

Марко Б. Димитријевић
Универзитет у Нишу
Правни факултет у Нишу
markod1985@prafak.ni.ac.rs
ORCID ID: 0000-0003-4406-9467

О РЕЛАТИВИЗОВАЊУ ИМУНИТЕТА ЦЕНТРАЛНИХ БАНАКА У САВРЕМЕНОМ МОНЕТАРНОМ ПРАВУ*

Сажетак: Предмет анализе у раду јесте утврђивање обележја и начина имплементације имунитета централних банака у међународном монетарном порећу који у околностима сложених теоријских односа у свету више не представља недодирљив концепт савремене монетарне теорије. У том смислу, у раду се полази до хипотезе да ограничења у дефинисању имунитета централних банака морају бити јавно утемељена и примењивана на крајње рескриптивном начину од стране монетарног законодавца, јер у суштини моћ имати далекосежне рејеркусије на институције институционалне, финансијске и функционалне независности у раду централних банака као чувара монетарног суверенитета. Испражвање се у првом делу рада односи на проблематику нормативног регулисања јавне заштите у раду централних банака у уредном дискурсу, док се у наставку темеља разматра концепт признавања изв. фундаменталних права централних банака. Предмет посебне пажње аутора јесте идентификовање јавне основа и разматрање домаћаја примене економских санкција у пословању централних банака иде применом домаћој, аксиолошкој и уредној метода аутор настоји да укаже на највеће дилеме монетарноправних аспекти сужавања имунитета централних банака и његове импликације на очување монетарне стабилности као глобалног јавног добра.

* Рад је настао као резултат финансирања од стране Министарства науке, технолошког развоја и иновација, по Уговору евиденциони број 451-03-137/2025-03/ 200120 од 4. 2. 2025. године. У складу са Агендом за одрживи развој до 2030. године (А/RES/71/313), овај документ је повезан са циљем одрживог развоја бр. 16: Промовисање мирних и инклузивних друштава на путу ка одрживом развоју, обезбеђивање приступа правди за све и изградња делотворних, поузданих и инклузивних институција на свим нивоима.

Кључне речи: *монетарно право, монетарни суверенитет, имунијетет централне банке, економске санкције.*

1. УВОД

Иако пракса наметања економских санкција у међународном монетарном праву не представља новину у пракси јер државе већ дуго времена било самостално, било путем чланства и учешћа у раду различитих међународних монетарних и финансијских организација исте користе као инструмент усмеравања политике односа са иностранством, у последњој деценији се може уочити тенденција (радикалне) еволуције коришћења економских санкција на приступу који више није тако рестриктиван. Економске санкције, иначе, представљају посебну категорију рестриктивних мера које се као такве могу примењивати према физичким или правним лицима у циљу спречавања обављања одређене активности па се поред економских могу јавити и у форми трговних санкција, авионских и путних рестриција. И поред тога што у монетарној историји постоје значајни примери изрицања таквих санкција делује да у последње време њихова екстензивна примена без претходно јасно утврђених последица на положај и улогу централних банака у монетарном поретку захтева свеобухватна и практична истраживања ради идентификовања њиховог правног основа (који мора бити неспоран, како у националном, тако и у међународном правном корпусу) и дејстава на мандат централних банака. Монетарне и финансијске димензије економских санкција све више бивају заступљене у санкционим стратегијама.¹ Економске санкције имају значајан утицај на регулисање монетарних токова, већ утемељене обавезе централних банака и трансмисионе монетарне механизме што ионако преоптерећеној структури њиховог примарног и секундарног мандата додаје нове обавезе које могу бити у конфликтном односу са акцијама које предузима на терену очувања ценовне и опште финансијске стабилности.

Са друге стране, учествовање централне банке у спољној политици и није толико неочекивано, јер јачање њене позиције у политици јавног дуга (где, данас, неретко постаје главни поверилац или жирант владе) намеће такве поступке и имплицира преиспитивање констелације између извршне и врховне монетарне власти. Са обављањем функције банке последњег уточишта у околностима глобалних финансијских криза и спашавањем финансијски неодговорних влада које своје јавне финансије нису могле водити у складу са усвојеним фискалним правилима, централне банке добијају карактеристике посебних

¹ Chiara Zilioli, Régis Bismuth, Luc Thévenoz, *International Sanctions: Monetary and Financial Law Perspectives*, Brill Nijhof 2024, 2-9.

квази-владиних агенција које уколико и нису повериоци јавног дуга, у већини случајеве пружају своје гаранције и стручну експертизу влади као дужнику.² Свакако, на овом месту *морамо имати* у виду да обављање ове функције није резултат природне узводне еволуције регулаторних надлежности централних банака (јер су, шта више, врло децидно дуго времена биле забрањене актима примарног монетарног законодавства) већ реакција на новонастале потребе у околностима криза у којима су централне банке широм света несумњиво показале јасну бригу за монетарне кориснике и поштовање начела кохезије и солидарности (посебно приметне у околностима пандемије проузроковане Ковид-19) што је свеукупно посматрано допринело позиционирању и поимању јавноправног монетарног менаџмента на један хуманији начин.

Монетарни законодавац у свим упоредним јурисдикцијама посебну пажњу посвећује заштити имовине коју централне банке имају на ручунима иностраних банака ван граница своје јурисдикције, где та заштита постаје све интензивнија и уређенија и поред праксе све учесталије примене различитих финансијских санкција које подривају поставке о имунитету централних банака било да се то правда изостанком независности монетарне од извршне власти (тј. њиховим удруживањем у околностима царинских или оружаних сукоба) или као контрамера на поступање централне банке којом се крше норме међународних финансијских уговора у којима она учествује што може иницирати и бројне парничне поступке. Управо у циљу избегавања судских поступака за утврђивање правне оправданости и утемељења за изрицање санкција којима се нарушава имунитет од гоњења и извршења над имовином централне банке (а то бесповратно нарушава и њен кредибилитет у монетарном саобраћају) потребна је нарочита опрезност и исцрпна анализа могућих последица примене таквих мера у пракси. Гарантовање имунитета централној банци није подривање етаблираних механизма њене одштетне одговорности и минимизирања демократске одговорности у савременом друштву већ услов поступања *de lege artis* ради постизања монетарне стабилности и заштите права грађана на чврсту, стабилну и сигурну валуту. Морамо имати у виду да се данас више него икада раније од централних банака захтева да буду транспарентне у свом раду те се њихова целокупна активност налази под режимом строго дефинисање унутрашње и (или) спољашње ревизорске контроле (зависно од решења кој су уврђена у монетарним јурисдикцијама), система надзора од стране других националних или наднационалних субјеката сходно преузетим обавезама из уговора о међународној монетарној сарадњи, чланства у међународним организацијама и (или) дужности сходно

² Више о томе у: Ernest Patrikis, "Sovereign Immunity and Central Bank Immunity in the United States", In: Current Legal Issues Affecting Central Bank, Vol. I, (ed. by M. R. Effiros), IMF Press 1992, 159-166.

ратификованим прописима о спречавању финансијских превара и спречавању финансирања тероризма у међународним оквирима.³

По окончању „хладног рата“ законодавци свих монетарних јурисдикција у свету уложили су додатне напоре на развијању програма националних политика заснованих на тзв. заједничким санкцијама које би у садејству са унилатералним економским санкцијама омогућиле одржавање глобалне безбедности и дипломатског реда, где је осмишљавање концепта тзв. паметних таргетираних санкција постало јако популарно у пракси.⁴ За разлику од заједничких санкција код којих је објекат примене цео економски систем једне државе (или њени најзначајнији сектори) паметне санкције се изричу само према ужем кругу субјеката за које се верује да су непосредно одговорни за предметне активности чиме се смањује њихов друштвени трошак изражен у губицима којим су грађани погођене земље изложени директно или индиректно (најчешће кроз пораст или несташицу одређених производа на тржишту). Важно је напоменути да у праву Европске уније (ЕУ) санкције могу имати *двојак њавни основ*: први, утврђен ратификованим актима Савета безбедности Уједињених нација (УН) и онај који ЕУ уврђује самостално и независно од УН. Тако, примера ради у случају санкција изречених централној банци *Русије* треба напоменути да оне нису изречене од стране УН, већ Сједињених америчких држава (*САД*) и *ЕУ* (која је током јула 2023 године усвојила једанаест пакета санкција са циљем да ослаби њене могућности за даље финансирање оружаних сукоба са *Украјном* услед *prima facie* кршења принципа међународног права). Управо је ова пракса потврдила тезу о својеврсној милитаризацији монетарне политике и монетарног законодавства за сврхе које нису својствене суштини и вредностима монетарне норме што може бити значајан преседан у даљој конвергенцији мера и инструмената спољне и монетарне политике.

Концепт државног имунитета јесте значајна процедурална баријера за евентуално практиковање судске власти над имовином других држава које се ту налазе што значи да се тако пружа свеобухватан систем заштите имовине (и са њом везаних права) од гоњења судова других држава што произлази из принципа *par in a parem non habet imperium*.⁵ Централне банке свој имунитет уживају у наведеном контексту једино уколико наступају са позиције *acta juri imperii*, а не *acta iuri gestionis*.⁶ У пракси још увек не постоје

³ Ingrid Wuerth Brunk, *Does Foreign Sovereign Immunity Apply to Sanctions on Central Banks?*, The Lawfare Institute in Cooperation with Brookings 2022, 3.

⁴ Janis Zelmenis, „Legal Basis of Sanctions against Russia and Asset Confiscation“, *Socrates* 1/2023, 74-80.

⁵ Hazel Fox, Philippa Webb, *The Law of State Immunity*, Oxford University Press 2015, 26.

⁶ Damian Pulgar Guerrero, *State Immunity and Its Impact on Certain Central Bank Sanctions*, *Iuridicum* 2022, 29-30.

јасни инструменти који би омогућили прецизно и поуздано идентификовање наведеног поступања, али се може закључити (барем у случају санкција које су САД увеле централној банци Русије) да у околностима када имовина централне банке није била предмет судског извршења, поступања или заплене и нема повреде имунитета централне банке што је, свакако, помало манипулативно тумачење ордеаба о имунитету централне банке и саме сврхе постојања тих решења у савременом монетарном законодавству што нас доводи до дистинкција режима између *de facto* и *de jure* потврде имунитета централне банке.

Занимљиво је приметити да у упоредноправним студијама о коришћењу економских инструмената за постизање социјалних циљева постоји хегемонија скептицизма на готово глобалном нивоу, а која се огледа у пролиферацији таквих инструмената у вишедеценијској пракси западних земаља (док представници неолиберализма подржавају схватања о ефикасности економских санкција за позиционирање држава на светском тржишту).⁷ Мада су прерогативи који произлазе из структуре монетарног суверенитета неспорни поготово у домену *lex monetae*, тј. исконског права државе да дефинише, издаје и штити новац, упитно је да ли и у којој мери држава остварује утицај ван граница своје монетарне јурисдикције (где у случају Европске монетарне уније (ЕМУ), тај утицај постоји јер државе на путу евроинтеграција своје национално монетарно законодавство обликују према решењима које постоје унутар ЕМУ). Стога делује да валута у којој се одобравају програми међународне финансисјке подршке трећим земљама поготово држави која утврђује ту валуту као своју званичну монетарну јединицу (а најчешће је долар у питању) пружа *de jure* моћ америчкој монетарној јурисдикцији са широким дијапазоном потенцијалне примене различитих репресивних мера.⁸ У складу са претходно наведеном појавом милитаризације инструмената монетарних и банкарских финансија, САД свој утицај остварују преко SWIFT мреже (система директне комуникације између банака) као специфичног геополитичког средства због трансакција са иранским банкама (чак иако су исте биле у складу са меродавним одредбама права ЕУ).

Наведено говори о томе да чисто формалистичко поимање међународног права које полази од сагласности држава и једнакости њиховог суверенитета пренебрегава битну чињеницу да постоји и мноштво институционалних, дисциплинарних и когнитивних предности којима државе тзв. *глобалног Севера* (овде, развијене западне земље) намећу стандарде у креирању решења држава *глобалног Југа* (земаља у развоју) што значи да државе које емитују „светску валуту“ уживају диспропорционално много више привилегија од

⁷ Ntina Tzouvala, Sanctions, „Dollar Hegemony, and the Unraveling of Third World Sovereignty”, *The Yale Journal of International Law* 1/2023, 1-25.

⁸ *Ibidem*, 5.

осталих земаља чија валута то није или није у довољној мери. Стога се у англоамеричком монетарном праву у различитим студијама новац све више посматра и као *sui generis* демократско средство наглашавајући његово порекло као државног пројекта (потврда државног номинализма који своје место проналази у уставу) и његов потенцијал у усмеравању демократског јавног управљања, али истовремено носи опасност од арбитрарног тумачења одредаба и принципа међународног права на начин који одговара интересима те државе.⁹ На овом месту морамо указати на чињеницу да су истраживања које централне банке спроводе на терену издавања дигиталног јавног новца проузроковане успехом дигиталног јена који *централна банка Кине* издаје још од 2019. године (и чија се употреба констатно повећава и прети да угрози хегемонију долара и евра збоге чега ЕЦБ улази у финалну фазу издавања офлајн дигиталног евра, док *ФЕД* и *Банка Енглеске* интензивно спроводе истраживања емисије јавне дигиталне валуте (иако су у почетку игнорисали употребу приватних дигиталних валута доживљавајући их само као пролазну монетарну иновацију која не може да угрози класични новац).

2. ТЕОРИЈСКИ ОСВРТ НА ОКВИР НОРМАТИВНОГ РЕГУЛИСАЊА ПРАВНЕ ЗАШТИТЕ У РАДУ ЦЕНТРАЛНИХ БАНАКА

Када говоримо о различитим аргументима правне заштите централних банака морамо имати у виду да се у њиховом коначном уобличавању појављује мноштво различитих фактора не само правне и економске природе, већ и политичке, историјске, културолошке, социолошке па чак и психолошке природе, јер је представа грађана о томе шта је њихов задатак, као и субјективни доживљај на најављене или примењене мере централне банке, такође, веома значајан. ММФ је у циљу бољег разумевања механизма правне заштите сачинио веома детаљну базу података које пружа увид у решења која постоје у 143 монетарне јурисдикције које су груписане на више од стотину различитих категорија у циљу бољег разумевања начина на који законодавци штите положај централних банака.¹⁰ Наведена база података тренутно није доступна општој јавности, већ само запсленима у међународним финансијским институцијама, централним банкама и телима монетарних унија и представља значајну допуну Правилника о добрим праксама у вези са транспарентношћу у монетарној и фискалној политици.

Категорије се у бази података утврђују према објекту заштите, према субјекту уживања, према области и према прокламованој заштити одређених

⁹ *Ibidem*, 24.

¹⁰ Ashraf Khan, *Legal Protection: Liability and Immunity Arrangements of Central Banks and Financial Supervisors*, IMF Working Paper Monetary and Capital Market Department 2018, 16.

стандарда.¹¹ Тако се може приметити да у већини монетарних јурисдикција у свету није прецизирано наспрам којих субјеката (појединаца, група или институција) закон штити поступање централне банке и њено особље. Са друге стране, у већини законских текстова о раду централних банака постоје норме о лимитираној одговорности где је режим одговорности централне банке потребно посматрати као део националног система одговорности у раду јавних службеника уз адекватна прилагођавања. Систем заштите је са јачањем супервизијске функције добио на својој актуелности (иако мали броја закона о раду централне банке прецизира врсту и конкретан тип одговорности због чега се постојање одштетене, кривичне или управне одговорности утврђује од предметних околности). У погледу стандарда одговорности, потребно је истаћи да се исти најчешће везује за штету која настаје непоступањем у доброј вери и због незнања али не одређујући прецизан репер у законском тексту.¹² Наравно, противтежу правној заштити представља одговорност у раду централних банака јер оне не могу бити привилеговане институције које делује изван система одговорности где концепт идемнификације (који одговара модалитетима правне и финансијске подршке влади) може бити базиран на компензацијама члановима извршног одбора банке за послове правног засупања или остале форме специјализоване правничке подршке.

3. ДИЛЕМЕ О ПОСТОЈАЊУ ФУНДАМЕНТАЛНИХ ПРАВА ЦЕНТРАЛНИХ БАНАКА

Правна заштита централних банака се ван граница домаће јурисдикције увек разматра у контексту пружања имунитета од судског гоњења и пленидбе имовине (резерве и других средстава) коју има на девизним рачунима у иностранству. Данас, се у теорији монетарног права поставља питање да ли се по угледу на заштиту фундаменталних права која се признају појединцима (физичким лицима) и у неким одређеним околностима и правним лицима (али, по правилу, таква права нису загарантована јавним ентитетима која наступају у име државе) одређена фундаментална права могла гарантовати и централним банкама.¹³ Шта више, када се говори о односу који постоји између заштите фундаменталних права и признавања судског имунитета, приметна је одређена тензија или парадокс (да не кажемо конфликтност и искључивост), јер се државе у пракси на имунитет позивају у циљу заштите од захтева за заштитом фундаменталних права које против њих у

¹¹ *Ibidem*.

¹² *Ibidem*, 23-24.

¹³ Ingrid Brunk, „Central Bank Immunity, Sanctions, and Sovereign Wealth Funds“, *Washington Law Review* 91(2023), 1616-1642.

судским поступцима иницирају физичка лица.¹⁴ Поменути однос се децидно потврдио у пресуди Европског суда правде (ЕСП) у случају *Немачке против Италије* (на интервенцију *Грчке*) по којој је одлуком Уставног суда Италије утврђено да признавање државног имунитета не сме бити на рачун повреде фундаменталних права и то права физичких лица на судску заштиту услед озбиљних повреда универзаланих вредности људских права и достојанства почињених током Другог светског рата (и да се тужена држава према нормама утврђеног обичајног међународног права не може позивати на имунитет).¹⁵ У пракси је, истовремено, приметна и тенденција да се захтеви за заштитом фундаменталних права постављају у функцију додатног оснаживања аргумента за постојањем имунитета где је такав комплементарни однос свакако пожељнији од конфликтног.

Иначе, сам концепт и природу економских санкција у европском монетарном праву не смемо поистовећивати са војним санкцијама које за циљ имају постизање одређених циљева у спољној политици других земаља, јер оне немају карактер казни за постојање илегалног понашања.¹⁶ Област спољне политике због своје софистициране природе у пракси ЕСП подлеже *систему ограничених судске оцене*, јер се бројна питања и области које се под њу подводе иницирани факторима и разлозима политичког прагматизма што може бити веома незахвално за анализу и разматрање од стране врховне судске инстанце као независног судског органа. Тако је и чланом 24 (1) и чланом 275 Уговора о ЕУ јасно искључена надлежност ЕСП у области заједничке безбедоносне и спољне политике изузев у околностима које се тичу утврђивања законитости одлука за наметање рестриктивних мера према физичким и правним лицима (од када је у пракси поднето више од пет стотина захтева за преиспитивањем таквих одлука).¹⁷ Иако се у јудикатури суда могу разазнати различите категорије фундаменталних права, условно речено, може се направити разлика између спорова иницираних услед немогућности приступа судској заштити, права на обављање економске активности, права на пословање (предузетништво) и права на имовину. Иако, на први поглед може деловати да се централна банка као врховна монетарна институција не може

¹⁴ Michael Ioannidis, *Beyond Immunities: Sanctions and the Fundamental Rights of Central Banks*, Max Planck Institute for Public and Comparative Law Research Paper No 23 (2024), 2-3.

¹⁵ Jurisdictional Immunities of the State (Germany v. Italy: Greece Intervening), Judgment 2012, ICJ Rep 99 (91).

¹⁶ Richard Gordon, Michale Smyth, Tom Cornell, *Sanctions Law*, Hart Publishing 2019, 3-5.

¹⁷ У својој досадашњој пракси, ЕСП је дуго времена био става да се у споровима предност непобитно мора дати заштити фундаменталних права као општем принципу чак и када се ради о спровођењу одлука из домена политике безбедности чиме је приоритет дат вредностима загарантованим Повельом о фундаменталним правима што се, свакако, одразило и на будућу трајекторију заштите правног положаја централних банака у међународном контексту. Више о томе видети: M. Ioannidis, *op.cit.*, 4-6.

јавити као активно легитимисана страна у таквим поступцима, потребна је детаљнија анализа пре изношења дефинитивних закључака.

Проблем активне процесне легитимације централне банке у овом контексту има две димензије: *формалну и материјалну*.¹⁸ Формална димензија се односи на прихватљивост радњи страних централних банака наспрам економских санкција (и проблем *locus standi*), док се материјална димензија односи на мерење опсега примене фундаменталних права (односно, питања да ли се и под којим условима могу признати носиоцима јавног ауторитета). Монетарноправни аспект економских санкција на рад централних банака се не утврђује на јединствен начин у пракси ЕСП и Европског суда за људска права (у даљем тексту – ЕСЉП). Тако се у пракси ЕСЉП може приметити да је заштита фундаменталних права, по правилу, неспојива са радом јавних ентитета, јер према члану 3 ЕУ Конвенције за заштиту људских права и основних слобода, једино организације или група појединаца које поступају као недржавне организације могу бити носиоци права која се штите Конвенцијом. Суд је у свом раду као организације које делују као носиоци државног империјума препознао све правне ентитете који учествују у спровођењу акција јавне власти што укључује и вођење и рад различитих јавних сервиса који се налазе под државном контролом.¹⁹

Argumentum a contrario следи да је за постојање статуса недржавних организација битно да исте у свом раду не спроводе извршну власт, услед чега делује да је компонента независности у раду кључна детерминанта оквира који прави разлику између организованих правних ентитета који су адресати заштите и оних који то не могу бити. Друга кључна детерминанта тиче се вршења јавних функција независно на степен самосталности у односу на органе централне власти (што у случају поља деловања централних банака за разлику од претходно наведене независности у раду може бити изазов за доказивање у пракси) без обзира на чињеницу да ли је реч о домаћим или иностраним ентитетима. Јасно је да ЕСЉП концепт заштите фундаменталних права повезује са људским достојанством што је посматрано у тако натуралном контексту неспојиво са радом централних банака, иако *смо мишљења* да рад централних банака више није тако апстрактан и технократски по чему се оне одвајају од класичних органа јавне управе што је своју потврду стекло и јачањем вредности политике кохезије и бригом за људска права недвосмислено потврђених програмима које је ЕЦБ примењивала током и након пандемијске кризе у склопу бројних нестандартних мера јединствене монетарне политике.²⁰

Када је у питању пракса ЕСП, потребно је нагласити да према члану 263 Уговора о ЕУ свако физичко и правно лице може поднети захтев за поништај

¹⁸ *Ibidem*, 8.

¹⁹ *Ibidem*, 10.

²⁰ Више о томе у: Марко Димитријевић, „*The Values of Cohesion Policy in the Law of European Central Bank*“, *Pravni vjesnik* 2 (2024), 7-24.

мера које су му одређене, што за разлику од праксе ЕСЈП може бити омогућено и државама које нису чланице ЕУ. ЕСП је става да треће државе као субјекти међународног права могу поднети захтев на бази постојања самог правног субјективитета (као довољног услова за иницирање поступка) и идеје о конзистентној примени правде и правичности, јер ако се већ одређеном ентитетеу (приватном или јавном) може изрећи санкција, телеолошким и системским тумачењем одредаба које то допуштају мора се дозволити и природна реакција тог ентитета (сада оличена у могућности подношења захтева за поништајем истог). Сходно томе, може се рећи да ЕСП признаје постојање фундаменталних права страним централним банакама што је потврђено у случају који се односи на *централну банку Ирана* којој је Савет ЕУ изрекао економске санкције на основу финансијске помоћи иранској влади услед чега су њени фондови и средства у иностранству замрзнути.²¹ ЕСП за разлику од ЕСЈП дозвољава централним банкама могућност да заштите своја фундаментална права све онда док су та права компактибилна са статусом који оне уживају као правна лица.²² Тако је Суд у поменутом случају заузео став да се код постојања основа за изрицање економских санкција мора направити разлика између ситуација у којима централна банка учествује у тражењу канала монетарних токова за избегавање наметнутих санкција и околностима када пружа директну финансијску подршку владама трећих земаља, то мора бити експлицитно доказано јер се изрицање санкција не може базирати на имплицитним доказним средствима (претпоставкама без јасних доказа за такве тврдње од стране Савета). У околностима након глобалне финансијске кризе постало је уобичајено да централне банке финансијски спасавају своје фискално неодговорне владе што је између осталог релативизирало одредбе примарног монетарног законодавства којима је то раније било строго забрањено, тако да морамо имати у виду да су централне банке данас одговорне и за општу финансијску стабилност где се такве активности очекивано могу појачати током ванредних околности (што опет *a priori* не значи да су незаконите и скопчане са финансирањем оружаних сукоба). Допунски аргумент којим ЕСП признаје фундаментална права страним централним банкама се односи на принцип неповредивости имовине, али и повреду угледа (репутације, тачније, кредибилитета у раду) што неупитно постоји код изрицања економских санкција усмерених на имовину централне банке у иностранству која се никако не сме отуђити, а забрана располагања може бити допуштена само када је привремена и образложена јасним доказима.

²¹ Case T-262/12 Central Bank of Iran v Council of the European Union (ECLI:EU:T:2014:777, 18 September 2014), (Central Bank of Iran) paras 57 and 65; Case T563/12 Central Bank of Iran v Council of the European Union (ECLI:EU:T:2015:187, 25 March 2015).

²² M. Ioannidis, *op.cit.*, 20.

Наравно, иако се прихвати теза о постојању фундаменталних права централних банака потребно је имати на уму да она нису апсолутна (као у случају код физичких лица) јер су ограничења допуштена у циљу заштите јавних интереса Уније где је ЕСП у поступку заштите вођен применом принципа пропорционалности. Наиме, Суд процењује од случаја до случаја да ли су потешкоће проузроковане применом економских санкција на рад централних банака (дис)пропорционалне значају циљева које се тичу одржавања међународног мира и стабилности због чега су такве мере и изречене. Са друге стране, услед изразите функционалне самосталности у раду централних банака и схватања да оне својом регулаторном активношћу стварају сопствено право (које егзистира изван телоса општег монетарног права) поставља се питање да ли је позивање на имунитет уопште и потребно. С тим у вези морамо се сетити да независност у раду своје упориште има у уставу, али се додатно и детаљно разрађује националним законским и подзаконским актима које могу (али и не морају бити релевантни зависно од угледа и фактичког домашаја националне монетарне легислативе) у међународном монетарном поретку, због чега смо става да је ипак из разлога правне сигурности и транспарентности потребно јасно утврдити домашај правне заштите централних банака у међународном амбијенту у свим његовим појавним облицима. Још један значајан аргумент који говори у прилог постојања фундаменталних права централних банака везује се за правни положај странаца који немају политичка права и не учествују у процесу доношења одлука које их погађају где се у признавању фундаменталних права уочава њихов компензациони карактер, јер се страним држављанима даје могућност да барем поднесу захтев да буду ослобођени примене таквих одлука када за то постоје оправдани разлози.²³ Економске санкције у праву централних банака морају имати само привремени карактер и трајати онолико дуго колико за то постоје и разлози евентуалног подривања међународне безбедности проузроковане њеним мерама, и не могу имати облик депривације њене имовине, односно, конфискације као недопуштене рестриктивне мере.

4. ДОМАШАЈ ПРИМЕНЕ ЕКОНОМСКИХ САНКЦИЈА НА ПОСЛОВАЊЕ ЦЕНТРАЛНЕ БАНКЕ

У тренутној пракси се може приметити да постоји тенденција учесталијег изрицања економских санкција којима се централним банкама онемогућава слободно располагање имовином коју имају у иностранству (што је у случају америчких санкција руској централној банци и централној авгани-

²³ *Ibidem*, 26.

станској банци било предмет бројних полемика, како у академији, тако и у пракси) јер се тиме заправо поставља питање стварне независности централних банака од органа извршне власти, односно, говори у прилог тези о разматрању положаја централних банака као посебних квазивладиних агенција са само прокламованом (а не и стварном) независношћу у раду. Такође, приметна је тенденција тзв. *примене функционалној присиљној* (теста функционалности) у разматрању имунитета централних банака. То је нарочито неопходно уколико централне банке имају овлашћења да управљају јавним инвестиционим фондовима које држава контролише, а који се финансирају путем експлоатације природних богатстава и могу се користити за различите сврхе у пракси.²⁴ Примена наведеног принципа подразумева претходно утврђивање категорије власничких права (имовине) која може бити предмет примене репресивних мера и оних облика код којих то није дозвољено. Тако се у савременом монетарном праву стало на становиште да се централна банка не може позвати на загарантовани имунитет уколико средства од јавних инвестиционих фондова којима управља користи на начине који нису својствени циљевима и задацима у усвојеној монетарној стратегији и који су супротни уобичајеним функцијама монетарне политике. У јудикатури судова, приговор истицања имунитета централној банци неће бити усвојен када имовину која је предмет санкција користи у комерцијалне сврхе. У тексту Конвенције УН о јурисдикционом имунитету држава и њиховој имовини прави се дистинкција између *комерцијалних* и *некомерцијалних активности*, али је потребно нагласити да се заправо ради о томе да ли се конкретна имовина употребљава у склопу инструмената девизне политике (што је иначе пракса шведског врховног суда и белгијских судова).²⁵ *Можемо приметити* да је у судском решавању монетарних спорова са елементима иностраности (где је у основи постојање имунитета централне банке) неопходно добро познавање монетарне и легислативе централних банака чиме се само још једном потврђује реална и логична потреба специјализације правничког знања у овој области и изучавања монетарног права и права централних банака у оквиру посебних силабуса на правним факултетима на свим нивоима студија.

Потребно је имати у виду да економске санкције на пословање централних банака неретко јесу пратеће последице повреде прокламованих обавеза у међународном праву од стране држава које немају монетарноправни карактер, већ су последица политичких несагања, оружаних сукоба и осталих повреда (што је приметно у случају санкција према венецуеланској, кубанској и иранској централној банци). У случају оружаних сукоба, поставља се питање шта се дешава са имунитетом централне банке када се они окончају,

²⁴ I. Brunk, *op.cit.*, 1618.

²⁵ *Ibidem*, 1624.

где је примера ради, у случају пада авганистанке владе и успостављања талибанске државе чији суверенитет није признала ниједна држава у свету поставило питање шта се дешава са имовином коју централна банка Авганистана поседује у иностранству. Том приликом је влада САД блокирала средства авганистанске банке у износу од приближно седам милијарди долара од чега је готово половина износа намењена за надокнаду штете жртвама терористичких напада (дакле, физичких лица) стварањем посебног фонда са седиштем у Швајцарској (којим управљају представници авганистанске владе чиме заправо није дошло до икакве статусне промене у погледу власништва над средствима која и даље припадају авганистанској банци, а не новоформираној талибанској влади). На овом месту корисно је сетити се да иако централна банака има специфичан институционални положај морамо имати на уму да она, такође јесте, институција у систему јавне управе која остварује значајан друштвени и економски, и донекле чак и политички) утицај сходно задатим околностима.²⁶

Јасно је да концепт примене имунитета централних банака у пракси итекако обликују економски и политички мотиви и дугорочни циљеви држава, те оне своје националне акте и судску праксу по потреби везују за међународно право или обичајну праксу. Примену концепта додатно усложњава чињеница да се економске санкције у неким иностраним јурисдикцијама базирају искључиво на потврдама међународног права, а не легислативе у раду централних банака и међународних финансијских стандарда, као и конкретних потреба саме јурисдикције која чак и када не показује неки посебан интерес не жели да угрози сарадњу са централним банкама других земаља које је препознају као значајан инвестициони центар (тако, примера ради, непризнавање имунитета централне банке у пракси шведских судова јесте помало неочекивано, јер Шведска представља значајан инвестициони центар приватних, а не јавних инвестиција којима управљају иностране централне банке).

У утврђивању конкретног облика и домаћаја економских санкција у обзир се морају узети и њихове хуманитарне консеквенце које се тичу последица таквих одлука на квалитет живота грађана чија је централна банка под економским санкцијама.²⁷ Управо се у циљу умањења трошкова по грађане у теорији монетарног права заузело становиште да примена економских санкција мора бити базирана на рестриктивном приступу са дејством на прецизно дефинисане облике имовине у иностранству (претходно поменути тзв. паметне санкције) које се одређују у оном интензитету који је довољан за постизање њихове сврхе (а никако више од тога сходно примени начела про-

²⁶ Mirko Z. Klarić, „Role of the Government in Certain Circumstances”, *Zbornik radova Pravnog fakulteta u Novom Sadu* 3/2023, 831-852.

²⁷ Daniel Franchini, „When Finance Becomes a Weapon: The Challenge of Central Bank Sanctions under International Law”, *Journal of International Trade Law and Policy* 1/2025, 2.

порционалности). Циљ којима се њиме жели постићи, међутим, неретко није корективне економске и трговинске природе, већ недвосмислено политичке природе што отежава процену њихове компактибилности наспрам усвојених стандарда у међународном монетарном поретку. Такође, посебну опасност по повећање хуманих трошкова економских санкција на лично благостање појединца предствља појава ширења поља примене од првобитно таргетираних које се примењују на један сегмент монетарног система ка унилатералним које се примењују на систем у целости када дође до погоршања политичких односа између земаља.²⁸ У том смислу, државе очекују и допринос централне банке на осигуравању економске безбедности као сегмента националне безбедности у контексту заштићеног националног економског интереса од свих облика угрожавања.²⁹

Иако се у међународном праву истиче да су све државе ејднаке и вршењу своје суверености, у пракси до одступања од важеља овог принципа може доћи у околностима заштите националних економских интереса од претензија трећих земаља где је индикативан пример ЕУ која рестриктивне мере према трећим земаљама оправдава њиховом учесталости, степеном озбиљности, трајањем и обухватом таквих претензија.³⁰ Нарочито забрињавајућа последица примене економских санкција на имовину централних банака тиче тзв. *ефекта мултипликовања*, где се првобитне наметнуте економске санкције у извесном смислу појављују и осећају као *секундарне санкције* у трећим земљама чији субјекти послују са централном банком чија је имовина санкционисна у иностранству.³¹

Пракса санкционисања имовине централних банака, свакако, у извесном смислу подрива постигнуте резултате на терену трговинске и финансијске либерализације. Такође, постоје мишљења да је изрицање ових санкција противно члану 7 (2) и члану (3) Споразума о оснивању ММФ којим се строго забрањује примена монетарних ограничења у вези са платним системом на текућа плаћања и мешање у послове централне банке око релизације система девизног курса.³² Како би се умањили друштвени трошкови изрицања економских санкција неопходно је претходно резрешити све недоумице у

²⁸ *Ibidem*, 8.

²⁹ Више о томе у: Goran Milošević, Ljubomir Stajić, „Indikatori ekonomske bezbednosti – osvrt na Republiku Srbiju”, *Zbornik radova Pravnog fakulteta u Novom Sadu* 2/2018, 511-533.

³⁰ Regulation (EU) 2023/2765 of the European Parliament and of the Council of 22 November 2023 on the Protection of the Union and its Member States from Economic Coercion by Third Countries OJ L 2675/1, Art. 2.

³¹ D. Franchini, *op.cit.*, 32.

³² Articles of Agreement of the International Monetary Fund: adopted at the United Nations Monetary and Financial Conference, Bretton Woods, New Hampshire, July 22, 1944 ... amended effective January 26, 2016 by the modifications approved by the Board of Governors in Resolution No. 66-2, adopted December 15, 2010.

вези са њиховим правним основом и обезбедити транспарентност у погледу сврхе која се њиховом применом жели постићи, а да то не буде на штету глобалне монетарне сарадње и постигнутих тековина на конституисању уређеног међународног монетарног поретка.

У разумевању односа који данас постоји између централне банке и владе, користан концепт јесте приступ принципал-агента проблема, где се централна банка поставља у улогу агента (невећинске институције чије представници нису директно изабрани, већ постављени) којој су од стране владе делегирана одређена овлашћења (за креирање и вођење монетарне политике) за шта поседује потребну техничку експертизу али и степен самосталности који му принципал преноси верујући да ће их обаваљати кредибилно у друштвеном интересу (што не мора увек бити случај зависно од перцепције интереса ових двеју полуга власти). На нивоу ЕУ, у улози принципала можемо препознати Комисију и Савет, док се у улози агента, слично, као и на нивоу националног права налази ЕЦБ, али за разлику од националних банака регулаторна надлежност ЕЦБ је далеко богатија и сложенија. Наиме, ЕЦБ поред делегираних овлашћења има и она која је током практиковања свог мандата сама развила (назовимо их оригинарним и присвојеним овлашћењима).³³ Иначе, употреба финансијских санкција од стране ЕЦБ чак и у оружаним сукобима према трећим земљама није предвиђена Статутом и јединственом монетарном стратегијом, јер, формалноправно посматрано, и не представља средство јединствене монетарне политике Уније, већ инструменатријума спољне политике. У случају оружаних сукоба између Русије и Украјне, ЕЦБ је заједно са чланицама Европског система централних банака (ЕСЦБ) донела одлуку о замрзавању имовине руске централне банке искључујући притом и санкционисане руске банке из TARGET система (сервиса евра система који омогућава инстант плаћања у реалном времену). Сходно наведеном, у неким студијама се поставља питање да ли је том приликом ЕЦБ свој мандат поново амбициозно усмерила ка неким другим (не) економским областима сада везаним за геополитичке циљеве и изазове европских интеграција вршећи притом компликовану парификацију и ребаланс циљева што не може остати без последица које тек треба накнадно утврдити и испитати.³⁴

5. ЗАКЉУЧНА РАЗМАТРАЊА

У обликовању норми упоредног и међународног монетарног права присутна је тенденција уложњавања мандата централних банака која се огледа

³³ Lucia Quaglia, Amy Verdun, „Weaponisation of Finance: The Role of European Central Banks and Financial Sanctions against Russia“, *West European Politics* 46(5), 2022, 876-877.

³⁴ *Ibidem*, 885-887.

у предузимању одговорности централне банке (било примарне или секундарне) у областима које излазе из традиционалног домена дефинисања и имплементације монетарне легислативе и заштите монетарне стабилности као јавног добра. Иако је, формалноправно посматрано, могућност примене финансијских санкција на имовину централне банке у иностранству, присутна и оперативна од самог почетка етаблирања монетарноправне мисли, можемо приметити да у последњем периоду долази до учесталије примене санкција на имунитет у раду централних банака без претходно јасно дефинисаног основа и разматрања последица које таква пракса може имати на принципе монетарног законодавства. Наметање финансијских санкција релативизује поставке о независном положају централних банака наспрам извршне власти, с тим што морамо имати у виду да се од централних банака у околностима криза очекује да пруже подршку влади и својим грађанима што је више пута потврђено у монетарној историји (нарочито током глобалне финансијске и пандемијске кризе ради санирања новонасталих последица). Учестала пракса изрицања економских санкција може побудити оправдану бојазан употребе истих као својеврсног допунског средстава милитаризације током вођења оружаних сукоба чиме се потенцијално могу јавити и оправдане полемике о потреби редефинисања предмета и поља рада централних банака као носиоца монетарног суверенитета услед чега смо мишљења да је формулисању одлуке о изрицању санкција потребно приступити крајње рестриктивно и планирано (без несувислог негативног популизма који већ подрива кредибилитет централних банака јер полази од идеје да су централне банке одговорне за све проблеме у привреди једне земље) уз претходно јасно разграничење правног основа примене. Истовремено је потребно и пажљиво ограничити време и област деловања (на одређени економски сектор) и то само у оној мери у којој је то заиста и неопходно ради очувања тековина и вредности постигнуте либерализације монетарних токова и нивоа сарадње, као и оптималног ограничења друштвених трошкова које имплементација таквих рестриктивних мера нужно доноси у пракси.

ЛИСТА РЕФЕРЕНЦИ

- Ashraf Khan, *Legal Protection: Liability and Immunity Arrangements of Central Banks and Financial Supervisors*, IMF Working Paper Monetary and Capital Market Department 2018.
- Articles of Agreement of the International Monetary Fund : adopted at the United Nations Monetary and Financial Conference, Bretton Woods, New Hampshire, July 22, 1944 ... amended effective January 26, 2016 by the modifications approved by the Board of Governors in Resolution No. 66-2, adopted December 15, 2010.

- Case T-262/12 Central Bank of Iran v Council of the European Union (ECLI:EU:T:2014:777, 18 September 2014), (Central Bank of Iran) paras 57 and 65; Case T563/12 Central Bank of Iran v Council of the European Union (ECLI:EU:T:2015:187, 25 March 2015).
- Chiara Zilioli, Régis Bismuth, Luc Thévenoz, *International Sanctions: Monetary and Financial Law Perspectives*, Brill Nijhof 2024.
- Council Regulation (EU) 2022/334, 2022 OJ L 57.
- Damian Pulgar Guerrero, *State Immunity and Its Impact on Certain Central Bank Sanctions*, Jiriducum, 2022.
- Daniel Franchini, „When Finance Becomes a Weapon: The Challenge of Central Bank Sanctions under International Law“, *Journal of International Trade Law and Policy* 1/2025.
- Ernest Patrikis, „Sovereign Immunity and Central Bank Immunity in the United States“, In: Current Legal Issues Affecting Central Bank, Vol. I, (ed. by M. R. Effiros), IMF Press 1992, 159-166.
- Goran Milošević, Ljubomir Stajić, „Indikatori ekonomske bezbednosti – Osvrt na Republiku Srbiju“, *Zbornik radova Pravnog fakulteta u Novom Sadu* 2/2018, 511-533.
- Hazel Fox, Philippa Webb, *The Law of State Immunity*, Oxford University Press 2015.
- Ingrid Brunk, „Central Bank Immunity, Sanctions, and Sovereign Wealth Funds“, *Washington Law Review* 91(2023), 1616-1642.
- Ingrid Wuerth Brunk, „Does Foreign Sovereign Immunity Apply to Sanctions on Central Banks?“, The Lawfare Institute in Cooperation with Brookings 2022.
- Janis Zelmenis, „Legal Basis of Sanctions against Russia and Asset Confiscation“, *Socrates* 1/2023, 74-80.
- Jurisdictional Immunities of the State (Germany v. Italy: Greece Intervening), Judgment 2012, ICJ Rep 99 (91).
- Lucia Quaglia, Amy Verdun, „Weaponisation of Finance: The Role of European Central Banks and Financial Sanctions against Russia“, *West European Politics* 46/5 (2022), 876-877.
- Marko Dimitrijević, „The Values of Cohesion Policy in the Law of European Central Bank“, *Pravni vjesnik* 2 (2024), 7-24.
- Mirko Z. Klarić, „Role of the Government in Certain Circumstances“, *Zbornik radova Pravnog fakulteta u Novom Sadu* 3/2023, 831-852.
- Ntina Tzouvala, „Sanctions, Dollar Hegemony, and the Unraveling of Third World Sovereignty“, *The Yale Journal of International Law* 1/2023, 1-25.
- Regulation (EU) 2023/2765 of the European Parliament and of the Council of 22 November 2023 on the Protection of the Union and its Member States from Economic Coercion by Third Countries OJ L 2675/1.
- Richard Gordon, Michale Smyth, Tom Cornell, *Sanctions Law*, Hart Publishing 2019.
- Michael Ioannidis, *Beyond Immunities: Sanctions and the Fundamental Rights of Central Banks*, Max Planck Institute for Public and Comparative Law Research Paper No 23/2024.

Marko B. Dimitrijević
University of Niš
Faculty of Law Niš
markod1985@prafak.ni.ac.rs
ORCID ID: 0000-0003-4406-9467

On the Relativization of Central Banks' Immunity in Modern Monetary Law

Abstract: *The subject of the analysis in the paper is to determine the characteristics and methods of implementing central bank immunity in the international monetary order, which in the circumstances of complex geopolitical relations in the world is no longer an untouchable concept of modern monetary legislation. In this sense, the paper starts with the hypothesis that restrictions in defining central bank immunity must be legally based and applied in the most restrictive way by the monetary legislator, as they can have far-reaching repercussions on the postulates of institutional, financial and functional independence in the work of central banks as guardians of monetary sovereignty. The research in the first part of the paper deals with the problem of normative regulation of legal protection in the work of central banks in a comparative environment. At the same time, the rest of the text discusses the concept of the so-called fundamental rights of central banks. The subject of special attention of the author is the identification of the legal basis and consideration of the scope of financial sanctions in the operations of central banks. By applying the dogmatic, axiological, and comparative methods, the author seeks to point out the most significant dilemmas of the monetary legal aspects of narrowing the immunity of central banks and their implications for the preservation of monetary stability as a global public good.*

Keywords: *monetary law, central bank, economic sanctions, immunity, monetary sovereignty.*

Датум пријема рада: 24. 03. 2025.

Датум прихватања рада: 04. 04. 2025.