



УНИВЕРЗИТЕТ “СВ. КИРИЛ И МЕТОДИЈ”- СКОПЈЕ



ФИЛОЗОФСКИ ФАКУЛТЕТ- СКОПЈЕ

ИНСТИТУТ ЗА БЕЗБЕДНОСТ, ОДБРАНА И МИР - СКОПЈЕ

**СПРОВЕДУВАЊЕ НА МЕЃУНАРОДНИ РЕСТРИКТИВНИ МЕРКИ
И НИВНОТО ВЛИЈАНИЕ ВРЗ ГРАДЕЊЕТО НА НАЦИОНАЛНАТА
БЕЗБЕДНОСТ НА БАЛКАНСКИТЕ ДРЖАВИ**

-Магистерски труд-

Ментор: Проф. д-р Митко Котовчевски

Кандидат: Ирина Трајкова

Скопје, 2017

СПРОВЕДУВАЊЕ НА МЕЃУНАРОДНИ РЕСТРИКТИВНИ МЕРКИ И НИВНОТО ВЛИЈАНИЕ ВРЗ ГРАДЕЊЕТО НА
НАЦИОНАЛНАТА БЕЗБЕДНОСТ НА БАЛКАНСКИТЕ ДРЖАВИ

Ментор: Проф. Д-р Митко Котовчевски
Редовен професор, Институт за безбедност, одбрана и мир

Членови на комисија за оцена и одбрана:

Претседател Проф. Д-р Митко Котовчевски

Член: Проф. Д-р Синиша Даскаловски

Член: Проф. Д-р Тони Милески

Датум на одбрана:

СОДРЖИНА

Абстракт.....	7
Кратенки во општа употреба.....	10

ГЛАВА I

ТЕОРЕТСКО – МЕТОДОЛОШКИ ПРИСТАП ВО ИСТРАЖУВАЊЕТО

1. Теориско определување на предметот на истражување.....	11
2. Цели и задачи на истражувањето.....	12
3. Операционализација на предметот на истражување.....	14
4. Општа хипотетичка рамка.....	15
4.1. Хипотези на истражувањето.....	15
4.2. Варијабли на истражувањето.....	16
5. Методи на истражувањето.....	16
5.1. Методолошки пристап во истражувањето.....	17
5.2. Анализа на содржина.....	17
5.3. Компаративна анализа.....	18
6. Општествена оправданост на истражувањето.....	18

ГЛАВА II

КОЛЕКТИВНАТА БЕЗБЕДНОСТ И ПОИМНО, НАУЧНО И ИНСТИТУЦИОНАЛНО ОДРЕДУВАЊЕ НА МЕЃУНАРОДНИТЕ САНКЦИИ

1. Современите безбедносни предизвици и колективната безбедност.....	19
2. Дефинирање на меѓународните санкции.....	25
3. Процес на воведување на меѓународни санкции.....	27
3.1. Воведување на санкции од страна на Советот за безбедност на Обединетите Нации.....	27
3.2. Воведување на санкции од страна на Европската Унија.....	32

СПРОВЕДУВАЊЕ НА МЕЃУНАРОДНИ РЕСТРИКТИВНИ МЕРКИ И НИВНОТО ВЛИЈАНИЕ ВРЗ ГРАДЕЊЕТО НА
НАЦИОНАЛНАТА БЕЗБЕДНОСТ НА БАЛКАНСКИТЕ ДРЖАВИ

3.2.1. Постапка за донесување на одлуки за воведување на санкции од страна на Советот на ЗНБП.....	33
3.3. Воведување на автономни санкции од страна на држави.....	35
3.3.1. Воведување автономни санкции – примерот со Соединетите Американски Држави.....	36
3.3.2. Примерот со СР Југославија.....	39
3.3.3. Македонија – директна и индиректна жртва на ембаргата и санкциите (причини и последици).....	41
4. Цели на рестриктивните мерки (санкции).....	44
5. Видови на рестриктивни мерки (санкции).....	46
5.1. Според субјектот кој ги воведува.....	46
5.2. Според степенот на обврзаност.....	47
5.3. Според субјектот за кои се однесуваат санкциите.....	47
5.4. Поделба на санкциите според природата.....	48
6. Националните интереси vs. меѓународните обврски – примерот со санкциите кон Русија.....	50

ГЛАВА III

ИМПЛЕМЕНТАЦИЈА НА МЕЃУНАРОДНИТЕ РЕСТРИКТИВНИ МЕРКИ (САНКЦИИ) ВО РЕПУБЛИКА МАКЕДОНИЈА

1. Правна рамка за имплементација на меѓународните рестриктивни мерки во Република Македонија.....	53
2. Постапка за воведување и престанок на важење на меѓународните рестриктивни мерки.....	55
2.1. Утврдени недостатоци, препораки и решенија.....	55
2.1.1. Формирање на Комитет за спроведување на рестриктивните мерки.....	56
2.1.2. Интегрирана листа на ентитети под рестриктивни мерки.....	59
2.1.3. Постапка за листирање и делистирање.....	61

**СПРОВЕДУВАЊЕ НА МЕЃУНАРОДНИ РЕСТРИКТИВНИ МЕРКИ И НИВНОТО ВЛИЈАНИЕ ВРЗ ГРАДЕЊЕТО НА
НАЦИОНАЛНАТА БЕЗБЕДНОСТ НА БАЛКАНСКИТЕ ДРЖАВИ**

2.1.4. Постапка за поднесување на барање за воведување на рестриктивни мерки против лица за кои е поведена кривична постапка.....	63
2.1.5. Постапка за придружување кон рестриктивни мерки воведени од трети држави.....	64
2.1.6. Замрзнување на финансиски средства, фондови и имот.....	65
2.1.7. Постапка за одмрзнување на дел од средствата и имотот.....	66
2.1.8. Надзор над спроведувањето на рестриктивните мерки.....	66

ГЛАВА IV

**ИМПЛЕМЕНТАЦИЈА НА МЕЃУНАРОДНИТЕ САНКЦИИ ВО ЗЕМЈИТЕ ОД
БАЛКАНСКИОТ РЕГИОН КОИ СЕ ЧЛЕНКИ НА ОБЕДИНЕТИ НАЦИИ, А НЕ СЕ
ЧЛЕНКИ НА ЕВРОПСКАТА УНИЈА**

1. Правна рамка за имплементација на меѓународните рестриктивни мерки во Република Србија.....	68
1.1. Односите Република Србија – ЕУ и обврските во Заедничката надворешна и безбедносна политика – (ЗНБП).....	70
1.2. Правна рамка за воведување на меѓународни мерки за ограничување.....	71
1.3. Закон за ограничување на располагање на имот за целите на спречување на тероризам.....	75
2. Правна рамка за имплементација на меѓународните рестриктивни мерки во Република Црна Гора.....	79
3. Правна рамка за имплементација на меѓународните рестриктивни мерки во Република Косово.....	84
3.1. Конституирање на Косово како независна држава.....	84
3.2. Правна рамка за имплементација на меѓународните рестриктивни мерки во Република Косово.....	85

4. Правна рамка за имплементација на меѓународните рестриктивни мерки во Република Босна и Херцеговина.....	88
4.1. Постапка за воведување, примена и престанување на меѓународните рестриктивни мерки во Република Босна и Херцеговина.....	90

ГЛАВА V

ИМПЛЕМЕНТАЦИЈА НА МЕЃУНАРОДНИТЕ САНКЦИИ ВО ЗЕМЈИТЕ ОД БАЛКАНСКИОТ РЕГИОН КОИ СЕ ЧЛЕНКИ НА ОБЕДИНЕТИ НАЦИИ И ЕВРОПСКАТА УНИЈА

1. Правна рамка за имплементација на меѓународните рестриктивни мерки во Република Хрватска.....	96
1.1. Постапка за воведување, примена и престанок на важење на меѓународните рестриктивни мерки во Република Хрватска.....	99
2. Правна рамка за имплементација на меѓународните рестриктивни мерки во Република Бугарија.....	104
2.1. Постапка за означување на лица на санкционата листа кои се поврзани со тероризам.....	106

ЗАКЛУЧНИ СОГЛЕДУВАЊА.....	110
---------------------------	-----

КОРИСТЕНА ЛИТЕРАТУРА.....	115
---------------------------	-----

Абстракт

Утврдувањето на правилата на игра во меѓународното право и меѓународните односи и нивното почитување од страна на сите учесници, значат воспоставување и одржување на колективната безбедност на внатрешен и надворешен план. Секое непочитување, секое дистанцирање, негирање на постоењето на овие правила се рефлектираат со соодветни последици. Но, во услови каде не постои концентрација на силата, својствена и карактеристична за вертикалната и хиерархиска структура на внатрешното право на државите, се поставува прашањето дали може воопшто да говориме за санкции во меѓународното право и дали воопшто некој може да им наметне на државите да ги спроведуваат истите. Овие правила не зависат од желбата на самите субјекти во меѓународното право. Тие правила се предвидени со некој меѓународен акт (резолуција) или правен обичај и истите треба да се почитуваат и спроведуваат од самите субјекти.

По осамостојувањето Република Македонија како и земјите од Западен Балкан го започнаа процесот на етаблирање и позиционирање на меѓународната платформа профилирајќи се во активни и одговорни фактори во унапредување на меѓународната безбедност, особено во регионот. Членство во Организацијата на Обединетите Нации кое е втемелено врз основните принципи и постулати на Повелбата на ОН, наметнува обврска државите достоинствено да ги почитуваат и да ги спроведуваат обврските кои произлегуваат од една страна, а стремежот да се допринесе во колективната безбедност укажува на почитување на одлуките на советот за безбедност од друга страна.

СПРОВЕДУВАЊЕ НА МЕЃУНАРОДНИ РЕСТРИКТИВНИ МЕРКИ И НИВНОТО ВЛИЈАНИЕ ВРЗ ГРАДЕЊЕТО НА
НАЦИОНАЛНАТА БЕЗБЕДНОСТ НА БАЛКАНСКИТЕ ДРЖАВИ

Оттука, овој труд има за цел да даде анализа на актуелните Закони за меѓународни рестриктивни мерки и на начинот на кој надлежните органи во Република Македонија и државите од Западен Балкан ги донесуваат, имплементираат и контролираат донесените одлуки, целите и принципите на кои се засноваат овие одлуки спрема ентитетите кои ги прекршиле меѓународните правила. Воедно, заклучоците од овој труд би биле драјвер во креирањето на измена на веќе постојните закони во насока на целосно почитување на меѓународните обврски и придонес во меѓународната и колективната безбедност.

Клучни зборови: *рестриктивни мерки, меѓународна безбедност, колективна безбедност, резолуции, меѓународно право.*

Abstract

Determining the rules of the game in international law and international relations and their respect by all stakeholders, mean establishment and maintain collective security of an internal and external plan. Any violation, any distancing and denial of the existence of these rules are reflected with adequate consequences. But, in conditions of existence concentration of power, inherent and characteristic for the vertical and hierarchical structure of the state domestic laws, which is the mechanism through which are introduces sanctions in international law, binding for the all states. These rules do not depend on the desire of the entity in international law. Those rules are provided with an international instrument (resolution) or legal custom and they should be respected and implemented by the entity.

After independence, the Republic of Macedonia and the rest of West Balkan countries have started the process of establishing and positioning on the international platform profiling in active and responsible factors in the promotion of international security, especially in the South-East Europe region. Membership in the United Nations which is based on the basic principles and tenets of the UN Charter imposes an obligation for all sates worthy to respect and implement the obligations deriving from one side, and the aspiration to give a contribution to collective security implies the respect of the decisions of the Security Council, on the other side.

Hence, this paper aims to provide an analysis of the current Laws on international restrictive measures, the manner of introduction, implementation and controlling of decisions and the objectives and principles of which are based these decisions against entities that violate international rules. Furthermore, the conclusions of this paper would be a driver in the creation of amendments to already existing laws in order to fully respect international obligations and contribute to international and collective security.

Key words: restrictive measures, international security, collective security, resolutions, international law

Кратенки од општа употреба

ЕУ – Европска унија

ЗМФТ – Закон за мерки против финансирањето на тероризмот

ЗНБП – Заедничка надворешна и безбедносна политика

МКСЈ – Меѓународен кривичен суд за Југославија

ОБСЕ – Организација за безбедност и соработка во Европа

ОН – Обединети нации

ПСА – Процес на стабилизација и асоцијација

САД – Соединетите Американски Држави

СБ – Советот за безбедност

СФРЈ – Социјалистичка Федеративна Република Југославија

COEST – Working Party on Eastern Europe and Central Asia

COPERER II – Committee of Permanent Representatives

INTERPOL – International Police

MONEYVAL – Moneyval Committee

NATO – North Atlantic Treaty Organization

PSC – Political and Stability Committee

RELEX- Working Party of Foreign Relations Counsellors

ГЛАВА I

ТЕОРЕТСКО – МЕТОДОЛОШКИ ПРИСТАП ВО ИСТРАЖУВАЊЕТО

1. ТЕОРИСКО ОПРЕДЕЛУВАЊЕ НА ПРЕДМЕТОТ НА ИСТРАЖУВАЊЕ

Основен предмет на истражување во овој труд ќе биде да се анализираат законските регулативи на балканските држави вклучувајќи ја и Република Македонија за спроведување на меѓународните рестриктивни мерки (санкции), како дел од процесот на градење и зачувување на националната безбедност. Во тој контекст вниманието во овој труд ќе биде насочено кон анализа на пристапот на современите држави (САД, Велика Британија, Израел), како и пристапот на балканските држави вклучувајќи ја и Република Македонија во безбедносната сфера и јакнењето на националната безбедност низ призмата на спроведување на меѓународните санкции. Воедно, компаративната анализа на законската регулатива на државите треба да произведе препораки кои треба да бидат имплементирани за подобрување на законската рамка за имплементација на санкциите со цел јакнење на националната безбедност и придонес кон колективната безбедност.

Во однос на безбедносните концепти од теориски аспект, треба да се истакне и фактот дека постои тесна поврзаност помеѓу нив и практикувањето т.е. практичното делување во сферата на безбедноста.¹ Имено, доколку од една страна теоретичарите не предложат соодветна регулатива (т.е. Закон, процедури и сл), практичарите од друга страна нема да можат правилно да ги спроведат обврските кои произлегуваат од меѓународно правните акти (Резолуции, Одлуки и сл.), односно ќе немаат ефикасна алатка за спроведување на меѓународните санкции, а со тоа и градење на националната безбедност.

¹ Wolfers, A. (1952): National Security as an Ambiguous Symbol, in: Political Science Quarterly No.67.

Факт е дека сите држави на Балканот (освен Косово) се членки на Обединетите Нации и според членот 25 од Повелбата имаат обврска да ги имплементираат санкциите воведени со Резолуција усвоена од Советот за безбедност. Но, државите на Балканот кои воедно се и членки на ООН и членки на Европската Унија, воглавно постапуваат по член 215 од Договорот за ЕУ за спроведување на санкциите воведени со Одлука на Европскиот Совет. Кога станува збор за санкциите кои треба да се воведат без одложување “Without Delay”, начинот на имплементација на санкциите кај државите кои воедно се членки на ООН и ЕУ треба да даде одговор дали постои временски вакуум од моментот на нивно донесување до момент на нивното спроведување, бидејќи овие држави во принцип ги спроведуваат Одлуките донесени од страна на Европскиот Совет, кои согласно регулативата ги воведуваат санкциите воведени од страна на Советот за безбедност на ООН. Ова особено е битно кај санкциите кои се однесуваат на финансиските мерки каде државите треба веднаш без одложување да ги замрзнат средствата и имотот на ентитетите (терористи, терористички организации, правни лица кои финансираат тероризам или режими кои ја загрозуваат колективната безбедност) за кои се воведени санкциите. Имајќи ја предвид и денешната техника и технологија, овие лица за кои се воведени санкции можат многу брзо и лесно да ги повлечат парите од своите сметки или да го продадат или пренесат имотот кои се води на нивно име.

2. ЦЕЛИ И ЗАДАЧИ НА ИСТРАЖУВАЊЕТО

Во однос на целите на истражувањето може да кажеме дека истите ќе бидат патоказ кон неговото спроведување. Основната цел е да се направи научна дескрипција и анализа на законската регулатива за спроведување на меѓународните рестриктивни мерки, да се направи компаративна анализа и да се утврдат сличностите, односно евентуални недостатоци, за кои ќе бидат дадени препораки во насока на нивно подобрување и имплементација.

Во рамките на истражувањето се наметнуваат и одреден број на задачи:

- Дефинирање на безбедносните предизвици на Балканскиот регион;
- Анализа на правната регулатива за воведување на санкции од страна на **Советот за безбедност на ООН**;
- Анализа на правната регулатива за воведување на санкции од страна на **Европската Унија**;
- Анализа на правната регулатива за воведување на санкции усвоени од трети земји и други меѓународни организации (Примерот со Бугарија, Велика Британија, Франција, OFAC list на US Department of Treasury, итн);
- Компаративна анализа на правната регулатива за спроведување на санкции во Република Македонија, Србија, Црна Гора и Босна и Херцеговина (Како членки на ООН и земји кандидати за членство во ЕУ);
- Компаративна анализа на правната регулатива за спроведување на санкции во Бугарија и Хрватска (како држави членки на ЕУ и ООН);
- да се истражи и анализира правната регулатива за спроведување на санкции во Косово.
- Утврдување на законските празнини во насока на изнаоѓање на законски решенија со цел целосно имплементирање на меѓународните санкции.
- Спроведување или неспроведување на санкциите во однос на националните интереси на поедини држави. (Примерот со економското ембаргото кон Иран, санкциите кон Русија и Украина и сл.)
- Спроведување на санкции кон терористи и терористички организации.

Практична цел:

Со резултатите од ова истражување треба да се утврди:

- Дали правната регулатива на балканските држави и на Р. Македонија овозможува ефикасна имплементација на меѓународните рестриктивни мерки кои се воведени од страна на меѓународните организации ООН, ЕУ, трети држави и други меѓународни организации.

3. ОПЕРАЦИОНАЛИЗАЦИЈА НА ПРЕДМЕТОТ НА ИСТРАЖУВАЊЕ

Како што претходно беше посочено, предмет на истражување во овој труд ќе бидат безбедносните концепти на современите држави со посебен акцент на Република Македонија и рамката којашто ја нудат овие концепти за ефикасно дефинирање и реализирање на безбедносните цели и интереси на државите во контекст на современото безбедносно опкружување. Заради операционализација на предметот на истражувањето, ќе се направи негово расчленување на неколку сегменти кои ја изразуваат неговата суштина. Како такви, ќе ги посочам следните:

- причини за воведување на меѓународни рестриктивни мерки како одговор за заканите по меѓународната безбедност;
- видови и карактеристики на меѓународните рестриктивни мерки;
- политички аспекти од воведувањето на меѓународните рестриктивни мерки;
- економски аспекти од воведувањето на меѓународните рестриктивни мерки;
- субјекти кои ги воведуваат меѓународните рестриктивни мерки;
- Анализира на правната регулатива за спроведување на санкции во Република Македонија (како членка на ООН);
- Анализира на правната регулатива за спроведување на санкции во Бугарија и Хрватска (како држави членки на ЕУ и ООН);
- Анализира на правната регулатива за спроведување на санкции во Република Србија (како членка на ООН);
- Анализира на правната регулатива за спроведување на санкции во Босна и Херцеговина (како членка на ООН);
- Анализира на правната регулатива за спроведување на санкции во Црна Гора (како членка на ООН);
- Анализира на правната регулатива за спроведување на санкции во Косово.
- Анализира на правната регулатива за спроведување на санкции во Република Бугарија.

4. ОПШТА ХИПОТЕТИЧКА РАМКА

4.1. *Хипотези на истражувањето*

Податоците добиени во ова истражување треба да ни овозможат да ги потврдиме или елиминираме следните хипотези:

Општа хипотеза

Успешното и целосното спроведување на меѓународните рестриктивни мерки во многу влијае врз градењето и зачувувањето на националната безбедност на балканските држави.

Посебни хипотези

1. Асиметричните закани влијаат врз безбедноста на државите балканскиот регион;
2. Имплементацијата на интернационалните рестриктивни мерки од страна на Република Македонија допринесува за успешно справување со глобалните закани по меѓународниот мир и безбедност.
3. Имплементацијата на интернационалните рестриктивни мерки на земјите од Балканот ќе допринесе за зајакнување на меѓународниот мир и безбедност во регионот и пошироко.
4. Различниот пристап при спроведувањето на интернационалните санкции од страна на балканските земји кои не се членки на Европската Унија, а се членки на ООН може да биде фактор за ерозија на безбедноста на балканскиот регион.
5. Националните интереси влијаат врз процесот на прифаќање и спроведување или неспроведување на интернационалните санкции воведени од страна на меѓународните организации или трети држави.
6. Координацијата на национално ниво ќе допринесе за успешно спроведување на интернационалните санкции.

4.2. Варијабли на истражувањето

Независна варијабла

Спроведување на меѓународните рестриктивни мерки воведени од меѓународните организации (ООН, ЕУ и други) и од други држави. Меѓународните рестриктивни мерки се збир на мерки кои се применуваат од државите членки во случај на закана по мирот, кршење на мирот или акт на агресија, а со една цел, зачувување или повторно воспоставување на меѓународниот мир и безбедност.

Зависна варијабла

Градење на националната безбедност преку спроведување на меѓународните рестриктивни мерки. Националната безбедност означува состојба, дејност и систем со кој се овозможува целосна одбрана и заштита на државата од сите видови и форми на вооружено и невооружено загрозување и создавање на целосна потпора на безбедност на сите нивоа и во сите содржини на животот и дејствувањето на човекот и општеството.

5. МЕТОДИ НА ИСТРАЖУВАЊЕТО

За целосна реализација на ова истражување неопходно е да се применат соодветни методи и техники кои ќе ни овозможат собирање, сретување, обработка и анализа на податоци. Всушност, на овој начин ќе дојдеме до нови сознанија за истражувачкото прашање и до можност за проверка на поставените хипотези.

5.1. *Методолошки пристап во истражувањето*

Тргувајќи од целите на истражувањето како и од значајноста на добиените резултати, во ова истражување како метод на пристап е земен квалитативниот метод. Притоа, како главен инструмент во рамките на овој метод ќе биде применета анализата на содржина.

5.2. *Анализа на содржина*

Оваа постапка ќе се употреби во рамките на конкретното истражување од причина што нуди добра основа за собирање на податоци добиени врз база на истражување на: правната регулатива на меѓународните организации како и земјите од Балканот, вклучувајќи ја и Република Македонија.

За собирање на потребните податоци ќе се употребат следните техники:

- фрекфентна анализа; и
- семантичка анализа

Со фрекфентаната анализа ќе се реализира броење на одредени зборови, реченици или теми кои што се употребени во текстовите за анализа, додека семантичката анализа ќе ни послужи за откривањето на значењето на она што авторот сакал да го каже во контекст на содржината.

Обработката на податоците ќе се изврши со определување на единиците на анализа (изворите на анализа), а за мерење на истите ќе се користи манифестното и латентното кодирање.

Манифестното кодирање подразбира кодирање на видливата содржина на текстот, при што со помош на фрекфентната анализа ќе се изврши броење на одредени зборови, теми или реченици т.е. колку пати се појавуваат во текстот.

Латентното кодирање овозможува тематска анализа на содржината како што се: факторите на влијание, причини, механизми, мерки и сл., но и семантичка анализа т.е. анализа на значењето на поимите во контекст на содржината.

5.3. *Компаративна анализа*

Овој метод овозможува следење и споредување на појавите и случаите во времето и просторот со цел да биде откриена нивната динамика и нивното просторно појавување и влијание. Во контекст на конкретниот предмет на истражување овој метод ќе се примени со цел поединечно да се утврди начинот на имплементација на меѓународните рестриктивни мерки од страна на земјите од Балканот вклучувајќи ја и Република Македонија. Тука воедно компаративно ќе се спореди имплементацијата од страна на земјите кои се членки на ООН, а не се членки на ЕУ со земјите кои се членки и на двете организации. Компаративната анализа на имплементацијата на меѓународните рестриктивни мерки во посочените држави треба да ги детектира нивните позитивни влијанија врз насоките и пристапите за ефикасно справување со современите безбедносни закани и ризици и во таа насока да ги детектира и можностите позитивните искуства на современите држави во оваа сфера, да бидат ефикасно применети.

6. ОПШТЕСТВЕНА ОПРАВДАНОСТ НА ИСТРАЖУВАЊЕТО

Општествената оправданост на ова истражување може да се согледа преку следните компоненти:

- актуелизирање на значењето на имплементацијата на меѓународните санкции како обврска од меѓународното право и нивно допринесување за решавањето на значајни безбедносни прашања и предизвици од национален, регионален и меѓународен карактер;
- утврдување на позитивните искуства на современите држави во поглед на имплементацијата на меѓународните рестриктивни мерки;
- утврдување на можностите за имплементација на таквите позитивни искуства и пристапи на современите држави во пристапот на Република Македонија и земјите од Балканот.

ГЛАВА II

КОЛЕКТИВНАТА БЕЗБЕДНОСТ И ПОИМНО, НАУЧНО И ИНСТИТУЦИОНАЛНО ОДРЕДУВАЊЕ НА МЕЃУНАРОДНИТЕ САНКЦИИ

1. СОВРЕМЕНИТЕ БЕЗБЕДНОСНИ ПРЕДИЗВИЦИ И КОЛЕКТИВНАТА БЕЗБЕДНОСТ

Во периодот на Студената војна започна, а својата кулминација ја доживува како паралелен процес со развојот на техниката и технологијата. Развојот на новото софистицирано оружје со деструктивен карактер и кое има капацитет за масовно уништување, ја стави на дневен ред не само судбината на поедина држава или регион, туку и судбината на целата планета и човечкиот род. Непочитувањето на нормите и правилата за контролирано производство, тестирање и употреба на истото од страна на државите би довело до загрозување на безбедноста не само за конкретната држава, туку и за одреден регион. Од тие причини се јавува потреба од механизам кој ќе воведува норми, ќе ја следи имплементацијата на истите и ќе санкционира во случај на злоупотреба. Но, тоа е само една од причините за загрозување на меѓународниот мир и безбедност.

„Тероризмот како феномен во пошироката меѓународна јавност, односно како термин во политичкиот речник, има исклучително негативна конотација како и термините фашизам, расизам, геноцид...“.²

Гледано од психолошки аспект, тероризмот е согледан како екстреман вид на насилство чија цел е предизвикување на страв кај општеството, односно подолготрајно психичко исцрпување и физичко разорување и уништување на луѓето и материјалните средства во неограничени размери.

²Кешетовиќ Ж. И Бајагиќ М., “Тероризам у савременим условима”, Зборник радова-Бања Лука, Бања Лука, 2002, стр.17.

**СПРОВЕДУВАЊЕ НА МЕЃУНАРОДНИ РЕСТРИКТИВНИ МЕРКИ И НИВНОТО ВЛИЈАНИЕ ВРЗ ГРАДЕЊЕТО НА
НАЦИОНАЛНАТА БЕЗБЕДНОСТ НА БАЛКАНСКИТЕ ДРЖАВИ**

Големите тектонски поместувања на меѓународната политичка сцена предизвикани од неговото височество “тероризмот”, веднаш по настаните од 11 септември 2001 година ја натераа меѓународната заедница поактивно да се занимава со оваа проблематика, со цел безбедно да се влезе во дваесет и првиот век.

Тероризмот кој имаше улога на “непознатата X” во поставената равенка, предизвика тешкотија во донесувањето стратегија за успешна превенција. Непознавањето на тероризмот или недоволното истражување во сите негови фази наложуваше и донесување на погрешна стратегија која предизвика контра ефект, односно, тероризмот не беше искоренет, туку првата деценија на новиот милениум беше одбележана со зголемување на појавата на радикалниот ислам кој произлезе како резултат на Арапската пролет и симнувањето на “диктаторските” режими почнувајќи од Тунис, преку Либија и Египет до Сирија од каде се појави и новата светска закана олицетворена во терористичката организација “Исламската Држава на Ирак и Левент”.

Вирусот кој се појави со феноменот на странските терористички борци ги инфицира речиси сите држави во регионот, но и државите во Европа и останатите континенти. Иако феноменот на странски борци за Република Македонија не е нов, за што постојат податоци дека поединци се приклучување во борбите во Авганистан, Пакистан, Босна и Херцеговина како и на Косово.³

Неодамна Претседателот на Македонија, Г-дин Ѓорѓе Иванов излезе со информации и со конкретни податоци дека на територијата на Сирија и Ирак се борат вкупно 110 борци – македонски државјани, за 25 лица постојат податоци дека се загинати, а 85 лица поради разни причини се вратиле назад во Македонија. Слична е ситуацијата и со останатите балкански држави, пред се Косово, Албанија и Босна и Херцеговина, земји во кои преовладува муслиманско население.

³ СПРАВУВАЊЕ СО НАСИЛНИОТ ЕКСТРЕМИЗАМ: Ажурирани закони, но без посебна стратегија за справување со глобалниот феномен, Академик, 21 октомври 2016, пристапено на 19 јуни 2017, достапно на: <http://www.akademik.mk/spravuvanje-so-nasilniot-ekstremizam-azhurirani-zakoni-no-bez-posebna-strategija-za-spravuvane-so-globalniot-fenomen/>.

Тука се поставува прашање дали овие лица се сметаат за членови на терористичките организации. Според Косовскиот центар за безбедносни прашања некои од борците не се приклучуваат поради религиозни причини, туку од солидарност против режимите во Сирија кои ги сметаат за деспотска должност.⁴ Оттука настанува и проблемот каков статус да им се додели на овие лица. Зошто? Ако се водат како членови на терористичка организација, *de facto* за нив мора да се поведе кривична постапка и притоа да се поведе постапка за означување на лицата на санкционите листи како членови на терористичка организација, усвоени од меѓународните организации. Таквата обврска паѓа на товар на државата од каде потекнуваат овие лица. Односно, истата мора да развие правен механизам и алатка, овие лица соодветно да бидат санкционирани со цел да не го нарушат меѓународниот мир и безбедност.

Појавата на ваквите комплексни закани бара и комплексен одговор. Во друг случај би биле искоренети при првото нивно појавување. Но, немањето на една општо прифатена дефиниција за поимот “тероризам”, дополнително го компликува пристапот во борбата против ваквата закана. Повеќето автори дури се изјаснуваат дека дефиниција за тероризмот, како и дефиниција за меѓународниот тероризам, речиси и не постои. Проблемот се јавува во самото општество, бидејќи ако едно лице е терорист за еден сегмент во општеството, се почитува како борец за слобода и права од друг сегмент во истото општество. Оттука се вовлекуваме во една дискутабилна ситуација, бидејќи она што до вчера било тероризам, денес не е, или пак, денес се смета за тероризам она што до вчера било национално движење за ослободување.⁵

Сето ова горенаведено повлекува различен пристап и користење на различни механизми во борбата против тероризмот. Според досегашната практика, единствен сребрен куршум во борбата против тероризмот и да не постои. Во превод, тоа би значело дека колективниот пристап во борбата против тероризмот и сите други не помалку

⁴ Косовски центар за безбедносни прашања „Извештај за причините и последиците на учеството на косовските државјани како странски борци во Сирија и Ирак“ Стр.25, табела1. Април 2015. Пристапено 29 ноември, 2015;

⁵ Дончев Александар, Современи безбедносни системи, 1 Книга - Велес, Скопје, 2007, стр. 122.

значајни закани по меѓународниот мир и безбедност, би бил и би имал далеку поефикасни резултати отколку самостојното делување.

За таа цел биле формирани меѓународни и регионални организации, како и воени пактови, сојузи и алијанси со цел државите со заеднички, колективни напори да одговорат на заканите и агресиите кои го нарушуваат меѓународниот мир и безбедност.

Колективната безбедност претставува безбедносен аранжман⁶ во кој сите држави заедно соработуваат со цел да се обезбеди сигурност за сите страни како и склоп на активности против било која држава или група на држави кои имаат за цел да вршат дестабилизација и нарушување на меѓународниот мир и безбедност. Со цел да функционира колективната безбедност мора да се исполнат неколку пред услови:

1. Сите држави особено големите сили да бидат дел од аранжманот на колективната безбедност. Скицата за колективната безбедност која беше проектирана и промовирана од познатиот филозоф Емануел Кант во своето дело “Вечен мир” се оствари со формирање на Друштвото на народите. Дипломатската филозофија на Друштвото на народите претставува фундаментална промена на мислења за претходните сто години. Но, немањето свои вооружени сили претставуваше своевиден хендикеп, а спроведување на своите одлуките (економски санкции или ангажирање на војска секогаш кога е потребно) беше во зависност од Големите Сили. Гледајќи го својот државен и меѓудржавен билатерален или мултилатерален интерес, Големите Сили често се противеа да го направат тоа. Санкциите можат да им наштетат на самите членови на Друштвото, па затоа тие беа подготвени да се усогласат со нив.

2. Ниедна држава не смее да го блокира процесот на одлучување; Во ситуација кога државите имаат право на вето, како што беше случајот со Друштвото на народите, а истата ситуација ја имаме и во Советот на безбедност каде пет постојани држави имаат право на вето, се доведува во прашање функционирањето на системот на колективна безбедност.

⁶Claude Jr., Inis L. (2006). Collective Security as an Approach to Peace in: Classic Readings and Contemporary Debates in International Relations ed. Donald M. Goldstein, Phil Williams, & Jay M. Shafritz. Belmont CA: Thomson Wadsworth. pgs. 289-302.

3. Да се обезбедат економски и финансиски санкции кон државата која ја нарушува колективната безбедност со цел нанесување на економска штета и слабеење на моќта на државата. Во услови на глобализација каде државите се повеќе економски се зависни едни од други, се појавува проблем при моментот на донесување и спроведувањето на истите. Овие санкции пред се, треба да се однесуваат само на државата која е потенцијален загрозител за меѓународниот мир и безбедност и владеење на правото. Но, што ако повеќе држави директно се зависни на економски и трговски план токму од државата која е под санкции.⁷

4. Државите да имаат верба во колективната безбедност. Битен предуслов од причина што државите треба да имаат верба едни меѓу други и заедно да учествуваат во градењето на системот за негово подобро функционирање.

Врз основа на принципите на колективната безбедност, државите секогаш се согласни да се придружуваат до определени норми и правила насочени кон зачувување на мирот и стабилноста. Секогаш кога постојат услови за закана по безбедноста и мирот, државите треба да бидат сплотени и заеднички да спречат агресија или непочитување на поставените норми и правила. Од тој аспект, соработката помеѓу државите во насока на градење на колективна безбедност ќе резултира со стабилност и отсуство на војна, што пак од друг аспект е драјвер за развој и стабилност на демократија, економијата и социјалниот живот на одредена држава и регион. Во услови на анархија, колективната безбедност не секогаш значи универзален лек и конечно решение за излез од конкретна криза или спречување на војна или одредена агресија кои би ја загрозиле стабилноста и

⁷Council Decision 2012/35CFSP of 23 January 2012, Official Journal of the European Union from 24.1.2012; На 23 јануари 2012 година Европската Унија вовеле санкции за Иран кои вклучуваа замрзнување на средства на Иранската централна банка и ембарго на нафта кое стапи на сила од јули истата година. (Со овој потег директно беа погодени државите кои увезуваа нафта директно од Иран, особено медитеранските држави Грција, Италија и Шпанија. Со овој потег европските држави требаа да изнајдат алтернативно решение за краток период, што од гледано од економски причини влијае на зголемување на купопродажната цена на нафтата. Поради овие санкции, цената на суровата нафта на Меѓународната берза на нафта во Лондон се зголеми за 90 центи, додека пак на Американско тло за 1 американски долар. Како контра одговор, Иран забрани извоз на нафта кон европските држави, а продажбата ја насочи кон азиските држави, Индија и Кина. Во овој контекст, 90% од големопродажбата на нафтени деривати во Република Македонија доаѓа преку Окта. Рафинеријата пак, добива сурова нафта од мајката-фирма, Хеленик петролеум, која дури 40% од потребите за нафта и за нафтени деривати ги задоволува преку увоз на иранска нафта;

мирот. Колективната безбедност треба само да изврши балансирање во услови на анархија.⁸

Самото членување во колективните безбедносни системи за државите носат поволности, обезбедувајќи поефикасно балансирање на агресорите и промоција на доверба и соработка помеѓу самите членки. Колективната безбедност го прифаќа начелото на балансирање на сите против еден. Таквата ситуација е неповолна за агресорите или за оние кои не ги почитуваат меѓународните норми и правила, бидејќи се соочени со преобладавајќа сила, наместо со подеднаква. Од тој аспект, здружени сили е многу повољна варијанта отколку еден против еден. И ако ја имаме теоријата на меѓународната политика дека големите риби ги јадат малите, во тој контекст механизмот на колективна безбедност има предност.

Клучната предност на колективната безбедност е развој на амбиент во кој е помалку веројатно дека ќе се случи агресија или непочитување на нормите и правилата.

⁸ Малески Денко, Меѓународна политика, Правен факултет, УКИМ, Скопје 2000, стр. 309;

2. ДЕФИНИРАЊЕ НА МЕЃУНАРОДНИТЕ САНКЦИИ

Меѓународното право или попрецизно меѓународното јавно право се дефинира како состав на правни правила кои ги уредуваат односите на субјектите во меѓународната заедница.⁹ Фрчковски, Тупурковски и Ортаковски го дефинираат меѓународното јавно право како збир на правни правила или норми кои се правно обврзувачки за субјектите на меѓународното право во нивните заемни односи.¹⁰ Главната карактеристика и специфичност на меѓународното право е тоа што претставува еден хоризонтален, нехиерархијски состав на субјекти меѓу кои има и суверени држави над кои не постои поголема власт.

Во ваква ситуација каде немаме монополизација на силата, својствена и карактеристично за вертикалната и хиерархијска структура на внатрешното право на државите, се поставува прашањето дали може воопшто да се зборува за санкции во меѓународното право и дали воопшто некој може да им наметне на државите да ги спроведуваат истите. Овие правила не се од областа на моралот или пак зависат од желбата на самите субјекти во меѓународното право. Тие правила се предвидени со некој меѓународен акт (резолуција) или обичај и истите треба да се почитуваат и спроведуваат од самите субјекти.

Не постои унифицирана дефиниција за рестриктивните мерки (меѓународните санкции) која би била општо прифатена и важечка. Според Дохеу меѓународните санкции се дефинираат како казни со кои се настојува да се заплаши одреден објект или казни кои се наметнати како последица на пропуст на одреден објект да ги почитува меѓународно правните стандарди или обврски и служат пред се како предупредување за другите држави или ентитети да се воздржат од такви престапи.¹¹ Воедно нагласува дека формалната улога на овие санкции е да ги заштитат вредностите на меѓународната заедница.

⁹ Andrassy J./ Bakotic B./ Vukas B., *Mejunarodno pravo*, sv. I., Zagreb, Skolska knjiga, 1998, str. 1-10.

¹⁰ Фрчковски Љ.Д./ Тупурковски В./Ортаковски В., *Меѓународно јавно право*, Табернакул 1995, стр.15;

¹¹ Doxey M.P., *International Sanctions in Contemporary Perspective*, Basingstoke, Macmillan Press, 1987, p.4.

Меѓународните рестриктивни мерки во најширока смисла Ковачевиќ ги дефинира како збир на осмислени, планирани и договорени мерки на ограничување на некакво право, применети од една или повеќе држави, наменети кон една или повеќе држави, државни или недржавни ентитети, правни лица, меѓународни организации, групи или поединци. Применувањето на овие мерки треба да допринесе промена во однесувањето на санкционираниот ентитет со крајна цел остварување на некаков надворешно политички приоритет, заштита на меѓународното право, заштита на меѓународниот мир и безбедност и зачувување на некои општо прифатени норми и вредности.¹²

Генерално земено, меѓународните мерки за ограничување (санкции) се инструмент од дипломатска или економска природа преку кои се настојува да се променат одредени активности или политика на одреден ентитет (физичко или правно лице/а) или држава/и поради кршење на меѓународното право или човекови права, загрозување на меѓународниот мир и безбедност или политики кои не го почитуваат владеењето на правото и демократските начела.

¹²Kovacevic D. Osnovni elementi Zakona o Medjunarodni restriktivnim merama, Vojno Delo, 3/2015, Beograd, 2015, p.156.

3. ПРОЦЕС НА ВОВЕДУВАЊЕ НА МЕЃУНАРОДНИ САНКЦИИ

3.1. *Воведување на санкции од страна на Советот за безбедност на Обединетите нации*

Со самото донесување и стапување на сила на Повелбата, Обединетите Нации (Во натамошниот текст ОН) како меѓународна организација станува главен акцелератор и столб на одржување на меѓународниот мир и безбедност во светот, како и развивањето на добрососедските односи, економската соработка, толеранцијата, развивање и почитување на човековите права и основните слободи на човекот.

Во членот 11 од Повелбата, Собранието на предлог на некоја држава членка или на Советот за безбедност (Во натамошниот текст СБ) може да расправа за сите прашања кои се однесуваат на меѓународниот мир и безбедност. Доколку Собранието оцени дека постои опасност по загрозување на меѓународниот мир и безбедност, ќе го извести СБ кој според членот 24 од Повелбата има најголема одговорност за одржување на меѓународниот мир и безбедност.

Според Повелбата на ОН (глава VII, член 41), СБ е одговорен за утврдување на секоја закана по мирот и безбедноста или одреден чин на агресија. Врз основа на член 39 од Повелбата, СБ може да утврди закани по мирот, прекршување на мирот и акти на агресија и во согласност со тоа да даде препораки за надминување на таквата ситуација. Доколку препораките не ја постигнат посакуваната цел, СБ може да одлучи за мерки кои се неопходни да бидат преземени поради одржување или воспоставување на меѓународниот мир и безбедност.

Членот 41 од Повелбата ги дефинира мерките кои би можеле да бидат преземени. Тие мерки можат да опфатат:

- Целосен или ограничен прекин на економските односи;
- Прекин на железничките, воздушните, телеграфските и другите комуникациски средства со државата или со ентитетот кон кого се воведени санкции;
- Како и прекин на дипломатските односи;¹³

Во случаите кога воведените санкции нема да го постигнат посакуваниот ефект и се покажат како неадекватни, на основ на член 42 од Повелбата, СБ може да одлучи и за преземање на акција која вклучува вооружени сили во воздушниот простор, на море и земја. Тоа подразбира:

- демонстрации;
- блокада на државата или ентитетот и
- вооружена интервенција

Вака дефинираните санкции се ограничуваат на примена само на држава како субјект во меѓународното право или на делови од државата, односно на недржавни ентитети. Но, сепак во текот на примената од практична гледна точка, санкциите индиректно ги погодуваат и останатите категории на население во конкретната држава, чие пак однесување не било повод за воведување на санкциите. Согледувајќи ги овие недостатоци, а со цел казнување на вистинските “Policy makers” донесувачи на политички одлуки и на оние кои директно се одговорни за нарушување на меѓународниот мир и безбедност, СБ развил посебен систем на воведување на т.н. “целни” и “паметни” санкции, со што практично се проширува и кругот на ентитети кон кои се воведуваат санкциите. Од друга страна, сведоци сме и на појавата на нетрадиционални и недржавни актери во името на терористичките организации кои не се правен субјект ниту пак држава. Од тој аспект, одлуките на СБ во врска со воведување на санкции можат да се применат кон различни ентитети вклучувајќи ги следните:

- држава;
- државни или недржавни ентитети;

¹³ Anthony, I., „Sanctions applied by the European Union and United Nation“, u: *SIPRI Yearbook*, 2002., p. 200-210.

СПРОВЕДУВАЊЕ НА МЕЃУНАРОДНИ РЕСТРИКТИВНИ МЕРКИ И НИВНОТО ВЛИЈАНИЕ ВРЗ ГРАДЕЊЕТО НА
НАЦИОНАЛНАТА БЕЗБЕДНОСТ НА БАЛКАНСКИТЕ ДРЖАВИ

- правни лица;
- физички лица;
- меѓународни организации и
- групи (терористички групи, организирано криминални групи и сл.)

Во одлуката на СБ за воведување на санкции, покрај правниот основ и ентитетот, се одредува и видот на рестриктивната мерка. Подетално за видот на рестриктивните мерки ќе биде опишано во натамошниот текст, односно во точка 5. Видови на рестриктивни мерки.

Најчести рестриктивни мерки кои СБ ги воведува во своите резолуции се следните:

- Економско или трговско ембарго;
- Финансиски санкции;
- Ембарго во вооружувањето;
- Забрана за патување, односно влез во држави кон кои се воведени санкции или транзит низ нив;
- Други видови на рестриктивни мерки (суспензии во повеќе области).

Воведувањето на финансиски санкции и замрзнување на имот се едни од најбитните видови на санкции во водењето на превентивната политика. Сепак, праксата покажала потреба од воведување на одредени исклучоци при воведувањето на ваков вид на санкции. Причината е едноставна и од хуман аспект. На пример, може да се предвидат исклучоци од примената на рестриктивните мерки како што се замрзнување на финансиски средства и имот на лице од консолидираната листа на санкции во случаите кога на лицето му се потребни дел од средства за лекување и хируршка интервенција, подмирување на трошоци кон државата, како и подмирување на основните животни потреби. Ваквите исклучоци најчесто се образложени во самите резолуции со кои се воведуваат санкциите. Тоа подразбира имплементирање и на национално ниво од страна на државите, што значи во самите закони треба да бидат предвидени постапки кои регулираат ова право на лицата за кои се воведени санкции.

Често пати со усвојувањето на резолуција за воведување на рестриктивни мерки, поради учество во постапката за спроведување и надзор над примената на истите, се предвидува формирање на посебен привремен комитет кој ќе биде надлежен за спроведување и надзор на примената на санкциите. Пример за тоа можеме да најдеме во точката 6 од Резолуцијата 1373, според која СБ “Одлучува да основа, во согласност со член 28 од Привремените правила на работата на СБ, составен од сите членови СБ, поради надгледување на спроведувањето на оваа резолуција преку давање одговорна стручна помош, и ги повикува сите држави да го известат Комитетот, најдоцна во рок од 90 дена од денот на усвојување на оваа резолуција,”.¹⁴ Комитетот најчесто е составен од претставници од сите членки на СБ. Комитетот има обврски да:

- Воспоставува листа на лица и ентитети над кои се воведени санкции;
- Дополнување на лица и ентитети на санкционата листа според предвидените критериуми кои се дефинирани во самата резолуција;
- Делистирање, односно отстранување на лицата од санкционата листа во случаите кога се исполнети услови за тоа;
- Надгледување на спроведувањето на рестриктивните мерки од страна на државите членки и
- Изготвување на извештаи за начинот на спроведувањето на санкциите.

Друг битен момент во процесот на воведување и спроведување на санкциите е формирање на помошен орган, контакт – точка во рамките на Секретаријатот. Тој ќе го потпомага Комитетот преку активно учество во спроведувањето на неговите надлежности и воедно ќе биде одговорен за прием на сите барања за делистирање од санкционата листа на лицата за кои се воведени санкции, освен за лицата кои се означени на санкционата листа како лица поврзани со терористичките организации на Ал Каеда и Исламска Држава. Согласно регулативата на ОН, лицата или ентитетите за кои претходно се воведени санкции и се означени на санкционата листа, можат да поднесат барање за

¹⁴ Resolution SB UN 1373 (2001), преземено од:
[http://www.un.org/en/sc/ctc/specialmeetings/2012/docs/United%20Nations%20Security%20Council%20Resolution%201373%20\(2001\).pdf](http://www.un.org/en/sc/ctc/specialmeetings/2012/docs/United%20Nations%20Security%20Council%20Resolution%201373%20(2001).pdf).

делистирање од означената листа директно до контакт – точката или пак преку посредник, односно преку државата чии државјани се. Тоа значи дека државите во својата законска регулатива треба да предвидат постапка со која ќе бараат делистирање на некој нивни граѓанин кој е означен на санкционата листа.

За лицата означени на санкционата листа поради поврзаност со терористичките организации на Ал Каеда и Исламска Држава, согласно Резолуцијата на СБ 1904 од 2009 година, се формира посебна Канцеларија на Омбудсман која има надлежност за постапување по добиено барање за делистирање од лице кое е означено на санкционата листа.¹⁵ Исто така Омбудсманот има надлежност да помага на посебните Комитети кои се надлежни за имплементацијата на рестриктивните мерки воведени спрема овие терористички организации.

Замислен како институција која треба да го одржи меѓународниот мир и безбедност во светот, Советот за безбедност навидум не може да се прилагоди на предизвиците на новиот свет. На меѓународната сцена се појавија судири во кои покрај држави, вмешани се недржавни актери, како организирани криминални групи и терористичките организации. Иако овие судири произлегуваат од локални околности, честопати добиваат регионално па и глобално влијание и последици. Иако Советот има донесено повеќе резолуции спрема овие недржавни актери, сепак нивниот ефект во голема мерка не е постигнат. И покрај овие резолуции, секојдневно сме сведоци на се поголем број терористички напади реализирани од страна на терористичките организации ширум светот.

Друг значаен момент кој треба да се истакне е ефектот на санкциите кон Северна Кореја, држава која поседува нуклеарно оружје. И покрај пакетот санкции кои се воведени кон оваа држава, истата продолжува со развивање на нуклеарните програми и тестирање на проектили со нуклеарни глави, што сериозно го доведува во прашањето ефектот од потребата од усвојување на нов пакет санкции кон Северна Кореја.

¹⁵ Resolution SB UN 1904 (2009), преземено од http://www.un.org/ga/search/view_doc.asp?symbol=S/RES/1904%20%282009%29;

3.2. *Воведување на санкции од страна на Европската Унија*

Од друга страна, санкциите се еден од инструментите на Европската Унија (во натамошен текст ЕУ) со кои се промовираат целите на Заедничката надворешна и безбедносна политика (во натамошниот текст ЗНБП): мир, демократија и почитување на владеењето на правото, човекови права и меѓународно право. Воведувањето на санкциите е регулирано во член 215 од Договорот за функционирање на Европската Унија. Во склад со целите на ЗНБП, Советот на ЗНБП може со квалификувано мнозинство, на основа на заедничкиот предлог на Високиот претставник за ЗНБП и Комисијата, да усвои рестриктивни мерки (санкции) кои се однесуваат на држави, физички и правни лица и групи, односно недржавни актери.¹⁶

За разлика од ОН, ЕУ е регионална организација и воведувањето на санкциите кон ентитетите и државите кои го загрозуваат меѓународниот мир и безбедност, е задолжително само за државите членки на ЕУ, но не и за сите држави кои се на европскиот континент. Често пати ЕУ се придружува кон санкциите кои се воведени од Советот за безбедност на ОН. Покрај тоа, ЕУ воведува и автономни санкции. Европа е дел од светот, таа не е имуна на новите предизвици генерирани од недржавните актери, како што се организираните криминални групи и терористичките организации. Таа директно ја почувствува деструктивната моќ на глобалните терористички организации и нивните приврзаници. Иако неколку пати ЕУ вовеле санкции кон терористичките организации како што се ИСИС и Ал Каеда, сепак нивната имплементација немаше ефект врз бројните терористички напади случени на европско тло. Тоа дополнително наложува изнаоѓање на нов пристап во борбата против овие недржавни актери.

¹⁶ Anthony, I., „Sanctions applied by the European Union and United Nation“, u: *SIPRI Yearbook*, 2002., p. 200-210.

3.2.1. Постапка за донесување на одлуки за воведување на санкции од страна на Советот на ЗНБП

Мерките за ограничување се утврдуваат со одлука на Советот за ЗНБП. Високиот претставник на Унијата за ЗНБП поднесува предлог.

Предложените мерки потоа се испитуваат и се разгледуваат од страна на повеќе посебни работни групи во Советот и тоа:

- **Работна група на Советот за одреден географски регион** во кој се наоѓа земјата на која и се подготвуваат санкциите (на пример Работна група за источна и средна Азија (COEST) која е задолжена за воведување на санкции кон Украина и Белорусија, или Работната група за МАГРЕБ регионот која е задолжена за воведување на санкции кон Сирија);
- **Работна група на советниците за односи со странство (RELEX);**
- **По потреба, Политичкиот и безбедносниот одбор (PSC);**
- **Одбор на постојани претставници (COPERER II).**

Од кога ќе се разгледаат предлозите, Советот едногласно донесува одлука. Ако со одлуката на Советот е предвидено замрзнување на имот и/или други видови економски и/или финансиски санкции, тие мерки мора да се вклучат во уредбата на Советот.

Високиот претставник и Комисијата врз основа на одлуката на Советот на ЗНБП претставува заеднички предлог за изгласување на уредба на Советот. Заедничкиот предлог го преиспитува RELEX и потоа го проследува до COPERER и Советот на нивно конечно одлучување. Советот потоа го известува Европскиот парламент за донесувањето на уредбата. Во уредбата прецизно се пропишува подрачјето на примената и деталите за нејзината употреба. Овој правен акт е обврзувачки за сите лица и субјекти (правни субјекти, органи на државата управа, итн.) на територијата на ЕУ.

Одлуката на Советот влегува во сила со самото објавување во Службениот весник на ЕУ. Одлуката на Советот на ЗНБП и уредбата на Советот се донесуваат заедно со цел двата правни акта да имаат поголем ефект. Тоа особено се однесува во случајот кога треба да се замрзне имот. Мерките утврдени само во одлуката на ЗНБП, како што се ембарго на

оружје или ограничување на патување, ќе ги спроведат земјите членки, додека пак Комисијата ќе проверува дали државите членки ја спровеле уредбата на правилен начин и навремено.

Лицата и субјектите на кои се однесуваат мерките како што се замрзнување на имот или ограничување на патување (лицата кои се ставени на санкциона листа), ќе бидат известени за преземените мерки против нив преку доставување на официјално писмо до нивната достапна адреса на живеење или преку известување кое Советот го објавува во делот “С” на Службениот весник на ЕУ.

Дел од воведените мерки се со ограничен рок на времетраење, додека пак дел од мерките се со неограничен временски рок на траење. За временскиот период додека се на сила, мерките на ограничување постојано се преиспитуваат за да се обезбеди нивно понатамошно допринесување во остварувањето на утврдените цели од нивното воведување.

ЕУ ги применува сите санкции кои се усвоени од Обединетите Нации. Воедно, доколку има потреба, ЕУ може да ги поостри санкциите донесени од Советот за безбедност при ООН со примена на многу построги и додатни мерки. Но, и покрај тоа, ЕУ може да воведо автономни санкции. Одлуката на Советот за воведување на автономни мерки на ограничување, обично се применуваат 12 месеци, а уредбите на Советот временски се неограничени. Пред истекот на рокот за нивно продолжување Советот повторно ќе ги преиспита мерките на ограничување согледувајќи ги добиените ефекти. Меѓутоа, во одредени исклучоци и во зависност од развојот на ситуацијата, Советот може било кога да одлучи за измена, продолжување или привремено суспендирање.

Друг начин за прекинување на мерките на ограничување е преку поднесување на барање од страна на ентитетите кои се означени на санкционата листа. Тие поднесуваат барање до Советот заедно со дополнителна документација во која бараат повторно да се разгледа одлуката за нивно означување на листата.

3.3. *Воведување на автономни санкции од страна на држави*

Покрај овие механизми, државите согласно својата законска рамка, може да воведуваат санкции кон ентитети (физички и правни лица) за кои сметаат дека се закана по нивната национална безбедност. Таков конкретен пример имаме во Соединетите Американски Држави, каде US Department of Treasury има усвоено листа на ентитети (OFAC list) кои претставуваат закана по националната безбедност на САД. Согласно оваа листа, сите физички и правни лица не смеат да соработуваат, односно да воспоставуваат деловен однос со наведените лица од листата. Исто така на овие лица им е забранет влез во САД.¹⁷

Тука можеме да ги споменеме Бугарија¹⁸, Велика Британија¹⁹ и Израел²⁰ кои согласно својата законска регулатива, можат да воведуваат санкции спрема ентитети за кои се водат кривични постапки за делата од областа на тероризмот или за кои соодветните надлежни тела имаат цврста основа да докажат дека лицата се терористи или се вклучени во терористички активности.

Во услови на глобализација и развиена современа ИКТ технологија, паралелно со бранот на мигранти создаден од тектонските поместувања на Блискиот Исток и Северот од Африка и развојот на меѓународниот тероризам, Балканските држави се исправени пред предизвикот да ја зачуваат својата национална безбедност, но истовремено да бидат и придонесувачи за стабилноста и безбедноста на регионот. Балканските држави се членки на ОН и согласно тоа имаат обврска да ги имплементираат обврските кои што

¹⁷ US Department of the Treasury, <https://www.treasury.gov/ofac/downloads/tl1tsdn.pdf>, last accessed 31.01.2016;

¹⁸ Article 5, Paragraph (2), Measures Against the Financing of Terrorism Act, Promulgated, State Gazette No. 16/18.02.2003, amended, SG No. 31/4.04.2003, amended and supplemented, SG No. 19/1.03.2005, amended, SG No. 59/21.07.2006, effective as from the date of entry into force of the Treaty of Accession of the Republic of Bulgaria to the European Union - 1.01.2007, amended and supplemented, SG No. 92/13.11.2007, SG No. 109/20.12.2007, effective 1.01.2008;

¹⁹ Chapter One, Terrorist Asset-Freezing etc. Act 2010, See more on <http://www.legislation.gov.uk/ukpga/2010/38/2010-12-17>;

²⁰ Chapter Two: Declaration That a Foreign Person is a Terrorist Activist or That a Foreign Organization is a Terrorist Organization in accordance with a Determination Outside of Israel, Prohibition on Terrorist Financing Law, 5765-2004.

произлегуваат од членството. Тоа значи спроведување на меѓународните санкции во нивните национални законодавства, односно на национално ниво.

Врз основа на претходно презентираниот, целта на овој труд е да ги истражи законските регулативи на балканските држави за имплементација на меѓународните санкции воведени од ООН, ЕУ и постапките за воведување на санкции по барање од други држави. Во овој контекст ќе направам компаративна анализа на законската регулатива усвоена од државите од Балканот, а поради утврдување на сличности, но и на евентуални “недостатоци”, ќе извлечам препораки кои ќе бидат драјвери во насока на подобрување на регулативата и процесот на имплементација.

Посебен осврт ќе биде ставен на законската регулатива во Република Македонија како членка на ООН и земја која има аспирации за влез во ЕУ. Предмет на анализа ќе биде постоечкиот Закон за имплементација на меѓународни рестриктивни мерки каде врз основа на меѓународната регулатива и начинот на негова имплементација ќе биде утврден степенот на ефикасност.

3.3.1. Воведување автономни санкции – примерот со Соединетите Американски Држави

Интересите на Соединетите Американски Држави (во натамошниот текст САД) во надворешната политика се базираат на концептот на позиција на супер сила и нејзино одржување и доминација како и глобална имплементација на сопствениот систем на вредности во држави и региони во кои ваквиот систем е речиси целосно неприфатлив или постојат повеќе пречки да се имплементира. Во потрага по изнаоѓање на различни можности за дејствување во надворешната политика и остварување на доминантна улога во глобалните процеси, САД развиле широк спектар на мерки почнувајќи од давање на финансиска помош како начин за стекнување и добивање на поддршка за своите граѓани кои живеат надвор од територијата на САД, преку разузнавачки активности, водење на

јавна дипломатија, спроведување на унилатерални автономни санкции, до воена интервенција. САД вовеле унилатерални економски санкции кон повеќе од 70 држави.²¹ Прв пример за воведување на санкции во надворешната политика на САД, оттаму и се родила идејата за ваква мерка, води потекло од периодот после Првата светска војна, кога тогашниот претседател на САД, Вудроу Вилсон, сакал да употреби санкции како дипломатско средство кон државите кои не сакале да се придружат на Лигата на народите.²²

Целите на употреба на санкциите како средство и мерка во надворешната политика на САД е ширење на демократија спрема сопствените вредности и стандарди, доминација на сила и моќ како и промена на однесувањето на санкционираните држави и раководството во нив, во согласност со условите поставени од САД.

Не секогаш воведувањето на автономните унилатерални санкции наидуваат на одобрување. Во ваков случај државите кои воведуваат унилатерални санкции често се во колизија со домашните субјекти, особено кога се воведуваат економски санкции каде директна штета имаат домашните компании. Од друга страна, тука се меѓународните организации (пред сè ОН) кои во некои процеси учествуваа активно, некогаш пасивно, но некогаш и се спротивставуваат на ваквите унилатерални санкции. И од трета страна ја имаме државата кон која се воведени санкции, која бара начини да влијае на процесот со цел укинување на санкциите.

Како илустрација за прикажување на важноста од воведувањето на санкциите во надворешната политика на САД, податок ќе земеме од 1998 година кога половина од светската популација живеела во држави за кои САД вовеле санкции.²³ Тогашниот претседател на САД, Бил Клинтон, вовел економски санкции кон 35 држави, што според податоците во тој момент, сочинувале 42 % од светската популацијата.²⁴

²¹ USA Engage, US Unilateral economic sanctions as of March 2000, Internet, <http://www.usaengage.org/archives/resources/map2.html>, 13. 07. 2005;

²² Woodrow, Wilson, quoted in Hufbauer, Gary Clyde, Schott Jeffrey J., and Elliot, Kimberly Ann, *Economic Sanctions Reconsidered*, 2d ed. 2 vols., Washington D.C., 1990, vol 1, p. 9;

²³ Harper's Magazine, February 1998, преземено од: www.harpers.org;

²⁴ Robert P. Quinn, A Users Guide to Economic Sanctions, Heritage Foundation, Washington D.C., 1997, преземено од, www.heritage.org, 15. 10. 2004.

**СПРОВЕДУВАЊЕ НА МЕЃУНАРОДНИ РЕСТРИКТИВНИ МЕРКИ И НИВНОТО ВЛИЈАНИЕ ВРЗ ГРАДЕЊЕТО НА
НАЦИОНАЛНАТА БЕЗБЕДНОСТ НА БАЛКАНСКИТЕ ДРЖАВИ**

Како што веќе споменавме и погоре во точката 3.1. Воведување санкции од ОН, и покрај тоа што се воведуваат т.н. “паметни санкции” кои директно ќе бидат насочени кон поединци, група луѓе или пак организации и влади кои ги кршат нормите на меѓународно однесување, индиректно ги погодува и останатите поединци, групи на луѓе, организации и органи на државната управа во дадена држава кои со своето дејствување и работење не ги нарушиле нормите на меѓународното однесување, односно не претставуваа закана по безбедноста и мирот.

Но, за разлика од ОН, кои воведуваат санкции исклучиво кон оние кои го загрозуваат светскиот мир и безбедност, САД развиле легислатива која им овозможува многу лесно да применат санкции како средство. На пример САД можат да воведат економски мерки, односно санкции поради:

- Осуда на воена агресија, пролиферација на оружје за масовно уништување, тероризам, политичко, економско или воено заплашување и заканување, трговија со дрога, кршење на човековите права, процеси на дестабилизација на одредена земја, нејзините соседи или целиот регион, како и поради спроведување на екстремна национална политика која е спротивна на базичните интереси и вредности на кои се темели надворешната политика и интереси на САД;
- Притисок поради промена на одреден лидер или влада во државата;
- Изолирање на државата, одредена компанија или индивидуа;
- Други слични причини.

Како производ од воведувањето на санкциите не се само политичките последици, туку и повеќе нус производи пред се од негативен карактер, кои најчесто ги погодуваат двете страни, и оние кои ги воведуваат и оние кон кои се воведени, а често пати последици знае да трпи и некоја трета страна која има развиено економски, политички или пак друг вид односи со санкционираната држава, а која во процесот ни на било каков начин не учествува.

3.3.2. Примерот со СР Југославија

Агресивната политика и предизвикување на војна на територијата на поранешна Југославија биле доволни причини СБ на ОН да воведат трговско ембарго за СР Југославија. Србија и Црна Гора кои беа релативно просперитетни држави, потонале во крајна сиромаштија. Иако прецизно не може да се пресмета дали е тоа резултат на воведените санкции или цена од воената агресија на Србија врз другите поранешни држави на Социјалистичка Федеративна Република Југославија (во натамошниот текст СФРЈ), но сепак санкциите ужасно ги погодиле двете држави Србија и Црна Гора. Првите санкции на ОН против поранешните републики на поранешна СФРЈ биле воведени во 1991 година, кога е воведено ембарго на оружје. А веќе следната година со усвојување на Резолуцијата 757 од страна на СБ на ОН, целосно се вовеле целосно трговски ембарго, забрана за летови на меѓународни линии, замрзнување на финансиска помош, блокирање на сите видови на финансиска помош како и учество на СР Југославија на сите меѓународни научни, спортски и културни манифестации.²⁵ Тоа беше причина репрезентацијата на СР Југославија да не учествува на Европското првенство во фудбал во 1992 година кое се одржа во Шведска.

На сите држави членки на ОН им биле забранети сите трговски операции со СР Југославија, користење на југословенските монетарни фондови преку границата, а притоа дошло до смена на составот на југословенските дипломатски претставништва. Подоцна било забрането транзит на поважни сировини и производи низ територијата на СР Југославија. Од април 1993 година, со усвојување на резолуцијата 820, ОН целосно го забранил превозот на стока низ Дунав.²⁶ Контактот со надворешниот свет, се одвивал само преку телефон и пошта.

²⁵ Resolution SB UN 757 (1992), преземено од: <http://www.nato.int/iframe/un/u920530a.htm>;

²⁶ Resolution SB UN 820 (1993), преземено од: <http://www.nato.int/iframe/un/u930417a.htm>.

СПРОВЕДУВАЊЕ НА МЕЃУНАРОДНИ РЕСТРИКТИВНИ МЕРКИ И НИВНОТО ВЛИЈАНИЕ ВРЗ ГРАДЕЊЕТО НА НАЦИОНАЛНАТА БЕЗБЕДНОСТ НА БАЛКАНСКИТЕ ДРЖАВИ

Не постои сомнеж дека целта на воведувањето на санкциите била економско раздробување на Југославија и целосно дробење на федерацијата со цел да се натераат владините претставници да донесуваат одлуки наметнати од САД, притоа народот да се постави во такви тешки и неподносливи услови за живот, со цел да се дигне бунт и да се смени власта, која очигледно не била по вкусовите на САД.

Иако воведените санкции и блокади имале катастрофални последици за економијата и стандардот на граѓаните, сепак, истите не успеале да го скршат народот, власта како и федерацијата. Директната штета од воведените санкции биле проценети на околу 10-15 милијарди долари, додека за тригодишното траење штетата се проценувала од 35-45 милијарди долари. Националниот доход по глава на жител одел во надолна линија и се приближувал до послабо развиените држави во Африка и Азија. Тоа било резултат на затворањето на многу фабрики и погони, а оние посилните го намалиле производството и работата на минимум. Ваквата ситуација создала маса на народ од приближно 1 милион работници кои биле избркани од работа или пратени на принуден одмор. Се чинело инфлацијата во тој период нема лимит и горна граница. Само во 1992 година таа изнесувала 19810%. Платата била сведена на само 6 долари. Следејќи и чувствувајќи ја оваа ситуација, многу млади образовани кадри почнале да ја напуштаат државата во потрага по подобра егзистенција.

Имајќи го предвид економското ембарго и забраната за увоз на нафтени деривати создало дополнителни проблеми и прекин на врските село – град. Недостатокот на нафтени деривати придонел многу производи да не може да биде пренесена на главните пазари, по продавниците и главните корисници.

Здравствениот систем на СР Југославија кој бил зависен од производството на лекови, увоз на поедини лекови, производство и увоз на медицински материјали и опрема исто така бил погоден. На директен удар биле старите и изнемоштени лица, трудниците како и децата во развој.

Во текот на историјата на санкциите воведени од ОН, ниедна држава не била директно погодена, односно санкционирана со тотална политичка и економска изолација.

Иако ваквата изолација имала пред се политички карактер и сите услови кои биле наложени од СБ на ОН, СР Југославија ги исполнила, сепак санкциите не биле повлечени. Сепак, овие санкции не ја постигнале главната цел – смена на тогашниот претседател Слободан Милошевиќ. Нешто подоцна во 1999 година, иако без одобрување од СБ на ОН, НАТО - North Atlantic Treaty Association извршил 78 дневно бомбардирање на СР Југославија. И покрај ваквите ригорозни мерки и активности, преку воведување на санкции до бомбардирање, целта не била повторно постигната. Причината е едноставна. Народот заедно со политичките партии бил единствени и обединети.

Тоа покажува само едно, дека со надворешна сила и фактор, единството не може да се разедини. За да потоа, преку создавање на т.н. шарени револуции, народот заслепен со материјална и финансиска помош започнал да го руши сопствениот политички режим, што резултирало со смена на тогашниот претседател Слободан Милошевиќ.

3.3.3. Македонија – директна и индиректна жртва на ембаргата и санкциите (причини и последици)

Не помина многу време по распадот на СФР Југославија се случуваат низа преседани на Балканскиот полуостров. Еден од ние е оној на 16 февруари 1994 година кога Грција го вовеле едностраното директно трговско ембарго кон Македонија, со што официјалните трговски врски беа прекинати, а грчкиот конзулат во Скопје затворен. Иако проблемот датира уште од почетокот на тој век (1913 година, Букурешкиот мировен договор), Грција го искористи моментот да го стопира економскиот напредок на Република Македонија, несогласувајќи се со името и државното знаме на Македонија (со 16 краци). За да биде штетата уште поголема, а притисокот врз Македонија за промена на

името и знамето интензивиран, грчкото ембарго доаѓа во услови кога ООН имаше воведено санкции (трговско ембарго) кон тогашна СР Југославија. Република Македонија која по својата географска положба е дел од Коридорот 10, директно и индиректно беше погодена, на штета на економскиот напредок.

Тука лично се прашувам, што ќе се случеше ако Мексико воведеше санкции кон САД со цел да издејствува Ново Мексико (New Mexico) да го промени своето име? Дали Мексико како помала и понеразвиена држава од САД ќе посегнеше по ваков чекор, знаејќи ја моќта на САД. Тука доаѓаме до онаа позната изрека во меѓународната политика “големите риби ги јадат малите риби”. Ако судиме според ова, Грција ја искористи својата моќ и големина преку санкции (еднострано трговско ембарго) да издејствува промена на име и државно знаме на мала и во тоа време неекономски развиена Македонија.

Ова се само дел од штетите кои неправедно и беа нанесени на Република Македонија. Да продолжиме понатаму.

Најпогодени од сите беа секторите енергетика и економијата. Поради затворањето на солунското пристаниште, Република Македонија се соочи со недостиг на нафта и нафтени деривати и други енергенси. Ова придонесе да се наоѓаат алтернативни порти (Албанија, Бугарија и Турција) за влез на овие продукти во Република Македонија што дополнително ги зголеми трошоците за транспорт, а со тоа и цената на самите продукти. Исто така поради недостиг на овие продукти и сировини, сериозно беа погодени црната и обоената металургија, како и хемиската и прехранбената индустрија. Поради недостигот, цените растаа, а населението не беше економски моќно да ги задоволи своите потреби со купување на овие производи. Штети трпеше и извозот поради неконкурентните цени кои беа нудени на странските пазари и поради затворениот пазар (СР Југославија). Овие проблеми драстично ја намалија продуктивноста на македонските компании, што резултираше со редуцирање на производството или целосно прекинување. Ваквиот развој на настаните резултираше со отпуштање на работници до комплетно затворање на фабриките. Сето тоа се одрази и на македонскиот бруто домашен производ (БДП) кој бележел континуиран пад.

**СПРОВЕДУВАЊЕ НА МЕЃУНАРОДНИ РЕСТРИКТИВНИ МЕРКИ И НИВНОТО ВЛИЈАНИЕ ВРЗ ГРАДЕЊЕТО НА
НАЦИОНАЛНАТА БЕЗБЕДНОСТ НА БАЛКАНСКИТЕ ДРЖАВИ**

Воведувањето на трговското ембарго кон Македонија и санкциите кон СР Југославија се погодни услови за формирање на организирани криминални групи за недозволена трговија и шверц на стоки. За постоењето на овие активности говорат и декласифицираните документи на Централната информативна агенција (Central Intelligence Agency -CIA).²⁷

²⁷ www.nytimes.com/1993/12/22/world/cia-doubtful-on-serbian-sanctions.html?mcubz=3

4. ЦЕЛИ НА РЕСТРИКТИВНИТЕ МЕРКИ (САНКЦИИ)

Процесот на глобализација создаде ситуација на меѓузависност и испреплетеност во односите помеѓу сите чинители и во сите сфери на ова општество. Истото важи и за државите. Потребата од постоење на соодветни механизми за контролирање и санкционирање на девијантните појави на државите и нивното однесување кое го загрозува меѓународниот мир и безбедност, се наметнува сама од себе. Со членството во ОН, државите се дел од меѓународното семејство. Нивното одржување во ова семејство зависи од почитувањето и спроведувањето на заедничките правила и прописи. Во такви околности државите, сами за себе или како колектив, мораат да располагаат со средства и механизми со кои ќе ги казнат државите кои не ги почитуваат заедничките правила и прописи. Еден од тие механизми е и воведувањето на меѓународните рестриктивни мерки (санкции) .

Воведувањето на меѓународните рестриктивни мерки има за цел да го постигне следното:

- а) *Прекинување на заканата по глобалната безбедност* (забрана за нуклеарни тестирања, забрана за тестирање на балистички ракети, почитување на режимот на непролиферација, забрана за поддршка на терористичките организации и сл.).
- б) *Јакнење на легитимно избраната власт* (доверување на власта избрана на демократски начин, прекинување на насилство, разоружување и реинтеграција, реформа на безбедносниот сектор, прогрес во одржувањето на стабилноста).
- с) *Постигнување на мирно политичко решение во вооружените немири преку менаџирање со конфликтот* (престанок на непријателство, прекинување на поддршката на невладини вооружени сили, имплементација на мировен договор, повлекување на трупи и сл.).

СПРОВЕДУВАЊЕ НА МЕЃУНАРОДНИ РЕСТРИКТИВНИ МЕРКИ И НИВНОТО ВЛИЈАНИЕ ВРЗ ГРАДЕЊЕТО НА
НАЦИОНАЛНАТА БЕЗБЕДНОСТ НА БАЛКАНСКИТЕ ДРЖАВИ

Појавата на новите предизвици и закани предводени од недржавните актери олицетворени во регионалните и глобалните терористички организации, ја доведоа во прашање ефикасноста на регионалните и меѓународните организации во превенцијата и справувањето и одржувањето на меѓународниот мир и безбедност. Ако на тоа ги додадеме последните случувања на Корејскиот Полуостров, на кои и покрај воведените санкции од страна на ОН како меѓународна организација, властите во Северна Кореја продолжуваат да ја развиваат нуклеарната програма и да тестираат ракети со нуклеарна глава. Ваквиот развој на настаните ни одблиску не навестува дека воведените санкции ќе го постигнат бараниот ефект.

Од друга страна го имаме внатрешниот конфликт во Сирија и Ирак, развојот на недржавните актери како што се терористичките организации кои и покрај воведените санкции кон нив, сепак егзистираат, се одржуваат и развиваат еволуирајќи од регионална во глобална закана.

5. ВИДОВИ НА РЕСТРИКТИВНИ МЕРКИ (САНКЦИИ)

Одредувајќи го поимот на меѓународните рестриктивни мерки, теоретичарите се едногласни кога станува збор за една универзална и општоприфатена дефиниција, а тоа е дека таква и да не постои. Низ историјата на меѓународните односи, меѓународните рестриктивни мерки биле применувани базирано на различни мотиви (економски, дипломатски итн.), воведувани од различни субјекти, се однесувале на различни субјекти (држави, терористички групи, поединци), а при тоа имале и различна содржина, поради што истите можеме да ги дефинираме на повеќе различни начини. Во точка 1.1. веќе увидовме на неколку различни дефиниции околу поимот на меѓународните рестриктивни мерки. Таквото одредување на поимот, во зависност од тоа кој ги воведува, кон кого се воведуваат, со која цел се воведуваат и каква природа имаат, рестриктивните мерки можат да се класифицираат на различни начини. Во продолжение ќе извршиме класификација на рестриктивните мерки по различни основи.

5.1. Според субјектот кој ги воведува

Според субјектот кој ги воведува, рестриктивните мерки можат да бидат *мултилатерални и унилатерални*.

Мултилатералните санкции се воведуваат од страна на повеќе држави или други меѓународно правни субјекти. Најпознати санкции се санкциите воведени од страна на СБ на ОН во согласност со член 41 од Повелбата и санкциите воведени од страна на ЕУ.

Унилатералните санкции се воведуваат од страна на одредена држава во согласност со нејзината надворешна политика и надворешно – политичките приоритети. Според својата флексибилност, резолуциите и одлуките со кои се воведуваат мултилатералните санкции, даваат можност на државите во одредени случаи да преземат дополнителни и поостри санкции во однос на санкциите кои се веќе донесени спрема одредени ентитети, држави и недржавни актери.

5.2. Според степенот на обврзаност

СБ на ОН може да ги повика државите членки (Во согласност со членот 41 од Повелбата)²⁸ да ги прекинат економските односи кои се состојат од прекин на трговијата, извоз и увоз со конкретната држава, ентитетите и/или поединците кои го загрозуваат меѓународниот мир и безбедност. Во праксата ова е познато како доброволно ембарго (*"Calls upon all States"*). СБ воедно може да усвои резолуции кои се обврзувачки за сите држави членки на ОН (*"decides that all States shall prohibit the sale or supply..."*).

ЕУ воведува санкции кои се обврзувачки за сите држави членки на унијата. Додека пак, државите кои не се дел од ЕУ, а се дел од Европа, во согласност со надворешната политика и аспирации за членство во ЕУ, можат да се придружат кон овие санкции и истите да ги имплементираат и спроведуваат во домашното законодавство со што би придонеле кон одржување на меѓународниот мир и безбедност.

5.3. Според субјектот за кои се однесуваат санкциите

Според субјектите врз основа на кои можат да се донесат, санкциите се делат на:

- **Држави – Влади;**
- **Меѓународни организации;**
- **Недржавни актери** (невладини вооружени сили, терористички организации и сл.);
- **Правни лица** (Банки, трговски друштва, акционерски друштва и сл.) и
- **Физички лица** (терористи, лидери на одредени политички или воени елити како и нивните фамилии, лидери на терористички организации или паравоени организации и сл.)

²⁸Article 41: The Security Council may decide what measures not involving the use of armed force are to be employed to give effect to its decisions, and it may call upon the Members of the United Nations to apply such measures. These may include complete or partial interruption of economic relations and of rail, sea, air, postal, telegraphic, radio, and other means of communication, and the severance of diplomatic relations. UN Charter. <http://www.un.org/en/documents/charter/chapter7.shtml>.

Воведувањето на санкции против одредени држави (на пример Иран) се покажаа како несоодветни, од причина што истите се однесуваа и на цивилното население, а не само спрема оние ентитети кои го кршеа меѓународното право. Од тие причини меѓународните институции започнаа да воведуваат т.н. “паметни” санкции насочени директно спрема оние ентитети кои го прекршуваа меѓународното право.

Како додаток на усвоените резолуции, се донесува и дополнителен анекс документ во кој се наведени сите ентитети за кои важат санкциите.

5.4. Поделба на санкциите според природата

Членот 41 од Повелбата на ООН дефинира какви мерки содржат донесените резолуции од страна на СБ. Според ова, мерките можат да содржат ограничен или целосен прекин на економските односи и прекин на железничкиот, морскиот, воздушниот, поштенскиот, телеграфскиот, радио сообраќајот и други средства за комуникација, како и прекин на дипломатските односи.

Според Лапас постојат дванаесет вида на санкции кои постојат во меѓународното право: морални санкции, правни санкции, дипломатски санкции, научни санкции, културни и спортски санкции, сообраќајни санкции, економски санкции, санкции на ограничување на суверенитетот, санкции со употреба на сила, санкции на меѓународното казнено право, дисциплински санкции и санкции на суспензија или раскинување на меѓународните договори.²⁹

Според Дохеу, во меѓународното право се донесуваат санкции во кои не се бара употреба на сила и истите се делат на четири вида и тоа: дипломатски и политички мерки, културни и сообраќајни мерки, економски мерки и мерки кои се однесуваат на правната положба на субјектот во меѓународната организација.³⁰

²⁹Lapas D., *Sankcija u megunarodnom pravu*, Zagreb, Pravni fakultet u Zagrebu, 2004, str. 261-366;

³⁰Doxey M.P., *International Sanctions in Contemporary Perspective*, Basingstoke, Macmillan Press, 1987, p.2-4.

**СПРОВЕДУВАЊЕ НА МЕЃУНАРОДНИ РЕСТРИКТИВНИ МЕРКИ И НИВНОТО ВЛИЈАНИЕ ВРЗ ГРАДЕЊЕТО НА
НАЦИОНАЛНАТА БЕЗБЕДНОСТ НА БАЛКАНСКИТЕ ДРЖАВИ**

Најшироко прифатена класификација на рестриктивните мерки според нивната природа е следната:

- Економски мерки;
- Специфични економски мерки — ембарго на вооружување, забрана за увоз на дијаманти, забрана за трговија со нафта и нафтени деривати и сл.;
- Финансиски санкции и замрзнување на средства;
- Забрана за влез или транзит преку територија;
- Прекин на сообраќајните врски и
- Прекин на дипломатските односи.

Оттука, овој труд има за цел да даде анализа на начинот на кој надлежните органи во Република Македонија како и државите од регионот на Западен Балкан ги воведуваат, имплементираат и контролираат донесените одлуки (Резолуции) на СБ на ОН и ЕУ и одлуките на меѓународните организации во кои Република Македонија има склучено билатерален договор, како и целите и принципите на кои се засноваат овие одлуки спрема ентитетите кои ги прекршиле меѓународните правила. Воедно, заклучоците од овој труд би биле драјвер во креирањето на измена на веќе постојниот Закон за меѓународни рестриктивни мерки ³¹ во насока на целосно почитување на меѓународните обврски и придонес во меѓународната безбедност.

³¹Закон за меѓународни рестриктивни мерки, (“Службен весник на РМ”, бр. 36/2011).

6. НАЦИОНАЛНИТЕ ИНТЕРЕСИ vs. МЕЃУНАРОДНИТЕ ОБВРСКИ – примерот со санкциите кон Русија

Како одговор на незаконското припојување на Крим и намерната дестабилизација на Украина, почнувајќи од 2014 година ЕУ постепено воведува и ги продолжува санкциите кон Русија. До сега се воведени следните видови на мерки на ограничување:

- Дипломатски мерки;
- Поединечни мерки за ограничување (замрзнување на имот и ограничување на патување);
- Ограничување на економските односи со Крим и Севастопол;
- Економски санкции;
- Ограничување на економската соработка;

Како што споменавме и погоре, овие одлуки се правно обврзувачки за сите држави членки и стапуваат на сила веднаш по нивното донесување. Тоа значи дека сите држави членки на ЕУ треба да ги имплементираат.

Кон овие санкции, Република Србија и Република Македонија со статус на земји кандидатки, согласно своите национални законодавства имаат можност да ги имплементираат, но до денес се уште не се придружиле, односно не ги имплементирале во своите национални законодавства. Статусот на земја кандидат за членство во ЕУ не налага облигации по однос на имплементирање на соодветна правна регулатива, но, сепак, непостапувањето повлекува и негативни последици, притисоци од дипломатски карактер, добивање на негативни препораки па дури и блокади. И Република Македонија и Република Србија не се дел од конфликтот помеѓу Русија и останатите од украинската криза.

Како одговор на ова, Русија вовеле контра санкции кои се однесуваат на увозот на одредени добра како одреден вид на земјоделски продукти и прехранбени производи и други сировини кои доаѓаат од државите кои што веќе вовеле санкции не само кон Русија, туку и кон руски бизнисмени или поединци.

Но, прашањето што се поставува е следно: Што би се случило кога Република Србија би довела санкции кон Русија? – Дефинитивно по пат на реципроцитет, одговорот од Русија би бил следен: напуштање на сојузништвото во борбата за Косово во Советот за безбедност, зголемување на цената на гасот и нафтата, загрозување на стопанството, што во пракса би се рефлектирало со намалување на приходите во буџетот и намалување на бруто домашниот производ, раскинување на Договорот за слободна трговија, што дополнително би го искомпликувало извозот, па дури и забрана за увоз/извоз на наведените производи.

Република Македонија нема договор за слободна трговија со Русија. Македонскиот потенцијал е премал за во целост да ги пополни дупките кои ќе се појават од воведените санкции. Сепак, македонските компании имаат одлична можност да го зголемат извозот кон Русија, конкретно на земјоделски производи.

Ова не е единствен пример кога Република Македонија не се придружила кон санкции воведени од ЕУ, а биле насочени кон некоја држава.

Имено, на 23 јануари 2012 година Европската Унија Council Decision 2012/35CFSP of 23 January 2012, Official Journal of the European Union from 24.1.2012, вовеле санкции за Иран кои вклучуваа замрзнување на средства на Иранската централна банка и ембарго на нафта кое стапи на сила од јули истата година. (Со овој потег директно беа погодени државите кои увезуваа нафта директно од Иран, особено медитеранските држави Грција, Италија и Шпанија). Со овој потег европските држави требаа да изнајдат алтернативно решение за краток период, што гледано од економски причини влијае на зголемување на

купопродажната цена на нафтата. Поради овие санкции, цената на суровата нафта на Меѓународната берза на нафта во Лондон се зголеми за 90 центи, додека пак на Американско тло за 1 американски долар. Како контра одговор Иран забрани извоз на нафта кон европските држави, а продажбата ја насочи кон азиските држави, Индија и Кина. Во овој контекст 90% од големо продажбата на нафтени деривати во Република Македонија доаѓа преку рафинеријата Окта. Рафинеријата пак добива сурова нафта од мајката-фирма, Хеленик петролеум, која дури 40% од потребите за нафта и за нафтени деривати ги задоволува преку увоз на иранска нафта. Евентуалното воведување на санкции би значело и изнаоѓање на алтернативно решение за увоз на нафта и нафтени деривати што би ја зголемила цената. Тоа пак би се рефлектирало со зголемување на цената и на производствените капацитети и на производите во Република Македонија.

ГЛАВА III

ИМПЛЕМЕНТАЦИЈА НА МЕЃУНАРОДНИТЕ РЕСТРИКТИВНИ МЕРКИ (САНКЦИИ) ВО РЕПУБЛИКА МАКЕДОНИЈА

1. ПРАВНА РАМКА ЗА ИМПЛЕМЕНТАЦИЈА НА МЕЃУНАРОДНИТЕ РЕСТРИКТИВНИ МЕРКИ ВО РЕПУБЛИКА МАКЕДОНИЈА

Основа за доследно и целосно спроведување на меѓународните рестриктивни мерки во Република Македонија е Законот за меѓународни рестриктивни мерки (во натамошниот текст: Законот)³². Преку спроведувањето на Законот, Република Македонија го дава својот придонес во процесот на креирање и одржување на меѓународниот мир и безбедност, почитување на човековите права и слободи, развој на демократијата и владеење на правото на национално, регионално и глобално ниво.

Како земја – членка во ОН, спроведувањето на рестриктивните мерки согласно Главата VII од Повелбата, претставува меѓународно правна обврска.

Врз основа на заклучоците на Самитот во Солун во октомври 2003-та година, Советот на Европската Унија усвои посебен документ за имплементација на одредбите на политичкиот дијалог и соработка во областа на Заедничката Надворешна и безбедносна политика (ЗНБП) меѓу ЕУ и земјите од Процесот за стабилизација и асоцијација (ПСА). Базирано на овој документ, ЕУ ги поканува земјите од ПСА да се придружуваат кон декларациите и заедничките позиции во областа на ЗНБП, во кои меѓу другото спаѓаат и придружување кон документите од доменот на меѓународните рестриктивни мерки.

Постапката за имплементација вклучува повеќе државни институции и агенции кои преземаат мерки и активности за имплементација за рестриктивните мерки. Со цел да се подобри целосната имплементација и координација помеѓу инволвираните институции, во

³² Законот за меѓународни....., op.cit.;

**СПРОВЕДУВАЊЕ НА МЕЃУНАРОДНИ РЕСТРИКТИВНИ МЕРКИ И НИВНОТО ВЛИЈАНИЕ ВРЗ ГРАДЕЊЕТО НА
НАЦИОНАЛНАТА БЕЗБЕДНОСТ НА БАЛКАНСКИТЕ ДРЖАВИ**

2007 година беше донесен првиот Закон за меѓународни рестриктивни мерки³³ во кој се дефинира одговорноста на секоја институција поединечно, во зависност од типот на воведената рестриктивна мерка.

Следејќи ги препораките дадени од MONEYVAL комитетот во текот на 2010-та година, со цел да се отстранат недостатоците за целосно спроведување на Законот за меѓународни рестриктивни мерки, Собранието на РМ донесе нов Закон за меѓународни рестриктивни мерки.³⁴ Законот воведува неколку новини како што се:

- Хармонизација на меѓународно усвоената дефиниција за финансиски мерки и имот итн.
- Процедура за имплементација на финансиските мерки;
- Воведување на прекршоци;
- Формирање на Национално координативно тело и Регистар за меѓународни рестриктивни мерки.

Сепак, и покрај надминувањето на овие недостатоци утврдени од извештајот на експертите од MONEYVAL Committee, сепак на наредниот круг на евалуација во 2014, експертите нотираа бројни недостатоци во Законот. Забелешките конкретно се однесуваат на секундарното законодавство, односно непостоењето на јасни процедури за имплементација на меѓународните санкции во делот на замрзнување на средствата во сопственост на лица или лица поврзани со означените лица од страна на соодветните Резолуции на Советот за безбедност на ОН. Понатаму, Законот не предвидува постапка за придружување кон санкции воведени од страна на поедини држави. Исто така не постојат одредби кои ги дефинираат соодветните постапки со кои некое лице или субјект чии средства биле замрзнати да може да ја оспори таа мерка со тоа што ќе ја даде на увид на судот.³⁵

³³Закон за меѓународни рестриктивни мерки, ("Службен весник на РМ", бр. 36/2007).

³⁴Закон за меѓународни рестриктивни мерки, ("Службен весник на РМ", бр. 36/2011).

³⁵ <https://rm.coe.int/report-on-fourth-assessment-visit-anti-money-laundering-and-combating-/1680715adc>

2. ПОСТАПКА ЗА ВОВЕДУВАЊЕ И ПРЕСТАНОК НА ВАЖЕЊЕ НА МЕЃУНАРОДНИТЕ РЕСТРИКТИВНИ МЕРКИ

На предлог на Министерството за надворешни работи Владата на Република Македонија донесува одлука за воведување или престанување на важење на рестриктивните мерки. Во одлуката се определуваат видот на рестриктивната мерка, надлежните државни органи за спроведување на истата, начинот на спроведување како и временскиот период во кој ќе се применува рестриктивната мерка. Одлуката за воведување на рестриктивната мерка и анекс документот со ентитетите за кои се однесуваат рестриктивните мерки се објавуваат во Службен весник на Република Македонија и на официјалната интернет страна www.slvesnik.com.mk.

2.1. Утврдени недостатоци, препораки и решенија

За потребите на овој труд спроведено е истражување и анализа на постапката за имплементација на законските обврски кои што произлегуваат од Законот за меѓународни рестриктивни мерки за периодот од 2014-та заклучно со 2015 година. Од истражувањето и анализата ги предложуваме следните препораки:

2.1.1. Формирање на Комитет за спроведување на рестриктивните мерки

Имајќи во предвид дека меѓународните рестриктивни мерки на предлог на Министерството за надворешни работи ги донесува Владата на Република Македонија, од анализата утврдивме дека временскиот период, од воведувањето на рестриктивните мерки од страна на СБ при ОН и ЕУ и донесувањето на одлуката на Владата на Република Македонија за воведување на рестриктивни мерки, е голем. Оваа временска разлика е многу битна особено кога се работи за воведување на финансиски рестриктивни мерки и замрзнување на средства од причина што ентитетите кои се под меѓународни санкции, а имаат имот или финансиски средства во финансиските институции во Република Македонија, имаат доволно време и простор да ги трансферираат средствата во локации безбедни за нив или да ги повлечат средствата во готовина и со тоа да се изгуби следењето на натамошната трага.³⁶ Истото важи и за забраната за влез/излез, ембаргото на стока и услуги, ембаргото на оружје и сл. Имајќи го во предвид клучниот елемент на Резолуцијата 1373 на Советот за безбедност, според кого, државите имаат обврската за замрзнување без одложување на средства и имот поврзани со тероризам.³⁷ Во исполнувањето на оваа обврска треба да биде вклучен приватниот сектор, односно финансиските институции кои треба да преземаат мерки и активности за идентификација на клиентите (дали се наоѓаат на санкционите листи) идентификување на нивниот имот во насока на замрзнување на истиот. Оттука е потребно да се има брза постапка и процедура во рамките на законската регулатива со цел навремено замрзнување на имотот и средствата на ентитетите. Ако санкциите воведени од Европската Унија не се правно обврзувачки и Република Македонија може да се придружи кон нив во даден погоден момент, резолуциите усвоени од СБ на ОН се правно обврзувачки за земјите членки (како и за Република Македонија) при што истите треба да се имплементираат веднаш.³⁸ Според Упатството за

³⁶Guidelines on implementation and evaluation of restrictive measures (sanctions) in the framework of the EU Common Foreign and Security Policy, General Secretariat of the Council of European Union, Brussels, 17464/09;

³⁷Technical Guide to the Implementation of Security Council Resolution 1373(2001), Compiled by Counter-Terrorism Committee Executive Directorate, Public Information Office, 2009.

³⁸Во текот на 2014 година, Советот за безбедност има донесено неколку резолуции (S/RES/2161, S/RES/2170, S/RES/2178) кои се однесуваат за замрзнување на средства, забрана за патување, ембарго на оружје за

имплементација и евалуација на рестриктивните мерки во рамките на ЗНБП на ЕУ, земјите членки на ЕУ може да ја разгледаат можноста за воведување на привремени национални мерки во однос на финансиските мерки во случаите на воведување на рестриктивни мерки од страна на СБ на ОН, при што ЕУ е должна да донесе одлука за имплементација на Резолуциите на СБ на ОН во рок од 30 дена.

Решението на овој недостаток има две можни солугии: според првата, да се основа посебен Директорат за спроведување на меѓународните рестриктивни мерки во рамките на Министерството за надворешни работи, а според втората солугија, да се основа Комитет за спроведување на меѓународните рестриктивни мерки под ингеренција на Владата на Република Македонија. И во двата случаи наведената институција ќе биде надлежна за следното:

- Поднесување на предлог до Владата на РМ за имплементација на Резолуциите на СБ на ОН за воведување на рестриктивни мерки во рок од три дена;
- Донесување на одлука за придружување на рестриктивните мерки воведени од страна на ЕУ и поднесување на предлог до Владата за донесување на одлука за нивно имплементирање;
- Донесување на одлука за придружување на рестриктивни мерки воведени од страна на други меѓународни организации и други држави и поднесување на предлог до Владата за донесување на одлука за нивна имплементација;
- Поднесување на предлог до Владата за воведување на рестриктивни мерки за ентитети кои се предложени од страна на надлежните институции во Република Македонија.
- Поднесување на предлог до Владата за престанување на важење на рестриктивните мерки кои се претходно воведени.

ентитети од терористичката организација ИСИС, а Владата на Република Македонија нема донесено одлука за нивно имплементирање.

- Изготвување на интегрирана санкциона листа (сите листи³⁹ на ентитети кои се под санкции во една интегрирана листа) која ќе биде менаџирана (Постапка за листирање и делистирање по донесена одлука на Владата) од страна на Комитетот/Директоратот.
- Постапка за поднесување на барање за листирање/делистирање на индивидуи или ентитети од Република Македонија против кои е поведена кривична постапка за лицето, групата или ентитетот дека е вклучен во финансирање, планирање, помагање, подготовка или изведување на акти или дејствија самостојно и во свое име или од страна на, во врска со, под име, во име на или како поддршка на терористичките организации (Al-Qaida, ISIS и др.)⁴⁰, во согласност со Кривичниот закон на Република Македонија.
- Назначен орган за следење на имплементацијата на Резолуциите 1267, 1373 и 2178.

Врз основа на горе наведеното сметам дека формирањето на Комитет за имплементација и спроведување на меѓународните рестриктивни мерки ќе биде од особено значење за Република Македонија. Фокусот на целите на Комитетот би биле насочени кон целосно исполнување на обврските кои произлегуваат од правните акти за воведување на меѓународни рестриктивни мерки усвоени од ОН и ЕУ, како и од одлуките на други држави кои вовеле рестриктивни мерки кон одредени ентитети. Истиот ќе биде задолжен за координација на институциите во рамките на Република Македонија, при што треба да се забрза протокот на информации, ќе се подобри контролата и надзорот над имплементацијата на мерките. Комитетот ќе постапува веднаш штом правниот акт за воведување на рестриктивните мерки ќе биде објавен во службените гласила на меѓународните организации, со што се очекува намалување на временскиот јаз.

³⁹ - UN consolidated sanction list <https://www.un.org/sc/suborg/sites/www.un.org.sc.suborg/files/consolidated.pdf>;
- EU sanction list http://eeas.europa.eu/cfsp/sanctions/consol-list_en.htm;
- US Department of the Treasury, <https://www.treasury.gov/ofac/downloads/tl1sdrn.pdf>
- etc.

⁴⁰ S/RES/2253 (2015) [http://www.un.org/en/ga/search/view_doc.asp?symbol=S/RES/2253\(2015\)](http://www.un.org/en/ga/search/view_doc.asp?symbol=S/RES/2253(2015)), and S/RES/2083 (2012) <http://unscr.com/en/resolutions/doc/2083>.

2.1.2. Интегрирана листа на ентитети под рестриктивни мерки

Согласно членот 6 од Законот, Владата на Република Македонија донесува одлука за спроведување на меѓународни рестриктивни мерки кои се воведени врз основа на правно обврзувачките резолуции на ОН, правните акти на ЕУ и на другите меѓународни организации во кои членува Република Македонија. Во овој дел, Законот не дава можност да се воведуваат санкции спрема лица за кои некоја држава вовела санкции согласно нејзината домашна регулатива. Бугарија⁴¹, Велика Британија⁴² и Израел⁴³. Согласно својата законска регулатива, можат да воведуваат санкции спрема ентитети за кои се водат кривични постапки за делата од областа на тероризмот или за кои соодветните надлежни тела имаат цврста основа да докажат дека лицата се терористи или се вклучени во терористички активности. Во насока на водење на превентивна безбедносна политика, може да се даде препорака Владата на Република Македонија која по предлог на посебен Комитет/Директорат за спроведување на рестриктивни мерки, а по добиена препорака од надлежните институции врз основа на оправдано уверување дека лицето е терорист, финансира, помага, поттикнува тероризам или извршува терористички активности, ќе донесе решение/одлука за воведување на рестриктивни мерки. За погоре наведените предлози во улога на препораки, треба да се направи измена во Законот според која Владата по предлог на посебен Директорат за спроведување на рестриктивни мерки во рамките на Министерството за надворешни работи или Комитет за спроведување на

⁴¹Article 5, Paragraph (2), Measures Against the Financing of Terrorism Act, Promulgated, State Gazette No. 16/18.02.2003, amended, SG No. 31/4.04.2003, amended and supplemented, SG No. 19/1.03.2005, amended, SG No. 59/21.07.2006, effective as from the date of entry into force of the Treaty of Accession of the Republic of Bulgaria to the European Union - 1.01.2007, amended and supplemented, SG No. 92/13.11.2007, SG No. 109/20.12.2007, effective 1.01.2008;

⁴² Chapter One, Terrorist Asset-Freezing etc. Act 2010, See more on <http://www.legislation.gov.uk/ukpga/2010/38/2010-12-17>;

⁴³Chapter Two: Declaration That a Foreign Person is a Terrorist Activist or That a Foreign Organization is a Terrorist Organization in accordance with a Determination Outside of Israel, Prohibition on Terrorist Financing Law, 5765-2004.

**СПРОВЕДУВАЊЕ НА МЕЃУНАРОДНИ РЕСТРИКТИВНИ МЕРКИ И НИВНОТО ВЛИЈАНИЕ ВРЗ ГРАДЕЊЕТО НА
НАЦИОНАЛНАТА БЕЗБЕДНОСТ НА БАЛКАНСКИТЕ ДРЖАВИ**

рестриктивни мерки под ингеренции на Владата, да донесе решение или одлука за воведување или престанување на важење на санкции кон ентитети базирани на:

- Правно обврзувачки резолуции на ООН;
- Правни акти на ЕУ;
- Правни акти на други меѓународни организации во кои Република Македонија членува;
- Да се придружи кон санкции воведени од трети држави;
- На предлог на Комитетот/Директоратот за спроведување на рестриктивни мерки по претходно добиени препораки со оправдани образложенија од надлежните државни институции дека лицето, групата или ентитетот е вклучен во финансирање, планирање, помагање, подготовка или изведување на акти или дејствија од страна на, во врска со, под име, во име на или како поддршка на терористичка организација или пак самостојно во свое име;

За сите лица за кои Владата донела одлуки за воведување на рестриктивни мерки Комитетот/Директоратот ќе изготват интегрирана листа која ќе биде менаџирана (внесување и бришење на лица од санкционата листа) од оваа институција. Истата ќе биде јавно достапна и ќе биде објавена на интернет страницата на Комисијата/Директоратот, од каде сите лица, правни лица и институции ќе можат да ја користат.

2.1.3. *Постапка за листирање и делистирање*⁴⁴

Во согласност со Резолуциите 1267, 1983, 2083 и 2253 на Советот за безбедност на ООН, во случаите кога индивидуи или ентитети за кои постои оправдано уверување дека се поврзани со терористичките организации на ISIL (Da'esh) и Al-Qaida, Република Македонија има обврска да поднесе барање до посебните Комитетите во Советот за безбедност со цел истите да бидат ставени на санкционата листа. Основа за поднесување на барање за одредено лице, група или одреден ентитет да биде ставен на санкциона листа е:

- Да е вклучено во финансирање, планирање, помагање, подготовка или изведување на акти или дејствија од страна на, во врска со, под име, во име на или како поддршка на терористичките организации на ISIL (Da'esh) и Al-Qaida;
- Набавка, продажба или пренос на оружје и слични материјали;
- Регрутирање за, или друг вид на поддршка на акти или дејствија на ISIL (Da'esh) и Al-Qaida, или било која ќелија, одвоена група или поддржувачи;

Тука треба да се спомене дека средствата кои се вклучени во финансирање на терористички активности не се ограничуваат само како средства стекнати од нелегални извори, најчесто преку криминални дејствија или продажба на дрога и други опојни средства, туку се опфатени и средствата стекнати од легални извори.

⁴⁴Paragraph 6 and 7 of the GUIDELINES OF THE COMMITTEE FOR THE CONDUCT OF ITS WORK Adopted on 7 November 2002, as amended on 10 April 2003, 21 December 2005, 29 November 2006, 12 February 2007, 9 December 2008, 22 July 2010, 26 January 2011, 30 November 2011, and 15 April 2013, SECURITY COUNCIL COMMITTEE PURSUANT TO RESOLUTIONS 1267 (1999) AND 1989 (2011) CONCERNING AL-QAIDA AND ASSOCIATED INDIVIDUALS AND ENTITIES, p-4-8.

Исто така основа котирање на санкционата листа ќе има и лицето, групата или било кој ентитет (правно лице) кое е во сопственост, ко-сопственост или контролирано, на директен или индиректен начин, или друг вид на поддршка од страна на било кој поединец, група или ентитет поврзан со ISIL (Da'esh) или Al-Qaida.

Поднесувањето на барањето за котизација на лицето, групата или ентитетот, Република Македонија преку Постојаната Мисија го доставува до Комитетот во СБ. Барањето треба да биде во стандардизираната форма која ја пропишува Комитетот во СБ⁴⁵. Во исто време Република Македонија ќе достави информации до INTERPOL со цел да се издаде Посебна Напомена која треба да ги содржи следните информации:

- За лица: Презиме, име, други релевантни имиња, дата на раѓање, место на раѓање, националност, државјанство, пол, алијаси, вработување, Држава на престој, пасош или друг документ за патување или национален идентификациски број (ЕМБГ), моментална и претходна адреса, моментален статус (баран, притворен или осуден), можна локација.
- За група или ентитет: назив, регистриран назив, кратко име (акроним), други називи под кој ентитетот е познат или бил познат, адреса, седиште, дејност, организациски врски, држава, држави на дејствување, сопствениците и менаџерите, регистрациски број, моментален статус (во ликвидација, стечај или активен), интернет адреса.

По завршувањето на постапката за внесување на лицето на санкционата листа, Комитетот во Советот за безбедност е должен да ја информира државата (во овој случај мисијата на Република Македонија) дека предложеното лице е ставено на санкционата листа.

⁴⁵<http://www.un.org/sc/committees/1267/listing.shtml>.

**СПРОВЕДУВАЊЕ НА МЕЃУНАРОДНИ РЕСТРИКТИВНИ МЕРКИ И НИВНОТО ВЛИЈАНИЕ ВРЗ ГРАДЕЊЕТО НА
НАЦИОНАЛНАТА БЕЗБЕДНОСТ НА БАЛКАНСКИТЕ ДРЖАВИ**

За наведените лица, доколку Комитетот/Директоратот претходно не поднел предлог барање за воведување на рестриктивни мерки, должен е да поднесе предлог /барање до Владата со цел донесување на одлука за воведување на рестриктивни мерки и внесување на лицата/ентитетите на интегрираната санкциона листа.

Истата постапка важи и за поднесување на барање за делистирање, односно отстранување на лицето, групата или ентитетот од санкционата листа на ISIL (Da'esh) и Al-Qaida на ОН.

Исто така и лицата кои се ставени на овие листи можат да поднесат барање до Омбудсманот во Комитетот во Советот за безбедност за отстранување од санкционите листи.

2.1.4. Постапка за поднесување на барање за воведување на рестриктивни мерки против лица за кои е поведена кривична постапка

Како што споменавме погоре, Комитетот/Директоратот ќе има можност на предлог на надлежен државен орган да поднесе барање/предлог до Владата на Република Македонија за воведување на рестриктивни мерки против индивидуа, група или ентитет за кого е поведена кривична постапка за сторено кривично дело од областа на тероризмот согласно одредбите од Кривичниот закон на Република Македонија. Во случај Владата да донесе одлука за воведување на рестриктивни мерки согласно предлог барањето, ќе биде должна да го информира Комитетот/Директоратот кој пак ќе има должност да го внесе лицето на интегрираната листа.

СПРОВЕДУВАЊЕ НА МЕЃУНАРОДНИ РЕСТРИКТИВНИ МЕРКИ И НИВНОТО ВЛИЈАНИЕ ВРЗ ГРАДЕЊЕТО НА НАЦИОНАЛНАТА БЕЗБЕДНОСТ НА БАЛКАНСКИТЕ ДРЖАВИ

Лицето, групата или ентитетот ќе има можност да ја обжали одлуката на Владата пред Управниот суд на Република Македонија. Доколку Управниот суд донесе одлука со која лицето, групата или ентитетот треба да престанат со важност воведените рестриктивни мерки и истото да се отстрани од интегрираната санкциона листа, одлуката се доставува до Владата која носи одлука за престанување на важност на рестриктивните мерки за тоа лице, група или ентитет. Потоа Владата доставува известување до Комитетот/Директоратот за отстранување на лицето, групата или ентитетот од интегрираната санкциона листа.

Исто така со престанок на временскиот рок важење на одлуката на Владата, истата е должна да го извести Комитетот/Директоратот за отстранување од санкционата листа за наведените лица, групи или ентитети.

2.1.5. Постапка за придружување кон рестриктивни мерки воведени од трети држави

На барање на трета држава која согласно нејзиното внатрешно законодавство вовела рестриктивни мерки кон одредени лица, групи или ентитети, или пак Комитетот/Директоратот може да достави предлог до Владата за придружување на рестриктивни мерки воведени од трети држави. Владата во овој случај ќе го разгледа предлог барањето и ќе донесе конечна одлука. Во случај да се донесе одлука за придружување кон рестриктивните мерки воведени од трети држави, Владата е должна да го извести Комитетот кој треба да ја ажурира интегрираната листа.

2.1.6. Замрзнување на финансиски средства, фондови и имот

Со донесувањето на одлуката од страна на Владата, се одредуваат видот, надлежните органи, начинот на спроведување и времетраење на рестриктивната мерка. Владата ја доставува одлуката до Комисијата/Директоратот кој пак ќе биде должен да ја достави одлуката до соодветната надлежна институција која има обврска да ја спроведе.

Во случаите кога се работи за финансиски рестриктивни мерки според кои со одлуката на Владата, сите средства, финансиски фондови или друг имот кој е во сопственост, ко-сопственост или контролиран од лицата, групите и ентитетите кои се наоѓаат под санкции, се блокираат или замрзнуваат. Во овој случај Комисијата/Директоратот ја доставува одлуката до Финансиско Разузнавачката Единица, која пак е должна да ја проследи одлуката до сите финансиски и нефинансиски институции, Агенцијата за катастар на недвижности и Централниот депозитар за хартии од вредност. Наведените институции се должни веднаш да преземат мерки со што ќе извршат пребарување на интегрираната листа, со цел да утврдат дали некој нивни клиент се наоѓа на истата. Во случаите кога со некои од лицата, за кои Владата донела одлука за воведување на рестриктивни мерки, сакаат да воспостават деловен однос наведените институции, истите се должни да го одбијат воспоставувањето на деловниот однос. Во случаите кога за лица или други ентитети Владата донела одлука за воведување на рестриктивни мерки, воспоставиле деловен однос со наведените институции, односно располагаат со средства, фондови или друг имот, институциите се должни веднаш да ги замрзнат, односно блокираат. Истите веднаш ќе бидат должни да ја информираат Финансиско разузнавачката единица за лицата и замрзнатиот имот. Финансиско разузнавачката единица ќе биде должна ја го информира Комитетот/Директоратот кој пак на барање на некоја меѓународна организација доставува податоци за случаите во кои за одредени лица има замрзнат имот, средства и фондови. За случаите на замрзнат имот, средства и фондови, Комисијата/Директоратот ќе води посебен регистар.

2.1.7. Постапка за одмрзнување на дел од средствата и имотот

За дел од средствата, фондовите или другиот имот кој со одлука на Владата е блокиран или замрзнат, лицето, групата или ентитетот ќе може да поднесат барање до надлежниот суд, во овој случај Управниот суд на Република Македонија. Управниот суд ќе го разгледа барањето и ќе одлучи за основот за користење на дел од средствата или имотот од страна на лицето, групата или ентитетот. Со донесување на одлуката, Управниот суд ги одредува условите на користење на дел од средствата и имотот. Потоа Управниот суд е должен да го информира Комитетот/Директоратот за донесената одлука. Комитетот/Директоратот ја заведува одлуката на Управниот суд во регистарот кој го води. Воедно е должен да ја информира меѓународната организација или третата држава дека дел од средствата на одредено лице, група или ентитет му е одобрено делумно користење на средствата.

2.1.8. Надзор над спроведувањето на рестриктивните мерки

Вршењето надзор над спроведувањето на рестриктивните мерки ќе го вршат посебни тимови составени од претставници од Комисијата/Директоратот, освен во случаите кога се врши надзор над спроведувањето на финансиските рестриктивни мерки, каде ќе биде формиран комбиниран тим кој ќе го сочинуваат претставници од Комисијата/Директоратот и претставници од Финансиско разузнавачката единица. Зошто

**СПРОВЕДУВАЊЕ НА МЕЃУНАРОДНИ РЕСТРИКТИВНИ МЕРКИ И НИВНОТО ВЛИЈАНИЕ ВРЗ ГРАДЕЊЕТО НА
НАЦИОНАЛНАТА БЕЗБЕДНОСТ НА БАЛКАНСКИТЕ ДРЖАВИ**

е тоа така? Од причина што Управата за финансиско разузнавање како надлежна институција за спроведување на финансиските рестриктивни мерки директно не ги спроведува, туку ги информира финансиските/нефинансиските институции, Агенцијата за катастар на недвижности и Централниот депозитар за хартии од вредност треба да ја спроведуваат одлуката на Владата за воведување на рестриктивните мерки и да го блокираат/замрзнат имотот и средствата. Воедно Управата за финансиско разузнавање има одделение за инспекциски надзор за спроведување на надзор за спроведување на мерките и активностите за спречување на перење пари и финансирање на тероризам над финансиските и нефинансиските институции.⁴⁶

⁴⁶Закон за спречување на перење пари и финансирање на тероризам, (Службен весник на РМ, бр.130/14, 192/15 и 27/16).

ГЛАВА IV

ИМПЛЕМЕНТАЦИЈА НА МЕЃУНАРОДНИТЕ САНКЦИИ ВО ЗЕМЈИТЕ ОД БАЛКАНСКИОТ РЕГИОН КОИ СЕ ЧЛЕНКИ НА ОБЕДИНЕТИ НАЦИИ, А НЕ СЕ ЧЛЕНКИ НА ЕВРОПСКАТА УНИЈА

1. ПРАВНА РАМКА ЗА ИМПЛЕМЕНТАЦИЈА НА МЕЃУНАРОДНИТЕ РЕСТРИКТИВНИ МЕРКИ ВО РЕПУБЛИКА СРБИЈА

Иако како дел од Сојузна федеративна Република Југославија – СФРЈ како една од основачите на ОН и потписник на Повелбата во 1945 година, Република Србија како самостојна држава станува членка на ОН на ден 1 Ноември 2000 година. Со самото членство Република Србија се обврзува да ги почитува и пристапува кон спроведување на нејзините приоритети во ОН како што се зачувување на меѓународниот мир и безбедност, промоција и заштита на националните интереси во контекст на разгледување на прашањата поврзани со Косово и Метохија, борбата против меѓународниот тероризам, разоружувањето, остварување на целите на одржлив развој и Глобалната развојна агенда до 2030 година, вклучувајќи ги и прашањата за климатските промени, заштита на човековите права и унапредување на функционалноста на целокупниот систем на ОН.

Согласно членот 25 од Повелбата на ОН, државите членки се обврзани да ги почитуваат и спроведуваат одлуките (резолуциите) на Советот за безбедност на ОН. Од тој аспект, согласно спроведеното истражување, до 2016 година во Република Србија не постоеше правна рамка, односно правен акт во форма на Закон кој на генерален начин ќе ги уредува прашањата за спроведување, укинување и надзор над примената на меѓународните рестриктивни мерки. До тој период Република Србија ги спроведуваше рестриктивните мерки на основа на Одлука на ОН, меѓународните судови и други

СПРОВЕДУВАЊЕ НА МЕЃУНАРОДНИ РЕСТРИКТИВНИ МЕРКИ И НИВНОТО ВЛИЈАНИЕ ВРЗ ГРАДЕЊЕТО НА
НАЦИОНАЛНАТА БЕЗБЕДНОСТ НА БАЛКАНСКИТЕ ДРЖАВИ

меѓународни организации во кои е член, во согласност со член 16 од Уставот на Република Србија.⁴⁷ Во членот се потврдуваат дека општоприфатените начела на меѓународното право и ратификуваните меѓународни договори се составен дел од правниот поредок на Република Србија и како такви, непосредно се применуваат. Покрај уставната одредба во членот 16, санкциите воведени од Советот за Безбедност на ОН врз основа на глава VII, член 41 од Повелбата, се спроведуваат врз основ на Закон за Повелбата на ОН.⁴⁸

Од друга страна, спроведувањето на рестриктивните мерки за воведување на ембарго за извоз на оружје, во одредени држави се врши врз основа на Законот за надворешна трговија во вооружувањето, војна опрема и стока со двојна намена⁴⁹, како и под законските акти донесени во оваа област. Во 2014 година од страна на Собранието беше усвоен нов Закон за извоз и увоз на вооружување и воена опрема со кој престана да важи претходниот важечки закон.⁵⁰

Врз основа на оваа правна рамка надлежните државни органи ги спроведуваат меѓународните рестриктивни мерки врз основа на заклучок на Владата на Република Србија.

⁴⁷ Устав Републике Србије, ("Службен гласник РС" бр. 98/2016).

⁴⁸ Закон о Povelji UN ("Sluzben list DFJ", br.69/45);

⁴⁹ Zakon o spoljnoj trgovini naoruzanjem, vojnom opremom I robom dvostruke namene ("Sl. list SCG", br. 7/2005 i 8/2005 - ispr.);

⁵⁰ Zakon o izvozu I uvozu naoruzanja I vojne opreme, ("Sl. Glasnik RS, br.107/2014").

1.1. Односите Република Србија – ЕУ и обврските во Заедничката надворешна и безбедносна политика – (ЗНБП)

Со стекнувањето на кандидатски статус за членство во ЕУ на 1 март 2012 на Самитот на Европскиот совет во Брисел, како и почеток на преговори за членство, Република Србија се обврзала на исполнување потребните критериуми, особено на исполнување на третиот критериум од Копенхаген кој се однесува на усвојување на правните текови на ЕУ (*Aquis communautaire*), што всушност претставува усогласување на националното законодавство со законодавството на ЕУ. Во текот на преговорите за пристапување се врши фаза на скрининг (*screening*), односно аналитичка оценка и преглед на усогласеноста на националното законодавство на државата кандидат со правните текови на ЕУ. Во рамките на скринингот утврдено е дека наведената пракса за имплементација на меѓународните рестриктивни мерки не е во согласност со стандардите на ЕУ. Имено, како недостаток било утврдено дека во постапката за воведување, спроведување, надзор и укинување на меѓународните рестриктивни мерки не е јасно кои рестриктивни мерки се воведуваат, не се јасни надлежностите на надлежните државни органи за спроведување на рестриктивните мерки, не постои обврска за меѓусебна координација, а при тоа не биле уредени правни институти, чие постоење е неопходно и е во согласност со актите на меѓународните организации кои ги воведуваат мерките. И покрај тоа што членството во ОН, Организацијата за економска и безбедносна соработка – ОБСЕ и другите меѓународни организации каде Република Србија е членка, директно не обврзуваат донесување на единствен правен акт кој на сеопфатен начин ќе ја регулира оваа област, сепак за ЕУ законодавството е обврзувачко. Имено, ЕУ стандардите налагаат и побаруваат усвојување на посебен Закон за меѓународни рестриктивни мерки и соодветни подзаконски акти кои се неопходни за неговата примена.

1.2. Правна рамка за воведување на меѓународни мерки за ограничување

Уставен однос за донесување на посебен Закон за меѓународни рестриктивни мерки е членот 97, став 1 од Уставот на Република Србија, во кој е дефинирано дека Република Србија го уредува и ја обезбедува својата меѓународна положба и гради односи со другите држави и меѓународни организации.⁵¹

Согласно овој правен основ и согласно ЕУ стандардите и препораките дадени во текот на преговорите, Собранието на Република Србија на почетокот на 2016 година го донесе првиот посебен Закон за меѓународни рестриктивни мерки, насловен како “Zakon o medjunarodnim merama ogranicavanja”.⁵²

Законот е структуриран во седум глави и ги содржи следните елементи:

- Предмет;
- Поим за меѓународни мерки за ограничување;
- Субјекти кон кои се применуваат меѓународните мерки за ограничување;
- Класификација на меѓународните мерки за ограничување;
- Дефинирање и објаснување на најбитните изрази кои се користат во законот;
- Постапка за воведување на мерките за ограничување;
- Одредување на надлежен орган за донесување на одлука за воведување на меѓународните мерки за ограничување;
- Примена на меѓународните мерки за ограничување;
- Координација помеѓу надлежните органи;
- Надлежности на ентитетите за примена на мерките за ограничување;
- Водене на евиденција на податоците за примена на мерките на ограничување;
- Доставување на податоци до меѓународни организации;

⁵¹ Устав Републике Србије, op.cit.

⁵² Zakon o medjunarodnim merama ogranicavanja, (“Sl. Glasnik RS, br.10/2016”).

СПРОВЕДУВАЊЕ НА МЕЃУНАРОДНИ РЕСТРИКТИВНИ МЕРКИ И НИВНОТО ВЛИЈАНИЕ ВРЗ ГРАДЕЊЕТО НА
НАЦИОНАЛНАТА БЕЗБЕДНОСТ НА БАЛКАНСКИТЕ ДРЖАВИ

- Пропишување на “хуманитарни” исклучоци од примена на санкциите;
- Одредување на одговорност за штета од примената на мерките за ограничување;
- Одредување на надзорен органи кој ќе врши надзор над спроведувањето на мерките на ограничување;
- Казнена и прекршочна одредби за прекршување на мерките за ограничување;

Предмет на националниот закон е пропишување на постапката за спроведување на меѓународните мерки за ограничување кои Република Србија ги воведува, применува или укинува на основа на правните акти донесени од страна на СБ на ОН, ОБСЕ како и другите меѓународни организации во кои Република Србија е членка. Законот стриктно не предвидува воведување на санкции воведени од страна на Европската Унија и покрај тоа што самиот закон е донесен по нејзина препорака. Но, членот 1 од Законот предвидува и воведување, примена и укинување на мерки за ограничување воведени со правни акти на други меѓународни организации, кога тоа е во согласност со надворешно политичките интереси на Република Србија.⁵³ Бидејќи Република Србија не е членка на ЕУ, санкциите воведени од оваа организација не се obligаторни за Република Србија. Односно може да се воведат само доколку надворешно политичкиот интерес на Република Србија е во согласност со нив. Пример за не имплементирање на санкции од страна на Република Србија воведени од ЕУ се санкциите кон Русија. Овие санкции не се во согласност со стратешките интереси и надворешната политика и соработка на Република Србија кон Русија. Од тој аспект, Република Србија не донесе одлука за воведување на овие санкции кон Русија, што наиде на негодување во рамките на Европските држави. Исто така законот не предвидува постапка за воведување на санкции кон одреден ентитет по барање на друга држава. За разлика од тоа, ваква одредба постои во Законот за ограничување на располагање на имот за целите за спречување на тероризмот⁵⁴ усвоен од Собранието на Република Србија, нешто за што ќе биде образложено во понатамошниот текст.

⁵³ Закон o medjunarodnim merama ogranicavanja, op.cit;

⁵⁴ Закон o ogranicavanju raspolaganja imovinu u cilju sprecavanje terorizma, (“Sluzben glasnik RS”, br.29/15).

Основна цел на воведувањето на меѓународните рестриктивни мерки е воспоставување и зачувување на меѓународниот мир и безбедност, почитување на меѓународното хуманитарно право, почитување на човековите права и слободи, како и развој и јакнење на демократијата. Овие вредности се пропишани и во стандардите на ОН, ЕУ како и на државите во регионот.

Одлука за примена на меѓународните мерки на ограничување донесува Владата на Република Србија на предлог на Министерството за надворешни работи. Во Одлуката се пропишува основот за воведување на меѓународните мерки за ограничување, видот на мерките, начинот на нивната примена, начинот на постапување на надлежните органи и времетраењето на мерките.

Обврзаните органи, правните и физичките лица кои се надлежни за примена на меѓународните мерки за ограничување, се должни во рамките на своите надлежности да обезбедат примена на мерките и за преземените активности да го известат Министерството за надворешни работи. Тука се појавува еден проблем од практична гледна точка. Како и во случајот со Законот за меѓународни рестриктивни мерки, во Република Македонија, и тука Законот не нуди можност за единствена национална консолидирана листа на ентитети кои се под санкции која ќе биде јавно објавена со цел секој граѓанин, секое правно лице или државен орган да провери дали одреден ентитет се наоѓа на листата на санкции или не. Согласно Законот Одлуките на Владата на Република Србија се објавуваат во Службен Весник и секоја Одлука посебно треба да се листа, што од практичен аспект е неефикасно и употребливо.

Доколку одредени мерки бидат преземени во врска со воведените мерки за ограничување и нивното укинување, Министерството за надворешни работи го известува надлежниот орган кој донел правен акт за воведување на мерките, а кој бил основ на донесување на одлука за воведување на мерки за ограничување од страна на Владата за Република Србија.

Во делот на привремено ограничување на средствата и ослободување на дел од средствата, законот предвидел можност физичкото лице да поднесе барање за ослободување на дел од средствата поради неопходност. Барањето, физичкото лице го

поднесува до Министерството за надворешни работи, а Министерството понатаму доставува предлог за ослободување на дел од средствата до Владата на Република Србија на нејзино понатамошно постапување и одлучување. За ваквата постапка Министерството доставува известување до надлежната меѓународна организација која вовела санкции за физичкото лице. Споредбено, во Република Македонија, надлежниот суд одлучува за ослободување и користење на дел од средствата. Исто така, Законот предвидува можност за ослободување и користење на средства исклучиво само за физичко лице, а не и за правно лице, со што правното лице не може да биде во можност да ги извршува своите тековни обврски.⁵⁵

Согласно Законот, членот 24 предвидува можност за физичкото или правното лице кое се наоѓа на консолидираната листа на санкции, преку матичното Министерство за надворешни работи да поднесе барање до меѓународната организација која ги вовела санкциите, односно мерките на ограничување, со цел да добие образложение за причините под кои се воведени санкциите кон него.⁵⁶

Слично како и кај Законот за меѓународни рестриктивни мерки во Република Македонија, и кај овој закон постојат слични недостатоци. Имено, Законот не предвидува можност Република Србија да се придружи кон санкции воведени од страна на друга држава, понатаму, не предвидува формирање на консолидирана листа на ентитети, не е предвидено формирање на национална листа на ентитети кон кои би се вовеле санкции и која би била дел од консолидираната листа. Исто така, Во Законот не е предвидена можност Република Србија да поднесува предлози на ентитети до меѓународните организации за означување на санкционите листи и сл.

⁵⁵ Закон o medjunarodnim merama ogranicavanja, op.cit.

⁵⁶ Ibid;

1.3. Закон за ограничување на располагање на имот за целите на спречување на тероризам

Современиот меѓународен тероризам не се однесува само на едно изолирано општество, односно не е насочен само против интересите на една држава. Неговата деструктивна моќ подеднакво ја чувствува целокупната меѓународна заедница, што значи дека е неопходно да се познаваат сите видови на поврзаност меѓу терористичките акти и севкупните односи и состојби во меѓународната политика. Голем број на меѓународни конвенции го инкриминираат терористичкото однесување и ги обврзуваат сите земји да се борат со сите средства на правната држава против сите видови на тероризам. Од тој аспект, според Котовчевски, **“меѓународниот тероризам е незаконско користење на сила и насилство од страна на поединци или групи кои имаат директни врски со странските сили или, пак нивните активности ги преминуваат национално обележаните граници, насочени против лица или објекти со цел заплашување или изнуда од власта, населението или кој било сегмент од општеството во остварувањето на своите политички или општествени цели”**.⁵⁷

Со меѓународниот тероризам исто така се кршат сите конвенции за заштита на човековите права и слободи во национални и меѓународни рамки, со што во голема мерка се загрозува хуманата и индивидуалната безбедност на луѓето кои сè повеќе стануваат жртви на ова современо зло.

Мошне значајно е и тоа што тероризмот се става во функција на интернационализација на војна. Всушност, тероризмот во поново време се дефинира и како „војување“ - војување со ниско ниво, конфликт од мали размери, односно војување со низок интензитет на употреба на насилство за остварување на определени политички цели. Но, во исто време, неговите активности сè повеќе се ставаат и во функција на

⁵⁷Котовчески Митко, Национална безбедност на Република Македонија – III дел, Македонска цивилизација-Скопје, Скопје, 2000, стр. 112.

интернационализација на војната, посебно на граѓанските конфликти. Создавањето на сè поголем број меѓународни терористички организации и сериозноста на тероризмот како нуклеарна, биолошка и хемиска закана претставува Ахилова петица на нашата цивилизација - смртна опасност за иднината на човештвото.⁵⁸ Глобалните закани во целост претставуваат закани на новото време - сериозна опасност за меѓународниот мир и безбедност. Современиот тероризам само ја зголемува таа опасност, кој зајакнува сè повеќе од ден на ден. Светот повторно е изложен на нови големи и опасни терористички провокации.

Еден од клучните механизми за борба против тероризмот е борбата против нивното финансирање. Следењето на финансиските текови и нивно прекинување, замрзнување и конфискување е ефикасен механизам во борбата против тероризмот. Воведувањето на правната рамка од страна на меѓународната заедница во која ќе бидат сетирани мерки за превенција и репресија во делот на финансирањето на тероризмот е појдовна основа за секоја држава да пристапи кон воведување на правна регулатива на национално ниво за борба против финансирањето на тероризмот, а со тоа и на самиот тероризам.

Со донесувањето на Законот за ограничување на располагање на имот за целите за спречување на тероризмот – *Zakon o ogranicavanju raspolaganja imovinu u cilju sprecavanje terorizma*, Република Србија дополнително ги зајакна мерките и активностите во борбата против тероризмот, односно неговото финансирање.⁵⁹ Законот ги пропишува мерките и активностите за ограничување на располагање на имотот на означените лица, надлежност на државните органи за примена на мерките како и правата и обврските на физичките и правните лица. Всушност, ова претставува и основен предмет на овој закон. Пред да поминеме на суштината на овој закон, треба да објасниме што претставува всушност ограничување на располагање на имот, како и што се подразбира под поимот означени лица. Во членот 2 од Законот, го дефинира ограничувањето на располагање со имот како “привремена забрана за пренос, конверзија, располагање и пренесување на имотот или привремено управување со имотот на основа на одлука донесена од надлежен орган”. Додека пак, според законот означено лице е “физичко лице, правно лице, како и група или здружување, регистрирано или нерегистрирано, кое е означено и ставено на листата на

⁵⁸ Kupperman R.H., A Dangerous Future, Harvard International Review, Summer 1995, vol. 17, no. 3, p. 45-50;

⁵⁹ *Zakon o ogranicavanju raspolaganja imovinu u cilju sprecavanje terorizma*, op.cit.

терористи, терористички организации или финансиери на терористите врз основа на: Резолуциите на Советот за безбедност на Обединетите Нации или актите на меѓународните организации во кои Република Србија е членка, на предлог надлежни државни органи или на основ на образложено барање на друга држава”. Листата на означени лица ја донесува Владата на Република Србија со посебен Акт, на предлог на Министерството за надворешни работи. Истата се објавува во службен весник, но и на официјалните интернет страници на Владата и Управата за спречување на перење пари. Измена и дополнување на Актот со кој се утврдува листата на означени лица се врши веднаш по сознанието дека постои основ за тоа, а по претходно добиен предлог од Министерството за надворешни работи.

Она што го прави овој закон посебен е можноста државните органи како што се Министерството за внатрешни работи или државниот орган надлежен за безбедносни и разузнавачки работи или Управата за спречување на перење пари, да поднесат писмен и образложен предлог до Владата за означување на лица на листата. Заедно со предлогот се приложуваат податоци за лицето како и факти кои укажуваат на оправдано уверување дека лицето е терорист, финансира тероризам, е вклучено во активности на терористичка група или вршење на терористички акт, како и податоци за имотот кој може да биде предмет на ограничување и соодветно мислење од останатите државни органи кои можат да поднесат барање до Владата за означување на лица на листата. Владата врз основа на овој предлог одлучува за предлог актот за ставање на лицето на означената листа на терористи.

Исто така многу битен факт е можноста друга држава до Република Србија да поднесе барање за ставање на лица на листата на означени лица и да им се ограничи користењето на нивниот имот со цел истите тие лица да се оневозможат да финансираат или подржуваат терористички организации, терористички активности и напади. Барањето до Владата се доставува преку дипломатски пат. Во рок од три дена од приемот на барањето, Владата постапува и донесува конечна одлука. За истата, преку Министерството за надворешни работи ја информира државата од каде е пристигнато барањето.

**СПРОВЕДУВАЊЕ НА МЕЃУНАРОДНИ РЕСТРИКТИВНИ МЕРКИ И НИВНОТО ВЛИЈАНИЕ ВРЗ ГРАДЕЊЕТО НА
НАЦИОНАЛНАТА БЕЗБЕДНОСТ НА БАЛКАНСКИТЕ ДРЖАВИ**

Законот ги обврзува сите физички и правни лица на територијата на Република Србија кои во текот на своето работење или делување имаат било каков контакт со лице од означената листа, се должни да ја известат Управата за спечување на перење пари. Управата без одлагање, а најдоцна во рок од три дена составува и доставува Извештај до Министерот за финансии кој донесува решение за ограничување на располагање со имотот за назначеното лице.

Кога причините за донесување на решение за ограничување на располагање на имотот престанат да постојат, Министерот го укинува решението.

2. ПРАВНА РАМКА ЗА ИМПЛЕМЕНТАЦИЈА НА МЕЃУНАРОДНИТЕ РЕСТРИКТИВНИ МЕРКИ ВО РЕПУБЛИКА ЦРНА ГОРА

Постапката за имплементација на меѓународните рестриктивни мерки во Црна Гора опфаќа два периода, период пред и период по донесување на Законот за меѓународни рестриктивни мерки во 2014 година.⁶⁰

Тргувајќи од членот 9 од Уставот на Црна Гора, потврдените и објавените меѓународни договори и општоприфатените правила во меѓународното право се составен дел од внатрешниот правен поредок на Црна Гора. Првиот основ на имплементација за меѓународните рестриктивни мерки во Црна Гора доаѓа со самата Одлука за прогласување на независност⁶¹ во 2006-та година и по Одлуката на ОН за прием на Црна Гора како рамноправна 192-ра членка⁶². Со самото членство во ОН, Црна Гора била обврзана за спроведување на мерките кои се усвоени на основа на Глава VII од Повелбата на ОН.

Во тој период, примената на меѓународните рестриктивни мерки кон трети држави, органите на државната управа постапувале по одредбите на следните закони:

- Закон за надворешна трговија;⁶³
- Закон за спречување на перење пари и финансирање тероризам;⁶⁴
- Закон за надворешна трговија во вооружување, воена опрема и стока со двојна намена;⁶⁵

⁶⁰ *Zakon o međunarodnim restriktivnim mjerama*, ("Službeni list Crne Gore, broj 3/2015");

⁶¹ *Odluka o proglašenju nezavisnosti RCG*, ("Službeni list RCG br. 36/06");

⁶² *Povelja Ujedinjenih nacija* objavljena u Službeni list DFJ 69/45;

⁶³ *Zakon o spoljnoj trgovini* (Sl. list RCG br. 28/2004 i 37/2007);

⁶⁴ *Zakon o sprecavanju pranja novca I finansiranja terorizma* (Sl. List CG br. 14/07 I 4/08);

⁶⁵ *Zakon o spoljnoj trgovini naoruzanjem, vojnom opremom I robom dvostruke namjene* (Sl. List RCG, br. 80/08);

СПРОВЕДУВАЊЕ НА МЕЃУНАРОДНИ РЕСТРИКТИВНИ МЕРКИ И НИВНОТО ВЛИЈАНИЕ ВРЗ ГРАДЕЊЕТО НА
НАЦИОНАЛНАТА БЕЗБЕДНОСТ НА БАЛКАНСКИТЕ ДРЖАВИ

- Законот за странци;⁶⁶
- Кривичниот законик;⁶⁷
- Законот за кривична постапка.⁶⁸

Административната рамка за спроведување на горенаведените закони и поврзаните подзаконски акти ги сочинуваат следните институции:

- Министерство за надворешни работи;
- Министерство за економија;
- Министерство за одбрана;
- Министерство за финансии (Управа за спречување на перење пари и финансирање тероризам);
- Министерство за внатрешни работи и јавна управа;
- Управа на полицијата;
- Царинска Управа;
- Даночната Управа;
- Централната Банка и
- Комисијата за хартии од вредност.

Во однос на категоријата на специфични економски санкции под кои спаѓаат ембаргото на вооружувањето, воената опрема и стоката со двојна намена, во согласност со членот 31 од Законот за надворешна трговија во вооружувањето, воената опрема и стоката со двојна намена⁶⁹, Министерството за надворешни работи на Црна Гора е обврзано во континуитет да ја ажурира и објавува Листата на држави за кои меѓународните организации (Обединетите нации, Организацијата за европска безбедност и соработка и Европската Унија) вовеле ембарго. Законот исто така ги обврзува надлежните министерства при постапката за издавање на согласност за реализирање на извоз за контролирана стока, односно донесување на одлука за издавање на дозвола за конкретен

⁶⁶ Zakon o strancima (Sl. List RCG, br. 82/08);

⁶⁷ Krivicni zakonik (Sl. List RCG, br. 70/2003, 13/2004, 13/2004, 47/2006 I Sl. list CG br. 40/2008);

⁶⁸ Zakonik o krivicnom postupku (Sl. List CG br. 57/09).

⁶⁹ Zakon o spoljnoj trgovini naoruzanjem, vojnom opremom i robom dvostruke namjene, op.cit..

надворешно трговски однос, да ги почитуваат меѓународните обврски на Црна Гора, особено санкциите кои се усвоени од страна на СБ на ОН, меѓународните договори за спречување ширење на оружје за масовно уништување, како и други меѓународни обврски. Надлежните органи се исто така должни при постапката за проценка на критериумите за давање на согласност, односно издавање на дозвола, посебно да ги ценат меѓународните обврски на Црна Гора и нејзините обврски за спроведување на ембарго на вооружување усвоени од ОН, ОБСЕ и ЕУ, меѓународните обврски во согласност со Договорот за не ширење на нуклеарно оружје, Конвенцијата за биолошки и токсични оружја и Конвенцијата за хемиски оружја и обврската на Црна Гора да не извезува било кој вид на противпешадиски мини.

Во согласност со Националната програма за интеграција на Црна Гора во Европската Унија, во рамките на Поглавјето 31 – Заедничка надворешна и безбедносна политика, се наметнало обврска за донесување на закон со кој ќе се уреди примената и спроведувањето на рестриктивните мерки, надлежност на државните органи како и начинот на водење на евиденција за физички и правни лица против кои се воведени меѓународни рестриктивни мерки и создавање на правна рамка за донесување на унилатерални рестриктивни мерки.

Врз основа на член 82 став 1 точка 2 и 17 од Уставот на Црна Гора, на ден 27 декември 2014 година, Собранието на Црна Гора за првпат донела Закон за меѓународни рестриктивни мерки.⁷⁰ Законот се уште е на сила и со него се предвидува начинот на воведување, применување и укинување на меѓународните рестриктивни мерки кои ги спроведува Црна Гора во насока на воспоставување и зачувување на меѓународниот мир и безбедност, почитувањето на човековите права и основните слободи, како и развивање и зајакнување на демократијата и постигнување на други цели во склад со меѓународното право.

Санкциите усвоени со правните акти на СБ на ОН, ЕУ, ОБСЕ, како и на други меѓународни организации во кои Црна Гора е членка во согласност со надворешно

⁷⁰ *Zakon o međunarodnim restriktivnim mjerama, op.cit.*

политичките приоритети се предмет на овој закон. Законот не предвидува можност за примена на санкции кон одреден ентитет по барање од друга држава. Рестриктивните мерки усвоени со овој закон се применуваат кон држави и меѓународни организации, резидентни и нерезидентни физички и правни лица кои со своето однесување и делување предизвикале кршење на меѓународното право, загрозување на безбедноста и сл., а за кои меѓународните организации усвоиле санкции.

Преку воведувањето и спроведувањето на рестриктивните мерки се овозможи прекин на дипломатските односи со државите или меѓународните организации кои го загрозуваат меѓународниот мир и безбедност како и целосен или делумен прекин на економските односи, што подразбира ограничување на увоз и извоз како и транзит на стока, давање на услуги во сообраќајниот, поштенскиот и друг вид на комуникации. Со законот се воведуваат и санкции кои подразбираат ембарго на вооружувањето, воената опрема и стоката со двојна намена кон државата за која се воведени санкциите од страна на меѓународните организации. Битен факт е ограничувањето односно забраната за влез во Црна Гора на лица за кои се воведени санкции. Тоа овозможува отфрлање на опасност од можно загрозување на националниот мир и безбедност и гарантирање на мирот и стабилноста на граѓаните на Црна Гора. Преку ограничувањето на имотот и средствата во сопственост на ентитетите за кои се воведени санкции ќе се овозможи нивно понатамошно оддалечување и користење со цел загрозување на меѓународниот мир и безбедност. Ова особено важи за замрзнување на имотот и средствата кои се во сопственост на терористите и терористичките организации и лица кои на било кој начин се поврзани со нив.

Одлуката за воведување на рестриктивните мерки ја донесува Владата на Црна Гора на предлог на Министерството за надворешни работи. Постапката е иста како и со воведувањето на рестриктивните мерки во Македонија и Србија. Воведените рестриктивни мерки се применуваат од страна на органите на државната управа, банките и други правни лица. Законот не предвидува можност и физичките лица (резиденти и нерезиденти) да ги применуваат одредбите од Законот за меѓународни рестриктивни мерки, односно да ги применуваат санкциите. Со тоа се отвора можност за пропусти во

**СПРОВЕДУВАЊЕ НА МЕЃУНАРОДНИ РЕСТРИКТИВНИ МЕРКИ И НИВНОТО ВЛИЈАНИЕ ВРЗ ГРАДЕЊЕТО НА
НАЦИОНАЛНАТА БЕЗБЕДНОСТ НА БАЛКАНСКИТЕ ДРЖАВИ**

процесот на спроведување на санкциите, со кои физичките лица можат да имаат економски или било какви други односи со ентитетите за кои се воведени санкции.

Надлежните органи за примена на рестриктивните мерки се должни да го известат Министерството за надворешни работи за секоја преземена активност како и да достават податоци кои се од значење за примената на воведените рестриктивни мерки. За секоја преземена активност при процесот на спроведување на меѓународните рестриктивни мерки, надлежното Министерство за надворешни работи преку дипломатски пат ја информира меѓународната институција или друг субјект кои донел акт врз основа на кој Владата на Црна Гора вовела рестриктивни мерки. При замрзнување на имотот и средствата, законот експлицитно набројува во кои случаи и под кои услови Владата ќе одобри делумно користење на истите.

За рестриктивните мерки кои се применуваат кон ентитетите во согласност со законот се воспоставува посебна збирка на податоци за рестриктивни мерки во која се содржани сите основни податоци за видот на рестриктивната мерка, датумот на воведување, времетраењето на истата, ентитетот за кои се применуваат рестриктивните мерки како и податоци за имотот и средствата кои се замрзнати и се наоѓаат на територијата на Црна Гора. Составен дел на Збирката е и правниот акт на меѓународната организација врз основа на кој Владата вовела санкции. Збирката на податоци ја води и одржува Министерството за надворешни работи. Податоците од Збирката можат на барање на меѓународната организација да бидат доставени во согласност со прописите за заштита на личните податоци и тајноста на податоците. Податоците од Збирката се чуваат пет години по што се уништуваат.

3. ПРАВНА РАМКА ЗА ИМПЛЕМЕНТАЦИЈА НА МЕЃУНАРОДНИТЕ РЕСТРИКТИВНИ МЕРКИ ВО РЕПУБЛИКА КОСОВО

3.1. *Конституирање на Косово како независна држава*

На вонредната седница на Собранието на Косово, на ден 17 февруари 2008-та година, парламентот со мнозинство гласови “за”, ја изгласува Декларацијата за независност и прогласува независност на Косово.⁷¹ Со тоа Косово се прогласува за независна, демократска, секуларна и мулти-етничка република, водена од принципите на не-дискриминација и еднаквост пред законите. Со самото прогласувањето независност, следува и одговорност како дел од меѓународната заедница. Косово се обврзува да ги почитува принципите на Повелбата на ОН и Конечниот Правен Чин од Хелсинки, други повелби на Организацијата за безбедност и соработка во Европа и меѓународните правни обврски и принципи на меѓународната заедница кои го означуваат односот меѓу државите. Според Планот на Ахтисари, во член VIII регулирани се територијалните граници на Косово и во потполност ќе го почитува суверенитетот и територијалниот интегритет на сите свои соседски држави.

Веќе следниот ден по прогласувањето на независност од страна на собранието на Косово, СБ на ОН одржал седница на која не е донесена резолуција поради дијаметрално различните ставови на Кина и Русија од една страна и САД и некои земји на ЕУ од друга страна.

Истиот ден и ЕУ одржала состанок на Министрите за надворешни работи. Како и во ОН, поради неможноста да се заземе заеднички и единствен став во ЕУ, истата објавила дека остава на секоја земја членка независно да одлучи дали ќе ја признае независноста на Косово или не.

⁷¹ Преземено од: http://www.kuvendikosoves.org/common/docs/Dek_Pav_s.pdf.

3.2. *Правна рамка за имплементација на меѓународните рестриктивни мерки во Република Косово*

Како што и погоре наведовме, со самото прогласување на независност, како субјект во меѓународните односи, Косово и покрај тоа што не се усвоени резолуции во ОН и ЕУ, има обврска да ги почитува и имплементира меѓународните обврски.

На 15 април 2009 година, врз основа на член 65 став 1 од Уставот⁷², собранието на Косово го донесува Законот за спроведување на меѓународните санкции.⁷³ Целта на Законот е обезбедување на спроведувањето на меѓународните обврски од страна на Република Косово, борба против меѓународниот тероризам и кршењето на човековите права и слободи, мирно решавање на територијални конфликти помеѓу разни држави како и реализација на националните и безбедносни интереси.

Законот претставува правна рамка во која се регулира процедурата за спроведување на невоените меѓународни санкции во Република Косово, усвоени од страна на ОН и другите меѓународни организации. Законот не предвидува постапување по барање од друга држава за воведување на санкции кон одреден ентитет. Процедурата за спроведување на меѓународните санкции опфаќа постапка за воведување, измена и престанување на спроведувањето.

Со одлука на Владата на Република Косово се одлучува кои санкции ќе бидат применети, временското ограничување за примена на истите, условите под кои се воведуваат, како и престанувањето на важноста. Одлуката кога да се пристапи кон воведување на санкции кои претходно ги вовеле меѓународните организации, паѓа под целосна одговорност на Владата на Косово. Причината е едноставна, Република Косово не е членка ниту на ОН, ниту на ЕУ, па од тие причини Владата може и не мора да пристапи кон донесување на одлука за воведување на меѓународни санкции.

⁷² Преземено од: <http://www.kryeministri-ks.net/repository/docs/Ustav1.pdf> ;

⁷³ Преземено од: <http://www.mfa-ks.net/repository/docs/serbisht-369.pdf> .

**СПРОВЕДУВАЊЕ НА МЕЃУНАРОДНИ РЕСТРИКТИВНИ МЕРКИ И НИВНОТО ВЛИЈАНИЕ ВРЗ ГРАДЕЊЕТО НА
НАЦИОНАЛНАТА БЕЗБЕДНОСТ НА БАЛКАНСКИТЕ ДРЖАВИ**

Во одлуката на Владата во врска со спроведувањето на рестриктивните мерки се утврдуваат какви постапките треба да бидат превземени или им се забрануваат да бидат превземени на физичките и правните лица во текот на спроведувањето.

Меѓутоа, онака како е наведено во член 3 од Законот, во одлуката на Владата не е наведено која институција ќе биде надлежна за спроведувањето на одреден вид на меѓународна санкција. Во членот 11 од Законот наведени се институциите кои се надлежни за надгледување на спроведувањето на меѓународните санкции. Според нивната надлежност, како одговорни институции за надгледување на спроведувањето на санкциите се Министерството за надворешни работи и Министерството за економија. За следење на финансиските санкции надлежни се Министерството за внатрешни работи, полицијата која е под Министерството за внатрешни работи, Министерството за економија и финансии, како и Надзорната комисија за осигурување и Комисијата за осигурување. Надзорот над спроведувањето на политичките санкции е под Министерството за внатрешни работи, Министерството за култура како и сите одговорни Министерства во рамките на својот делокруг на работење. Во однос на надзорот над спроведувањето на санкциите во сообраќајот, надлежни се Министерството за сообраќај и телекомуникации, Министерството за надворешни работи како и регулаторните тела за комуникации и цивилно воздухопловство. За надзор над спроведувањето на јавните санкции надлежни се Министерството за култура и Министерството за наука и образование.

Иако во принцип одлуките на Владата обично се објавуваат во Службен весник, исто така во Законот не е назначено дека одлуките за воведување и престанување на важење на одредени санкции се објавуваат во Службен весник, со што јавниот пристап до истите е оневозможен. При спроведеното интернет истражување на официјалните страни на Министерството за надворешни работи и на Владата на Косово, не може да се утврди кон кои меѓународни санкции Владата на Косово се придружила и ги спроведува. Иако членот 10 од Законот наведува дека Министерството за надворешни работи е надлежно за спроведувањето на санкциите и притоа обезбедува соодветни информации поврзани со спроведувањето на меѓународните санкции, сепак пристапот од такви информации не е достапен.

**СПРОВЕДУВАЊЕ НА МЕЃУНАРОДНИ РЕСТРИКТИВНИ МЕРКИ И НИВНОТО ВЛИЈАНИЕ ВРЗ ГРАДЕЊЕТО НА
НАЦИОНАЛНАТА БЕЗБЕДНОСТ НА БАЛКАНСКИТЕ ДРЖАВИ**

Исто така Законот не предвидува кој се е надлежен за спроведување на санкциите. Воедно не е опишана постапка за соработка и размена на информации во случај кога одредено правно или физичко лице, државен орган или орган на локална самоуправа треба да спроведе рестриктивна мерка кон одреден ентитет кој се наоѓа на санкционата листа.

Законот не предвидува креирање на интегрирана листа на ентитети за кои Владата на Косово вовела санкции. Со тоа отпаѓа можноста таквата листа да биде јавно достапна и сите граѓани, правни лица и државни институции да имаат директен пристап до истата со цел полесно и поедноставно спроведување на санкциите.

Законот исто така не предвидува постапка за поднесување на предлог до меѓународните организации за воведување на санкции на ентитети – резиденти (физички и правни лица) од Косово. Со оглед на фактот дека Косово се соочува со значителен број на странски терористички борци кои војуваат на територијата на Ирак и Сирија, како и на лица кои се дел од други терористички организации, сепак превентивната постапка која предвидува санкционирање на овие лица изостанува.

4. ПРАВНА РАМКА ЗА ИМПЛЕМЕНТАЦИЈА НА МЕЃУНАРОДНИТЕ РЕСТРИКТИВНИ МЕРКИ ВО РЕПУБЛИКА БОСНА И ХЕРЦЕГОВИНА

Своето осамостојување и членство во ОН, Босна и Херцеговина го стекнува на ден 22.05.1992 година со усвојување на Резолуцијата 757⁷⁴. Како сукцесор на тогашната СФРЈ и со усвојувањето на Резолуцијата 757, Босна и Херцеговина станува договорна страна прифаќајќи ги сите конвенции и договори кои претходно биле ратификувани од страна на СФРЈ.

Со самото членство Босна и Херцеговина се обврзува да ги почитува и пристапува кон спроведување на нејзините приоритети во ОН како што се зачувување на меѓународниот мир и безбедност, промоција и заштита на националните интереси, борбата против меѓународниот тероризам, разоружувањето, остварување на целите на одржлив развој, вклучувајќи ги и прашањата за климатските промени, заштита на човековите права и унапредување на функционалноста на целокупниот систем на ОН.

Согласно членот 25 од Повелбата на ОН, државите членки се обврзани да ги почитуваат и спроведуваат одлуките (резолуциите) усвоени од страна на СБ на ОН. Тука покрај другите правни акти, посебен акцент е ставен на спроведувањето на меѓународните санкции усвоени од страна на Советот за безбедност.

Од друга страна, истата година Европската Унија и Босна и Херцеговина започнуваат со развивање на меѓународните односи преку признавање на Босна и Херцеговина како независна и суверена држава. Во 1999 година Босна и Херцеговина заедно со уште четири држави меѓу кои е и Република Македонија, стануваат дел од Процесот на стабилизација и асоцијација кој нуди можност за интеграција во ЕУ.

Врз основа на заклучоците на Самитот во Солун во октомври 2003-та година Советот на Европската Унија усвои посебен документ за имплементација на одредбите на политичкиот дијалог и соработка во областа на Заедничката Надворешна и безбедносна

⁷⁴ [http://www.un.org/en/ga/search/view_doc.asp?symbol=S/RES/757\(1992\)](http://www.un.org/en/ga/search/view_doc.asp?symbol=S/RES/757(1992)).

**СПРОВЕДУВАЊЕ НА МЕЃУНАРОДНИ РЕСТРИКТИВНИ МЕРКИ И НИВНОТО ВЛИЈАНИЕ ВРЗ ГРАДЕЊЕТО НА
НАЦИОНАЛНАТА БЕЗБЕДНОСТ НА БАЛКАНСКИТЕ ДРЖАВИ**

политика (ЗНБП) меѓу ЕУ и земјите од Процесот за стабилизација и асоцијација (ПСА). Базирано на овој документ, ЕУ ги поканува земјите од ПСА да се придружуваат кон декларациите и заедничките позиции во областа на ЗНБП, во кои меѓу другото спаѓа и придружување кон документите од доменот на меѓународните рестриктивни мерки кои воедно се и предмет на ова истражување. Од таа страна, ќе се задржиме на правната регулатива која го процесуира придржувањето, спроведувањето и престанувањето на меѓународните санкции кои државните органи на Босна и Херцеговина ги спроведува.

Друг основ за воведување и спроведување на санкции е и Резолуцијата 1503 на СБ на ОН, во која се повикуваат сите држави од поранешна Југославија да соработуваат со Меѓународниот кривичен суд за тешко кршење на меѓународното хуманитарно право сторено на територијата на поранешна Југославија од 1991 година (скратено: Меѓународен кривичен суд за поранешна Југославија; во натамошниот текст: МКСЈ). Врз таа основа Советот на министри во 2004 година донело Одлука со која на лицата осомничени од МКСЈ, кои не се достапни на Трибуналот, им се оневозможува да располагаат со својот имот на територијата на Босна и Херцеговина.⁷⁵ Таа Одлука всушност претставува и прва форма на правна рамка која ги регулира обврските и имплементирањето на меѓународните санкции.

Веќе во 2006 година, за првпат е донесен посебен Закон за примена на одредени привремени мерки поради ефикасно спроведување на мандатот на МКСЈ, како и други меѓународни рестриктивни мерки.⁷⁶ Со донесувањето на овој закон, Советот на министри треба да ја усогласат својата Одлука со која на лицата осомничени од МКСЈ кои не се достапни на Трибуналот е оневозможено да располагаат со својот имот на територијата на Босна и Херцеговина со одредбите од овој Закон.

⁷⁵ Одлуката којом се лицата осомничени од Меѓународног кривичног суда за бивша Југославија, која нису достапна Трибуналу, онемогува да располага со својот имот во Босни и Херцеговини", број 274/04, од 19. новембра 2004. ("Службени гласник БиХ", бр. 60/04);

⁷⁶ ЗАКОН О ПРИМЈЕНИ ОДРЕДЕНИХ ПРИВРЕМЕНИХ МЈЕРА РАДИ ЕФИКАСНОГ ПРОВОДЊЕЊА МАНДАТА МЕЃУНАРОДНОГ КРИВИЧНОГ СУДА ЗА БИВШУ ЈУГОСЛАВИЈУ ТЕ ДРУГИХ МЕЃУНАРОДНИХ РЕСТРИКТИВНИХ МЈЕРА, (Службени гласник БиХ број 25/06).

4.1. Постапка за воведување, примена и престанување на меѓународните рестриктивни мерки во Република Босна и Херцеговина

Со донесувањето на Законот се уредува правната рамка која овозможува примена на меѓународните рестриктивни мерки кои во согласност со меѓународното право, Босна и Херцеговина ги воведува против држави, меѓународни организации, територијални единици, како и физички и правни лица кои претставуваат закана по меѓународниот мир и безбедност и за кои меѓународните организации во кои Босна и Херцеговина е членка, имаат воведено санкции. Тука особено се мисли на спроведување на резолуциите на Советот за безбедност при Обединетите Нации или одлуките на Европската Унија кои предвидуваат меѓународни рестриктивни мерки. Имајќи ги предвид и обврските што Босна и Херцеговина ги има кон МКСЈ согласно Резолуцијата 1503 (2003) на СБ на ОН, овој Закон посебно го регулира воведувањето и примената на одредени привремени мерки со цел привремено спречување на користење, отуѓување или друго располагање со имотот од страна на лицата обвинети пред МКСЈ, а кои лица не се достапни во текот на судскиот процес како и на нивните помагачи.

Советот на министри е надлежен, односно врз основа на членот 17 од Законот за Советот на министри на Босна и Херцеговина,⁷⁷ да воведува, спроведува и укинува меѓународни рестриктивни мерки кои важат на територијата на Босна и Херцеговина. Иако како членка на Обединетите Нации овие резолуции се правно обврзувачки и најчесто се спроведуваат без одложување на нивната примена, сепак Законот, односно правната регулатива, не дава можност овие резолуции да се применуваат веднаш, туку се чека Одлука на Советот на министри. Сличен проблем видовме и при анализата на законската регулатива на Македонија, Црна Гора и Србија, каде временскиот период од донесување на резолуција на Советот за безбедност до Одлука на Советот на министри е значителен. Како пример ќе ја наведеме Одлуката за спроведување на резолуцијата 1373 (2001) на Советот за безбедност при Обединетите Нации. Истата е донесена 2001 година за Советот

⁷⁷ Zakona o Vijeću ministara Bosne i Hercegovine ("Službeni glasnik BiH", br. 30/03, 42/03, 81/06, 76/07, 81/07, 94/07 i 24/08).

на министри врз основа на овој Закон донесува Одлука за нејзино спроведување во 2016 година.⁷⁸

Врз основа на став 3 член 2 од Законот, Советот на министри по извршени консултации со Претседателството на Босна и Херцеговина одлучува за воведување, спроведување и укинување на меѓународни рестриктивни мерки кои не се регулирани со Законот.⁷⁹ Тоа би можело да се протолкува како можност за воведување на меѓународни санкции и привремени мерки воведени од други меѓународни организации која Законот ја предвидува. Или во конкретниот случај одлука или барање на МКСЈ. Законот не предвидува можност и постапка за спроведување на привремени мерки или меѓународни рестриктивни мерки кон ентитети по барање од друга држава, што претставува еден недостаток.

На воведувањето и престанувањето на меѓународните рестриктивни мерки од страна на Советот на министри му претходи предлог или информација која Министерството за надворешни работи и Дирекцијата за европска интеграција на Босна и Херцеговина ги доставуваат до Советот на министри и Претседателството на Босна и Херцеговина.

Тежината на овој Закон паѓа врз постапката за имплементација на меѓународните рестриктивни мерки кои се однесуваат на лицата обвинети од страна на МКСЈ како и за нивните помагачи. Што значи, и во поглавјето два и во поглавјето три е опишана постапката за примена на финансиски мерки против лица обвинети пред МКСЈ како и нивните помагачи, но не и за сите останати за кои меѓународните организации ОН и ЕУ вовеле санкции. Во член 2 став 3 е пропишано дека за начинот на воведување, спроведување и укинување на меѓународните рестриктивни мерки кои не се посебно уредени со Законот (а тоа значи сите останати рестриктивни мерки воведени од страна на

⁷⁸ Одлука o provodenje Rezolucije 1373 (2001) Vijeca Sigurnost Ujedinjenih Naroda (Službeni glasnik BiH", br 88/16).

⁷⁹ ZAKON O PRIMJENI ODREĐENIH PRIVREMENIH MJERA RADI EFIKASNOG PROVOĐENJA MANDATA MEĐUNARODNOG KRIVIČNOG SUDA ZA BIVŠU JUGOSLAVIJU TE DRUGIH MEĐUNARODNIH RESTRIKTIVNIH MJERA, op.cit.

ОН и ЕУ) ќе одлучува Советот за министри по спроведени консултации со Претседателството на Босна и Херцеговина.⁸⁰

Поглавјето два од Законот се однесува на видот и значењето на финансиските рестриктивни мерки против лицата обвинети од МКСЈ и нивните помагачи. Финансиските мерки опфаќаат замрзнување на фондови и замрзнување на економски средства кои ги поседуваат и се во сопственост на лицата за кои се однесуваат рестриктивните мерки.

Во членот 6 став 1 од Законот е опишана обврската за доставување на информации до Министерството за сигурност.⁸¹ Претходно опишавме дека Одлуката за воведување, спроведување и укинување на рестриктивни мерки донесува Советот на министри. Според член 19 од Законот за Советот на министри, Одлуките се објавуваат во Службен весник на Босна и Херцеговина.⁸² Меѓутоа начинот на понатамошно процесуирање на Одлуката до надлежните институции не е предвидена и опишана. Тоа би значело дека секое физичко и правно лице, државен орган и институција се должни да го проверуваат секој број на службениот весник. А за да го сторат тоа треба да се претплатат и да станат нивни корисници. Значи, сите горе наведени надлежни лица и институции за спроведувањето на рестриктивните мерки кои веднаш по сознанието и информациите за спроведувањето на одлуката за примена на мерките треба да достават информација до Министерството за сигурност ќе бидат оневозможени јавно и бесплатно да имаат увид и воедно да проверат за кои лица Советот на министри донел одлука за воведување, спроведување и укинување на рестриктивните мерки. Тука предвидувам две решенија. Според првото во самата одлука за спроведување на привремените мерки да бидат назначени кои физички и правни лица и државни институции се надлежни за спроведувањето на истата, додека пак второто решение би било Советот на министри да изготви интегрирана листа во која ќе бидат вклучени сите лица кон кои се воведени мерки од меѓународните организации, а за кои Босна и Херцеговина се придружила. Листата да биде јавно достапна за сите обврзани физички и правни лица и државни институции со цел истите да можат навремено да ја спроведуваат.

⁸⁰ ZAKON O PRIMJENI ODREĐENIH PRIVREMENIH MJERA RADI EFIKASNOG PROVOĐENJA MANDATA MEĐUNARODNOG KRIVIČNOG SUDA ZA BIVŠU JUGOSLAVIJU TE DRUGIH MEĐUNARODNIH RESTRIKTIVNIH MJERA, *op.cit.*

⁸¹ Ibid;

⁸² Zakona o Vijeću ministara Bosne i Hercegovine, *op.cit.*

Обврска на Министерството за сигурност е да основа и да води база на податоци за лицата за кои се воведени рестриктивните мерки. Базата на податоци е достапна на сите институции во Босна и Херцеговина кои имаат надлежност за спроведување на мерките. На барање на ОН или ЕУ, Министерството за сигурност може да ги достави податоците од базата на податоци.⁸³

Според податоците од интернет страната на Министерството за сигурност, Советот на министри има донесено вкупно 5 Одлуки за воведување на привремени рестриктивни мерки и тоа кон Иран⁸⁴, Ирак⁸⁵, Сомалија⁸⁶, Либериа⁸⁷ и кон Ал Каеда и Талибан согласно Резолуцијата 1267 на Советот за безбедност на ОН⁸⁸.

Лицата за кои се воведени санкции од типот замрзнување на фондови и финансиски средства, можат до Судот на Босна и Херцеговина да поднесат барање за ослободување на дел од замрзнатите фондови и средства или ќе одобри тие да бидат достапни ако се утврди дека фондовите или економските средства се неопходни за подмирување на основните животни трошоци или пак средствата се предмет на судска, управна или арбитражна постапка. За одлуката за ослободување на средствата, Судот е должен да го извести Министерството за сигурност осум дена пред истата да биде донесена. За секоја одлука за делумно или целосно ослободување на средствата

⁸³ ZAKON O PRIMJENI ODREĐENIH PRIVREMENIH MJERA RADI EFIKASNOG PROVOĐENJA MANDATA MEĐUNARODNOG KRIVIČNOG SUDA ZA BIVŠU JUGOSLAVIJU TE DRUGIH MEĐUNARODNIH RESTRIKTIVNIH MJERA, op.cit.;

⁸⁴ Одлука о проведению Резолуције 2231 (2015) Vjeca Sigurnosti Ujedinjenih Naroda, преземено од: http://www.msb.gov.ba/PDF/Odluka_o_provođenju_Rezolucije2231.pdf;

⁸⁵ ODLUKU O PROVEDBI RESTRIKTIVNIH MJERA PROTIV IRAKA UTVRĐENIH REZOLUCIJAMA VIJEĆA SIGURNOSTI UJEDINJENIH NARODA 66(1990), 687 (1991), 707 (1991), 1483 (2003), 1518 (2003), 1546 (2004) („Službeni glasnik BiH“ broj 32/12);

⁸⁶ ODLUKU O PROVEDBI RESTRIKTIVNIH MJERA UTVRĐENIH REZOLUCIJAMA VIJEĆA SIGURNOSTI UJEDINJENIH NARODA 733 (1992), 751 (1992), 1356 (2001), 1725 (2006), 1744 (2007), 1772 (2007), 1844 (2008), 1846 (2008), 1851 (2008) I 1897 (2009) PROTIV SOMALIJE, преземено од: <http://www.msb.gov.ba/Zakoni/akti/default.aspx?id=6320&langTag=bs-BA>;

⁸⁷ ODLUKU O PROVEDBI RESTRIKTIVNIH MJERA PROTIV LIBERIJE UTVRĐENIH REZOLUCIJAMA VIJEĆA SIGURNOSTI UJEDINJENIH NARODA 1521 (2003), 1532 (2004), 1683 (2006), 1731 (2006), 1854 (2008), 1903 (2009) I 1961 (2010), преземено од: <http://www.msb.gov.ba/Zakoni/akti/default.aspx?id=6320&langTag=bs-BA>;

⁸⁸ ODLUKU O PROVEDBI RESTRIKTIVNIH MJERA UTVRĐENIH REZOLUCIJAMA VIJEĆA SIGURNOSTI UJEDINJENIH NARODA 1267 (1999), 1333 (2000), 1363 (2001), 1373 (2001), 1390 (2002), 1452 (2002), 1455 (2003), 1526 (2004), 1617 (2005), 1735 (2006), 1822 (2008) I 1904(2009) PREMA ČLANOVIMA AL-QAIDE, USAME BIN LADENA, TALIBANA I DRUGIH POJEDINACA. SKUPINA, GOSPODARSKIH SUBJEKATA I ORGANIZACIJA S NJIMA U VEZI, („Službeni glasnik BiH“ broj 103/11).

Министерството за сигурност има обврска да ги извести надлежните органи на меѓународните организации и држави кои применуваат исти рестриктивни мерки кон истите лица.⁸⁹

За лицата кои се обвинети пред МКСЈ а притоа истите не се достапни на судот. Меѓународните организации ОН и ЕУ го изготвуваат списокот со лицата и видот на мерките кои треба да се применуваат. Како што наведовме и погоре, Министерството за надворешни работи и Дирекцијата за европски интеграции се должни веднаш да го информираат Советот на министри со цел донесување на одлука за воведување на финансиски рестриктивни мерки кои опфаќаат замрзнување на средства и фондови.

Кон помагачите на лицата обвинети пред МКСЈ кои се недостапни на судот, привремените мерки замрзнување на фондови и замрзнување на економски средства се применуваат врз основа на Законот за кривична постапка на Босна и Херцеговина (во натамошниот текст ЗКП).⁹⁰ Кон овие лица Јавниот обвинител постапува во согласност со членот 35 (Права и должност) и членот 216 (наредба за спроведување на истрага) од ЗКП. За мерката одредување и спроведување на привремени мерки се применуваат членот 65 (Наредба за одземање на предмети), членот 66 (Привремено одземање на предмети без наредба), членот 72 (Наредба до банката или друго правно лице) и членот 73 (Привремено одземање на имот поради осигурување) од ЗКП.⁹¹

Во согласност со одлуката од членовите 10 и 11 од Законот, надлежните институции во Босна и Херцеговина кои располагаат со податоци за имотната состојба на лицата за кои се воведени рестриктивни мерки, како и банките и другите финансиски институции се должни да ги применуваат финансиските рестриктивните мерки. Имотот кој со одлука ќе биде привремено замрзнат, не може да биде предмет на отуѓување, пренос на правата на сопственост или оптеретување под хипотека. Тука треба да се потенцира, дека начинот на доставување на одлуката на привремени финансиски рестриктивни мерки до надлежните државни и приватни институции не е предвидено со

⁸⁹ ZAKON O PRIMJENI ODREĐENIH PRIVREMENIH MJERA RADI EFIKASNOG PROVOĐENJA MANDATA MEĐUNARODNOG KRIVIČNOG SUDA ZA BIVŠU JUGOSLAVIJU TE DRUGIH MEĐUNARODNIH RESTRIKTIVNIH MJERA, op.cit.;

⁹⁰ Zakon o krivičnom postupku Bosne i Hercegovine ("Službeni glasnik BiH", br. 3/03, 32/03, 36/03, 26/04, 63/04, 13/05 i 48/05);

⁹¹ Ibid.

Законот. Од тука се поставува прашањето како надлежните институции ќе дознаат дека Советот на министри донел одлука за воведување на привремени финансиски рестриктивни мерки. Тоа повлекува прашање и за временскиот гап кој може да се случи во периодот од донесување на одлуката до моментот на нејзина имплементација од страна на надлежните институции.

Важноста на примената на привремените мерки замрзнување на фондови и замрзнување на економски средства за лицата кои се обвинети од страна на МКСЈ а истите не се достапни на судот, престанува со рокот на важење ако тоа е предвидено со актот усвоен од страна на ОН и ЕУ, кое подоцна е опфатено со одлуката на Советот на министри, или пак со одлука на самиот Совет. Одлуката се објавува во Службен весник.

За лицата помагачи на обвинетите лица од страна на МКСЈ, укинување на привремените финансиски рестриктивни мерки е врз основа на членот 13 (Престанување на примена на мерките кон обвинетите лица) од ЗКП, освен ако не постои некоја друга причина за тоа.

Супервизија и контрола над примената над привремените рестриктивни мерки спрема лицата и нивните помагачи обвинети од страна на МКСЈ, спроведува Министерството за сигурност. Истото има надлежност да го извести Советот на министри најмалку секои три месеци или пак на барање на Советот на министри.

Додека пак, надзорот и контролата над примената на привремените рестриктивни мерки од членот 2 од Законот, го спроведува меѓу ресорска група која ја формира Советот на министри на предлог на Претседателството, Министерството за надворешни работи или Министерството за сигурност.

ГЛАВА V

ИМПЛЕМЕНТАЦИЈА НА МЕЃУНАРОДНИТЕ САНКЦИИ ВО ЗЕМЈИТЕ ОД БАЛКАНСКИОТ РЕГИОН КОИ СЕ ЧЛЕНКИ НА ОБЕДИНЕТИ НАЦИИ И ЕВРОПСКАТА УНИЈА

1. ПРАВНА РАМКА ЗА ИМПЛЕМЕНТАЦИЈА НА МЕЃУНАРОДНИТЕ РЕСТРИКТИВНИ МЕРКИ ВО РЕПУБЛИКА ХРВАТСКА

По отцепувањето од поранешна Југославија и прогласување на независност, Република Хрватска на 22 мај 1992 година официјално станува членка во Обединетите Нации. Во периодот од 01.01.2008 до 31.12.2009 година Република Хрватска е непостојана членка на СБ на ОН.

Членството во ОН носи и обврски за Република Хрватска кои налагаат почитување на основните приоритети во ОН, воедно и да презема мерки за придонес кон зачувување на меѓународниот мир и безбедност, промоција и заштита на националните интереси, борбата против меѓународниот тероризам, разоружувањето, остварување на целите на одржлив развој, вклучувајќи ги и прашањата за климатските промени, заштита на човековите права и унапредување на функционалноста на целокупниот систем на ОН.

Согласно членот 25 од Повелбата на ОН, државите членки се обврзани да ги почитуваат и спроведуваат одлуките (резолуциите) усвоени од страна на Советот за безбедност на ОН. Тука покрај другите правни акти, посебен акцент е ставен на спроведувањето на меѓународните санкции усвоени од страна на Советот за безбедност.

Од друга страна, 22 години по прогласување на својата независност, Република Хрватска во 2013 година станува 28-та членка на ЕУ. А со тоа и обврска кон имплементирање на европското законодавство, односно примена на санкциите воведени од страна на ЕУ.

Врз основа на член 88 од Уставот⁹² Хрватскиот Парламент изгласува Одлука⁹³ со која е усвоен првиот закон за воведување на меѓународни мерки на ограничување (во натамошниот текст: Законот) во Република Хрватска во 2004 година.⁹⁴ Законот ја утврдува постапката за примена на меѓународните мерки за ограничување кои Република Хрватска ги спроведува во согласност со правните акти на ЕУ со цел воспоставување и зачувување на меѓународниот мир и безбедност, почитување на човековите права и основни слободи, развој на демократијата и правната држава како и други цели во согласност со меѓународното право. Во 2008 година донесен е Закон за меѓународни мерки на ограничување.⁹⁵ Со стапувањето на сила на овој Закон претходниот Закон за меѓународни рестриктивни мерки престанал да важи.

Бидејќи во времето на донесувањето на овој Закон, Република Хрватска не била членка на ЕУ, во членот 2 од Законот ги предвидува мерките за ограничување кои треба да бидат имплементирани од страна Република Хрватска. Тука спаѓаат мерките за ограничување воведени со правните акти на ОН, ЕУ и другите меѓународни организации во кои таа е членка.⁹⁶ Со членството во ЕУ, а со Одлука на Хрватскиот Парламент, изгласан е Закон за измени и дополнувања на Законот за меѓународни мерки на ограничување (во натамошниот текст: Законот за измени и дополнувања).⁹⁷ Законот за измени и дополнувања ја уредува постапката за примена на мерките на ограничување кои Република Хрватска ги спроведува во согласност со правните акти и одлуки само на ЕУ. Зошто е тоа така? – ЕУ ги применува санкциите или мерките на ограничување во спроведувањето на посебните цели на Заедничката надворешна и безбедносна политика (ЗНБП) одредени во членот 11 од Договорот за ЕУ. А тие се следни: заштита на заедничката вредност, темелните интереси, независност и целовитост на Унијата во

⁹² Ustav Republike Hrvatske, ("Narodne novine" broj 56/90., 135/97., 113/00., 28/01., 76/10. i 5/14.) (Procisceni tekst, Ustavni sud Republike Hrvatske, 15. Sijecnja 2014);

⁹³ Odluku Hrvatskoi Sabor o proglašenju Zakona o medzunarodnim mjerama ogranicavanja Hrvatski Klasa 011-01/08-01/149, Urbroj:71-05-03/1-08-2, Zagreb, 27 studenoga 2008;

⁹⁴ Zakon o Medzunarodnim restriktivni merama ("Narodne novine", br. 178/04);

⁹⁵ Zakon o Medzunarodnim mjerama ogranicavanja ("Narodne novine", br. 139/08).

⁹⁶ Ibid;

⁹⁷ Zakon o izmenjama I dopuni Zakona o Medzunarodnim mjerama ogranicavanja ("Narodne novine", br. 41/14).

согласност со начелата од Повелбата на ОН, јакнење на сигурноста на Унијата на сите начини, зачувување на мирот и јакнење на меѓународната сигурност во согласност со начелата на Повелбата на ОН, Хелсиншкиот завршен акт и целите на Париската повелба. Користејќи ја рамката на ЗНБП, 28-те држави членки на ЕУ ги спроведуваат санкциите кои се воведени од страна на Советот за безбедност на ОН врз основа на поглавјето VII. Воедно, доколку има потреба, ЕУ може да ги поостри санкциите донесени од Советот за безбедност при ООН со примена на многу построги и додатни мерки. Но, и покрај тоа, ЕУ може да воведе автономни санкции.

Тоа значи дека правниот акт за воведување на рестриктивни мерки или санкции од страна на Советот за безбедност на ОН нема да биде обврзувачки за членките на ЕУ. Истите ќе чекаат и ќе се придружат оној момент кога ЕУ ќе донесе одлука врз основа на која се придружува кон санкциите усвоени од Советот за безбедност. Со таа Одлука, државите членки на ЕУ ќе бидат правно обврзани да ги имплементираат во националните законодавства. Во случај на некоординираност помеѓу двете меѓународни организации, ОН и ЕУ, постои голема веројатност да се создаде временска разлика помеѓу правниот акт на ОН и правниот акт на ЕУ за воведување на санкции. Тоа во пракса би значело огромен пропуст и доволен простор на лицата кои се под санкции на ОН и кои имаат имот на територија на некоја од државите членки на ЕУ, а тоа значи и на Република Хрватска, да имаат комодија и доволно временска прилика истиот да го преместат на друго безбедно место. Од безбедносен аспект оваа констатација претставува сериозен проблем и пропуст.

Во натамошниот текст ќе биде опфатена анализата на важечкиот Закон за меѓународни мерки на ограничување.

1.1. Постапка за воведување, примена и престанок на важење на меѓународните рестриктивни мерки во Република Хрватска

Секоја одлука за воведување на меѓународни мерки на ограничување или санкции донесена од страна на ЕУ е правно обврзувачка за сите членки вклучувајќи ја тука и Република Хрватска како полноправна членка. Тоа значи дека со самото донесување, одлуката стапува на сила веднаш и обврзаните ентитети треба да ја имплементираат во целост, односно да ги преземат сите неопходни мерки и активности наведени во самата одлука.

Во случај кога Парламентот на ЕУ донесува одлука или пропис за спроведување на меѓународни мерки на ограничување во која е предвидена надлежност на државата членка самостојно да одлучува за поедини прашања, законодавецот во Република Хрватска предвидел Владата да може да донесе одлука за спроведување на прописите на Парламентот на ЕУ за меѓународните мерки за ограничување. Во уредбата за примена на меѓународните мерки на ограничување се предвидуваат видот на мерки на ограничување, начинот на нивна примена, временската рамка, надлежност и ослободувања.⁹⁸

Како мерки на ограничување, Законот ги предвидел следните видови:

- Прекин на дипломатските односи,
- Целосен или делумен прекин на економските односи,
- Целосен и делумно ограничување на увоз, извоз, транзит и давање услуги и друг вид на комуникација,
- Ембарго на оружје,
- Ограничување за влез во земјата,
- Ограничување на располагање со имотот и
- Други мерки во согласност со меѓународното право.⁹⁹

⁹⁸ Zakon o izmenjama i dopuni Zakona o Medzunarodnim mjerama ogranicavanja, op.cit.;

⁹⁹ Ibid.

Во случаите кога ЕУ ќе воведува санкции со кои се воведува ембарго на оружје и се ограничува на влез кон некоја држава, правниот акт во Република Хрватска се применува од денот на неговото влегување во сила.

Физичките и правните лица како и другите субјекти на територијата на Република Хрватска се должни да постапуваат согласно одлуките на ЕУ и одлуките на Владата, притоа осигурувајќи примена на мерките на ограничување во рамките на својот делокруг. За сите случаи на примена на санкциите, физичките, правните и другите субјекти во државата се должни да го известат Министерството за надворешни работи како надлежно министерство.

Со цел ефикасна примена на мерките за ограничување и меѓународна размена на податоците, Владата на Република Хрватска донесува одлука за воспоставување на Збирка на податоци за спроведените мерки на ограничување над физичките и правните лица и другите субјекти на кои мерките за ограничување се однесуваат. Согласно Законот, Министерството за надворешни работи е надлежно за воспоставување на Збирката на податоци како и за нејзино менаџирање. Врз основа на добиено барање од некоја меѓународна организација, Министерството за надворешни работи е должно да ги достави податоците за спроведените мерки на ограничување од Збирката на податоци.

Физичките и правните лица и другите субјекти врз кои се спроведени мерки на ограничување, имаат право на увид во податоците во Збирката на податоци кои се однесуваат на нив во согласност со прописите кои ја регулираат заштитата на тајноста на податоците и заштита на личните податоци.

Во однос на мерките за ограничување кои се однесуваат на располагањето со имот, Владата на Република Хрватска донела посебна Одлука за начинот на спроведување на меѓународните мерки ограничување на располагање со имотот.¹⁰⁰ Одлуката е донесена врз основа на член 30 став 2 од Законот за Влада на Република Хрватска¹⁰¹, а во врска со

¹⁰⁰ Odluku o nacinu provodzenja medzunarodne mjera ogranicavanja raspolaganja imovinom, преземена од: http://narodne-novine.nn.hr/clanci/sluzbeni/2011_07_78_1651.html;

¹⁰¹ Zakona o Vladi Republike Hrvatske («Narodne novine», br. 101/98, 15/2000, 117/2001, 199/2003, 30/2004, 77/2009 i 145/2010);

членот 2 и 4 став 1 од Законот за меѓународни мерки за ограничување.¹⁰² Со одлуката се уредува начинот на спроведување и примена на меѓународните мерки на ограничување на располагање на имотот од член 11, а во врска со член 2 став 2 точка f) од Законот, известување за соодветните листи со наведените субјекти над кои се применуваат мерките како и одредување на надлежни институции за спроведување, примена и надзор над истите, како и примање на информации во врска со истите.

Согласно одлуката целокупниот имот дефиниран во членот 3 од Законот кој е во сопственост на лицата за кои е воведени мерките на ограничување, ќе биде замрзнат без одложување, со што ќе се осигура предметниот имот да не биде достапен за користење или дислоциран на безбедно место.

Но Законот предвидува и дава можност судот да одлучува и одобри ослободување на замрзнатиот имот или да одобри истиот да биде достапен, ако се утврди дека е наменет за плаќање на трошоци за редовно одржување на истиот или се потребни трошоци за поврзани со раѓање на дете, смртен случај или сличен настан.¹⁰³ Во таков случај судот одлучува под кои услови имотот може да се користи, а за истото ќе го извести Министерството за надворешни работи. За секоја судска одлука за одобрување на користење на дел од имотот, Министерството ќе ги извести надлежните меѓународни организации кои применуваат исти такви мерки.

Обврска за примена на мерките по донесената одлука на Владата имаат сите физички и правни лица како и органите на државната управа кои имаат обврска да ја применуваат мерката за ограничување на располагање со имотот усвоена од Владата. Тоа значи дека истите се должни да го замрзнат целокупниот имот кој е во сопственост, го поседуваат или на друг начин припаѓа на ентитетите кои се наоѓаат на листите на санкции. Истата постапка важи и за имотот кој е под нивна контрола и надзор. За секоја активност истите се должни да изготват известување за примена на мерките и да го достават до Министерството за надворешни работи.

¹⁰² Zakona o međunarodnim mjerama ograničavanja («Narodne novine», broj 139/2008).

¹⁰³ Zakon o izmenjama i dopuni Zakona o Međunarodnim mjerama ograničavanja, op.cit.

Органите на државната управа и органите со јавни овластувања се надлежни за проверка на листите и/или надзор над спроведувањето на Законот во согласност со законските овластувања. Тоа се однесува на следните институции:

- Хрватската народна банка – за надзор над правните лица;
- Хрватската агенција за надзор на финансиските услуги – за имотот на пазарот на капитал, осигурување и фондови;
- Клириншко депозитно друштво и Хрватската агенција за надзор на финансиските услуги – за акции на пазарот на капитал;
- Министерството за правосудство – за удели во трговски друштва, акции кои не се на пазарот на капитал;
- Министерство за финансии – Финансиски инспекторат – за имотот во нефинансиските институции, како што се адвокати и нотари;
- Нотарите при заверување и солемизација на договорите со кој се располага имотот;
- Министерство за финансии – Управа за јавни приходи и Министерството за правосудство – за имотот и имотните листови;
- Министерство за финансии - Управа за јавни приходи, Царинска управа и Министерството за внатрешни работи – за возила;
- Министерството за море сообраќај и инфраструктура, пристанишните капетании, Министерство за финансии - Управа за јавни приходи, Царинска управа и Министерството за внатрешни работи – за пловни објекти;
- Министерството за море сообраќај и инфраструктура, Агенција за цивилно воздухопловство, Министерство за финансии - Управа за јавни приходи, Царинска управа и Министерството за внатрешни работи - за воздухопловни објекти;
- Секое тело кое спроведува надзор над правните и физичките лица – за други облици или носители на имотот.

СПРОВЕДУВАЊЕ НА МЕЃУНАРОДНИ РЕСТРИКТИВНИ МЕРКИ И НИВНОТО ВЛИЈАНИЕ ВРЗ ГРАДЕЊЕТО НА
НАЦИОНАЛНАТА БЕЗБЕДНОСТ НА БАЛКАНСКИТЕ ДРЖАВИ

Во случаи кога постои сомнителност од прекршување или обид за прекршување на мерките на ограничување кои содржат казнени елементи или некое друго кривично дело, податоците од Збирката на податоци се доставуваат до државните органи надлежни за откривање на прекршоците или казнените дела со цел покренување на соодветна постапка.

Законот е доста ригорозен во однос на казнените мерки. За потешки прекршоци и непостапување по одлуката на Владата за воведување на мерки за ограничување, Законот предвидува затворска казна или парична казна како поблага форма.

2. ПРАВНА РАМКА ЗА ИМПЛЕМЕНТАЦИЈА НА МЕЃУНАРОДНИТЕ РЕСТРИКТИВНИ МЕРКИ ВО РЕПУБЛИКА БУГАРИЈА

Ситуацијата на Република Бугарија е слична со ситуацијата на Република Хрватска. Таа е членка на ОН од 1955 година, а од 1 јануари 2007 година е земја – членка на ЕУ. Со тоа Република Бугарија има обврска кон имплементирање на европското законодавство, односно примена на санкциите воведени од страна на ЕУ. Како што наведовме неколку пати претходно во текстот, ЕУ се придружува и ги воведува истите санкции воведени од страна на ОН како и можноста за воведување на автономни санкции.

Во овој дел Република Бугарија нема донесено посебен закон за меѓународни мерки на ограничување, односно санкции. Секоја одлука за воведување на меѓународни мерки на ограничување или санкции донесена од страна на ЕУ е правно обврзувачка за сите членки вклучувајќи ја тука и Република Бугарија како полноправна членка. Тоа значи дека со самото донесување одлуката стапува на сила веднаш и сите физички и правни лица како и органи на државната управа треба да ја имплементираат во целост, односно да ги преземат сите неопходни мерки и активности кои се наведени во самата одлука.

Надлежни институции во Република Бугарија за имплементација на меѓународните рестриктивни мерки (санкции) поврзани со трети земји се следните:

Во врска со *снабдување и продажба на предмети со двојна употреба, оружје и сроден материјал*:

- Министерството за Економија, Енергија и Туризам во која е формирана посебна Меѓуресурска комисија за контрола на извозот и не-пролиферација на оружје за масовно уништување;
- Министерството за одбрана во кое надлежен е Директорат за "Одбранбена политика".

СПРОВЕДУВАЊЕ НА МЕЃУНАРОДНИ РЕСТРИКТИВНИ МЕРКИ И НИВНОТО ВЛИЈАНИЕ ВРЗ ГРАДЕЊЕТО НА
НАЦИОНАЛНАТА БЕЗБЕДНОСТ НА БАЛКАНСКИТЕ ДРЖАВИ

Во врска со санкции за замрзнување на средства, финансирање и финансиска помош надлежна е:

- Националната Банка на Бугарија, односно Одделот за супервизија на банките.

Во врска со финансиски санкции, рестрикции за патување и борба против пролиферација надлежна е:

- Државната Агенција за Национална Сигурност.

Во врска со санкции во кои се изречени забрани за патувања, односно влез, излез од државата надлежна институција е:

- Министерството за надворешни работи, односно Националниот Виза центар.

Во врска со санкции поврзани со царинска контрола надлежна институција е:

- Министерството за финансии, односно Царинската управа.

Во врска со санкции со кои се воведуваат рестрикции во транспортот, вклучувајќи го тука поморскиот и воздушниот надлежна институција е:

- Министерството за транспорт, информатичка технологија и комуникации, односно Извршната агенција “Поморска администрација” и Генералниот Директорат “Администрација за цивилно воздухопловство”.

Законодавната рамка на Република Бугарија не дава можност за имплементирање на автономни санкции. Но сепак Законот за мерки против финансирање тероризам (во натамошниот текст: ЗМФТ) создава автономен режим за воведување на рестриктивни мерки против таргетиран лица, ентитети, групи и организации кои имаат сомнителни линкови поврзани со тероризам.¹⁰⁴

Природата на санкциониот режим во Република Бугарија согласно ЗМФТ е блокирање/замрзнување на средства, финансиски имот и друг имот кој е во сопственост или го користи санкционируваниот ентитет. Воедно, санкциониот ентитет добива и забрана за користење на финансиските услуги, средства, финансиски средства и друг имот кој го поседува. Во пракса тоа значи дека, доколку надлежните државни органи воведат санкции за некој ентитет, било да е тоа физичко или правно лице или друг субјект, финансиските институции и органите на државната управа чија надлежност е поврзана со финансиски средства, имот и слично, тие се должни веднаш да ги замрзнат истите кои се во сопственост или на користење на санкционируваниот ентитет. Со таа можност, имотот и средствата се обезбедуваат од понатамошно дислоцирање и користење за целите на тероризмот.

2.1. Постапка за означување на лица на санкционата листа кои се поврзани со тероризам

Тело кое е надлежно за изготвување на санкционата листа со означени ентитети (физички, правни и други субјекти) е Советот на Министри на Република Бугарија. Тој постапува по предлог барање за означување на ентитет/и добиено од надлежните државни органи.

¹⁰⁴ Promulgated, State Gazette No. 16/18.02.2003, amended, SG No. 31/4.04.2003, amended and supplemented, SG No. 19/1.03.2005, amended, SG No. 59/21.07.2006, effective as from the date of entry into force of the Treaty of Accession of the Republic of Bulgaria to the European Union - 1.01.2007, amended and supplemented, SG No. 92/13.11.2007, SG No. 109/20.12.2007, effective 1.01.2008, SG No. 28/14.03.2008, SG No. 36/4.04.2008, supplemented, SG No. 33/26.04.2011, effective 27.05.2011, amended and supplemented, SG No. 57/26.07.2011, last amended SG No. 38/18.05.2012, effective 19.11.2012.

Имено, Министерот за внатрешни работи, Директорот на Државната Агенција за национална безбедност или Државниот Обвинител имаат можност по претходно обезбедени докази дека одреден ентитет е поврзан со тероризам, терористичка организација или ќелија, да достават предлог – барање до Советот на Министри за означување на ентитетот на санкционата листа.

- Советот на Министри го разгледува барањето и доколку доказите се релевантни, го назначува ентитетот на санкционата листа. Тука многу битно е да се напомене дека горенаведените надлежни органи го поднесуваат барањето до Советот на Министри само доколку водат кривична постапка против ентитетот/те. Исто така, судските истражители и обвинителите се должни веднаш да го известат Државниот Обвинител и Директорот на Државната агенција за национална безбедност кога ќе поведат кривична постапка за тероризам; Финансирање на тероризам; Регрутирање и обука на поединци или групи на луѓе заради вршење на тероризам, формирање, управување или членство во синдикат на организиран криминал кој има за цел да практикува тероризмот или финансирање на тероризмот; Подготовка за пракса на тероризам; Фалсификување на службен документ со цел олеснување на практиката на тероризам, очигледно поттикнување на вршење тероризам; или закана за примена на тероризам, во рамките на значењето дадени во Кривичниот законик на Република Бугарија;

Санкционата листа во себе ги содржи следните групи на ентитети и тоа:

- Физички лица, правни лица, групи и организации идентификувани од страна на Советот за безбедност на ОН како ентитети поврзани со тероризам, или во однос на кој се изречени санкции за тероризам со резолуции усвоени од страна на Советот за безбедност на ОН;
- Лица против кои се поведени кривични постапки за тероризам; Финансирање на тероризам; Регрутирање и обука на поединци или групи на луѓе заради вршење на тероризам, формирање, управување или членство во синдикат на организиран криминал кој има за цел да практикува тероризмот или финансирање на тероризмот; Подготовка за пракса на тероризам; Фалсификување на службен документ со цел олеснување на практиката на тероризам, очигледно поттикнување на вршење

тероризам; или закана за примена на тероризам, во рамките на значењето дадени во Кривичниот законик на Република Бугарија;

- Секое друго лице идентификувано од надлежните органи на друга држава или од Европската Унија може да биде вклучено во листата.

Санкционата листа е од јавен карактер и истата е објавена на интернет страницата на Државната агенција за национална безбедност.¹⁰⁵ На интернет страницата се и директни линкови до санкционите листи на ЕУ, САД и ОН.

Задолжени за имплементација на одредбите од овој закон се сите физички и правни лица на територијата на Република Бугарија како и органите на државната управа. Во случаите кога некои од задолжените субјекти ги имплементираат мерките од ЗМФТ, а тоа значи блокирање и замрзнување на имотот и средствата на лице од означената санкциона листа, се должни веднаш да го известат Министерот за внатрешни работи, Министерот за финансии, Директорот на Државната агенција за национална безбедност и Комисијата за конфискација на криминален/нелегален имот.

Размената на информациите помеѓу државните органи е исто така од битно значење. Истото е организирано со издавање на документ во кои се содржани инструкции и постапки за размена на информации помеѓу државните органи. Документот е издаден од Министерот за внатрешни работи, Министерот за финансии, Директорот на Државната агенција за национална сигурност, Комисијата за конфискација на криминален/нелегален имот и од Државниот Обвинител на Република Бугарија.

Лицето кое е означено на санкционата листа може да ја обжали одлуката на Советот на Министри пред Врховниот суд. Врховниот суд е должен да ја разгледа жалбата и доколку основот за вклучување на лицето на санкционата листа престанале да постојат, донесува пресуда во која наложува лицето да биде отстрането од санкционата листа. Копија од пресудата на Врховниот суд се доставува до Советот на Министри кој веднаш ги воведува потребните измени, односно врши отстранување на лицето од санкционата листа.

¹⁰⁵ Консолидирана листа согласно Член 5 од ЗМФТ, преземено од: <http://www.dans.bg/en/msip-091209-menu-en/measuresfinancingterrorism-09072015-art-en>.

Друг начин на отстранување на лице од санкционата листа е во случаите кога надлежните органи на државната управа констатирале дека основните причини за означување на лицето на санкционата листа престанале. Тие се должни до Советот на Министри да поднесат барање за отстранување на лицето од санкционата листа.

Како што наведовме и погоре, со означувањето на лицето на санкционата листа, целокупниот имот и средства кои се во негова сопственост или користење, ќе бидат блокирани односно замрзнати од страна на надлежните правни и физички лица и органите на државната управа. Во тој случај лицето има право да поднесе барање до Министерот за финансии за одобрување и ослободување на дел од средствата и тоа само ако средствата бидат користени под следните околности:

- За медицинска грижа и нега;
- Плаќање на обврски кон државата;
- Задолжително социјално осигурување;
- Плаќање на надоместоци за работа
- Како и за плаќање на наведените потреби за членовите од потесното семејство.

Во случаите кога Министерот за финансии не донесе позитивна одлука или решение со кое му се одобрува користење на дел од средствата и имотот на означеното лице, истото може да поднесе жалба по одлуката или решението до Врховниот суд на негово понатамошно постапување и одлучување.

Министерот за внатрешни работи и Директорот на Државната агенција за национална сигурност можат да достават информации до меѓународните организации или до надлежните органи за друга држава за секое лице кое ќе биде означено на санкционата листа врз основа на меѓународните договори, билатералните договори или врз база на реципроцитет.

ЗАКЛУЧНИ СОГЛЕДУВАЊА

Не постои единствен сребрен куршум кој би ја уништил или неутрализирал секоја закана по безбедноста и меѓународниот мир. Новите безбедносни закани се асиметрични и комплексни и побаруваат комплексен одговор, сплотеност, кооперативност и соработка на национално и меѓународно ниво.

Гледајќи низ историска призма, сведоци сме на формирањето на мноштво од меѓународни и регионални организации, воени алијанси, сојузи, разни коалиции и пактови кои преку преземање на заеднички мерки и активности успевале да придонесат за воспоставување и одржување на меѓународниот мир и безбедност.

Самото членување во колективните безбедносни системи за државите носат поволности, обезбедувајќи поефикасно балансирање на агресорите и промоција на доверба и соработка помеѓу самите членки. Колективната безбедност го прифаќа начелото на балансирање на сите против еден. Таквата ситуација е неповолна за агресорите или за оние кои не ги почитуваат меѓународните норми и правила, бидејќи се соочени со доминантна сила, наместо со подеднаква. Од тој аспект, здружени сили е многу поповолна варијанта отколку еден против еден. И ако ја имаме теоријата на меѓународната политика дека големите риби ги јадат малите, во тој контекст, механизмот на колективна безбедност има предност.

Клучната предност на колективната безбедност е развој на амбиент во кој е помалку веројатно дека ќе се случи агресија или непочитување на нормите и правилата.

Колективните безбедносни системи олицетворени во меѓународните организации како што е Обединетите Нации или регионалните организации како што е Европската Унија, развиле широк спектар на меѓународните мерки за ограничување (санкции) кои

претставуваат инструмент од дипломатска или економска природа преку кои се настојува да се променат одредени активности или политика на одреден ентитет (физичко или правно лице/а) или држава/и поради кршење на меѓународното право или човекови права, загрозување на меѓународниот мир и безбедност или политики кои не го почитуваат владеењето на правото и демократските начела.

Притоа ваквите мерки, согласно правната природа, се правно обврзувачки за сите нивни членки, што во пракса налага донесување на законска рамка за нивна ефикасна имплементација.

Овој труд имаше предмет и основна цел да изврши анализа на законската рамка пред се на Република Македонија и државите од регионот, преку која ќе се дојде до сознанија за степенот на ефикасност и утврдување на нивото на придонес во воспоставувањето и одржувањето на меѓународниот мир и безбедност.

Како параметар за анализа и компарација беше земена законската рамка за имплементирање на меѓународните рестриктивни мерки (санкции) усвоени од ОН и ЕУ.

Со оглед на фактот дека дел од државите на Балканот, како што е Република Македонија, Република Србија, Република Босна и Херцеговина и Република Црна Гора се само членки на ОН, а воедно и држави кандидатки за членство во ЕУ, а дел од државите како Република Хрватска и Република Бугарија членки на двете организации, ОН и ЕУ, и ако на сето ова го додадеме статусот на Косово, во текот на истражувањето и анализата најдовме на различен пристап, многу недостатоци во законската регулатива, со што практично целта на трудот беше исполнета.

Генерално земено сите горенаведени држави имаа воспоставено законска рамка преку која на национално ниво го регулираат имплементирањето на меѓународните рестриктивни мерки усвоени од страна на ОН и ЕУ, исполнувајќи ги обврските кои произлегуваат од самото членство во овие организации.

Она што најпрвин треба да се истакне е различниот пристап во однос на имплементирањето на меѓународните рестриктивни мерки од страна на државите кои се членки на двете организации и ОН и на ЕУ. Следејќи ја утврдената пракса и законското

регулирање, утврдивме дека ЕУ во пракса се придружува кон санкциите усвоени од СБ на ОН и со донесување на одлука државите членки имаат обврска да ги имплементираат, односно да преземат мерки за нивно спроведување. Иако рековме дека државите членки на ЕУ се и држави членки на ОН, во принцип и пракса ги имплементираат санкциите усвоени од ЕУ. Сепак се јавува можност за создавање на вакум период во кој се отвора можност лицето за кое СБ на ОН вовело санкции, а неговиот имот или средства се наоѓаат на територија на држава членка во ЕУ, да може навремено да ги дислоцира на место безбедно за него. Имајќи ја предвид модерната технологија и развојот на т.н. е-банкарство или мобилно банкарство, многу лесно и едноставно тој процес може да се реализира. Ова претставува еден сериозен проблем, ако во предвид ги земеме обврските кои произлегуваат со усвојување на резолуции со кои се воведуваат санкции кон лица поврзани со тероризам, каде се бара “without delay” без одложување да биде замрзнат имотот и средствата на овие ентитети со цел истите да не бидат употребени за финансирање на тероризам и терористички активности.

Исто така вакум период во однос на процесот на имплементирање се јавува и кај државите членки на ОН, а притоа имаат статус на држава кандидат за членство во ЕУ. Кај нив Владата или некое друго орган на државната управа донесува одлука за воведување и примена на санкции воведени од страна на ОН и ЕУ. Често пати се случува одлуката за воведување и примена на санкциите усвоени од ОН или ЕУ да се донесе по извесен период (после неколку дена, недели, па дури и после неколку месеци). Како што наведовме и погоре, ваквата пракса претставува одлична можност имотот и средствата на лицата за кои се воведени санкции да бидат дислоцирани на за нив безбедно место. Истото важи и за забраната за влез/излез, ембаргото на стока и услуги, ембаргото на оружје и сл.

Повеќето од законската регулатива, освен Законот за мерките за финансирање на тероризам во Бугарија, не предвидува законска можност и постапка за придружување кон рестриктивни мерки воведени против лица поврзани со тероризам или претставуваат закана по меѓународниот мир и безбедност, од други или трети држави. Ваквата можност дополнително би ја зајакнала безбедноста на државата па и на регионот, со што практично би се оневозможил влез на овие лица.

Тука препорачуваме, покрај ваквата законска можност за придружување кон санкции воведени од трети држави, државите да можат да воспостават законска можност за воведување на мерки на ограничување против лица за кои е поведена кривична постапка за тероризам на национално ниво.

Тоа пак ќе резултира со формирање на една интегрирана листа на ентитети (поединци, групи, правни лица и други организации) за кои, покрај на национално ниво, меѓународните организации и трети држави вовеле санкции. Таа листа треба да биде од јавен карактер и достапна за сите во државата, бидејќи и физичките и правните лица како и органите на државната управа имаат обврска да ги имплементираат мерките на ограничување односно санкциите и притоа да преземаат мерки за нивно спроведување.

Воспоставувањето на законска можност за воведување на мерки за ограничување против лица за кои се води кривична постапка за тероризам на национално ниво, повлекува и воспоставување на постапка за известување и предложување на домашни лица за кои треба да се воведат меѓународни рестриктивни мерки во рамки на меѓународните и регионалните организации.

Со тоа треба да се воспостави и постапка за листирање односно делистирање. Стриктно и прецизно треба да се утврди под кои услови одреден ентитет ќе биде означен на интегрираната листа и постапка и утврдување на критериуми за отстранување од интегрираната листа.

Во однос на постапките за замрзнување на имот и средства како и за одмрзнување на дел од средствата кои се неопходни за живот на лицето против кого се воведени санкции, потребно е да се изврши прецизирање на институциите кои ќе ги спроведуваат овие постапки.

**СПРОВЕДУВАЊЕ НА МЕЃУНАРОДНИ РЕСТРИКТИВНИ МЕРКИ И НИВНОТО ВЛИЈАНИЕ ВРЗ ГРАДЕЊЕТО НА
НАЦИОНАЛНАТА БЕЗБЕДНОСТ НА БАЛКАНСКИТЕ ДРЖАВИ**

Истото се однесува и за надзорот. Односно потребно е прецизирање кој орган или тело ќе бидат надлежни за спроведување на надзор над примената на рестриктивните мерки на национално ниво.

Со утврдувањето на горенаведените недостатоци на законската регулатива на Република Македонија и државите од регионот, како и со предложените конкретни препораки за надминување на овие недостатоци, се надевам дека овој труд ќе даде значаен придонес во зајакнувањето и одржувањето на регионалниот мир и безбедност.

КОРИСТЕНА ЛИТЕРАТУРА

1. Andrassy J./ Bakotic B./ Vukas B., *Megunarodno pravo*, sv.1., Zagreb, Skolska knjiga, 1998
2. Anthony, I., „Sanctions applied by the European Union and United Nation“, u: *SIPRI Yearbook*, 2002
3. Council Decision 2012/35CFSP of 23 January 2012, Official Journal of the European Union from 24.1.2012
4. Claude Jr., Inis L. (2006). *Collective Security as an Approach to Peace in: Classic Readings and Contemporary Debates in International Relations* ed. Donald M. Goldstein, Phil Williams, & Jay M. Shafritz. Belmont CA: Thomson Wadsworth.
5. Дончев Александар, *Современи безбедносни системи*, 1 Книга - Велес, Скопје, 2007.
6. Doxey M.P., *International Sanctions in Contemporary Perspective*, Basingstoke, Macmillan Press, 1987
7. Harper's Magazine, February 1998, преземено од: <http://www.harpers.org>
8. Lapas D., *Sankcija u megunarodnom pravu*, Zagreb, Pravni fakultet u Zagrebu, 2004
9. Кешетовиќ Ж. И Бајагиќ М., „Тероризам у савременим условима“, *Зборник радова-Бања Лука, Бања Лука*, 2002,
10. Kovacevic D. *Osnovni elementi Zakona o Medjunarodni restriktivnim merama*, Vojno Delo, 3/2015, Beograd, 2015
11. Котовчески Митко, *Национална безбедност на Република Македонија – III дел, Македонска цивилизација-Скопје*, Скопје, 2000
12. Kupperman R.H., *A Dangerous Future*, Harvard International Review, Summer 1995, vol. 17, no. 3
13. Малески Денко, *Меѓународна политика*, Правен факултет, УКИМ, Скопје 2000
14. Robert P. Quinn, *A Users Guide to Economic Sanctions*, Heritage Foundation, Washington D.C., 1997, преземено од, www.heritage.org

15. Wolfers, A.(1952): National Security as an Ambiguous Symbol, in: Political Science Quarterly No.67.
16. Фрчкоски Љ.Д./ Тупурковски В./Ортаковски В., Меѓународно јавно право, Табернакул 1995
17. Woodrow, Wilson, quoted in Hufbauer, Gary Clyde, Schott Jeffrey J., and Elliot, Kimberly Ann, *Economic Sanctions Reconsidered*, 2d ed. 2 vols., Washington D.C., 1990, vol 1

Правна регулатива

1. Закон за меѓународни рестриктивни мерки, ("Службен весник на РМ", бр. 36/2007)
2. Закон за меѓународни рестриктивни мерки, ("Службен весник на РМ", бр. 36/2011)
3. Закон за спречување на перење пари и финансирање на тероризам, (Службен весник на РМ, бр.130/14, 192/15 и 27/16).
4. Zakon o Povelji UN ("Sluzben list DFJ", br.69/45)
5. Zakon o spoljnoj trgovini naoruzanjem, vojnom opremom I robom dvostruke namene ("Sl. list SCG", br. 7/2005 i 8/2005 - ispr.);
6. Zakon o izvozu I uvozu naoruzanja I vojne opreme, ("Sl. Glasnik RS, br.107/2014").
7. Zakon o medjunarodnim merama ogranicavanja, ("Sl. Glasnik RS, br.10/2016").
8. Zakon o ogranicavanju raspolaganja imovinu u cilju sprecavanje terorizma, ("Sluzben glasnik RS", br.29/15).
9. *Zakon o međunarodnim restriktivnim mjerama*, ("Službeni list Crne Gore, broj 3/2015");
10. Zakon o spoljnoj trgovini (Sl. list RCG br. 28/2004 i 37/2007);
11. Zakon o sprecavanju pranja novca I finansiranja terorizma (Sl. List CG br. 14/07 I 4/08);
12. Zakon o spoljnoj trgovini naoruzanjem, vojnom opremom I robom dvostruke namjene (Sl. List RCG, br. 80/08);
13. Zakon o strancima (Sl. List RCG, br. 82/08)
14. Zakonik o krivicnom postupku (Sl. List CG br. 57/09);
15. ZAKON O PRIMJENI ODREĐENIH PRIVREMENIH MJERA RADI EFIKASNOG PROVOĐENJA MANDATA MEĐUNARODNOG KRIVIČNOG SUDA ZA BIVŠU

JUGOSLAVIJU TE DRUGIH MEĐUNARODNIH RESTRIKTIVNIH MJERA,
(Službeni glasnik BiH broj 25/06).

16. Zakona o Vijeću ministara Bosne i Hercegovine ("Službeni glasnik BiH", br. 30/03, 42/03, 81/06, 76/07, 81/07, 94/07 i 24/08);
17. Zakon o krivičnom postupku Bosne i Hercegovine ("Službeni glasnik BiH", br. 3/03, 32/03, 36/03, 26/04, 63/04, 13/05 i 48/05);
18. Zakon o Medzunarodnim restriktivni merama ("Narodne novine", br. 178/04);
19. Zakon o Medzunarodnim mjerama ogranicavanja ("Narodne novine", br. 139/08).
20. Zakon o izmjenama i dopuni Zakona o Medzunarodnim mjerama ogranicavanja ("Narodne novine", br. 41/14).
21. Zakona o Vladi Republike Hrvatske («Narodne novine», br. 101/98, 15/2000, 117/2001, 199/2003, 30/2004, 77/2009 i 145/2010);
22. Zakona o međunarodnim mjerama ograničavanja («Narodne novine», broj 139/2008).
23. Krivični zakonik (Sl. List RCG, br. 70/2003, 13/2004, 13/2004, 47/2006 i Sl. list CG br. 40/2008).
24. Консолидирана листа согласно Член 5 од ЗМФТ, преземено од:
<http://www.dans.bg/en/msip-091209-menu-en/measuresfinancingterrorism-09072015-art-en>.
25. Odluka o proglašenju nezavisnosti RCG, ("Sluzbeni list RCG br. 36/06");
26. Odluku o nacinu provodenja medzunarodne mjera ogranicavanja raspolaganja imovinom, преземена од: http://narodne-novine.nn.hr/clanci/sluzbeni/2011_07_78_1651.html
27. ODLUKU O PROVEDBI RESTRIKTIVNIH MJERA UTVRĐENIH REZOLUCIJAMA VIJEĆA SIGURNOSTI UJEDINJENIH NARODA 1267 (1999), 1333 (2000), 1363 (2001), 1373 (2001), 1390 (2002), 1452 (2002), 1455 (2003), 1526 (2004), 1617 (2005), 1735 (2006), 1822 (2008) I 1904(2009) PREMA ČLANOVIMA AL-QAIDE, USAME BIN LADENA, TALIBANA I DRUGIH POJEDINACA, SKUPINA, GOSPODARSKIH SUBJEKATA I ORGANIZACIJA S NJIMA U VEZI, („Službeni glasnik BiH“ broj 103/11).
28. Odluka o provođenju Rezolucije 2231 (2015) Vjeca Sigurnosti Ujedinjenih Naroda, преземено од: http://www.msb.gov.ba/PDF/Odluka_o_provođenju_Rezolucije2231.pdf
29. ODLUKU O PROVEDBI RESTRIKTIVNIH MJERA UTVRĐENIH REZOLUCIJAMA VIJEĆA SIGURNOSTI UJEDINJENIH NARODA 733 (1992), 751 (1992), 1356 (2001),

- 1725 (2006), 1744 (2007), 1772 (2007), 1844 (2008), 1846 (2008), 1851 (2008) I 1897 (2009) PROTIV SOMALIJE, преземено од:
<http://www.msb.gov.ba/Zakoni/akti/default.aspx?id=6320&langTag=bs-BA>
30. ODLUKU O PROVEDBI RESTRIKTIVNIH MJERA PROTIV LIBERIJE UTVRĐENIH REZOLUCIJAMA VIJEĆA SIGURNOSTI UJEDINJENIH NARODA 1521 (2003), 1532 (2004), 1683 (2006), 1731 (2006), 1854 (2008), 1903 (2009) I 1961 (2010), преземено од:
<http://www.msb.gov.ba/Zakoni/akti/default.aspx?id=6320&langTag=bs-BA>
31. Odluku o provođenje Rezolucije 1373 (2001) Vijeća Sigurnost Ujedinjenih Naroda (Službeni glasnik BiH", br 88/16).
32. ODLUKU O PROVEDBI RESTRIKTIVNIH MJERA PROTIV IRAKA UTVRĐENIH REZOLUCIJAMA VIJEĆA SIGURNOSTI UJEDINJENIH NARODA 66(1990), 687 (1991), 707 (1991), 1483 (2003), 1518 (2003), 1546 (2004) („Službeni glasnik BiH“ broj 32/12);
33. Odluku Hrvatskoi Sabor o proglašenju Zakona o međunarodnim mjerama ograničavanja Hrvatski Klasa 011-01/08-01/149, Urbroj:71-05-03/1-08-2, Zagreb, 27 studenoga 2008
34. Povelja Ujedinjenih nacija objavljena u Službeni list DFJ 69/45
35. Устав Републике Србије, (“Службен гласник РС” бр. 98/2016)
36. Ustav Republike Hrvatske, (“Narodne novine” broj 56/90., 135/97., 113/00., 28/01., 76/10. i 5/14.) (Procisceni tekst, Ustavni sud Republike Hrvatske, 15. Siječnja 2014);
37. Chapter Two: Declaration That a Foreign Person is a Terrorist Activist or That a Foreign Organization is a Terrorist Organization in accordance with a Determination Outside of Israel, Prohibition on Terrorist Financing Law, 5765-2004
38. Chapter One, Terrorist Asset-Freezing etc. Act 2010, See more on <http://www.legislation.gov.uk/ukpga/2010/38/2010-12-17>
39. EU sanction list http://eeas.europa.eu/cfsp/sanctions/consol-list_en.htm
40. Guidelines on implementation and evaluation of restrictive measures (sanctions) in the framework of the EU Common Foreign and Security Policy, General Secretariat of the Council of European Union, Brussels, 17464/09
41. GUIDELINES OF THE COMMITTEE FOR THE CONDUCT OF ITS WORK Adopted on 7 November 2002, as amended on 10 April 2003, 21 December 2005, 29 November

- 2006, 12 February 2007, 9 December 2008, 22 July 2010, 26 January 2011, 30 November 2011, and 15 April 2013, SECURITY COUNCIL COMMITTEE PURSUANT TO RESOLUTIONS 1267 (1999) AND 1989 (2011) CONCERNING AL-QAIDA AND ASSOCIATED INDIVIDUALS AND ENTITIES
42. Measures Against the Financing of Terrorism Act, Promulgated, State Gazette No. 16/18.02.2003, amended, SG No. 31/4.04.2003, amended and supplemented, SG No. 19/1.03.2005, amended, SG No. 59/21.07.2006, effective as from the date of entry into force of the Treaty of Accession of the Republic of Bulgaria to the European Union - 1.01.2007, amended and supplemented, SG No. 92/13.11.2007, SG No. 109/20.12.2007, effective 1.01.2008
43. Odluku kojom se licima osumnjičenim od Međunarodnog krivičnog suda za bivšu Jugoslaviju, koja nisu dostupna Tribunalu, onemogućava da raspolazu svojom imovinom u Bosni i Hercegovini", broj 274/04, od 19. novembra 2004. ("Službeni glasnik BiH", br. 60/04);
44. Resolution SB UN 1373 (2001), преземено од:
[http://www.un.org/en/sc/ctc/specialmeetings/2012/docs/United%20Nations%20Security%20Council%20Resolution%201373%20\(2001\).pdf](http://www.un.org/en/sc/ctc/specialmeetings/2012/docs/United%20Nations%20Security%20Council%20Resolution%201373%20(2001).pdf)
45. Resolution SB UN 1904 (2009), преземено од
http://www.un.org/ga/search/view_doc.asp?symbol=S/RES/1904%20%282009%29
46. Resolution SB UN 757 (1992), преземено од: <http://www.nato.int/ifor/un/u920530a.htm>
47. Resolution SB UN 820 (1993), преземено од: <http://www.nato.int/ifor/un/u930417a.htm>
48. S/RES/2253(2015)[http://www.un.org/en/ga/search/view_doc.asp?symbol=S/RES/2253\(2015\)](http://www.un.org/en/ga/search/view_doc.asp?symbol=S/RES/2253(2015))
49. S/RES/2083 (2012)<http://unscr.com/en/resolutions/doc/2083>
50. Technical Guide to the Implementation of Security Council Resolution 1373(2001), Compiled by Counter-Terrorism Committee Executive Directorate, Public Information Office, 2009
51. UN Charter. <http://www.un.org/en/documents/charter/chapter7.shtml>
52. UN consolidated sanction listhttps:
<http://www.un.org/sc/suborg/sites/www.un.org.sc.suborg/files/consolidated.pdf>;

53. US Department of the Treasury, <https://www.treasury.gov/ofac/downloads/t11sdn.pdf>,
last accessed 31.01.2016
54. US Department of the Treasury, <https://www.treasury.gov/ofac/downloads/t11sdn.pdf>
55. USA Engage, US Unilateral economic sanctions as of March 2000, Internet,
<http://www.usaengage.org/archives/resources/map2.html> , 13. 07. 2005
56. http://www.kuvendikosoves.org/common/docs/Dek_Pav_s.pdf
57. <http://www.kryeministri-ks.net/repository/docs/Ustav1.pdf>
58. <http://www.mfa-ks.net/repository/docs/serbisht-369.pdf>
59. [http://www.un.org/en/ga/search/view_doc.asp?symbol=S/RES/757\(1992\)](http://www.un.org/en/ga/search/view_doc.asp?symbol=S/RES/757(1992))