

Sistem restriktivnih mera EU – šta treba znati o njima

Dr Igor Novaković

Tema sankcija Evropske unije pojavljuje se u domaćoj javnosti 2014. godine, nakon ruske aneksije Krima i potonjeg izbijanja rata u Donbasu. Naime, Evropska služba za spoljne poslove (EEAS) redovno poziva Srbiju, kao državu kandidata za članstvo u Uniji, da se usaglasí sa spoljnopolitičkim deklaracijama, kao i sa restriktivnim merama koje iz njih često proizilaze. Usaglašavanje sa Zajedničkom spoljnom i bezbednosnom politikom je i glavni deo poglavlja 31 – Zajednička spoljna, bezbednosna i odbrambena politika – pregovora Srbije sa EU.

Stav Srbije je od samog početka bio da se zbog pitanja Kosova, kako je to isticano na sastancima sa predstavnicima EU, kao i u javnim izjavama ministra inostranih poslova Ivica Dačića, ne može da se usaglasí sa deklaracijama i merama usmerenim protiv Ruske Federacije. Konsekvenca svega toga je da do današnjeg dana Srbija nije dobila Izveštaj o skriningu, analitičkom pregledu poglavlja, koji predstavlja prvi korak ka otvaranju samog poglavlja. Drugim rečima, zbog sumnji pojedinih država da Srbija ne želi suštinski da uvaží zajedničke interese EU, ceo proces je blokiran, a sumnje, pogotovo nakon ruske invazije Ukrajine februara 2022. godine samo rastu.

Osnovno pitanje koje se postavlja jesu posledice koje će u budućnosti ovakav stav Srbije ostaviti na proces priključenja Uniji, ali današnje političke elite kao da se zbog toga i ne brinu. Pitanje pridruživanja Srbije sankcijama je postalo par excellence političko pitanje, pogotovo tokom predizborne kampanje 2022. godine, kada su pojedine političke partije iskoristile ovu temu da se nametnu u javnom diskursu, i osvoje solidan broj glasova. Dakle, ne samo pitanje Kosova i potencijalno neka druga pitanja vezana sa odnos Srbije sa Rusijom, već i unutrašnji diskurs diktira odnos prema eventualnom pridruživanju sankcijama EU prema pre svega Ruskoj Federaciji.

Nesumnjivo da gorko iskustvo iz poslednje decenije XX veka sa sankcijama UN je ostavilo posledice, te da su stavovi građana takođe uslovljeni i tim faktorom. Tu svakako treba dodati i NATO bombardovanje Savezne Republike Jugoslavije i generalnu percepciju o odnosima Rusije i NATO.

Međutim, treba istaći da u slučaju brojnih drugih zemalja, Srbija se pridružila restriktivnim merama bez ikakvog uslovljavanja. Drugim rečima, na političarima je da objasne građanima odnosno biračima šta pridruživanje sankcijama znači, u kojem obimu se sprovode i zašto, i na kraju krajeva, jeste ili nije Srbiji u interesu da im se pridruži. Kao što vidimo, u slučajevima drugih država kada se Srbija pridružuje, to očigledno prolazi bez većih problema. Sa druge strane, ovih dana se neretko pominju restriktivne mere koje Evropska unija može da uvede prema akterima u regionu, pre svega u kontekstu pregovora između Beograda i Prištine, odnosno oružanog incidenta koji se desio 24. septembra u selu Banjska na severnom Kosovu.

Zato je nužno i razjasniti okvir u kom EU uvodi restriktivne mere i zašto. Sa pojavom EU kao aktera u domenu spoljne politike i bezbednosti, naročito sa uspostavljanjem Zajedničke bezbednosne i odbrambene politike i potonjim usvajanjem prve Evropske strategije bezbednosti 2003. godine, Unije počinje intenzivnije – sankcije su počele da se primenjuju kao alatka još od osamdesetih godina XX veka – da koristi restriktivne mere kao spoljnopolitičko sredstvo za borbu protiv terorizma, proliferacije oružja za masovno uništenje, te u vezi sa pitanjima poštovanja ljudskih prava, demokratije, vladavine prava i dobre uprave.

Već u ovim ranim danima vidi se da je osnova po kojoj deluje Unija mešovina interesa (pre svega onih vezanih za bezbednost EU i država članica), i vrednosti, odnosno želje da se kroz pritiske i ograničenja izdejtstvuju određeni potezi kod drugih država.

Ono što treba istaći jeste da je EU dosta i naučila iz iskustava na metanja „kaznenih“ sankcija, pre svega onih prema SR Jugoslaviji, shvatajući da opšta ograničenja i potpuno stavljanje šire populacije samih država pod okvire embarga daje često potpuno suprotne efekte, obično jačaju podršku režimima i njihovim politikama koje su i dovele do uvođenja sankcija.

Stoga je Unija usvojila princip da sankcije umesto punitivnih ili kaznenih, budu ciljane, odnosno da se odnose samo na pojedince, grupe i entitete koji su naznačeni kao odgovorni za poteze na koje su restriktivne mere EU odgovor.

U osnovi sankcije koje se primenjuju su uglavnom zamrzavanje sredstava pojedinaca/entiteta, ekonomske i finansijske mere (zabrane izvoza i uvoza u određenim sektorima, restrikcije u bankarskim ugovorima), te restriktivne mere vezane za uvoz oružja. Sankcije EU uglavnom prate restriktivne mere Ujedinjenih nacija (UN), ali takođe mogu da izađu iz okvira istih, pojačavajući ih, i konačno, EU mogu da uvedu samostalne restriktivne mere, na osnovu sopstvene procene.

Dakle, restriktivne mere EU uglavnom se primenjuju na osnovu već postojećih sankcija UN, prema određenim državama, i uglavnom su specifično ciljane. Isto se odnosi i na sankcije koje EU uvodi samostalno, ili zajedno sa saveznicima (npr. sankcije prema Ruskoj Federaciji zbog rata u Ukrajini). Pored toga, u poslednjih nekoliko godina, EU je izradila okvire za tzv. horizontalne režime restriktivnih mera, koje su vezane za specifične teme i koje se primenjuju prema pojedincima i entitetima bez obzira da li su njihove akcije povezane sa pojedinačnim državama ili ne.

Horizontalni režimi restriktivnih mera su uspostavljeni tako da se Unija u raspravi o njihovom uvođenju vodi pre svega činom zbog koje se uvode restriktivne mere, što olakšava njihovu primenu i kao raspravu i konsenzus među državama članicama. Drugim rečima, ne uzimaju se nužno u obzir države iz kojih dolaze pojedinci/entiteti ili države u kojima se nalaze.

Posebnim odlukama Savet EU je uspostavio opšte okvire za ove restriktivne mere, a potom se donose samo odluke o dodavanju pojedinaca i entiteta na listu onih prema kojima se sankcije primenjuju. Takvi režimi u ovom momentu postoje u domenima ljudskih prava (Globalni režim sankcija u vezi sa ljudskim pravima EU), terorizma, sajber napada, te proliferacije i upotrebe hemijskog oružja.

Ovakvi režimi sankcija su korisni za EU, pošto se u dosta slučajeva ne mogu uspostaviti jasne veze između počinioca i samih država odakle dolaze ili u kojima se nalaze. što se pogotovo odnosi na saj-ber-napade, gde je i sama identifikacija napadača veoma izazovna.

Bitno je, međutim, istaći i da je trenutni režim sankcija prema Ruskoj Federaciji, zbog obima primene i broja pojedinaca i entiteta koji su uključeni, poprimio karakter „punitivnih“ sankcija, iako se su strukturno i dalje definisane i primenjene kao ciljane.

Što se tiče samog načina kako se uspostavljaju restriktivne mere, procedura je komplikovana, ali krajnju odluku donosi Savet EU (format ministara spoljnih poslova država članica), primenu koordinišu Evropska komisija i Evropska služba za spoljne poslove (EEAS), dok sankcije primenjuju države članice.

Činjenica da se restriktivne mere usvajaju konsenzusom na Savetu EU navodi na zaključak da su spoljnopoličke mere i deklaracije u suštini plod kompromisa i kao takve predstavljaju „najmanji mogući sadržalac“ spoljnih i bezbednosnih politika država članica.

Nakon donošenja odluke, EEAS i Visoki predstavnik EU za spoljnu i bezbednosnu politiku (Žozep Borelj) pozivaju države kandidate, potencijalne kandidate i države partnere (države članice Evropskog ekonomskog prostora i programa Istočno partnerstvo) da se usaglase se političkim deklaracijama i restriktivnim merama. U slučaju država kandidata, progresivnost usaglašavanja je i političko pitanje usko vezano sa napretkom u procesu pregovora, i čini se da će nakon izbijanja Rata u Ukrajini postati jedno od ključnih, zajedno sa osnovnim vrednostima.

Međutim, iako su treće države koje se pozivaju na usaglašavanje partneri u primeni sankcija, one i te kako mogu postati i objekat primene restriktivnih mera. Na primer, okvir za sankcije prema pojedincima i entitetima iz Bosne i Hercegovine uspostavljen je još marta 2011. godine i redovno se obnavlja, iako se još niko nije našao na listi.

Oktobra 2019. EU je uvela restriktivne mere Turskoj zbog neovlašćenih aktivnosti bušenja u potrazi za nalazištima prirodnog gasa u Istočnom Sredozemlju (pošto su to teritorijalne vode Kipra dok Turska smatra da aktivnosti obavlja u teritorijalnim vodama Severnog Kipra), i do sada su sankcionisane dve osobe iz Turske naftne korporacije. Mere koje se odnose na druge države i teme mogu da obuhvate i državljane država kandidata (npr. na listi osoba koje su pod režimom finansijskih sankcija su dve osobe iz Srbije, i jedna od njih je Bogoljub Karić).

Značajno za ovu raspravu, kao i za sadašnji trenutak je razlika između ovih mera i mera koje Unija, odnosno Evropska komisija primenjuje na ad-hoc bazi i nije joj potrebna nužno saglasnost Saveta.

Evropska komisija može, ukoliko to želi, da uvede vlastite mere ograničenja, koje se pre svega odnose na suspenziju finansijskih programa sa državama kandidatima, infrastrukturnih projekata, projekata razmene, te konačno usporavanje političkog dijaloga kao i usporavanje procesa pregovora. Drugim rečima, ovo su mere za koje nužno nije potrebna saglasnost Saveta EU.

Upravo je to ono čemu je izložena Vlada Aljbina Kurtija u Prištini, zbog nedovoljnog angažovanja na primeni sporazuma iz Brisela i Ohrida koji su postignuti početkom ove godine.

Takve mere mogu da prete i Srbiji, ukoliko se utvrdi nedvosmislena odgovornost zvaničnog Beograda za Banjsku ili se pokaže da je Beograd nekonstruktivan u pregovorima sa Prištinom. Ali Evropska unija može da sankcioniše kroz „redovan“ sistem restriktivnih mera one koji se smatraju da su direktno učestvovali u samoj organizaciji i nalazili se na terenu u trenutku sukoba, stavljajući ih na listu osoba pod horizontalnim režimom sankcija u vezi sa terorizmom.

Tekst je originalno objavljen kao članak u broju 652 Novog Magazina, 26. oktobra 2023.