

OSNOVNI ELEMENTI ZAKONA O MEĐUNARODNIM RESTRIKTIVNIM MERAMA

Damir Kovačević
Ministarstvo spoljnih poslova Republike Srbije
Branko Krga

Međunarodni odnosi, posmatrani u multilateralnoj i bilateralnoj sferi, odvijaju se u amplitudi čiji su polovi saradnja i sukob. Iz raznih razloga, pojedine države prema drugim državama, kao i zvanični organi međunarodne zajednice prema pojedinim državama, mogu uvesti i uvodili su restriktivne mere. Republika Srbija u svojoj međunarodnoj politici, uglavnom, pridržava se primene restriktivnih mera koje su uvodile Ujedinjene nacije ili OEBS. Na putu ka EU Republika Srbija će biti u prilici da testira svoj pravni okvir i uvođenjem Zakona o restriktivnim merama, koji treba da bude usaglašen sa pravnim sistemom EU. U radu je predložen i nacrt takvog zakona.

Ključne reči: *Evropska unija, Republika Srbija, restriktivne mere*

Uvod

Nakon dobijanja datuma za otpočinjanje pregovora za prijem Republike Srbije u Evropsku uniju (EU), potrebno je teorijski i praktično razraditi bitne aspekte Zajedničke spoljne i bezbednosne (ZSBP) EU i u skladu sa njima i obaveze koje će Republika Srbija imati u pregovorima u poglavlju 31.

Fokus ovog rada i istraživanja u njemu stavljen je na razmatranje potrebe opšteg pravnog regulisanja, na nacionalnom nivou, uvođenja, sprovođenja, nadzora i ukidanja međunarodnih restriktivnih mera (sankcija) EU, kao jednog od bitnih aspekata Zajedničke spoljne i bezbednosne politike EU.

Da bi se ostvario cilj istraživanja, u delovima koji slede obuhvaćeno je:

- pojam međunarodnih restriktivnih mera;
- praksa UN i EU u primeni sankcija;
- obaveze Republike Srbije prema ovim organizacijama u oblasti restriktivnih mera;
- pravni okvir za primenu međunarodnih restriktivnih mera u Republici Srbiji i
- osnovni pravni instituti nacionalnog zakona o međunarodnim restriktivnim merama.

Na osnovu iznetog, izrađen i jedan od mogućih nacrti zakona o međunarodnim restriktivnim merama.

S obzirom na to da Republika Srbija, osim restriktivnih mera EU, primenjuje sankcije i drugih međunarodnih organizacija, osnovni elementi zakona o međunarodnim restriktivnim merama definišaće se tako da se mogu primeniti u svakom slučaju kada Srbiju na to obavezuje članstvo u nekoj međunarodnoj organizaciji ili sprovođenje njenih osnovnih spoljnopolitičkih prioriteta.

* Prof. dr Branko Krga je general u penziji.

Pojam i klasifikacija međunarodnih restriktivnih mera

Prilikom određivanja pojma međunarodnih restriktivnih mera većina teoretičara ističe da ne postoji njihova opšteprihvaćena definicija. Kroz istoriju međunarodnih odnosa međunarodne restriktivne mere primenjivane su iz različitih motiva, od različitih subjekata, u odnosu na različite subjekte, a imale su i veoma različit sadržaj, zbog čega ih je moguće pojmovno odrediti na različit način.

U odnosima između država do I svetskog rata međunarodne restriktivne mere, pre svega, predstavljale su meru prinude uvedene radi promene neželjenog spoljnopolitičkog postavljanja druge države ili grupe država. Primer ovakvih mera predstavljaju trgovinske sankcije, koje je Austrougarska krajem 1905. godine uvela Srbiji, nezadovoljna činjenicom da je Srbija sklopila Ugovor o carinskom savezu sa Bugarskom. Zabrana uvoza i transporta stoke, živine i poljoprivrednih proizvoda iz Srbije, nakon tzv. carinskog rata, uslovia je promenu postavljanja Srbije i ostvarenje prioriteta Austrougarske.

Nakon stvaranja Lige naroda, međunarodne restriktivne mere dobijaju šire značenje. Onako kako su kodifikovane u Paktu Lige, one postaju i sredstvo kolektivne odbrane (u slučaju agresije države nečlanice na državu članicu) i sankcija u slučaju kršenja međunarodnog prava (u slučaju nedopuštenog rata ili neispunjenja odluke arbitražnih ili sudskih organa).

Ujedinjene nacije, kao univerzalna svetska organizacija čiji je prevashodni cilj očuvanje međunarodnog mira i bezbednosti, u Povelji UN proširuju pojam međunarodnih restriktivnih mera i definišu ih kao skup mera koje države članice primenjuju, u slučaju pretnje miru, kršenja mira ili akta agresije, a radi očuvanja ili ponovnog uspostavljanja međunarodnog mira i bezbednosti. Osim što ih definiše kao sredstvo za očuvanje mira i bezbednosti, tokom prakse primene sankcija UN ustanovljava i tzv. ciljne sankcije, koje se mogu primenjivati, osim na državu kao subjekt međunarodnih odnosa, i na nedržavne entitete, pravna lica, grupe i pojedince.

Nakon završetka hladnog rata, EU, OEBS i druge međunarodne organizacije, pozivajući se u svojim osnivačkim aktima na veoma širok skup vrednosti i načela kojima se rukovode, predviđaju mogućnost primene sankcija i u slučajevima ugrožavanja tih opšteprihvaćenih vrednosti i načela, čime se pojam međunarodnih restriktivnih mera dodatno proširuje.

Imajući u vidu navedenu praksu, međunarodne restriktivne mere se u najširem smislu mogu odrediti kao:

- skup osmišljenih, planiranih i dogovorenih mera ograničavanja nekog prava,
- mere koje primenjuje jedna ili više država,
- mere protiv jedne ili više drugih država, državnog ili nedržavnog entiteta, pravnog lica, međunarodne organizacije, grupe ili pojedinca,
- mere radi promene njihovog neželjenog ponašanja,
- mere čiji je cilj ostvarenje nekog spoljnopolitičkog prioriteta, zaštite međunarodnog prava, zaštite međunarodnog mira i bezbednosti ili očuvanja nekih opšteprihvaćenih normi i vrednosti.

Ovako pojmovno određene, u zavisnosti od toga ko ih uvodi, kome se uvode, u kom cilju se uvode, kao i kakva im je priroda, restriktivne mere moguće je klasifikovati na različite načine.

Tako, u zavisnosti od toga da li sankcije uvodi jedna država ili više njih, restriktivne mere mogu se podeliti na:

- unilateralne i
- multilateralne.

Unilateralne restriktivne mere pojedinačne države uvode se u skladu sa sopstvenim spoljnopolitičkim prioritetima, dok multilateralne uvodi više država ili međunarodna organizacija, najčešće radi zaštite određenih opšteprihvaćenih normi ili vrednosti.

Prema subjektima kojima se uvode moguće ih je podeliti na one koje se odnose na:

- države – vlade,
- međunarodne organizacije,
- nedržavne aktere ili entitete (npr. deo države ili terorističku organizaciju),
- pravna lica (npr. banke preko kojih totalitarni režimi pod sankcijama vrše novčane transakcije) i
- fizička lica (npr. pripadnici političkih i vojnih elita i njihovih porodica ili pojedinci povezani sa terorističkim organizacijama).

Prema prirodi ili sadržaju restriktivne mere mogu biti:

- diplomatske (prekid ili snižavanje nivoa odnosa, suspenzija ili isključenje iz članstva međunarodne organizacije)
- ekonomske (trgovačke) restriktivne mere (potpuna ili delimična obustava trgovine i ekonomske saradnje);
- specifične ekonomske (trgovačke) restriktivne mere - embargo na naoružanje ili robu dvostruke namene; zabrana prometa naftom, naftnim derivatima ili drugim robama koje se mogu koristiti za vojne ili represivne svrhe;
- finansijske sankcije i zamrzavanje sredstava;
- zabrana ulaska ili tranzita preko određene teritorije;
- prekid saobraćajnih veza;
- sportske, kulturne, obrazovne itd.

Prema obimu, odnosno teritorijalnom delu koji obuhvataju, međunarodne restriktivne mere mogu biti:

- blanko, kada se odnose na teritoriju cele države;
- selektivne, kada se odnose na tačno određeni deo teritorije države ili kada se odnose na tačno određene nedržavne subjekte na teritoriji neke države;
- globalne, kada se odnose na pojedince, grupe ili organizacije gde god da su locirani.

U najvećem broju slučajeva, Republika Srbija primenjuje međunarodne restriktivne mere koje uvodi Savet bezbednosti (SB) UN ili Savet EU. Prema Povelji Ujedinjenih nacija (glava 7, član 41) Savet bezbednosti UN je odgovoran za usvajanje rezolucija čije mere su obavezujuće za sve članice UN, a koje imaju za cilj održavanje i uspostavljanje mira i bezbednosti.

Sa druge strane, EU, osim sprovođenja restriktivnih mera UN, i samostalno usvaja restriktivne mere u skladu sa različitim ciljevima sopstvene spoljne i bezbednosne politike, politikom zaštite ljudskih prava, vladavine prava i demokratskih principa. Uvođenje restriktivnih mera EU regulisano je članovima 29 Ugovora o EU i 215 Ugovora o funkcionisanju EU.

Restriktivne mere međunarodnih organizacija

Međunarodne organizacije primenjuju restriktivne mere najčešće zbog zaštite nekih opšteprihvaćenih vrednosti ili načela, kojima se rukovode i koja su sadržana u njihovim osnivačkim aktima. U najvećem broju slučajeva međunarodne organizacije donose odluku o uvođenju sankcija, dok je obaveza država članica da tu odluku uvedu u nacionalni pravni sistem i primene je u odnosu na subjekte koji se sankcionišu.

Republika Srbija primenjuje sankcije UN, OEBS, ali i drugih organizacija čiji je član, a pridružuje se i restriktivnim merama međunarodnih organizacija čije nije član (EU), kada je to u skladu sa njenim spoljnopolitičkim prioritetima.

Za potrebe definisanja osnovnih elemenata zakona o međunarodnim restriktivnim merama obradiće se praksa dve najznačajnije međunarodne organizacije i to samo u onom delu koji je neophodan za zaključivanje o potrebi opšteg pravnog regulisanja ove oblasti na nacionalnom nivou i definisanja osnovnih elemenata nacionalnog zakona o međunarodnim merama ograničavanja.

Meunarodne restriktivne mere UN

Međunarodne restriktivne mere UN primenjuju se u skladu sa međunarodnim pravom i u skladu sa Poveljom UN. Savet bezbednosti UN je nadležan organ UN za donošenje odluke o uvođenju sankcija. Najznačajniji pravni akti koje SB UN primenjuje prilikom uvođenja sankcija su:

- Povelja UN,
- privremena pravila o postupku rada SB UN,
- Rezolucija SB UN 1760 (2006) i
- Rezolucija SB UN 1904 (2006)

Radi ustanovljenja najbolje prakse u formulisanju, sprovođenju, evaluaciji, ukidanju i nadzoru nad sprovođenjem sankcija, članice Saveta bezbednosti su, 17. aprila 2000. godine, ustanovile neformalnu radnu grupu, koja je, imajući u vidu dotadašnju praksu, izradila i *Smernice o opštoj praksi za poboljšanje efektivnosti sankcija UN (S/2006/997)*. Navedeni dokument predstavlja značajan izvor za primenu međunarodnih restriktivnih mera, kako za sam SB UN, tako i za države članice koje mere primenjuju.

Savet bezbednosti UN uvodi restriktivne mere na osnovu glave VII Povelje UN, u formi rezolucija Saveta. Shodno članu 39 glave VII Povelje UN, SB može utvrditi postojanje pretnje miru, kršenja mira ili akta agresije i, u skladu s tim, dati preporuke za prevazilaženje takve situacije. Ukoliko preporuke ne postignu cilj, SB UN može odlučiti o merama koje je neophodno preduzeti kako bi se očuvao ili ponovo uspostavio međunarodni mir i bezbednost.

U članu 41 Povelje, koji uređuje uvođenje restriktivnih mera, koje nemaju oružani karakter, definisano je da SB UN može odlučiti koje restriktivne mere će primeniti kako bi potkrepio svoje odluke zasnovane na članu 39 Povelje. Član 41. definiše da te mere mogu uključiti odluku o:

- potpunom ili delimičnom prekidu ekonomskih odnosa;
- prekidu železničkih, morskih, vazdušnih, poštanskih, telegrafskih, radio i drugih komunikacionih veza sa državom ili entitetom kojima se uvode sankcije;
- različitim oblicima snižavanja diplomatskih odnosa.

Na osnovu člana 42 Povelje, ukoliko se mere iz člana 41 pokažu kao neadekvatne, SB može odlučiti i o preduzimanju akcija koje uključuju i oružane snage u vazдушnom prostoru, na moru i zemlji. Takve akcije mogu podrazumevati:

- demonstraciju;
- blokadu zemlje ili entiteta;
- oružanu intervenciju.

Ovakvo kako su definisane u Povelji UN, restriktivne mere usmerene su, pre svega, na države kao subjekte međunarodnog prava ili delove država, odnosno nedržavne entitete. Ipak, tokom primene restriktivnih mera uočeno je da one neselektivno pogađaju sve kategorije stanovništva na teritoriji na kojoj se uvode, bez obzira na to da li je njihovo ponašanje uzrok uvođenja sankcija. Kao rezultat želje da se restriktivnim merama kazne pre svega donosioci političkih odluka i uopšte oni koji su odgovorni za narušavanje međunarodnog mira i bezbednosti, razvijen je poseban sistem ciljnih ili pametnih sankcija, kojima se proširio i krug subjekata prema kojima se primenjuju sankcije. S obzirom na dosadašnju praksu UN, odluke SB o uvođenju međunarodnih restriktivnih mera mogu se primenjivati u odnosu na:

- države;
- državne ili nedržavne entitete;
- pravna lica;
- međunarodne organizacije;
- grupe (npr. Al Kida) i
- pojedince.

Savet bezbednosti u svojim odlukama o uvođenju restriktivnih mera, osim pravnog osnova i subjekta u odnosu na koga se primenjuju restriktivne mere, određuje i vrste sankcija koje se primenjuju. Rezolucije SB sadrže tačan opis restriktivnih mera koje se uvode, ciljeve koji se žele postići njihovim uvođenjem, vremenski okvir u kojem važe, kao i uslove pod kojima se neki subjekt može staviti na konsolidovanu listu sankcija, ukoliko se radi o ciljnim ili selektivnim sankcijama. Prilikom uvođenja restriktivnih mera, s obzirom na to da one nemaju isključivo kazneni karakter, već da treba da utiču i na otklanjanje neželjenog ponašanja, rezolucije sadrže i odredbe koje preciziraju uslove pod kojima sankcije mogu biti redukovane ili ukinute. Najčešće restriktivne mere koje SB koristi u svojim rezolucijama su:

- uvođenje odgovarajućeg ekonomskog ili trgovinskog embarga;
- različiti oblici finansijskih sankcija (zamrzavanje finansijskih sredstava ili imovine);
- embargo na trgovinu naoružanjem;
- zabrana putovanja, odnosno ulaska u pojedine zemlje ili tranzita preko njih;
- različiti oblici suspendovanja saradnje u oblastima sporta, kulture, nauke itd.

Važan pravni institut, koji se razvio tokom prakse primene restriktivnih mera UN, a koji je implementiran i u većini nacionalnih zakona o međunarodnim restriktivnim merama, predstavljaju izuzeci od primene sankcija iz humanitarnih razloga. Tako, na primer, moguće je predvideti izuzetak od primene restriktivne mere zamrzavanja imovine i finansijskih sredstava za lice na konsolidovanoj listi sankcija, ukoliko mu je ona potrebna za lečenje ili podmirenje osnovnih životnih potreba. Ovakvi izuzeci obično su striktno obrazloženi u rezoluciji kojom se uvode sankcije.

Za učešće u postupku sprovođenja, ali i nadzor nad primenom međunarodnih restriktivnih mera koje uvodi SB UN, nadležni su privremeni komiteti za sprovođenje i nadgledanje primene sankcija, sastavljeni od predstavnika članica SB UN. Osnivanje komiteta za sankcije omogućeno je na osnovu člana 28 Privremenih pravila postupka SB UN, koja predviđaju da se rezolucijom kojom se uvode sankcije mogu osnivati i navedeni komiteti. Nadležnosti komiteta definisane su u samoj rezoluciji, uz obavezu komiteta da nakon početka rada donese smernice o radu. Najznačajnije nadležnosti komiteta za sankcije su:

- uspostavljanje liste lica ili entiteta prema kojima se sprovode sankcije;
- stavljanje na listu novih lica ili entiteta prema kriterijumima koji su definisani u samoj rezoluciji;
- delisting, odnosno njihovo skidanje sa liste, u slučajevima kada se utvrdi da su ispunjeni uslovi za to;
- nadgledanje sprovođenja restriktivnih mera u državama članicama,
- uključujući i zahtevanje izveštaja o sprovođenju sankcija.

Radí obezbeđenja uslova za postojanje fer i transparentne procedure za stavljanje lica i entiteta na liste sankcija, za njihovo skidanje sa liste sankcija, kao i za utvrđivanje, od slučaja do slučaja, kada bi trebalo primeniti tzv. humanitarne izuzetke od potpune ili delimične primene utvrđenih sankcija, SB je 19.12.2006. godine usvojio Rezoluciju 1760 (2006) u kojoj je pozvao generalnog sekretara da u okviru Sekretarijata ustanovi pomoćni organ, tzv. kontakt-tačku, koja bi pomogla komitetima i bila odgovorna za prijeme svih zahteva za delisting (osim onih koji se odnose na terorističku listu Al Kaide), kao i za učešće u navedenim nadležnostima komiteta, shodno pravilima sadržanim u Aneksu II navedene rezolucije. Prema regulativi UN, lica ili entiteti stavljeni na liste sankcija mogu podnositi zahteve za delisting direktno kontakt-tački ili posredno preko države čiji su državljani ili rezidenti.

Posebnom Rezolucijom SB UN 1904 (2009) ustanovljena je i Kancelarija ombudsmana, koja je nadležna za proces delistinga lica i entiteta sa tzv. terorističke liste Al Kaide i pomoć komitetu za sankcije za ovu terorističku listu.

Shodno članu 25 Povelje UN, koji propisuje da su države članice u obavezi da private sve odluke SB UN, i sprovedu ih u skladu sa odredbama Povelje, jasno je i da odluke SB o uvođenju restriktivnih mera obavezuju države članice da ih sprovedu.

Način na koji će države članice pravno urediti primenu mera i njihovu implementaciju u nacionalni pravni sistem nije određen, s tim što one svakako treba da se sprovedu u duhu Povelje i osnovnih pravnih instituta i prakse UN u ovoj oblasti.

Međunarodne restriktivne mere EU

Zajednička spoljna i bezbedonosna politika (ZSBP) EU predstavlja mehanizam za usaglašavanje država članica u oblasti spoljne i bezbednosne politike i pozicioniranje EU kao jedinstvenog subjekta u navedenim oblastima. Države članice moraju biti sposobne da sprovedu politički dijalog u okviru formiranja ZSBP, da se usaglase sa izjavama EU, da učestvuju u aktivnostima EU i da primenjuju dogovorene akcije ZSBP EU.

ZSBP EU se zasniva na pravnim tekovinama, uključujući pravno obavezujuće međunarodne sporazume, i na političkim dokumentima. Pravne tekovine EU sastoje se od odluka, političkih deklaracija, zajedničkih akcija, zajedničkih stavova i sporazuma.

U okviru formulisanja i sprovođenja ZSBP, EU kao jedno od sredstava te politike koristi i uvođenje i sprovođenje restriktivnih mera, koje su zasnovane ili na primeni obavezujućih rezolucija Saveta bezbednosti UN ili na pravnim tekovinama EU. Organ nadležan za donošenje odluke o uvođenju restriktivnih mera je Savet EU.

U slučaju sprovođenja rezolucija SB UN odluka Saveta EU o uvođenju restriktivnih prilagođava se rezoluciji SB UN, kojom se uvode sankcije. Savet EU može odlučiti da sprovede i oštrije restriktivne mere od onih koje je predvideo SB UN u obavezujućoj rezoluciji.

Restriktivne mere koje EU autonomno donosi su deo tzv. sveobuhvatnog pristupa u sprovođenju ZSBP i EU ih preduzima tek kada proceni da su aktivnostima nekog subjekta ugrožene neke opšte vrednosti ili strateški interesi Unije i kada se iscrpu druge mere i akcije koje Unija preduzima u okviru ZSBP.

U oba slučaja, za uvođenje međunarodnih restriktivnih mera, koje se donose u okviru ZSBP, neophodna je odgovarajuća odluka Saveta EU, koja mora biti u skladu sa pravnim tekovinama Unije koje regulišu ovu oblast. Najznačajnije pravne tekovine EU koje regulišu oblast restriktivnih mera su:

- Ugovor o EU (Naslov V čl. 21–46),
- Ugovor o funkcionisanju EU (Naslov IV čl. 215),
- najbolja praksa u efektivnoj primeni finansijskih restriktivnih mera (doc. 8666/1/2008 REV 1),
- osnovna načela za primenu restriktivnih mera (sankcija) (doc. 10198/1/04),
- smernice za implementaciju i evaluaciju restriktivnih mera (sankcija) u okviru ZSBP EU (doc. 11205/12),
- preporuke radnih metoda za donošenje autonomnih sankcija EU (doc. 18920/12),
- Regulativa ES 2271/96 i Zajednička akcija 96/668/CFSP od 22.11.1996. u vezi sa zaštitom od ekstrateritorijalne primene legislativne treće zemlje,
- Zajednička akcija 2000/401/CFSP (OJ L 159, 30.6.2000, str. 216),
- Regulativa ES br. 428/2009 od 5.5.2009. (čl. 2. st. 1),
- Zajednička lista vojne opreme koju je usvojio Savet 22.3.2012, a objavljena je u OJ C 85,
- Regulativa ES 428/2009 o kontroli izvoza robe dvostruke namene,
- zajednička pozicija Saveta 2003/468/CFSP o kontroli posredovanja u trgovini oružjem i
- mandat i radni metodi radne grupe „CP 931”, koji se odnose na stavljanje i skidanje ciljanih subjekata sa „Liste terorista” (doc. 10826/1/07 REV 1).

Restriktivne mere EU moraju biti u skladu sa međunarodnim pravom, ne mogu se donositi volontaristički, kao sredstvo prinude u međunarodnim odnosima i moraju biti usklađene sa principima i ciljevima ZSBP, formulisanim u članu 21. Ugovora o EU. U stavu 1 navedenog člana ističe se da će akcije Unije (uključujući i uvođenje sankcija) na međunarodnoj sceni biti vođene principima na kojima je zasnovana i na kojima se razvijala i širila sama EU:

- demokratiji;
- vladavini prava;
- univerzalnosti i nedeljivosti ljudskih prava i temeljnih sloboda;
- poštovanju ljudskog dostojanstva, principa jednakosti i solidarnosti i
- poštovanju povelje UN i međunarodnog prava.

U stavu 2 istog člana precizirani su i ciljevi Unije prilikom definisanja i sprovođenja zajedničke politike i akcije. To su:

- očuvanje vrednosti, strateških interesa, bezbednosti, nezavisnosti i integriteta Unije;

- konsolidacija i podrška demokratiji, vladavini prava, ljudskim pravima i međunarodnom pravu;
- očuvanje mira, prevencija konflikata i jačanje međunarodne bezbednosti u skladu sa Poveljom UN, principima Helsinškog završnog akta i Pariske povelje, uključujući i njen deo o spoljnim granicama;
- podsticanje održivog ekonomskog, socijalnog i ekološkog razvitka zemalja u razvoju, radi iskorenjivanja siromaštva;
- ohrabrivanje svih zemalja da se integrišu u svetsku ekonomiju, kroz ukidanje restrikcija u pogledu međunarodne trgovine;
- promovisanje mera za očuvanje i unapređenje životne sredine, kao i održivog upravljanja svetskim prirodnim resursima, radi održivog razvoja;
- pomoć stanovništvu, regionima ili državama u suočavanju sa prirodnim ili drugim katastrofama i
- promovisanje međunarodnog sistema zasnovanog na jačoj multilateralnoj saradnji i dobrom globalnom upravljanju.

Ukoliko su ispunjeni uslovi iz člana 21 Ugovora o EU, Savet može na predlog države članice, Visokog predstavnika za spoljnu i bezbednosnu politiku ili na osnovu zajedničkog predloga Visokog predstavnika i Evropske komisije doneti odluku o uvođenju sankcija. U zavisnosti od toga ko je nadležan za sprovođenje sankcija, ali i vrste restriktivnih mera koje se primenjuju, odluka može biti zasnovana na članu 29 Ugovora o EU ili na članu 215 Ugovora o funkcionisanju EU.

Ukoliko se uvode diplomatske (proterivanje diplomata, snižavanje nivoa odnosa, bojkot poseta), sportske i kulturne sankcije, sankcije na trgovinu oružjem ili sankcije koje podrazumevaju zabranu putovanja, Savet će doneti odluku na osnovu člana 29 Ugovora o EU, u kojoj će biti naveden pravni osnov uvođenja sankcija, ciljevi koji se žele njima postići, lista sankcija koje se uvode, kao i podaci o subjektima prema kojima se uvode. U navedenom slučaju za sprovođenje ovakve odluke, kao i za nadzor nad njenom primenom i izveštavanje o tome Evropskoj uniji, direktno će biti odgovorne države članice. Odluka o uvođenju restriktivnih mera se u ovom slučaju donosi jednoglasno, i protiv nje nije moguće izreći žalbu.

U specifičnim slučajevima, kada se radi o merama koje ukidaju ili redukuju, u potpunosti ili delimično, ekonomske odnose sa trećom zemljom, uključujući i mere koje se odnose na zamrzavanje finansijskih fondova i ekonomskih resursa, primenjuje se član 215 Ugovora o funkcionisanju EU, koji predviđa njenu primenu direktno od organa EU, zbog čega je neophodno usvojiti dodatnu odluku.

Prema proceduri predviđenoj u ovakvim slučajevima, predlog za uvođenje konkretnih sankcija zajednički podnose Visoki predstavnik za ZSBP i Evropska komisija, a Odluku o uvođenju sankcija donosi Savet kvalifikovanom većinom. Pravne tekovine Unije u navedenom slučaju poznaju institut konstruktivne uzdržanosti, koji omogućava državi da pisanom deklaracijom objasni svoje razloge za uzdržavanje od glasanja, nakon čega neće biti u obavezi da sprovodi navedene restriktivne mere, ali će, shodno principu solidarnosti, morati da vodi računa da one obavezuju Uniju i da se uzdrži od akata koji bi Odluku Unije dovodili u pitanje. Član 215 Ugovora o funkcionisanju EU predviđa, u svom drugom stavu, da se navedene restriktivne mere, regulisane ovim članom, osim na treće države mogu odnositi i na pravna i fizička lica.

U svim slučajevima u kojima se sankcije uvode na osnovu člana 215 Ugovora o funkcionisanju EU, nakon donošenja Regulative Saveta o uvođenju sankcija o njima potrebno je obavestiti i Evropski parlament. Takođe, moguće je i podnošenje žalbe na ovakvu odluku Evropskom sudu pravde i Sudu prve instance u Luksemburgu.

U članu 215 Ugovora o funkcionisanju EU i tački 4 Smernica za implementaciju i evaluaciju restriktivnih mera (sankcija) u okviru ZSBP EU (doc. 11205/12) definisano je da se restriktivne mere mogu uvesti:

- državama;
- delovima država;
- vladama;
- entitetima;
- pravnim licima i
- fizičkim licima.

Prema svom sadržaju, najčešće restriktivne mere koje primenjuje EU su:

- embargo na trgovinu oružjem, sredstvima za unutrašnju represiju i robama dvojne namene;
- zamrzavanje sredstava i
- zabrana putovanja ili izdavanja viza određenim licima.

Embargo na trgovinu oružjem obično uključuje zabranu prodaje, snabdevanja, transporta, kao i bilo kakvu tehničku ili finansijsku pomoć u vezi sa oružjem. Radi lakše primene ovih sankcija Savet je usvojio navedene pravne tekovine: Zbirnu vojnu listu, Listu robe dvostruke namene, kao i Aneks 1 Smernica za implementaciju i evaluaciju restriktivnih mera, u kojima su taksativno navedene robe koje se smatraju vojnom opremom, robom dvostruke namene i sredstvima za unutrašnju represiju. Navedenim smernicama jasno je definisano i značenje izraza poput: finansijska i tehnička pomoć, uz pozivanje na odgovarajuće regulative ES.

Zamrzavanje sredstava odnosi se na činjenje nedostupnim, ciljanim subjektima fondova i ekonomskih sredstava, koji su u njihovom vlasništvu ili pod njihovom kontrolom. To praktično znači da fondovi poput novca, čekova, bankarskih depozita, akcija, obveznica i slično, ne mogu biti prodati, preneti na drugo lice ili uopšte biti dostupni ciljanim subjektima. Slično se odnosi i na ekonomska sredstva, poput nekretnina. Mera, takođe, podrazumeva i zabranu poslovanja fizičkim i pravnim licima iz EU sa ciljanim subjektima. Navedene pravne tekovine sveobuhvatno regulišu, kako postupak uvođenja, tako i primenu i nadzor ovih mera, uključujući i razjašnjenje značenja pojedinih izraza.

U pogledu jurisdikcije odluka Saveta, pravnim tekovinama EU je definisano da se odluke Saveta neće automatski primenjivati na teritoriji trećih zemalja. Shodno pravnim tekovinama EU, ovakve odluke se primenjuju na:

- teritoriji EU, uključujući i njen vazdušni prostor;
- državljanke članice EU, bez obzira na to da li se nalaze na teritoriji EU ili ne;
- kompanije ili organizacije koje potpadaju pod pravni sistem države članice, bez obzira na to da li se nalaze na teritoriji EU ili ne, kao i na firme ćerke, odnosno podružnice navedenih pravnih lica;
- bilo koji posao koji je obavljen u celosti ili delimično na teritoriji EU;
- avione ili brodove koji su pod jurisdikcijom države članice.

I EU, kao i UN, u oblasti međunarodnih restriktivnih mera prepoznaje institute ciljnih sankcija, humanitarnih izuzetaka od primene mera i konsolidovane liste sankcija sa podacima subjekata protiv kojih se sprovode restriktivne mere.

Tako, prilikom uvođenja sankcija EU, vodi računa da one pogađaju isključivo subjekte na čije neprihvatljivo ponašanje želi da se utiče (ciljne sankcije). Sankcije se dizajniraju tako da po svom uticaju i obimu budu srazmerne cilju koji se njima želi postići, oročen im je rok trajanja, a podložne su i stalnoj evaluaciji, što omogućava procenu njihovog stvarnog domašaja u svakom trenutku.

Pravnim tekovinama EU predviđeno je i da se u pojedinim slučajevima, iz humanitarnih razloga, mogu predvideti izuzeci od primene pojedinih restriktivnih mera (npr. Odmrzavanje sredstava potrebnih za lečenje i sl.).

U nameri da olakša primenu restriktivnih mera, Evropska komisija (EK) je 2004. godine, na osnovu podataka iz „Službenog lista” EU, na internetu objavila konsolidovanu listu sankcija koje primenjuje (http://eeas.europa.eu/cfsp/sanctions/index_en.htm).

Pravne tekovine EU u ovoj oblasti, pre svega najbolja praksa u efektivnoj primeni finansijskih restriktivnih mera (doc. 8666/1/2008 REV 1) i Smernice za implementaciju i evaluaciju restriktivnih mera (sankcija) u okviru ZSBP EU (doc. 11205/12), regulišu na izvestan način i implementaciju i nadzor nad sprovođenjem restriktivnih mera.

U tom smislu, mogu se razdvojiti i nadležnosti država članica od nadležnosti Komisije. Komisija vrši nadzor nad implementacijom usvojenih restriktivnih mera od strane država i objavljuje liste pojedinaca, grupa i entiteta prema kojima se primenjuju sankcije. Države članice su, sa druge strane, najčešće odgovorne za:

– određivanje i primenu kaznenih mera za nepoštovanje odluka kojima su uvedene restriktivne mere;

– garantovanje izuzetaka od primene restriktivnih mera;

– pribavljanje informacija i saradnju u primeni mera sa subjektima koji primenjuju ekonomske mere (uključujući finansijske i kreditne institucije);

– izveštavanje EK o primenjenim restriktivnim merama i

– u slučaju UN sankcija – vezu sa odgovarajućim komitetima za sankcije UN u kontekstu zahteva za specifične izuzetke od primene mera i zahteva za delisting.

U okviru efikasnijeg ostvarivanja načela, ciljeva i strateških interesa ZSBP, EU nakon usvajanja restriktivnih mera deklaracijama poziva treće države, uključujući i kandidate za članstvo, da se pridruže njenim odlukama o restriktivnim merama.

Od država kandidata traži se da se postepeno usaglašavaju sa izjavama EU i da primenjuju restriktivne mere kada god je to moguće. Države kandidati, dakle, nisu u formalnoj obavezi da se u potpunosti i bez izuzetaka usaglašavaju sa izjavama EU i da primenjuju sve restriktivne mere Unije, ali od stepena usaglašenosti sa Zajedničkom spoljnom i bezbednosnom politikom i stepena pridruživanja restriktivnim merama uveliko će zavisiti i ocena EK o spremnosti zemlje kandidata da otvori ili zatvori pregovore o poglavlju 31, kao i ocena o usaglašenosti spoljne i bezbednosne politike zemlje kandidata sa ZSBP.

Obaveze Republike Srbije tokom pregovora u poglavlju 31, u delu koji se odnosi na pridruživanje Odlukama Saveta EU kojima se uvode međunarodne restriktivne mere odnose se, dakle, osim na usvajanje navedenih pravnih tekovina EU kojima se reguliše ova oblast, i na postepeno usklađivanje spoljne i bezbednosne politike Republike Srbije sa ZSBP i u okviru navedenog i pridruživanje izjavama i restriktivnim merama, koje Unija usvaja u sklopu sprovođenja ZSBP.

Radi efikasnog pridruživanja navedenim restriktivnim merama, kao i nadzora nad njihovom primenom i izveštavanja o tome organu Unije, u pravni sistem Republike Srbije neophodno je uvesti novi zakon kojim bi se na jedinstveni način uredio postupak uvođenja, primene i ukidanja međunarodnih mera ograničavanja.

Obavezu donošenja Zakona o međunarodnim restriktivnim merama Republika Srbija je preuzela u Nacionalnom programu za usvajanje pravnih tekovina EU, a donošenje zakona u ovoj oblasti predstavlja i jednu od obaveza Republike Srbije u poglavlju 31 prema dodatnim pitanjima u Upitniku EK.

Na potrebu donošenja navedenog zakona ukazuju i standardi EU u tom pogledu, koji su efikasno implementirani u pravne sisteme država okruženja (Slovenija, Hrvatska, Makedonija), čije iskustvo može biti dragoceno u definisanju osnovnih elemenata srpskog zakona.

Pravni okvir za primenu međunarodnih restriktivnih mera u Srbiji i njegovi nedostaci

U pravnom sistemu Republike Srbije, još uvek ne postoji opšti pravni akt kojim se na generalan način uređuju pitanja uvođenja, sprovođenja, ukidanja i nadzora međunarodnih restriktivnih mera. Republika Srbija sprovodi restriktivne mere na osnovu odluka UN, međunarodnih sudova i drugih međunarodnih organizacija čiji je član, u skladu sa članom 16. Ustava Republike Srbije, kojim se potvrđuje da su opšteprihvaćena pravila međunarodnog prava i ratifikovani međunarodni ugovori sastavni deo pravnog poretka Republike Srbije i, kao takvi, neposredno se primenjuju.

S druge strane, sankcije SB UN, shodno glavi VII, članu 41 Povelje UN, sprovode se uz navedeni ustavni okvir i na osnovu Zakona o Povelji UN objavljenog u „Službenom listu DFJ”, broj 69/45. U skladu sa članom 25. Povelje UN, države članice su u obavezi da poštuju i sprovode odluke (rezolucije) SB UN.

Sprovođenje restriktivnih mera, u smislu uvođenja embarga na izvoz naoružanja pojedinih zemljama, a prema rezolucijama SB UN, vrši se i na osnovu Zakona o spoljnoj trgovini naoružanjem, vojnom opremom i robom dvostruke namene, podzakonskih akata i ostalih propisa od uticaja na ovu oblast.

Krivični zakonik Republike Srbije, u članu 384a, propisuje krivično delo pod naslovom „Kršenje sankcija koje sprovode međunarodne organizacije” i predviđa kaznu za počinioce dela od tri meseca do osam godina, u zavisnosti od težine dela.

Međunarodne restriktivne mere primenjuju nadležni državni organi (Ministarstvo unutrašnjih poslova, Ministarstvo finansija i privrede i drugi), na osnovu odgovarajućeg zaključka Vlade Republike Srbije.

Navedena praksa nije u skladu sa standardima EU. U postupku uvođenja, sprovođenja, nadzora i ukidanja međunarodnih restriktivnih mera nije jasno koje se restriktivne mere uvode u nacionalni pravni sistem Republike Srbije, nejasne su nadležnosti državnih organa, ne postoji obaveza međusobne koordinacije, a nisu uređeni ni mnogi pravni instituti, čije postojanje zahtevaju akti međunarodnih organizacija koje uvode sankcije (npr. evidencije subjekata kojima su uvedene sankcije).

I dok Republiku Srbiju članstvo u UN, OEBS i drugim međunarodnim organizacijama ne obavezuje direktno na donošenje jedinstvenog pravnog akta koji bi na sveobuhvatan način regulisao ovu oblast (svakako da bi usvajanje zakona značajno unapredilo kapacitete države u ispunjavanju međunarodnih obaveza), EU standardi zahtevaju da se tokom pregovora o poglavlju 31 usvoji Zakon o međunarodnim restriktivnim merama i odgovarajući podzakonski akti neophodni za njegovu primenu.

Navedeni zakon, u skladu sa standardima EU, usvojili su Slovenija, Hrvatska, Makedonija i Crna Gora, čija su iskustva takođe uzeta u obzir.

Ustavni osnov za donošenje Zakona o međunarodnim restriktivnim merama je član 97, stav 1 Ustava Republike Srbije, u kojem je definisano da Republika Srbija uređuje i obezbeđuje „njen međunarodni položaj i odnose sa drugim državama i međunarodnim organizacijama”.

Osnovni elementi zakona o međunarodnim restriktivnim merama – objašnjenje osnovnih pravnih instituta

Imajući u vidu zakonska rešenja u pravnom sistemu Republike Srbije, praksu i standarde EU, UN i drugih međunarodnih organizacija čije restriktivne mere Republika Srbija sprovodi, kao i praksu država okruženja (Slovenije, Hrvatske, Crne Gore, Makedonije) u ovoj oblasti, definisaće se osnovni instituti budućeg nacionalnog zakona i na osnovu njih izraditi jedan od mogućih nacrti zakona o međunarodnim restriktivnim merama.

Osim navedenih zakonskih rešenja zemalja iz okruženja, prilikom definisanja osnovnih elemenata zakona i izrade njegovog nacrti, koristiće se i Nacrt zakona Republike Srbije, koji priprema Ministarstvo spoljnih poslova Republike Srbije.

Shodno zakonodavnoj praksi u Republici Srbiji i analiziranim standardima u ovoj oblasti, zakon će biti strukturiran tako da sadrži sledeće elemente:

- predmet;
- pojam međunarodnih restriktivnih mera;
- definiciju subjekata prema kojima se restriktivne mere primenjuju;
- klasifikaciju restriktivnih mera;
- objašnjenje najvažnijih izraza korišćenih u zakonu;
- postupak sprovođenja restriktivnih mera u Srbiji;
- određivanje nadležnih organa za sprovođenje restriktivnih mera;
- postupak koordinacije među nadležnim organima;
- određivanje evidencija koje je neophodno uvesti radi efikasnog sprovođenja mera;
- propisivanje obaveze nadležnih organa za izveštavanje o licima nad kojima se sprovode sankcije;
- propisivanje „humanitarnih” izuzetaka od primene sankcija;
- određivanje nadležnih organa za nadzor nad primenom zakona;
- kazne i prekršaje za kršenje međunarodnih restriktivnih mera;
- odgovornost za štetu Srbije usled primene zakona.

Predmet zakona

S obzirom na to da Ustav Republike Srbije propisuje da su opšteprihvaćena pravila međunarodnog prava i ratifikovani međunarodni ugovori sastavni deo pravnog poretka Republike Srbije i da se neposredno primenjuju u našem pravnom sistemu, predmet nacionalnog zakona biće propisivanje postupka za uvođenje, ukidanje i nadzor nad primenom međunarodnih restriktivnih mera koje Republika Srbija sprovodi.

Cilj uvođenja restriktivnih mera

Praksa i standardi UN, EU, kao i država okruženja, propisuju i vrednosti koje se štite restriktivnim merama, odnosno cilj uvođenja mera. Kao zajednički imenilac navedene prakse ističu se sledeći ciljevi: očuvanje i uspostavljanje međunarodnog mira i bezbednosti, poštovanje ljudskih prava i osnovnih sloboda, razvoj i jačanje demokratije, kao i „drugi ciljevi koji su u skladu sa međunarodnim pravom”. U članu kojim se određuje predmet zakona, u skladu sa navedenom praksom, definisaće se i koji su ciljevi uvođenja međunarodnih mera ograničavanja.

Pravni osnov za uvođenje međunarodnih restriktivnih mera

Osim odluka UN, OEBS, EU i drugih međunarodnih organizacija čije je sprovođenje obavezno zbog članstva u njima ili ostvarenja spoljnopolitičkih prioriteta, praksa država okruženja propisuje mogućnost sprovođenja odluka i „drugih subjekata”, kao i sprovođenje sankcija po nekom „drugom osnovu, koji je u skladu sa međunarodnim pravom”.

Prihvatanje navedene prakse definisanja pravnog osnova Republici Srbiji daje široke mogućnosti za primenu međunarodnih restriktivnih mera, kada je na to obavezna članstvom u nekoj organizaciji, ali i kada oceni da je to sa stanovišta njenih interesa oportuno. Ključno je da mere ograničavanja moraju biti u skladu sa međunarodnim pravom.

Subjekti prema kojima se primenjuju mere

Međunarodna praksa jedinstveno definiše navedene subjekte kao: države, entitete međunarodne organizacije, pravna lica i fizička lica.

U nacrtu zakona taksativno će biti nabrojani subjekti prema kojima se mogu primeniti međunarodne mere ograničavanja, uz jasno definisanje da se mere mogu primeniti samo prema onim pravnim i fizičkim licima koja su lično ili preko delatnosti koje obavljaju ili imovine i sredstava koje poseduju pod jurisdikcijom Srbije.

U nacrtu zakona, kao subjekt prema kojem se sprovode sankcije, neće biti propisan entitet ili deo države, s obzirom na to da je moguće uvesti ciljne sankcije odgovornim grupama ili pojedincima iz entiteta ili dela države, što je i praksa najznačajnijih međunarodnih organizacija.

Mere ograničavanja koje se primenjuju

Praksa EU i UN najčešće prepoznaje određene mere. To su: potpuni i delimičan prekid diplomatskih odnosa; potpuni ili delimičan prekid ekonomskih i finansijskih odnosa sa određenom državom; prekid saobraćaja, poštanskih, telegrafskih, telekomunikacionih i drugih veza; zabrana trgovine naoružanjem; zabrana određenim licima da ulaze na teritoriju ili da prelaze preko teritorije neke države; kao i privremeno ograničavanje raspolaganja imovinom i sredstvima.

Imajući u vidu da je moguće uvođenje i drugih restriktivnih mera, kao i činjenicu da je teško zakonski precizno definisati sve mere koje se mogu uvesti, u predmetnom članu koristiće se formulacija „i druge mere ograničavanja u skladu sa međunarodnim pravom”.

Značenje osnovnih termina koji se koriste u zakonu

Kroz praksu primene međunarodnih restriktivnih mera i EU i UN su istakle da je za efikasnu primenu mera ključno jednoobrazno i precizno tumačenje značenja termina koji se koriste prilikom formulisanja odluka o uvođenju međunarodnih restriktivnih mera.

U tom smislu donete su i Smernice za implementaciju i evaluaciju restriktivnih mera (sankcija) u okviru ZSBP EU (doc. 11205/12) i Smernice o opštoj praksi za poboljšanje efektivnosti sankcija UN (S/2006/997), koje sadrže jasne definicije osnovnih termina, čije nejasno tumačenje može dovesti do problema u primeni sankcija.

Nakon sagledavanja celine zakona, definisaće se isključivo oni izrazi čije bi nejasno značenje moglo dovesti do problema u primeni srpskog nacionalnog zakona. Težiće se da se, korišćenjem preciznih i jasnih formulacija u zakonu, broj izraza čije će se značenje posebno objasniti svede na najmanju moguću meru.

Nadležnost i postupak primene mera ograničavanja

Da bi se odluka subjekta koji uvodi sankcije implementirala u pravni sistem Republike Srbije, neophodno je da se propišu nadležnosti državnih organa u pogledu donošenja unutrašnjih propisa kojima se nekom subjektu pod jurisdikcijom Srbije uvode sankcije.

S obzirom na to da Ministarstvo spoljnih poslova prima obaveštenje o uvođenju međunarodnih restriktivnih mera subjektima pod jurisdikcijom Republike Srbije, ono treba da bude nadležno da, nakon što pribavi mišljenja i drugih nadležnih organa, izradi predlog odluke o uvođenju mera ograničavanja.

U skladu sa standardima i praksom okruženja, ali i ustavno-pravnim okvirom u Republici Srbiji, Vlada treba da bude nadležna za donošenje navedene odluke. Odluka treba da propiše ko je nadležan za sprovođenje, ukidanje i nadzor konkretnih međunarodnih restriktivnih mera, kao i koje se mere uvode, koliki je njihov rok trajanja i kako se ukidaju.

Izuzeci od primene restriktivnih mera zbog humanitarnih razloga

Izuzetno, u slučajevima kao što su plaćanje vanrednih izdataka za potrebe troškova lečenja, rođenja deteta, smrtni slučaj i drugo, licu kojem je privremeno ograničeno pravo raspolaganja imovinom treba, na njegov zahtev, odobriti korišćenje dela tih sredstava, što je u skladu sa praksom i EU i UN.

S obzirom na to da Vlada donosi odluku o uvođenju mera ograničavanja, ona treba da donese i posebnu odluku o izuzecima iz humanitarnih razloga. Radi izbegavanja zloupotrebe ovog instituta, u nacrtu zakona će se na precizan način propisati slučajevi u kojima su izuzeci mogući.

Zahtev za izuzetke od primene sankcija treba da se podnese preko organa nadležnog za njihovu primenu. Ministarstvo spoljnih poslova o svakom odobrenju izuzetka treba da, u skladu sa međunarodnom praksom, obavesti nadležni organ međunarodne organizacije.

Koordinacija primene međunarodnih mera ograničavanja

Radi bolje koordinacije sprovođenja restriktivnih mera, zakon treba da sadrži odredbu o formiranju komisije za sprovođenje restriktivnih mera međunarodnih organizacija, kao i odredbu da se odlukom vlade o formiranju navedene komisije uređuje i njen sastav, nadležnost, postupak, tehnički aspekti vođenja evidencije podataka i druga pitanja od značaja za njen rad.

Vođenje evidencije za primenu međunarodnih restriktivnih mera

Zbirke ili evidencije podataka vode se radi efikasnije primene sankcija, ali i radi efikasnog nadzora i obaveštavanja međunarodnih organizacija o primeni restriktivnih mera.

Evidencije se vode, pre svega, na osnovu podataka koji se objavljuju u odgovarajućoj odluci međunarodnih organizacija, kojom se uvode sankcije. Ukoliko se na pomenutim listama nalaze subjekti pod jurisdikcijom Republike Srbije, ona ima obavezu da sarađuje sa nadležnim telima međunarodnih organizacija za primenu odnosno odluke i da dostavljanje traženih podataka obavlja u skladu sa propisima o tajnosti podataka i podataka o личности.

Evidencije podataka, koje vode države, centralizovane su, a vodi ih Ministarstvo spoljnih poslova, kao noseći nadležni organ u ovoj oblasti. Zakon o međunarodnim merama ograničavanja, osim odredbi o uspostavljanju evidencije, treba da sadrži i precizne odredbe o podacima o merama koje se uvode, kao i o subjektima na koje se odnose sankcije.

Takođe, imajući u vidu najbolju evropsku praksu, kao i rešenja našeg zakonodavstva, neophodno je propisati prava subjekta o kome se vode podaci da ima uvid u navedene podatke, kao i obavezu svih nadležnih organa da sa podacima koje skupljaju postupaju u skladu sa zakonima o tajnosti podataka, odnosno zaštite podataka o личности.

Predložena rešenja ovoga instituta u nacrtu zakona koji sledi daće se na osnovu evropskih standarda i rešenja iz prakse država okruženja, imajući u vidu i ukupan zakonodavni okvir Republike Srbije.

Obaveze obaveštavanja subjekata koji se nalaze na konsolidovanoj listi sankcija

Shodno međunarodnoj praksi i standardima EU i UN, neophodno je propisati obavezu Ministarstva spoljnih poslova da na zahtev lica sa liste sankcija pošalje upit nadležnoj međunarodnoj organizaciji o razlozima za stavljanje na listu, kao i da prosledi zahtev za skidanje sa lista sankcija, ukoliko je tako propisano procedurom odgovarajuće međunarodne organizacije (Kontakt tačka UN).

Kazne i prekršaji za kršenje odluke o primeni restriktivnih mera

Krivični zakonik Republike Srbije u čl. 384a definiše krivično delo u slučajevima nepoštovanja sankcija koje su uvele međunarodne organizacije čiji je Republika Srbija član. Propisana kazna zatvora za ovo delo je od 3 meseca do 3 godine. Ukoliko izvršavanjem ovog dela nastane materijalna šteta za Republiku Srbiju ili štetne posledice po njen ugled ili interes, učinilac se može kazniti zatvorom od 1 do 8 godina i novčanom kaznom. Imajući to u vidu, u zakonu će se propisati samo sankcije za prekršaje.

Nacrt zakona o međunarodnim merama ograničavanja (predlog)

Osnovne odredbe

Član 1.

Ovim zakonom uređuje se postupak uvođenja, primene i ukidanja međunarodnih mera ograničavanja koje Republika Srbija sprovodi radi uspostavljanja i očuvanja međunarodnog mira i bezbednosti, poštovanja ljudskih prava i osnovnih sloboda, razvoja i jačanja demokratije i postizanja drugih ciljeva u skladu sa međunarodnim pravom.

Odredbе zakona odnose se na mere ograničavanja koje Republika Srbija sprovodi na osnovu:

- 1) rezolucija Saveta bezbednosti Ujedinjenih nacija, usvojenih na osnovu glave VII Povelje Ujedinjenih nacija;
- 2) akata Organizacije za evropsku bezbednost i saradnju;
- 3) odluka Evropske unije;
- 4) odluka drugih međunarodnih organizacija čiji je Srbija član ili čijim se odlukama pridružuje u skladu sa svojim spoljnopolitičkim prioritetima;
- 5) odluka drugih međunarodnih subjekata čije bi nepoštovanje bilo suprotno spoljnopolitičkim interesima Srbije i
- 6) drugom osnovu, u skladu sa međunarodnim pravom.

Član 2.

Međunarodne mere ograničavanja primenjuju se prema:

- 1) državama;
- 2) međunarodnim organizacijama;
- 3) fizičkom licu koje je državljanin Republike Srbije;
- 4) fizičkom licu koji nije državljanin Srbije, ali boravi na teritoriji Republike Srbije;
- 5) pravnom licu osnovanom u skladu sa propisima Republike Srbije;
- 6) stranom pravnom licu ili njegovom predstavništvu koje obavlja delatnost na teritoriji Republike Srbije;
- 7) stranom pravnom i fizičkom licu koje poseduje imovinu i sredstva na teritoriji Republike Srbije

Član 3.

Međunarodne mere ograničavanja mogu biti:

- 1) potpuni i delimičan prekid diplomatskih odnosa;
- 2) potpuni ili delimičan prekid ekonomskih odnosa;
- 3) potpuno ili delimično ograničavanje uvoza, izvoza, transporta, pružanja usluga, kao i saobraćajnih poštanskih i drugih komunikacija;
- 4) zabrana trgovine naoružanjem, vojnom opremom i robom dvostruke namene, određene propisima Republike Srbije o spoljnoj trgovini naoružanjem, vojnom opremom i robom dvostruke namene;
- 5) ograničavanje ulaska na teritoriju Republike Srbije;
- 6) ograničavanje raspolaganja imovinom i sredstvima;
- 7) druge mere ograničavanja u skladu sa međunarodnim pravom.

Član 4.

Izrazi upotrebljeni u ovom zakonu imaju sledeća značenja:

- 1) „konsolidovana lista sankcija” – lista koju utvrđuje nadležno telo međunarodne organizacije ili subjekta koji uvodi međunarodne mere ograničavanja sa podacima o subjektima prema kojima sprovodi međunarodne mere ograničavanja;
- 2) „imovina” – materijalna ili nematerijalna, pokretna ili nepokretna imovina, na kojoj se pravo vlasništva dokazuje u bilo kom obliku, uključujući elektronsku i digitalnu formu;
- 3) „sredstva” – finansijska sredstva i druge finansijske koristi, uključujući i:
 - gotovinu, čekove, novčana potraživanja, menice, novčane doznake i druga sredstva plaćanja;
 - finansijske instrumente određene zakonom koji uređuje tržište kapitala, uključujući akcije, obveznice, garancije;
 - druge finansijske instrumente kojima se dokazuju prava nad finansijskim sredstvima ili drugim finansijskim izvorima;
 - kamate dividende i druge prihode od sredstava;
 - potraživanja, kredite i akreditive.

Nadležnost i postupak primene međunarodnih mera ograničavanja

Član 5.

Na predlog Ministarstva spoljnih poslova (u daljem tekstu: Ministarstvo), Vlada Republike Srbije (u daljem tekstu: Vlada) donosi odluku o uvođenju međunarodnih mera ograničavanja.

Odlukom iz stava 1. ovog člana utvrđuje se osnov za njihovo uvođenje, određuju se vrste mera ograničavanja, način primene, vremensko trajanje i nadležni organi odgovorni za njihovo sprovođenje.

Nakon isteka perioda određenog u odluci iz stava 2. ovog člana, Vlada, na predlog Ministarstva, donosi odluku o produženju važenja uvedenih mera ograničavanja, odnosno odluku o ukidanju međunarodnih mera ograničavanja kojom prestaje njihova primena.

Odluke Vlade iz st. 2. i 3, ovog člana objavljuju se u „Službenom glasniku Republike Srbije”.

Član 6.

Organi nadležni za primenu međunarodnih mera ograničenja mogu biti organi državne uprave, Narodna banka Srbije, poslovne banke i druga pravna lica.

Organi nadležni za primenu međunarodnih restriktivnih mera dužni su da postupaju u skladu sa ovim zakonom i da obezbede direktnu primenu međunarodnih mera ograničavanja u okviru poslova koje obavljaju, u skladu sa odlukom Vlade iz člana 5. ovog zakona i da o tome obaveste Ministarstvo.

Član 7.

Za štetu nastalu primenom odluke iz člana 5. stav 1. ovog zakona ne može se podneti zahtev za naknadu štete protiv Republike Srbije ili odgovornog lica koje primenjuje mere predviđene ovim zakonom, osim ukoliko šteta nije pričinjena namerno ili krajnjom nepažnjom.

Član 8.

Ograničenje raspolaganja imovinom i sredstvima sprovodi se na imovini i sredstvima, u smislu člana 4. ovog zakona, koja su u vlasništvu, državini ili ih na drugi način koriste subjekti prema kojima se mera ograničavanja primenjuje.

Ograničenje iz stava 1. ovog člana odnosi se i na prilive na račune koji su blokirani primenom mera ograničavanja po osnovu kamata, odnosno drugih prihoda tih računa, kao i na prilive na blokirane račune sredstava prenesenih od trećih lica u korist fizičkih ili pravnih lica iz stava 1 ovog člana.

Imovina i sredstva čije je raspolaganje ograničeno primenom mera ograničavanja ne sme biti dostupno subjektima iz stava 1 ovog člana, ni direktno ni indirektno.

Član 9.

Fizičkom licu može se odobriti oslobađanje dela imovine ili sredstava čije je raspolaganje ograničeno primenom mere ograničenja kada su ta imovina ili sredstva:

1) neophodna za podmirenje osnovnih životnih potreba, stanarine, odnosno zakupnine ili hipoteke za stambeni prostor, lekova i lečenja, poreza, osiguranja i troškova javnih komunalnih usluga;

2) namenjena isključivo za plaćanje naknade za redovno održavanje imovine, čije je raspolaganje zabranjeno primenom mera ograničavanja;

3) neophodna za podmirenje vanrednih troškova, kao što su troškovi u vezi sa rođenjem deteta ili smrtnim slučajem;

4) neophodna (stan ili kuća) za smeštaj užih članova porodice;

5) neophodna za druge slične situacije.

Fizičko lice podnosi zahtev za odobrenje oslobađanja dela imovine ili sredstava čije je raspolaganje ograničeno primenom mere ograničenja organu nadležnom za primenu mere.

O zahtevu iz stava 2. ovog člana odlučuje Vlada na predlog organa nadležnog za primenu mere ograničavanja.

Ministarstvo će o svakom odobrenju iz stava 3. ovog člana obavestiti nadležni organ međunarodne organizacije.

Odluka iz stava 3 ovog člana objavljuje se u „Službenom glasniku Republike Srbije”.

Koordinacija praćenja primene međunarodnih mera ograničavanja

Član 10.

Vlada, na predlog Ministarstva, donosi odluku o obrazovanju Komisije za praćenje primene međunarodnih mera ograničavanja.

Komisija se obrazuje radi praćenja primene međunarodnih mera ograničavanja i koordinacije poslova na primeni mera iz ovog zakona.

Odlukom iz stava 1. ovog člana se uređuje sastav, nadležnost, postupak, tehnički aspekti vođenja evidencije podataka i druga pitanja od značaja za rad Komisije.

Komisijom iz stava 1. ovog člana predsedava predstavnik Ministarstva.

Vođenje evidencije za sprovođenje međunarodnih mera ograničavanja

Član 11.

Radi praćenja uvođenja i kontrole primene međunarodnih mera ograničavanja uspostavlja se evidencija podataka o međunarodnim merama ograničavanja, fizičkim i pravnim licima i drugim subjektima na koje se mere ograničavanja odnose.

Evidenciju podataka iz stava 1. vodi Ministarstvo.

Način vođenja evidencije iz stava 1. ovog člana bliže se uređuje odlukom Vlade.

Član 12.

Evidencija podataka iz člana 11. ovog zakona za fizička i pravna lica, kao i druge subjekte, sadrži sledeće podatke:

1) za mere ograničavanja koje se uvode: datum uvođenja, odnosno početka primene, datum prestanka primene, naziv subjekta prema kome se sprovodi mera ograničavanja, naziv organa koji sprovodi meru ograničavanja, naziv organa državne uprave koji vrši nadzor i druge podatke značajne za primenu mere ograničavanja;

2) za fizička lica: ime i prezime, datum i mesto rođenja, prebivalište ili boravište, državljanstvo, vrsta i broj lične isprave, matični broj, odnosno lični identifikacioni broj (nakon njegovog određivanja i dodeljivanja), podaci o imovini, imovinskim pravima i obavezama na području Republike Srbije, datum početka i datum prestanka određene mere ograničavanja, preduzete mere ograničavanja i podaci koji se odnose na pokušaj kršenja mere ograničavanja;

3) za pravna lica i druge subjekte: naziv i sedište pravnog lica, ime i prezime lica ovlašćenog za zastupanje pravnog lica, matični broj, poreski identifikacioni broj (PIB), identifikacioni broj (nakon njegovog određivanja i dodeljivanja), podaci o imovini, imovinskim pravima i obavezama koje ti subjekti imaju na području Republike Srbije, datum početka i datum prestanka određene mere ograničavanja, preduzete mere ograničavanja i podaci koji se odnose na pokušaj kršenja mere ograničavanja.

Podatke iz stava 1, tačaka 2.i 3.Ministarstvu dostavljaju organi nadležni za primenu mera ograničavanja.

Sastavni deo evidencije podataka predstavlja i odluka Vlade o uspostavljanju evidencije, kao i odluka međunarodne organizacije ili subjekta, koji uvodi mere ograničavanja, o uvođenju navedenih mera.

Podaci iz stava 1. ovog člana čuvaju se pet godina od prestanka mera ograničavanja.

Posle isteka roka iz stava 4. ovog člana podaci se brišu, odnosno uništavaju u skladu sa propisima koji uređuju zaštitu podataka o ličnosti i tajnosti podataka ili se arhiviraju u skladu sa propisima koji uređuju čuvanje arhiviranih podataka.

Član 13.

Podatke iz evidencije podataka iz člana 10. ovog zakona Ministarstvo će proslediti međunarodnim organizacijama iz člana 2. stav 1. ovog zakona, na njihov zahtev, u skladu sa propisima Republike Srbije koji uređuju tajnost podataka i zaštitu podataka o ličnosti.

Član 14.

Fizička i pravna lica, kao i drugi subjekti, imaju pravo uvida u podatke koji se na njih odnose iz evidencije podataka koji vodi ministarstvo, kao i njihovu ispravku i brisanje, u skladu sa propisima koji uređuju tajnost podataka, zaštitu podataka o ličnosti i upravni postupak.

Ministarstvo pre odlučivanja, po zahtevu iz stava 2. ovog člana, može zatražiti mišljenje Komisije.

Član 15.

Nadležni organi iz člana 5. i 7. ovog zakona dužni su da, sa podacima kojima raspolažu u vezi sa primenom međunarodnih mera ograničavanja, kao i sa podacima dobijenim u okviru saradnje sa drugim nadležnim organima ili drugim pravnim ili fizičkim licima, postupaju u skladu sa propisima koji uređuju tajnost podataka i zaštitu podataka o ličnosti.

Obaveštavanje o stavljanju i skidanju sa konsolidovane liste sankcija

Član 16.

Ministarstvo obaveštava fizičko lice, koje je državljanin Republike Srbije i pravno lice pod jurisdikcijom Republike Srbije, da se nalaze na konsolidovanoj listi sankcija međunarodne organizacije koja uvodi mere ograničavanja.

U obaveštenju se navode podaci o razlozima stavljanja na konsolidovanu listu i o dejstvima te odluke.

Član 17.

Fizičko i pravno lice koje se nalazi na konsolidovanoj listi sankcija Ujedinjenih nacija može, preko Ministarstva, podneti zahtev za skidanje sa konsolidovane liste.

Ministarstvo će zahtev iz stava 1. ovog člana, diplomatskim putem, proslediti nadležnom Komitetu Saveta bezbednosti (kontakt-tački) Ujedinjenih nacija za primenu odnosne rezolucije.

Član 18.

Ministarstvo će po dobijanju informacije da se pravno ili fizičko lice više ne nalaze na odgovarajućoj konsolidovanoj listi sankcija, izvršiti odgovarajuće izmene u evidenciji i obavestiti subjekta o kome se vodi evidencija podataka.

Nadzor

Član 19.

Nadzor na primeni ovog zakona i propisa donetih na osnovu ovog zakona obavljaju nadležni organi iz člana 5. ovog zakona, na čiju oblast se odnosi mera ograničenja.

Kazne i prekršaji

Član 20.

Ko postupi suprotno odluci Vlade o uvođenju međunarodnih mera ograničavanja kazniće se u skladu sa članom 384a Krivičnog zakonika Republike Srbije.

Novčanom kaznom od 100.000 do 1.000.000 dinara kazniće se za prekršaj pravno lice ako ne obezbedi direktnu primenu međunarodnih mera ograničavanja i o tome obaveste nadležni organ državne uprave (član 6).

Za prekršaj iz stava 1. ovog člana kazniće se fizičko lice i odgovorno lice u pravnom licu novčanom kaznom od 20.000 do 100.000 dinara.

Za prekršaj iz stava 1. ovog člana kazniće se preduzetnik novčanom kaznom od 50.000 do 300.000 dinara.

Prelazne i završne odredbe

Član 21.

Odluka o obrazovanju Komisije iz člana 10. ovog zakona doneće se u roku od 60 dana od dana stupanja na snagu ovog zakona.

Akt Vlade kojim se bliže uređuje vođenje evidencije iz člana 11. ovog zakona doneće se u roku od 60 dana od dana stupanja na snagu ovog zakona.

Član 22.

Ovaj zakon stupa na snagu osmog dana od dana objavljivanja u „Službenom glasniku Republike Srbije”.

Zaključak

U kontekstu pregovora o članstvu u EU, Republika Srbija moraće da pokaže da je sposobna da usaglasí svoju spoljnu i bezbednosnu politiku sa ZSBP EU. Restriktivne mere EU su jedan od važnih instrumenata te politike, a stepen usaglašenosti sa ZSBP utvrđuje se i merom u kojoj države kandidati prihvataju i sprovode restriktivne mere Unije.

Države članice EU, prilikom sprovođenja restriktivnih mera direktno sprovode pravne tekovine EU (acquis communautaire), dok Republika Srbija kao država kandidat, da bi sprovela restriktivne mere EU, mora donositi pojedinačne odluke Vlade, kojima mere ograničavanja implementira u svoj pravni sistem.

Postojeći pravni okvir u Republici Srbiji nije usklađen sa standardima EU i kao takav ne obezbeđuje efikasnu primenu restriktivnih mera Unije, što može uticati na ocenu o tome da li Srbija ispunjava sve kriterijume za članstvo u EU.

Ovakvu situaciju prepoznali su i državni organi Republike Srbije, pa je, u Nacionalom programu za usvajanje pravnih tekovina EU, preuzeta obaveza da se usvoji Zakon o međunarodnim restriktivnim merama.

Neusaglašenost srpskog pravnog okvira u ovoj oblasti sa evropskim standardima uočila je i EK, pa je u dodatnim pitanjima u Upitniku postavila pitanje i o planovima Republike Srbije da usvoji navedeni zakon.

S druge strane, Republika Srbija je, i kao članica UN, OEBS, ali i drugih međunarodnih organizacija, u obavezi da sprovodi restriktivne mere koje uvode te organizacije. Takođe, u sprovođenju sopstvenih spoljnopolitičkih prioriteta može se pokazati kao neophodno da se pridružuje međunarodnim merama ograničavanja svojih najznačajnijih spoljnopolitičkih partnera ili čak da takve mere uvodi i unilateralno.

Usvajanje zakona o međunarodnim restriktivnim merama, i sa tog aspekta, treba da predstavlja nadogradnju i dopunu postojećih zakonodavnih i administrativnih okvira za sprovođenje restriktivnih mera.

Imajući sve to u vidu, jasno je da je neophodno usvajanje Zakona o međunarodnim restriktivnim merama u što kraćem roku, posebno imajući u vidu ambiciozne planove Republike Srbije da pregovore o svim poglavljima zatvori do 2018. godine.

Bez jednog ovakvog zakona, koji omogućava efikasno sprovođenje restriktivnih mera EU, Republika Srbija neće biti u mogućnosti da u potpunosti odgovori na kriterijume koji se pred nju postavljaju u pregovaračkom poglavlju 31.

Nacrt Zakona koji je deo ovog rada, predstavlja jedno od mogućih rešenja i može da posluži kao uporedni izvor u procesu usvajanja srpskog zakona o međunarodnim restriktivnim merama.

Literatura

1. Zajednička akcija 2000/401/CFSP (OJ L159, 30. 6. 2000).
2. Zajednička lista vojne opreme usvojena od Saveta 22. 3. 2012., objavljena u OJ C 85.
3. Zajednička pozicija Saveta 2003/468/CFSP o kontroli posredovanja u trgovini oružjem.
4. Zakon o Povelji UN „Sl. list DFJ 69/45”.
5. Komiteti za sankcije UN, <http://www.un.org/sc/committees/>
6. Mandat i radni metodi radne grupe „CP 931”, koji se odnose na stavljanje i skidanje ciljanih subjekata sa „Liste terorista” (doc. 10826/1/07 REV 1).
7. Međunarodne mere ograničavanja, MVEP Hrvatske, <http://www.mvep.hr/hr/dokumenti-i-obrasci/međunarodne-mjere-ogranicavanja/>
8. Najbolja praksa u efektivnoj primeni finansijskih restriktivnih mera (doc. 8666/1/2008 REV 1).
9. Национални програм усвајања правних текovina ЕУ, Канцеларија за европске интеграције, http://www.seio.gov.rs/dokumenta/nacionalna_dokumenta.165.html
10. Одговори на упитник ЕУ, Канцеларија за европске интеграције, http://www.seio.gov.rs/dokumenta/nacionalna_dokumenta.165.html
11. Osnovna načela za primenu restriktivnih mera (sankcija) (doc. 10198/1/04).

12. Povelja UN.
13. Predlog zakona o međunarodnim restriktivnim merama, Crna Gora, www.mvpei.gov.me/ResourceManager/FileDownload.aspx?rid...2
14. Preporuke radnih metoda za donošenje autonomnih sankcija EU (doc. 18920/12).
15. Privremena pravila postupka rada SB UN.
16. Regulativa ES 2271/96 i Zajednička akcija 96/668/CFSP od 22.11.1996. u vezi sa zaštitom od ekstrateritorijalne primene legislative treće zemlje.
17. Regulativa ES 428/2009 o kontroli izvoza robe dvostruke namene.
18. Regulativa ES br. 428/2009 od 5.5.2009. (čl. 2. st. 1).
19. Rezolucija SB UN 1904 (2006).
20. Rezolucija SB UN 1760 (2006).
21. Restriktivne mere u Sloveniji, MIP Slovenije, http://www.mzz.gov.si/en/foreign_policy/foreign_policy/international_security/restrictive_measures/
22. Sankcije EU, http://eeas.europa.eu/cfsp/sanctions/index_en.htm
23. Smernice za implementaciju i evaluaciju restriktivnih mera (sankcija) u okviru ZSBP EU (doc. 11205/12).
24. Smernice o opštoj praksi za poboljšanje efektivnosti sankcija UN (S/2006/997).
25. Ugovor o EU (Naslov V čl. 21-46).
26. Ugovor o funkcionisanju EU (Naslov IV čl. 215).
27. Устав Републике Србије, 2006.