



Centar za sigurnosne studije - BIH

Centre for Security Studies - BH

ANALIZA

Činjenice o sankcijama Bosne i Hercegovine prema Ruskoj Federaciji

2023



Centar za sigurnosne studije - BIH

Centre for Security Studies - BH

ANALIZA

Činjenice o sankcijama Bosne i Hercegovine prema Ruskoj Federaciji

Autor: dr. sc. Denis Hadžović



Denis Hadžović je doktor političkih nauka u oblasti sigurnosnih i mirovnih studija. U svojoj profesionalnoj karijeri obavljao je različite dužnosti u Federalnom ministarstvu unutrašnji poslova, Misiji BiH pri OSCE-u, Ministarstvu za evropske integracije BiH, Ministarstvu vanjskih poslova BiH i Centru za sigurnosne studije. Jedan je od osnivača Centra za sigurnosne studije i trenutno obnaša funkciju njegovog predsjednika.

Mart, 2023

Politička saga koja traje već skoro godinu dana, posebno između vlasti i opozicije u entitetu Republika Srpska, u pogledu uvođenja ili neuvodenja sankcija Ruskoj Federaciji, poprima zaista začuđujuće razmjere. Kada tome pridodamo i stavove pojedinih ambasadora akreditovanih u Bosni i Hercegovini (BiH) ili zvaničnika iz Brisela, građani s pravom ostaju u nedoumici kojim argumentima da se priklone. Pomalo zbumnjujuća je i nezainteresovanost političkih aktera u entitetu Federacija Bosne i Hercegovine, koji ovoj temi ne pridaju veliki značaj te samo u rijetkim izjavama pojedinaca još više doprinose konfuziji u odnosu na ovo izuzetno važno vanjskopolitičko pitanje integracije BiH u Evropsku uniju (EU). Najpozvanija institucija da pruži odgovor na prethodnu dilemu je svakako Ministarstvo vanjskih poslova BiH, ali iz nekog razloga ista se zaobilazi i odgovori se traže na drugim stranama. Ili se, pak, nude interpretacije koje zadovoljavaju partikularne interese političkih partija i njihovih glasača. Nedavno je, čak, jedna politička stranka saopštila da je poslala upit u EU, kako bi potvrdu svojih stavova dobila direktno od mjerodavnih aktera iz Brisela.

Informacije, s kojima raspolaže Centar za sigurnosne studije (CSS), a koji se pitanjima usaglašavanja BiH s vanjskopolitičkim deklaracijama i mjerama EU bavi skoro deceniju, neće u potpunosti otkloniti sve dileme javnosti, ali će ponuditi najsveobuhvatnije i najpreciznije odgovore u odnosu na trenutni politički diskurs. Smatramo svrsishodnim u pogledu pojašnjenja predložiti i dodatna obrazloženja i stajališta, koja su značajna za razumijevanje predmetne tematike.

Potpisivanjem Sporazuma o stabilizaciji i pridruživanju između Evropskih zajednica i njihovih država članica, s jedne strane, te BiH, s druge strane („Službeni glasnik BiH – Međunarodni ugovori“, br. 10/08, 1/17 i 8/17), naša država izrazila je svoju spremnost i želju da dalje razvija redovan politički dijalog s EU i kada je riječ o Zajedničkoj vanjskoj i sigunosnoj politici EU (ZVSP EU). U Poglavlju II, član 10. Sporazuma o stabilizaciji i pridruživanju, BiH je preuzeila obavezu da kroz politički dijalog prati i jača bliske odnose s EU te da će doprinositi uspostavljanju bliskih veza solidarnosti i novih oblika saradnje između strana. Jačanje odnosa naročito podrazumijeva zajedničke stavove o sigurnosti i stabilnosti u Evropi, uključujući i saradnju u oblastima obuhvaćenim ZVSP EU.

EU, od država koje podnose zahtjev za članstvo, očekuje da progresivno povećavaju stepen pridruživanja izjavama, deklaracijama i zajedničkim stavovima, uključujući i restriktivnim mjerama u oblasti ZVSP EU. Sticanjem statusa kandidata u decembru prošle godine, BiH je još više obavezna usklađivati svoje politike sa ZVSP EU, odnosno dodatno povećati svoje opredjeljenje izraženo i u Strategiji vanjske politike za period 2018.-2023. godina, a u kojoj se nedvosmisleno ukazuje da će se jačanje saradnje osigurati i kroz sistem pridruživanja vanjskopolitičkim izjavama i restriktivnim mjerama EU prema trećim zemljama i subjektima.

Analize CSS-a u odnosu na deklaracije dostupne na zvaničnom portalu Vijeća EU, a koje su objavljene tokom perioda od 2014. godine do 2019. godine, pokazuju da se stepen pridruživanja

kretao od oko 50% (2014. i 2015. godine) do 60% u 2017. godini te 72% koliko je evidentirano tokom 2018. godine. Ono što je karakteristično za ovaj period pridruživanja deklaracijama EU, kako prije tako i nakon donošenja nove Strategije vanjske politike BiH, jeste da se naša diplomacija niti u jednom slučaju nije pridružila deklaracijama EU usmjerenih protiv aktivnosti Ruske Federacije. Podsjetimo se samo nekih, poput ugrožavanja teritorijalnog integriteta i suvereniteta Ukrajine i Gruzije ili istrage povodom obaranja malezijskog aviona MH17 u julu 2014. godine. Ne treba zanemariti ni činjenicu da takav pristup koincidira s istovjetnim stavovima Republike Srbije u odnosu na deklaracije EU u tom periodu, za razliku od stavova Crne Gore i Sjeverne Makedonije koje su svoje vanjskopolitičke pozicije gotovo u potpunosti usaglasili sa deklaracijama EU.

Posebno zabrinjavajuće upozorenje nalazimo u Izvještaju o BiH za 2021. godinu u kojem je Evropska komisija istakla sljedeće: „*Bosna i Hercegovina se snažno potiče da poboljša svoju usklađenost sa vanjskom politikom Evropske unije i restriktivnim mjerama, koja je značajno pala na 43% do avgusta 2021. što izaziva zabrinutost. Zemlja nije izvršila usklađivanje s odlukama Savjeta EU o restriktivnim mjerama koje se posebno odnose na Rusku Federaciju, Venecuelu i Siriju. Preokretanje ovog trenda bi pokazalo opredjeljenost Bosne i Hercegovine njenom putu prema EU*”. Prema informacijama koje smo mogli prikupiti, na takav pad usklađivanja s vanjskom politikom EU najviše su uticali stavovi člana Predsjedništva BiH iz reda srpskog naroda, gospodina Milorada Dodika. On je putem svog kabinetra dostavljaо instrukcije Ministarstvu vanjskih poslova BiH u kojima se, u većini slučajeva, nije davala saglasnost za pridruživanje, oponirajući tako mišljenjima druga dva člana Predsjedništva BiH, gospodina Šefika Džaferovića i gospodina Željka Komšića. Ministarstvo vanjskih poslova BiH je, slijedom tako neusaglašenih stavova Predsjedništva BiH, slalo instrukcije za glasanje Misiji BiH pri EU u Briselu. Putem nje se zvanično i dostavljaju odluke države u odgovoru na upite EU o stavovima zemalja kandidata i aspiranata, odnosno trećih zemalja vezanih za usaglašene deklaracije EU što je, kao što je i navedeno, značajno uticalo na pad procenta pridruživanja.

Kao što je već navedeno, od 2014. godine, BiH se nije pridružila niti jednoj deklaraciji ili mjeri EU u pogledu okupacije pojedinih dijelova Ukrajine. Podsjecanja radi, EU je, u svakom djelovanju Ruske Federacije, odnosno pojedinaca, subjekata i tijela koji su učestvovali u podrivanju ili ugrožavanju teritorijalne cjelovitosti, suvereniteta i neovisnosti Ukrajine, donosila odluke kojima je dopunjavała i mijenjala svoju osnovnu Odluku 2014/145/ZVSP.¹

S obzirom da nije bilo rezultata u tom pogledu, EU se odlučila za donošenje restriktivnih mjeru kao što su zabrane putovanja, zamrzavanje imovine i otkazivanje samita između EU i Ruske Federacije. Restriktivne mјere u postojecim okolnostima trebalo bi nametnuti licima odgovornim za djelovanja kojima se podriva ili ugrožava teritorijalna cjelovitost, suverenitet i neovisnost Ukrajine,

¹ Odluka o mjerama ograničavanja s obzirom na djelovanja kojima se podrivaju ili ugrožavaju teritorijalna cjelovitost, suverenitet i neovisnost Ukrajine.

<https://eur-lex.europa.eu/legal-content/HR/TXT/HTML/?uri=CELEX:32014D0145&from=HR>

uključujući djelovanja o budućem statusu bilo kojeg dijela državnog područja koja su suprotna ukrajinskom ustavu te osobama, subjektima ili tijelima koji su s njima povezani.

Nakon što je predsjednik Ruske Federacije, 22. februara 2022. godine, potpisao dekret kojim se priznaje „neovisnost i suverenitet” područja ukrajinskih regija Donecka i Luhanska koja nisu pod kontrolom vlade te je ruskim oružanim snagama naredio da stupe u ta područja, EU je ovu radnju ocijenila kao nezakonitu, jer se istom dodatno podrivaju suverenitet i neovisnost Ukrajine. Taj ruski postupak predstavljao je teško kršenje međunarodnog prava i međunarodnih sporazuma, uključujući Povelju UN-a, Helsinški završni akt, Parišku povetu i Memorandum iz Budimpešte, kao i sporazume iz Minska i Rezoluciju Vijeća sigurnosti UN-a 2202(2015). Sljedeći korak kršenja teritorijalne cjelovitosti, suvereniteta i neovisnosti Ukrajine najava je vojne operacije u Ukrajini od predsjednika Ruske Federacije, 24. februara 2022. godine, kada su ruske oružane snage započele napad.

S obzirom na ozbiljnost situacije, EU je izmijenila i kriterije za uvrštanje na popis sankcija, tako da sada uključuje lica i subjekte koji podupiru Vladu Ruske Federacije i imaju koristi od nje, kao i lica i subjekte koji joj osiguravaju znatan izvor prihoda te fizička ili pravna lica povezana s licima ili subjektima uvrštenima na popis. S tim u vezi, EU je donijela dodatne sektorske i pojedinačne restriktivne mjere obrazlažući iste u skladu s gore navedenim.

BiH, u skladu s Ustavom Bosne i Hercegovine², poštuje načela međunarodnog prava koja uključuju suverenu jednakost i teritorijalnu cjelovitost država, nepovredljivost granica, suzdržavanje od prijetnje ili upotrebe sile te smatra da pomenuta načela ne podliježu pregovorima, reviziji ili ponovnom tumačenju, kao i da Ruska Federacija njihovim kršenjem postavlja zapreku zajedničkom i nedjeljivom sigurnosnom prostoru u Evropi te ugrožava mir i stabilnost na evropskom kontinentu. S obzirom na sve navedeno, BiH podržava stavove EU i iz tog razloga se pridružila restriktivnim mjerama, a koje uključuju i restriktivne mjere predviđene Odlukom 2014/145/ZVSP.

Samo u periodu od početka agresije Ruske Federacije na teritorijalni integritet i suverenitet Ukrajine do 10. marta 2022. godine, EU je donijela 15 mjera i odluka kojima se pridružila BiH, uključujući i odluku iz 2014. godine, broj 2014/145/ZVSP. Te mjeru su uključivale zabranu ulaska i prelaska preko teritorije licima koja su na listi EU, a smatraju se odgovornim za djelovanje ili politike kojima se podrivaju ili ugrožavaju teritorijalni integritet, suverenitet ili nezavisnost Ukrajine.

² Prema Članu III Ustava Bosne i Hercegovine koji propisuje nadležnosti i odnose između institucija Bosne i Hercegovine i entiteta, propisuje se, između ostalog i da sve vladine funkcije i ovlaštenja koja nisu ovim Ustavom izričito povjerena institucijama Bosne i Hercegovine pripadaju entitetima te da će se entiteti i sve njihove administrativne jedinice u potpunosti pridržavati ovog Ustava, kojim se stavljuju van snage zakonske odredbe Bosne i Hercegovine i ustavne i zakonske odredbe entiteta koje mu nisu saglasne, kao i odluke institucija Bosne i Hercegovine. Sukladno navedenom opšta načela međunarodnog prava su sastavni dio pravnog poretka Bosne i Hercegovine i entiteta.

Ista zabrana je predviđena i za lica koja pružaju materijalnu ili finansijsku pomoć ruskim donositeljima odluka, kao i za lica koja provode transakcije sa separatističkim skupinama. Uključivale su i restriktivne mjere te zamrzavanje finansijskih sredstava i privrednih resursa/fondova za fizička i pravna lica koja se nalaze na listi, što je predviđeno predmetnim odlukama.

Kao što je poznato, do sada je EU donijela devet paketa mjera ograničavanja kojima se uvode sankcije za pojedince i pravna lica u vidu zamrzavanja imovine ili zabrane putovanja u EU, obzirom na djelovanje Ruske Federacije u destabilizaciji Ukrajine. Sve ove dosadašnje mjere podržane su od BiH, a očekuje se i pridruživanje narednom, desetom paketu mjera koji je ovih dana usvojen u okviru zemalja članica EU. Detalji o do sada uvedenim restriktivnim mjerama, kojima su u ovom trenutku obuhvaćena 1473 lica i 205 entiteta (banke, preduzeća, mediji, itd.), dostupni su na zvaničnoj stranici EU.³

Navedene informacije još uvijek ne pružaju konkretan odgovor je li BiH uvela sankcije Ruskoj Federaciji, ali predstavljaju faktičko stanje na planu međunarodnih odnosa i ispunjavanju preuzetih obaveza BiH vezanih za pristupanje EU i poštovanju opštih načela međunarodnog prava, kao sastavnog dijela pravnog poretku BiH.

Pravni osnov za implementaciju mjera, koje je BiH podržala svojim službenim stavovima dostavljenim institucijama EU, sadržan je u članu 17. 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), prema kojem je Vijeće ministara BiH nadležno da donosi odluke za ostvarivanje svojih prava i dužnosti, te u članu 2. Zakona o primjeni određenih privremenih mjera radi efikasnog provođenja mandata Međunarodnog krivičnog suda za bivšu Jugoslaviju, kao i drugih međunarodnih restriktivnih mjera („Službeni glasnik BiH“, broj 25/06), kojim je propisan način uvođenja međunarodnih restriktivnih mjera.

U praksi bi to značilo da svaka pojedinačna mjera, kojoj se BiH zvanično pridružila, mora biti usvojena u izvornom obliku od Vijeća ministara BiH u formi odluke u kojoj su jasno navedene odredbe odluka Vijeća EU koje se preuzimaju, praćenju pravne stecchine EU i njihovoj primjeni u zakonodavstvo BiH te preciciranjem institucija koje će sprovoditi predmetne mjerne i pratiti implementaciju istih.

Imajući u vidu političke okolnosti u BiH i dijametralno različite stavove političkih aktera koji su činili vlast na nivou BiH, iluzorno je bilo očekivati da će se za takve vrste odluka dobiti saglasnost unutar strukture Vijeća ministara BiH na nekoj od sjednica. Također, ni godinama unazad, uprkos određenom političkom opredjeljenju, nije nikada usvojena ni adekvatna struktura na nivou institucija u BiH, koja bi bila zadužena za praćenje i implementaciju restriktivnih međunarodnih mjera koje se

³ <https://www.consilium.europa.eu/en/policies/sanctions/restrictive-measures-against-russia-over-ukraine/>

donose unutar međunarodnih foruma poput UN, EU, OSCE ili Vijeća Evrope, već se iste razmatraju u prilično improvizovanoj institucionalnoj formi.

S implementacijom donesenih restriktivnih mjera protiv Ruske Federacije i mnoge zemlje članice EU se suočavaju sa značajnim problemima u njihovoј realizaciji uslijed nedostatka adekvatnog pravnog okvira u odnosu na novousvojeni set mjera. Poznato je da su sve zemlje članice EU zadužene za implementaciju sankcija u okviru njihove nacionalne jurisdikcije.

Sve navedene okolnosti zahtijevale su od Ministarstva vanjskih poslova BiH izbalansiran i pragmatičan pristup kako bi se ostvarile preuzete obaveze i iskazala puna solidarnost i podrška jedinstvenom stavu EU, vrijednostima iskazanim u Povelji UN-a te opšteprihvaćenim civilizacijskim normama i principima međunarodnog prava.

Na drugoj strani, bilo je potrebno prevazići nesporazume na unutrašnjem političkom planu i nemogućnost donošenja potrebnih odluka koje su bile neophodne za punu implemetaciju sveobuhvatnih restriktivnih mjera.

U tako kompleksnim unutrašnjim političkim previranjima, Ministarstvo vanjskih poslova BiH donijelo je odluku da o preuzetim međunarodnim obavezama upozna sve nadležne institucije u BiH. Slijedom navedenog, institucijama koje u svom portfoliju posjeduju nadležnost za postupanje po predmetnim odlukama, distribuirani su kompletni materijali o EU sankcijama, koje se automatski primjenjuju na teritoriji EU. Činom pridruživanja Odlukama Vijeća EU od država kandidata, Evropskog udruženja slobodne trgovine (EFTA) ili zemalja Evropskog ekonomskog područja (EEA), očekuje se da one svoje nacionalne politike prilagode usvojenim odlukama u što kraćem vremenskom roku. Nemogućnost postizanja konsenzusa unutar političkog habitusa vladajućih struktura na državnom nivou premošten je redovnim informisanjem nadležnih institucija o svim vrstama sankcija i restriktivnih mjera kojima se BiH pridružila. Tím činom, na institucije, u čijoj nadležnosti se nalazi obaveza usklađivanja zakonodavstva i njegova provedba u skladu s preuzetim međunarodnim obavezama, prebačeno je težište implementacije donesenih restriktivnih mjera i sankcija.

Uprkos nepostojanju formalne odluke Vijeća ministara BiH o implementaciji EU sankcija, s velikim stepenom sigurnosti se može konstatovati da institucije poput Ministarstva sigurnosti BiH, Granične policije BiH, Obavještajno-sigurnosne agencije BiH ili Službe za poslove sa strancima, uključenih u kontrolu i kretanje stranaca u BiH, neće dozvoliti prelazak granica osobama koje se nalaze na listi shodno odlukama o zabrani kretanja osobama koje su svojim aktivnostima doprinijele podrivanju teritorijalnog integriteta, suvereniteta i nezavisnosti Ukrajine.

Slično se može konstatovati i za druge institucije poput Ministarstva vanjske trgovine i ekonomskih odnosa BiH, Ministarstva finansija i trezora BiH, Regulatorne agencije za komunikacije BiH, Uprave za indirektno oporezivanje BiH ili entitetskih ministarstava trgovine u čijim

nadležnostima se mogu naći normativne odredbe o eventualnoj saradnji sa sankcionisanim kompanijama kojima su zamrznuta sredstva ili onemogućene finansijske ili privredne aktivnosti na području EU i trećih zemalja koje su podržale predmetne sankcije.

Slijedom iznesenog, moguće je ambivalentne stavove političkih opcija, posebno onih u entitetu Republika Srpska, koje se gotovo svakodnevno prepiru i međusobno optužuju o tome je li BiH uvela sankcije Ruskoj Federaciji, sublimirati u političkom žargonu neriješenim rezultatom političkog spora. Kao što se moglo vidjeti, obje strane raspolažu argumentima koje podupiru njihove stavove, ali ipak ne uzimaju u razmatranje stavove druge strane koja, također, raspolaže realnom argumentacijom. Narodski rečeno, i jedna i druga strana su i u pravu i u krivu.

Formalna odluka predstavnika državne izvršne vlasti o implementaciji sankcija kojima se BiH pridružila zaista nije donesena, ali se neformalno provodi. U praksi to znači da zasigurno u uzvratnu posjetu Narodnoj skupštini Republike Srpske neće doći predsjednica Vijeća federacije ruskog parlamenta, gđa Valentina Matvijenko, koja je bila jedan od domaćina prilikom posjete rukovodstva entitetske skupštine, jer se, kao i ostali članovi ruske Dume, nalazi na spisku osoba kojima je zabranjeno kretanje unutar EU. Također, po istom principu, niti jedna transakcija putem bankarskog sistema sa Ruskom Federacijom neće biti moguća, kao ni trgovina sa kompanijama iz te zemlje ili Bjelorusije koje se nalaze na sankcionom režimu EU. Faktičko stanje o ostvarenim trgovinskim poslovima i kontaktima s kompanijama, koje se nalaze na listi u periodu od donošenja EU sankcija, veoma se lako mogu provjeriti unutar Ministarstva vanjske trgovine i ekonomskih odnosa BiH ili Uprave za indirektno oporezivanje BiH.

Na samom kraju, bitno je naglasiti da trenutno pragmatično, komforno rješenje za BiH ipak neće moći biti dugoročno vanjskopolitički održivo. Ruska Federacija nas nije deklarisala kao političkog neprijatelja, jer nema zvanične odluke vlasti o implementaciji sankcija, što u trenutnim geopolitičkim okolnostima predstavlja zavidno diplomatsko umijeće. Na drugoj strani, EU se za sada zadovoljila službenim stavom BiH da se pridruži sankcijama protiv Ruske Federacije i njenih saveznika.

U fokusu interesovanja EU za sada se nalazi formiranje vlasti i ispunjavanje 14 prioriteta, ali se već šalju signali te mogu realno očekivati i konkretniji zahtjevi da BiH konačno otpočne i zvaničnu implementaciju preuzetih međunarodnih obaveza vezanih za sankcije Ruskoj Federaciji. EU zasigurno neće odustati od svojih principa. Ona će u datom trenutku i službeno insistirati na realizaciji sankcionog režima u BiH, baš kao što u ovom trenutku zahtjeva i uslovjava pomoć Republici Srbiji zbog nepridruživanja mjerama, ali u prioritet ipak stavlja normalizaciju odnosa s Kosovom. Nadati se da će EU pažljivo razmotriti kada će jedan ovakav zahtjev delegirati BiH, jer bi to moglo biti preveliko breme za još uvijek rovitu novuspostavljenu vlast na državnom nivou te dodatno usložniti političke prilike dovoljno opterećene u pokušajima izgradnje prosperitetnijeg i blagorodnijeg ambijenta za sve građane BiH.

Kao što je naglašeno, ovo je prvi put u novijoj historiji BiH da se institucionalno 'njet' usmjerilo protiv interesa Ruske Federacije, ali i glasalo suprotno interesima Republike Srbije, čiju vanjsku politiku smo svjesno ili nesvesno slijedili tokom svih sličnih pridruživanja stavovima i deklaracijama unutar ZVSP EU. Najbolja ilustracija promjene vanjskopolitičkog kursa BiH može se vidjeti u Godišnjem izvještaju za 2022. godinu ISAC Centra za međunarodne i sigurnosne poslove, u kojem je naglašeno da je procenat usaglašenosti Republike Srbije s vanjskopolitičkim deklaracijam EU 48%, dok je BiH dostigla procenat od 82% usaglašenosti što je zavidan iskorak u odnosu na prethodnu godinu.⁴

Ostaje nam da vidimo da li će ovaj novi pravac vanjskopolitičke orijentacije slijediti i nova vlast u odnosu na deklarisani prioritet što bržeg pridruživanja EU, pri čemu stepen pridruživanja ZVSP EU deklaracijama predstavlja značajan segment opredjeljenja.

⁴ <https://www.isac-fund.org/wp-content/uploads/2023/02/ISAC-ZSBP-Analiza-2022.pdf>



Centar za sigurnosne studije - BIH

Centre for Security Studies - BH



BOSNA I HERCEGOVINA
71000 SARAJEVO
BRANILACA SARAJEVA 13/1



TEL:
+ 387 (0)33 262-456



info@css.ba



@CSSBIH

www.css.ba