

## АКТУАЛНИ ВЪПРОСИ НА НАЛАГАНЕТО НА САНКЦИИ ВЪВ ВЪНШНИТЕ ОТНОШЕНИЯ НА ЕВРОПЕЙСКИЯ СЪЮЗ

*Международното право, санкциите и глобалният режим на ЕС  
срещу тежки нарушения на правата на човека*

МАРИЕТА РАБОХЧИЙСКА\*

*Катедра „Международно право и международни отношения“*

**Резюме:** Една от целите на външната дейност на Европейския съюз е насърчаване на международна система, основана на добро глобално управление. Друга също толкова важна цел е свързана с утвърждаване и укрепване на правата на човека и принципите на международното право. Същевременно Съюзът се грижи за собствените си ценности, основни интереси и сигурност. Приетият в края на 2020 г. глобален режим на ЕС за санкции за тежки нарушения на правата на човека е едновременно правно и политическо средство в инструментариума на Съюза за налагане по света на норми на международната общност. Изясняването на логиката, довела до изработването и въвеждането на глобалния санкционен режим на Европейския съюз, е от съществено значение за разбирането на естеството на новата санкционна система. Доколкото този режим е едно от средствата на външната политика на ЕС, не по-малко важен е въпросът за вписването му в по-широката рамка на международното публично право и правото в областта на правата на човека. Това налага изясняване на редица понятия и категории в международното право, свързани с идеята за принуда в международните отношения, осъществявана от държавите или от международни организации, както и с концепцията за *erga omnes* и *jus cogens*. ЕС демонстрира сериозни амбиции с глобалния си режим,

---

\*Доцент по международни отношения в Юридическия факултет на Софийския университет „Св. Климент Охридски“. Доктор по право.

но механизмът се нуждае от усъвършенстване на правната му уредба и изчистването ѝ от възможностите за допълнително политизиране на инструмента.

**Ключови думи:** глобален режим на ЕС, права на човека, санкции, международно право.

## CURRENT ISSUES OF THE ENFORCEMENT OF SANCTIONS IN THE EXTERNAL RELATIONS OF THE EUROPEAN UNION

*International Law, Sanctions and the EU Global Regime  
against Serious Human Rights Violations*

MARIETA RABOHCIIYSKA\*

*Department of International Law and International Relations*

**Abstract:** One of the objectives of the external action of the European Union is to promote an international system based on good global governance. Another equally important goal relates to the consolidation and support of human rights and the principles of international law. At the same time, the Union seeks to safeguard its own values, fundamental interests and security. Adopted at the end of 2020, the EU global regime concerning sanctions against serious violations of human rights constitutes both a legal and a political tool in the Union's toolkit for the enforcement of international community norms worldwide. Elucidating the logic that has led to the design and the implementation of the European Union's global sanctions regime is essential to understanding the nature of the new sanctions system. As far as this regime is one of the tools of the EU's foreign policy, the question of how it fits in the broader framework of public international law and human rights law is of corresponding significance. The latter necessitates the clarification of a number of notions and categories in international law related to the idea of coercion in international relations implemented by states or international organisations, as well as the understanding of the *erga omnes* and *jus cogens* concept. The EU demonstrates great ambitions by its global regime but the mechanism needs improvement of its legal basis which should be cleared of the possibilities for additional politicisation of the instrument.

**Keywords:** EU global regime, human rights, sanctions, international law.

Глобалният режим на Европейския съюз (ЕС) за санкции за нарушения на правата на човека е приет в края на 2020 г. С решение (ОВППС) 2023/2721 от 4 декември 2023 г.<sup>1</sup> Съветът на ЕС удължава срока на действие на режима до 8 декември 2026 г., а на мерките, които се прилагат спрямо физическите и юридическите лица, образуванията и органите – до 8 декември 2024 г.

---

\*Associate Professor in International Relations, Faculty of Law, Sofia University „St. Kliment Ohridski“, PhD.

<sup>1</sup> OB L, 2023/2721, 5.12.2023 г.

Последните вписвания, направени в списъка на физическите лица – обекти на санкции, датират от 8 септември 2023 г., когато са добавени шест руски официални длъжностни лица – прокурор в „Прокуратурата на Крим“, заместник-прокурор и съдия в „Симферополския районен съд в Република Крим“, съдия във „Върховния съд на Република Крим“, офицер и следовател от Федералната служба за сигурност на Руската федерация<sup>2</sup>.

В изявлението си за медиите, направено на 19 февруари 2024 г. след заседанието на Съвета по външни работи, върховният представител на Съюза Жозеп Борел потвърждава, че въз основа на неговото предложение министрите са се съгласили да преименуват инструмента на ЕС за налагане на санкции във връзка с правата на човека, наричан също така европейският закон „Магнитски“, на „Режим „Навални“ за глобални санкции за правата на човека“<sup>3</sup>. По такъв начин Европейският съюз ще запази жива паметта на Алексей Навални.

Актуалността на темата произтича и от новите тенденции, които могат да се открит в съвременното използване на различните видове санкции. Регистрира се „бум“ на едностранните санкции под различни форми – всеобхватни, целеви, секторни, икономически, финансови, първични, вторични и др. Подобно разрастване на санкциите има сериозни хуманитарни последици и поставя трудни въпроси пред международното право. Съвременната практика на едностранни санкции (икономически и неикономически, адресирани и неадресирани) поставя предизвикателства пред традиционните разграничения между видовете санкционни режими. От гледна точка на последиците се констатира, че като цяло Съветът за сигурност на ООН е свел до минимум използването на всеобхватни санкции, като прилага много внимателен подход към целенасочените санкции, чийто списък бива ограничен, за да се сведат до минимум потенциалните отрицателни хуманитарни въздействия. Въпреки това, използването под различни форми на едностранни санкции без или извън разрешението на Съвета за сигурност се разширява<sup>4</sup>.

Глобалният режим на ЕС е най-новото и гъвкаво средство в разширения набор от инструменти на външната политика на Съюза. Основната му цел е да зададе рамка за справяне със сериозни нарушения на правата на човека в

---

<sup>2</sup> Решение (ОВППС) 2023/1716 на Съвета от 8 септември 2023 година за изменение на Решение (ОВППС) 2020/1999 относно ограничителни мерки срещу тежки нарушения на правата на човека, ОВ L 2211, 8.09.2023 г., *стр.* 6–10; Регламент за изпълнение (ЕС) 2023/1715 на Съвета от 8 септември 2023 година за прилагане на Регламент (ЕС) 2020/1998 относно ограничителни мерки срещу тежките нарушения на правата на човека, ОВ L 2211, 8.09.2023 г., *стр.* 1–5.

<sup>3</sup> Foreign Affairs Council: Press remarks by High Representative Josep Borrell after the meeting. EEAS Press Team, 19.02.2024. [cited 20.02.2024]. Available from: [https://www.eeas.europa.eu/eeas/foreign-affairs-council-press-remarks-high-representative-josep-borrell-after-meeting-10\\_en](https://www.eeas.europa.eu/eeas/foreign-affairs-council-press-remarks-high-representative-josep-borrell-after-meeting-10_en).

<sup>4</sup> **Douhan**, Alena F. Unilateral Coercive Measures: Effects and Legality Issues. – *Yale Journal of International Law* [online]. 20 June 2023. [cited 20.02.2024]. Available from: <https://www.yjil.yale.edu/unilateral-coercive-measures-effects-and-legality-issues/>.

световен мащаб. Хоризонталният му характер, т.е. организацията по тематични линии, а не чрез стесняване до конкретен географски регион, е по примера най-вече на САЩ, но и на други държави.

Без да се омаловажава съществуващата възможност за целенасочени, включително индивидуални санкции, в рамките на някои общи режими, които са широко прилагани в контекста на борбата с тероризма, първият режим за санкции, използван единствено за лица, които извършват нарушения на правата на човека в чужбина, е въведен през 2012 г. в САЩ със Закона за върховенството на закона и отчетността (Закон „Магнитски“)<sup>5</sup>. Режимът е установен в резултат на лобистките усилия на британско-американския финансист Уилям Браудър след смъртта на руския адвокат Сергей Магнитски, който разследва огромна данъчна измама, свързана с Кремъл и се смята, че е разкрил мащабна корупционна схема. Той е задържан без съдебен процес за близо година и през 2009 г. умира при съмнителни обстоятелства, докато е в затвор в Русия. Първият закон „Магнитски“ е насочен срещу лица в Русия, за които американските власти смятат, че имат отношение към смъртта на Сергей Магнитски.

През декември 2016 г., още по времето на администрацията на президента Обама, американският Конгрес приема ново законодателство – Глобален закон „Магнитски“<sup>6</sup>, който започва да се прилага след изпълнителна заповед на президента Тръмп, издадена в края на 2017 г. Приемането му се налага по две основни причини. Първата е свързана с критики относно политическата мотивираност на първия закон и фокуса му само върху определени руски длъжностни лица. Втората причина се отнася до необходимостта да се разшири териториалното му приложно поле и материалният му обхват. Глобалният закон „Магнитски“ предоставя на правителството на САЩ инструменти за налагане на санкции на отделни лица по цял свят за извършване на тежки нарушения на правата на човека (извънсъдебни екзекуции, изтезания или други груби нарушения на международно признати човешки права) или за корупция. Предвидените в закона санкции попадат най-общо в две категории: забрана за влизане в САЩ чрез отказ за издаване или отнемане на издадена виза и блокиране на имущество.

Държавният департамент на САЩ провежда активна кампания в европейските столици, допълнена от лобирането на Браудър в различни национални парламенти в Европа<sup>7</sup>. По модела на Глобалния закон „Магнитски“ в редица други държави са приети режими за санкции в областта на правата на човека.

---

<sup>5</sup> Magnitsky Act, 14 December 2012, Public law 112–208, Title IV, 22 USC 5811.

<sup>6</sup> Global Magnitsky Human Rights Accountability Act, S284, 18 May 2016. [cited 20.02.2024]. Available from: <https://www.congress.gov/bill/114th-congress/senate-bill/284/text/es>.

<sup>7</sup> Portela, Clara. The EU Human Rights Sanctions Regime: Unfinished Business? – *Revista General de Derecho Europeo*, 2021, № 54, 19–44, p. 21.

Изброени в хронологичен порядък, но до приемането през декември 2020 г. на глобалния режим на ЕС, това са: Естония (2016 г.), Канада (октомври 2017 г.), Литва (ноември 2017 г.), Латвия (2018 г.) и Великобритания (юли 2020 г., няколко месеца след оттеглянето ѝ от ЕС). Санкциите, предвидени в законите, приети в изброените държави, са под формата на замразяване на активи, забрана за пътуване/влизване, отнемане на пари и/или имущество и разкриване на информация.

И все пак, приемането в Европа на закони от типа „Магнитски“ има някои особености<sup>8</sup>. Балтийските републики например възпроизвеждат в националното си законодателство първоначалния закон „Магнитски“ от 2012 г., а не глобалния му вариант и наред с това се въздържат от налагане на замразяване на активи и забрана за плащания, ограничавайки режимите си до въвеждането на забрана за издаване на визи. Първите разпоредби на общото законодателство на Великобритания относно санкциите, които са вдъхновени от американския режим, са насочени срещу лица, свързани с изтезанията на политически опоненти или облагодетелствани от тях. През лятото на 2020 г., включвайки в черен списък около 50 физически лица, Великобритания налага първите санкции съгласно национален режим за глобални санкции в областта на правата на човека въз основа на Закона за санкциите и борбата с изпирането на пари на Обединеното кралство от 2018 г.<sup>9</sup> Предвидените санкции са за сериозни нарушения на правото на живот, забраната за подлагане на изтезания или на жестоко, нечовешко или унижително отнасяне или наказание, забраната на робството и др.

Подобно на режима във Великобритания, но за разлика от този на САЩ и други от типа „Магнитски“, които имат за предмет както нарушения на правата на човека, така и корупция в чужбина, системата на ЕС се фокусира изключително върху правата на човека. Факт е, че глобалният режим на ЕС е изграден по модела на САЩ, който обаче не може и не трябва да бъде следван много отблизо. Подобен възглед се обосновава с аргумента, че Глобалният закон „Магнитски“ не покрива критериите за справедлив процес съгласно Хартата за основните права на ЕС, а най-важният аспект на привеждането на режима на Съюза в съответствие с правата на човека е именно предоставянето на съдебна защита срещу предполагаеми неправомерни вписвания в списъците<sup>10</sup>.

Има сериозни основания да се твърди, че идеята за своеобразен режим на индивидуални санкции, които Европейският съюз да налага във връзка с правата на човека, за пръв път е пусната в ход от Европейския парламент (ЕП)

---

<sup>8</sup> Ibid.

<sup>9</sup> Sanctions and Anti-Money Laundering Act 2018, UK Public General Acts, 2018 c. 13. [cited 20.02.2024]. Available from: <https://www.legislation.gov.uk/ukpga/2018/13/contents/enacted>.

<sup>10</sup> Eckes, Christina. EU Global Human Rights Sanctions Regime: Is the Genie out of the Bottle? – *Journal of Contemporary European Studies*, 2022, Vol. 30, № 2, 255–269, p. 263.

още през 2010 г., когато в своя резолюция той настоятелно приканва Комисията да състави списък на лица, които са отговорни за сериозни нарушения на правата на човека, и да обмисли налагането на санкции под формата на замразяване на имущество и забрани за пътуване. ЕП излиза с подобна инициатива по повод изтезания, цензура, изнасилвания и извънсъдебни екзекуции в Иран след изборите през 2009 г.<sup>11</sup> Апелът на Европейския парламент е и за определяне на подходящи санкции спрямо трети държави, които допускат тежки нарушения на правата на човека<sup>12</sup>.

През 2014 г. в друга своя резолюция относно премахването на изтезанията в световен мащаб ЕП отново призовава за привеждане в действие на санкционен механизъм на ЕС спрямо физически лица, замесени в тежки нарушения на правата на човека<sup>13</sup>. Комисията е приканена да подготви план за действие за тази цел. Потвърдена е необходимостта от съставяне на списък, както и възможните два вида целеви санкции – забрани за пътувания и замразяване на имущество. При съпоставка с резолюцията му от 2010 г. се установява, че Европейският парламент доразвива и същевременно конкретизира предложението си по няколко пункта: първо, адресати на санкции могат да бъдат длъжностни лица, в това число полицаи, прокурори и съдии, от трети държави; второ, като пример за тежки нарушения на правата на човека са посочени изтезания и жестоко, нечовешко или унижително третиране; трето, трябва да са налице убедителни доказателства и достоверна информация, които да са в основата на критериите за включване в списъка на обектите на санкции. По такъв начин ще бъде дадена възможност за въвеждане на механизми за правна защита, от която самите санкционирани лица да се възползват<sup>14</sup>.

В сегашния си вид санкционният режим на Европейския съюз е лансиран от нидерландския парламент<sup>15</sup>. През април 2018 г. негови членове изразяват убеждението си, че е желателно налагането на индивидуални санкции (забрани за пътуване и замразяване на активи) за нарушения на правата на човека и призовават правителството да проучи възможностите и да работи за установяването на санкционен режим на съюзно равнище, а ако в ЕС няма доста-

---

<sup>11</sup> Резолюция на Европейския парламент от 16 декември 2010 г. относно годишния доклад за 2009 г. относно правата на човека по света и политиката на Европейския съюз в тази област, 2010/2202(INI), т. 145. <[https://www.europarl.europa.eu/doceo/document/TA-7-2010-0489\\_BG.html](https://www.europarl.europa.eu/doceo/document/TA-7-2010-0489_BG.html)> (20.02.2024).

<sup>12</sup> Пак там, т. 110.

<sup>13</sup> Резолюция на Европейския парламент от 11 март 2014 г. относно премахването на изтезанията в световен мащаб (2013/2169(INI)), ОВ С 378, 9.11.2017 г., стр. 52–64.

<sup>14</sup> Пак там, стр. 62, т. 78 от резолюцията.

<sup>15</sup> За повече информация относно конкретната роля на нидерландския парламент вж.: **Eckes, Cristina**. *Op. cit.*, p. 260, 262.

тъчно подкрепя – да подготви законодателство в тази връзка в Нидерландия<sup>16</sup>. Впоследствие парламентът осъществява непрекъснат контакт по въпроса с правителството и по-конкретно – с министъра на външните работи, който в свое писмо до Втората камера на Генералните щати от 5 юли 2018 г. излага мнение за изграждане на система с цел промяна на поведението на адресатите на санкции и с превантивен ефект по отношение на потенциални нарушители на правата на човека<sup>17</sup>.

През ноември 2018 г. трима членове на нидерландския парламент, един от които е в състава и на Комисията по правни въпроси и права на човека на Парламентарната асамблея на Съвета на Европа (ПАСЕ), заедно с Норвежкия хелзинкски комитет, излизат с предложение за създаване на независим комитет от експерти (състоящ се от изтъкнати бивши съдии и правозащитници, ползващи се с висока репутация), който, най-общо казано, да определя обектите на съответните санкции вместо правителствата на държавите членки<sup>18</sup>. Подобно предложение се обосновава с търсенето на по-ефективен, по-систематичен, по-технократски и по-малко политически подход при налагането на санкции. Става дума конкретно за забраната за влизане в ЕС, която не изисква регламент на Съюза в допълнение към решението на Съвета на ЕС и „е лесна за изпълнение“<sup>19</sup>. Същевременно изисква единодушието на държавите членки, които, водени от собствени политически съображения, могат да отхвърлят предложения за такива мерки. Като „смушавач“ е определен фактът, че голяма част от забраните за влизане в Съюза, които адресати на санкции са оспорили пред Общия съд на ЕС, са били отменени<sup>20</sup>. Ето защо предлаганият комитет ще събира информация от правозащитни неправителствени организации, адвокати, семейства на жертви, правителства или правителствени организации, за да се гарантира, че доказателствата ще издържат съдебен контрол. Фокусът ще е върху тежки нарушения на правата на човека (изтезания, извънсъдебни екзекуции и осъждане на затвор по политически причини) в по-широка Европа и Евразия. Ежегодно комитетът ще препоръчва

---

<sup>16</sup> Second Chamber of the Dutch Parliament (Tweede Kamer der Staten-Generaal). „Gewijzigde Motie Van Het Lid Omtzigt C.s. Ter Vervanging Van Die Gedrukt Onder Nr. 2511“. Kamerstuk 22112-2529, 3 April 2018. [cited 20.02.2024]. Available from: <https://zoek.officielebekendmakingen.nl/kst-22112-2529.html>.

<sup>17</sup> Second Chamber of the Dutch Parliament (Tweede Kamer Der Staten-Generaal). „Mensenrechten in Het Buitenlands Beleid.“ Kamerstuk 32735-205, 5 July 2018. [cited 20.02.2024]. Available from: <https://zoek.officielebekendmakingen.nl/kst-32735-205.html>.

<sup>18</sup> The Power of Focus: Proposal for a European Human Rights Entry Ban Commission, Norwegian Helsinki Committee, European Stability Initiative, and Dutch members of parliament (14 Nov. 2018). [cited 20.02.2024]. Available from: <https://www.esiweb.org/pdf/Appeal%20-%20For%20a%20European%20Human%20Rights%20Entry%20Ban%20Commission%20-%2014%20Nov%202018.pdf>.

<sup>19</sup> Ibid., p. 2.

<sup>20</sup> Ibid.

на Съвета на ЕС и на отделните европейски държави налагането на забрани за влизане на идентифицирани от него нарушители на правата на човека. Разгледаното предложение не успява да си проправи път в бъдещото решение и регламент на Съвета на ЕС, което води до извода, че, без да се отрича прякото въздействие на нидерландския парламент върху оформянето на концепцията, след влизането в сила на глобалния санкционен режим на Съюза, влиянието на националните парламенти, както и на ЕП, бива ограничено.

Нидерландското правителство дава начало на дискусии между държавите относно политическата възможност за режим на целенасочени санкции на равнището на ЕС, като кани дипломати от държавите членки на ЕС да обсъдят въвеждането на нов „Глобален режим на ЕС за санкции в областта на правата на човека“. На 20 ноември 2018 г. в Двореца на мира в Хага се провежда конференция за тази цел, на която участват всички държави членки (включително Великобритания), но и представители на други държави, които имат подобни режими или имат интерес към тях, на академичните среди и на гражданското общество. Като заинтересовани страни участие взимат и държави като Австралия и Япония, което кара някои изследователи да стигнат до извода, че „санкционните режими относно правата на човека, насочени към отделни физически лица, се превръщат в своеобразна тенденция“<sup>21</sup>.

През 2019 г. Парламентарната асамблея на Съвета на Европа и Европейският парламент дават нов израз на политическата воля за въвеждането от европейските държави на правни инструменти, които да позволят налагането на целенасочени индивидуални санкции за сериозни нарушения на правата на човека. Това прави първо ПАСЕ с резолюция, адресирана до всички държави членки на Съвета на Европа и до Европейския съюз като цяло<sup>22</sup>. ПАСЕ намира целенасочените санкции срещу физически и юридически лица под формата на забрани за издаване на визи и замразяване на сметки за по-подходящи в сравнение с икономическите и други санкции от общ характер срещу цели държави<sup>23</sup>. Основната цел, включително на по-късно приетия от ЕС санкционен режим, е затвърждаване на правната концепция за справедливост чрез борба с безнаказаността по политически или корупционни причини<sup>24</sup>. Установяването на нов глобален хоризонтален режим на Съюза за санкции е категоризирано в същия дух в плана за действие на ЕС за периода 2020 – 2024 г.

---

<sup>21</sup> **Van Der Have**, Nienke. The Proposed EU Human Rights Sanctions Regime: A First Appreciation. – *Security and Human Rights*, 2020, Vol. 30, № 1–4, 56–71, p. 60.

<sup>22</sup> Parliamentary Assembly of the Council of Europe. Resolution 2252 (2019). Sergei Magnitsky and beyond: Fighting Impunity by Targeted Sanctions, 22.01.2019.

<sup>23</sup> Ibid., para. 11.

<sup>24</sup> **Tilahun**, Nathanael. The EU Global Human Rights Sanctions Regime: Between Self Help and Global Governance. – *International Community Law Review*, 2023, № 25, 3–35, p. 29.



относно правата на човека и демокрацията като част от целите, насочени към борба с безнаказаността и подкрепа на правосъдието в условията на преход<sup>25</sup>.

Междувременно Европейският парламент е приел множество резолюции (през 2017, 2018 и 2019 г.), в които настоява за целенасочени санкции срещу лица за тежки нарушения на правата на човека във връзка с положението в Бурунди, Южен Судан, Демократична република Конго, Габон, Малдивите, Йемен, Камбоджа, Сирия, Венесуела, Мианмар, Чечения; относно положението на ръководителите на татарската общност в Крим; относно убийството на журналиста Джамал Хашогджи в консулството на Саудитска Арабия в Истанбул. В резолюцията си от 14 март 2019 г.<sup>26</sup> обаче ЕП прави някои нови предложения, чрез които се опитва да повлияе върху естеството на бъдещия съюзен режим, като му придаде желанието от него облик.

На първо място, Парламентът приветства идеята на тогавашния председател на Европейската комисия Жан-Клод Юнкер, изразена в речта му за състоянието на Съюза през 2018 г.<sup>27</sup> В обръщението си към ЕП Юнкер заявява: „Ето защо днес Комисията предлага да се премине към гласуване с квалифицирано мнозинство в конкретни области на външните ни отношения. [...] Трябва да преминем към гласуване с квалифицирано мнозинство не във всички, а в конкретни области – сред тях са въпросите, свързани с правата на човека, и гражданските мисии“<sup>28</sup>. В точка 6 от резолюцията Европейският парламент тълкува идеята на Юнкер като предложение за неприлагане на единодушието в процеса на вземане на решения по линия на общата външна политика и политика на сигурност (ОВППС) и настоява в рамките на бъдещия режим Съветът на ЕС да приема решенията за налагане на санкции във връзка с правата на човека с квалифицирано мнозинство. В речта ѝ за състоянието на Съюза през 2020 г. Урсула фон дер Лайен също приканва държавите да преминат към гласуване с квалифицирано мнозинство поне в две области – правата на човека и прилагането на санкции<sup>29</sup>.

---

<sup>25</sup> EU Action Plan on Human Rights and Democracy 2020 – 2024. [cited 20.02.2024], p. 16. Available from: [https://www.eeas.europa.eu/sites/default/files/eu\\_action\\_plan\\_on\\_human\\_rights\\_and\\_democracy\\_2020-2024.pdf](https://www.eeas.europa.eu/sites/default/files/eu_action_plan_on_human_rights_and_democracy_2020-2024.pdf).

<sup>26</sup> Резолюция на Европейския парламент относно европейски режим на санкции за нарушения на правата на човека 2019/2580 (RSP), Страсбург, 14 март 2019 г. *ОВ С 23, 21.1.2021 г., стр. 108–112*.

<sup>27</sup> Jean-Claude Juncker, President of the Commission. State of the Union Address 2018. The Hour of European Sovereignty (12 September 2018). [cited 20.02.2024]. Available from: [https://wayback.archive-it.org/12090/20231103121422/https://commission.europa.eu/system/files/2018-09/soteu2018-speech\\_en\\_0.pdf](https://wayback.archive-it.org/12090/20231103121422/https://commission.europa.eu/system/files/2018-09/soteu2018-speech_en_0.pdf).

<sup>28</sup> Ibid., p. 11.

<sup>29</sup> Ursula von der Leyen, President of the EU Commission. State of the Union Address 2020. **Building the World We Want to Live in: A Union of Vitality in a World of Fragility** (16 September 2020). [cited 20.02.2024]. Available from: [https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/en/SPEECH\\_20\\_1655](https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/en/SPEECH_20_1655).

На следващо място, ЕП се надява да си подсигури по-голяма роля във външната дейност на Съюза, изисквайки за себе си контролни функции по отношение на обхвата и определянето на критерии за съставяне на списъка на обектите на санкции, както и на възможностите за съдебна защита. Настоява за ясни и прозрачни критерии за включване в списъка и за заличаване от него. Накрая, Парламентът обвързва надеждността и законността на бъдещия режим с предвиждане на най-високите възможни стандарти по отношение на защитата и спазването на правата за справедлив процес на съответните лица или образувания.

През декември 2019 г. върховният представител на ЕС по въпросите на външните работи и политиката на сигурност Жозеп Борел дава зелена светлина за започване на подготовката на новия режим на хоризонтални санкции за справяне със сериозни нарушения на правата на човека<sup>30</sup>. В продължение на месеци държавите членки обсъждат параметрите и обхвата на новия режим. След като постигат цялостно политическо споразумение, Европейската служба за външна дейност (ЕСВД) и службите на Комисията подготвят правните документи за одобрение от Съвета. Така се стига до съвместното предложение на Комисията и на върховния представител за регламент на Съвета относно ограничителните мерки срещу тежките нарушения и погазването на правата на човека от октомври 2020 г.<sup>31</sup>

Проектът за регламент съдържа две предложения, които се определят в научната литература като „следваща стъпка към централизация“<sup>32</sup> и „безпрецедентен наднационален елемент“<sup>33</sup> на предстоящия да бъде въведен санкционен режим. Първо, чрез включването на ограниченията за пътуване в регламента, а не, както обикновено, само в решението по ОВППС, е предвидено за пръв път Комисията да разполага с надзорни правомощия по отношение на прилагането на забраните за пътуване от държавите членки. Второ, Комисията се оправомощава да изменя списъка на обектите на санкции, съдържащ се в приложение I (чл. 17) и да действа чрез съответната своя служба като „контролиращ орган“ във връзка с обработката на лични данни (чл. 20, пар. 2). Нито една от двете идеи не е възприета, което е несъмнена индикация за реакцията на държавите членки на опитите на Комисията за „супранационализация“ на новия режим. Подобен ход, включително по-ранните предложения за

---

<sup>30</sup> 3738th Council meeting Foreign Affairs, Doc. 14949/19, Brussels, 9 December 2019. [cited 20.02.2024], p. 6. Available from: [https://www.consilium.europa.eu/media/41952/st14949\\_final-en19.pdf](https://www.consilium.europa.eu/media/41952/st14949_final-en19.pdf).

<sup>31</sup> JOIN(2020) 20 final/2, 2020/0305 (NLE), Брюксел, 19.10.2020 г. <<https://eur-lex.europa.eu/legal-content/BG/TXT/HTML/?uri=CELEX:52020JC0020>> (20.02.2024).

<sup>32</sup> **Eckes**, Christina. EU Human Rights Sanctions Regime: Striving for Utopia Backed by Sovereign Power? – *European Foreign Affairs Review*, 2021, 26, No. 2, 219–242, p. 236.

<sup>33</sup> **Eckes**, Christina. EU Global Human Rights Sanctions Regime..., p. 259.

преминаване от единодушие към квалифицирано мнозинство при гласуването в Съвета, би позиционирал санкционния режим дълбоко в наднационалната административна сфера<sup>34</sup>. И би го отдалечил от „ничията земя“, която санкциите заемат в момента между фронтовите линии на наднационалното и на междуправителственото начало<sup>35</sup>.

Глобалният режим на ЕС, приет на 7 декември 2020 г., както всички други санкционни режими на Съюза, се основава на чл. 215 от Договора за функционирането на ЕС (ДФЕС). Състои се от единодушно прието решение<sup>36</sup> в областта на ОВППС съгласно чл. 29 от Договора за Европейския съюз (ДЕС) и регламент<sup>37</sup>, който прави санкциите пряко приложими в рамките на националните правни системи. Предвидени са два вида мерки: финансови санкции (замразяване на активи) и ограничения на движението (забрана за влизане или транзитно преминаване). Забраните за пътуване са отговорност на държавите членки, като Комисията не разполага с надзорни правомощия в тази връзка. Замразяването на активи задължава пряко банките в рамките на ЕС да замразят всички финансови средства на санкциониранияте. Новият санкционен режим на Съюза се вписва в категорията на транснационално сътрудничество с наднационални елементи.

Изясняването на вътрешната логика, включително институционална, довела до изработването и въвеждането на глобалния санкционен режим на Европейския съюз е от съществено значение за разбирането на естеството на новата санкционна система. Доколкото този режим е едно от средствата на външната политика на ЕС, не по-малко важен е въпросът за вписването му в по-широката рамка на международното публично право.

Глобалният режим на ЕС за санкции за нарушения на правата на човека бива определян като едностранни санкции за налагане на глобални норми<sup>38</sup> или, казано по друг начин – за налагане по света на норми на международната общност, и в този смисъл се намира на границата между самопомощта и глобалното управление. Те от своя страна представляват два съпернически си подхода към проблема за санкциите. Това налага изясняване на редица понятия и категории в международното право, свързани изобщо с идеята за

---

<sup>34</sup> **Tilahun**, Nathanael. What Is the Added Value of the EU Global Human Rights Sanctions Regime? – *European Foreign Affairs Review*, 2021, 26, № 3, 477–498, p. 481.

<sup>35</sup> **Eeckhout**, Piet. *EU External Relations Law. Second Edition*. New York: Oxford University Press, 2011, p. 502.

<sup>36</sup> Решение (ОВППС) 2020/1999 на Съвета от 7 декември 2020 година относно ограничителни мерки срещу тежки нарушения на правата на човека, ОВ L 410I, 7.12.2020 г., стр. 13–19.

<sup>37</sup> Регламент (ЕС) 2020/1998 на Съвета от 7 декември 2020 година относно ограничителни мерки срещу тежките нарушения на правата на човека, ОВ L 410I, 7.12.2020 г., стр. 1–12.

<sup>38</sup> Тази идея, която заслужава подкрепа, се защитава и от: **Tilahun**, Nathanael. *The EU Global Human Rights Sanctions Regime: Between...*, p. 9.

принуда в международните отношения, осъществявана от държавите или от международни организации.

От гледна точка на разбирането за самопомощ санкциите представляват гъвкав инструмент, който обслужва външнополитическите цели на държавите и техните (правомерни) интереси в международен план. Налагането им се възприема като възможен израз и следствие от упражняването на държавния суверенитет и като право, признато от обичайното международно право. Легитимността им произтича от присъщите на държавността прерогативи. Международното право само позволява, но не задължава държавите да се възползват от възможностите за самопомощ, която е неразделна част от международен правен ред, в който липсва задължителна система за уреждане на споровете или централизирано правоприлагане<sup>39</sup>. Исторически и по силата на международния обичай, държавите разполагат с правото на самопомощ, включително чрез употреба на сила. Разпоредбите на Устава на Обществото на народите (ОН) по същество отразяват мисленето, характерно за 19 век<sup>40</sup>. Нововъведения са направени под формата на процедурни ограничения във връзка с прибегването до война. След изчерпването на процедурите, предвидени в чл. 11 до чл. 17 от Устава на ОН, обаче, войната е допустима. По силата на чл. 12 държавите могат да прибегнат до война, но след изтичането на 3-месечен срок, считано от датата на арбитражното или съдебното уреждане на спора им. Изглежда такова е било намерението на изработилите устава, въпреки разпоредбата на чл. 10, че членовете на Обществото се задължават да зачитат и поддържат срещу всяко външно нападение териториалната цялост и политическата независимост на всички членове на ОН<sup>41</sup>. Може да се направи безспорният извод, че през първата половина на 20 век международното право допуска реализирането на самопомощ чрез предприемането от държавите на ответни мерки, включително с употреба на въоръжена сила.

С течение на времето правото на самопомощ бива ограничено, тъй като след влизането в сила на Устава на ООН употребата на (въоръжена) сила като форма на самопомощ е допустима само при извършено срещу държавата въоръжено нападение, т.е. като самоотбрана. Стеснената по обхват самопомощ обаче продължава да съществува. Доказателство за това някои автори откриват и във факта, че представеният от Комисията по международно право документ относно отговорността на държавите за международно-противоправни деяния, приет за сведение с резолюция 56/83 на Общото събрание на ООН от

---

<sup>39</sup> **Simma**, Bruno. Counter-measures and Dispute Settlement: A Plea for a Different Balance. – *European Journal of International Law*, 1994, Vol. 5, № 1, 102–115, p. 102.

<sup>40</sup> **Brownlie**, Ian. *Principles of Public International Law*. Seventh Edition. New York: Oxford University Press, 2008, p. 729.

<sup>41</sup> *Ibid.*

2002 г., признава съществуващото право на самопомощ, без да го обвързва с предварително изчерпване на механизмите за мирно уреждане на спорове<sup>42</sup>.

Позовавайки се на съдържащата се в чл. 51 от Устава на ООН формулировка за „неотменимо право“ на държавите, в решението си от 1986 г. по делото „Никарагуа срещу Съединените американски щати“ Международният съд на ООН признава съществуването на правото на самоотбрана (индивидуална и колективна) по силата на обичайното международно право<sup>43</sup>. Съдът, макар и да не се мотивира, приема, че по съдържание и обхват това обичайно право съответства почти напълно на правото на неизбежна отбрана по чл. 51. Още повече, че Международният съд, който трябва да постанови решение въз основа на обичайното международно право, установява разлика между правото на самоотбрана, произтичащо от договор и това, основаващо се на обичая, единствено във връзка със задължението на държавите по чл. 51 да съобщят на Съвета за сигурност за предприетите мерки<sup>44</sup>. С други думи, становището на Международния съд е, че обичайното право на самоотбрана може да се реализира само в случай на въоръжено нападение<sup>45</sup>.

Заражда се доктринален спор по въпроса<sup>46</sup>. От една страна стои разбирането, че още през 1945 г. обичайното право на самоотбрана бива ограничено до хипотезата на въоръжено нападение, а чл. 51 се разглежда като *lex specialis* с предимство пред международния обичай. От друга страна е възгледът, че към момента на влизане в сила на Устава на ООН традиционното право на самозащита обхваща не само случая на въоръжено нападение, но и много други области на самопомощ. Само еднообразна и последователна практика на държавите би била доказателство за това, че въпросното обичайно правило е било изменено или заменено с ново. Спорно е дали такава е налице с изключение на релевантната практика на държавите по въпроса за защитата със сила на собствени граждани. В крайна сметка може да се обобщи, че съществуващата широка концепция за самоотбраната/самозащитата по силата на международния обичай би била от практическо значение само за държавите, които не са членове на ООН. По отношение на членовете на ООН, а към днешна дата това са почти всички държави по света, чл. 51 с ограничението, визиращо въоръжено нападение, заменя традиционното право на самоотбрана.

Друг е въпросът дали правото на самоотбрана ограничава правомощията на Съвета за сигурност да предприема принудителни мерки. Този въпрос

---

<sup>42</sup> **Tilahun**, Nathanael. The EU Global Human Rights Sanctions Regime: Between..., p. 7.

<sup>43</sup> Case Concerning Military and Paramilitary Activities in and against Nicaragua (Nicaragua v. United States of America). Merits, Judgment. I.C.J. Reports 1986, p. 92, para. 193.

<sup>44</sup> *Ibid.*, p. 111, para. 235.

<sup>45</sup> **Randelzhofer**, Albrecht. Article 51. In: The Charter of the United Nations: A Commentary. (Ed. by **Simma**, Bruno). New York: Oxford University Press, 1995, p. 678.

<sup>46</sup> Този доктринален спор е обобщен най-добре в: **Randelzhofer**, Albrecht. *Op. cit.*, 662–678.

е повдигнат пред Международния съд от Босна и Херцеговина с аргумента, че оръжейното ембарго, наложено от Съвета за сигурност, нарушава нейното право на самозащита, защото възпрепятства сдобиването със средства за упражняване на това право<sup>47</sup>. На по-фундаментално ниво подобен аргумент противоречи на преобладаващото мнение, че правото на самоотбрана е ограничено от Устава на ООН именно чрез предвидените правомощия на Съвета за сигурност да определя необходимите принудителни мерки<sup>48</sup>.

Правото на самоотбрана, закрепено в чл. 51 от Устава на ООН, както вече беше изяснено, е вид самопомощ, с която държавите могат да си послужат. Самопомощта се основава на класическото разбиране за ответните мерки в международното право. Други форми на самопомощ са реторсията и репресалиите, разбирани общо като ответни мерки. Понятията „реторсия“ и „репресалии“ не си проправят път в текстовете, предложени от Комисията по международно право относно отговорността на държавите, където използваният термин е „ответни мерки“, разбирани обаче като репресалии, доколкото става въпрос за мерки в отговор на противоправни действия. Въпросните две понятия са се установили и са използвани в обичайното международно право, докато днес в Устава на ООН се говори за принудителни мерки, съответно свързани и несвързани с употреба на въоръжена сила.

Голямо значение за принципното изясняване на естеството и правната природа на реторсията и репресалиите по време, когато Уставът на ООН все още не е приет, има професор Г. П. Генов<sup>49</sup>. Той определя двата вида ответни мерки като средства за принудителни въздействия в мирно време с уточнението, че към реторсия може да се прибегне и във военно време. Реторсията е едностранен акт, който се осъществява в съответствие с вътрешното право на държавата и може да се счита за законен само когато не противоречи на правния ред. Чрез този акт държавата има за цел да защити политическите и икономическите си интереси, като накара друга държава да спре прилагането на мерки, с които уврежда права и интереси на първата държава и на нейните граждани. Реторсията се състои в това, че една държава прилага спрямо друга ония принудителни мерки, които последната прилага по отношение на първата<sup>50</sup>. Акцентирайки върху естеството на действието от гледна точка на

---

<sup>47</sup> Application of the Convention on the Prevention and Punishment of the Crime of Genocide (Bosnia and Herzegovina v Yugoslavia (Serbia and Montenegro)) (Oral Proceedings) ICJ Verbatim Record [1993] CR 93/13, 46–48 and CR 93/33, 42ff.

<sup>48</sup> **Randelzhofer**, Albrecht, Georg **Nolte**. Chapter VII. Action with Respect to Threats to the Peace, Breaches of the Peace, and Acts of Aggression. Article 51. In: The Charter of the United Nations (3<sup>rd</sup> Edition): A Commentary (Oxford Commentaries on International Law), Volume II. (Ed. by: **Simma**, Bruno et al.). New York: Oxford University Press, 2012, p. 208.

<sup>49</sup> **Генов**, Георги П. Междудържавно право. Том 2. Организация на мира. Право на войната. Неутралитет. Университетска библиотека № 208. София, 1940, 333–344.

<sup>50</sup> Пак там, с. 334.

правомерността, проф. Благой Видин определя реторсията като правомерен акт, предприет в отговор на акт, засягащ интересите на държавата или нейните граждани<sup>51</sup>. По мнението на проф. Кристиан Томушат с термина „реторсия“ се обозначават мерки, които не нарушават никакви права на засегнатата държава и съответно представляват просто неприятелски акт, като държавите нямат задължение по международното право да установят добра политическа атмосфера във взаимните си отношения<sup>52</sup>. За проф. Антонио Касезе реторсията обхваща всяка ответна мярка, с която една държава отговаря чрез неприятелски акт, който сам по себе си не представлява нарушение на международното право, на нарушение на международното право от страна на друга държава или на неин неприятелски акт<sup>53</sup>. Реторсията трябва да отговаря на две условия: първо, да е пропорционална и второ, да бъде незабавно прекратена при преустановяване на нечестното, неприятелско или противоправно поведение, което я е провокирало. Като примери за реторсия могат да се посочат: прекъсване на дипломатически отношения; обявяване за *persona non grata*; непризнаване на противоправни актове на държава; оттегляне на икономическа помощ; преустановяване или намаляване на обема на инвестициите и търговията, включително чрез прекъсване на вноса, износа, транзита; отказ от икономически или финансови ползи; ограничаване на миграцията от държавата-нарушител; експулсиране на чужденци (при условие че не нарушава договорни или обичайни правила); налагане на високи мита върху стоки от държавата-нарушител; изискване за визи за влизане в страната или налагане на други строги паспортни разпоредби и др.

Що се отнася до репресалиите, проф. Г. П. Генов ги определя като „всяко принудително средство, което една държава употребява против друга с цел да добие от последната удовлетворение за вредата, която ѝ е причинила или да я застави да не върши нещо, което не е в съгласие с общото право или с известни нейни съществени интереси“<sup>54</sup>. Този вид ответна мярка може да се оправдае, само ако не противоречи на международното право. Всяка форма на репресалии, която директно засяга интересите на частни лица под закрилата на международното право следва да се смята за противна на междудържавния публичен ред. Като „по-леки“ и законни репресалии, които се прилагат, без да се прибегва до обявяване на война, проф. Генов посочва: суспендиране изцяло или отчасти на действието на договори; оттегляне на по-рано предоставени привилегии и имунитети; експулсиране на граждани на чуждата дър-

<sup>51</sup> Видин, Благой и др. Международни отношения. Международно право. Дипломатия. Кратка енциклопедия. София: Сиела, 2001, с. 283.

<sup>52</sup> Tomuschat, Christian. Article 2 (3). – In: The Charter of the United Nations. A Commentary. (Ed. by Simma, Bruno). New York: Oxford University Press, 1995, p. 104.

<sup>53</sup> Cassese, Antonio. International Law. New York: Oxford University Press, 2001, p. 244.

<sup>54</sup> Генов, Георги П. Цит. съч., с. 335.

жава; прекъсване на установени според общото право търговски пощенски, телеграфни и др. отношения; секвестриране на движимо държавно имущество; отказ да се плати вещ, която се дължи на държавата; арестуване на чиновници на чужда държава; забрана на достъпа на държава и нейните граждани до търговско пристанище и др.<sup>55</sup> Интересно е да се отбележи, че към възможните репресивни действия<sup>56</sup>, които са с много по-големи политически последици, са отнесени ембаргото, морската блокада на брегове и пристанища, бойкота, окупацията и дори бомбардирането. Все пак подобно изброяване отразява практиката на държавите преди приемането на Устава на ООН.

По мнението на проф. Томушат репресалията е акт, който е неправилен *per se*, освен ако не може да бъде оправдан като ответна мярка, предизвикана от неправилен акт и има за цел да накара неизправната страна да се върне към изцяло правомерно поведение<sup>57</sup>. С изключение на военните репресалии, от чл. 2, т. 3 на Устава на ООН не може да се извлече обща забрана на репресалиите. Противното би ограничило в огромна степен политическата дискреция на държавите и би било равносилно на предоставяне на привилегии на правонарушителя<sup>58</sup>. Проф. Касесе смята, че репресалиите са актове или действия в отговор на неправилен акт на друга държава. Самите те представляват нарушения от страна на засегнатата държава на международните норми по отношение на държавата-правонарушител, т.е. това са незаконни действия, които стават законни, само защото са в отговор на правонарушение на друга държава. Казано по друг начин, ако държавата, срещу която са предприети репресалиите, всъщност не е нарушила международното право, може да се търси международна отговорност от държавата, която ги е предприела<sup>59</sup>.

Разбирането за репресивните мерки от гледна точка на международния обичай дава основание в международноправната доктрина да се разграничат два вида репресалии: мирни и военни. Целта им обаче е една и съща – да накарат държавата-правонарушител да прекрати съответното поведение, да я накажат или и двете. Мирните репресалии могат да се изразят в неприлагане на договор или обичайно правило (например във връзка с отношението към чужденците), в колективно експулсиране на чужденци въпреки забрана за това в текст на договор и др. Въоръжените репресалии се свързват с възможността да се използва военна сила срещу държавата, отговорна за неправомерното действие, или да се заплашва със сила. Изискването, според което военните репресалии са законни само доколкото са в отговор на нарушение на друга държава, води до появата в международното право на правило, забра-

---

<sup>55</sup> Пак там, с. 336.

<sup>56</sup> Проф. Г. П. Генов използва израза „репресивни действия“.

<sup>57</sup> Tomuschat, Christian. Op. cit., p. 105.

<sup>58</sup> Ibid.

<sup>59</sup> Cassese, Antonio. Op. cit., p. 232.



няващо насилствената намеса, т.е. на всяка намеса във вътрешните или външните работи на друга държава чрез заплаха със или чрез използване на сила. За времето до Първата световна война, когато такава намеса се допуска, въоръжените репресалии не могат да се разглеждат като отделна категория, тъй като няма особено значение дали насилствените мерки, различни от войната, се обозначават като намеса или като репресия.

Възниква въпросът дали предприемането на ответни мерки, чрез които се реагира на неправомерно поведение на една държава, прави намесата във вътрешните и външните ѝ работи допустима от гледна точка на международното право. Аргументът срещу използването на сила, освен при самоотбрана срещу въоръжена агресия и в случая на колективните мерки за сигурност, предвидени в глава VII от Устава на ООН, трябва да бъде приет в неговата цялост. Той обаче не може да се приложи към контрамерки от икономическо естество. Следователно въпросът не е дали може да се прибегне до икономически мерки за противодействие, а при какви обстоятелства и при какви ограничения<sup>60</sup>.

Сред представителите на международноправната доктрина проф. Благой Видин прави най-краткото и юридически издържано разяснение на концепцията за репресалиите, разглеждайки ги преимуществено от гледна точка на характера на ответната мярка и отговорността на държавите, така както я разбира Комисията на ООН по международно право. По негово мнение репресалиите са действия, които биха били неправомерни, ако не са предприети в отговор на нарушение от друга държава. Ответните мерки са временни и представляват неизпълнение на международни задължения по отношение на правонарушителя<sup>61</sup>. Правомерността им произтича от принципа на взаимността, който е в основата на всяко договорно задължение в международното право<sup>62</sup>. Ако една държава е предприела противоправни действия, то ответните мерки на потърпевшата държава вече не са противоправни, т.е. те са сред обстоятелствата, изключващи реализирането на международна отговорност на държавата. Право на репресалии имат непосредствено засегнатите държави. Правомерни мерки обаче могат да предприемат и държави, различни от потърпевшата, с цел прекратяване на нарушението и предоставяне на дължимото обезщетение. При международно престъпление, когато са засегнати интересите на международната общност като цяло, право на репресалии има всяка държава. Съществуват ограничения на този вид ответни мерки – в съответствие с чл. 2, т. 4 от Устава на ООН са забранени военните репресалии

---

<sup>60</sup> **Conforti**, Benedetto. Chapter 22: The Principle of Non-Intervention. – In: International Law: Achievements and Prospects. (Ed. by **Bedjaoui**, Mohammed). Paris: UNESCO, Dordrecht: Martinus Nijhoff Publishers, 1991, 473–475.

<sup>61</sup> **Видин**, Благой. Международно право. София: Сиела, 2020, 187–188.

<sup>62</sup> **Видин**, Благой и др. Международни отношения. Международно право..., с. 282.

с изключение на самоотбраната; забранени са репресалиите по отношение на действия, които могат да нарушат правата на човека, задължения от хуманитарен характер, които забраняват репресалии, както и всички задължения, произтичащи от императивните норми на общото международно право. Мерките не могат да се отнасят до неприкосновеността на дипломатическите и консулските представителства и на дипломатическите агенти и консулските длъжностни лица.

В опит за обобщение може да се посочи, че според виждането на Комисията по международно право терминът „ответни мерки“ се използва за мерките, предприети едностранно и налагани индивидуално или колективно от държавите в отговор на неправомерни по международното право действия. Това е общото разбиране за ответни мерки. Реторсията може да се предприеме в отговор и на правомерен, но увреждащ акт на първата държава, докато при репресалиите провокиращият акт винаги е неправомерен. Ответните мерки могат да бъдат предприети от държава, увредена от международно противоправно деяние, но и от всички други държави от международната общност в случай на нарушение на задължение *erga omnes*. В тази категория влизат грубите нарушения на правата на човека. Ответните мерки намират израз в неизпълнение на задължение, например прекратяване на договор с правонарушител. Реторсиите от своя страна са просто неприятелски действия и не предполагат непременно нарушаване на международно задължение. Забраната за издаване на виза представлява пример за реторсия. И двата вида мерки се срещат в практиката на Европейския съюз.

Международното право си служи с още един термин – „принудителни мерки“<sup>63</sup>. Въпреки че те могат да се използват като еквивалентни на индивидуални или колективни ответни мерки, понятието „принудителни мерки“ се използва преди всичко за колективните (институционализирани) икономически мерки, към които прибягват както Съветът за сигурност на ООН по силата на глава VII от Устава, така и Съветът на ЕС за прекъсване или ограничаване на икономическите отношения на Съюза с една или повече трети страни. За разлика от ответните мерки, принудителните не се свързват задължително с предходни неправомерни действия от страна на държавата–обект на мерките и не винаги предполагат неспазване на международни задължения към същата тази държава.

Общото между ответните и принудителните мерки е в това, че са резултат от процес, който се разгръща в две фази – нормативна и оперативна<sup>64</sup>. В слу-

---

<sup>63</sup> В Устава на ООН на английски език терминът е „enforcement measures“, на френски език – „mesures de coercion“, на испански език – „medidas coercitivas“, на руски език – „принудительные меры“.

<sup>64</sup> Сред авторите, които отдават най-голямо значение на наличието и разграничението на тези две фази, е: **Gazzini**, Tarcisio. The Normative Element Inherent in Economic Collective En-

чая на ответните мерки процесът започва с приемането на едностранни актове от страна на засегнатата държава, които временно да лишат държавата-обект от правна защита на някои нейни иначе защитени интереси. Това е нормативната фаза. Процесът приключва с предприемането на съответните действия, без които решението да се прибегне до ответни мерки едва ли би имало значение за международното право. Това е оперативната фаза. В практиката двете фази трудно могат да се разграничат. Нормативният елемент се откроява в случая на ответни мерки, предприети съвместно в резултат от сключването на споразумение *ad hoc*. Тогава засегнатите държави първо формулират обща политика/поведение спрямо държавата-обект, а след това поемат една спрямо друга задължение да предприемат нужните действия, за да приложат ответните мерки, за които са се споразумели. Двете фази на процеса се разграничават още по-ясно в случая на принудителните мерки. Там нормативните действия на Съвета за сигурност в съответствие с Устава на ООН и на Съвета на ЕС в рамките на ОВППС се отличават от последващите оперативни действия, предприемани на национално ниво.

В международното право липсва общоприето определение на термина „санкции“, включително „икономически санкции“. Международноправната доктрина разглежда санкциите по разнообразен начин – като правомощие (възможност) за гарантиране спазването на нормите; наказание; комплекс от принудителни мерки, прилагани спрямо държава-нарушител; начин да се стимулира изпълнение; отрицателна последица от нарушение; мерки за защита на международния правен ред; мерки, които не включват използването на въоръжена сила за поддържане или възстановяване на международния мир и сигурност; средства за реализиране на международна отговорност; ответни мерки или реторсии. В съвременните международни отношения много от санкциите се налагат в името на укрепването на демокрацията и защитата на правата на човека и не толкова за справяне със заплахи за мира, нарушения на мира или актове на агресия или в отговор на нарушения на задължения *erga omnes*<sup>65</sup>. Подчертава се разнообразието от едностранни санкции – политически, дипломатически, културни, икономически, търговски, финансови, кибер и много други<sup>66</sup>.

---

forcement Measures: United Nations and European Union Practice. In: Economic Sanctions in International Law, Centre for Studies and Research in International Law and International Relations Series, Volume 5. (Ed. by **Picchio-Forlati**, Laura, Linos-Alexandre **Sicilianos**). Leiden: Martinus Nijhoff Publishers, 2004.

<sup>65</sup> UN Human Rights Council, Doc. A/HRC/48/59, Unilateral coercive measures: notion, types and qualification: report of the Special Rapporteur on the negative impact of unilateral coercive measures on the enjoyment of human rights, Alena Douhan. Geneva: UN, 8 July 2021. [cited 20.02.2024], 5–6. Available from: <https://digitallibrary.un.org/record/3936670?v=pdf>.

<sup>66</sup> *Ibid.*, p. 7

В българската доктрина по международно право проф. Благой Видин поставя санкциите и тяхната реализация в контекста на отговорността в международното право и ги определя като реакция на правонарушение. Те са принудителни мерки, осъществявани против държавата-нарушител, като понятието „санкция“ се използва в няколко значения: структурен елемент на правната норма; една от формите на нематериална отговорност; мерки, предприемани от международна организация. В случая на ООН става въпрос за индивидуалните или колективни мерки, налагани в съответствие с Устава за пресичане на противоправно поведение и за осъществяване на отговорност<sup>67</sup>.

Санкциите се определят също така като институционализирани принудителни мерки и се прави уточнението, че ответните мерки не винаги се разграничават от санкциите и от едностранните мерки за прилагане на санкции<sup>68</sup>. Санкциите, разбирани като ответни мерки, предполагат нарушение на международното право в отговор на предходно нарушение от друга държава<sup>69</sup>. Европейският парламент например се придържа към възгледа, че санкциите са мерки, наложени от индивидуален или колективен подател, които прекъсват нормалните отношения или ползи, които иначе биха били предоставени, в отговор на неправомерно поведение от страна на обекта<sup>70</sup>. Подобно широко разбиране обхваща икономически и финансови ограничения, но и мерки от дипломатически характер. Безспорно санкциите не се ограничават до прекъсване/ограничаване на икономически отношения, а обхващат и неикономически мерки. Най-общо те могат да се окачествят като средства от икономическо или дипломатическо естество, чието предназначение, от една страна, е да се променят действията или политиката на обектите на мерките, които са в нарушение на международното право, човешките права, върховенството на правото и демократичните принципи и, от друга, да се насърчи спазването на тези права и принципи.

Схващането за санкциите в международното право е свързано с това за едностранните принудителни мерки. В своя резолюция от 2012 г. Съветът на ООН по правата на човека посочва, че терминът „едностранни принудителни мерки“, който не се съдържа в Устава на ООН, е труден за дефиниране и уточнява, че те обикновено се отнасят до икономически мерки, предприети от една държава, за да доведат до промяна в политиката на друга държава. Най-широко използваните форми на икономически натиск са търговските

---

<sup>67</sup> Видин, Благой. Международно публично право. Обща част. София: Софи-Р, 1999, с. 237.

<sup>68</sup> Alcaide-Fernandes, Joaquin. Countermeasures. Oxford Bibliographies in International Law. Oxford: Oxford University Press, 2020, 1–44, p. 1.

<sup>69</sup> Tilahun, Nathanael. The EU Global Human Rights Sanctions Regime: Between... , p. 8.

<sup>70</sup> European Parliament. Directorate General for External Policies of the Union. Policy Department for External Relations. Targeted sanctions against individuals on grounds of grave human rights violations – impact, trends and prospects at EU level, PE 603.869, April 2018, p. 7.

санкции под формата на ембарго и/или бойкот, както и прекъсване на финансови и инвестиционни потоци между адресанта и адресата на санкциите. Ембаргото отдавна съществува в международното право, като в различните международноправни актове му се придават различни нюанси на значение. То често се разбира като търговска санкция, насочена към предотвратяване на износа към целевата държава, а бойкотите – като мерки с цел пресичане на вноса от целевата държава. Често комбинацията от ограничения на вноса и износа се нарича още търговско ембарго. Така наречените „умни“ или „целенасочени“ санкции, като замразяване на активи и забрани за пътуване, се използват от държавите, за да окажат натиск върху на лица, за които се смята, че са в позиция да повлияят върху вземането на политически решения в дадена държава<sup>71</sup>.

Преобладаващото становище относно едностранните принудителни мерки изисква отделна преценка дали и до каква степен тяхна конкретна форма може да се окаже неправомерна в светлината на различни правни стандарти. Същевременно трябва да се отчита, че разглежданите мерки, независимо от правомерността им съгласно определен корпус от международноправни норми, могат да окажат отрицателно влияние върху правата на човека. През 2020 г. специалният докладчик на ООН за едностранните принудителни мерки и правата на човека, Алена Духан, предупреждава Европейския съюз, САЩ и други държави за отрицателното въздействие на едностранните санкции върху упражняването на човешките права, включително правото на живот, здравеопазване, храна, достъп до информация, справедлив процес, работа и адекватен стандарт на живот<sup>72</sup>.

Алена Духан дава работно определение на понятието „едностранни принудителни мерки“, според което това са мерки, прилагани от държави, групи от държави или регионални организации без или извън разрешението на Съвета за сигурност на ООН, спрямо държави, физически лица или образувания с цел промяна на политиката или поведението на пряко или косвено набелязани държави, ако тези мерки не могат безспорно да бъдат квалифицирани като ненарушаващи международни задължения на прилагачата ги държава или организация или тяхната неправомерност не е изключена по силата на общото

---

<sup>71</sup> UN Human Rights Council, Doc. A/HRC/19/33, Thematic study of the Office of the United Nations High Commissioner for Human Rights on the impact of unilateral coercive measures on the enjoyment of human rights, including recommendations on actions aimed at ending such measures. Geneva: UN, 11 January 2012. [cited 20.02.2024], p. 3. Available from: <https://digitallibrary.un.org/record/719978?v=pdf>.

<sup>72</sup> UN General Assembly, Doc. A/75/209, Negative impact of unilateral coercive measures on the enjoyment of human rights: note by the Secretary-General. Report of the Special Rapporteur, Alena Douhan. New York: UN, 21 July 2020. [cited 20.02.2024]. Available from: <https://digitallibrary.un.org/record/3879215?v=pdf>.

международно право<sup>73</sup>. В тази връзка правата на човека играят ролята на важен квалифициращ критерий. Мерките са правомерни, ако не нарушават права на човека, предвидени в международноправни актове. Неправомерността на натиска, упражняван от държави, които не са пряко увредени, се изключва, ако се прилага в отговор на нарушение на норми *jus cogens*, включително гърби и масови нарушения на правата на човека. Всякакви други мерки ще съставляват едностранна принуда в разрез с международното право и следователно трябва да бъдат оттеглени.

В научната литература в понятието „целеви/целенасочени санкции“ се влага един и същ смисъл – това са политически в основата си мерки, които обаче предполагат преди всичко икономически инициативи, които „подателят“ (адресантът) предприема спрямо конкретен „получател“ (адресат) в целенасочен опит да го накара да спазва международните норми, стандарти и практики<sup>74</sup>. Ако се прибегне до определенията, давани в рамките на Европейския съюз, още през 2003 г. целевите мерки се разбират като мерки, насочени възможно най-точно срещу лицата, които ЕС счита за отговорни за политиките или действията, провокирали неговото решение да наложи ограниченията. Мерките не засягат всички транзакции от определена категория с трета държава, а по-скоро тази част от транзакциите, която включва добре дефинирана категория лица и образувания<sup>75</sup>. Най-тесната форма на целенасочени санкции са индивидуалните мерки, които засягат само определени лица.

Хоризонталните санкции от своя страна не са нов тип мярка, а се състоят от един вид целенасочени санкции – индивидуалните и могат най-добре да се опишат като система за съставяне на списъци, която е организирана тематично и има глобален обхват. Хоризонталните черни списъци включват физически и юридически лица, които не могат да бъдат обхванати от (географските) санкционни режими срещу държави. Повечето санкции срещу държави имат отношение към конкретни кризи – изборно насилие, въоръжен конфликт, разпространение на оръжия за масово унищожение или възпрепятстване на процеси за мир и помирение. За разлика от тях хоризонталните санкции могат да обхванат различни ситуации, възникващи извън кризата, например практики на местни, чуждестранни или мултинационални предприятия в зони на конфликти или райони с ограничена държавност като незаконна експлоатация на природни ресурси, незаконни търговски потоци, големи корупционни схеми

---

<sup>73</sup> Douhan, Alena. Unilateral Coercive Measures: Criteria and Characteristics. [cited 20.02.2024], p. 8. Available from: <https://www.ohchr.org/Documents/Events/WCM/AlenaDouhan.doc>.

<sup>74</sup> Вж. напр. Eriksson, Mikael. EU Sanctions. Three Cases of Targeted Sanctions. In: International Sanctions between Words and Wars in the Global System. (Ed. by Wallenstein, Peter, Carina Staibano). London and N.Y.: Frank Cass Publishers, 2005, 108–125, p. 108.

<sup>75</sup> Council of the European Union. Guidelines on Implementation and Evaluation of Restrictive Measures (Sanctions) in the Framework of the EU Common Foreign and Security Policy, doc. 15579/03, PESC 757, FIN 568, Brussels, 3 December 2003, p. 6.

или груби нарушения на правата на човека. Доколкото хоризонталните санкции се откъсват от географските ограничения, те представляват по-нататъшен етап в развитието на целенасочените санкции. Ето защо в научната литература те се определят като кулминация на индивидуализацията на санкциите<sup>76</sup>.

Глобалният режим на ЕС без никакво съмнение е пример за хоризонтална тематична санкционна система. Той е третият напълно автономен режим на хоризонтални санкции на Съюза. Първият е от 2018 г. срещу използването и разпространението на химическо оръжие, а вторият – от 2019 г. срещу кибератаките. До 2017 г. ЕС управлява само един тематичен режим на санкции във връзка с борба срещу тероризма. Новостта на разглеждания режим намира израз най-вече в хоризонталния му тематичен характер. Той вече не се занимава пряко с политически конфликти и по принцип не е свързан с държавите като политически субекти.

В контекста на Европейския съюз санкциите традиционно се наричат „ограничителни мерки“. Договорът за функционирането на ЕС говори за „ограничителни мерки“, но в заглавията на документи<sup>77</sup>, а и в практиката на Съюза, понятията „санкции“ и „ограничителни мерки“ се използват като взаимозаменяеми и в този смисъл равнозначни. Независимо от наименованието ЕС предпочита да си служи с концепцията за ограничителните мерки, чието съдържание е сходно с използваното от отделните държави членки и от ООН. Съветът на ЕС дава най-общо определение на ограничителните мерки на Съюза от гледна точка на адресатите и целите им. Санкциите се налагат, за да предизвикат промяна в политиката или действията на обекта им (държава, част от държава, правителство, образувания или индивиди както в лично, така и в официално качество) в съответствие с целите, изложени в решение на Съвета по линия на общата външна политика и политика за сигурност на ЕС<sup>78</sup>.

Министерството на финансите на Р България определя ограничителните мерки на ЕС по следния начин: „инструмент, който има за цел да доведе до промяна и/или да ограничи дейности или политики, като например нарушаване на международното право, правата на човека или политики, които не зачитат правовата държава и демократичните принципи. Ограничителните мерки са превантивен и ненаказателен инструмент в рамките на външната политика и действат като своевременен отговор на негативни политически

---

<sup>76</sup> Portela, Clara. Op. cit., p. 27.

<sup>77</sup> Например: Council of the European Union. Basic Principles on the Use of *Restrictive Measures (Sanctions)*, doc. 10198/1/04, REV 1, PESC 450, Brussels, 7 June 2004; Council of the European Union. Guidelines on Implementation and Evaluation of *Restrictive Measures (Sanctions)* in the Framework of the EU Common Foreign and Security Policy, doc. 15114/05, PESC 1084, FIN 475, Brussels, 2 December 2005; документ 15579/03 (бележка 74 по-горе).

<sup>78</sup> Council of the European Union. *Sanctions Guidelines – update*, doc. 5664/18, Brussels, 4 May 2018, p. 5. Макар да не е правнообвързващ, този документ дава необходимата база от определения и стандарти за ефективното и еднообразно прилагане на режима на санкциите на ЕС.

промени и развития, като едновременно с това се изпраща силно политическо послание<sup>79</sup>. Министерството на външните работи на Р България дава сходно, но конкретизиращо определение. В рамките на ОВППС санкциите (ограничителните мерки) на ЕС са инструмент с дипломатически или икономически характер, който се стреми да предизвика промяна в дейности или политики, като нарушаване на международното право или човешките права, или в политики, които не съблюдават върховенството на закона или демократичните принципи. Те могат да бъдат насочени към правителства на трети страни или към недържавни образувания и физически лица (като терористични групировки и терористи). Могат да включват оръжейно ембарго, други конкретни или общи търговски ограничения (забрани за внос и износ), финансови ограничения, ограничения за достъп (визи или забрани за пътуване) или други подходящи мерки<sup>80</sup>.

Ограничителните мерки на ЕС трябва да отговарят на определени *принципи*<sup>81</sup>. Един от най-важните е за спазването на нормите на международното право, което означава преди всичко зачитане на човешките права и основните свободи и в частност – на правото на справедлив съдебен процес и на ефективни правни средства за защита. Налаганите мерки трябва винаги да са пропорционални на целите, които преследват. Друг принцип е за съответствието им на международните задължения на ЕС и неговите държави членки и по-конкретно – на разпоредбите на СТО, ГАТТ и ГАТС. Следващо основно положение е, че ЕС отхвърля възможността за извънтериториално приложение на законодателството на трета страна, налагащо ограничителни мерки, което претендира да регламентира дейността на физически и юридически лица под юрисдикцията на държави членки. ЕС го окачествява като нарушение на международното право и заявява, че ще се въздържа от приемането на законодателни инструменти с извънтериториално приложение<sup>82</sup>. Ограничителните мерки на ЕС се прилагат само в ситуации, в които са налице връзки със Съюза. Други принципи, на които се подчиняват съюзните санкции, имат отношение към освобождаването от тях по причини от хуманитарен характер, както и към прекратяването им поради изтичане на срока им на действие. Освобождаването става след преценка на всеки отделен случай и се дава от

---

<sup>79</sup> <<https://www.minfin.bg/bg/1617>> (20.02.2024)

<sup>80</sup> <<https://www.mfa.bg/bg/ministerstvo/merki-sreshtu-finansiraneto-na-terorizma/ogranichitelni-merki-es>> (20.02.2024)

<sup>81</sup> Предложението за тях е направено през 2004 г. (документ 10198/01/04, бележка 76 по-горе). Осъвременени са през май 2018 г. от Съвета на ЕС (документ 5664/18, бележка 77 по-горе).

<sup>82</sup> В този смисъл са Регламент (ЕО) № 2271/96 на Съвета от 22 ноември 1996 г. относно защитата срещу последиците от извънтериториалното прилагане на законодателство, прието от трета страна, и действията, предприети на основание това законодателство или произтичащи от него, *OB L 309, 29.11.1996 г., стр. 1–6* и Съвместно действие 96/668/ОВППС на Съвета от 22 ноември 1996 г., *OB L 309, 29.11.1996 г., стр. 7*.



компетентните власти на държавите членки. По такъв начин се дава възможност да се отчетат всички засегнати интереси и да се наложат такива условия, че освобождаването да не засяга негативно или да не заобикаля целта на ограничителната мярка. Освобождаването винаги става на основата на съответните законодателни инструменти. Ако има основания за освобождаване от една ограничителна мярка (напр. финансови ограничения), това не означава по подразбиране освобождаване от друга мярка (напр. ограничения на допускането), наложена срещу същото лице или организация.

Европейският парламент разграничава три вида санкции на ЕС според начина, по който те се вписват в универсалните санкционни режими<sup>83</sup>. Единият вид са т. нар. „автономни“ санкции на Съюза. Те се налагат самостоятелно при липса на предходна резолюция на Съвета за сигурност на ООН. Приемат се от Съвета на ЕС, когато Съветът за сигурност не е успял да постигне споразумение по дадения въпрос, което да се обективира в резолюция за налагане на санкции. Вторият вид санкции на ЕС са тези в изпълнение на резолюции на Съвета за сигурност. Тъй като всички членове на ООН са длъжни да прилагат мерките, приети съгласно глава VII от Устава, Съюзът им дава легитимация в европейското законодателство от името на всички свои държави членки. В случая ЕС действа отделно, но не самостоятелно, защото неговите мерки просто привеждат в действие решения на Съвета за сигурност на ООН. Трето, понякога Европейският съюз въвежда автономни санкции, които надхвърлят предвиденото от ООН. Това са допълнителни мерки, които често се основават на текст на резолюции на Съвета за сигурност и се предприемат за засилване на санкционните режими на ООН. Например, когато Съветът за сигурност призовава държавите членки да „проявяват бдителност“ по отношение на прилагането на санкциите, наложени съгласно глава VII, ЕС може да реши да добави санкции. Санкциите на ЕС срещу Иран от 2010 г. насам, КНДР или Либия през 2011 г. са примери за този тип, понякога наричани „допълнителни“ санкции. Досегашната практика показва, че повечето от санкциите на ЕС са в изпълнение на резолюции на Съвета за сигурност, но не винаги правните актове на ЕС покриват изцяло резолюциите на СС на ООН, на които се основават. Съюзът може да разшири санкциите на ООН, като предприеме допълнителни мерки. Той обаче не разполага с правомощия за самостоятелни принудителни мерки с цел поддържане на международния мир и сигурност по смисъла на Устава на ООН.

В специализираната литература, посветена на ограничителните мерки на Европейския съюз, се правят най-разнообразни класификации при прилагането на различни критерии. В случая се акцентира върху предложената от Европейския парламент систематизация, защото тя позволява и всъщност из-

---

<sup>83</sup> European Parliament. Op. cit., 13–14.

иска разясняване на два много важни аспекта на проблема за санкциите на Съюза в широк смисъл в контекста на международното публично право. Първият е за съотношението на принудителните мерки на Съвета за сигурност на ООН и санкциите на ЕС, а вторият – за съотношението между международното право и съюзния правен ред от гледна точка на задължението за спазване на международния правопорядък и в частност – на резолюциите на Съвета за сигурността на ООН.

Общото между двата вида ограничителни мерки е, че се използват от ООН и от ЕС като средства за реакция на актове на агресия, възстановяване на власт на демократично избрани лидери, закрила на човешките права, възпирание и наказване на тероризма, както и за разоръжаване. Оттук нататък започват разликите. Прилагането на мерките на Съвета за сигурност на ООН е задължително за всички държави членки на Организацията, което на практика означава по целия свят. Изпълнението на решенията на ЕС във връзка с налагането на санкции е задължително за държавите членки на Съюза. В случая на ООН санкции могат да бъдат налагани само в ситуации, за които Съветът за сигурност счита, че представляват заплаха за мира, нарушаване на мира или акт на агресия, като мерките най-често се предприемат в отговор, а не толкова като превантивно действие.

Въпреки някои ограничения, произтичащи от международното право и разпоредбите на СТО, ЕС налага санкции в преследване на по-широк кръг от цели в сравнение с ООН. Съветът за сигурност на ООН има на свое разположение различни видове принудителни мерки – от всеобхватни търговски забрани до по-специфичните „умни“ санкции (най-вече под формата на забрани за пътуване, замразяване на финансови активи), до които днес се прибегва все по-често. Обикновено те се допълват с някои по-традиционни средства, като най-често прилаганата от ООН ограничителна мярка е била и продължава да бъде оръжейното ембарго. Без да го изключва, практиката на ЕС показва, че Съюзът разчита преди всичко на санкциите от икономически и търговски характер. Освен налагането на задължителни санкции, Съветът за сигурност на ООН може също така да препоръча санкции, които държавите членки сами да решат дали да приложат. В този случай винаги е ставало въпрос за оръжейно ембарго, като ЕС е взимал решения да приложи подобни мерки във всичките случаи с изключение на ембаргото срещу Грузия през 1993 г. и Йемен през 1994 г. За да се илюстрира напълно взаимодействието или по-скоро допълването между ограничителните мерки на ООН и на ЕС, може да се посочи още една интересна ситуация – когато ООН и ЕС налагат санкции на един и същ обект, но поради различни причини. В периода 1996–2001 г. Съюзът налага на Судан оръжейно ембарго, а ООН – други санкции. И обратното – през 1998 – 2001 г. по време на Косовската криза ООН налага оръжейно ембарго на бивша Югославия, а ЕС – други ограничителни мерки.

ООН е универсална организация, която защитава глобални интереси, сред които основният е поддържането на международните мир и сигурност. Тя налага санкции съгласно своя устав и следи за изпълнението им чрез санкционните комитети към Съвета за сигурност. Европейският съюз, от друга страна, е регионална формация, защитаваща преди всичко регионални интереси<sup>84</sup>. Съюзът налага санкции най-вече с оглед зачитането на човешките права и демократичните принципи на управление, като определя политиката си в тази насока на основата на целите на ОВППС. Глобалният режим на ЕС за санкции за тежки нарушения на правата на човека навсякъде по света обаче е индикация за опита на Съюза да надскочи регионалните измерения на своите интереси и да действа активно в изпълнение на една от целите на външната си дейност, предвидени в чл. 21 на Договора за ЕС, а именно – насърчаване на международна система, основана на добро глобално управление.

Разлика между санкциите на ООН и на ЕС може да се открие и в правното им действие. Резолуциите на Съвета за сигурност произвеждат ефект в международния правен ред, като превръщат разрешеното и допустимо поведение в задължително. Ефективното им прилагане зависи от нагласата на държавите членки, които са задължени или приканени от Съвета за сигурност да предприемат необходимите нормативни или оперативни мерки. От друга страна, освен че налагат задължение на държавите членки да съобразяват националните си политики с позициите, съгласувани на ниво Съюз, решенията на Съвета на ЕС, взети в рамките на ОВППС, проправят пътя за приемане на законодателни актове на основание наДФЕС (регламенти), които са пряко приложими във вътрешното право на държавите членки. Съотношението между санкциите на ООН и тези на ЕС намира израз и във факта, че съдържанието на решението на Съвета за сигурност на ООН за налагане на санкции представлява задължителния минимум от изисквания, към които ЕС може да добави още мерки с решение по линия на ОВППС.

Един от основните въпроси, които занимават изследователите на ограничителните мерки на ЕС, е за обвързването на една наднационална международна организация от задължителните решения на друга международна организация<sup>85</sup>. Въпросът всъщност е дали ЕС има задължение, произтичащо *пряко* от международното публично право и/или от правото на самия Съюз, да прилага резолюциите на Съвета за сигурност на ООН, налагащи санкции. ЕС не е член на ООН и следователно не е страна по устава.

В научната литература все пак се правят опити да се обоснове, че задължението за ЕС да спазва резолюциите на Съвета за сигурност произтича *пряко* от международното право и/или от правото на Съюза. От гледна точка на

<sup>84</sup> Eriksson, Mikael. Op. cit., p. 109.

<sup>85</sup> Bohr, Sebastian. Sanctions by the United Nations Security Council and the European Community. – *European Journal of International Law*, 1993, Vol. 4, № 2, p. 256–268.

международното публично право подобен възглед се подкрепя с чл. 2, т. 5 и т. 6, чл. 48, т. 2, чл. 103 от Устава на ООН, както и с конкретни резолюции на Съвета за сигурност – например, резолюция 687 (1991)<sup>86</sup> и резолюция 748 (1992)<sup>87</sup> изискват от всички държави и международни организации стриктно да спазват разпореденото в тях. Тъй като последователна практика в тази насока така и не се установява, не може да се заключи, че текстовете на две резолюции са достатъчни, за да се твърди, че Съюзът е пряко обвързан с тях.

При създаването на Европейската икономическа общност (ЕИО) държавите членки, с изключение на Федерална република Германия, която става член на ООН през 1973 г., трябва да решат дали да прехвърлят на Общността всички необходими правомощия относно налагането на санкции или да предвидят изключваща клауза, според която си запазват правото да действат в съответствие с Устава на ООН. Отговорът се съдържа в чл. 351 ДФЕС (предишен чл. 234 от Договора за ЕИО – ДЕИО), според който правата и задълженията, произтичащи от споразумения, сключени преди 1 януари 1958 г. или, за присъединяващите се държави – преди датата на тяхното присъединяване, между една или повече държави членки, от една страна, и една или повече трети страни, от друга, не се засягат от разпоредбите на Договорите.

Договорът за създаване на ЕИО, подписан в Рим през 1957 г., не съдържа специална разпоредба относно изпълнението от Общността на резолюции на Съвета за сигурност на ООН за налагане на санкции. Единствено чл. 224 ДЕИО (днес чл. 347 ДФЕС) има отношение по въпроса, доколкото говори за задължения във връзка с опазване на международните мир и сигурност. Този текст дава правното основание, макар и косвено, за налагане на санкции, но предприемането на необходимите мерки в тази връзка не е от компетентността на ЕО, а на държавите членки. В края на 60-те и през 70-те години на 20 век Съветът за сигурност на ООН изисква от държавите членки на ЕО да изпълнят негови резолюции за санкции срещу Родезия. Упражнявайки изключителните си правомощия по чл. 224 ДЕИО, държавите приемат едностранни национални мерки по логиката, че външнополитическият характер на санкциите ги изважда от приложното поле на правото на Общността и по-конкретно – на общата търговска политика, установена с чл. 113 ДЕИО (днес чл. 207 ДФЕС). Този аргумент впоследствие става известен в научната литература като доктрината „Родезия“. Според нея държавите са свободни да налагат икономически санкции срещу трети страни за постигане на политически цели като прилагат национални правила. Това е ситуацията до началото на 80-те години на 20 век. През 1982 г. Съветът на ЕО приема регламент за налагане на СССР на ограничителни мерки (частично търговско ембарго) във връзка със

---

<sup>86</sup> S/RES/687(1991) of 3 April 1991 regarding Iraq-Kuwait, para. 25.

<sup>87</sup> S/RES/748(1992) of 31 March 1992 regarding the Libyan Arab Jamahiriya, para. 7.

ситуацията в Полша<sup>88</sup>. В този регламент чл. 113 ДЕИО е посочен изрично като правно основание за мерките.

В решението си по делото Гърция срещу Съвета<sup>89</sup> Съдът на ЕО за пръв път взема отношение по въпроса за статута на резолюциите на Съвета за сигурност в рамките на общностния правопорядък. Става дума за резолюция 541 от 18 ноември 1983 г., с която Съветът за сигурност призовава всички държави да не признават друга кипърска държава освен Република Кипър. Гърция твърди, че доколкото Турция не е спазила резолюцията, Общността е пренебрегнала това нарушение, като е предоставила специална помощ на Турция, и следователно самата тя е в нарушение на задължение по международното право. Съдът на ЕО отказва да се произнесе по предполагаемото нарушение с аргумента, че резолюцията няма нищо общо с отношенията между ЕО и Турция в контекста на споразумението им за асоцииране. По такъв начин СЕО отрича на резолюцията какъвто и да било ефект в общностния правопорядък и дори не взема отношение по аргумента на Гърция, че ЕО е обвързана от резолюцията на основата на това, което в специализираната литература се определя като принцип на субституцията на държавите членки от страна на Общността. Съдът отхвърля жалбата изцяло, включително като не констатира нарушение на Общността на нейно задължение по международното право. Това решение на Съда на ЕО е показателно за тогавашната нагласа на Общността дали резолюциите на Съвета за сигурност на ООН я обвързват пряко.

В резултат на съчетаното тълкуване на нормите на международното публично право, съдържащи се в Устава на ООН, и тези на правото на ЕС, съдържащи се в договорите, все пак може да се направи извод, че Съюзът е непряко и „производно“<sup>90</sup> задължен да прилага резолюциите на Съвета за сигурност, налагащи санкции. По силата на международното право държавите членки на ООН са длъжни да прилагат резолюциите на Съвета за сигурност с всички средства. Същевременно чл. 48, т. 2 от Устава на ООН разширява това задължение, тъй като според тази разпоредба членовете на ООН изпълняват решенията на Съвета за сигурност и чрез действията им в съответните международни институции, в които членуват. От своя страна държавите членки на ЕС са запазили правомощията си с оглед изпълнението на международните им задължения.

---

<sup>88</sup> Council Regulation (EEC) No. 596/82 of 15 March 1982 amending the import arrangements for certain products originating in the USSR, OJ L 72, 16.03.1982, 15–18.

<sup>89</sup> Case 204/86, *Hellenic Republic v. Council of the European Communities*. Transfer of appropriations from one chapter to another within the Commission's budget estimates for the 1986 financial year (Special aid for Turkey), 27 September 1988, ECLI:EU:C:1988:450.

<sup>90</sup> **Bethlehem**, Daniel. *The European Union*. In: *National Implementation of UN Sanctions*. A Comparative Study. (Ed. by **Gowlland-Debbas**, Vera). Leiden: Martinus Nijhoff Publishers, 2004, 123–165, p. 127.

Въпреки че не говори със собствен глас в Съвета за сигурност на ООН и не е пряко обвързан от решенията му, Европейският съюз играе все по-голяма роля за формулирането и координирането на единна политика по въпросите, които Съветът за сигурност третира в своите резолюции. Може да се каже, че Съюзът счита сам себе си за обвързан, макар и непряко, от името на своите държави членки, да предприема необходимите действия в рамките на своята компетентност за изпълнение на резолюциите на Съвета за сигурност. Договорите на ЕС съдържат разпоредби в подкрепа на тази теза. Чл. 21, пар. 2 ДЕС задава като основна цел на Съюза поддържането на мира и укрепването на международната сигурност съгласно принципите на Устава на ООН. Чл. 34 ДЕС изисква от държавите членки да координират действията си в международните организации и да защитават в тях позициите на Съюза. По силата на чл. 220 ДФЕС върховният представител на Съюза по въпросите на външните работи и политиката на сигурност и Комисията са длъжни да поддържат необходимите отношения на полезно сътрудничество с органите на ООН и нейните специализирани организации. Всички тези текстове обаче свидетелстват по-скоро за политическата ангажираност на ЕС с действията на ООН. От строго правна гледна точка те не могат да се приемат като доказателство за пряко задължение на ЕС да спазва Устава на ООН и да прилага решенията на Съвета за сигурност. От разпоредбата на чл. 351 ДФЕС също не може да се заключи, че резолюциите на Съвета за сигурност са пряко задължителни за самия Съюз.

Решенията на Първоинстанционния съд (ПИС), днес Общият съд на ЕС, постановени през 2005 г. по делата *Yusuf*<sup>91</sup> и *Kadi*<sup>92</sup>, са с голямо значение за обосноваването на възгледа за обвързаност на Съюза от Устава на ООН. И по двете дела, позовавайки се на член 24, т. 1, чл. 25, чл. 41, чл. 48 и чл. 103 от Устава на ООН, Съветът и Комисията се аргументират, че ЕС, подобно на държавите членки на ООН, е обвързан по силата на общото международно право да прилага в рамките на своята компетентност резолюциите на Съвета за сигурност по глава VII от Устава. Правомощията на общностните институции в тази връзка обаче са ограничени, като те не разполагат с никаква възможност да решават по собствено усмотрение. Те не могат да изменят съдържанието на резолюциите, нито да създават механизми за тази цел. От своя страна Съдът най-напред напомня, че Съюзът не е член на ООН, не е адресат на резолюциите на Съвета за сигурност, не е приемник на правата и задълженията на държавите членки за целите на международното публично право и че в

---

<sup>91</sup> Case T-306/01, Ahmed Ali Yusuf and Al Barakaat International Foundation v. Council of the European Union and the Commission of the European Communities, 21 September 2005, ECLI:EU:T:2005:331.

<sup>92</sup> Case T-315/01, Yassin Abdullah Kadi v. Council of the European Union and Commission of the European Communities, 21 September 2005, ECLI:EU:T:2005:332.

съответствие със съдебната практика до момента ЕС като такъв не е пряко обвързан от Устава на ООН и затова няма задължение по общото международно право да изпълнява резолюциите на Съвета за сигурност. Заключение на ПИС обаче е, че по силата на договорите му Европейският съюз все пак трябва да се разглежда като обвързан от задълженията, произтичащи от Устава на ООН, по същия начин както държавите членки.

Нещо повече, представители на международноправната доктрина споделят възгледа, че появата на наднационални организации от типа на Европейския съюз променя традиционните възприятия за международното право. Договорните задължения на държавите членки на ЕС в областта на правата на човека и общите за тях конституционни традиции са се превърнали в източници на правото на ЕС, от които произтичат преки задължения за самия Съюз. Има основания да се очаква, че правото на други международни организации, включително ООН, ще се влияе все повече от подобни развития, тъй като те също започват да практикуват „наднационално“ законотворчество с пряко действие върху индивидите<sup>93</sup>.

Както вече беше изтъкнато, една от целите на външната дейност на Европейския съюз, предвидена в чл. 21 ДЕС, е насърчаване на международна система, основана на добро глобално управление. В този смисъл тук е уместно да се разяснят някои основни положения на концепцията за глобално управление и как закрилата на правата на човека, включително чрез глобалния режим на ЕС, се вписва в нея.

Подходът на глобалното управление разглежда санкциите като инструменти за прилагане на международните правни режими. В този случай легитимността на санкциите се извежда не от присъщото право на държавите, а от тяхната делегирана роля като изпълнители на международни правни норми. Доколкото увреждането е предпоставка за предприемането на ответни мерки, концепцията за самопомощ не може да се използва, за да се обоснове налагането на санкции за нарушения на правата на човека. Разминаването между самопомощта и глобалното управление може да се преодолее чрез преосмисляне на ролята на държавите като самоопределили се пазители на глобалния ред, овластени и задължени да действат в името на глобалния обществен интерес. Беше посочено, че едностранните санкции, които налагат глобални норми, какъвто е случаят на глобалния санкционен режим на Европейския съюз, попадат между тези две системи.

---

<sup>93</sup> **Fassbender**, Bardo. Targeted Sanctions and Due Process. The responsibility of the UN Security Council to ensure that fair and clear procedures are made available to individuals and entities targeted with sanctions under Chapter VII of the UN Charter. A Study Commissioned by the UN Office of Legal Affairs and Follow-up Action by the United Nations. – *International Organizations Law Review*, 2006, Vol. 3, № 2, 437–485, p. 445.

С развитието на международните организации и транснационалните мрежи глобалното управление се превръща в средство за справяне с колективни проблеми на международно ниво по начин, който пряко въздейства върху глобалното общество, отвъд улесняването на междудържавните взаимодействия. В международноправната доктрина се обобщава, че някои от санкциите се осъществяват в рамките на международните организации (едни членове ги налагат, за да принудят други членове да се съобразят с правилата на организацията), а други са разрешени от организацията и изпълнявани от държавите членки. Само по изключение международните организации могат да налагат санкции на отделни физически лица<sup>94</sup>. Режимите на санкции за правата на човека, които са насочени към отделни физически и юридически лица, са поразително развитие, при което държавите и международните организации разработват норми за справяне с нарушенията на правата на човека в световен мащаб. Все пак съществува напрежение между тези режими и принципа на държавния суверенитет и ненамесата във вътрешните работи на държавите.

Съществува сравнително ясна международна правна рамка, приложима по отношение на практиката на санкциите като външнополитически инструмент за самопомощ на ниво държава и санкциите, налагани от международни организации, като израз на глобално управление. Във втория случай най-добрият ориентир и отправна точка е Уставът на ООН. Практиката на Съвета за сигурност се е развила, за да включи предприемането на принудителни мерки за прилагане на нормите в областта на правата на човека и на международното хуманитарно право, стига да е установена връзката с международните мир и сигурност. Когато държавите поотделно или на регионално равнище, както е в случая на Европейския съюз, по собствена инициатива (например чрез приемането на глобалния режим на ЕС), се самоопределят като изпълнители на глобални норми, те не осъществяват самопомощ.

Въпреки че както самопомощта, така и глобалното управление са правомерни по международното право при определени условия, санкциите за правата на човека по същество попадат във втората категория, защото нарушенията им могат да не са свързани с конкретна държава-нарушител (когато са извършени от отделни физически и юридически лица) или изобщо с увредена държава (когато са извършени спрямо собственото население). Санкциите за нарушения на правата на човека не могат да бъдат оправдани като реторсии, когато обхващат мерки (например замразяване на активи), които потенциално могат да доведат до неизпълнение на международни задължения.

Санкциите за правата на човека като форма на глобално управление могат да бъдат обосновани от гледна точка на международното право въз основа на доктрината за ответни мерки от трета страна. Прилагането на контрамерки от

---

<sup>94</sup> Schermers, Henry G., Niels M. Blokker. *International Institutional Law. Unity within Diversity*. Sixth Revised Edition. Leiden/Boston: Brill Nijhoff, 2018, 951–957, 1017–1018.



други държави (включително чрез международни организации) е разрешено само по отношение на колективни задължения (обвързващи определена група държави и произтичащи от многостранен международен договор) или глобални задължения (тези, които се дължат на международната общност като цяло). Поради опасността от злоупотреба, особено в сферата на правата на човека, прилагането на натиск от държави, различни от пряко увредената, що се отнася до задълженията *erga omnes*, е препоръчително да бъде ограничено до нормите *jus cogens*. Следователно държави (и регионални организации), които не са пряко увредени, следва да прилагат ответни мерки само в случай на сериозни нарушения на задължения, произтичащи от императивните норми на общото международно право, както е предвидено в членове 40 и 41 от представения от Комисията по международно право документ относно отговорността на държавите. Към тях Международният съд на ООН отнася сериозни нарушения на правото на самоопределение, на международното хуманитарно право и масовите и груби нарушения на основните човешки права<sup>95</sup>. Тук могат да се добавят и ситуациите, застрашаващи международните мир и сигурност. Същевременно трябва да са отбележи, че не всички задължения в областта на правата на човека имат характер *erga omnes*. Тези, които са придобили статут на норми *jus cogens* или са свързани със забрана *jus cogens*, обаче автоматично се квалифицират като задължения *erga omnes*.

Всеки глобален режим за санкции за правата на човека, приет от държави, представлява инструмент за налагане на международни норми във връзка със закрилата на правата на човека, като ги превърне във външнополитическа цел на държавите. Това е форма на глобално управление, осъществявано на ниво държави. Режимът на ЕС има подобен характер – цели да наложи глобално признати норми, но тъй като Европейският съюз не е организация с глобален мандат, той може да си послужи с каквото законно право имат държавите членки. Същевременно ролята му за утвърждаване на глобални норми го откъсва от самопомощта.

В решението и в регламента, с които се въвежда глобалният режим на Европейския съюз, Съветът на ЕС изброява дванадесет вида нарушения на правата на човека, които, ако за ориентир се вземе наименованието на актовете, сумарно окачествява като тежки. Осъществяването на тези действия служи като критерий за вписване в списъка, поместен в приложенията към двата акта, на физическите или юридическите лица, образуванията или органите, които са адресати на санкциите. Визираните нарушения могат да бъдат отнесени към две основни категории. Първата обхваща нарушения с такава тежест, че самото им извършване изисква набелязване в черния списък – геноцид;

---

<sup>95</sup> Case Concerning Barcelona Traction, Light and Power Company, Limited, Judgment, (Belgium v. Spain), Judgment. I.C.J. Reports 1970, p. 33, para. 34; Case Concerning East Timor (Portugal v. Australia), Judgment, I. C.J. Reports 1995, p. 102, para. 29.

престъпления против човечеството; изтезания и други форми на жестоко, нечовешко или унижително отнасяне или наказание, робство, извънсъдебни екзекуции, екзекуции по бърза процедура и произволни екзекуции и убийства, насилствено изчезване на хора, произволни арести и задържания. Каталогът от нарушения в този случай е изчерпателен. Санкциите за тях се налагат без допълнителни изисквания.

Втората категория включва „други нарушения“ на правата на човека, като списъкът не е изчерпателен: трафик на хора, сексуално и основано на пола насилие, нарушения на свободата на мирни събрания и сдружаване, нарушения на свободата на мнение и на изразяване, нарушения на свободата на религията или убежденията, както и нарушения на правата на човека от лица, извършващи незаконен трафик на мигранти<sup>96</sup>. Очевидно те са с най-малка степен на тежест и могат да служат като критерии за налагане на санкции, само ако са изпълнени две условия, дадени алтернативно – нарушенията да са широко разпространени и систематични или по друг начин сериозно да засягат целите на външната дейност на ЕС.

Почти всички от предвидените действия представляват нарушения на норми на обичайното международно право, които налагат задължения *erga omnes*<sup>97</sup>. Някои от тях, като забраната на геноцида, робството и изтезанията, са се установили не само като обичайни, но и като императивни норми (*jus cogens*) на международното право. Голяма част от изброените от Съвета на ЕС деяния се квалифицират като международни престъпления по смисъла на Римския статут на Международния наказателен съд. Става въпрос конкретно за геноцида, престъпленията против човечеството (в частност поробване, изтезания, насилствено изчезване на лица, сексуално и основано на пола насилие) и някои военни престъпления (в частност изтезание или нечовешко отнасяне, изпълнение на екзекуции без предходен съдебен акт).

Списъкът на възможните действия в нарушение на правата на човека съдържа и елементи, които не са общоприети като налагащи задължения *erga omnes*. Включването им може да се обясни със собствения интерес на Европейския съюз в преследване на приоритетите на външната му политика, което от своя страна е една от индикациите за политизирането на разглеждания инструмент. Примерите са два – трафикът на хора и злоупотребата с правата на човека от извършващите незаконен трафик на мигранти. Въпреки че трафикът на хора се криминализира съгласно международни договори<sup>98</sup>,

---

<sup>96</sup> На български език в Официалния вестник на Европейския съюз се използва изразът „контрабанда на мигранти“.

<sup>97</sup> Tilahun, Nathanael. The EU Global Human Rights Sanctions Regime: Between... pp. 18–19.

<sup>98</sup> Вж. Протокол за предотвратяване, противодействие и наказване на трафика с хора, особено жени и деца, допълващ Конвенцията на ООН срещу транснационалната организирана престъпност, в сила от 2003 г.

статутът му в обичайното международно право все още е спорен. Има аргументи, защитаващи статута *erga omnes* на забраната на трафика на хора, като тя се тълкува в рамките на по-широко определение на забраната на робството, което е норма *jus cogens* съгласно обичайното международно право. Този аргумент обаче бива отхвърлен в равна степен в доктрината<sup>99</sup>.

Формулировката „включително, но не само“ в чл. 1, пар. 1, буква г) на решение (ОВППС) 2020/1999 дава основание за налагане на санкции за нарушения на всякакви други права на човека, стига Съветът на ЕС да е „сериозно загрижен“ по отношение на собствените си цели в международните отношения, сред които могат да бъдат сигурността, геополитическите интереси или икономическата независимост. Единственото ограничение е изискването да се вземе предвид тежестта и/или въздействието на нарушенията, но дори и тогава изискването е приложимо само по отношение на една от трите категории адресати на санкциите – недържавните субекти, които не упражняват ефективен контрол или власт върху дадена територия<sup>100</sup>.

За разлика от американския закон „Магнитски“ глобалният санкционен режим на ЕС не включва корупцията, въпреки че между нея и нарушенията на човешките права често има тясна връзка. В него са изброени конкретни сериозни нарушения на правата на човека. От една страна, стесненият обхват на инструмента може да се тълкува като опит за гарантиране на законността и политическата му надеждност. От друга – като потвърждение, че ЕС е готов да санкционира нарушения на правата на човека в чужбина, но избягва да се занимава с нещо, което може да бъде и вътрешен проблем<sup>101</sup>.

Може да се каже, че решението на Съвета на ЕС въвежда йерархия на нарушенията на правата на човека от гледна точка на сериозността им, тъй като някои нарушения трябва да бъдат широко разпространени, систематични или по друг начин да предизвикват сериозно безпокойство, докато други се квалифицират без допълнителни условия. Например произволните арести или задържания са окачествените като по-сериозни нарушения от сексуалното и основано на пола насилие. Йерархията обаче предполага, че някои права са по-важни от други. Това е в разрез с основното схващане, че правата на човека са взаимосвързани и взаимозависими. Освен това не става ясно дали нарушенията трябва да са системни по своя характер и, ако е така, при какъв брой се покрива критерият за систематичност. В международното право и практика няма установена ясна дефиниция за груби нарушения на правата на човека, което оставя въпроса открит за тълкуване<sup>102</sup>. Определянето на конкретни права на човека като особено основни чрез въвеждане на съмнителна йерархия

<sup>99</sup> **Tilahun**, Nathanael. The EU Global Human Rights Sanctions Regime: Between..., p. 20.

<sup>100</sup> *Ibid.*, p. 22.

<sup>101</sup> **Eckes**, Christina. EU Human Rights Sanctions Regime: Striving for Utopia..., p. 229.

<sup>102</sup> **Van Der Have**, Nienke. *Op. cit.*, p. 66.

на нарушенията крие опасност от подкопаване на резултатите от постоянните усилия на правозащитната общност да подчертае, че всички права на човека са основни, включително социалните и икономическите<sup>103</sup>.

В преамбюла на решение 2020/1999 на правата на човека е придадено значение не само като политическа ценност, но и като международноправно задължение на държавите. Чл. 1, пар. 2 от решението изисква при тълкуването на критериите за определяне на санкциите да се вземат предвид международното обичайно право и общоприетите инструменти на международното право, като е даден набор от дванадесет международни договора в областта на правата на човека, международното хуманитарно право и международното наказателно право<sup>104</sup>. Друг санкционен режим на ЕС не очертава така ясно, но и така широко и разнородно, обхваща си в контекста на международното публично право, освен режима относно разпространението на химическо оръжие, който също се позовава на международен договор (Конвенцията за забрана на химическото оръжие), но само за да дефинира термина „химическо оръжие“, без да определя забранените действия по естество или по друг оперативен начин<sup>105</sup>.

Налагането от ЕС на целенасочени ограничителни мерки по линия на глобалния му санкционен режим е обвързано със зачитане на международното право в областта на правата на човека и на взаимодействието между него и международното хуманитарно право. Отчетен е и фактът, че държавите членки трябва да изпълняват задълженията си по международното право, включително в качеството им на приемащи държави на международни междуправителствени организации, домакини на международни конференции, свикани от или под егидата на ООН, както и по силата на многостранни споразумения, предоставящи привилегии и имунитети. В тези случаи се предвижда възможност държавите членки да предприемат съответните мерки за освобождаване

---

<sup>103</sup> **Eckes**, Christina. *EU Human Rights Sanctions Regime: Striving for Utopia...*, p. 230.

<sup>104</sup> Става дума за: Международния пакт за граждански и политически права; Международния пакт за икономически, социални и културни права; Конвенцията за предотвратяване и наказване на престъплението геноцид; Конвенцията против изтезанията и други форми на жестоко, нечовешко или унизително отнасяне или наказание; Международната конвенция за ликвидиране на всички форми на расова дискриминация; Конвенцията за премахване на всички форми на дискриминация по отношение на жените; Конвенцията за правата на детето; Международната конвенция за защита на всички лица от насилствено изчезване; Конвенцията за правата на хората с увреждания; Протоколът за предотвратяване, противодействие и наказване на трафика с хора, особено жени и деца, допълващ Конвенцията на Организацията на обединените нации срещу транснационалната организирана престъпност; Римският статут на Международния наказателен съд; Европейската конвенция за защита на правата на човека и основните свободи.

<sup>105</sup> Решение (ОВППС) 2018/1544 на Съвета от 15 октомври 2018 година относно ограничителните мерки срещу разпространението и употребата на химическо оръжие, *OB L 259, 16.10.2018 г., с. 25–30*.

от единия вид санкции – забраните за пътуване. Същевременно предназначението на ограничителните мерки е да допринесат за постигането на целите на ОВППС, изброени в чл. 21, пар. 2 ДЕС. Сред тях са както опазване на ценностите и основните интереси, сигурността, независимостта и целостта на ЕС (поставени на първо място), така и утвърждаване и укрепване на правата на човека и принципите на международното право (на второ място). Тълкувайки чл. 1, пар. 1, буква г) от решението, може да се направи изводът, че Съюзът успява „тайно да внедри“ защитата на собствените си интереси като ориентир при преценката на част от критериите за включване в списъците на адресатите на санкции.

Подобно на видовете нарушения на правата на човека възможните обекти на санкции също могат да бъдат разграничени в няколко категории. На първо място са поставени физическите или юридическите лица, образуванията или органите, които са отговорни за извършването на нарушенията. На второ място са тези, които подкрепят извършването им финансово, материално или технически или участват по друг начин, включително чрез планиране, ръководене, нареждане, подпомагане, подготвяне, улесняване или насърчаване на такива действия. На трето място са свързаните с първите две категории, което, макар и потенциално, позволява набелязването на много широк кръг от обекти. Държавни служители или образувания също могат да са обект на санкции. В текста на решението и на регламента изрично е упоменато, че възможните адресати на санкции включват както държавни, така и недържавни субекти, подразделяйки категорията на недържавните участници на субекти, които упражняват ефективен контрол или власт над дадена територия и други недържавни субекти. Налагането на санкции на държавни субекти, а не на самата държава, позволява конструирането на политическа фикция за поддържане на отношения с държавата, като се търси отговорност само от конкретни субекти в нея.

С други думи, в центъра на режима са субектите, които са пряко отговорни за нарушенията на правата на човека. Оттам нататък участието постепенно става непряко и поради тази причина по-проблематично от гледна точка на легитимност и доказателства. С последната категория обхватът се разширява до всички, които са свързани с преките нарушители, но и с насърчаващите подобни действия. По такъв начин глобалната санкционна система на Съюза „хвърля по-широка мрежа, така че да улови и по-големите риби“<sup>106</sup>. Разширяването на персоналния обхват повдига въпроси относно продължителността на санкциите и прага на доказателствата, който трябва да бъде достигнат, за да се докаже участието на набелязаните обекти. За да бъде санкционирано съответното лице, образувание или орган, не е необходим субективният елемент

---

<sup>106</sup> **Blockmans**, Steven. The EU's Magnitsky Act: Obsolete in the Face of Russia's Crimes in Ukraine? – *European Foreign Affairs Review*, 2023, 28, No. 2, 109–116, p. 113.

на знание за увреждането или поне приемане на риска, че може да настъпи нарушение. Адресатите на санкциите се уведомяват *ex post* от Съвета за взетото от него решение да приложи ограничителни мерки под формата на замразяване на финансови средства и икономически ресурси. Наред с това съгласно чл. 11 от регламент (ЕС) 2020/1998 налагащите тези мерки лица, образувания или органи не носят никаква отговорност освен в случай на небрежност. Възниква не по-малко деликатният правен, а и политически въпрос за нарушаването на правата на засегнатите физически и юридически лица и за възможностите им да се ползват от предвидените от закона гаранции. В декларация № 25 по членове 75 и 215 от ДФЕС като цел се поставя и гарантирането на строг съдебен контрол на решенията за налагане на санкции.

Да се направи кратко заключение за комплексен инструмент като глобалния режим на Европейския съюз за санкции за нарушения на правата на човека е много трудно. Тази сравнително нова и новаторска санкционна система на ЕС се движи по границите на международното публично право, правото на Европейския съюз и правото в областта на правата на човека. Само в хода на прилагането и тълкуването на режима ще могат да се черпят аргументи „за“ или „против“ подобни механизми за налагане на санкции за тежки нарушения на човешките права. Амбициозността на Европейския съюз с глобалния му режим е очевидна, но, наскоро установен и станал оперативен, механизмът се нуждае от усъвършенстване на правната му уредба и изчистването ѝ от възможностите за допълнително политизиране на един и без това външнополитически инструмент на Съюза.

## ЛИТЕРАТУРА

- Видин**, Благой. Международно публично право. Обща част. София: Софи-Р, 1999.
- Видин**, Благой и др. Международни отношения. Международно право. Дипломатия. Кратка енциклопедия. София: Сиела, 2001.
- Видин**, Благой. Международно право. София: Сиела, 2020.
- Генов**, Георги П. Междудържавно право. Том 2. Организация на мира. Право на войната. Неутралитет. Университетска библиотека № 208. София, 1940.
- Al-Nassar**, Hanine et al. Guilty Until Proven Innocent? The EU Global Human Rights Sanctions Regime's Potential Reversal of the Burden of Proof. – *Security and Human Rights*, 2022, Vol. 32, № 1–4, 139–163.
- Alcaide-Fernandes**, Joaquin. Countermeasures. Oxford Bibliographies in International Law. Oxford: Oxford University Press, 2020, 1–44.
- Bethlehem**, Daniel. The European Union. In: National Implementation of UN Sanctions. A Comparative Study. (Ed. by **Gowlland-Debbas**, Vera). Leiden: Martinus Nijhoff Publishers, 2004.

- Blockmans**, Steven. The EU's Magnitsky Act: Obsolete in the Face of Russia's Crimes in Ukraine? – *European Foreign Affairs Review*, 2023, 28, № 2, 109–116.
- Bohr**, Sebastian. Sanctions by the United Nations Security Council and the European Community. – *European Journal of International Law*, 1993, Vol. 4, № 2, p. 256–268.
- Brownlie**, Ian. Principles of Public International Law. Seventh Edition. New York: Oxford University Press, 2008.
- Cassese**, Antonio. International Law. New York: Oxford University Press, 2001.
- Conforti**, Benedetto. Chapter 22: The Principle of Non-Intervention. In: International Law: Achievements and Prospects. (Ed. by **Bedjaoui**, Mohammed). Paris: UNESCO, Dordrecht: Martinus Nijhoff Publishers, 1991, 473–475.
- Douhan**, Alena F. Unilateral Coercive Measures: Effects and Legality Issues. – *Yale Journal of International Law* [online]. 20 June 2023. <<https://www.yjil.yale.edu/unilateral-coercive-measures-effects-and-legality-issues/>>.
- Douhan**, Alena. Unilateral Coercive Measures: Criteria and Characteristics. <<https://www.ohchr.org/Documents/Events/WCM/AlenaDouhan.doc>>.
- Eckes**, Christina. EU Human Rights Sanctions Regime: Striving for Utopia Backed by Sovereign Power? – *European Foreign Affairs Review*, 2021, 26, № 2, 219–242.
- Eckes**, Christina. EU Global Human Rights Sanctions Regime: Is the Genie out of the Bottle? – *Journal of Contemporary European Studies*, 2022, Vol. 30, № 2, 255–269.
- Eeckhout**, Piet. EU External Relations Law. Second Edition. New York: Oxford University Press, 2011.
- Eriksson**, Mikael. EU Sanctions. Three Cases of Targeted Sanctions. In: International Sanctions between Words and Wars in the Global System. (Ed. by **Wallenstein**, Peter, Carina **Staibano**). London and N.Y.: Frank Cass Publishers, 2005, 108–125.
- Fassbender**, Bardo. Targeted Sanctions and Due Process. The responsibility of the UN Security Council to ensure that fair and clear procedures are made available to individuals and entities targeted with sanctions under Chapter VII of the UN Charter. A Study Commissioned by the UN Office of Legal Affairs and Follow-up Action by the United Nations. – *International Organizations Law Review*, 2006, Vol. 3, № 2, 437–485.
- Gazzini**, Tarcisio. The Normative Element Inherent in Economic Collective Enforcement Measures: United Nations and European Union Practice. In: Economic Sanctions in International Law, Centre for Studies and Research in International Law and International Relations Series, vol. 5. (Ed. by **Picchio-Forlati**, Laura, Linos-Alexandre **Sicilianos**). Leiden: Martinus Nijhoff Publishers, 2004.
- Letnar Čerňič**, Jernej. The Reformed EU Human Rights Sanctions Regime: A Step Forward or an Empty Threat? – *Business and Human Rights Journal*, 2021, Vol. 6, № 3, 559–566.
- Portela**, Clara. The EU Human Rights Sanctions Regime: Unfinished Business? – *Revista General de Derecho Europeo*, 2021, № 54, 19–44.
- Randelzhofer**, Albrecht, Georg NOLTE. Chapter VII. Action with Respect to Threats to the Peace, Breaches of the Peace, and Acts of Aggression. Article 51. In: The Charter of the United Nations (3<sup>rd</sup> Edition): A Commentary (Oxford Commentaries on International Law). Volume II. (Ed. by **Simma**, Bruno et al.). New York: Oxford University Press, 2012.

- Randelzhofer**, Albrecht. Article 51. – In: *The Charter of the United Nations: A Commentary*. (Ed. by **Simma**, Bruno). New York: Oxford University Press, 1995.
- Schermers**, Henry G., Niels M. **Blokker**. *International Institutional Law. Unity within Diversity*. Sixth Revised Edition. Leiden/Boston: Brill Nijhoff, 2018.
- Simma**, Bruno. Counter-measures and Dispute Settlement: A Plea for a Different Balance. – *European Journal of International Law*, 1994, Vol. 5, № 1, 102–115.
- Tilahun**, Nathanael. The EU Global Human Rights Sanctions Regime: Between Self Help and Global Governance. – *International Community Law Review*, 2023, № 25, 3–35.
- Tilahun**, Nathanael. What Is the Added Value of the EU Global Human Rights Sanctions Regime? – *European Foreign Affairs Review*, 2021, 26, № 3, 477–498.
- Tomuschat**, Christian. Article 2 (3). In: *The Charter of the United Nations. A Commentary*. (Ed. by **Simma**, Bruno). New York: Oxford University Press, 1995.
- Van Der Have**, Nienke. The Proposed EU Human Rights Sanctions Regime: A First Appreciation. – *Security and Human Rights*, 2021, Vol. 30, № 1–4, 56–71.

### **Актове на институциите на ЕС, на ООН, на вътрешното право и др.**

- Регламент за изпълнение (ЕС) 2023/1715 на Съвета от 8 септември 2023 година за прилагане на Регламент (ЕС) 2020/1998 относно ограничителни мерки срещу тежките нарушения на правата на човека, *ОВ L 221I*, 8.09.2023 г., 1–5.
- Регламент (ЕС) 2020/1998 на Съвета от 7 декември 2020 година относно ограничителни мерки срещу тежките нарушения на правата на човека, *ОВ L 410I*, 7.12.2020 г., 1–12.
- Регламент (ЕО) № 2271/96 на Съвета от 22 ноември 1996 г. относно защитата срещу последиците от извънтериториалното прилагане на законодателство, прието от трета страна, и действията, предприети на основание това законодателство или произтичащи от него, *ОВ L 309*, 29.11.1996 г., 1–6.
- Резолюция на Европейски парламент относно европейски режим на санкции за нарушения на правата на човека 2019/2580 (RSP), Страсбург, 14 март 2019 г. *ОВ C 23*, 21.1.2021 г., 108–112.
- Резолюция на Европейски парламент от 11 март 2014 г. относно премахването на изтезанията в световен мащаб (2013/2169(INI)), *ОВ C 378*, 9.11.2017 г., 52–64.
- Резолюция на Европейски парламент от 16 декември 2010 г. относно годишния доклад за 2009 г. относно правата на човека по света и политиката на Европейския съюз в тази област, 2010/2202(INI) <[https://www.europarl.europa.eu/doceo/document/TA-7-2010-0489\\_BG.html](https://www.europarl.europa.eu/doceo/document/TA-7-2010-0489_BG.html)>.
- Решение (ОВППС) 2023/2721 на Съвета от 4 декември 2023 г. за изменение на Решение (ОВППС) 2020/1999 относно ограничителни мерки срещу тежки нарушения на правата на човека. *ОВ L*, 2023/2721, 5.12.2023 г.
- Решение (ОВППС) 2023/1716 на Съвета от 8 септември 2023 година за изменение на Решение (ОВППС) 2020/1999 относно ограничителни мерки срещу тежки нарушения на правата на човека; *ОВ L 221I*, 8.09.2023 г., 6–10.
- Решение (ОВППС) 2020/1999 на Съвета от 7 декември 2020 година относно ограничителни мерки срещу тежки нарушения на правата на човека, *ОВ L 410I*, 7.12.2020 г., 13–19.



Решение (ОВППС) 2018/1544 на Съвета от 15 октомври 2018 година относно ограничителните мерки срещу разпространението и употребата на химическо оръжие, *OB L 259, 16.10.2018 г., 25–30.*

Съвместно действие 96/668/ОВППС на Съвета от 22 ноември 1996 г., *OB L 309, 29.11.1996 г., с. 7.*

Съвместно предложение за Регламент на Съвета относно ограничителните мерки срещу тежките нарушения и погазването на правата на човека, JOIN(2020) 20 final/2, 2020/0305 (NLE), Брюксел, 19.10.2020 г. <<https://eur-lex.europa.eu/legal-content/BG/TXT/HTML/?uri=CELEX:52020JC0020>>

3738th Council meeting Foreign Affairs, Doc. 14949/19, Brussels, 9 December 2019. <[https://www.consilium.europa.eu/media/41952/st14949\\_final-en19.pdf](https://www.consilium.europa.eu/media/41952/st14949_final-en19.pdf)>.

Council of the European Union. Sanctions Guidelines – update, doc. 5664/18, Brussels, 4 May 2018.

Council of the European Union. Guidelines on Implementation and Evaluation of Restrictive Measures (Sanctions) in the Framework of the EU Common Foreign and Security Policy, doc. 15114/05, PESC 1084, FIN 475, Brussels, 2 December 2005.

Council of the European Union. Basic Principles on the Use of Restrictive Measures (Sanctions), doc. 10198/1/04, REV 1, PESC 450, Brussels, 7 June 2004.

Council of the European Union. Guidelines on Implementation and Evaluation of Restrictive Measures (Sanctions) in the Framework of the EU Common Foreign and Security Policy, doc. 15579/03, PESC 757, FIN 568, Brussels, 3 December 2003.

Council Regulation (EEC) No. 596/82 of 15 March 1982 amending the import arrangements for certain products originating in the USSR, OJ L 72, 16.03.1982, 15–18.

EU Action Plan on Human Rights and Democracy 2020 – 2024. <[https://www.eeas.europa.eu/sites/default/files/eu\\_action\\_plan\\_on\\_human\\_rights\\_and\\_democracy\\_2020-2024.pdf](https://www.eeas.europa.eu/sites/default/files/eu_action_plan_on_human_rights_and_democracy_2020-2024.pdf)>.

European Parliament. Directorate General for External Policies of the Union. Policy Department for External Relations. Targeted sanctions against individuals on grounds of grave human rights violations – impact, trends and prospects at EU level, PE 603.869, April 2018.

Foreign Affairs Council: Press remarks by High Representative Josep Borrell after the meeting. EEAS Press Team, 19.02.2024. <[https://www.eeas.europa.eu/eeas/foreign-affairs-council-press-remarks-high-representative-josep-borrell-after-meeting-10\\_en](https://www.eeas.europa.eu/eeas/foreign-affairs-council-press-remarks-high-representative-josep-borrell-after-meeting-10_en)>.

Global Magnitsky Human Rights Accountability Act, S284, 18 May 2016. <<https://www.congress.gov/bill/114th-congress/senate-bill/284/text/es>>.

Jean-Claude Juncker, President of the Commission. State of the Union Address 2018. The Hour of European Sovereignty (12 September 2018). <[https://wayback.archive-it.org/12090/20231103121422/https://commission.europa.eu/system/files/2018-09/soteu2018-speech\\_en\\_0.pdf](https://wayback.archive-it.org/12090/20231103121422/https://commission.europa.eu/system/files/2018-09/soteu2018-speech_en_0.pdf)>.

Magnitsky Act, 14 December 2012, Public law 112–208, Title IV, 22 USC 5811.

Parliamentary Assembly of the Council of Europe. Resolution 2252 (2019). Sergei Magnitsky and beyond: Fighting Impunity by Targeted Sanctions, 22.01.2019.

Sanctions and Anti-Money Laundering Act 2018, UK Public General Acts, 2018 c. 13. <<https://www.legislation.gov.uk/ukpga/2018/13/contents/enacted>>.

Second Chamber of the Dutch Parliament (Tweede Kamer der Staten-Generaal). „Gewijzigde Motie Van Het Lid Omtzigt C.s. Ter Vervanging Van Die Gedrukt Onder Nr. 2511“. Kamerstuk 22112-2529, 3 April 2018. <<https://zoek.officielebekendmakingen.nl/kst-22112-2529.html>>.

Second Chamber of the Dutch Parliament (Tweede Kamer Der Staten-Generaal). „Mensenrechten in Het Buitenlands Beleid.“ Kamerstuk 32735-205, 5 July 2018. <<https://zoek.officielebekendmakingen.nl/kst-32735-205.html>>.

The Power of Focus: Proposal for a European Human Rights Entry Ban Commission, Norwegian Helsinki Committee, European Stability Initiative, and Dutch members of parliament (14 Nov. 2018). <<https://www.esiweb.org/pdf/Appeal%20-%20For%20a%20European%20Human%20Rights%20Entry%20Ban%20Commission%20-%2014%20Nov%202018.pdf>>.

UN Human Rights Council, Doc. A/HRC/48/59, Unilateral coercive measures: notion, types and qualification: report of the Special Rapporteur on the negative impact of unilateral coercive measures on the enjoyment of human rights, Alena Douhan. Geneva: UN, 8 July 2021. <<https://digitallibrary.un.org/record/3936670?v=pdf>>.

UN General Assembly, Doc. A/75/209, Negative impact of unilateral coercive measures on the enjoyment of human rights: note by the Secretary-General. Report of the Special Rapporteur, Alena Douhan. New York: UN, 21 July 2020. <<https://digitallibrary.un.org/record/3879215?v=pdf>>.

UN Human Rights Council, Doc. A/HRC/19/33, Thematic study of the Office of the United Nations High Commissioner for Human Rights on the impact of unilateral coercive measures on the enjoyment of human rights, including recommendations on actions aimed at ending such measures. Geneva: UN, 11 January 2012. <<https://digitallibrary.un.org/record/719978?v=pdf>>.

Ursula von der Leyen, President of the EU Commission. State of the Union Address 2020. **Building the World We Want to Live in: A Union of Vitality in a World of Fragility** (16 September 2020). <[https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/en/SPEECH\\_20\\_1655](https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/en/SPEECH_20_1655)>.

### **Съдебна практика**

Court of First Instance of the European Communities. Case T-306/01, Ahmed Ali Yusuf and Al Barakaat International Foundation v. Council of the European Union and the Commission of the European Communities, 21 September 2005, ECLI:EU:T:2005:331.

Court of First Instance of the European Communities. Case T-315/01, Yassin Abdullah Kadi v. Council of the European Union and Commission of the European Communities, 21 September 2005, ECLI:EU:T:2005:332.

Court of Justice of the European Communities. Case 204/86, Hellenic Republic v. Council of the European Communities. Transfer of appropriations from one chapter to another within the Commission's budget estimates for the 1986 financial year (Special aid for Turkey), 27 September 1988, ECLI:EU:C:1988:450.

International Court of Justice. Case Concerning East Timor (Portugal v. Australia), Judgment, I.C.J. Reports 1995.

International Court of Justice. Application of the Convention on the Prevention and Punishment of the Crime of Genocide (Bosnia and Herzegovina v. Yugoslavia (Serbia and Montenegro)) (Oral Proceedings) I.C.J. Verbatim Record [1993] CR 93/13 and CR 93/33.

International Court of Justice. Case Concerning Barcelona Traction, Light and Power Company, Limited, Judgment, (Belgium v. Spain), Judgment. I.C.J. Reports 1970.

International Court of Justice. Case Concerning Military and Paramilitary Activities in and against Nicaragua (Nicaragua v. United States of America). Merits, Judgment. I.C.J. Reports 1986.