

Magnitski zakonodavstvo — ciljane sankcije i restriktivne mere zbog povrede ljudskih prava i korupcije**

Magnitski zakonom su ruskim državnim funkcionerima za koje je postojala osnovana sumnja da su bili umešani u smrt Magnitskog poimenično zabranjeni ulazak u SAD i korišćenje američkog bankarskog sistema. Ovaj zakon je 2016. godine izmenjen i dopunjen kako bi se njegova dotadašnja primena samo na Rusiju, sada kao „Globalni Magnitski zakon”, proširila na sva lica koja vrše teške oblike povrede ljudskih prava bez obzira na državljanstvo ili nacionalnu pripadnost. Savet Evrope usvojio je dve „Magnitski” rezolucije (2014. i 2019) pod geslom „borba protiv neodgovornosti putem ciljanih sankcija”. Evropski parlament je usvojio posebnu rezoluciju o evropskom režimu sankcija za odgovorne za povrede ljudskih prava (2019), a Savet EU usvojio je 2020. godine dva značajna „globalna” dokumenta (Odluku i Uredbu) o restriktivnim merama protiv lica odgovornih za teške povrede ljudskih prava. U radu su izložene teze jednog Zakona o restriktivnim merama i ciljanim sankcijama zbog povrede ljudskih prava (konstruisan prema važećem zakonodavstvu u Srbiji).

Ključne reči: Magnitski zakon, ciljane sankcije, restriktivne mere, teške povrede ljudskih prava, korupcija, teze zakona (Srbija)

1. Magnitski zakon

Ciljane sankcije

Magnitski zakonodavstvo je generički naziv za novu generaciju zakona i pravnih instrumenata čiji je osnovni cilj zaštita ljudskih prava i sprečavanje korupcije koja je sa tim povezana. Magnitski zakonodavstvo bavi se individualnim uvođenjem tzv. ciljanih sankcija i restriktivnih mera, pre svega ograničavanjem raspolaganja novcem, pokretnom (npr. jahte) i nepokretnom (npr. vile) imovinom, odnosno uskraćivanjem viza i zabranom ulaska u zemlju. Suština ograničavanja je tzv. nalog za zamrzavanje (*freezing orders*),¹ kojim se onemogućava individualno korišćenje imovine

* Redovni profesor Pravnog fakulteta u Beogradu, redovni profesor Fakulteta pravnih nauka Univerziteta Donja Gorica, www.lilic.com, *e-mail*: lilic2@yahoo.com.

** Ovaj rad je prerađena verzija rada objavljenog u: Zbornik radova, *Perspektive implementacije evropskih standarda u pravni sistem Srbije — Knjiga 11*, Pravni fakultet Univerziteta u Beogradu, Beograd, 2021.

¹ Uporedi: B. Browder, *Nalog za zamrzavanje — Pobediti zlo — Istinita priča o pranju novca, ubistvu i preživljavanju gneva Vladimira Putina*, Međunarodni institut za bezbednost, Beograd, juni 2022. Prilikom predavljanja ove

do konačne sudske odluke. Ciljane sankcije i restriktivne mere iz okvira Magnitski zakonodavstva se ne odnose na domaće državljane, već imaju za cilj izricanje ličnih i/ili imovinskih sankcija stranim licima koja su neposredno ili posredno odgovorna za najteže povrede ljudskih prava i korupciju. Poslednjih desetak godina sve veći broj država, uključujući i Evropsku uniju, opredeljuje se da u svoj pravni sistem uvede neki oblik Magnitski zakonodavstva, bilo kao posebne celovite zakone (tzv. globalni Magnitski zakoni), bilo u vidu dopuna postojećih zakona. Suština Magnitski zakonodavstva je u ciljanim sankcijama prema stranim fizičkim i pravnim licima koja su odgovorna za teške i druge povrede ljudskih prava, odnosno koja su odgovorna za ozbiljna dela korupcije čiji je ishod povreda ljudskih prava. Represivne mere u vidu ciljanih sankcije podrazumevaju izricanje individualne „ad nominam” sankcije sa konkretnom dezignacijom imena i prezimena stranih fizičkih lica, odnosno sa konkretno „označenim” stranim pravnim licima o kojima se vode posebni javno dostupni „registri”.

Sergej Leonidovič Magnitski

Magnitski zakonodavstvo nazvano je po ruskom državljaninu Sergeju Magnitskom (Сергей Леонидович Магнитский, 1972–2009), koji je bio revizor u jednoj advokatskoj firmi u Moskvi. Njegovo hapšenje 2008. godine i smrt nakon jedanaest meseci u policijskom pritvoru izazvali su reakciju međunarodne javnosti i pokrenuli istrage o korupciji, krađi i teškim povredama ljudskih prava u Rusiji. Magnitski je otkrio i tvrdio da je došlo do krađe državne imovine ogromnih razmera, koju su posredno omogućili ili neposredno izvršili državni funkcioneri Ruske Federacije. Magnitski je umro u zatvoru sedam dana pre isteka jednogodišnjeg roka do kojeg je mogao biti u pritvoru bez suđenja. U zatvoru mu je uskraćena medicinska nega, a utvrđeno je da je fizički napadnut neposredno pre smrti u novembru 2009. godine. Zatvaranje i smrt Sergeja Magnitskog izazvali su međunarodnu reakciju, a kao posledica toga, između ostalog, Kongres SAD usvojio je 2012. godine tzv. Magnitski zakon o vladavini prava i o odgovornosti za povredu ljudskih prava (koji se odnosio

knjige, između ostalog, istaknuto je i sledeće: „Kao što su tehnički izumi Rudolfa Diesela, Karla Benza i Williama Boeinga zauvek promenili način na koji danas putujemo, tako su i veliki pravni izumi ljudi kao što su Hans Kelzen, Walter Gellhorn i Bill Browder, nepovratno postavili nove standarde zaštite demokratskih vrednosti i ljudskih prava. U tom kontekstu ustavni sud, zaštitnik građana (ombudsman) i Magnitski zakonodavstvo predstavljaju monumentalne institucije savremene pravne civilizacije kojim se obuzdava politička svemoć, ograničava birokratska samovolja i efikasno sprečava globalna koruptivna aktivnost.” (Izvor: Blic, *Svetski besteseler Bila Braudera pred srpskom publikom*, 22. 6. 2022).

samo na državljane Ruske Federacije),² a nekoliko godina kasnije i tzv. Globalni Magnitski zakon o odgovornosti za povredu ljudskih prava (2016), kojim se njegova primena proširuje i na sve zemlje.³

Slučaj Hermitage Capital Management (HCM)

Sergej Magnitski radio je za strani investicioni fond Hermitage Capital Management (HCM) u Moskvi. Ruske vlasti su 2007. godine optužile fond HCM za utaju poreza i naredile pretres kancelarija, prilikom kojeg je ruska policija zaplenila sve dokumente ove kompanije i pokrenula postupak zbog navodne utaje više stotina miliona dolara poreza. Sergeju Magnitskom, kao finansijskom revizoru, HCM je poverio da proveri navode optužbe. Tokom provere, Magnitski je otkrio da je materijal koji je zaplenjen tokom akcije, policija dostavila pripadnicima organizovanih kriminalnih grupa, koji su taj materijal koristili da preuzmu kontrolu nad tri ruske kompanije pod upravom HCM-a, kao i da nezakonito prisvoje preko 230 miliona dolara od HCM. Magnitski je, između ostalog, otkrio da su dokumenti zaplenjeni tokom pretresa korišćeni za falsifikovanje promena vlasništva HCM. HCM je obavestio nadležne ruske vlasti o nalazima do kojih je došao Magnitski. Međutim, umesto da pokrenu istragu protiv policajaca koji su bili umešani u slučaj, ruske vlasti su uhapsile Magnitskog pod optužbom da je saradivao sa HCM-om u utaji poreza. Sergej Magnitski je bio više od jedanaest meseci u zatvoru bez suđenja. Bile su mu zabranjene posete porodice i uskraćena mu je lekarska pomoć.

Magnitski zakoni (SAD)

Vesti o hapšenju i načinu postupanja ruskih vlasti prema Magnitskom, posebno vest o njegovoj smrti u zatvoru, izazvale su oštru osudu međunarodne zajednice i globalnu reakciju zbog teških povreda ljudskih prava. SAD su bile prva zemlja koja je uvela ciljane sankcije licima za koje je postojala osnovana sumnja da su odgovorna za smrt Magnitskog, i to zakonskim aktom iz 2012. godine koji je postao poznat kao „Magnitski zakon” (Magnitsky Act). Magnitski zakonom su ruskim državnim funkcionerima za koje je postojala osnovana sumnja da su bili umešani u smrt Magnitskog poimenično zabranjeni ulazak u SAD i korišćenje američkog bankarskog sistema. Ovaj Magnitski zakon je 2016. godine izmenjen i dopunjen kako bi se njegova dotadašnja primena samo na Rusiju, sada kao „Globalni Magnitski zakon”, proširila na sva lica koja čine teške oblike povrede

² *Sergei Magnitsky Rule of Law Accountability Act* of 2012 (title IV of P. L. 112–208; 22 U. S. C. §5811 note).

³ *The Global Magnitsky Human Rights Accountability Act* of 2016 — „Global Magnitsky Act” (Title XII, Subtitle F of P. L. 114–328; 22 U. S. C. §2656 note): <https://crsreports.congress.gov/product/pdf/IF/IF10576>.

ljudskih prava bez obzira na državljanstvo ili nacionalnu pripadnost.⁴ Magnitski zakonodavstvo, kao ciljano uvođenje sankcija zbog povreda ljudskih prava Ruskoj Federaciji, nakon SAD, prošireno je na sve veći broj zemalja, uključujući Evropsku uniju.

Na osnovu Predsedničkog izvršnog naloga br. 13219, SAD su 2021. godine usvojile dokument „Ograničavanje korišćenja imovine licima koja ugrožavaju međunarodne napore za stabilizaciju na području Zapadnog Balkana”, čiji je domašaj u junu 2021. godine naknadno dodatno proširen Predsedničkim izvršnim nalogom br. 14033.⁵

Rezolucije Saveta Evrope (CoE)

Prva reakcija povodom slučaja Magnitski u Evropi usledila je 2014. godine u vidu Rezolucije 1996 (2014) Saveta Evrope „Nema amnestije za ubice Sergeja Magnitskog”.⁶ Ova rezolucija je pozvala nadležne vlasti Ruske Federacije da istraže okolnosti smrti Sergeja Magnitskog i razmotre mogućnost pokretanja krivičnog postupka protiv službenika umešanih u njegovu smrt. Tom prilikom, Savet Evrope je ovom rezolucijom (čl. 17) podstakao sve države članice Saveta Evrope da se obrate nadležnim ruskim vlastima sa zahtevom da se otvori istraga u slučaju Sergeja Magnitskog. Međutim, nakon procene nivoa sprovođenja ovih preporuka, Komitet za pravna pitanja i ljudska prava Saveta Evrope utvrdio je da Ruska Federacija nije napredovala u njenoj primeni. U stvari, ruske vlasti su učinile upravo suprotno, nastavljajući da vrše pritisak na kolege i članove porodice Magnitskog. Zbog

⁴ Između ostalog, po ovom osnovu, SAD su krajem 2017. godine uvele *ad nominam* sankcije za Slobodana Tešića i za još devet državljana Srbije zbog nedozvoljene trgovine oružjem, proširene i na druga lica 2019. godine (<https://home.treasury.gov/news/press-releases/sm849>).

⁵ Na osnovu ovog dokumenta, u novembru 2021. godine grupa od sedam američkih kongresmena tražila je od predsednika SAD da razmotri mogućnost primene Predsedničkog izvršnog naloga br. 14033 radi „blokiranja imovine i zabrane ulaska u SAD osobama koje doprinose destabilizaciji situacije na Zapadnom Balkanu”, kao i da ohrabri (Bajdenovu) administraciju da „angažuje predsednika Vučića u borbi protiv korupcije i napada na slobodu štampe” (Izvor: Portal N1. 8. novembar 2021). Kao posledica toga, u decembru 2021. godine američko ministarstvo finansija stavilo je **na listu sankcija** Milana Radoičića, biznismena sa severa Kosova i potpredsednika Srpske liste (vodeće srpske političke stranke na Kosovu), kao i Zvonka i Žarka Veselinovića (i još 10 sa njima povezanih osoba i 16 firmi). U maju 2022. godine SAD na listu stavlja Milorada Dodika (i Alternativa Televiziju), a u novembru 2022. godine, Svetozara Marovića (<https://home.treasury.gov/policy-issues/financial-sanctions/recent-actions/20220411>). Velika Britanija je u aprilu 2022. godine uvela sankcije (tada) članu Predsedništva Bosne i Hercegovine Miloradu Dodiku i Željki Cvijanović (tada) predsednici Republike Srpske zbog, kako se navodi „pokušaja da naruše legitimitet i funkcionalnost države Bosne i Hercegovine” (<https://www.slobodnaevropa.org/a/britanija-dodik-cvijanovic-sankcije/31797239.html>).

⁶ Za detalje videti: <https://pace.coe.int/en/files/20409/html>.

ove situacije, Savet Evrope je 2019. godine doneo novu, Rezoluciju 2252 (2019) „Sergej Magnitski — Borba protiv neodgovornosti putem ciljanih sankcija”.⁷ Ovom rezolucijom potvrđuje se posvećenost Saveta Evrope kažnjavanju odgovornih za povredu ljudskih prava i poštovanja vladavine prava. Poseban značaj ove rezolucije je u pozivu državama članicama da usvoje zakone kojima će se kazniti ona odgovorna lica za povrede ljudskih prava koja u zemlji porekla ne mogu biti kažnjena iz političkih razloga ili zbog koruptivne prakse. Rezolucija licima osumnjičenim za teške povrede ljudskih prava kao odgovarajuće sankcije predviđa: a) odbijanje izdavanja vize i b) ograničavanje raspolaganja imovinom (tzv. zamrzavanje).

Rezolucija, Odluka i Uredba Evropske unije

Osim Saveta Evrope, naporima za uspostavljanje zajedničkog režima kažnjavanja odgovornih za povredu ljudskih prava pridružila se i Evropska unija. U februaru 2019. godine, Evropski parlament usvojio je Rezoluciju (2019/2580)⁸ o evropskom režimu sankcija za odgovorne za povrede ljudskih prava. Ovom rezolucijom Evropski parlament najoštrije osuđuje povredu ljudskih prava širom sveta i poziva Savet EU da uspostavi autonoman, fleksibilan i reagujući režim sankcija na nivou EU koji individualno cilja svakog pojedinca, državnog i nedržavnog aktera i druge entitete koji su odgovorni ili umešani u teške povrede ljudskih prava. Kao odgovor, u decembru 2020. godine, Savet Evropske unije usvojio je Odluku (CFSP) 2020/1999⁹ i Uredbu (EU) 2020/1998¹⁰ o restriktivnim merama protiv lica odgovornih za teške povrede ljudskih prava. Ova dva akta pružaju pravni osnov za izricanje restriktivnih mera protiv lica odgovornih za teške povrede ljudskih prava u bilo kojoj zemlji sveta. Odluka i Uredba Saveta Evropske unije predstavljaju prvi globalni i sveobuhvatni režim ciljanih sankcija protiv odgovornih za teške povrede ljudskih prava koji je usvojila Evropska unija, čime se posebno naglašava da je zaštita ljudskih prava osnovna vrednost i kamen-temeljac politike EU.

Uredba Saveta (EU) 2020/1998.

Kako se navodi u preambuli Uredbe (od 7. decembra 2020. godine o restriktivnim merama za teške i druge povrede ljudskih prava),

⁷ Za detalje videti: <http://assembly.coe.int/nw/xml/XRef/Xref-XML2HTML-en.asp?fileid=25352&lang=en>.

⁸ Za detalje videti: https://www.europarl.europa.eu/doceo/document/TA-8-2019-0215_EN.html#def_1_21.

⁹ Za detalje videti: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/HTML/?uri=OJ:L:2020:410I:FULL&from=ES#ntr1-LI2020410EN.01000101-E0001>.

¹⁰ Za detalje videti: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/HTML/?uri=OJ:L:2020:410I:FULL&from=ES#ntr1-LI2020410EN.01000101-E0001>.

Savet Evropske unije, uzimajući u obzir Ugovor o funkcionisanju Evropske unije, a posebno njegov član 215, uzimajući u obzir Odluku Saveta (CFSP) 2020/1999 od 7. decembra 2020. godine o restriktivnim merama u vezi sa teškim i drugim povredama ljudskih prava, uzimajući u obzir zajednički predlog visokog predstavnika Unije za spoljnu politiku i bezbednost i Evropske komisije, i budući da je Savet 7. decembra 2020. godine usvojio Odluku (CFSP) 2020/1999 o uspostavljanju okvira za ciljne restriktivne mere protiv teških i drugih povreda ljudskih prava širom sveta. (...) Ta odluka predviđa zamrzavanje sredstava i ekonomskih resursa i zabranu davanja sredstava i ekonomskih resursa fizičkim ili pravnim licima, subjektima ili organima odgovornim za teške i druge povrede ljudskih prava, radi podrške takvim povredama ili u njima na neki drugi način učestvuju, kao i oni koji su povezani sa pomenutim fizičkim i pravnim licima, subjektima i organima. Fizička i pravna lica, entiteti i tela koja podležu restriktivnim merama navedeni su u Aneksu Odluke (CFSP) 2020/1999. (...) U Odluci se naglašava važnost međunarodnog prava o ljudskim pravima i interakcije između međunarodnog prava o ljudskim pravima i međunarodnog humanitarnog prava prilikom razmatranja primene ciljanih restriktivnih mera. (...) Ova uredba poštuje osnovna prava i principe priznate Poveljom o osnovnim pravima Evropske unije, posebno pravo na efikasan pravni lek, pravo na odbranu i pravo na zaštitu ličnih podataka. Ova uredba treba da se primenjuje u skladu sa tim pravima. (...)

Da bi Uredba bila sprovedena i da bi se osigurala najveća moguća pravna bezbednost u Uniji, imena i druge relevantne informacije fizičkih i pravnih lica, subjekata i tela čija finansijska sredstva i ekonomski resursi treba da budu zamrznuti u skladu sa ovom Uredbom treba objaviti. Svaka obrada ličnih podataka treba da bude u skladu sa Uredbama (EU) 2016/679¹¹ i (EU) 2018/1725¹² Evropskog parlamenta i Saveta. (...) Države članice i Komisija trebalo bi da se međusobno informišu o merama preduzetim u skladu sa ovom Uredbom i o ostalim relevantnim informacijama koje su im na raspolaganju u vezi sa ovom Uredbom. Države članice treba da utvrde pravila o kaznama koje se primenjuju na odgovorne za povredu odredaba ove Uredbe i da obezbede njihovo sprovođenje. Te sankcije treba da budu efikasne, proporcionalne i odgovarajuće.

Prema članu 2, ova uredba primenjuje se na: a) genocid; b) zločine protiv čovečnosti, kao i na (c) sledeće teške i druge povrede ljudskih

¹¹ Uredba (EU) 2016/679 Evropskog parlamenta i Saveta od 27. aprila 2016. godine o zaštiti pojedinaca u pogledu obrade ličnih podataka i o slobodnom kretanju takvih podataka i ukidanju Direktive 95/46 / EZ) (SL L 119, 4. 5. 2016, str. 1).

¹² Uredba (EU) 2018/1725 Evropskog parlamenta i Saveta od 23. oktobra 2018. o zaštiti pojedinaca u pogledu obrade ličnih podataka od strane institucija, tela, kancelarija i agencija Unije i o slobodnom kretanju takvih podataka i stavljanju van snage Uredbu (EZ) br. 45/2001 i Odluku br. 1247/2002 / EZ (SL L 295, 21. 11. 2018, str. 39).

prava: (a) mučenje i druge surove, neljudske ili ponižavajuće postupke ili kažnjavanje, (b) ropstvo, (c) vansudska, direktna ili proizvoljna pogubljenja i ubistva, (d) prisilni nestanak lica, (e) proizvoljna hapšenja ili pritvaranja; (f) druge povrede ljudskih prava ako su te povrede široko rasprostranjene, sistemske ili na neki drugi način ozbiljne u pogledu ciljeva zajedničke spoljne i bezbednosne politike utvrđenih u članu 21. UEU (uključujući, ali ne ograničavajući se na: trgovinu ljudima, kao i povrede ljudskih prava od krijumčara migranata, seksualno i rodno zasnovano nasilje, povrede slobode mirnog okupljanja i slobode udruživanja, povrede slobode mišljenja i izražavanja, povrede slobode veroispovesti ili uverenja).

U svrhu primene ove odredbe uzimaće se u obzir međunarodno običajno pravo i široko prihvaćeni instrumenti međunarodnog prava, kao što su: (a) Međunarodni pakt o građanskim i političkim pravima; (b) Međunarodni pakt o ekonomskim, socijalnim i kulturnim pravima; (c) Konvencija o sprečavanju i kažnjavanju zločina genocida; (d) Konvencija protiv mučenja i drugih okrutnih, neljudskih ili ponižavajućih postupaka ili kažnjavanja; (e) Međunarodna konvencija o uklanjanju svih oblika rasne diskriminacije; (f) Konvencija o uklanjanju svih oblika diskriminacije žena; (g) Konvencija o pravima deteta; (h) Međunarodna konvencija o zaštiti svih lica od prisilnog nestanka; (i) Konvencija o pravima lica sa invaliditetom; (j) Protokol o sprečavanju, suzbijanju i kažnjavanju trgovine ljudima, posebno ženama i decom, koji dopunjuje Konvenciju Ujedinjenih nacija protiv transnacionalnog organizovanog kriminala; (k) Rimski statut Međunarodnog krivičnog suda; (l) Evropska konvencija za zaštitu ljudskih prava i osnovnih sloboda.

2. Globalni režim sankcija

Globalni režim sankcija zbog povreda ljudskih prava Evropske unije¹³ nema za cilj određenu zemlju ili njeno stanovništvo. Umesto toga, ove sankcije ciljaju specifične politike i aktivnosti stranih odgovornih lica za teške povrede ljudskih prava i odvrćaju od sankcionisanih aktivnosti. Razvoj ovog globalnog režima sankcija na nivou Evropske unije vrlo je složen proces koji uključuje različite učesnike. Sve odluke o odobravanju, izmenama, uklanjanju ili obnavljanju ciljanih sankcija donosi Savet EU nakon detaljnog ispitivanja koje vrše relevantna stručna tela Saveta. Nakon toga, Evropska služba za spoljne poslove komunicira i saraduje sa državama članicama radi sprovođenja odluka i propisa u ovoj oblasti. Konačno, imajući u vidu da je režim globalnih sankcija najefikasniji kada ga sprovodi širok krug međunarodnih partnera, Evropska unija takođe saraduje sa drugim zemljama koje imaju slična stanovišta prema odgovornim licima za

¹³ Za detalje videti: https://eeas.europa.eu/topics/sanctions-policy/423/european-union-sanctions_en.

teške povrede ljudskih prava, kao što su SAD, Australija, Estonija, Kanada itd.

Reč „sankcija” odavno zauzima visoko mesto u složenim međunarodnom odnosima, ne samo u nedavnim, već i u aktuelnim evropskim političkim tokovima. Kod većine stanovnika bivše Savezne Republike Jugoslavije (i posebno Miloševićeve Srbije), samo pominjanje ove reči izaziva subjektivan osećaj mučnine i tegobe koji se manifestuje u floskuli „nepravedne i ničim izazvane sankcije”. Sa druge strane, povodom oružanog napada na Ukrajinu u februaru 2022. godine, sankcije Ruskoj Federaciji razumeju se kao moćno sredstvo odbrane suverenost i teritorijalnog integriteta nezavisne države članice (i osnivača) Ujedinjenih nacija i zaštite ljudskih i imovinskih prava građana te države. Brojne su zemlje privržene demokratskim vrednostima slobode koje su povodom tzv. specijalne vojne operacije, u okvirima svojih političkih i pravnih sistema uvele sankcije licima i firmama iz Ruske Federacije, između ostalih i 27 država članica Evropske unije i sve zemlje kandidati za članstvo u Uniji (sve evropske države osim Belorusije i Srbije).¹⁴

U ovakvim okolnostima, međutim, percepcija se menja i tzv. nepravedne sankcije mogu promeniti svoj negativni predznak. Postoji jedan pravno trasiran put da sankcije, kao represivne mere, umesto negativne konotacije svoju sadržinu redefinišu kao „pravedne sankcije”. Pravni put ka ciljanim sankcijama Magnitski zakonodavstva otvorio je, u ime mučenog i ubijenog Sergeja Magnitskog, Bill Browder, arhitekta i idejni tvorac te nove generacije zakona kojima se imovinski i prostorno neutrališu korumpirani i osumnjičeni za povredu ljudskih prava (inače direktor firme HCM u kojoj je Magnitski u Moskvi radio). Kako je istaknuto (O. Dragaš): „Bill Browder je izumitelj ovog jednostavnog i revolucionarnog pravnog akta čija suština nije u kažnjavanju država, već individua iz tih država koji su bogatstvo stekli korupcijom i teškim kršenjem ljudskih prava”.

Za razliku od tradicionalnih političkih sankcija prema nekoj državi koje neselektivno pogađaju celokupno stanovništvo (npr. sankcije Ujedinjenih nacija prema Južnoafričkoj uniji zbog rasističkog „aparthejda”, sankcije Saveznoj Republici Jugoslaviji), restriktivne mere i ciljane sankcije zbog povrede ljudskih prava (i korupcije), kao specifični

¹⁴ Od marta 2014. godine, EU je progresivno uvođila restriktivne mere Rusiji kao odgovor na: a) nezakonitu aneksiju Krima 2014. godine; b) neviđeni i ničim izazvan vojni napad Rusije na Ukrajinu 2022. godine; c) nezakonitu aneksiju ukrajinskih oblasti Donjeck, Lugansk, Zaporozje i Herson 2022. EU je takođe usvojila sankcije protiv Belorusije (kao odgovor na njeno učešće u invaziji na Ukrajinu) i Irana (u vezi sa upotrebom iranskih dronova u ruskoj agresiji na Ukrajinu). Trenutno je 1239 pojedinaca i 116 entiteta iz Rusije podvrgnuto zamrzavanju imovine i zabrani putovanja, jer su njihovi postupci narušili teritorijalni integritet, suverenitet i nezavisnost Ukrajine. Spisak sankcionisanih lica i subjekata se stalno pregleda i podložan je periodičnom obnavljanju od strane Saveta. (Izvor: <https://vvv.consilium.europa.eu/>).

pravni instrumenti Magnitski zakonodavstva, imaju za cilj izricanje ličnih i/ili imovinskih sankcija stranim državljanima koji su neposredno ili posredno odgovorni za najteže povrede ljudskih prava i korupciju (koja je povezana sa povredom tih prava). Poslednjih desetak godina sve veći broj država (videti tabelu u prilogu), uključujući i Evropsku uniju, opredeljuje se da u svoj pravni sistem uvede neki oblik Magnitski zakonodavstva, bilo kao posebne i celovite „globalne” Magnitski zakone (npr. SAD, Kanada, Evropska unija), bilo u vidu izmena i dopuna postojećih zakona (npr. baltičke zemlje — Estonija, Litvanija, Latvija).

3. Teze za zakon o restriktivnim merama zbog povreda ljudskih prava

Uvodna napomena

Polazeći od dosadašnjih iskustava u svetu (i važećeg zakonodavnog okvira), mogao bi se konstruisati jedan „pravni model” zakona o restriktivnim merama zbog povreda ljudskih prava sa odgovarajućim tezama (npr. za Srbiju, i *mutatis-mutandis* za zemlje u regionu).

Zakon o restriktivnim merama zbog povreda ljudskih prava bi bio izrađen u skladu sa Jedinstvenim metodološkim pravilima za izradu propisa.¹⁵ Postojeća uporedna iskustva zakonodavstava u uvodnoj restriktivnih mera usmerena su u dva osnovna pravca: a) izmene i dopune postojećeg zakonodavstva (*in parte*), pre svega zakona o strancima ili finansijskim i imovinskim sankcijama (npr. Estonija, Litvanija, Latvija, Gibraltar), s jedne strane, i b) usvajanje celovitog (*in toto*) posebnog zakona (npr. SAD, Kanada, Evropska unija), sa druge. Ovom prilikom izrade modela domaćeg „globalnog” Magnitski zakona kao relevantni, prvenstveno bi se koristili izvori postojećih dokumenata Evropske unije koji se odnose na celovito zakonodavno regulisanje ove oblasti.¹⁶

Obrazloženje teza ovog zakona bi se izradilo polazeći od sadržine i forme obrazloženja koji su propisani Poslovnikom Skupštine (čl. 151). Obrazloženje, između ostalog, sadrži: 1) ustavni, odnosno pravni osnov za donošenje propisa; 2) razloge za donošenje propisa; 3) objašnjenje osnovnih pravnih instituta i pojedinačnih rešenja; 4) procenu finansijskih sredstava potrebnih za sprovođenje propisa, koja obuhvata i izvore obezbeđenja tih sredstava; 5) opšti interes zbog kojeg se predlaže povratno dejstvo, ako predlog zakona sadrži odredbe s povratnim dejstvom; 6) razloge za donošenje zakona po hitnom postupku; 7) razloge zbog kojih se predlaže da propis stupi na snagu pre osmog dana od dana objavljivanja; 8) pregled odredaba

¹⁵ *Jedinstvena metodološka pravila za izradu propisa*, „Službeni glasnik RS”, br. 21/2010.

¹⁶ Uporedi: Odluka Saveta Evropske unije (CFSP) 2020/1999 i Uredba Saveta Evropske unije (EU) 2020/1998.

važjećeg propisa koje se menjaju, odnosno dopunjuju. Uz predlog zakona, predlagač dostavlja izjavu da je predlog zakona usklađen s propisima Evropske unije ili da ne postoji obaveza usklađivanja. Obrazloženje može da sadrži i analizu efekata propisa (...), na koga će i kako će najverovatnije uticati rešenja u propisu, da li su pozitivne posledice donošenja propisa takve da opravdavaju troškove koje će on stvoriti, koje će se mere tokom primene propisa preduzeti da bi se ostvarilo ono što se donošenjem propisa namerava i dr.¹⁷

Ustavni osnov za donošenje zakona. Primarni ustavni osnovi za donošenje Zakona o restriktivnim merama zbog povreda ljudskih prava sadržani su u odredbama člana 1, člana 3 i člana 18 Ustava, kao i u poglavlju o ljudskim i manjinskim pravima i slobodama (čl. 18–81),¹⁸ između ostalog:

— Republika Srbija je (...) zasnovana na vladavini prava (...), ljudskim i manjinskim pravima i slobodama i pripadnosti evropskim principima i vrednostima (čl. 1);

— Vladavina prava je osnovna pretpostavka Ustava i počiva na neotuđivim ljudskim pravima (čl. 3, st. 1);

— Odredbe o ljudskim i manjinskim pravima tumače se u korist unapređenja vrednosti demokratskog društva, saglasno važećim međunarodnim standardima ljudskih i manjinskih prava, kao i praksi međunarodnih institucija koje nadziru njihovo sprovođenje (čl. 18, st. 3).

Ideja ljudskih prava. Ideja ljudskih prava počiva na konceptu da ljudska bića, samim tim što su ljudska bića, imaju urođena i neotuđiva prirodna prava, nezavisno od državnog poretka ili drugih faktora kao što su državljanstvo, etnička pripadnost, verska opredeljenost ili rodna orijentacija. Usvajanjem posebnog zakona o restriktivnim merama kao ciljanih sankcija, za razliku od parcijalne izmene i dopune postojećih zakona, Srbija bi se pridružila sve većoj grupi država koja je privržena globalnom pristupu kažnjavanja lica koja su odgovorna za teške povrede ljudskih prava.

Razlozi za donošenje zakona. Primarni razlozi za donošenje Zakona o restriktivnim merama zbog povreda ljudskih prava jesu unapređenje nacionalne i globalne zaštite od povreda ljudskih prava u skladu sa principima i savremenim globalnim tendencijama koje proističu iz slova i duha međunarodnih konvencija koje je Republika Srbija ratifikovala, koje poštuje i koje primenjuje, između ostalog: Opšta deklaracija o pravima čoveka UN (1948); Evropska konvencija o ljudskim pravima i osnovnim slobodama (1950); Pakt o građanskim i političkim pravima UN (1966); Pakt o ekonomskim, socijalnim i kulturnim pravima UN (1966).

Opšti i specifični ciljevi. Opšti cilj donošenja ovog zakona je unapređenje kolektivne bezbednosti i prepoznavanje Srbije kao zemlje

¹⁷ Poslovník Narodne skupštine — Prečišćen tekst, „Službeni glasnik RS”, br. 20/2012.

¹⁸ Ustav Republike Srbije, „Službeni glasnik RS”, br. 98/2006.

koja se zalaže za globalnu zaštitu ljudskih prava. Specifični ciljevi su stvaranje odgovarajuće normativne i institucionalne infrastrukture kojom se ciljano sprečava prisustvo stranih lica koja su odgovorna za teške povrede ljudskih prava i ograničava raspolaganje imovinom ovim licima. Prilikom izrade ovog zakona, kao reference su uzeti međunarodni, odnosno evropski instrumenti koji se odnose na sankcionisanje odgovornih lica za teške povrede ljudskih prava, posebno imajući u vidu globalno Magnitski zakonodavstvo Evropske unije.

Osnovne odredbe. Osnovne odredbe u uvodnom poglavlju zakona sadrže odredbe koje se odnose na predmet i cilj zakona, na nadležnost i primenu zakona, kao i na osnovna načela.

Predmet i cilj zakona. Ovom odredbom se utvrđuje predmet zakona, u smislu propisivanja restriktivnih mera protiv označenih stranih fizičkih i pravnih lica zbog teških povreda ljudskih prava i uređuje postupak njihovog označavanja, uspostavljanje registra označenih lica, nadležnost organa za uvođenje restriktivnih mera, kao i prava i obaveze fizičkih i pravnih lica povodom primene ovog zakona. Cilj zakona je uvođenje restriktivnih mera kao ciljanih sankcija protiv označenih stranih fizičkih i pravnih lica zbog teških povreda ljudskih prava. Osnovni razlog za uvođenje restriktivnih mera kao ciljanih sankcija usmerenih pojedinačno protiv konkretnog fizičkog ili pravnog lica zbog teških povreda ljudskih prava jeste otklanjanje osnovnih nedostataka opštih međunarodnih sankcija zbog teških povreda ljudskih prava koje pogađaju sve, a u najvećoj meri nedužne građane jedne zemlje.

Nadležnost i primena zakona. Vlada je nadležna za primenu ovog zakona. Zakon se primenjuje na strana fizička lica na teritoriji ili izvan teritorije Srbije¹⁹ i na pravna lica na teritoriji ili izvan teritorije Srbije koja su osnovana ili registrovana u skladu sa zakonom Srbije,²⁰ kao i na ona pravna lica koja u celini ili delimično obavljaju delatnost na teritoriji Srbije.

Osnovna načela. Načelom zakonitosti i pravičnosti obezbeđuje se da uvođenje restriktivnih mera mora biti zakonito i pravično i u skladu sa ciljem zbog kojeg se uvode i da lica protiv kojih se mere uvode imaju pravo na sudsku i drugu pravnu zaštitu i odbranu u skladu sa zakonom. Načelom transparentnosti i srazmernosti obezbeđuje se da

¹⁹ Zakon o strancima („Službeni glasnik RS”, br. 24/2018, 31/2018): „Ovim zakonom se uređuju uslovi za ulazak, kretanje, boravak i vraćanje stranaca, kao i nadležnost i poslovi organa državne uprave Republike Srbije, u vezi sa ulaskom, kretanjem, boravkom stranaca na teritoriji Republike Srbije i njihovim vraćanjem iz Republike Srbije” (čl. 1).

²⁰ Zakon o postupku registracije u Agenciji za privredne registre („Službeni glasnik RS”, br. 99/2011, 83/2014, 31/2019): „Ovim zakonom uređuje se postupak registracije, evidentiranja i objavljivanja podataka i dokumenata koji su, u skladu sa posebnim zakonom, predmet registracije, evidencije i objavljivanja u registrima i evidencijama koje vodi Agencija za privredne registre, kao i druga pitanja od značaja za registraciju, evidenciju i objavljivanje” (čl. 1).

svaka radnja ili odluka u postupku uvođenje restriktivnih mera mora biti javno dostupna, temeljno obrazložena i lako razumljiva, kao i da se prilikom uvođenja mera licu ima primeniti ona propisana mera koja je povoljnija ukoliko se time ostvaruje svrha utvrđena ovim zakonom. Načelom tačnosti i bezbednosti podataka obezbeđuje se da podaci u registru označenih lica moraju biti tačni, potpuni i ažurni, da podaci moraju biti zaštićeni od nezakonitog ili slučajnog uništenja, gubitka ili izmene podataka, svakog neovlašćenog pristupa podacima ili njihovog neovlašćenog odavanja ili drugih vidova nezakonite obrade i da lični podaci fizičkih lica moraju biti bezbedni i zaštićeni u skladu sa propisima o zaštiti podataka o ličnosti.

Povrede ljudskih prava. Norme u okviru poglavlja Zakona o povredi ljudskih prava sadrže odredbe koje se odnose na definiciju teških povreda ljudskih prava i norme koje upućuju na shodnu primenu instrumenata međunarodnog prava.

Teške povrede ljudskih prava. Ovom odredbom je određeno koje se povrede ljudskih prava po definiciji smatraju teškim povredama ljudskih prava (npr. genocid, ropstvo). Ovom odredbom je takođe određeno koje se povrede ljudskih prava pod određenim okolnostima mogu smatrati teškim povredama (npr. trgovina ljudima, krijumčarenje migranata).

Shodna primena instrumenata međunarodnog prava. Ovom odredbom je određena shodna primena instrumenata međunarodnog prava u definisanju teških povreda ljudskih prava (npr. Konvencija o sprečavanju i kažnjavanju zločina genocida, Konvencija protiv mučenja i drugih okrutnih, neljudskih ili ponižavajućih postupaka ili kažnjavanja).

Registar označenih lica. Norme poglavlja o označenim licima sadrže odredbe koje se odnose na Registar označenih lica, na definiciju označenog lica, na opravdano uverenje i postupak označavanja lica, kao i na norme o sudskoj zaštiti.

Registar označenih lica. Registar označenih fizičkih i pravnih lica protiv kojih su uvedene restriktivne mere zbog teških povreda ljudskih prava uspostavlja, vodi i ažurira Uprava za sprečavanje pranja novca.²¹ Registar sadrži informacije potrebne za utvrđivanje identiteta fizičkih ili pravnih lica. Za fizička lica ove informacije obuhvataju: ime i prezime, pseudonim(e), datum i mesto rođenja, adresu prebivališta, odnosno boravišta, državljanstvo, broj pasoša i broj lične isprave, pol, zanimanje i funkciju. Za pravna lica ove informacije

²¹ Uprava za sprečavanje pranja novca je organ uprave u sastavu Ministarstva finansija (<http://www.apml.gov.rs/>). Uprava obavlja finansijsko-informacione poslove, tj. prikuplja, obrađuje, analizira i nadležnim organima prosleđuje informacije, podatke i dokumentaciju koju pribavlja u skladu sa zakonom i vrši druge poslove koji se odnose na sprečavanje i otkrivanje pranja novca i finansiranja terorizma u skladu sa zakonom. Kao finansijsko-obaveštajna služba Republike Srbije, Uprava razmenjuje informacije sa partnerskim službama u svetu putem zaštićenog veb-sajta Egmont grupe i učestvuje u međunarodnoj saradnji.

obuhvataju: naziv(e), mesto, datum i broj upisa u registar, kao i mesto poslovanja. Registar označenih lica posebno sadrži i razloge zbog kojih je fizičko ili pravno lice upisano u Registar. Ovom odredbom je propisano da se licu koje se upisuje u Registar mora pružiti mogućnost da se o tome izjasni, odnosno ukoliko je lice već upisano u Registar, da se izjasni o novim dokazima i drugim okolnostima i promenama u Registru. Spisak fizičkih ili pravnih lica u Registru označenih lica pregleda se u redovnim intervalima, a najmanje svakih 12 meseci. Spisak označenih fizičkih i pravnih lica iz Registra označenih lica objavljuje se na internet stranici Uprave za sprečavanje pranja novca.

Označeno lice. Ovom odredbom je data zakonska definicija označenog lica, kao fizičkog ili pravnog lica, odnosno grupe, udruženja ili drugog entiteta, registrovanog ili neregistrovanog, protiv kojeg su uvedene restriktivne mere i koje je po tom osnovu upisano u spisak u Registru označenih lica. Označeno lice je i svako drugo lice koje se dovodi u vezu sa označenim licima, kao i lica koja postupaju u ime ili po nalogu označenih lica ili koja sa označenim licima imaju interesni odnos.

Opravdano uverenje i postupak za označavanje lica. Ovim odredbama je definisano tzv. opravdano uverenje (da su lica izvršila povrede ljudskih prava i/ili sa tim povezanu korupciju) kao zakonski osnov za označavanje lica. Opravdano uverenje je onaj stepen uverenja koji razuman čovek prosečnih intelektualnih sposobnosti može steći na osnovu dokaza, odnosno činjenica koje su opštepoznate ili dokazive, kao i na osnovu verodostojnih informacija kojima raspolazu nadležni državni organi. Postupak za označavanje lica sprovodi Vlada na osnovu predloga nadležnih organa koji obavezno sadrži obrazloženu osnovu opravdanog uverenja da je fizičko, odnosno pravno lice odgovorno za povrede ljudskih prava. Vlada rešenjem odlučuje o stavljanju lica na spisak lica koja se upisuju u Registar označenih lica koje se dostavlja lično označenom licu. Rešenje se objavljuje u „Službenom glasniku”²² i na zvaničnim internet stranicama Uprave za sprečavanje pranja novca i ministarstva nadležnog za unutrašnje poslove. Zahtev druge države za stavljanje na spisak lica koja se upisuju u Registar označenih lica i ograničavanje raspolaganja imovinom ili sredstvima dostavlja se diplomatskim putem. Zahtev mora biti obrazložen. Rešenje se objavljuje u „Službenom glasniku” i na zvaničnim internet stranicama Uprave za sprečavanje pranja novca i ministarstva nadležnog za unutrašnje poslove.

Sudska zaštita. Protiv rešenja Vlade kojim je označeno lice stavljeno na spisak lica koja se upisuju u Registar označenih lica nije

²² Zakon o objavljivanju zakona i drugih propisa i akata („Službeni glasnik RS”, br. 45/2013): „U Službenom glasniku se, u skladu sa ovim zakonom, obavezno objavljuju: (...) presude Evropskog suda za ljudska prava, odluke ugovornih tela Ujedinjenih nacija za zaštitu ljudskih prava, propisi koje donose imaoici javnih ovlašćenja, drugi akti za koje je to određeno zakonom, prečišćeni tekstovi i ispravke akata”. (čl. 2).

dopuštena žalba, ali je obezbeđena sudska zaštita u vidu upravnog spora pred nadležnim sudom. Posebni razlozi za pokretanje upravnog spora su: a) pogrešno utvrđeni identitet lica i b) nepostojanje osnova za upis lica na spisak u Registru označeni lica. Nadležni sud je dužan da donose odluku u roku od 8 dana od dana podnošenja tužbe.²³

Restriktivne mere. Norme poglavlja o restriktivnim merama sadrže odredbe koje se odnose na zakonsku definiciju restriktivnih mera, na restriktivne mere protiv fizičkih lica i odredbe koje se odnose na opravdana odstupanja od restriktivnih mera prema fizičkim licima. Zakonodavstvo Srbije poznaje određene posebne oblike restriktivnih mera prema stranim državljanima (npr. odbijanje izdavanja viza), kao i restriktivne mere u vidu ograničavanja raspolaganja imovinom.²⁴

Pojam restriktivnih mera. Restriktivne mere su ciljane sankcije zbog povreda ljudskih prava protiv označenih stranih fizičkih lica. Restriktivne mere protiv fizičkih lica mogu biti zabrana ulaska u Republiku Srbiju i/ili ograničavanje raspolaganja imovinom. Restriktivna mera kao ciljana sankcija zbog povrede ljudskih prava protiv pravnih lica jeste ograničavanje raspolaganja imovinom.

Restriktivne mere protiv fizičkih lica. Ovom odredbom definisano je fizičko lice kao strano označeno fizičko lice koje nema državljanstvo Republike Srbije, a protiv kojeg se uvode restriktivne mere i koje je upisano na spisak u Registru označenih lica. Restriktivne mere protiv fizičkih lica su sprečavanje ulaska na teritoriju Republike Srbije ili tranzita preko njene teritorije, posebno: a) odbijanje izdavanja, odnosno poništavanje ili ukidanje izdate vize za boravak na teritoriji Republike Srbije ili tranzit preko njene teritorije, b) odbijanje ulaska stranom fizičkom licu koje ima važeću vizu, licu kojem nije potrebna viza ili licu koje može ući na teritoriji Republike Srbije sa važećom ličnom kartom. Ove restriktivne mere primeniće se i na fizička lica koja pružaju finansijsku, tehničku ili materijalnu podršku ili na drugi način učestvuju u radnjama teških povreda ljudskih prava, posebno u njihovom planiranju, usmeravanju, naručivanju, pomaganju, pripremi, olakšavanju ili podsticanju, kao i na fizička lica koja su povezana sa tim licima. Osim navedenih mera, protiv fizičkih lica mogu se primeniti i restriktivne mere ograničavanja raspolaganja imovinom.

Opravdana odstupanja od restriktivnih mera prema fizičkim licima. Odstupanje od primene restriktivnih mera protiv fizičkih lica kojima

²³ Zakon o upravnim sporovima („Službeni glasnik RS”, br. 111/2009): „Ovim zakonom uređuje se predmet upravnog spora, nadležnost za rešavanje upravnih sporova, stranke, pravila postupka, pravna sredstva i izvršenje donetih sudskih presuda. Ovim zakonom obezbeđuje se sudska zaštita pojedinačnih prava i pravnih interesa i zakonitost rešavanja u upravnim i drugim Ustavom i zakonom predviđenim pojedinačnim stvarima.” (čl. 1).

²⁴ Videti: Zakon o strancima („Službeni glasnik RS”, br. 24/2018, 31/2018) i Zakon o ograničavanju raspolaganja imovinom u cilju sprečavanja terorizma i širenja oružja za masovno uništenje („Sl. glasnik RS”, br. 29/2015, 113/2017, 41/2018).

se sprečava ulazak na teritoriju Republike Srbije ili tranzit preko nje-
ne teritorije dozvoljeno je u opravdanim situacijama, između ostalog,
ukoliko Republika Srbija prema međunarodnom pravu ima obaveze:
a) kao zemlja domaćin međunarodne međuvladine organizacije; b)
kao zemlja domaćin međunarodne konferencije sazvane ili pod po-
kroviteljstvom Ujedinjenih nacija; c) prema multilateralnom spora-
zumu o dodeljivanju privilegija i imuniteta. Ova odredba se prime-
njuje i u slučaju kada je Republika Srbija domaćin Organizacije za
evropsku bezbednost i saradnju (OEBS). Osim toga, odstupanje od
primene restriktivnih mera protiv fizičkih lica moguće je i u dru-
gim opravdanim situacijama, između ostalog: ukoliko je putovanje
opravdano hitnom humanitarnom potrebom; ukoliko je putovanje
opravdano zbog prisustva međudržavnim sastancima ili sastancima
na kojima se vodi politički dijalog koji neposredno promoviše poli-
tičke ciljeve zbog kojih su uvedene restriktivne mere, posebno ako je
u pitanju okončanje teških povreda ljudskih prava; ukoliko je to ne-
ophodno za vođenje sudskog, pravnog ili drugog pravnog postupka.
Odluku kojom odobrava odstupanje donosi Vlada i ograničena je is-
ključivo na svrhu zbog koje je odobrenje dato.

Ograničavanje raspolaganja imovinom. Norme poglavlja o re-
striktivnim merama u vidu ograničavanja raspolaganja imovinom sa-
drže odredbe koje se odnose na: definiciju restriktivnih mera ograni-
čavanja raspolaganja imovinom, obavezu neposrednog izveštavanja,
obavezu pregleda registara privrednih subjekata i ugovora o prometu
nepokretnosti, postupanje Uprave za sprečavanje pranja novca i oba-
vezu izrade izveštaja, donošenje rešenja o ograničavanju raspolaganja
imovinom, odnosno donošenje obaveštenja da rešenje nije doneto.
Norme ovog poglavlja takođe sadrže i odredbe o trajanju ograniča-
vanja raspolaganja imovinom i upravljanju imovinom čije je raspo-
laganje ograničeno, odredbe o sudskoj zaštiti, kao i odredbe o dozvo-
ljenom korišćenju dela imovine, izvršenju sudskih odluka i ukidanju
rešenja o ograničavanju raspolaganja imovinom.

Restriktivne mere ograničavanja raspolaganja imovinom. Restrik-
tivne mere ograničavanja raspolaganja imovinom mogu se primeniti
prema fizičkom i prema pravnom licu. Pod imovinom se podrazume-
vaju sva finansijska sredstva, celokupna imovina bilo koje vrste, po-
kretna ili nepokretna, materijalna ili nematerijalna, bez obzira na to
kako je stečena, zatim isprave ili instrumenti u bilo kojoj formi, koji-
ma se dokazuje svojina ili interes u odnosu na imovinu (npr. bankar-
ski krediti, putnički i bankovni čekovi, novčane uputnice, deonice,
hartije od vrednosti, obveznice, menice, akreditivi, kamata, dividen-
da ili drugi prihod naplaćen na osnovu ili nastao iz tih sredstava ili
imovine i dr.). Imovina označenog lica je imovina koja se nalazi u
svojini ili državini označenog lica ili kojom označeno fizičko ili prav-
no lice posredno ili neposredno upravlja. Ograničavanje raspolaganja
imovinom podrazumeva zabranu prenosa, konverzije, raspolaganja i
premeštanja imovine ili upravljanje tom imovinom na osnovu odlu-
ke nadležnog državnog organa. Restriktivne mere obuhvataju mere

kojima se ograničava raspolaganje imovinom, svim finansijskim sredstvima i svim ekonomskim resursima u posedu, vlasništvu, na raspolaganju ili pod kontrolom fizičkih ili pravnih lica, odnosno grupa, udruženja ili drugih entiteta koji su odgovorni za teške povrede ljudskih prava, u smislu ovog zakona, zatim lica koja pružaju finansijsku, tehničku ili materijalnu podršku ili koja na drugi način učestvuju u takvim radnjama, između ostalog, planiranjem, usmeravanjem, naručivanjem, pomaganjem, pripremom, olakšavanjem ili podsticanjem takvih radnji, i sa njima povezanih drugih lica. Nije dopušteno da se u bilo kom obliku finansijska sredstva ili ekonomski resursi neposredno ili posredno, u celini ili delimično stave na raspolaganje ovim fizičkim ili pravnim licima ili drugim entitetima.

Neposredna obaveza izveštavanja. Svako pravno ili fizičko lice, tzv. obavezno lice, dužno je da prilikom vršenja delatnosti ili obavljanja poslovanja utvrdi da li je u poslovnim ili drugim sličnim odnosima sa nekim označenim fizičkim ili pravnim licem. Ukoliko obavezno lice utvrdi da jeste, dužno je da odmah ograniči raspolaganje imovinom označenog lica i o tome obavesti Upravu za sprečavanje pranja novca najkasnije u roku od 24 časa. Obavezno lice je dužno da ograniči raspolaganje imovinom označenog lica do prijema rešenja o ograničavanju raspolaganja imovinom ili obaveštenja da rešenje nije doneto, a najduže sedam dana od dana dostavljanja obaveštenja Upravi za sprečavanje pranja novca. Osim toga, obavezno lice ne sme učiniti dostupnom svoju ili tuđu imovinu označenom licu, licu koje označeno lice direktno ili indirektno poseduje ili kontroliše, ni licu koje postupa u ime i za račun označenog lica ili po njegovim instrukcijama. Obavezno lice je dužno da uz obaveštenje Upravi za sprečavanje pranja novca dostavi osnovne podatke kao što su ime i prezime i adresu fizičkog lica, odnosno naziv i sedište pravnog lica, i pisanu ili elektronsku dokumentaciju i druge informacije od značaja za identifikaciju lica, imovine, poslovnih ili drugih odnosa. Obaveštenje i informacije dostavljaju se u pisanoj ili elektronskoj formi, a ako se dostavljaju telefonskim putem, obaveštenje se mora potvrditi u pisanoj formi.

Upis u registar privrednih subjekata i ugovor o prometu nepokretnosti. Agencija koja je nadležna za vođenje registra privrednih subjekata, udruženja, zadužbina, fondacija, kao i sudovi i javni beležnici dužni su da pre upisa u registar privrednih subjekata, udruženja, zadužbina ili fondacija, odnosno pre sačinjavanja ili potvrđivanja ugovora o prometu nepokretnosti pregledaju spisak lica upisanih u Registar označenih lica. Upis u registar privrednih subjekata, odnosno drugih organizacija neće se izvršiti niti će se sačiniti i potvrditi ugovor o prometu nepokretnosti ukoliko je označeno lice predloženo za direktora, odgovorno lice ili većinskog vlasnika privrednog subjekta, udruženja, zadužbine, fondacije ili ako je označeno lice ugovorna strana u prometu nepokretnosti. Obaveštenje o neizvršenju upisa u registar privrednih subjekata, odnosno drugih organizacija ili o odbijanju sačinjavanja i potvrđivanja ugovora o prometu nepokretnosti

dostavlja se Upravi za sprečavanje pranja novca u najkraćem roku. Radnje i mere odnose se i na lice koje postupa u ime i za račun označenog lica ili po njegovim instrukcijama. Obaveza je ministra nadležnog za poslove finansija da, na predlog Uprave za sprečavanje pranja novca, propisom uredi način dostavljanja obaveštenja.

Postupanje Uprave. Uprava za sprečavanje pranja novca može da zahteva podatke o licu i njegovoj imovini od državnih organa, organizacija i lica kojima su poverena javna ovlašćenja koja su dužna da Upravi, bez odlaganja, a najkasnije narednog radnog dana od dana prijema zahteva, dostave sve podatke kojima raspolažu o označenom licu i imovini koju poseduje. Uprava za sprečavanje pranja novca, bez odlaganja, a u naročito opravdanim okolnostima, u roku od tri dana od dana kada joj je obavezno lice dostavilo obaveštenje ili informaciju, sačinjava izveštaj i bez odlaganja ga dostavlja ministru nadležnom za poslove finansija. Izveštaj sadrži podatke o identitetu prijavljenog lica i imovini koje su dostavili državni organi i organizacije i lica kojima su poverena javna ovlašćenja, zaključak da li je prijavljeno lice označeno lice i da li imovina podleže ograničavanju raspolaganja. Propisana je obaveza ministra nadležnog za poslove finansija da, na predlog Uprave za sprečavanje pranja novca, propisom uredi način na koji državni organi i organizacije i lica kojima su poverena javna ovlašćenja dostavljaju podatke o licu i imovini.

Rešenje o ograničavanju raspolaganja imovinom i obaveštenje da rešenje nije doneto. Ako po prijemu izveštaja Uprave za sprečavanje pranja novca, ministar nadležan za poslove finansija utvrdi da je reč o licu, odnosno imovini koja podleže ograničavanju raspolaganja, bez odlaganja, rešenjem nalaže ograničavanje raspolaganja imovinom tog lica. Rešenje o ograničavanju raspolaganja imovinom obavezno sadrži: 1) podatke o označenom licu; 2) podatke o imovini čije se raspolaganje ograničava; 3) označavanje da će imovinom upravljati Direkcija za upravljanje oduzetom imovinom,²⁵ u skladu sa zakonom; 4) označavanje lica kojima se rešenje dostavlja. Rešenje o ograničavanju raspolaganja imovinom dostavlja se pravnom ili fizičkom licu kod koga se imovina nalazi, označenom licu, Direkciji za upravljanje oduzetom imovinom, Upravi za sprečavanje pranja novca, nadležnom javnom tužilaštvu, organu nadležnom za bezbednosne i obaveštajne poslove, ministarstvu nadležnom za spoljne poslove, ministarstvu nadležnom za unutrašnje poslove i drugim državnim organima koji mogu biti povezani sa imovinom označenom u tom rešenju. Dostavljanje rešenja o ograničavanju raspolaganja imovinom vrši se u skladu sa pravilima

²⁵ Direkcija za upravljanje oduzetom imovinom je samostalni upravni organ u sastavu Ministarstva pravde, osnovan Zakonom o oduzimanju imovine proistekle iz krivičnog dela („Sl. glasnik RS”, br. 97/2008). Direkcija ima svojstvo pravnog lica. Poslove iz svoje nadležnosti Direkcija vrši po službenoj dužnosti ili po nalogu javnog tužioca i suda. Za obavljanje poslova iz delokruga Direkcije obrazuje se Sektor za preuzimanje i upravljanje oduzetom imovinom, kao osnovna unutrašnja jedinica.

opšteg upravnog postupka.²⁶ Pravno ili fizičko lice kod koga se imovina nalazi dužno je da ograniči raspolaganje imovinom na osnovu rešenja o ograničavanju raspolaganja imovinom. Ukoliko po prijemu izveštaja od Uprave za sprečavanje pranja novca ministar nadležan za poslove finansija utvrdi da nije reč o označenom licu ili o imovini koja podleže ograničavanju raspolaganja, odnosno da nema uslova za ograničavanje raspolaganja imovinom, dužan je da bez odlaganja, u pisanoj formi, obavesti obavezno lice koje je obaveštenje dostavilo da može da nastavi aktivnosti koje je obustavilo. Obaveštenje o obaveznom licu ministar dostavlja i Upravi za sprečavanje pranja novca.

Trajanje ograničavanja raspolaganja imovinom i upravljanje imovinom čije je raspolaganje ograničeno. Ograničavanje raspolaganja imovinom traje sve dok se lice nalazi na spisku lica koja su upisana u Registar označenih lica, odnosno do odluke nadležnog suda u upravnom sporu donete na osnovu ovog zakona. Ministar nadležan za poslove finansija ima obavezu da dva puta godišnje, na predlog Uprave za sprečavanje pranja novca, a po pribavljenom mišljenju nadležnih državnih organa, razmotri opravdanost donošenja rešenja o ograničavanju raspolaganja imovinom. Ako ministar utvrdi da nisu postojali uslovi za donošenje rešenja o ograničavanju raspolaganja imovinom, to rešenje će poništiti. Upravljanje imovinom čije je raspolaganje ograničeno na osnovu ovog zakona vrši Direkcija za upravljanje oduzetom imovinom, u skladu sa zakonom.²⁷

Sudska zaštita. Protiv konačnog rešenja ministra nadležnog za poslove finansija o ograničavanju raspolaganja imovinom ne može se izjaviti žalba. Međutim, protiv rešenja o ograničavanju raspolaganja imovinom može se pokrenuti upravni spor pred nadležnim sudom, čime se ostvaruje sudska zaštita, posebno u pogledu ostvarivanja načela zakonitosti i srazmernosti, u postupku primene restriktivnih mera ograničavanja raspolaganja imovinom.²⁸ Posebni razlozi za pokretanje upravnog spora su da lice kome je ograničeno raspolaganje imovinom nije označeno lice i da imovina čije je raspolaganje ograničeno nije imovina čije se raspolaganje mora ograničiti u skladu sa ovim zakonom. Upravni spor se može pokrenuti, u skladu sa ovim zakonom, za vreme trajanja ograničenja raspolaganja imovinom i ne odlaže izvršenje rešenja o ograničavanju raspolaganja imovinom.

Izvršenje sudskih odluka. Imovina čije je raspolaganje ograničeno može biti predmet izvršenja po pravnosnažnoj sudskoj odluci (npr. u parničnom postupku) radi zaštite tzv. savesnih trećih lica.

Ukidanje rešenja o ograničavanju raspolaganja imovinom. Ukoliko razlozi za donošenje rešenja o ograničavanju raspolaganja imovinom

²⁶ Zakon o opštem upravnom postupku („Službeni glasnik RS”, br. 18/2016, 95/2018): „Dostavljanje” (čl. 72–78).

²⁷ Zakon o oduzimanju imovine proistekle iz krivičnog dela („Službeni glasnik RS”, br. 32/2013, 94/2016, 35/2019).

²⁸ Zakon o upravnim sporovima („Službeni glasnik RS”, br. 111/2009). Vidi napomenu u fusnoti 9.

prestanu da postoje, ministar je dužan da ukine rešenje, u skladu sa odredbama zakona kojim je uređen opšti upravni postupak.²⁹ Rešenje kojim se ukida rešenje o ograničavanju raspolaganja imovinom dostavlja se pravnom ili fizičkom licu kod koga se imovina nalazi, označenom licu, Direkciji za upravljanje oduzetom imovinom, Upravi za sprečavanje pranja novca, nadležnom javnom tužilaštvu, organu nadležnom za bezbednosne i obaveštajne poslove, ministarstvu nadležnom za spoljne poslove i drugim državnim organima kojima je rešenje o ograničavanju raspolaganja imovinom dostavljeno. Rešenje kojim se ukida rešenje o ograničavanju raspolaganja imovinom dostavlja se u skladu sa pravilima opšteg upravnog postupka.³⁰

Godišnji izveštaj. Obaveza je Vlade da do kraja marta tekuće godine podnosi Narodnoj skupštini godišnji izveštaj za prethodnu godinu.

Nadzor. Uprava za sprečavanje pranja novca vrši nadzor nad primenom odredaba ovog zakona. Ukoliko Uprava u vršenju nadzora utvrdi da postoje nepravilnosti ili nezakonitosti u primeni ovog zakona, dužna je da: a) zahteva otklanjanje nepravilnosti i nedostataka u roku koji sama odredi (npr. ispravku podataka u Registru); b) podnese zahtev nadležnom organu za pokretanje odgovarajućeg postupka (npr. za disciplinsku, prekršajnu ili krivičnu odgovornost) i c) preduzme druge mere i radnje za koje je zakonom ovlašćena (npr. predlog Vladi da se lice ukloni sa spiska lica u Registru označenih lica).

Kaznene odredbe. Prema važećem zakonodavstvu kaznene odredbe odnose se na novčane kazne za privredne prestupe i za prekršaje.

Privredni prestupi. U skladu sa Zakonom o privrednim prestupima (čl. 34),³¹ propisane su, zavisno od okolnosti slučaja i težine povrede, novčane kazne u rasponu od 100.000 do 3.000.000 dinara za pravno lice ukoliko: a) prilikom obavljanja posla ili delatnosti ne utvrdi da li ima poslova ili drugih sličnih odnosa sa označenim licem; b) ne ograniči raspolaganje imovinom označenog lica, ne obavesti upravu ili je ne obavesti najkasnije u roku od 24 časa; c) učini dostupnom svoju ili tuđu imovinu označenom licu, licu koje označeno

²⁹ Zakon o opštem upravnom postupku („Službeni glasnik RS”, br. 18/2016, 95/2018): „Ukidanje rešenja — (1) Drugostepeni organ ili nadzorni organ rešenjem može na zahtev stranke ili po službenoj dužnosti u celini ili delimično ukinuti rešenje: (...) 3) kad je to posebnim zakonom određeno. (2) Ako ne postoji drugostepeni organ ili nadzorni organ, organ koji je doneo prvostepeno rešenje ukinuće, na zahtev stranke ili po službenoj dužnosti, rešenje u celini ili delimično.” (čl. 184. st. 1. tač. 3; st. 2).

³⁰ Zakon o opštem upravnom postupku („Službeni glasnik RS”, br. 18/2016, 95/2018): „Dostavljanje” (čl. 72–78).

³¹ Zakon o privrednim prestupima („Sl. list SFRJ”, br. 4/77, 36/77, 14/85, 10/86 (prečišćen tekst), 74/87, 57/89, 3/90, „Sl. list SRJ”, br. 27/92, 16/93, 31/93, 41/93, 50/93, 24/94, 28/96, 64/2001, „Sl. glasnik RS”, br. 101/2005): „Privredni prestup je društveno štetna povreda propisa o privrednom ili finansijskom poslovanju koja je prouzrokovala ili je mogla prouzrokovati teže posledice i koja je propisom nadležnog organa određena kao privredni prestup.” (čl. 2 st. 1).

lice direktno ili indirektno poseduje ili kontroliše i licu koje postupa u ime i za račun označenog lica ili po njegovim instrukcijama; d) ne dostavi svu pisanu ili elektronsku dokumentaciju; e) ne ograniči raspolaganje imovinom na osnovu rešenja o ograničavanju raspolaganja imovinom. Za privredni prestup, osim pravnog lica, kazniće se i odgovorno lice u pravnom licu novčanom kaznom u iznosu od 50.000 do 500.000 dinara.

Prekršaji. U skladu sa Zakonom o prekršajima,³² propisane su, zavisno od okolnosti slučaja i težine povrede, novčane kazne u iznosu od 50.000 do 500.000 dinara za prekršaj odgovornog lica u sudu, organizaciji nadležnoj za vođenje registra privrednih subjekata, udruženja, zadužbina, fondacija ili javnog beležnika ukoliko: a) suprotno ovom zakonu upiše u registar privredno društvo, udruženje, zadužbinu, fondaciju ili sačini, odnosno potvrdi ugovor o prometu nepokretnosti; b) obavestjenje o neizvršenju upisa u registar privrednih subjekata, udruženja, zadužbina, fondacija ili o odbijanju sačinjavanja, odnosno potvrđivanja ugovora o prometu nepokretnosti ne dostavi Upravi za sprečavanje pranja novca. Osim toga, novčanom kaznom u iznosu od 50.000 do 500.000 dinara kazniće se za prekršaj fizičko lice ukoliko: a) prilikom obavljanja posla ili delatnosti ne utvrdi postojanje poslova ili drugih sličnih odnosa sa označenim licem; b) ne obavesti Upravu ili je ne obavesti najkasnije u roku od 24 časa; c) ne ograniči raspolaganje imovinom označenog lica; d) učini dostupnom svoju ili tuđu imovinu označenom licu, licu koje označeno lice direktno ili indirektno poseduje ili kontroliše i licu koje postupa u ime i za račun označenog lica ili po njegovim instrukcijama; e) ne dostavi svu pisanu ili elektronsku dokumentaciju; f) ne ograniči raspolaganje imovinom na osnovu rešenja o ograničavanju raspolaganja imovinom.

Prelazne i završne odredbe. U roku od 180 dana od dana stupanja na snagu ovog zakona, Vlada je dužna da utvrdi spisak lica koja se upisuju u Registar označenih lica, a u roku od tri meseca od dana stupanja na snagu ovog zakona za donošenje odgovarajućih podzakonskih akta. Ovaj zakon stupa na snagu osmog dana od dana objavljivanja u „Službenom glasniku”.

4. Praksa Suda pravde Evropske unije

Pravna suština ciljanih sankcija, posebno kada je u pitanju ograničavanje raspolaganja imovinom, pre svega, ogleda se u tome da je imovina „zamrznuta” do odluke odgovarajućeg nadležnog suda, što se može ilustrovati odlukama i sudskom praksom u slučajevima koje je rešavao Sud pravde Evropske unije.

³² Zakon o prekršajima („Službeni glasnik RS”, br. 65/2013, 13/2016, 98/2016, 91/2019, 91/2019): „Prekršaj je protivpravno delo koje je zakonom ili drugim propisom nadležnog organa određeno kao prekršaj i za koje je propisana prekršajna sankcija.” (čl. 2).

KADI (C-402/05 P i C-415/05 P).³³ Slučaj „Kadi” odnosi se na žalbu dva lica prema kojima je Evropska unija primenila ciljane sankcije, posebno ograničavanje raspolaganja imovinom, nakon što je ustanovljeno da je reč o potencijalnoj podršci (terorističkoj organizaciji) Al Kaidi. Sud je u ovom slučaju utvrdio da je povređeno pravo podnosioca zahteva na imovinu. S tim u vezi, Sud je, između ostalog, ustanovio da:

- pravo na imovinu je veoma važno, ali nije apsolutno;
- pravo na imovinu treba posmatrati u odnosu na njegovu funkciju u društvu i može biti ograničeno iz razloga javnog interesa;
- ograničenje, u odnosu na razlog ograničenja, ne bi trebalo da bude nesrazmerno i nepristupačno tako da ošteti suštinu prava svojine;
- da bi se procenile granice svojinskih prava, treba razmotriti Evropsku konvenciju za zaštitu ljudskih prava i osnovnih sloboda, Protokol I, član 1, koji ovo pravo predviđa;
- mora se uspostaviti ravnoteža između javnog i ličnog interesa pojedinca;
- u vezi sa konkretnim slučajem, na osnovu zahteva osobe, može se odlučiti da se ne ograničava imovina koja je neophodna za zadovoljenje osnovnih potreba kao što su: hrana, lekovi, stanarina, pozrezi itd.;
- primenjeni postupci treba da budu takvi da razumno omogućavaju osumnjičenom licu da svoje interese reši pred nadležnim organom.

YUSUF (T-306/01).³⁴ Slično kao slučaj „Kadi”, slučaj „Jusuf” (T-306/01)³⁵ odnosi se na sankcije povodom veza sa terorističkim grupama, koje je Evropska unija uvela protiv fizičkih i pravnih lica i koje su se odnosile na ograničavanje raspolaganja imovinom. Povodom žalbe, Sud je, između ostalog, ustanovio da:

- pravo svojine spada u delokrug međunarodnog prava;
- ograničavanje raspolaganja imovinom, za razliku od oduzimanja, ne utiče suštinski na pravo vlasništva, već samo na upotrebu imovine;
- postoje mehanizmi za periodično preispitivanje potrebe za uvedenim sankcijama;
- sankcija u ovom slučaju nije proizvoljno, neprimereno ili nesrazmerno mešanje u pravo na imovinu.

AHMET EZZI (T-256/11; C-220/14 P).³⁶ U slučaju „Ahmet Ezi” u pitanju je bila zakonitost sankcija izrečenih licu za koje se smatra da je prisvojilo egipatska državna sredstva. Prema Savetu Evropske

³³ Za detalje videti: <http://curia.europa.eu/juris/document/document.jsf?text=&docid=67611&pageIndex=0&doclang=EN&mode>.

³⁴ Za detalje videti: <http://curia.europa.eu/juris/document/document.jsf?text=&docid=59905&pageIndex=0&doclang=en&mode>.

³⁵ Za detalje videti: <http://curia.europa.eu/juris/document/document.jsf?text=&docid=59905&pageIndex=0&doclang=en&mode>.

³⁶ Za detalje videti: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/HTML/?uri=CELEX:62011TJ0256&from=HR>.

unije, ova zloupotreba bila je toliko teška da je egipatskom narodu oduzela blagodati održivog ekonomskog i socijalnog razvoja i potkopala demokratski proces u zemlji. U međuvremenu, Sud je u ovom slučaju došao do sledećih zaključaka u vezi sa pravom na imovinu:

- izrečene restriktivne mere moraju imati pravni osnov;
- ograničenje treba da se odnosi na cilj od opšteg interesa koji je kao takav prepoznala Evropska unija i koji treba da bude podrška demokratiji, vladavini prava i ljudskim pravima, kao i održivom razvoju zemalja u razvoju sa osnovnim ciljem iskorenjivanja siromaštva;
- ograničenje treba da bude samo onoliko koliko je potrebno i proporcionalno cilju koji se želi postići;
- prilikom izricanja restriktivnih mera treba se rukovoditi principom proporcionalnosti.

ROSNEFT (T-715/14).³⁷ Slučaj „Rosnjeft” je veoma značajan u kontekstu ciljanih sankcija Evropske unije. U ovom slučaju rešavalo se o pravu na imovinu, ali i o slobodi poslovanja. Ruska kompanija „Rosnjeft” žalila se nadležnom sudu Evropske unije protiv restriktivnih mera koje su joj izrečene. Sud je u ovom novom slučaju potvrdio da:

- pravo svojine i sloboda poslovanja nisu apsolutni i mogu biti ograničeni iz razloga javnog interesa;
- mora se poštovati načelo proporcionalnosti — preduzete mere koje utiču na imovinska prava moraju biti odgovarajuće predviđenom cilju i ne smeju ići dalje od onoga što je neophodno.

Slučaj „Rosnjeft”, osim prava na imovinu, odnosi se i na efikasnu sudsku zaštitu. Podnosilac zahteva Rosnjeft istakao je da izrečene sankcije nisu u skladu sa obavezom da se obrazloži i, shodno tome, obezbedi pravo na odgovarajući postupak i efikasnu sudsku zaštitu. Prema kompaniji „Rosnjeft”, obrazloženja navedena u aktu kojim se uvode ciljane sankcije nisu dovoljna da osiguraju preispitivanje zakonitosti uvedenih sankcija. Takođe je istaknuto da su sankcije primenjivane i tokom postupka pred sudom. S tim u vezi, sud je, između ostalog, utvrdio:

- obrazloženje za izricanje ciljanih sankcija treba da bude razrađeno na takav način da omogući jasno razumevanje razloga i procene da li je vredno osporiti izrečenu sankciju na sudu;
- okolnosti slučaja određuju šta je osnova uvođenja sankcija;
- da li je obrazloženje dovoljno, procenjuje se ne samo u smislu obima, već i sadržaja i svih relevantnih pravnih pravila;
- poštovanje prava na zaštitu uključuje pravo na saslušanje i pravo na pristup dokumentima u granicama legitimnih interesa očuvanja tajnosti;
- razlozi koji se odnose na bezbednost Evropske unije ili država članica mogu ograničiti otkrivanje informacija ili dokaza suprotnoj strani;

³⁷ Za detalje videti: <http://curia.europa.eu/juris/document/document.jsf?text=&docid=205646&pageIndex=0&doclang=en&mode>.

— pravo na odbranu ne znači i da svi dokumenti koji nisu poverljivi treba da budu obelodanjeni sankcionisanoj stranci bez uloženog posebnog zahteva.

GOOD LUCK SHIPPING (T-423/13).³⁸ U slučaju „Good Luck Shipping” Sud je utvrdio da Savet nije pružio osnovane razloge za odluku o ograničavanju raspolaganja imovinom privatne transportne kompanije sa sedištem u Dubajju. U ovoj presudi, Sud je potvrdio da bi stranka trebalo da bude obaveštena o razlozima zbog kojih je uvrštena na listu ciljanih sankcija i da ima pravo da efikasno iznese svoj stav o tom pitanju. Sud je takođe utvrdio da:

— dužnost je nadležnog organa Evropske unije da u slučaju prigovora utvrdi da li su razlozi na koje se oslanjao prilikom izricanja restriktivnih mera protiv dotičnog lica osnovani;

— po pravilu, zakonitost spornih mera može se oceniti samo na osnovu elemenata činjenica i zakona na osnovu kojih su izrečene, a ne na osnovu informacija do kojih se došlo od institucija Evropske unije nakon usvajanja tih mera.

MAIALEH (T-307/12, T-408/13).³⁹ Slučaj „Maialeh” odnosi se na zakonitost restriktivnih mera izrečenih pojedincu koji je smatran odgovornim za pružanje ekonomske i finansijske podrške sirijskom režimu kao guverner Centralne banke Sirije. S tim u vezi, Sud je, između ostalog, ustanovio:

— subjekt koji izriče restriktivne mere dužan je da lice kome su mere namenjene obavesti o konkretnim razlozima zbog kojih su mere protiv njega morale biti odobrene i da utvrdi činjenična i pravna pitanja koja čine pravni osnov za mere o kojima je reč;

— iz razloga bezbednosti dozvoljeno je zabraniti otkrivanje određenih informacija;

— Savet dostavlja svoju odluku sankcionisanom licu, sa razlozima upisivanja na spisak bilo direktno, ako je adresa poznata, bilo objavljivanjem obaveštenja, pružajući mu priliku da iznese svoje stavove;

— prema sudskoj praksi, poštovanje prava na odbranu, a posebno prava na saslušanje, u vezi sa restriktivnim merama, ne zahteva od vlasti Evropske unije da saopšte razloge fizičkim ili pravnim licima pre nego što ih uvrste na spisak za izricanje restriktivnih mera;

— pravo na saslušanje pre usvajanja akata koji sadrže restriktivne mere prema licima koja su već obuhvaćena pretpostavlja da je Savet dobio nove dokaze protiv tih lica.

³⁸ Za detalje videti: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/HTML/?uri=CELEX:62013TJ0423&from=EN>.

³⁹ Za detalje videti: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/HTML/?uri=CELEX:62012TJ0307&from=EN>.

PREGLED ZEMALJA KOJE SU USVOJILE MAGNITSKI ZAKONODAVSTVO*

No.	Datum	Zemlja	Usvojen propis	Efekti usvojenog propisa
1.	14. 12. 2012.	SAD	Magnitski zakon o vladavini prava i odgovornosti — tzv. Sergej Magnitski zakon (2012)	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Ograničenje raspolaganja imovinom — Zabrana izdavanja viza ▪ Primenjuje se samo na državljane Ruske Federacije koji su odgovorni za povrede ljudskih prava ▪ 54 fizičkih lica i 1 pravno lice na spisku: ukupno 55. Zemlja: Ruska Federacija
3.	8. 12. 2016.	Estonija	Magnitski izmene i dopune Zakona o obavezi napuštanja i zabrani ulaska 262 SE (2016)	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Zabrana izdavanja viza ▪ Primenjuje se na strance koji su odgovorni za povrede ljudskih prava u stranoj državi ▪ 49 fizičkih lica na spisku. Zemlja: Ruska Federacija
4.	23. 12. 2016.	SAD	Globalni Magnitski zakon o odgovornosti za povredu ljudska prava (2016)	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Ograničenje raspolaganja imovinom ▪ Zabrana izdavanja viza ▪ Primenjuje se globalno na lica koja su odgovorna za povredu ljudskih prava i lica koja su odgovorna za ozbiljnu korupciju ▪ 94 fizičkih lica i 102 pravna lica na spisku (ukupno 196). Zemlje: Saudijska Arabija (17), Srbija (10), Mjanmar (9), Irak (8), Južni Sudan (8), Uganda (7), Kambodža (6), Meksiko (4), Nikaragva (4), Južnoafrička Republika (3), Dominikanska Republika (2), Gambija (2), Pakistan (2), Ruska Federacija (2) i po jedna osoba iz Izraela, Belgije, Gvatemale, Indije, Kine, Sudana, Uzbekistana, Slovačke, Letonije i Libije.
5.	21. 2. 2017.	Velika Britanija	Magnitski izmene i dopune Zakona o finansijskim krivičnim delima (2017)	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Ograničenje raspolaganja imovinom ▪ Ciljano se primenjuje na imovinu povezanu sa licima koja su odgovorna za povredu ljudskih prava ▪ Oduzimanje imovine koju su stekla lica koja su odgovorna za povredu ljudskih prava
6.	19. 10. 2017.	Kanada	Zakon o pravdi za žrtve korumpiranih stranih državnih funkcionera (2017)	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Ograničenje raspolaganja imovinom — Zabrana izdavanja viza ▪ Primenjuje se globalno na lica koja su odgovorna za povredu ljudskih prava i lica koja su odgovorna za ozbiljnu korupciju ▪ 70 fizičkih lica na spisku: Ruska Federacija (30), Venecuela (19), Saudijska Arabija (17), Južni Sudan (3), Mjanmar (1)

* Izvor: William Browder, Global Magnitsky Justice Campaign: Inquiry into targeted sanctions to address human rights abuses (www.aph.gov.au).

7.	16. 11. 2017.	Litvanija	Zakon o izmenama i dopunama člana 133 Zakona br. IX-2206 o pravnom statusu stranaca (2017)	<ul style="list-style-type: none"> Zabrana izdavanja viza Primenjuje se globalno na lica koja su odgovorna za ozbiljnu korupciju, pranje novca i povredu ljudskih prava 66 fizičkih lica na spisku. Zemlje: Ruska Federacija (49), Saudijska Arabija (17)
8.	8. 2. 2018.	Letonija	Parlamentarna rezolucija (2018)	<ul style="list-style-type: none"> Zabrana za 49 lica i funkcionera državnih Ruske Federacije koji su bili umešani u smrt Sergeja Magnitskog i koji su korupcijom stekli 230 miliona USA dolara
9.	8. 2. 2018.	Gibraltar	Magnitski izmene i dopune Zakona o prihodima od kriminala (2015)	<ul style="list-style-type: none"> Omogućava državnim organima da oduzmu imovinu licima koja su učinila povrede ljudskih prava, uključujući i one učinjene na teritoriji drugih država
10.	23. 5. 2018.	Velika Britanija	Magnitski izmene i dopune Zakona o sankcijama i zabrani pranja novca (2018)	<ul style="list-style-type: none"> Zabrana izdavanja viza Primenjuju se globalno na lica odgovorna za povrede ljudskih prava
11.	6. 12. 2018.	Ostrvo Džersi	Zakon o sankcijama i ograničavanju raspolaganja imovinom (Jersey) 2018	<ul style="list-style-type: none"> Omogućava ostrvu Džersi da primenjuje sankcije koje primenjuje Velika Britanija na osnovu Zakona o sankcijama i zabrani pranja novca (2018)
12.	7. 12. 2020.	Evropska unija	Uredba Saveta (EU) 2020/1998. od 7. decembra 2020. godine o restriktivnim merama za teške i druge povrede ljudskih prava Odluka Saveta (CFSP) 2020/1999 od 7. decembra 2020. godine o restriktivnim merama u vezi sa teškim i drugim povredama ljudskih prava.	<ul style="list-style-type: none"> Prvi globalni i sveobuhvatni režim ciljanih sankcija protiv odgovornih za teške povrede ljudskih prava koji je usvojila Evropska unija Posebno se naglašava da je zaštita ljudskih prava osnovna vrednost i kamen temeljac politike EU Zamrzavanje sredstava i ekonomskih resursa i zabrana davanja sredstava i ekonomskih resursa fizičkim ili pravnim licima, subjektima ili organima odgovornim za teške i druge povrede ljudskih prava Od aneksije Krima do danas, EU je uvela restriktivne mere prema 1239 pojedinaca i 116 entiteta iz Rusije (zamrzavanje imovine i zabrana putovanja), kao i protiv Belorusije i Irana (zbog učešća u invaziji i upotrebe dronova u ruskoj agresiji na Ukrajinu)

Literatura

1. B. Browder, *Nalog za zamrzavanje — Pobediti zlo — Istinita priča o pranju novca, ubistvu i preživljavanju gneva Vladimira Putina*, Međunarodni institut za bezbednost, Beograd, 2022.

Pravni izvori

1. *Jedinstvena metodološka pravila za izradu propisa*, „Službeni glasnik RS”, br. 21/2010.
2. Sergei Magnitsky Rule of Law Accountability Act of 2012 (title IV of P. L. 112–208; 22 U. S. C. §5811 note).
3. Uredba (EU) 2016/679 Evropskog parlamenta i Saveta od 27. aprila 2016. godine o zaštiti pojedinaca u pogledu obrade ličnih podataka i o slobodnom kretanju takvih podataka i ukidanju Direktive 95/46 / EZ (SL L 119, 4. 5. 2016, str. 1).
4. Uredba (EU) 2018/1725 Evropskog parlamenta i Saveta od 23. oktobra 2018. o zaštiti pojedinaca u pogledu obrade ličnih podataka od strane institucija, tela, kancelarija i agencija Unije i o slobodnom kretanju takvih podataka i stavljajući van snage Uredbu (EZ) br. 45/2001 i Odluku br. 1247/2002 / EZ (SL L 295, 21. 11. 2018, str. 39).
5. Zakon o strancima („Službeni glasnik RS”, br. 24/2018, 31/2018).
6. Zakon o postupku registracije u Agenciji za privredne registre („Službeni glasnik RS”, br. 99/2011, 83/2014, 31/2019).
7. Zakon o objavljivanju zakona i drugih propisa i akata („Službeni glasnik RS”, br. 45/2013).
8. Zakon o upravnim sporovima („Službeni glasnik RS”, br. 111/2009).
9. Zakon o opštem upravnom postupku („Službeni glasnik RS”, br. 18/2016, 95/2018).
10. Zakon o privrednim prestupima („Sl. list SFRJ”, br. 4/77, 36/77, 14/85, 10/86 (prečišćen tekst), 74/87, 57/89, 3/90, „Sl. list SRJ”, br. 27/92, 16/93, 31/93, 41/93, 50/93, 24/94, 28/96, 64/2001, „Sl. glasnik RS”, br. 101/2005).
11. Zakon o prekršajima („Službeni glasnik RS”, br. 65/2013, 13/2016, 98/2016, 91/2019, 91/2019).

Internet izvori

1. <https://home.treasury.gov/policy-issues/financial-sanctions/recent-actions/20220411>.
2. <https://www.slobodnaevropa.org/a/britanija-dodik-cvijanovic-sankcije/31797239.html>.
3. <https://home.treasury.gov/news/press-releases/sm849>.
4. <https://pace.coe.int/en/files/20409/html>.
5. <http://assembly.coe.int/nw/xml/XRef/Xref-XML2HTML-en.asp?fileid=25352&lang=en>.
6. https://www.europarl.europa.eu/doceo/document/TA-8-2019-0215_EN.html#def_1_21.
7. <https://eurlex.europa.eu/legalcontent/EN/TXT/HTML/?uri=OJ:L:2020:410I:FULL&from=ES#ntr1-LI2020410EN.01000101-E0001>.
8. <https://eurlex.europa.eu/legalcontent/EN/TXT/HTML/?uri=OJ:L:2020:410I:FULL&from=ES#ntr1-LI2020410EN.01000101-E0001>.
9. https://eeas.europa.eu/topics/sanctions-policy/423/european-union-sanctions_en.
10. <https://vvv.consilium.europa.eu/>.
11. <http://curia.europa.eu/juris/document/document.jsf?text=&docid=67611&pageIndex=0&doclang=EN&mode>.

12. <http://curia.europa.eu/juris/document/document.jsf?text=&docid=59905&pageIndex=0&doclang=en&mode.>
13. <http://curia.europa.eu/juris/document/document.jsf?text=&docid=59905&pageIndex=0&doclang=en&mode.>
14. <https://eurlex.europa.eu/legalcontent/EN/TXT/HTML/?uri=CELEX:62011TJ0256&from=HR.>
15. <http://curia.europa.eu/juris/document/document.jsf?text=&docid=205646&pageIndex=0&doclang=en&mode.>
16. <https://eurlex.europa.eu/legalcontent/EN/TXT/HTML/?uri=CELEX:62013TJ0423&from=EN.>
17. <https://eurlex.europa.eu/legalcontent/EN/TXT/HTML/?uri=CELEX:62012TJ0307&from=EN.>

Stevan Lilić, PhD

MAGNITSKY LEGISLATION — TARGETED SANCTIONS
AND RESTRICTIVE MEASURES FOR VIOLATIONS
OF HUMAN RIGHTS AND CORRUPTION

According to the Magnitsky Law, Russian state officials for whom there was a grounded suspicion that they were involved in Magnitsky's death were banned from entering the United States and using the American banking system by name. This Magnitsky Law was amended in 2016 in order to extend its previous application only to Russia, now as the „Global Magnitsy Law”, to all persons who commit serious forms of human rights violations, regardless of citizenship or nationality. The Council of Europe adopted two „Magnitsy” resolutions (2014; 2019) under the motto „Struggle against violations through targeted sanctions”. The European Parliament adopted a special resolution on the European sanctions regime for those responsible for human rights violations (2019), and in 2020 the EU Council adopted two important „global” documents (Decision and Regulation) on restrictive measures against those responsible for serious human rights violations. This paper presents a model of the Law on Restrictive Measures for Human Violations (constructed according to the current legislation in Serbia).

Key words: Magnitsky Legislation, targeted sanctions, restrictive measures, serious human rights violations, corruption, model legislation (Serbia)