

Др Драган Дакић, доцент
Правног факултета Универзитета у Крагујевцу
ORCID: 0000-0002-9612-4133

Прегледни научни рад
УДК: 341.123:341.233/(4-672EU)
341.655
DOI: 10.46793/XXMajsko2.667D

ACQUIS И ЕКОНОМСКЕ САНКЦИЈЕ*

Резиме

Да ли су економске санкције дио правне тековине Европске уније, и ако јесу на који начин су регулисане? Наведено представља главно истраживачко питање у овом истраживању које је проведено у хипотетичким оквирима да санкције уопште, а тиме и економске, представљају дио правне тековине Европске уније. Правна тековина Европске уније у овом раду је означена генеричким термином „acquis“ који између осталог чине примарно и секундарно законодавство ЕУ, инструменти у оквиру Заједничке спољне и безбједносне политике, и одлуке Европског суда правде. Осим наведених елемената *acquis* за предмет нашег истраживања могу бити од значаја и нека од његових кореспондентних поглавља као што су поглавље 3 које се односи на слободу пружања услуга, поглавље 23 које се тиче правосуђа и људских права и поглавље 31 које се тиче спољне, безбједносне и одбрамбене политике. Примјену наведених елемената *acquis*-а у области санкција ћемо анализирати путем прегледа развоја санкција у правном систему ЕУ, затим кроз позитивно-правне прописе ЕУ те кроз актуелну праксу Европског суда правде. Ограничења овог рада су у погледу његове садржине, која не обухвата анализу међународноправне легалности економских санкција које у својој пракси унилатерално уводи Европска унија државама, физичким или правним лицима али се указује на релевантну литературу по том питању. Главни закључци истраживања су да економске санкције представљају дио *acquis*-а али да им недостаје конзистентност.

Кључне ријечи: *Acquis*, економске санкције, ЕУ.

* Рад је резултат научноистраживачког рада аутора у оквиру Програма истраживања Правног факултета Универзитета у Крагујевцу за 2024. годину, који се финансира из средстава Министарства науке, технолошког развоја и иновација Републике Србије.

1. Увод

Систем, скуп или компилација заједничких права и обавеза чине тзв. *acquis*. Он се примјењује у свим земљама чланицама Европске уније (ЕУ), и обухвата принципе и политичке Уговора;¹ законодавство створено у складу са Уговорима и правним одлукама Европског суда правде; декларације и резолуције које је усвојила ЕУ; алате у оквиру Заједничке спољне и безбједносне политике; међународне пактови које потписују Унија и државе чланице који се односе на подручја дјеловања Уније.² Прихватање и примјена *acquis*-а служи као платформа за преговоре о приступању те прије приступања ЕУ, земље кандидати морају прихватити *acquis* и интегрисати законодавство ЕУ у свој правни систем. Наведено представља уговорну обавезу земље кандидата што је у нашем случају уговорено путем Споразума о стабилизацији и придруживању. Споразум о стабилизацији и придруживању између Европских заједница и њихових држава чланица с једне стране и Републике Србије (ССП) са друге стране потписан је 2008. године, а званично је ступио на снагу 2013. године након што је коначно ратификован од стране свих инстанци унутар ЕУ (Литванија је то учинила посљедња).³ Важно је истаћи да су обавезе Републике Србије (Србија) из ССП-а у погледу усвајања и провођења *acquis* по својој правној природи облигације циља.⁴ Наведено значи да Србија мора ефективно и у пракси, не само декларативно и словом, водити *acquis* правни живот као било која чланица ЕУ. На први поглед, чини се, и да прати политику ЕУ у области рестриктивних мјера односно санкција.

Предмет нашег истраживања у овом раду јесте начин на који *acquis*, као комплексан и динамичан правни оквир, регулише питање економских санкција фокусирајући се на оне које у својој пракси примјењује ЕУ.⁵ Као што смо

¹ Уговор о Европској унији, доступан на https://eur-lex.europa.eu/resource.html?uri=cellar:9e8d52e1-2c70-11e6-b497-01aa75ed71a1.0011.01/DOC_2&format=PDF

² European Commission - Enlargement – *Acquis* доступно на: https://neighbourhood-enlargement.ec.europa.eu/enlargement-policy/glossary/acquis_en приступљено 15.04.2024.

³ Закон о потврђивању Споразума о стабилизацији и придруживању између европских заједница и њихових држава чланица, са једне стране, и Републике Србије, са друге стране (Сл. гласник РС – Међународни уговори, бр. 83/2008).

⁴ У објављивању: Dakić, D., *Is there legal obligation to use artificial intelligence in the European Union Accession Process?* In: Filipovic, N. (eds) *Applied Artificial Intelligence: Medicine, Biology, Chemistry, Financial, Games, Engineering*. AAI 2023. Lecture Notes in Networks and Systems, 2024.

⁵ За анализу легалности ових санкција са аспекта међународног јавног права погледати: Палевих, М., *Санкције и обавеза државе кандидата да усклади спољну политику са Европском унијом*, Зборник радова: Усклађивање правног система Србије са стандардима Европске уније, књ. 10, стр. 105-122, Крагујевац, 2022. <http://institut.jura.kg.ac.rs/images/Projekti/6%20Uskladjivanje%20PSS/11.%20Uskladjivanje%20pravno%20sistema%20Srbije%20sa%20standardima%20Evropske%20unije%20knj.%2010.pdf>

видјели *acquis* између осталог чине примарно и секундарно законодавство ЕУ, инструменти у оквиру Заједничке спољне и безбједносне политике, и одлуке Европског суда правде. Осим наведених елемената *acquis* за предмет нашег истраживања могу бити од значаја и нека од његових коресподентних поглавља као што су поглавље 3 које се односи на слободу пружања услуга, поглавље 23 које се тиче правосуђа и људских права и поглавље 31 које се тиче спољне, безбједносне и одбрамбене политике.⁶

Наиме, да би се гарантовало несметано право оснивања и за физичка и за правна лица ЕУ у било којој држави чланици, и да би се подржала слобода пружања прекограничних услуга, поглавље 3 *acquis*-а прописује да је императив да државе чланице ускладе своје националне законе ради постизања тог циља. Важност овог поглавља је у чињеници да економске санкције које овде истражујемо вишеструко погађају пружаоце услуга било да им онемогућавају да пружају своје услуге на тржишту било да им онемогућавају да пружају услуге санкционисаним физичким или правним лицима.

Што се тиче поглавља 23 оно се односи на интерну стандардизацију функционисања судског система као и на заштиту права грађана. У том смислу, циљ политика ЕУ које се односе на правосуђе и основна права је да се одржи и унапреди статус Уније као региона слободе, безбједности и правде. Успостављања независног и ефикасног правосуђа је препознато као активност од кључног значаја за постизање наведеног циља. Правни стандарди као што су непристрасност, интегритет и одржавање високих професионалних захтјева у судском одлучивању су означени као стандарди од виталног значаја за заштиту владавине права.⁷ Од суштинског је значаја снажна посвећеност елиминисању спољних утицаја на правосуђе, уз обезбеђивање довољних финансијских средстава и обуке. Што се тиче аспекта који се односи на заштиту права грађана битни елементи се односе на процес правичног суђења и нешто шире конципирану обавезу држава чланица да обезбједи заштиту основних права и слобода грађана ЕУ како произилази из *acquis*-а и Повеље о основним правима.⁸

Када је ријеч о поглављу 31, заједничка спољна и безбједносна политика и европске безбједносне и одбрамбене политике су правно утемељени на актима као што су међународно обавезујући споразуми и различити политички документи. *Acquis* у овом смислу укључује политичке изјаве, операције и пактове. У контексту ЗСБП, државе чланице треба да се ангажују у политичким

⁶ Chapters of the *acquis* доступно на: https://neighbourhood-enlargement.ec.europa.eu/enlargement-policy/conditions-membership/chapters-acquis_en приступљено 15.04.2024.

⁷ Цакић, Т., *Гарантије независности судија уставних судова*, Београд, 2019. доступно на: https://phaidrabg.bg.ac.rs/detail_object/o:20311?tab=0#mda приступљено 15.04.2024.

⁸ The Charter of Fundamental Rights of the European Union, доступно на https://commission.europa.eu/aid-development-cooperation-fundamental-rights/your-rights-eu/eu-charter-fundamental-rights_en приступљено 15.04.2024.

дискусијама, да се придржавају декларација ЕУ, да се ангажују у активностима ЕУ и да спроводе овлашћене казне и контроле. Земље кандидати морају стално да се усклађују са изјавама ЕУ и да проводе казнене и контролне мјере кад год је то потребно у циљу њиховог провођења.

Примјену наведених елемената *acquis*-а у области санкција ћемо анализирати путем прегледа развоја санкција у правном систему ЕУ, затим кроз позитивно-правне прописе ЕУ те кроз релевантну праксу Европског суда правде. Прије ове анализе потребно је имати у виду да ЕУ примењује низ рестриктивних мјера као одговор на понашање на држава или појединаца у националним или међународним оквирима,⁹ које квалификује као недоличне. Ове мјере чине дио ЕУ инструмената спољне политике и имају за циљ да утичу на понашање погођених земаља, физичких или правних лица. У том циљу, ЕУ примјењује различите врсте санкција, као што су циљане санкције које се фокусирају на појединце, ентитете или групе и могу укључивати замрзавање средстава и забрану путовања; ембарго на оружје који подразумјева ограничења извоза, увоза или трансфера оружја и сродних материјала; економске санкције које обухватају финансијска ограничења, забране на одређене робе, ембарго на артикле двоструке намјене и друге економске радње које утичу на трговину, инвестиције или финансијске послове са санкционисаним ентитетом, и секторске санкције које су усмерене на одређене секторе привреде земље, као што су енергетика, финансије или технологија, како би се извршио притисак на земљу, а минимизирао утицај на општу популацију.¹⁰ У овом раду ћемо претежно користити генерични термин „санкције“ под којим подразумјевамо наведене варијанте. Избор конкретних санкција или њихова комбинација се прилагођава случају на који се односе. Међу факторима који, чини се, превасходно утичу на овај избор јесте и међународно окружење тј. однос Сједињених Америчких Држава (САД) према конкретном објекту санкционисања. Одличан примјер за наведено су са једне стране Русија и украјински сукоб, а са друге стране Израел и рат у Гази.

2. Еволуција санкција у правном систему ЕУ

Почетни став ЕУ о унилатералним санкцијама био је скроман и недетерминисан. У почетку, ЕУ није имала јединствену спољну политику нити механизме за усвајање санкција. У тим раним фазама, чланице ЕУ су имале различите приступе и интересе у вези са увођењем санкција, што је ограничавало способност ЕУ да дјелује као јединствена међународни актер те је фрагментарност њена битна карактеристика из тог периода. Међутим, временом ЕУ је почела да развија заједничку спољну политику и механизме

⁹ Meissner, K., *How to sanction international wrongdoing? The design of EU restrictive measures*, Rev Int Organ, no. 18/2023, pp. 61–85. <https://doi.org/10.1007/s11558-022-09458-0>

¹⁰ Исто, стр. 100.

који омогућавају усвајање санкција на нивоу Уније. Ступање на снагу Мастрихтског уговора 1993. године, било је значајан корак у овом процесу, јер је омогућило стварање Заједничке спољне и безбједносне политике која је обухватала и могућност увођења санкција као спољнополитичког инструмента.¹¹ Тако је почетни став ЕУ о унилатералним санкцијама еволуирао од фрагментираности и нејасности до развијања заједничке спољне политике и механизма који омогућавају координисано усвајање санкција на нивоу ЕУ. Ова промјена у ставу одразила се на унапређење способности ЕУ да дјелује као јединствен и кохерентан међународни актер у примјени санкција.

Санкције су се тако појавиле као кључни инструмент за ЕУ у суочавању са изазовима у трећим земљама који угрожавају њене суштинске интересе. Развијене као суштинско средство ЕУ у спољној и безбедносној политици, и саме санкције су доживјеле значајан развој. У почетку, фокус санкција био је на потпуној економској изолацији нација, што је примјер ембарга на СРЈ или Ирак током 1990-их година прошлог вијека. Иначе, као што је напоменуто пракса санкција ЕУ је почела да се развија од ступања на снагу Уговора из Мастрихта (1993), након чега долази до учесталије и све интензивније употребе санкција као инструмента спољне безбједности.¹² Овај Уговор омогућава ЕУ да усваја рестриктивне мјере, укључујући и санкције, ослањајући се на заједничку спољну и безбједносну политику. Ово омогућава ЕУ да примјени санкције као спољнополитички инструмент у циљу заштите својих интереса, промовисања демократије, управљања кризама, сузбијања тероризма, спречавања проширења оружја масовног уништења и усклађивања са међународним нормама.¹³

Поред члана Уговора о Европској унији, постоје и други правни основи за увођење санкција од стране ЕУ, укључујући одговарајуће резолуције Европског парламента. Иако резолуције Европског парламента представљају ставове и препоруке које износи Европски парламент у вези са различитим питањима и саме по себи немају ефективну снагу, у контексту спољне политике ЕУ оне могу утицати на увођење или укидање санкција. Резолуције могу бити од значаја јер формирају став ЕУ о спољнополитичким питањима и могу утицати на доношење ефективних одлука о увођењу санкција. Током година, ЕУ је спроводила санкције у различитим сценаријима, од управљања кризом до промоције демократије, спречавања ширења нуклеарног наоружања, борбе против тероризма, заштите интереса ЕУ и поштовања међународног права.

¹¹ Giumelli, F., Hoffmann, F., Książczaková, A., *The when, what, where and why of European Union sanctions*, *European Security*, 30(1)/2021, pp. 1–23. <https://doi.org/10.1080/09662839.2020.1797685>

¹² Исто.

¹³ Исто.

Тренутно, ЕУ је успоставила вишеструке оквире санкција, концентришући се на одређене земље попут Русије, Ирана и Сирије. У односу на ову праксу, која се данас сматра непропорционалном јер погађа невино становништво,¹⁴ и нелегитимном јер није ефикасна,¹⁵ ради чега им је упитна и сама легалност,¹⁶ може се сматрати да је дошло до транзиције ка другој врсти санкција, познатим као „паметне санкције“.¹⁷ Паметне санкције се фокусирају на прецизно дефинисане групе или појединце уместо да се примјењују опште санкције које могу негативно утицати на целокупно становништво. Сматра се да су ове санкције ефикасније у постизању циљева те да су оправданије због своје резолутивности, тј. престанка након промјене понашања санкционисаних.¹⁸ Осим тога, паметне санкције омогућавају континуирано ажурирање и прилагођавање.¹⁹

Ове санкције имају за циљ да смање нежељене штетне ефекте на појединце или популације које нису циљане. Европска унија је спроводила циљане санкције, дајући им предност над увођењем пуног ембарга.²⁰ Ове санкције укључују дјелимично или потпуно заустављање економских, финансијских или других интеракција са трећом земљом или недржавним ентитетом како би се објекти санкција приморали на промјену политика или одрекли активности које проводе. Конкретне мјере провођења ових санкција су замрзавање средстава, забрана путовања за појединце или ентитете и посебна ограничења постављена на одређене секторе привреде. Циљ ЕУ је да осмисли санкције које усмјеравају штетне ефекте према онима који су одговорни за штетне политике и онима који од њих профитирају, истовремено ограничавајући последице на нециљане појединце или опште становништво.

Поступак санкционисања у ЕУ обухвата неколико корака.²¹ Процес обично почиње приједлогом Европске комисије или државе чланице да се уведу санкције као одговор на конкретну ситуацију или неправилност. Приједлог може укључивати и врсту санкција које ће се изрећи, циљана физичка и правна лица као и разлоге за предложене санкције. О приједлогу

¹⁴ Steinbach, A. et al. *Economic sanctions and human rights: Quantifying the legal proportionality principle*, Harv. Hum. Rts. J., 36/2023, p. 1.

¹⁵ Pala, T., *The Effectiveness of Economic Sanctions: A Literature Review*, NISPAcee Journal of Public Administration and Policy, 14(1)/2021, pp. 239-259.

¹⁶ Mehrez, M., *The Challenged Legality of Economic Coercion*, In: Donath, P.B., Heger, A., Malkmus, M., Bayrak, O. (eds) *Der Schutz des Individuums durch das Recht*. Springer, Berlin, Heidelberg (2023). https://doi.org/10.1007/978-3-662-66978-5_5

¹⁷ Drezner, D. W., *Sanctions sometimes smart: Targeted sanctions in theory and practice*. International studies review, 13(1)/2011, pp. 96-108.

¹⁸ Aras, A. N., Husam, A. A. K., *The Concept of Smart International Sanctions, Migration Letters*. 2023.20, S4 (Aug. 2023), pp. 741–757. DOI:<https://doi.org/10.59670/ml.v20iS4.3907>.

¹⁹ Исто.

²⁰ Drezner, D. W., *нав. чланак*, стр. 102.

²¹ Meissner, K., *нав. чланак*, стр. 50.

одлучује Савјет Европске уније, који чине представници земаља чланица ЕУ. Савјет разматра приједлог и одлучује о доношењу санкција, укључујући конкретну врсту и обим санкција. У својој одлуци Савјет наводи правни основ као и евентуалне изузетке. Када се донесе одлука о увођењу санкција, државе чланице ЕУ су одговорне за провођење прописаних мјера у својим јурисдикцијама. Ово може укључивати обавезу доношења одговарајућих закона, прописа или административних мјера за спровођење санкција и обезбеђивање поштовања одлуке Савјета.

Иако се од држава чланица ЕУ генерално очекује да спроводе санкције, ипак, могу постојати одређене околности у којима држава чланица тражи изузеће или дерогацију од одређених аспеката режима санкција. Међутим, такви изузеци су ријетки и приступа им се на рестриктиван начин. Наиме, Савјет ће прихватити захтјев државе чланице да се изузме од провођења санкција или неког њиховог аспекта уколико је захтјев утемељен на неком правном акту ЕУ и уколико је заснован на разлозима националне безбједности, фундаменталног националног интереса или неком другом разлогу упоредивог значаја.²² Описани процес доношења одлука у ЕУ у вези са санкцијама одражава равнотежу између нормативних оквира и прагматичних стратешких интереса. Док ЕУ има за циљ да промовише норме и вриједности кроз своју политику санкција, она такође узима у обзир своје интересе и безбједносне аспекте.²³

Осим нормативних оквира и стратешких интереса, ЕУ мора додатно да уобзире и аспект који се тиче заштите људских права приликом увођења санкција. Наиме, један од примарних изазова у спровођењу циљаних санкција је балансирање политичких интереса иза санкција са основним правима циљаних појединаца. Иако замрзавање средстава за важне спољнополитичке циљеве можда не изгледа конкурентно идеји очувања основних права, ипак неопходно је осигурати да лица погођена санкцијама имају основна процесна права као што је право да ефикасно оспоравају ове мјере у судском поступку. С тим у вези, Суд правде је значајно утицао на развој процесних права за појединце који су на мети санкција ЕУ. Како све више погођених лица тражи поништење санкција, судска пракса је одиграла значајну улогу у обезбеђивању усклађености поступка који проводи Савјет са правним стандардима и основним правима.²⁴ За Савјет је од императивног значаја да обезбједи да је поступак увођења санкција према било којој особи компатибилан са основним правима признатим у Оснивачким уговорима ЕУ. Ово укључује узимање у обзир однос предложених санкција према праву на имовину, затим утицај

²² Исто.

²³ Giunelli, F., Hoffmann, F., Książczaková, A., *нав. чланак*, стр. 52.

²⁴ Joyner, D., *International Legal Limits on the Ability of States to Lawfully Impose International Economic/Financial Sanctions*, In *Coercive Diplomacy, Sanctions and International Law*, Brill, 2016.

поступка на гаранције из оквира права на правично суђење и других основних права садржаних у праву ЕУ.²⁵ Можемо рећи да су људска права директно утицала на прецизније дефинисање обима санкција, критеријума за увођење санкција, процедуре за њихово оспоравање као и стандарде доказних средстава на основу којих се санкције уводе.²⁶

Пропуштање да се испоштују гаранције из области људских права приликом увођења и спровођења економских санкција може имати различите посљедице. Прво, ако се основна права не поштују, постоји ризик од судског поништења санкција. Уколико надлежни суд процјени да ове мјере крше основна права, постоји могућност да буду поништене, што би умањило њихов кредибилитет и утицај. Друго, непоштовање људских права могло би наштетити угледу ЕУ као промотеру и заштитнику људских права и владавине права. Ово може ослабити позицију ЕУ на глобалној сцени и смањити њен кредибилитет у напорима за очување културе људских права и демократских принципа. Наведено даље значи да појединци или други субјекти који су на мети санкција имају право на компензацију за штету проузроковану незаконитим мјерама.

3. Регулисање санкција у правном систему ЕУ

Као што смо видјели, у правном систему ЕУ санкције су у материјалноправном смислу регулисане примарним правом и то Уговором о Европској унији (Уговор из Мастрихта), који у члану 29 прописује „Вијеће доноси одлуке које утврђују приступ Уније поједином питању географске или тематске природе. Државе чланице осигуравају да њихове националне политике буду у складу са ставовима Уније.“²⁷ Можемо рећи да је у питању норма општег карактера из које се изводи заједничка вањска и безбједносна политика ЕУ а из које се пак даље изводи надлежност институција ЕУ да одлучују о увођењу санкција. Од посебног значаја за наше истраживање јесте посебан извор секундарног права ЕУ тзв. *Blocking Statute* – блокирајућег закона.²⁸

До усвајања статута о блокирању путем регулативе 2271/96, (Регулатива),²⁹ довеле су санкције које су Сједињене Америчке Државе (САД), уводиле Куби,

²⁵ Исто стр. 32.

²⁶ Исто стр. 38.

²⁷ Consolidated version of the Treaty on European Union доступно на https://eur-lex.europa.eu/resource.html?uri=cellar:2bf140bf-a3f8-4ab2-b506-fd71826e6da6.0023.02/DOC_1&format=PDF приступљено 15.04.2024.

²⁸ Extraterritoriality (Blocking statute), доступно на https://finance.ec.europa.eu/eu-and-world/open-strategic-autonomy/extraterritoriality-blocking-statute_en приступљено 15.04.2024.

²⁹ Council Regulation (EC) No 2271/96 доступно на <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/PDF/?uri=CELEX:31996R2271> приступљено 15.04.2024.

Ирану и Либији што је утицало и на ЕУ субјекте који се баве законитом међународном трговином, прометом капитала и повезаним комерцијалним активностима. Циљ овог легислативног акта јесте да заштити ЕУ субјекте под својом јурисдикцијом од екстериторијалних ефеката закона и мјера трећих земаља. Субјекти из ЕУ су овлашћени да на суду траже компензацију за штету која проистиче из екстериторијалне примјене одређених страних санкција, и забрањено им је да проводе било какве мјере или забране засноване на таквим страним санкцијама. У случају да субјекти из ЕУ претрпе економске посљедице због екстериторијалних ефеката иностраних санкција, морају о томе обавјестити Европску комисију. Изузетно, субјектима из ЕУ може бити дозвољено да проводе санкције које су увеле јурисдикције ван ЕУ, али се ови изузеци рестриктивно тумаче.

Правни основ за усвајање ове Регулative од стране Савјета садржан је у примарном праву ЕУ и то у члановима 73ц, 113 и 235³⁰ Уговора о оснивању Европске заједнице (Уговор о ЕЗ).³¹ Конкретно, члан 73ц: се односи на слободно кретање капитала између држава чланица и трећих земаља те представља једну од кључних одредби у правном основу Регулative. Овај члан је од суштинског значаја за економске активности и трговинске односе између ЕУ и других земаља. Даље, члан 113 регулише усклађивање законодавства за успостављање или функционисање унутрашњег тржишта. Његов предмет регулисања јесте и прекогранично пружање услуга. Што се тиче члана 235 он је номинално послужио као правни основ Европској комисији да предложи Савјету предмету Регулative на усвајање.

Изазови у примјени посматране Регулative се односе на идентификацију адресата и њихову правну заштиту, затим процјена штете и са тим питањем повезана конзистентност у примјени. Што се тиче процес идентификације адресата, у питању је сложен процес јер се односи на разноврсне субјекте и обухвата физичка лица, правна лица, организације и друге ентитете. Такође, код одређивања адресата од значаја је и одредити територијалну надлежност због њеног честог преклапања што собом повлачи и конфликт норми тј. питање мјеродавног права. Што се тиче штете, процјена стварне штете која је настала као резултат примјене екстериторијалних закона може бити комплексна из неколико разлога. Прије свега, штета која настаје по пословне субјекте због примјене екстериторијалних закона може бити резултат различитих фактора, укључујући економске губитке, репутационе штете, правне трошкове и сл. Осим тога, примјена екстериторијалних закона може имати далекосежне посљедице које је тешко предвидјети и у потпуности оцјенити. Овде се јавља

³⁰ Huber, J. *The Helms-Burton blocking statute of the European union*, Fordham Int'l LJ, 20/1996, p. 699.

³¹ Treaty establishing the European Community (Consolidated version 2002) доступно на <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=CELEX%3A12002E%2FTXT> приступљено 15.04.2024.

додатни усложњавајући елемент - међународност, који собом носи специфичну врсту изазова у поступцима остваривања заштите права. Јасно је да у оваквим условима није лак задатак остварити конзистентност и предвидљивост у поступању.

Посматрана Регулатива неспорно подржава поглавље 3 *acquis*-а те штити слободу пружања услуга. Осим тога, може се рећи да је предметна Регулатива компатибилна међународноправним стандардима који регулишу међународну трговину и права страних друштава.³² Тако, што се тиче међународне трговине норме међународног права подразумјевају слободно обављање промета роба и услуга без неоправданих рестрикција. Примјена екстратериторијалних санкција несумњиво уводи рестрикције које из низа разлога могу бити оспорене. Наиме, екстратериторијалне санкције могу утицати на ЕУ субјекте у извршавању међународних трговинских уговора. Осим тога, из међународноправног контекста се не може искључити питање суверенитета. Један од његових главних прерогатива јесте извршна јурисдикција која подразумјева примјену искључиво домаћих законских аката. Посматрана регулатива управо има ту улогу - да обезбједи непримјењивање страних легислатива на ЕУ јурисдикцији.

4. Пракса Европског суда правде у области санкција

Недавне пресуде у предметима,³³ Т-301/22 (*Aven v Council*), и Т-304/22 (*Fridman v Council*), којима су руским бизнисменима укинута санкције могу да пруже значајан увид о томе како Европски суд правде (Суд), тумачи релевантно законодавство ЕУ у области санкција и људских права о којем смо детаљније излагали у уводном дијелу. Наиме, према информацијама из саопштења Суда, сазнајемо да су Петр Авен, руске и летонске националности, и Михаил Фридман, руске и израелске националности, као главни акционари Алфа групе, конгломерата који укључује Алфа банку, једну од највећих руских банака, од стране Савјета стављени на списак лица за примјену рестриктивних мјера. Ове мјере су подразумјевале замрзавање средства и економских ресурса. Разлози за санкционисање садржано је у наводној повезани именованих са особама које такође подлежу рестриктивним мјерама, као и са самим Владимиром Путином.

Према наводима Савјета, именовани су пружали материјалну или финансијску подршку руским властима и подржавали акције и политике које подривају или угрожавају територијални интегритет, суверенитет и независност Украјине. Г. Авен и г. Фридман, напротив, су тврдили да докази које је Савјет извео нису ни поуздани ни вјеродостојни и да су процјене Савјета

³² Xiangxue, Z. *The Practice and Inspiration of EU Blocking Legislation from the Perspective of International Law*, 2023.

³³ PRESS RELEASE No 61/24, доступно на: [cp240061en.pdf \(europa.eu\)](https://ec.europa.eu/pressroom/content/default.asp?lang=en&nav=content&story=pr240061en.pdf) приступљено 15.04.2024.

нетачне. Суд је прихватио захтјеве тужилаца и поништио и почетне акте и акте којима се именовани остављају под санкцијама за период од 28. 02. 2022. до 15. 03. 2023. Општи суд је истакао да ниједан од разлога наведених од Савјета у првобитним актима није довољно поуздан и да је стога санкционисање тужилаца било неоправдано. Иста оцјена Суда важи и у погледу разлога за продужавање првобитно изречених санкција. Према Општем суду, иако разлози које је изнио Савјет могу бити евентуално и подржати тврдњу о блискости именованих са руководством Руске Федерације, то ипак не доказује да су тужиоци подржавали акције или политике које подривају или угрожавају територијални интегритет, суверенитет и независност Украјине, или да су пружили материјалну или финансијску подршку руским властима одговорним за анексију Крима или дестабилизацију Украјине, или да су имали користи од оних који доносе одлуке.

Конкретно, у предмету *Aven v Council*,³⁴ можемо уочити резонување Суда о појмовима као што су са једне стране помагање доносиоцима одлука/санкционисаним лицима, корист од сарадње са санкционисаним лицима, и са друге стране валидност доказа. Наиме, дана 28.02.2022. године, савјет је усвојио иницијалне акте, којима је име тужиоца додато на спискове који се налазе у Анексу Одлуке 2014/145 са изменама и допунама и Уредбе бр. 269/2014 (спорне листе или листе). За ово су наведени следећи разлози.³⁵

„[Господин] Пјотр Авен је један од олигарха најближих [господину] Владимиру Путину. Он је значајан акционар у Алфа групи, конгломерату који укључује једну од водећих руских банака, Алфа банку. Он је један од око 50 моћних руских бизнисмена које Владимир Путин редовно прима у Кремљу. Он не делује независно од захтјева председника. Његово пријатељство са Владимиром Путином датира још од раних 1990-их. Док је био министар за економске односе са иностранством, помагао је Владимиру Путину, тадашњем замјенику градоначелника Санкт Петербурга, у вези са Салијевом истражном комисијом. Такође је познато да је посебно близак лични пријатељ генералног директора Росњефта Игора Сечина, кључног Путиновог савезника. Најстарија ћерка Владимира Путина Марија била је домаћин добротворног пројекта Алфа-Ендо, који је финансирала Алфа банка.

Господин Авен је искористио своје везе унутар државног апарата. Написао је писмо Владимиру Путину да се жали на одлуку Арбитражног суда у Москви у поступку који се односи на интересе једне од његових компанија. Владимир Путин је наложио руском генералном тужиоцу да испита случај. Владимир Путин је наградио Алфа групу за лојалност руским властима пружањем политичке подршке инвестиционим плановима групе у иностранству.

³⁴ *Aven v Council* T-301/22 доступно на: <https://curia.europa.eu/juris/document/document.jsf?text=&docid=284621&pageIndex=0&doclang=FR&mode=lst&dir=&occ=first&part=1&cid=3620496> приступљено 15.04.2024.

³⁵ *Aven v Council* T-301/22 параграфи 9-10.

(...)

Стога је пружио активну материјалну или финансијску подршку руским доносиоцима одлука одговорним за анексију Крима и дестабилизацију Украјине и искористила предности ових доносилаца одлука. Такође је активно подржавао акције и политике које подривају или угрожавају територијални интегритет, суверенитет и независност Украјине.“

Овакво образложење Савјета, тужитељ је успјешно оспорио са двије линије аргумената.³⁶ Прва се тиче недовољне поузданости и вјеродостојности доказа које је пружио Савјет, при чему тужилац оцјењује да су материјални докази застарјели, недоследни, да потичу из анонимних, непоузданих извора и да нису резултат никакве истраге или унакрсног испитивања. Овом линијом аргумената тужилац је заправо изазвао разумну сумњу, у валидност доказа који су изведени против њега и на основу којих трпи последице. Докази изведени од стране Савјета нису могли да задовоље стандард „ван разумне сумње“³⁷ што је довољно за њихову правну дисквалификацију. Друга линија аргументације полази од тога да у његовом случају дошло до погрешно утврђеног чињеничног стања. С тим у вези, он оспорава тврдње Савјета да је пружио активну подршку акцијама и политикама које би компромитовале или угрозиле територијални интегритет, суверенитет и независност Украјине, и друго, да је пружио активну материјалну или финансијску подршку руским властима одговорни за анексију Крима и дестабилизацију Украјине. Овом линијом аргумената, која је субсидијарног карактера у односу на прву линију, суд је дошао до логичног закључка да су санкције такође погрешне.

5. Закључак

Главни закључци истраживања су да економске санкције представљају дио *acquis*-а али да им недостаје конзистентност. До ових закључака смо дошли трипартитном анализом релевантних елемената *acquis*-а у области санкција и то путем прегледа развоја санкција у правном систему ЕУ, затим кроз позитивно-правне прописе ЕУ те кроз актуелну праксу Европског суда правде. У дијелу рада у којем истражујемо еволуцију санкција у правном систему ЕУ представили смо кретање од недетерминисаног појма до материјално и процесно врло разрађеног инструмента спољне политике. Овај развој почиње Уговором из Мастрихта (1993), након чега долази до њихове учесталије и све интензивније употребе. Овај Уговор омогућава ЕУ да усваја рестриктивне мјере, укључујући и санкције, ослањајући се на заједничку спољну и безбједносну политику а у циљу заштите својих интереса, промовисања демократије, управљања кризама, сузбијања тероризма, спрјечавања

³⁶ *Aven v Council* T-301/22 параграфи 38-39.

³⁷ Shapiro, B., *The Beyond Reasonable Doubt Doctrine: 'Moral Comfort' or Standard of Proof?* Law and Humanities, 2(2)/2008, pp. 149-173.

проширења оружја масовног уништења и усклађивања са међународним нормама. Тако је почетни став ЕУ о унилатералним санкцијама еволуирао од фрагментираности и нејасности до развијања заједничке спољне политике и механизма који омогућавају координисано усвајање санкција на нивоу ЕУ. Ова промјена у ставу одразила се на унапређење способности ЕУ да дјелује као јединствен и кохерентан међународни актер у примјени санкција.

Тренутно, ЕУ је успоставила вишеструке оквире санкција, концентришући се на одређене земље попут Русије, Ирана и Сирије. У односу на ову праксу, која се данас сматра непропорционалном јер погађа невино становништво, и нелегитимном јер није ефикасна, ради чега им је упитна и сама легалност, може се сматрати да је дошло до транзиције ка другој врсти санкција, познатим као „паметне санкције“. Паметне санкције се фокусирају на прецизно дефинисане групе или појединце умјесто да се примјењују опште санкције које могу негативно утицати на цјелокупно становништво. Сматра се да су ове санкције ефикасније у постизању циљева те да су оправданије због своје резолутивности, тј. престанка након промјене понашања санкционисаних.

Сам поступак санкционисања у ЕУ обухвата неколико корака од приједлога, обично Европске комисије или државе чланице, преко гласања у Европском савјету, до имплементације од стране надлежних институција и органа. Овакав процес доношења одлука треба да успостави равнотежу између нормативних оквира и прагматичних стратешких интереса. Док ЕУ има за циљ да промовише норме и вриједности кроз своју политику санкција, она такође узима у обзир своје интересе и безбједносне аспекте. Осим тога, кроз дискусију смо утврдили да су људска права значајан аспект који ЕУ мора да узме у обзир приликом увођења санкција. Посљедице тог пропуштања имају више негативних ефеката који обухватају смањење угледа саме ЕУ, кршење права лицима и компензације према жртвама.

Дио рада који се бави анализом позитивно-правних оквира *acquis-a* у области економских санкција фокусиран је на представљање начина на који се ЕУ носи са санкцијама страних јурисдикција а које утичу на ЕУ субјекте. Од посебног значаја у том смислу идентификован је посебан извор секундарног права ЕУ тзв. *Blocking Statute* – блокирајућег закона. До усвајања статута о блокирању путем регулативе 2271/96, (Регулатива), довеле су санкције које су Сједињене Америчке Државе (САД), уводиле Куби, Ирану и Либији што је утицало и на ЕУ субјекте који се баве законитом међународном трговином, прометом капитала и повезаним комерцијалним активностима. Циљ овог легислативног акта јесте да заштити ЕУ субјекте под својом јурисдикцијом од екстратериторијалних ефеката закона и мјера трећих земаља. Према Регулативи субјекти из ЕУ су овлашћени да на суду траже компензацију за штету која проистиче из екстериторијалне примјене одређених страних санкција, и забрањено им је да проводе било какве мјере или забране засноване на таквим страним санкцијама. У случају да субјекти из ЕУ претрпе економске посљедице због екстериторијалних ефеката иностраних санкција, морају о томе

обавјестити Европску комисију. Изузетно, субјектима из ЕУ може бити дозвољено да проводе санкције које су увеле јурисдикције ван ЕУ, али се ови изузеци рестриктивно тумаче.

Посматрана Регулатива неспорно подржава поглавље 3 *acquis*-а те штити слободу пружања услуга. Осим тога, може се рећи да је предметна Регулатива компатибилна међународноправним стандардима који регулишу међународну трговину и права страних друштава. Тако, што се тиче међународне трговине норме међународног права подразумјевају слободно обављање промета роба и услуга без неоправданих рестрикција. Примјена екстратериторијалних санкција несумњиво уводи рестрикције које из низа разлога могу бити оспорене. Осим тога, из међународноправног контекста се не може искључити питање суверенитета. Један од његових главних прерогатива јесте извршна јурисдикција која подразумјева примјену искључиво домаћих законских аката. Посматрана регулатива управо има ту улогу - да обезбједи непримјењивање страних легислатива на ЕУ јурисдикцији.

Што се тиче актуелне праксе Еворопског суда правде она се тиче недавних пресуда у споровима Т-301/22 (*Aven v Council*), и Т-304/22 (*Fridman v Council*), које су против Савјета покренули руски олигарси. Према наводима Савјета, именовани су пружали материјалну или финансијску подршку руским властима и подржавали акције и политике које подривају или угрожавају територијални интегритет, суверенитет и независност Украјине те су имали финансијску корист од односа са властима. Суд је прихватио захтјеве тужилаца и поништио и почетне акте и акте којима се именовани остављају под санкцијама за период од 28. 02. 2022. до 15. 03. 2023. Општи суд је истакао да ниједан од разлога наведених од Савјета у првобитним актима није довољно поуздан и да је стога санкционисање тужилаца било неоправдано.

Занимљиво је истаћи да је тужилац у предмету Т-301/22 (*Aven v Council*), образложење и доказе Савјета, успјешно оспорио са двије линије аргумената. Прва се тиче недовољне поузданости и вјеродостојности доказа које је пружио Савјет, при чему тужилац оцјењује да су материјални докази застарјели, недоследни, да потичу из анонимних, непоузданих извора и да нису резултат никакве истраге или унакрсног испитивања. Овом линијом аргумената тужилац је заправо изазвао разумну сумњу, у валидност доказа који су изведени против њега и на основу којих трпи посљедице. Докази изведени од стране Савјета нису могли да задовоље стандард „ван разумне сумње“ што је довољно за њихову правну дисквалификацију. Друга линија аргументације полази од тога да у његовом случају дошло до погрешно утврђеног чињеничног стања. С тим у вези, он оспорава тврдње Савјета да је пружио активну подршку акцијама и политикама које би компромитовале или угрозиле територијални интегритет, суверенитет и независност Украјине, и друго, да је пружио активну материјалну или финансијску подршку руским властима одговорни за анексију Крима и дестабилизацију Украјине. Овом линијом аргумената, која је

субсидијарног карактера у односу на прву линију, суд је дошао до логичног закључка да су санкције такође погрешне.

*Dragan Dakić, Ph.D., Assistant Professor
Faculty of Law, University of Kragujevac*

ACQUIS AND ECONOMIC SANCTIONS

Summary

The research question addressed in this study focuses on whether economic sanctions form part of the legal framework of the European Union and, if they do, how they are governed. The study explores the idea that sanctions, particularly economic ones, are an integral component of the EU's legal system. Within the EU, the term "acquis" is used to encompass various aspects of the legal framework, including primary and secondary legislation, instruments related to the Common Foreign and Security Policy, and rulings from the European Court of Justice. In addition to these components, specific provisions within the acquis are relevant to the study, such as chapter 3 pertaining to service provision freedom, chapter 23 addressing justice and human rights, and chapter 31 focusing on external security and defense policy. The analysis will examine how these elements of the acquis are applied in the context of sanctions, exploring their development within the EU legal system, the legislative framework of the EU, and the jurisprudence of the European Court of Justice. It is important to note that this study does not delve into the legality of unilateral economic sanctions imposed by the EU on states, individuals, or entities under international law, but it does refer to existing literature on this topic. The key findings of the research indicate that economic sanctions are indeed part of the EU's legal framework, though there are inconsistencies in their implementation.

Key words: *Acquis, economic sanctions, EU.*

Литература

- Aras, A. N., Husam, A. A. K., *The Concept of Smart International Sanctions, Migration Letters*, no. 20/2023, S4 (Aug. 2023). DOI:<https://doi.org/10.59670/ml.v20iS4.3907>.
- Aven v Council* T-301/22 доступно на: <https://curia.europa.eu/juris/document/document.jsf?text=&docid=284621&pageIndex=0&doclang=FR&mode=lst&dir=&occ=first&part=1&cid=3620496> приступљено 15.04.2024.
- Chapters of the *acquis* доступно на: https://neighbourhood-enlargement.ec.europa.eu/enlargement-policy/conditions-membership/chapters-acquis_en приступљено 15.04.2024.
- Consolidated version of the Treaty on European Union доступно на https://eur-lex.europa.eu/resource.html?uri=cellar:2bf140bf-a3f8-4ab2-b506-fd71826e6da.6.0023.02/DOC_1&format=PDF приступљено 15.04.2024.
- Council Regulation (EC) No 2271/96 доступно на <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/PDF/?uri=CELEX:31996R2271> приступљено 15.04.2024.
- Dakić, D., *Is there legal obligation to use artificial intelligence in the European Union Accession Process?* In: Filipovic, N. (eds) *Applied Artificial Intelligence: Medicine, Biology, Chemistry, Financial, Games, Engineering. AAI 2023. Lecture Notes in Networks and Systems*, 2024.
- Drezner, D. W., *Sanctions sometimes smart: Targeted sanctions in theory and practice*, *International studies review*, 13(1)/2011.
- European Commission - Enlargement – *Acquis* доступно на: https://neighbourhood-enlargement.ec.europa.eu/enlargement-policy/glossary/acquis_en приступљено 15.04.2024.
- Extraterritoriality (Blocking statute), доступно на https://finance.ec.europa.eu/eu-and-world/open-strategic-autonomy/extraterritoriality-blocking-statute_en приступљено 15.04.2024.
- Giumelli, F., Hoffmann, F., Książczaková, A., *The when, what, where and why of European Union sanctions*, *European Security*, 30(1)/2021 <https://doi.org/10.1080/09662839.2020.1797685>
- Huber, J., *The Helms-Burton blocking statute of the European union*, *Fordham Int'l LJ*, 20/1996.
- Joyner, D., *International Legal Limits on the Ability of States to Lawfully Impose International Economic/Financial Sanctions*. In *Coercive Diplomacy, Sanctions and International Law*, Brill, 2016.
- Mehrez, M., *The Challenged Legality of Economic Coercion*, In: Donath, P. B., Heger, A., Malkmus, M., Bayrak, O. (eds) *Der Schutz des Individuums durch das Recht*. Springer, Berlin, Heidelberg (2023). https://doi.org/10.1007/978-3-662-66978-5_5
- Meissner, K., *How to sanction international wrongdoing? The design of EU restrictive measures*, *Rev Int Organ* 18/2023. <https://doi.org/10.1007/s11558-022-09458-0>
- Pala, T., *The Effectiveness of Economic Sanctions: A Literature Review*. *NISPAcee Journal of Public Administration and Policy*, 14(1)/2021.
- PRESS RELEASE No 61/24, доступно на: [cp240061en.pdf](https://ec.europa.eu/press-release/61-24_en) (europa.eu) приступљено 15.04.2024.
- Shapiro, B. *The Beyond Reasonable Doubt Doctrine: 'Moral Comfort' or Standard of Proof?*. *Law and Humanities*, 2(2)/2008.
- Steinbach, A. et al., *Economic sanctions and human rights: Quantifying the legal proportionality principle*, *Harv. Hum. Rts. J.*, 36/2023.
- The Charter of Fundamental Rights of the European Union, доступно на https://commission.europa.eu/aid-development-cooperation-fundamental-rights/your-rights-eu/eu-charter-fundamental-rights_en приступљено 15.04.2024.

Зборник радова "Изазови и отворена питања Услужног права", Том 2.
Крагујевац, 2024.

- Treaty establishing the European Community (Consolidated version 2002) доступно на <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=CELEX%3A12002E%2FTXT> приступљено 15.04.2024.
- Xianghui, Z., *The Practice and Inspiration of EU Blocking Legislation from the Perspective of International Law*. 2023.
- Закон о потврђивању Споразума о стабилизацији и придруживању између европских заједница и њихових држава чланица, са једне стране, и Републике Србије, са друге стране (Сл. гласник РС – Међународни уговори, бр. 83/2008).
- Палевић, М., *Санкције и обавеза државе кандидата да усклади спољну политику са Европском унијом*, Зборник радова: Усклађивање правног система Србије са стандардима Европске уније, књ. 10, стр. 105-122, Крагујевац 2022. <http://institut.jura.kg.ac.rs/images/Projekti/6%20Uskladjivanje%20PSS/11.%20Uskladjivanje%20pravnog%20sistema%20Srbije%20sa%20standardima%20Evropske%20unije%20knj.%2010.pdf>
- Уговор о Европској унији, доступан на https://eur-lex.europa.eu/resource.html?uri=cellar:9e8d52e1-2c70-11e6-b497-01aa75ed71a1.0011.01/DOC_2&format=PDF приступљено 15.04.2024.
- Цакић, Т., *Гарантије независности судија уставних судова*, [Т. Цакић], Београд, 2019. доступно на: https://phaidrabg.bg.ac.rs/detail_object/o:20311?tab=0#mda приступљено 15.04.2024.