

*Dr Rodoljub Etinski, redovni profesor
Pravnog fakulteta u Novom Sadu*

INDIVIDUALNE SANKCIJE SAVETA BEZBEDNOSTI UJEDINJENIH NACIJA I ZAŠTITA LJUDSKIH PRAVA¹

Sažetak: *Savet bezbednosti Ujedinjenih nacija primenjuje individualne sankcije protiv pojedinaca i grupa u poslednjih petnaestak godina. Osnovni problem koji opterećuje ovu praksu jeste odsustvo efikasne zaštite ljudskih prava pojedinaca ili grupa koji se nađu pod sankcijama. Savet bezbednosti je u poslednjim godinama unapredio svoju praksu individualni sankcija približavajući se zahtevima ljudskih prava. Značajnu ulogu u tom procesu su imale presude sudova EU. Iako je učinjen napredak, suštinski problemi nisu rešeni.*

Ključne reči: *Savet bezbednosti, individualne sankcije, ljudska prava, sudska kontrola*

Praksa individualnih sankcija Saveta bezbednosti UN

Krajem prošlog veka Savet bezbednosti Ujedinjenih nacija (SB) je počeo da primenjuje individualne sankcije protiv pojedinaca, pojedinih grupa ili organizacija. Cilj ovih mera je da utiču na pojedince da odustanu od aktivnosti kojima se, prema mišljenju SB, krši ili ugrožava međunarodni mir i bezbednost. SB je uputio prvi put takve mere vođstvu UNITA, zaraćenoj frakciji u Angoli, rezolucijom 1127(1997) 28. avgusta 1997. godine. Kasnije ove mere je SB prime-

¹ Ovaj tekst je pripremljen u okviru projekta „Harmonizacija prava Republike Srbije i prava Evropske unije,“ koji finansira Pravni fakultet u Novom Sadu.

njivao u većem broju slučajeva, između ostalog, protiv pojedinaca ili grupa zbog njihove podrške Osami bin Ladenu i Al-Kaidi, protiv pojedinaca odgovornih za potkopavanje mira i stabilnosti u Liberiji, protiv pojedinaca zbog kršenja sporazuma o primirju u sudanskoj provinciji Darfur ili protiv pojedinaca koji su uključeni u razvijanje nuklearnog i raketnog programa u Iranu. Obično, SB rezolucijom formuliše određene obaveze koje uputi svima koji su uključeni i neka zbivanja uz pretnju da će pojedinci koji ne budu poštovali ove obaveze biti izloženi određenim sankcijama. Sledećom rezolucijom SB osniva komitet za sankcije, koga čine inače svi članovi SB, i koga ovlašćuje da primeni sankcije prema odgovornim pojedincima. SB utvrđuje, takođe, rezolucijom postupak stavljanja lica ili grupe ili neke nevladine organizacije na listu za sankcije i postupak za skidanje sa liste. Na osnovu informacija koja primi od država članica komitet za sankcije stavlja pojedince na listu za sankcije i skida ih sa te liste. Osnovni uslov za skidanje sa liste jeste poštovanje obaveza koje je ustanovio SB. Sankcije koje primenjuje SB sastoje se, uglavnom, u zamrzavanju imovine lica u inostranstvu, zabrani izdavanja viza za putovanje i sl. Ovim sankcijama se dira u pravo svojine, pravo na preduzetništvo, pravo na rad ili pravo na poštovanje privatnog i porodičnog života.² Osnovni problem u vezi ovih sankcija SB sastoji se u tome što se ne poštuju izvesna procesna ljudska prava pogođenih osoba.³ Ove mere se primenjuju bez pružanja mogućnosti pogođenim osobama da budu prethodno saslušane u vezi razloga zbog kojih se na njih primenjuju sankcije. Oni čak nisu informisani precizno i u potpunosti o razlozima zbog koji su izloženi sankcijama. Komitet za sankcije stavlja pojedince, grupe ili nevladine organizacije na listu za sankcije na osnovu informacija koje dostave države članice. Tom prilikom, država članica određuje šta se o dostavljenih informacija može objaviti a šta ne može. Dakle, komitet za sankcije objavljuje onaj deo informacija za koji postoji dozvola države koja je dostavila informacije. Pored toga, ova lica ne raspolazu nekim delotvornim pravnim lekom kojim bi mogle da ospore mere primenjene protiv njih.

² N. Birkhäuser, *Sanctions of the Security Council Against Individuals – Some Human Rights Problems*, presented at the European Society of International Law (ESIL) Research Forum on International Law: Contemporary Issues, Graduate Institute of International Studies (HEI) Conference, 26-28.05.2005, 3 (<http://www.statewatch.org/terrorlists/docs/Birkhauser.PDF>).

³ I. Cameron, *UN Targeted Sanctions, Legal Safeguards, and the European Convention on Human Rights*, 72 *Nordic J. Int'l L.* (2003) 159, M. Bothe, *Security Council's Targeted Sanctions Against Presumed Terrorists*, 6 *J. Int'l Crim. Just.* (2008) 541

Prilagodavanje prakse individualnih sankcija Saveta bezbednosti Ujedinjenih nacija zahtevima poštovanja ljudskih prava

SB je učinio izvesna poboljšanja prakse individualnih sankcija kako bi je, makar u izvesnoj meri, približio zahtevima koji proističu iz zaštite ljudskih prava. Šefovi država i vlada, okupljeni na zasedanju Generalne skupštine UN od 14. do 16. septembra 2005. godine, dokumentom koji je usvojen rezolucijom 60/1 od 16. septembra 2005. godine, pozivaju, između ostalog, SB da obezbedi poštene i jasne procedure za stavljanje pojedinaca i entiteta na liste za sankcije i skidanje ovih sa tih lista. Rezolucijom 1730 (2006) od 19. decembra 2006. godine i rezolucijom 1735 (2006) od 22. decembra 2006. godine SB je, zaista, poboljšao pomenute procedure. Ustanovljen je mehanizam u okviru sekretarijata UN kome su oni sa liste za sankcije mogli da se obraćaju sa zahtevima za skidanje sa liste. Drugom rezolucijom SB poziva države članice da obaveste pojedince i entitete koji su stavljeni na listu o razlozima njihovog stavljanja na listu, dakle o razlozima koji su javno saopšteni od strane komiteta za sankcije, da ih obaveste o posledicama stavljanja na listu i o postupcima za skidanje sa liste. Određeni su kriterijumi za skidanje sa liste.⁴ Neki pojedinci i kompanije su skinuti sa liste za sankcije.⁵

Pozvan od podsekretara za pravne poslove i pravnog savetnika UN, profesor Fassbender (Fassbender) je pripremio studiju pod naslovom „Ciljane sankcije i ispravan postupak – odgovornost Saveta bezbednosti Ujedinjenih nacija da obezbedi da se poštene i jasne procedure učine dostupnim pojedincima i telima pogođenim sankcijama na osnovu glave VII Povelje UN.“⁶ Smatrajući da individualne sankcije SB nemaju karakter krivičnih sankcija, profesor Fassbender smatra da nije nužno da zaštitni mehanizam zadovolji standarde koji se primenjuju u krivičnom postupku. Prema njegovom mišljenju SB bi obezbedio odgovarajuću zaštitu ako bi osnovao jedno od sledećih tela: nezavisan međunarodni sud ili tribunal, službu ombudsmana, inspekcijski panel po modelu inspekcijskog panela

⁴ O genezi ustanovljavanja procedure skidanja sa liste videti kod B. Fassbender, Targeted Sanctions Imposed by the UN Security Council and Due Process Rights, A Study Commissioned by the UN Office of Legal Affairs and Follow-Up Actions by the United Nations, 3 *Int'l Orgs L Rev*, (2006) 437

⁵ Lista je dostupna na <http://www.un.org/sc/committees/dfp.shtml>. Procedure stavljanja na listu i skidanja sa liste je ponovo dopunjavana rezolucijom SB 1822 (2008) od 30. juna 2008. godine i rezolucijom 1904 (2009) od 17. decembra 2009. godine.

⁶ B. Fassbender, Targeted Sanctions Imposed by the UN Security Council and Due Process Rights, A Study Commissioned by the UN Office of Legal Affairs and Follow-up Actions by the United Nations, 3 *Int'l Orgs L Rev*, (2006)

Svetske banke, istražnu komisiju ili komitet eksperata, kakav je osnovan članom 28 Međunarodnog pakta o građanskim i političkim pravima.⁷ Pripremajući izveštaje o crnim listama Saveta bezbednosti UN i Evropske unije za Komitet za pravne poslove i ljudska prava Saveta Evrope, Dick Marty (Dick Marty) je izrazio slično mišljenje. Smatra da bi idealno rešenje bilo ustanovljavanje nekog nezavisnog panela ili tribunala. Navodi, takođe, da bi jedna opcija mogla da bude i ombudsman.⁸

Dalji napredak SB u prilagođavanju prakse individualnih sankcijama zahtevima ljudskih prava je bio podstaknut presudama sudova Evropske unije u predmetima *Kadi* i *Al Barakat*.⁹ Sudovi EU su pomenutim presudama, o kojima će biti reči kasnije, izrazili na različite načine izvesno nezadovoljstvo u pogledu neodgovarajuće zaštite ljudskih prava u praksi individualnih sankcija SB. Sud EU je poništio uredbu kojom je rezolucija SB o nekim individualnim sankcijama implementirana u pravo EU. SB je posle ove presude rezolucijom 1904 (2009) od 17. decembra 2009. godine pozvao države članice i međunarodne organizacije da obaveste komitet za sankcije o svakoj sudskoj odluci ili postupku „tako da ih komitet može razmatrati kada on kontroliše liste za sankcije ili dopunjuje sažetke obrazloženja razloga za stavljanje na listu.“ SB je istom rezolucijom predvideo osnivanje službe ombudsmana na inicijalni period od 18 meseci. Generalni sekretar UN je pozvan da u saradnji sa Komitetom za sankcije imenuje za ombudsmana eminentnog pojedinca visokih moralnih svojstava, vioke nepristranosti i integriteta, sa visokim kvalifikacijama i iskustvima u relevantnim oblastima, kao što su ljudska prava, borba protiv terorizma i sankcije. Predviđeno je da ombudsman služi kao kanal za komunikaciju između pojedinaca, država na osnovu čijih informacija su pojedinci stavljeni na listu, drugih država i tela UN. Zainteresovane strane će moći da traže i primaju informacije preko ombudsmana.

Uprkos izvesnom napretku koji je postignut poslednjih godina, osnovni prigovori u pogledu odstupanja prakse individualnih sankcija od zahteva ljudskih prava i dalje nisu rešeni. SB može i dalje da stavlja pojedince i entitete na liste za sankcije pre no što ih sasluša u pogledu razloga zbog kojih ih stavlja na listu. Lica na listi i dalje ne raspolazu delotvor-

⁷ *Ibid.* 468, 469.

⁸ Explanatory memorandum, by Mr Dick Marty, Rapporteur, to the Report of the Committee on Legal Affairs and Human Rights on United Nations Security Council and European Union blacklists of 16 November 2007, Doc. 11454, para. 65

⁹ Case T-306/01 *Yusuf and Al Barakaat International Foundation v Council and Commission*, Case T-315/01 *Kadi v Council and Commission*, judgments the CFI of 21 September 2005, Joined Cases C-402/05 P and C-415/05 P, *Kadi and Al Barakaat International Foundation v. Council and Commission*, Judgment of the ECJ of 3 September 2008.

nim pravnim lekom za osporavanje stavljanja na listu. Ombudsman može da bude od izvesne koristi ali on nema ovlašćenje da lice skine sa liste ako utvrdi da nema opravdanja za primenu sankcija protiv tog lica. Potreban je, dakle, dalji napredak da se praksa individualni sankcija SB usaglasi sa zahtevima ljudskih prava. Stavljanje pojedinaca ili entiteta na liste za sankcije i njihovo skidanje sa ovih lista ne bi smelo da bude jedino stvar političkog odlučivanja petnaest država članica SB. Potrebno je da se uspostavi jedno telo nezavisno od SB koje bi bilo nadležno da razmatra žalbe lica pod sankcijama i da ukine odluku komiteta za sankcije SB ako nađe da ova nije zasnovana na tačno utvrđenim činjenicama.

Prepreke za uspostavljanja nezavisne kontrole odluka Saveta bezbednosti UN o individualnim sankcijama

Postoje dve prepreke nezavisnoj kontroli odluka SB o individualnim sankcijama: imunitet koji uživaju UN i posebna priroda akata SB.

Stavom 1 člana 105 Povelje UN je predviđeno da će Organizacija uživati na teritoriji svakog člana privilegije i imunitete potrebne za ostvarivanje ciljeva Organizacije. Ovo pravilo je dalje razvijeno u Konvenciji o privilegijama i imunitetima Ujedinjenih nacija od 3. februara 1946. godine. Odeljkom 2. člana 2 ove Konvencije je predviđeno da UN uživaju imunitet od bilo kog pravnog postupka, izuzev kada se Organizacija izričito odrekne imuniteta. Odeljkom 30 člana 8 iste Konvencije je predviđena nadležnost Međunarodnog suda za rešavanje sporova između UN i države članice u pogledu ove Konvencije. U slučaju spora može da se traži savetodavno mišljenje Međunarodnog suda koje se, shodno, pomenutom propisu smatra odlučujućim u spornom odnosu. Kada smatra da se imuniteti UN krše, Organizacija se ne usteže da traži savetodavno mišljenje Međunarodnog suda i da tako obezbedi poštovanje svojih imuniteta.¹⁰ Imuniteti UN čine, dakle, ozbiljnu prepreku svakoj nacionalnoj kontroli odluka Saveta bezbednosti o individualnim sankcijama.

Džon Forster Dalas je još 1950. godine ukazao na posebnu prirodu akata SB:

„Savet bezbednosti nije telo koje samo izvršava dogovoreno pravo. On je sam po sebi zakon. Ako smatra neku situaciju pretnjom miru, on može da odluči koje mere će se preduzeti. Nema pravnih načela koje bi on sledio; on

¹⁰ *Difference Relating to Immunity from Legal Process of a Special Rapporteur of the Commission on Human Rights*, Advisory Opinion, 1. C. J. Reports 1999. str. 62. *Applicability of Article VI, Section 22, of the Convention on the Privileges and Immunities of the United Nations*, Savetodavno mišljenje od 15. decembra 1989, I.C.J. Reports, 1989, str. 177.

može da odluči saglasno onome što misli da je odgovarajuće. On bi mogao da bude instrument koji omogućuje nekim silama da unaprede svoje sebične interese na štetu drugih¹¹

Ako se čita tekst Povelje UN može da se vidi, i bez naročite analize, da stvari ne stoje baš tako kako ih je predstavio Džon Forster Dalas 1950. godine. Stavom 1 člana 24 Povelje UN država članice su prenele primarnu odgovornost za očuvanje međunarodnog mira i bezbednosti na SB kako bi obezbedile hitnu i efektivnu akciju i složile su se da SB deluje u toj oblasti u njihovo ime. Stavom 2 istog člana je, međutim, eksplicitno rečeno da će SB vršeći svoje dužnosti delovati saglasno ciljevima i načelima Ujedinjenih nacija. Postoje, dakle, pravna načela koje bi SB trebalo da sledi. Međunarodni sud je na stanovištu da politički karakter organa ne oslobađa organ obaveze da poštuje propise osnivačkog ugovora kada ovi čine granice njegovog ovlašćenja ili kriterije za odlučivanje.¹² Pitanje je, međutim, koliko druga opšta pravila međunarodnog prava vezuju Savet bezbednosti.¹³ Venecijanska komisija smatra da opšta pravila međunarodnog prava obavezuju Savet bezbednosti.¹⁴

Ovo pitanje je razmatrano pred Međunarodnim sudom u slučaju *Lockerbi*. Član 39 Povelje UN je naveden kao suštinski razlog nepodobnosti odluka SB da potpadnu pod neku sudsku kontrolu. Ovim članom je predviđeno da Savet bezbednosti preduzima mere u slučajevima agresije, povrede mira ili pretnje međunarodnom miru i bezbednosti. Ne postoje pravni kriteriji koji bi dali odgovor na pitanje da li je nešto pretnja miru i bezbednosti. To spada u domen diskrecione odluke Saveta bezbednosti. Povelja UN ostavlja ovo pitanje u isključivoj nadležnosti UN. Ako bi sud odlučivao o ovom pitanju, on bi preuzeo ulogu SB, što bi bilo suprotno Povelji UN.¹⁵

¹¹ John Forster Dulles, *War or Peace*, Njujork, 1950, str. 194-195. Navedeno prema M. Bedjaoui, *Nouvel ordre mondial et controle de la legalite des actes du Conseil de securite*, Brisel, 1994, str. 11.

¹² *Advisory Opinion concerning Conditions of Admission of a State to Membership in the United Nations* I.C.J. Reports 1948, str. 64.

¹³ I. Brownlie, *The Decisions of Political Organs of the United Nations and the Rule of Law, Essays in Honour of Wang Tieya*, R. St. Macdonald, ed. Kluwer Academic Publishers, Martinus Nijhoff, 1993, str. 96. I. Brownlie, *The Role of the Security Council and the Rule of Law, International Law at the Fiftieth Anniversary of the United Nations*, Academy of International Law, RC, Vol. 255, 1995, str. 211; S. Đorđević, *The Control of the Legality of the Acts of the United Nations Security Council, Facta Universitatis, Series Law and Politics*, vol. 1, br.4, 2000, str. 371.

¹⁴ *Opinion on Human Rights in Kosovo: Possible Establishment of Review Mechanisms*, Adopted by the Venice Commission on its 60th Plenary Session, Venice 8-9 October 2004, para. 78. <http://venice.coe.int>

¹⁵ Mr. Hardie, Public sitting, held on Tuesday 14 October 1997, at 10 a.m., at the Peace Palace, in the case concerning Questions of Interpretation and Application of the 1971

Nepobitna je činjenica, ipak, da stav 2 člana 24 Povelje UN obavezuje SB da sve svoje aktivnosti vrši u skladu sa ciljevima i načelima UN. Nesporno je, takođe, da je jedan od ciljeva UN ostvarivanje međunarodne saradnje radi unapređivanja poštovanja ljudskih prava i sloboda. U Izjavi od 22. juna 2006. godine, pod nazivom „Jačanje međunarodne vladavine prava i održavanje međunarodnog mira i bezbednosti,“ predsednik SB kaže: „Savet bezbednosti pridaje vitalni značaj unapređivanju pravde i vladavine prava, uključujući poštovanje ljudskih prava, kao neodvojivi elemenat trajnog mira.“¹⁶ Ljudska prava nisu neograničena pravna ovlašćenja pojedinaca. Postoje legitimna ograničenja kao što je očuvanje nacionalne bezbednosti ili očuvanje međunarodnog mira i bezbednosti. Ova ograničenja ne izmiču sudskoj kontroli u pogledu svoje opravdanosti i proporcionalnosti. U tom pogledu nema opravdanja da se pravi razlika između nacionalnog staranja za očuvanje nacionalne bezbednosti i staranja SB za međunarodnu bezbednost. Pravo na pristup sudu je priznato kao osnovno pravno načelo.¹⁷ Bez poštovanja ovog prava, koncept vladavine prava ostaje za pojedinca samo iluzija.

Slučajevi posredne i neposredne sudske kontrole odluka Saveta bezbednosti

Savet EU je implementirao individualne sankcije protiv nekih pojedinaca i entiteta za koje je navedeno da su povezani sa Osamom Bin Ladenom i Al Kaidom a koje su određene rezolucijom SB 1333 (2000). On je implementirao ove sankcije putem nekoliko uredbi koje je doneo 2001. i 2002. godine. Gospodin Jasin Abdulah Kadi (Yassin Abdullah Kadi) i međunarodna fondacija Al Barakat (the Al Barakaat International Foundation), između ostalih, podnelu su tužbu Prvostepenom sudu EZ tražeći da ovaj poništi uredbu Saveta (EZ) br. 881/2002 od 27. maja 2002. godine,¹⁸ kojom su implementirane pomenute sankcije SB, navodeći povredu prava da budu saslušani, prava na poštovanje svojine i prava na sudsku zaštitu kao razloge zahteva za poništaj. Prvostepeni sud EZ je odbacio tužbeni zahtev da ispita usaglašenost navedene uredbe sa ljudskim pravima koja su zaštićena pravom EU jer bi to značilo indirektnu kontrolu zakonitosti odluke SB, pošto se izvor navodne nezakonitosti ne nalazi

Montreal Convention arising from the Aerial Incident at Lockerbie (Libyan Arab Jamahiriya v. United Kingdom), Preliminary Objections, Verbatim Record, CR 97/17, para. 5.8.

¹⁶ S/PRST/2006/28 See suggestions how the SC could support the rule of law in S. Chesterman, *The UN Security Council and the Rule of Law*, New York University School of Law, *Public Law & Legal Research Paper Series Working Paper* No. 08–57, November 2008, dostupno na <http://ssrn.com/abstract=1279849>

¹⁷ *Golder v The United Kingdom*, (App. No. 4451/70) presuda od 21. februara 1975, para. 35

¹⁸ OJ 2002 L 139/9

u usvajanju uredbe već u samoj rezoluciji SB.¹⁹ On ističe da je indirektna kontrola zakonitosti odluka SB zabranjena kako međunarodnim pravom tako i pravom EU.²⁰ Prvostepeni sud kaže i sledeće:

„Međunarodno pravo... dozvoljava zaključak da postoji granica načela da rezolucije Saveta bezbednosti proizvode obavezujuće dejstvo: naime, one moraju da poštuju osnovna pravila peremptornog prava jus cogensa. Ako bi one propustile da to učine... one ne bi bile obavezujuće za države članice UN, i prema tome, ni za Zajednicu.

Indirektna sudska kontrola Suda u vezi tužbe za poništaj akta Zajednice, u vezi koga nikakva diksrecija ne može da se vrši u pogledu obezbeđivanja dejstva rezolucije Savete bezbednosti može, zato, u nekim okolnostima da se protegne na određivanje da li su poštovaana superiorna pravila međunarodnog prava, od koji niti države članice, niti tela UN ne mogu da odstupe jer ona čine 'načela međunarodnog prava koja se ne smeju prekoračiti'...“²¹

Pošto je našao da u slučaju konkretnih tužbi nije reč o povredama kogentnih pravila, Prvostepeni sud je odbacio tužbe. Ipak, Prvostepeni sud EZ smatra da odluke Saveta bezbednosti podležu indirektnoj sudskoj kontroli ako se njima dira u kogentno pravo.

Gospodin Kadi i međunarodna fondacija Al Barakat su podneli žalbe Sudu EZ. Sud EZ je spojio ova dva predmeta, uvažio žalbe i poništio presude Prvostepenog suda.²² Polazište Suda EZ je da međunarodne obaveze ne derogiraju ustavna načela prava zajednica, da zajednice preduzimajući bilo koje akte moraju da poštuju ljudska prava i da sudovi zajednica uvek imaju nadležnost da kontrolišu da li zajednice svojim aktima poštuju ljudska prava. Sud EZ smatra da kontrola zakonitosti rezolucija međunarodnog tela, čak ako bi ta kontrola bila ograničena na ispitivanje saglasnosti rezolucije sa kogentnim pravom, ostaje izvan nadležnosti sudova zajednica. Međutim, Sud EZ smatra da su sudovi zajednica nadležni da kontrolišu zakonitost akata zajednica kojima se implementiraju rezolucije međunarodnih tela i da nalazi sudova zajednica da su impnenitirajući akti zajednica suprotni višim pravilima prava zajednica ne dovodi u pitanje primat međunarodnih obaveza.²³

¹⁹ Case T-306/01 *Yusuf and Al Barakaat International Foundation v Council and Commission*, Case T-315/01 *Kadi v Council and Commission*, judgments of the CFI of 21 September 2005

²⁰ *Yusuf and Al Barakaat International Foundation*, paras 266, 273, 274, *Kadi*, para. 215, 222, 223.

²¹ *Yusuf and Al Barakaat International Foundation*, paras 281, 282, *Kadi*, para. 230, 231.

²² Joined Cases C-402/05 P and C-415/05 P, *Kadi and Al Barakaat International Foundation v. Council and Commission*, Judgment of the ECJ of 3 September 2008.

²³ *Ibid.* para. 285-288. Vidi kritiku dualističkog pristupa Suda EZ u De Búrca, 'The European Court of Justice and the International Legal Order after *Kadi*' 1 *Jean Monnet Working Papers* 2009.

Pošto je našao da se implementirajućom uredbom Saveta (EZ) br. 881/2002 krše osnovna ljudska prava, Sud EZ je poništio ovu uredbu u meri u kojoj se ona tiče tužioca. Saglasno rezonovanju Suda EZ, rezolucije SB su ostale van kontrole i pravno netaknute. Sud je primetio da Povelja UN ne nameće poseban model za implementaciju rezolucija SB jer se njima obezbeđuje dejstvo u unutrašnjem poretku saglasno postupku koji odredi država članica.²⁴ Ovo je tačno ali ne pomaže mnogo. Države članice mogu da u postupku implementacije rezolucija SB kontrolišu da li su te rezolucije u saglasnosti sa ljudskim pravima ali, ako bi našle da nisu, one bi jedino mogle da sa obrate SB i da traže korekciju. Same ne bi mogle da učine bilo kakvu korekciju a da se time ne ogreše o svoju obavezu zasnovanu članom 25 Povelje UN da izvrše svaku odluku SB saglasno Povelji. U svakom slučaju bi rizikovale da SB iznese stvar pred Međunarodni sud ili, možda, neke teže mere. Zaista, i pomenuta presuda Suda EZ kojom je poništena uredba Saveta (EZ) br. 881/2002 nije proizvela dejstva koja bi konfrontirala države članice EU sa SB. Sud EZ je ostavio rok od tri meseca institucijama Unije da realizuju presudu. Na zahtev Predsedništva EU, komitet za sankcije je dostavio na „nepresedentalnoj osnovi“ tekstualni sažetak raloga (the narrative summaries of reasons) za stavljanje na listu gospodina Kadija i međunarodne fondacije Al Barakat.²⁵ Komisija EU je dostavila ovaj tekstualni sažetak razloga pomenutom gospodinu i fondaciji i ostavila im je priliku da se ovi izjasne u pogledu navedenih razloga, što su oni i učinili. Pošto je razmotrila njihova izjave, i „imajući u vidu preventivnu prirodu zamrzavanja fondova i ekonomskih resura,“ Komisija je našla da je stavljanje na listu gospodina Kadija i međunarodne fondacije Al Barakat bilo opravdano razlozima njihove povezanosti sa Al Kaidom. Ona je usvojila novu uredbu ostavljajući Kadija i fondaciju na listi za sankcije i obezbedila je retroaktivno dejstvo ove uredbe od momenta donošenja poništene uredbe Saveta (EZ) br. 881/2002.²⁶ Ovo je bio vrlo sofisticiran način korigovanja povreda ljudskih prava, koje je konstato-
vao Sud EZ. Tužiocima su dobili izvesno proceduralno zadovoljenje: dobili su priliku da se izjasne o razlozima stavljanja na listu za sankcije.

²⁴ Ibid. para. 298.

²⁵ The Report of the Security Council Committee established pursuant to resolution 1267 (1999) concerning Al-Qaida and the Taliban and associated individuals and entities containing an account of the Committee's activities from 1 January to 31 December 2009, S/2009/676, para. 20.

²⁶ Regulation (EC) No. 1190/2008 of 28 November 2008 amending for the 101st time Council Regulation (EC) No 881/2002 imposing certain specific restrictive measures directed against certain persons and entities associated with Usama bin Laden, the Al-Qaida network and the Taliban, OJ 2008 L 322/25.

U stvari, institucije EU nisu mogle više da urade. Da su ukinule sankcije prema tužiocima, dovele bi države članice EU u situaciju da ne ispunjavaju svoju obavezu iz člana 25 Povelje UN, odnosno da ne izvršavaju odluku SB. Komitet za sankcije SB je odlučio da međunarodnu fondaciju Al Barakat skine sa liste za sankcije u 2009. godini.²⁷ Iako je, možda, inicirana presudom Suda EZ, to je, ipak, odluka komiteta za sankcije.

Prvi slučaj direktne međunarodne sudske kontrole zakonitosti odluke SB je bila odluka žalbenog veća Međunarodnog krivičnog tribunala za bivšu Jugoslaviju u slučaju Duška Tadića od 2. oktobra 1995. godine.²⁸ Odbrana Duška Tadića je osporavala pravnu valjanost osnivanja Tribunala navodeći da se njegovim osnivanjem krši pravo na sud osnovan zakonom. Tribunal je osnovan rezolucijama SB, posebno rezolucijom 827 (1993) od 25. maja 1993. godine. Prvostepeno veće je odbilo da razmatra ovaj prigovor smatrajući da je bez nadležnosti da kontroliše legalnost osnivanja Tribunala pošto je to „političko pitanje“ koje nije pogodno za sudsko rešavanje.²⁹ Žalbeno veće je, suprotno stavu Prvostepenog veća, našlo da je nadležno za ovo pitanje.³⁰ Ono je istražilo ovlašćenje SB da se pozove na glavu VII Povelje UN pri osnivanju Tribunala, te mere koje SB može da preduzme na osnovu glave VII Povelje UN, ustanovljavanje Tribunala kao preduzimanje jedne od tih mera, koji propis iz glave VII Povelje čini osnov ove odluke, da li je osnivanje Tribunala na ovaj način suprotno pravu na sud koji je osnovan zakonom i sl.³¹ Pošto je razmotrilo ova pitanja, Žalbeno veće je našlo da je osnivanje tribunala bilo pravno valjano.

Zaključna razmatranja

Navedeni slučajevi posredne i neposredne sudske kontrole odluka SB su svakako značajni jer su srušili jedan politički stav o sudskoj nedodirljivosti odluka SB. Oni pokazuju i suštinsku razliku između posredne i neposredne kontrole. Posredna kontrola, kontrola preko im-

²⁷ The report of the Security Council Committee established pursuant to resolution 1267 (1999) concerning Al-Qaida and the Taliban and associated individuals and entities containing an account of the Committee's activities from 1 January to 31 December 2009, S/2009/676, 14.

²⁸ *Prosecutor v. Dusko Tadic*, Decision on the defence motion for interlocutory appeal on jurisdiction, adopted by the Appeals Chamber of the International Criminal Tribunal for the Former Yugoslavia on 2 October 1995.

²⁹ Ibid. para. 13 – 20.

³⁰ Ibid. para. 22.

³¹ Ibid. para. 22 – 48.

plemenirajućeg akta, ne može da bude pravno delotvorna. Gore je pomenuto da je SB rezolucijom 1904 (2009) od 17. decembra 2009. godine pozvao države članice i međunarodne organizacije da obaveste komitet za sankcije o svakoj sudskoj odluci ili postupku „tako da ih komitet može razmatrati kada on kontroliše liste za sankcije ili dopunjuje sažetke obrazloženja razloga za stavljanje na listu.“ On nije pokazao neprijateljski stav prema ideji da se nacionalni sudovi bave individualnim sankcijama koje je on nametnuo. Sa obizrom da su dve članice EU istovremeno i dve stalne članice SB, ovakav stav SB je potpuno razumljiv. Međutim, naravno, on se nije obavezao da će poštovati odluke nacionalnih sudova već jedino da će ih razmotriti. Ako bi neki nacionalni sud našao da je primena individualnih sankcija nelegalna sa stanovišta ljudskih prava, ta država bi jedino mogla da presudu prosledi SB sa molbom da je razmotri i uvaži ali bez odluke SB sama ne bi mogla da ukine sporne sankcije a da time ne povredi svoju obavezu iz člana 25 Povelje UN. Imajući u vidu nedovoljno jasnu odredbu iz člana 25 Povelje UN prema kome je država članica dužna da izvrši svaku odluku SB u skladu sa Poveljom, ona bi mogla, tvrdeći da sporna odluka nije u skladu sa Poveljom jer se njom krše ljudska prava, da odbije izvršenje odluke. Međutim, EU čija su dve države članice istovremeno stalne članice SB nije se odlučila za ovu opciju. Jasno je da bi država koja bi izabrala ovakvo tumačenje člana 25 Povelje rizikovala, najmanje, da uđe u spor sa UN pred Međunarodnim sudom ili, u gorem slučaju, da sama bude izložena sankcijama SB.

Delotvorna zaštita bi mogla da dođe od strane međunarodnog suda koji bi imao nadležnost da kontroliše odluke SB o individualnim sankcijama. Baš kao što je osnovala Administrativni sud UN za rešavanje radnopravnih sporova između UN i službenika zaposlenih u UN, tako bi mogla i da osnuje sud UN za ljudska prava, koji bi kontrolisao, između ostalog odluke SB o individualnim sankcijama. U savetodavnom mišljenju o dejstvima presuda o kompenzaciji koje je doneo Administrativni tribunal UN, Međunarodni sud kaže:

„Prema mišljenju Suda, teško da bi bilo saglasno sa izraženim ciljem u Povelji da se unapredi sloboda i pravda za pojedince i sa konstantnim nastojanjem UN Organizacije da unapredi ovaj cilj da se ne obezbedi sudsko ili arbitražno sredstvo osoblju za rešavanje sporova koji mogu da se pojave među njima.“³²

³² *Effect of awards of compensation made by the U. N. Administrative Tribunal, Advisory Opinion of July 13th, 1954, I.C. J. Reports 1954, 57*

Isti razlog bi mogao da se navede i za osnivanje suda UN za ljudska prava. U istom mišljenju Sud nalazi da je Generalna skupština UN bila ovlašćena za osnivanje Administrativnog tribunala UN. Ovaj nalaz zasniva na činjenici da su sporovi između Organizacije i osoblja neizbežni, da ni jedan glavni organ UN nije nadležan da rešava ove sporove te da član 105 Povelje UN, koji garantuje imunitete, sprečava da ove sporove rešavaju nacionalni sudovi. Iste činjenice zahtevaju i osnivanje suda UN za ljudska prava.³³

³³*Ibid.* 56.

*Rodoljub Etinski, Ph.D., Full Professor
Faculty of Law Novi Sad*

Individual Sanctions of the Security Council of the United Nations and Protection of Human Rights

Abstract

In last fifteen years the Security Council of the United Nations (SC) begun to use sanctions against individuals, groups or other entities. These sanctions are named „targeted” or “smart” sanctions and they escape negative sides of some sanctions against states. The main reason of these individual sanctions is that the SC influences individuals to respect certain obligations imposed by the SC, it is that individuals abandon activities against international peace and security. These sanctions amount freezing financial assets of the individuals and entities, prohibition of the entry into or transit through the territories of Member States, prevention of supply these individuals of certain goods and services and similar measures. Obviously, these sanctions interfere in certain human rights of targeted individuals. And, the main problem is that SC, using these sanctions, does not respect the rights of the individuals to be heard and that targeted individuals are without any effective remedy against SC decision putting them on sanctions list.

The SC has changed and modified its practice of individual sanctions to satisfy human rights requirements. SC Resolution 1904 (2009) of 17 December 2009 invites member states and international organizations to inform the Sanctions Committee of any relevant court decisions and proceedings “so that the Committee can consider them when it reviews a corresponding listing or updates a narrative summary of reasons for listing;...” The SC decides by the same resolution that the Sanctions Committee will be assisted by an Office of Ombudsperson for an initial period of 18 months. The 2008 judgment of the Court of European Communities (ECJ) in *Kadi and Al Barakaat* stimulated SC to progress in its practice of individual sanctions towards respect of human rights. In spite of clear progress, the right to effective remedy remains unsatisfied. Practical con-

sequences of the 2008 judgment of the ECJ disclose that internal judicial review of an internal act implementing SC resolution cannot be the solutions. The ECJ annulled the Council regulation implementing SC resolution but applicants Mr. Kadi and Al Barakaat International Foundation remained on the sanctions list after they got an opportunity to comment reasons for their appearing on the list. Any other consequences of the judgment in sense of de-listing of applicants by EU institutions would confront 27 EU member states with SC. It means that only an UN Human Rights Court would be in position to provide effective remedies to targeted individuals. It might be established by a decision of the General Assembly in the same way as the UN Administrative Tribunal was established.

Key words: the Security Council, individual sanctions, human rights, judicial review