

UVODNO O SANKCIJAMA EUROPSKE UNIJE

Pregledni znanstveni rad

UDK 341.215:061.1](4)EU

Primljeno: 3. rujna 2012.

Stjepan Novak, dipl.iur.*

U radu se razmatraju sankcije koje primjenjuje Europska unija prema pojedinim državama (katkad i državicima), najčešće iz političkih, ali povremeno i iz ekonomskih razloga, te pravni temelj o koji se pritom Europska unija oslanja. Navode se također primjeri takvih sankcija Europske unije i Ujedinjenih naroda, a prikazuju se i njihov cilj i smisao te njihova uspješnost s obzirom na sredstva, odnosno način provedbe.

Ključne riječi: Europska unija, zajednička vanjska i sigurnosna politika, međunarodno pravo, ekonomske sankcije

1. UVOD

Pitanje sankcija koje države ili međunarodne organizacije mogu upućivati prema drugim državama, a katkad i pojedincima, u današnje je vrijeme sve aktualnije i kompleksnije. Riječ je o situacijama u kojima se pojedinu državu želi primorati da promijeni svoje, sa stajališta subjekta sankcija, neprihvatljivo ponašanje. Bilo da je riječ o različitim oblicima kršenja ljudskih prava (što će, dakako, biti slučaj s raznim oblicima totalitarnih režima, koje čak i u današnje vrijeme nalazimo i u samoj Europi), bilo da je posrijedi, primjerice, obavljanje pokusa s nuklearnim oružjem ili nepoštovanje nekih međunarodnih obveza, cilj je dotičnu državu uvjeriti u ispravno činjenje, tj. nečinjenje.

Temelj međunarodnih sankcija drukčiji je nego u nacionalnih jer, iz međunarodne perspektive, države djeluju jedna protiv druge (unutar pojedinih međunarodnih sustava i preko njih), a ne kao država protiv pojedinca. Naime, sukladno načelu suvereniteta, koje karakterizira potpuna vlast države na vlastitu teritoriju te nezavisnost takve vlasti u odnosu na bilo kakvu izvanjsku, tuđu vlast, ni jedna država nema neku drugu, moćniju vlast iznad sebe. Temelj međudržavnih sankcija u načelu proizlazi iz međunarodnih obveza koje su države već preuzele raznim međunarodnim dokumentima, među kojima, unutar Europske unije, prednjače, naravno, Ugovor o Europskoj uniji i Ugovor o funkcioniranju Europske unije te Povelja Ujedinjenih naroda, ali i iz onih dobro poznatih općih načela prava priznatih od civiliziranih naroda.

* Stjepan Novak, dipl.iur., Ministarstvo unutarnjih poslova Republike Hrvatske

Kad Europska unija provodi sankcije, provodi ih u okviru zajedničke vanjske i sigurnosne politike, bivšega tzv. drugog stupa Europske unije, i to ili u obliku suverenih, samostalnih sankcija Europske unije ili kao implementacijska pravila rezolucija Vijeća sigurnosti Ujedinjenih naroda.

Ipak, pojavljuje se cijeli niz pitanja, i to ne samo u pogledu pravnog temelja pojedinih sankcija i sankcija općenito nego i u vezi s njihovom definicijom, primjenjivošću te, napokon, njihovom učinkovitošću, odnosno svrhovitošću, što pak ovisiti i o tome tko im je pošiljatelj. Kao što će i u ovom radu biti prikazano, Europska unija može djelovati „na svoju ruku“, a može djelovati i posredno, implementirajući sankcije s autoritetom Ujedinjenih naroda.

2. EUROPSKA UNIJA I UJEDINJENI NARODI

2.1. Pravo Europske unije

Kao što je već rečeno, Europska unija, primjenjujući sankcije, u pravilu će surađivati s Ujedinjenim narodima na način da će uredbama zapravo implementirati rezolucije Vijeća sigurnosti Ujedinjenih naroda. Čak i kad djeluje samostalno, Europska unija ne djeluje izolirano, nego unutar međunarodne zajednice samostalnih država kao ravnopravnih subjekata. Naime, pravo Europske unije „*proizvod je međunarodnog prava*“¹. Riječ je zapravo o rezultatu međunarodnih odnosa suverenih i samostalnih država, koje su te države sklopile sa svrhom stvaranja uzajamnih prava i obveza. Ipak, nije riječ o uobičajenim, tradicionalnim odnosima međunarodnog prava. Pitanje postojanja prava Europske unije unutar međunarodnog prava, odnosno pitanje odnosa tih dvaju prava, složeno je pitanje, a odgovor na njega potreban je za razumijevanje pitanja sankcija koje EU primjenjuje i može primjenjivati. Od donošenja Lisabonskog ugovora 2007. godine položaj EU-a u međunarodnoj zajednici i „službeno“ je ojačan priznavanjem pravnog subjektiviteta. Naime, članak 47. Ugovora o Europskoj uniji izrijeком navodi kako Unija ima pravnu sposobnost, a članak 37. daje joj i sposobnost sklapanja sporazuma s jednom ili s više država ili međunarodnih organizacija. Sada još uvjerljivije nego prije možemo tvrditi kako je riječ o „*samostalnom pravnom poretku sa svojim vlastitim primarnim pravilima i posebnim sekundarnim pravilima o tumačenju, primjeni i postupcima u slučaju kršenja primarnih pravila*“, odnosno o tzv. *self-contained* režimu. Ipak, valja podsjetiti kako takav pravni poredak, kao, uostalom, i drugi takvi režimi, ne čini tzv. „*zatvorene pravne krugove*“², nego upravo suprotno; ti se režimi često međusobno prožimaju i nadopunjuju. Tako, primjerice, pogotovo možemo promatrati spomenutu suradnju Europske unije i Ujedinjenih naroda na području koje je ovdje relevantno.

¹ Bethlehem, D., „International Law, Community Law, National Law: Three Systems in Search of a Framework; Systematic Relativity in the Interaction of Law in the European Union“ u: Koskeniemi, M. (ur.), *International Law Aspects of the European Union*, Haag, London, Boston, 1998., str. 178.

² Seršić, M., „Odnos prava Europske unije i međunarodnog prava“, u: *Zbornik Pravnog fakulteta u Zagrebu*, sv. 55, br. 5, 2005., str. 1208.

2.2. Zajednička vanjska i sigurnosna politika

Nekoliko riječi i o konceptu zajedničke vanjske i sigurnosne politike. Koncept zajedničke vanjske i sigurnosne politike prvi se put pojavljuje u Maastrichtskom ugovoru iz 1992. godine, iako njegova svojevrsnog prethodnika u obliku instituta europske političke suradnje nalazimo već u tzv. Tindermanovu izvještaju, prihvaćenom na *Summitu* u Kopenhagenu 1973. godine. Novu razvojnu fazu tog koncepta otvorio je Lisabonski ugovor, približivši tzv. drugi stup Europske unije, kako se dotle nazivala zajednička vanjska i sigurnosna politika, prvomu supranacionalnom stupu. Prema članku 24. Ugovora o Europskoj uniji, zajednička vanjska i sigurnosna politika podliježe posebnim pravilima i postupcima. Provode je i utvrđuju Europsko vijeće i Vijeće djelujući jednoglasno, osim ako se Ugovorima³ ne propisuje drukčije. Donošenje zakonodavnih akata isključeno je. Zajedničku vanjsku i sigurnosnu politiku provode visoki predstavnik Unije za vanjske poslove i sigurnosnu politiku te države članice u skladu s Ugovorima. Unija vodi, definira i provodi vanjsku i sigurnosnu politiku temeljenu na razvoju uzajamne političke solidarnosti među državama članicama, na utvrđivanju pitanja od općeg interesa i na postizanju sve većeg stupnja konvergencije djelovanja država članica. Same države članice djelatno i bezrezervno podupiru vanjsku i sigurnosnu politiku Unije u duhu odanosti i uzajamne solidarnosti i postupaju u skladu s djelovanjem Unije u tom području te surađuju kako bi pospješile i razvile uzajamnu političku solidarnost. Suzdržavaju se od svakog postupka koji bi bio protivan interesima Unije ili bi mogao umanjiti njezinu djelotvornost u ulozi povezujuće sile u međunarodnim obvezama. Vijeće i visoki predstavnik osiguravaju usklađenost s tim načelima, a, kako stoji u 27. članku Ugovora o Europskoj uniji, visoki predstavnik ujedno predsjedava Vijećem vanjskih poslova. On i predstavlja Uniju u predmetima koji se odnose na zajedničku vanjsku i sigurnosnu politiku te u ime Unije vodi politički dijalog s trećim stranama i izražava stajalište Unije u međunarodnim organizacijama i na međunarodnim konferencijama.

2.3. Ujedinjeni narodi

Već je nešto rečeno o važnosti i participaciji Ujedinjenih naroda za sankcije koje provodi Europska unija. Takva je uvjetovanost jasna kad se uzme u obzir da je riječ o instituciji koja postoji od 24. listopada 1945., kada je stupila na snagu Povelja Ujedinjenih naroda o međunarodnoj organizaciji za održavanje mira i sigurnosti u svijetu, razvijanje dobrosusjedskih odnosa, ekonomsku suradnju, širenje tolerancije i promicanje poštovanja ljudskih prava i osnovnih sloboda čovjeka. Članice su gotovo sve države svijeta, a njihov je glavni cilj, prema samoj Povelji, „spašavanje budućih naraštaja od užasa rata“. Osnovna tijela UN-a jesu Opća skupština, Vijeće sigurnosti, Gospodarsko i socijalno vijeće, Starateljsko vijeće i Tajništvo, gdje za pitanje „sankcija“, iako se Povelja tim izrazom ne koristi, najvažniju ulogu ima Vijeće sigurnosti.

³ Misli se, dakako, na Ugovor o Europskoj uniji i Ugovor o funkcioniranju Europske unije. (Za tekst Lisabonskog ugovora vidjeti „Lisabonski ugovor Europske unije“, *Adrias Zbornik radova za znanstveni i umjetnički rad Hrvatske akademije znanosti i umjetnosti u Splitu*, Zagreb-Split, 2009.)

Članak 11. Povelje u drugom stavku propisuje kako Opća skupština može raspravljati o svim pitanjima u vezi s održavanjem međunarodnog mira i sigurnosti koja pred nju iznese bilo koji član Ujedinjenih naroda ili Vijeće sigurnosti te da svako takvo pitanje koje iziskuje akciju upućuje Vijeću sigurnosti prije rasprave ili nakon nje. Jednako tako, Opća će skupština upozoriti Vijeće sigurnosti na situacije za koje se čini da bi mogle ugroziti međunarodni mir i sigurnost.

Upravo je Vijeću sigurnosti u članku 24. Povelje povjerena najveća odgovornost za održavanje međunarodnog mira i sigurnosti te ono u obavljanju te dužnosti djeluje u skladu s ciljevima i načelima Ujedinjenih naroda.

U glavi VII. Povelje člancima 39. i 40. propisuje se kako je dužnost Vijeća utvrditi postojanje svake prijetnje miru, narušavanja mira ili čina agresije te davati preporuke ili odlučivati koje će se mjere poduzeti radi održavanja ili uspostavljanja međunarodnog mira i sigurnosti. Prije toga ono može pozvati odnosne stranke da se pridržavaju privremenih mjera, koje nipošto ne diraju njihova prava, zahtjeve ili položaj. Pravni temelj ekonomskih sankcija koje Ujedinjeni narodi primjenjuju nalazi se upravo u toj glavi Povelje, preciznije u članku 41. Naime, Vijeće sigurnosti može odlučiti kakve mjere, koje ne uključuju upotrebu oružane sile, treba poduzeti da se provedu u djelo njegove odluke te može pozvati članice Ujedinjenih naroda da te mjere primijene. One mogu obuhvatiti potpuni ili djelomični prekid ekonomskih odnosa te željezničkih, pomorskih, zračnih, poštanskih, telegrafskih, radijskih i drugih sredstava veze te prekid diplomatskih odnosa. Ako, s druge strane, prema članku 42. Povelje, Vijeće smatra da te mjere ne bi odgovarale ili ako one ne odgovaraju, ono može s pomoću zračnih, pomorskih ili kopnenih snaga poduzeti akciju kakvu smatra potrebnom za održavanje međunarodnog mira i sigurnosti, a takva akcija može obuhvatiti demonstracije, blokadu i druge operacije zračnih, pomorskih ili kopnenih snaga Ujedinjenih naroda. Da bi pridonijeli održavanju međunarodnog mira i sigurnosti, svi se članovi Ujedinjenih naroda, na temelju članka 43. Povelje, obvezuju staviti na raspolaganje Vijeću sigurnosti, na njegov poziv i u skladu s posebnim sporazumom ili sporazumima, oružane snage, pomoć i olakšice, uključujući pravo prolaska, potrebne za održavanje međunarodnog mira i sigurnosti. Važno je ovdje spomenuti i kako ništa u Povelji ne dira prirodno pravo individualne ili kolektivne samoobrane u slučaju oružanog napada na nekog člana Ujedinjenih naroda sve dok Vijeće sigurnosti ne poduzme odgovarajuće potrebne mjere, što je propisano 51. člankom Povelje. Napokon, kao svojevrsno razrješenje eventualnog sukoba nadležnosti, Povelja u članku 103. navodi kako u slučaju sukoba između obveza članova Ujedinjenih naroda na temelju te Povelje i njihovih obveza na temelju bilo kojega drugoga međunarodnog sporazuma prevladavaju njihove obveze na temelju Povelje.

3. SANKCIJE EUROPSKE UNIJE

3.1. Sankcije – pojam i vrste

Oko pojma sankcija, u kontekstu o kojem ovdje govorimo, ne postoji konsenzus. Iako ni Ugovor o Europskoj uniji ni Ugovor o funkcioniranju Europske unije ne daju definiciju pojma sankcija, ti i drugi međunarodni dokumenti daju nam svojevrsne posredne definicije govoreći o mjerama koje će se poduzimati u nekim neredovitim situacijama. Članak 215. Ugovora o funkcioniranju Europske unije nosi naslov „Restriktivne mjere“ te govori o „prekidu, odnosno djelomičnom ili potpunom smanjenju gospodarskih i financijskih odnosa s jednom ili s više trećih zemalja“. Članak 41. Povelje Ujedinjenih naroda, koji predviđa „mjere koje ne uključuju upotrebu oružane sile“, a koje „mogu obuhvatiti potpuni ili djelomični prekid ekonomskih odnosa te željezničkih, pomorskih, zračnih, poštanskih, telegrafskih, radijskih i drugih sredstava veze“. I različiti autori izvode svoje definicije, na primjer „bilo koja zabrana, odnosno stanje ustanovljeno iz razloga vanjske politike ili nacionalne sigurnosti, a primjenjivo na drugu državu od strane grupe država koje primjenjuju stvarne i ekvivalentne mjere“⁴ ili „ekonomske mjere temeljene na političkim obzirima“⁵, dok se Europska unija koristi tim terminom samo u vezi sa sigurnosnim i s njima povezanim pitanjima.⁶

Općenito, pri samoj primjeni sankcija u literaturi međunarodnog prava obično se razlikuju retorzije i represalije, odnosno protumjere (neki autori, npr. Lissel, u tu podjelu svrstavaju i samoobranu države kao još jedan temelj djelovanja države u navedenom smislu)⁷.

Retorziju bismo mogli definirati kao pravno dopušten akt jedne države koji slijedi kao odgovor na jednako ili sličan akt druge države, a svrha mu je ispravljanje situacije ili postizanje određenog cilja, ili, kraće, kao zakonito sredstvo odmazde jedne države protiv druge države. Osnovno obilježje retorzije jest to da akt koji je izazvao retorziju ne predstavlja kršenje prava. S druge strane, represalije (protumjere) predstavljaju mjere kojima se odgovara na protupravne akte jedne zemlje također kršenjem pravila međunarodnog prava i kao takve predstavljaju krajnje sredstvo da se jedna država odvrati od protupravnih djelatnosti. To su, dakle, akti koji predstavljaju kršenje međunarodnog prava, motivirani protupravnom radnjom i štetom izazvanom od strane države protiv koje se poduzimaju radi uspostavljanja zakonitosti i zadovoljenja zbog pretrpljene štete.

⁴ Anthony, I., „Sanctions applied by the European Union and United Nation“, u: *SIPRI Yearbook*, 2002., str. 204.

⁵ Canor, I.: „Can we walk together, except they be agreed?“ The relationship between international law and European law: The incorporation of United Nations sanctions against Yugoslavia into European Community law through the perspective of the European Court of Justice, u: *Common Market Law Review*, sv. 35, br. 1, 1998., str. 138.

⁶ Lissel, E., „Economic sanctions within the European Union towards non-members states“, u: *Ekonomi Högskolan*, Lunds universitet, str. 12.

⁷ Ibid. str. 20.

Nadalje, sankcije možemo grupirati i prema karakteru, ali i prema karakteristikama radnja, postupaka, odnosno propuštanja koji su ih izazvali. Tako Krivoj razlikuje tri razloga zbog kojih države krše npr. temeljna prava radnika, i to ekonomske i političke razloge te nedostatak sredstava.⁸ Sukladno tomu, postavlja se pitanje koji je tip sankcija najprikladniji s obzirom na čin koji ju je izazvao. Tako će u načelu biti lakše disciplinirati zemlje demokratskih režima koje su sankciju „zaslužile“ određenim kršenjima iz ekonomskih razloga. Takve su zemlje osjetljivije ne samo kad je riječ o ugledu u međunarodnoj zajednici nego i u ekonomskom smislu; u pravilu, bit će im ekonomičnije postupiti kako pošiljatelj sankcija zahtijeva nego snositi trošak sankcija, kao što je, primjerice, prekid ekonomske suradnje. Ovdje će i sama prijetnja sankcijama katkad biti dovoljna. Ako su države „u prekršaju“ iz nekih političkih razloga (npr. gušenje sindikata kako bi se održala diktatura), nije toliko vjerojatno da će sankcije, kad govorimo o sankcijama u ekonomskom smislu, biti uspješne, osim ako pošiljatelj nije glavni ili barem veći trgovinski partner dotične države. Tako se ekonomske sankcije nisu pokazale previše uspješnima u Bjelorusiji, posljednjoj europskoj diktaturi (s predsjednikom Lukašenkom na čelu) i jedinoj europskoj državi koja nije članica Vijeća Europe, koja je sankcije izazvala nepoštovanjem ljudskih prava, pogotovo prava na slobodu govora i okupljanja. Razlog je neučinkovitosti sankcija u ovom slučaju, među ostalim, i u zaštiti od strane glavnoga trgovinskog partnera, velike i moćne Rusije. Drugi je primjer Mijanmar (bivša Burma), gdje su kršenja ljudskih prava, u prvom redu naglašena uporaba prisilnog rada, dovela do ekonomskih sankcija, ali je učinkovitost tih sankcija poljuljana upravo time što je riječ o zemlji koja se, s jedne strane, i ne može smatrati važnijim saveznikom Europske unije, a s druge ima znatnu potporu najmnogoljudnije zemlje svijeta Kine. Za potpuno razumijevanje navedenih teza spomenut ćemo i primjer Pakistana. Posrijedi je zemlja načelno bez većih demokratskih izgređa, u kojoj su pojedine povrede ljudskih prava, konkretno prava radnika, bile pojava privatnog sektora. Međutim, sasvim je izvjesno da bi sankcije u ovom slučaju bile gotovo nikakve. Pakistan je, naime, važan političko-strateški partner u borbi protiv terorizma, a još je važniji kao ekonomski partner. Riječ je o zemlji s oko 170.000.000 stanovnika s golemim stranim investicijama. Vrlo jednostavno – trošak primjene sankcija na Pakistan bio bi mnogo veći nego u slučaju Mijanmara ili Bjelorusije, ali i neovisno o tome, sam po sebi, prevelik je za Europsku uniju. Kako navodi Krivoj: „*Teško je zamisliti da bi Europska unija nametnula ekonomske sankcije. Kini jer bi za nju to bilo preskupo iz čisto ekonomskog gledišta*“⁹. U tom kontekstu spomenimo i aktualnu situaciju sankcija nametnutih Siriji. Upravo su toj zemlji zbog represije prema protivnicima režima određene mjere poput zamrzavanja imovine sirijske središnje banke, zabrana trgovine plemenitim metalima te sankcije u teretnom zračnom prometu. Osim toga, proširen je popis osoba kojima je zabranjen ulazak u EU i zamrznuta imovina. Slično je i u slučaju Irana, gdje su sankcije nametnute zbog nuklearnog programa i odbijanja suradnje s Međunarodnom agencijom za atomsku energiju.

⁸ Krivoj, J. V., „Why European Union trade sanctions do not work“, u: *Minnesota Journal of International Law*, sv. 17, br. 2, 2008, str. 210.

⁹ Ibid., str. 240.

Najdjelotvornijim se, dakle, općenito pokazuju ekonomske i financijske sankcije, poput onih koje se odnose na uvoz i izvoz, zabranu letova (slijetanja) na određenom području, odnosno zabranu pristupa za brodove ili avione adresata sankcija, restrikciju ulaganja u pojedine projekte ili gospodarstva država koje su u pitanju, povlačenje iz povlaštenog sustava tarifa ili zabranu povlačenja depozita u slučajevima kad su usmjerene prema ekonomskim partnerima, dok će se, pogotovo pri politički uzrokovanim sankcijama, sve češće primjenjivati tzv. „pametne sankcije“, tj. one koje su usmjerene ponajprije prema određenim pojedincima. Primjer za to imamo iz svibnja 1999., kada je, zbog politike prema Kosovu, Europska unija, među ostalim, odredila zabranu ulaska na teritorij Europske unije za Slobodana Miloševića i članove njegove obitelji, ministre, bliže suradnike i više časnike Savezne Republike Jugoslavije, a godinu dana prije toga zamrzavanje imovine fondova u vlasništvu Savezne Republike Jugoslavije i srpske vlade te imovine pojedinaca povezanih s Miloševićem.

U svakom slučaju, potrebno je napomenuti da će, kad je riječ o sankcijama u načelu posrijedi biti sankcije u ekonomskom smislu, a ne, primjerice, mjere koje su predviđene člancima 42. i 43. Povelje Ujedinjenih naroda. Na tragu tih odredaba u Ugovoru o Europskoj uniji nalazimo odredbe o zajedničkoj sigurnosnoj i obrambenoj politici, koje obvezuju države članice da Uniji stave na raspolaganje svoje vojne i civilne kapacitete za provedbu zajedničke sigurnosne i obrambene politike kako bi pridonijele ostvarivanju ciljeva koje utvrđuje Vijeće.¹⁰

Nadalje, razlikovati možemo jednostrane sankcije, dakle one koje pojedina država provodi samostalno i neovisno o drugim zemljama i Europske unije i Ujedinjenih naroda, te višestrane sankcije, uz napomenu kako su prve, dakako, jeftinije i brže primjenjive.

3.2. Primjeri sankcija prema državama nečlanicama

Upravo je u gore spomenutom kontekstu samostalnog djelovanja pojedinih država članica, neovisno o Europskoj uniji, zanimljiv slučaj *Centro-com*¹¹, u kojem je bila riječ o implementaciji sankcija određenih rezolucijom Vijeća sigurnosti Ujedinjenih naroda od strane Europske unije (tada Zajednice) s jedne strane te, neovisno o tome, od strane Ujedinjene Kraljevine s druge. Nacionalne implementacijske mjere Ujedinjene Kraljevine bile su, međutim, opsežnije i strože nego one koje je uredbom prihvatila tadašnja Europska zajednica te su se kosile s odredbama druge uredbe, koja se odnosila na zajednička pitanja vezana uz izvoz. Ujedinjena Kraljevina pozivala se na svoju nacionalnu nadležnost u području vanjske i sigurnosne politike. Današnji je Sud Europske unije (u daljnjem tekstu Sud), međutim, rekao kako mjere vanjske i sigurnosne politike, prihvaćene na temelju nadležnosti koju države članice imaju u tom području, ipak moraju poštovati odredbe prihvaćene od strane Zajednice na području zajedničke trgovinske politike. Jednako tako, ponovivši tekst iz presude u predmetu *Evans*

¹⁰ Članak 42. stavak 3. Ugovora o Europskoj uniji. Za tekst Ugovora vidjeti: supra, bilj. 3, str. 4.

¹¹ Case C-124/95, *The Queen v. H. M. Treasury and The Bank of England ex parte Centro-Com*, [1997], ECR I-00081.

*Medical*¹², utvrdio je pravilo da se, kad međunarodni ugovor dopušta, ali ne zahtijeva od države članice da donese mjeru naočigled suprotnu pravu Zajednice, država članica mora suzdržati od donošenja takve mjere. Navedeni slučaj odnosio se na uredbu Vijeća broj 1432/92, kojom je zabranjena trgovina između EEZ i Republike Srbije i Crne Gore te kojom je implementirana rezolucija Vijeća sigurnosti 757, dok je uredbom 990/93 implementirana rezolucija 820 (1993). Navedena je uredba bila temelj i za dva slučaja koja su se pojavila pred Sudom.

*Ebony Maritime*¹³, poduzeće osnovano prema liberijskom pravu, bilo je vlasnik nafte koja se kao brodski teret prevozila iz Tunisa u Hrvatsku malteškim tankerom. Tanker su zaustavile snage tadašnje Zapadnoeuropske unije kada se spremao ući u teritorijalne vode bivše Jugoslavije, kršeći na taj način rezoluciju Vijeća sigurnosti 820 (1993) i uredbu 990/93. Zadržale su ga talijanske vlasti prema nacionalnom zakonodavstvu, prihvaćenom radi provedbe embarga određenoga od Europske unije. Vlasnici tankera pozivali su se na to da je zabranjen samo stvarni ulazak u teritorijalne vode Savezne Republike Jugoslavije, a ne i pokušaj ulaska, te da nije zabranjen ulazak u slučaju više sile. Talijanski sud, preko instituta prethodnog pitanja, obratio se Sudu. Velik broj država članica smatrao je da se uredba ne odnosi na konkretni slučaj s obzirom na tekst uredbe, prema kojem se ona izvan teritorijalnih voda država članica primjenjuje samo na plovila koja potpadaju pod njihovu jurisdikciju¹⁴ te da stoga cijeli slučaj treba riješiti prema nacionalnom zakonodavstvu kojim je implementirana rezolucija Vijeća sigurnosti 820 (1993). Sud je, međutim, odlučio kako se uredba primjenjuje na sva plovila unutar teritorija država članica (ovdje je to bila Italija) i stoga su pod njezinom teritorijalnom jurisdikcijom, čak i kad je navodno kršenje počinjeno izvan njezina teritorija. Uredba zahtijeva zadržavanje brodova za koje se sumnja da krše sankcije nametnute Saveznoj Republici Jugoslaviji čak i kad su pod zastavom treće zemlje i pripadaju trećoj državi ili kad se prekršaj dogodi izvan teritorija tadašnje Europske zajednice.

Idući je relevantni slučaj *Bosphorus*¹⁵, turski avioprijevoznik, koji je pobijao odluku irskog ministarstva prometa. Ono je zadržalo jedan njegov avion u Dublinu slijedeći odredbe uredbe 990/93, koja je predviđala pljenidbu aviona u većinskom vlasništvu osoba iz Savezne Republike Jugoslavije. *Bosphorus* je, naime, taj avion iznajmio od jugoslavenskog JAT-a. Iako se *Bosphorus* pozivao na povredu njegova prava na posjed i prava bavljenja ekonomskom aktivnošću, Sud je to odbio istaknuvši kako navedena

¹² Case C-324/93, *Evans Medical and Macfarlan Smith*, [1995] ECR 563, para 32.

¹³ Case C-177/95, *Ebony Maritime and Another v. Prefetto della Provincia di Brindisi and Others*, [1997], ECR I-01111.

¹⁴ Malta tada nije bila članica Europske unije.

¹⁵ Case C-84/95, *Bosphorus Hava Yollari Turizm ve Ticaret AS v. Minister for Transport, Energy and Communication, Ireland, and Another*, [1996] E.C.R. 1-3953, [1996].

prava nisu apsolutna te da ih se može podčiniti restrikcijama opravdanim općim interesima koje slijedi Europska zajednica.¹⁶

Međutim, kršenje ljudskih prava ili nekih drugih općih načela međunarodnog prava neće uvijek biti uzrok takvih reakcija. Tako se zanimljivim čini reakcija Europe na tzv. *Libertad Act (Cuban Liberty and Democratic Solidarity (Libertad) Act)*, koji su Sjedinjene Američke Države donijele u svibnju 1996. godine i koji državljanima SAD-a omogućuje cijeli niz mjera „kažnjavanja“ stranih ulagača u kubanske projekte, a koji se pritom koriste imovinom Amerikanaca konfisciranom nakon Kubanske revolucije 1957. godine. Europski parlament djelovao je brzo i uslijedila je nedvojbena i jednoglasna osuda tog akta uz upozorenje kako se Parlament neće libiti provesti „*protumjere kako bi se otklonili učinci Libertad Acta.*“¹⁷

3.3. Pravni temelj djelovanja

Ekonomске sankcije koje Europska unija nameće trećim državama, dakle u pravilu državama nečlanicama (iznimka je sankcioniranje Austrije, o čemu će biti riječi poslije), istodobno su trgovinske i vanjskopolitičke mjere te se kao takve nalaze u svojevrsnom sjecištu između „prenesenih ovlasti“ i onih koje su zadržale države članice. Dok, s jedne strane, članak 207. Ugovora o funkcioniranju Europske unije daje Uniji isključivu nadležnost u pogledu trgovinske politike s trećim državama (državama nečlanicama), s druge strane, članak 347. istog Ugovora, popularniji među državama članicama, propisuje: „Države članice međusobno se savjetuju o poduzimanju koraka potrebnih kako bi spriječile da na funkcioniranje unutarnjeg tržišta utječu mjere na čije bi poduzimanje neka država članica mogla biti primorana u slučaju ozbiljnih unutarnjih poremećaja koji utječu na očuvanje javnog poretka, u slučaju rata, ozbiljnih međunarodnih napetosti koje predstavljaju ratnu prijetnju ili radi ispunjavanja obveza koje je prihvatila radi očuvanja mira i međunarodne sigurnosti.“ Tako su države članice „temeljem ovlasti danih im citiranim člankom, koji svakako ima prednost pred člankom 207., počele pribjegavati članku 207.“¹⁸ te su se tom dvostrukom osnovom počele koristiti pri donošenju mjera embarga određenih rezolucijama Vijeća sigurnosti Ujedinjenih naroda.

Međutim, već od Maastrichtskog ugovora današnji članak 215. Ugovora o funkcioniranju Europske unije govori o pravnoj utemeljenosti ekonomskih sankcija, a u okviru zajedničke vanjske i sigurnosne politike. Isti članak propisuje da Vijeće, kada donesena odluka, u skladu s posebnim odredbama o zajedničkoj vanjskoj i sigurnosnoj politici, predviđa prekid, odnosno djelomično ili potpuno smanjenje gospodarskih i financijskih

¹⁶ Puissochet, J-P., „The Court of Justice and international action by the European Community: the example of the embargo against former Yugoslavia“, u: *Fordham International Law Journal*, sv. 20, br. 5, 1997., str. 1574.

¹⁷ Chudzicki, P.K., „The European Union's response to the Libertad Act and the Iran-Libya Act“, u: *Loyola University Chicago Law Journal*, sv. 28, br. 3, 1997., str. 504-550.

¹⁸ Puissochet, J-P., op. cit. (bilj. 16), str. 1562.

odnosa s jednom ili s više trećih zemalja, kvalificiranom većinom, na zajednički prijedlog visokog predstavnika Unije za vanjske poslove i sigurnosnu politiku i Komisije, donosi potrebne mjere, o čemu obavještava Europski parlament.

3.4. Sankcioniranje država članica

Kao što je već navedeno, sankcije Europske unije, prije zajednice, bez obzira na to o kojoj vrsti ili uzroku bila riječ, uglavnom su bile usmjerene prema trećim državama. Ipak, zabilježen je i slučaj kada je Europska unija uvela sankcije vlastitoj članici. Objekt tih, u prvom redu diplomatskih sankcija, bila je Austrija. Povod je bio ulazak Slobodarske stranke Austrije (FPÖ), smatrane strankom krajnje desnice, u austrijsku vladu. Već je i prije toga, u siječnju 2000. godine, pod portugalskim predsjedanjem Europskom unijom, četrnaest tadašnjih država članica zaprijetilo da u slučaju integracije FPÖ-a u austrijsku vladu „*neće prihvaćati nikakve službene bilateralne kontakte s takvom austrijskom vladom niti će podupirati austrijske državljane u njihovoj kandidaturi za položaje u međunarodnim organizacijama, dok će austrijski veleposlanici u glavnim gradovima Europske unije biti primani tek na tehničkoj razini*“.¹⁹ Sankcije su, pokazavši se neuspješnima, ali i upitnog legitimiteta, pa i legaliteta, ukinute već u rujnu iste godine. Tadašnji 6. članak Ugovora o Europskoj uniji propisivao je kako je Unija zasnovana na načelima slobode, demokracije, poštovanja ljudskih prava i temeljnih sloboda te vladavine prava i načela zajedničkih državama članicama (danas slično govori članak 2.) te da će poštovati temeljna prava zajamčena Europskom konvencijom za zaštitu ljudskih prava i temeljnih sloboda, koja proizlaze iz ustavnih tradicija zajedničkih državama članicama i čine opća pravna načela Zajednice. Idući članak određivao je postupak u slučaju ozbiljnoga i upornog kršenja načela iz članka 6. od strane država članica te sankcije u tom slučaju, koje se mogu nametnuti samo jednoglasnom odlukom Vijeća u sastavu predsjednika država i vlada država članica, a na prijedlog trećine država članica ili Europske komisije, uz pristanak Europskog parlamenta. Takva procedura nije bila poštovana pri nametanju sankcija Austriji. Nadalje, nisu poštovana ni još neka osnovna načela međunarodnog prava. U tom smislu, u prvom redu treba naglasiti pravo na pravično suđenje, tj. načelo *audiatur et altera pars*. Ta je odluka, naime, a tako je tvrdila i austrijska vlada, donesena bez ikakva prethodnog dijaloga i komunikacije s austrijskom vladom te je, sukladno tomu, protivna duhu solidarnosti i suradnje između država članica.²⁰ Još više, povrijeđena su i druga bitna načela: zabrana diskriminacije i načelo demokracije. Europska unija nije se miješala u formiranje drugih vlada u drugim državama članicama te je tim potezom zapravo diskriminirala Austriju i austrijski narod. S druge strane, očit je pokušaj utjecaja na demokratski proces izbora u Austriji. Dapače, austrijski narod doslovce se kažnjava zbog svoje odluke donesene na slobodnim i demokratskim izborima, što je samo po sebi protivno pravu tadašnje Zajednice, a danas Unije, u čijim je temeljima načelo demokracije. S obzirom na navedeno, s pravom se

¹⁹ Regan, E., „Are European Sanctions against Austria Legal?“, u: *Zeitschrift für öffentliches Recht*, sv. 55, br. 3, 2000., str. 323.

²⁰ Ibid. str. 332-334.

može smatrati kako je opisana odluka o nametanju sankcija Austriji „*promašena i vrlo vjerojatno nezakonita*“²¹.

Napokon, potrebno je spomenuti kako su drugačija sredstva na raspolaganju Europskoj uniji u slučaju „neposlušnih“ država članica kada se ogriješe o obveze koje proizlaze bilo iz Ugovora o Europskoj uniji bilo iz Ugovora o funkcioniranju Europske unije. Tako će, prema članku 258. Ugovora o funkcioniranju Europske unije, nakon što je državi za koju smatra da nije ispunila svoju obvezu dala priliku da se očituje, Komisija toj državi dati obrazloženo mišljenje, pa ako ne postupi sukladno mišljenju u određenom roku, Komisija predmet može uputiti Sudu. Jednako tako, i pojedina država članica može drugu državu članicu, u slučaju neispunjavanja obveza iz Ugovora, poslati pred Sud, ali uz uvjet da je predmet najprije iznesen pred Komisiju, koja daje obrazloženo mišljenje, nakon što je državama dana mogućnost pismenoga i usmenog očitovanja te primjedaba druge strane. Izostanak mišljenja Komisije ne sprječava podnošenje tužbe. Ako Sud ustanovi da država članica zaista nije ispunila neku obvezu iz Ugovora, ta je država dužna poduzeti potrebne mjere kako bi postupila prema presudi Suda.

4. ZAKLJUČAK

U današnjem svijetu međusobno uvjetovanih i povezanih odnosa između država, a pogotovo kad je riječ o državama koje su dobrovoljno stupile u određene međunarodne odnose ili organizacije, potreba postojanja svojevrstnih mjera kojima se pojedine države mogu kontrolirati u njihovu „devijantnom“ ponašanju nameće se sama od sebe. Države, kako same za sebe, tako i kao kolektiv, moraju raspolagati sredstvima kojima mogu kazniti one države koje ne poštuju neka zajednička pravila, i to kako ekonomska tako, i to još više, i u slučaju kršenja, primjerice, ljudskih prava ili nekih općih pravila međunarodnog prava. U prvom redu, kao autoritet u tom smislu, postoji organizacija Ujedinjenih naroda, koja je i najčešći tvorac i kreator sankcija, koje zatim druge države slijede i implementiraju u vlastit pravni sustav. Implementira ih i Europska unija, koja ima i vlastit sustav za sankcioniranje takvih država, država nečlanica, utemeljen na odredbama Ugovora o Europskoj uniji i Ugovora o funkcioniranju Europske unije. Osim odredbe koja Uniji daje isključivo pravo reguliranja trgovinske politike s trećim državama (čl. 207.) te, nasuprot tomu, one koja ovlašćuje države članice da se međusobno savjetuju o poduzimanju koraka potrebnih kako bi spriječile da na funkcioniranje unutarnjeg tržišta utječu mjere na čije bi poduzimanje neka država članica mogla biti primorana u slučaju ozbiljnih unutarnjih poremećaja koji utječu na očuvanje javnog poretka, u slučaju rata, ozbiljnih međunarodnih napetosti koje predstavljaju ratnu prijetnju ili radi ispunjavanja obveza koje je prihvatila radi očuvanja mira i međunarodne sigurnosti (čl. 347.), Ugovor poznaje i odredbu o restriktivnim mjerama, odnosno o prekidu, odnosno djelomičnom ili potpunom smanjenju gospodarskih i financijskih odnosa s jednom ili s više trećih zemalja (čl. 215.), tvoreći tako svojevrstnu pravnu osnovu ovakve vrste djelovanja.

²¹ Ibid. str.335.

Spomenimo, dakako, i slučaj Južne Rodezije (danas Zimbabve), iz kojega se iskristalizirao takav odnos Ujedinjenih naroda i Europske unije u kojem će se dati prednost ekonomskim sankcijama Ujedinjenih naroda u odnosu na odredbe o trgovinskoj politici Ugovora. Uostalom, i sam Lisabonski ugovor obvezuje države članice na poštovanje načela Povelje Ujedinjenih naroda²², a i sama Povelja daje prednost obvezama koje iz nje proizlaze²³.

Kada Unija provodi sankcije, provodi ih bilo iz politički motiviranih postupaka (tu će najčešće biti riječ o pritisku na različite nedemokratske režime s niskom razinom zaštite ljudskih prava) bilo iz ekonomskih postupaka. U svakom slučaju, uspješnost sankcija ovisit će o mnogim faktorima, od koherentnosti i zajedništva u njihovoj primjeni, dosadašnjih odnosa s adresatom sankcija (političkih, i još važnije, ekonomskih), pa do njegovih odnosa s drugim državama.

Primjere sve češćih pojava sankcija, njihove uspješnosti ili neuspješnosti, koji, nadajmo se, služe kao izvor iskustva međunarodnoj zajednici, možemo pratiti u sve većem opsegu i sadržaju, kao i različite oblike sankcija s jedne strane te njihovih uzroka s druge, što je, dakako, rezultat sve veće umreženosti i kompleksnosti međunarodnih odnosa današnjice.

²² Na primjer članak 21. Ugovora o Europskoj uniji. Za tekst Ugovora vidjeti: supra, bilj. 3, str. 4.

²³ Članak 103. Povelja Ujedinjenih naroda, NN MU br. 15, 1993.

Summary

INTRODUCTION TO EUROPEAN UNION SANCTIONS

This paper discusses sanctions imposed by the European Union on some countries (sometimes even officials), primarily for political, and sometimes for even economic reasons, and the legal basis that the European Union relies upon in these cases. Examples are provided of such sanctions imposed by the European Union and the United Nations. The paper also examines the objective and purpose of such sanctions and their success in terms of the means or manner of implementation.

Keywords: European Union, common foreign and security policy, international law, economic sanctions

Author:

Stjepan Novak

Civil Servant in the Ministry of Internal Affairs of the Republic of Croatia