



# SRAZ PRAVA I POLITIKE: MJERE OGRANIČAVANJA PROTIV OSOBA POVEZANIH S RUSKOM INVAZIJOM NA UKRAJINU POD POVEĆALOM SUDA EU

DOI 10.51558/2712-1178.2024.10.1.67

UDK: 343.1:342.722(4)EU  
341.645(4)EU**Dr. sc. Stjepan Novak**Ministarstvo unutarnjih poslova Republike Hrvatske  
e-mail: stjepannovak@hotmail.com

Izvorni naučni rad

## SAŽETAK

Svoju uloga jamca zakonitosti mjera ograničavanja fizičkih i pravnih osoba, Sud EU dosljedno je gradio inzistirajući na poštovanju prava tih osoba u svjetlu načela proporcionalnosti. U tom smislu, Sud EU vodio je računa o kontekstu u kojem se mjera primjenjuje, koji podrazumijeva i političku situaciju koja je mjeru uzrokovala i koja ju opravdava. Takvu svoju ulogu započeo je u okviru borbe protiv terorizma, a ostvaruje ju i danas u kontekstu invazije Rusije na Ukrajinu. Unatoč važnosti političkog okruženja koje karakterizira tu situaciju, Sud EU ne smije dopustiti vlastitu transformaciju u sredstvo politike. Točnije, Sud EU i dalje mora inzistirati na poštovanju prava osoba prema kojima se mjere primjenjuju pravilno ih balansirajući s ciljem koji se mjerama želi postići: zaštita vrijednosti Unije, njezinih temeljnih interesa, sigurnosti, neovisnosti i cjelovitosti te očuvanje mira, sprječavanje sukoba i jačanje međunarodne sigurnosti.

**Ključne riječi:** Sud EU, mjere ograničavanja, pravo vlasništva i procesna prava, kontekst političke situacije ruske invazije na Ukrajinu

## 1. Uvod

Nakon ruske invazije na Ukrajinu 2014., a pogotovo 2022., mjere ograničavanja nametnute fizičkim i pravnim osobama postajale su sve važniji instrument u borbi protiv ruskog režima. Navedene mjere, u obliku zamrzavanja imovine, zabrana putovanja te ograničavanja drugih prava, već su igrale važnu ulogu u kontekstu borbe protiv terorizma i proliferacije nuklearnog oružja, gdje je kontrolu nad njihovim provođenjem na razini Europske unije obavljao Sud EU vodeći računa o pravima osoba prema kojima se sankcije primjenjuju. U tom smislu, uloga Suda EU čak se nazivala zabrinjavajućom pa i opasnom<sup>1</sup>te otežavajućom za borbu protiv terorizma,<sup>2</sup> što je logična posljedica njegova inzistiranja na vrijednosti vladavini prava, nasuprot vrijednosti globalne sigurnosti koja je *spiritus movens* Ujedinjenih naroda.<sup>3</sup> U svakom slučaju, prema nahođenju Suda EU, svaka mjera ograničavanja mora prolaziti test proporcionalnosti pri čemu se mora voditi računa o cilju koji se njome želi postići te kontekstu u okviru kojeg se ona primjenjuje. Upravo cilj i kontekst svake mjere predstavljaju kontakt prava, u smislu zahtjeva zakonitosti samih mjera te politike, u smislu političke situacije koja je mjeru, odnosno mjere uvjetovala te koja karakterizira cilj.

S tim u vezi, cilj je ovog rada istražiti na koji bi način politička situacija obilježena ruskom agresijom na Ukrajinu mogla utjecati na praksu Suda EU u pogledu mjera ograničavanja i načela ustanovljena tom praksom.

U tom smislu, u drugom poglavlju istražiti će se temelj za primjenu mjera ograničavanja i njihova narav, u trećem će se proučiti dosadašnja praksa Suda EU po pitanju mjera ograničavanja, koja je ustanovila neka osnovna načela i pravila koja te mjere moraju zadovoljavati, dok će se u četvrtom poglavlju istražiti u kojoj mjeri, prema praksi Suda EU, to čine mjere ograničavanja protiv osoba povezanih s ruskom invazijom na Ukrajinu.

---

1 Tzanakopoulos Antonios (2013), *The Solange Argument as a Justification for Disobeying the Security Council in the Kadi Judgements*: Avbelj Matej, Fontanelli Filippo, Martinico Giuseppe (eds.), *Kadi on Trial: A Multifaceted Analysis of the Kadi Judgment*, London, United Kingdom: Routledge

2 Margulies Peter, *Aftermath of an Unwise Decision: The U.N. Terrorist Sanctions Regime After Kadi II*, Amsterdam Law Forum, vol. 6., br. 2/2014, 63

3 Avbelj Matej, *The UN, the EU, and the Kadi Case: A New Appeal for Genuine Institutional Cooperation*. German Law Journal, vol. 17., br. 2/2016, 160



## 2. Pravna narav mjera ograničavanja protiv osoba povezanih s ruskom invazijom na Ukrajinu

Pojam mjera ograničavanja niži je pojam u odnosu na pojam sankcija. Naime, pojam mjera ograničavanja, kao što je vidljivo iz članka 215. Ugovora o funkcioniranju Europske unije (u daljnjem tekstu: UFEU)<sup>4</sup> ne obuhvaća sankcije upotrebom sile,<sup>5</sup> odnosno rječnikom Povelje UN-a, operacije zračnih, pomorskih ili kopnenih snaga.

Međutim, kada govorimo o sankcijama, odnosno mjerama ograničavanja u smislu zamrzavanja imovine osoba, odnosno entiteta povezanih s terorizmom te zabrane putovanja, tada se ovi pojmovi, u pravnoj teoriji, upotrebljavaju kao sinonimi.<sup>6</sup> Također, često se i u samim aktima institucija Europske unije ovi pojmovi navode kao istoznačni.<sup>7</sup>

Potrebno je napomenuti da se u literaturi međunarodnog prava obično se razlikuju retorzije i represalije, odnosno protumjere. Retorzija je međunarodnopravno dozvoljen akt jedne države koji slijedi kao odgovor na isti ili sličan akt druge države. Represalije (protumjere) su mjere kojima se odgovara na protupravne akte jedne zemlje također kršenjem pravila

- 
- 4 Navedeni članak govori o mjerama ograničavanja kao o prekidu ili djelomičnom ili potpunom smanjenju gospodarskih i financijskih odnosa s jednom ili više trećih zemalja.
- 5 Lapaš Davorin (2004), *Sankcija u međunarodnom pravu*, Zagreb, Hrvatska: Pravni fakultet u Zagrebu, 306
- 6 Cardwell Paul James, *The Legalisation of European Union Foreign Policy and the Use of Sanctions*. Cambridge Yearbook of European Legal Studies, vol. 17., br.1/2015, 288; Misheva Kristina i Duić, Dunja, *The EU Restrictive measures- What if the Court of Justice of European Union finds them not Being Legal: Cases in Croatia and Republic of Macedonia*, Balkan Social Science Review, vol. 6./2015, 22; Portela Clara, *The EU's Use of „Targeted“ Sanctions, Evaluating effectiveness*. CEPS Working Documents, br. 391/2014, 4.
- 7 Npr. Guidelines implementation and evaluation of restrictive measures (sanctions) in the framework of the EU Common Foreign and Security Policy, Council of The European Union 11205/12 od 15. 6. 2012. <https://europeansanctions.files.wordpress.com/2013/03/eu-guidelines-on-sanctions-2012.pdf> ; Basic Principles of the Use of Restrictive measures (Sanctions), Council of The European Union 10198/1/04 od 7. 6. 2004. <http://register.consilium.europa.eu/doc/srv?l=EN&f=ST%2010198%202004%20REV%201;> Restrictive measures (sanctions) in force, Regulations based on Article 215 TFEU and Decision adopted in framework of the Common Foreign and Security Policy, European Commission, [http://eeas.europa.eu/cfsp/sanctions/docs/measures\\_en.pdf](http://eeas.europa.eu/cfsp/sanctions/docs/measures_en.pdf)

međunarodnog prava.<sup>8</sup> Imajući u vidu ovo razlikovanje, može se zaključiti da se mjere ograničavanja koje provodi Unija, ne bi mogle svrstati u jednu od navedenih kategorija. Riječ je o specifičnom mehanizmu Unije kojem je cilj utjecati na ponašanje određene države, ali i pravne pa i fizičke osobe kako bi svoje ponašanje, koje predstavlja kršenje međunarodnog prava uskladila s ciljevima i načelima Europske unije i međunarodnog prava.

Što se tiče pravnog temelja za njihovu primjenu, ističe se članak 215. UFEU-a koji nosi naslov „Mjere ograničavanja“ te govori o „prekidu ili djelomičnom ili potpunom smanjenju gospodarskih i financijskih odnosa s jednom ili više trećih zemalja, kao i usvajanju takvih mjera protiv fizičkih ili pravnih osoba i skupina ili nedržavnih subjekata.“ S druge strane, svojevrsni temelj za mjere u pitanju mogao bi predstavljati i članak 75. UFEU-a smješten unutar glave V. trećeg dijela UFEU-a. Riječ je, dakle, o dodatnoj pravnoj osnovi uz onu ustanovljenu člankom 215. UFEU-a, koja se odnosi na ekonomske mjere prema pojedincima, odnosno entitetima te koja ne traži prethodno donesenu odluku u okviru Zajedničke vanjske i sigurnosne politike.<sup>9</sup>

Sukob ova dva članka, članka 75. i članka 215. stavka 2., rješavao je Sud EU te zaključio da osporavana uredba spada u sferu Zajedničke vanjske i sigurnosne politike. Konstatirao je da članak 215. stavak 2. UFEU-a predstavlja odgovarajuću pravnu bazu za sankcije prema adresatima uključenim u, u konkretnom slučaju, terorističke aktivnosti, a koji adresati fundamentalno utječu na vanjsku aktivnost Unijes obzirom na svoje globalno djelovanje i međunarodnu dimenziju prijetnje koju predstavljaju, fundamentalno utječu na vanjsku aktivnost Unije.<sup>10</sup> Nastavio je da bi odluka drugačija od ovakve učinila postojanje članka 215. stavka 2. nepotrebnim.<sup>11</sup>

Navedeni zaključci primjenjivi su i na situaciju u kojoj se mjere primjenjuju na osobe povezane s ruskim režimom, odnosno s ruskom

8 Juraj Andrassy (1978.), *Međunarodno pravo*, Školska knjiga, Zagreb, 555.

9 Cremona Marise, *EC Competence, „Smart Sanctions“ and the Kadi Case*, Yearbook of European Law, vol. 28. br. 1/2009, 590

10 Hillion Christophe (2014), *Fighting terrorism through the EU Common Foreign and Security Policy* u: Govaere Inge i Poli Sara (eds.) *Management of global emergencies, threats and crises by the European Union* E-Book: Brill/Nijhoff, 7

11 Presuda od 19. 7. 2012., *Europski parlament protiv Vijeća Europske unije*, C-130/10, ECLI:EU:C:2012:472, para 51.-54. i 62.-78., ECLI:EU:C:2012:472. Opći sud je potvrdio ove konstatacije i, primjerice, u presudi od 6. 9. 2013. *Bank Mellī Iran*, T-35/10, ECLI:EU:T:2013:397.



invazijom na Ukrajinu, s obzirom da one i u ovom slučaju fundamentalno utječu na vanjsku aktivnost Unije, imajući u vidu globalno djelovanje i međunarodnu dimenziju prijetnje koju predstavljaju. Dakle, Vijeće je i ove mjere, odnosno uredbe kojima se one implementiraju ispravno temeljilo na članku 215. UFEU-a. Ovo je, naime, nužno, radi osiguravanja njezine ujednačene provedbe na području Unije. Kada Vijeće donosi odluke, pravni temelj predstavlja članak 29. UEU-a koji glasi: „Vijeće donosi odluke koje utvrđuju pristup Unije pojedinom pitanju zemljopisne ili tematske naravi. Države članice osiguravaju da njihove nacionalne politike budu u skladu sa stajalištima Unije.“ Na temelju ovog članka mogu biti usvojeni ne samo akti programskog karaktera, odnosno obične izjave namjere, nego i odluke koje predviđaju mjere takve prirode da mogu neposredno utjecati na pravnu situaciju pojedinaca, odnosno mjere ograničavanja. Pritom, potrebno je zadovoljiti određene uvjete. Takve odluke moraju pripadati u okvir zajedničke vanjske i sigurnosne politike, moraju se odnositi se na „pojedina pitanja zemljopisne ili tematske naravi” te ne smiju imati imaju karakter „operativnih djelovanja” koja podrazumijevaju civilne ili vojne operacije koju bi vodila jedna ili više država članica izvan Unije.<sup>12</sup>

U svakom slučaju, mjere ograničavanja, kako općenito tako i ove o kojima je riječ u konkretnom slučaju, donose se u okviru Zajedničke vanjske i sigurnosne politike čime ipak do izražaja dolazi prvenstveno politički karakter tih mjera. Ovo proizlazi upravo iz članka 215. UFEU-a, smještenog u dio pod nazivom „Vanjsko djelovanje Unije.“ Isti članak, naime, propisuje, kako se mjere ograničavanja donose kvalificiranom većinom na zajednički prijedlog Visokog predstavnika Unije za vanjske poslove i sigurnosnu politiku i Komisije. Naposljetku, mjere ograničavanja koje su predmet ovog rada Vijeće je donosilo, temeljem uredbi, odnosno odluka paralelno s, primjerice Rezolucijom Europskog parlamenta o ruskoj agresiji na Ukrajinu (2022/2564(RSP)).<sup>13</sup> U tom smislu, jasno je da su mjere ograničavanja u najmanju ruku jednako odraz politike Unije kao i prava Unije.

Mjere se, dakle, određuju stavljanjem odgovarajućih subjekata, odnosno objekata mjera na odgovarajući popis koji čini prilog akta, uredbe, odnosno, odluke. S obzirom da se, kako se navodi u, primjerice, Odluci Vijeća o mjerama ograničavanja s obzirom na djelovanja kojima se

12 Presuda od 27.7.2022., *RT France*, T-125/22, ECLI: EU:T:2022:483, para 50. i 51.

13 Rezolucija o ruskoj agresiji na Ukrajinu (2022/2564(RSP))[https://www.europarl.europa.eu/doceo/document/B-9-2022-0123\\_HR.html](https://www.europarl.europa.eu/doceo/document/B-9-2022-0123_HR.html)

podrivaju ili ugrožavaju teritorijalnu cjelovitost, suverenitet i neovisnost Ukrajine od 17.3.2014. ili o mjerama ograničavanja s obzirom na djelovanja Rusije kojima se destabilizira stanje u Ukrajini od 31.7.2014. iste odluke neprestano preispituju, one su privremene i reverzibilne.<sup>14</sup>

Mjere ograničavanja, odnosno sankcije o kojima je riječ u ovom radu su ekonomske, odnosno financijske<sup>15</sup> tzv. pametne sankcije, koje su rezultat tzv. *fine-tuning* zahtjeva, odnosno preciznog podešavanja sankcija. Takve je mjere Vijeće sigurnosti Ujedinjenih naroda (u daljnjem tekstu: VSUN) sve češće počeo upotrebljavati nakon terorističkih napada na New York 11. rujna 2001. godine, prvenstveno s ciljem borbe protiv financiranja terorizma,<sup>16</sup> ali i ranije. Tako je, primjerice, u svibnju 1999., zbog politike prema Kosovu, Europska unija, među ostalim, odredila zabranu ulaska na teritorij Europske unije za Slobodana Miloševića i članove njegove obitelji, ministre, bliže suradnike i više časnike Savezne Republike Jugoslavije, a godinu dana prije toga zamrzavanje imovine fondova u vlasništvu Savezne Republike Jugoslavije i srpske vlade te imovine pojedinaca povezanih s Miloševićem. Pametne sankcije su učinkovitije i prilagodljivije te su usmjerene prema odgovornim osobama u državi zbog kršenja (međunarodnog) prava i obuhvaćaju ono što će te osobe direktno pogoditi, odnosno spriječiti u daljnjem kršenju. One ne pogađaju cijele države, već pojedince koji su dio vlada prema kojima se sankcije i žele primijeniti, odnosno odgovorne osobe.<sup>17</sup> Pritom one, načelno, ne diraju u interese ostalog stanovništva.<sup>18</sup>

---

14 Presuda od 27.7.2022., *RT France*, T-125/22, ECLI:EU:T:2022:483, para 154.

15 Lapaš Davorin, *op. cit.* 294

16 Willis Grant L., „*Security Council Targeted Sanctions, Due Process and the 1267 Ombudsperson*“, *Georgetown Journal of International Law*, vol. 42., br. 3/2011, 8.

17 Milaninia Nema (2015), *Jus ad bellum economicum and jus in bello economico: The Limits of Economic Sanctions Under the Paradigm of International Humanitarian Law* u: Marossi Ali Z., Bassett Marissa R. (eds.), *Economic Sanctions under International Law, Unilateralism, Multilateralism, Legitimacy and Consequences*, The Hague, The Netherlands: T.M.C. ASSER PRESS, 118

18 Simonen Katariina (2015), *Economic Sanctions Leading to Human Rights Violations: Constructing Legal Argument* u: Marossi Ali Z., Bassett Marissa R. (eds.), *Economic Sanctions under International Law, Unilateralism, Multilateralism, Legitimacy and Consequences*, The Hague, The Netherlands: T.M.C. ASSER PRESS, 180



U tom smislu, moguće je govoriti o implementiranim i autonomnim mjerama ograničavanja koje provodi Unija, odnosno o onim koje su rezultat implementacije rezolucija VSUN-a kojima se nameću sankcije određenim fizičkim, odnosno pravnim osobama te onim koje su vlastiti proizvod Unije.

S druge strane, i ovakve su sankcije sa sobom nosile i određene nedostatke, odnosno probleme. Prvenstveno, ovdje se radilo o zanemarivanju općeprihvaćenih standarda procesnih i drugih prava zajamčenih osobama koje su pogođene ili trebaju biti pogođene sankcijama,<sup>19</sup> iako se o ovom aspektu njihove primjene, u njihovim počecima, nije vodilo previše računa.<sup>20</sup>

Upravo je stupanj nadzor nad poštivanjem procesnih prava osoba prema kojima se mjere primjenjuju predstavljao najveću razliku između implementiranih i autonomnih sankcija, pogotovo kad je riječ bila o mjerama koje se nameću osobama povezanim s terorizmom. Naime, početak razvoja sustava sankcija VSUN-a označavala odsutnost bilo kakvog nadzornog mehanizma nad provođenjem sankcija te nepostojanje bilo kakve zaštite prava navedenih osoba. Ova je razlika, međutim, s vremenom postojala sve manja. Sud EU preuzeo je neizravni nadzor i nad sustavom sankcija VSUN-a od predmeta *Kadi*<sup>21</sup> na način da zapravo nije razlikovao implementirane od autonomnih sankcija. Naime, i sankcije VSUN-a implementiraju se aktima Europske unije. Posljedično i postupno, sustav sankcija VSUN-a uklanjao je vlastite nedostatke.

### 3. Sud EU i mjere ograničavanja

Kako navodi Lapaš, relevantnije od definiranja pojma sankcija jest razumijevanje njegove strukture. Elementi pojma sankcija su subjekt sankcije, objekt sankcije, delikt i prinuda upravljena na neutralizaciju delikta.<sup>22</sup> Promatrajući mjere ograničavanja o kojima je riječ sa stajališta Suda EU, njihov subjekt bilo bi Vijeće, objekt osobe povezane s određenim

---

19 Willis, *op.cit.* 9.

20 Biersteker Thomas and Eckert Sue, Addressing Challenges to Targeted Sanctions: An Update of the “Watson Report”, White Paper, Report for the Watson Institute for International Studies at Brown University 2009, 6.

21 Presuda od 3. 9. 2008. *Yassin Abdullah Kadi*, spojeni predmeti C-402/05 P i C-415/05 ECLI:EU:C:2008:461

22 Lapaš Davorin, *op. cit.* 11.



radnjama ili režimima, delikt poticanje tih radnji ili režima, dok je prinuda usmjerena na njegovu neutralizaciju zamrzavanje imovine, zabrana putovanja, odnosno ograničavanja drugih prava tih osoba.

Slijedom navedenog, provođenje navedenih mjera podrazumijeva ograničavanje određenih prava osoba, odnosno entiteta prema kojima su sankcije usmjerene. Riječ je, u prvom redu, o pravu vlasništva, u smislu nemogućnosti raspolaganja imovinom u njihovu vlasništvu, pravu obavljanja gospodarske djelatnosti, pravu na osobni i obiteljski život te pravu na ugled, dok su se u nekim slučajevima dotične osobe odnosno entiteti pozivali i na navodnu štetu za okoliš te za zdravlje i sigurnost radnika i građana, uključujući i djecu.<sup>23</sup>

S druge strane, važno je voditi računa i o postupovnim prava, točnije, pravu na obranu u širem smislu riječi, prava na saslušanje, uključujući i pravo na pristup sudu, te pravo na učinkovito pravno sredstvo, kao i o obvezi obrazlaganja akata kojima se sankcije nameću. Na razini Europske unije, ulogu zaštitnika<sup>24</sup> ovih prava „objekata sankcija“ preuzeo je Sud EU.<sup>25</sup> Naime, povodom tužbi protiv akata kojima se sankcije određuju, Sud EU redovito je inzistirao na poštovanju ovih prava u najvećoj mogućoj mjeri. S tim u vezi, spomenuti akti često su poništavani, što je dovodilo u pitanje učinkovitost navedenih sankcija.<sup>26</sup>

Nadležnost Suda EU u ovakvim predmetima temelji se na članku

23 Presuda od 5. 5. 2015. *Petropars Iran Co. i dr.*, T-433/13, ECLI:EU:T:2015:255

24 Lisabonski ugovor sadržava i posebnu Izjavu o člancima 75. i 215. kojom se podsjeća da poštovanje temeljnih prava i sloboda posebno podrazumijeva posvećivanje odgovarajuće pozornosti zaštiti i poštovanju odgovarajućih postupovnih prava dotičnih pojedinaca, odnosno subjekata. Istom se Izjavom konstatira da se, u navedenu svrhu i „kako bi se zajamčio temeljit sudski nadzor odluka koje pojedinca, odnosno entitet podvrgavaju mjerama ograničavanja, te odluke moraju temeljiti na jasnim i prepoznatljivim kriterijima. Ti kriteriji moraju biti prilagođeni specifičnostima svake mjere ograničavanja.“

25 Derenčinović Davor, *Novi antiterorizam na razmeđu depolitizacije i dejuridizacije*, Zbornik Pravnog fakulteta u Zagrebu, vol.52., br. 3-4/2002, 547. Derenčinović jačanje uloge prava u suprotstavljanju terorizmu naziva procesom juridizacije antiterorističkih resursa te objašnjava kako bi ovaj proces trebalo shvatiti kao načelo kojem bi svi antiteroristički resursi morali biti, u mjeri u kojoj je to objektivno moguće, određeni i limitirani pravom kako bi se onemogućila njihova arbitrarna uporaba.

26 Genser Jared, Barth Kate, *When Due Process Concerns Become Dangerous: The Security Council's 1267 Regime and the Need for Reform*, Boston College International and Comparative Law, vol. 33., br.1/2010, 24, Margulies Peter, op. cit.,63





275. stavku 2. UFEU-a kao iznimke od stavka 1. istog članka kojim je ustanovljena nenadležnost za odredbe koje se odnose na zajedničku vanjsku i sigurnosnu politiku i akte donesene na temelju tih odredaba. Odredba stavka 2., međutim, ovlašćuje Sud EU za odlučivanje u postupcima pokrenutima temeljem članka 263. stavka 4. UFEU-a u kojima se ocjenjuje zakonitost odluka kojima se predviđaju mjere ograničavanja protiv fizičkih ili pravnih osoba koje je usvojilo Vijeće. Članak 263. stavak 4. odnosi se tzv. direktne tužbe te navodi kako svaka fizička ili pravna osoba možepokrenuti postupke protiv akta koji je upućen toj osobi ili koji se izravno i osobno odnosi na nju te protiv regulatornog akta koji se izravno odnosi na nju, a ne podrazumijeva provedbene mjere. Kombinacija navedenih odredbi tvori pravni temelj koji objekti sankcija, odnosno mjera ograničavanja, mogu svoj slučaj dovesti pred Sud EU te podvrgnuti sudskoj kontroli akte Unije na kojima se te sankcije, odnosno mjere temelje.

U svakom slučaju, kako bi se mjere ograničavanja smatrale sukladnima pravu Europske unije potrebno je da zadovoljavaju određene uvjete.

Prvi od tih uvjeta jest da ograničenja moraju biti opravdana ciljevima javnog interesa Europske unije. Tako je u predmetu *Bosphorus* Sud EU ustvrdio da pravo vlasništva i bavljenja gospodarskom aktivnošću nisu apsolutna te da ih se može podčiniti restrikcijama opravdanim općim interesima koje slijedi Europska zajednica.<sup>27</sup> Također, konstatirao je kako svaka mjera koja nameće sankcije ima, po definiciji, posljedice koje utječu na pravo vlasništva, uzrokujući štetu osobama koje nisu ni na koji način odgovorne za situaciju koja je dovela do usvajanja sankcija, ali i kako je za međunarodnu zajednicu važnost cilja koji se konkretnom mjerom želi postići takva da opravdava negativne posljedice po određene sudionike na tržištu.<sup>28</sup>

27 Presuda od 30.7.1996., *Bosphorus*, C-84/95, ECLI:EU: C:1996:312, para 21.; presuda od 24.11.2021., *LTTE*, T-160/19, ECLI:EU:T: 2021:817, para 311. Crnić-Grotić Vesna, Sgardelli Car Nataša (2010) *Ljudska prava u Europskoj uniji u praksi Europskog suda u Luksemburgu*, Zbornik Pravnog fakulteta u Zagrebu, vol. 60., br. 5/2010, 990; Puissochet Jean Pierre, *The Court of Justice and international action byt he European Community: the example of the embargo againts former Yugoslavia*, Fordham International Law Journal, vol. 20., br.5/1997, 1574

28 Presuda od 30.7.1996., *Bosphorus*, C-84/95, ECLI:EU:C:1996:312, para 22., 23. i 26., presuda od 11.11.2021., *Bank Sepah*, C-340/20, ECLI:EU:C:2021:903, para 66., presuda od 12. 3. 2014. *Bušraal Asad*, T-202/12 ECLI:EU:T:2014:113, presuda od 15.11.2012. *Stichting Al-Aqsa*, C-539/10 P i 550/10 P, ECLI:EU:C:2012:711.

Sud EU u više je navrata mjeru zamrzavanja imovine karakterizirao kao „privremenu mjeru opreza“<sup>29</sup> te ona kao takva ne smije utjecati na samu srž prava vlasništva, dok s druge strane, a upravo s obzirom na njen privremeni karakter mora biti podložna povremenim nadzorima<sup>30</sup> te je valjana samo toliko dugo dok postoje činjenične i pravne okolnosti koje su dovele do njezina donošenja kao i dok postoji potreba njihova održavanja na snazi radi ostvarenja cilja s kojim su povezane.<sup>31</sup>

Mjera, dakle, mora prolaziti test proporcionalnosti, s obzirom na cilj koji se njenom primjenom želi postići.<sup>32</sup> Ovo znači da akti Unije kojima se takva mjera određuje, ne smiju prelaziti granicu onoga što je prikladno i nužno za ostvarivanje njihovih ciljeva,<sup>33</sup> odnosno, imajući u vidu postavljeni cilj, mjere ograničavanja ne smiju predstavljati pretjeran i nepodnošljiv zahvat koji bi povrijedio samu bit prava vlasništva. Ovo neće biti slučaj kada je osoba svojim ponašanjem pridonijelaprimjeni mjere.<sup>34</sup> Drugim riječima, kako bi se mjere ograničavanja smatrale sukladnima pravu Europske unije potrebno je da postoji „razuman odnos proporcionalnosti“ između njih i cilja koji se njima želi ostvariti. Ako je u konkretnom slučaju riječ o privremenom zamrzavanju imovine s

---

29 Presuda od 21. 9. 2005., *Yassin Adullah Kadi*, T-315/01, ECLI:EU:T:2005:332 , presuda od 12.12.2006., *Organisation des Modjahedines dupeopled'Iran*, T-228/02 ECLI:EU:T:2006:384, presuda od 3.9.2008. *Yassin Abdullah Kadi*, spojeni predmeti C-402/05 P i C-415/05 ECLI:EU:C:2008:461, presuda od 5. 11. 2014., *Adib Mayaleh*, spojeni predmeti T-307/12 i T-408/13 ECLI: EU:T: 2014:926, presuda od 9.9.2010. *Stichting Al-Aqsa*, T-348/07, ECLI:EU: T:2010: 373 itd.

30 Presuda od 21. 9. 2005., *Yassin Adullah Kadi*, T-315/01,ECLI:EU:T:2005:332 para 247.-252..

31 Presuda od 27.4.2022., *Ferdinand Ilunga Luyoyo*, T-108/21, ECLI:EU: T:2022:253, para 55.

32 Guthrie Peter, *Security Council Sanctions and the Protection of Individual Rights*, New York University Annual Survey of American Law, vol. 60, br.3/2005, 501

33 Presuda od 27. 2. 2014., *Ahmed Abdelaziz Ezzi dr.* T-256/11, ECLI: EU: T: 2014:93 para 205.-207., presuda 18.5.2022. *Amer Foz* T-296/20, ECLI:EU: T:2022:298, para 57.

34 U tom smislu vidi i presudu od 13. 9. 2013., *Eyad Makhlof*, T-383/11 ECLI:EU:T:2013:431, presudu od 19. 5. 2010., *Pye Phyo Tay Za*, T-181/08 ECLI:EU:T:2010:209, presudu od 20. 2. 2013., *Melli Bank plc*, T-492/10 ECLI:EU:T:2013:80, presudu od 6. 9. 2013 *Europäisch-Iranische Handels bank AG*, T-434/11, ECLI:EU: T:2013:405, presuda od 15. 11. 2012., *Stichting Al-Aqsa*, C-539/10 P i 550/10 P, ECLI: EU:C:2012:711., para 128-131.



jedne strane i zaštiti međunarodnog mira i sigurnosti s druge, bilo je vrlo vjerojatno da će prevagnuti ovo potonje.<sup>35</sup> Međutim, pritom je potrebno voditi računa o potrebi da navedena ograničenja budu primjerena i „najmanje otežavajuća“ za dotične osobe kojima su nametnuta. Osnovni zaključak koji, dakle, proizlazi iz prakse Suda EU jest da pravo vlasništva nije apsolutno te da ga je moguće ograničiti posredstvom zamrzavanja imovine određenih osoba, uz ispunjenje odgovarajućih uvjeta.<sup>36</sup>

U tom smislu ističe se i drugi uvjet koji bi mjera trebala zadovoljavati. Potrebno je, naime, dokazati povezanost osobe protiv koje se mjera primjenjuje s režimom čije se financiranje ili drugo podržavanje želi onemogućiti.<sup>37</sup>

U predmetu *Al Assad*, Opći je sud ustvrdio da je „sama činjenica da je tužiteljica sestra Bašaraal-Asada dovoljna je za stajalište Vijeća o njezinoj povezanosti sa sirijskim čelnicima... tim više što je postojanje tradicije obiteljskog upravljanja vlašću u toj zemlji notorna činjenica, koju je Vijeće moglo uzeti u obzir.“ Pozivajući se na presudu Suda u predmetu *Tay Za*, Opći je sud zaključio da „je u ovom slučaju bjelodano riječ o mnogo izravnijoj vezi između tužiteljice i sirijskog režima te se na tu vezu ne može primijeniti iste kriterije nadzora koje je Sud istaknuo u gore navedenoj presudi.“<sup>38</sup>

S druge strane, u predmetu *M. i ostali*, Sud EU-a je zaključio da je cilj konkretne uredbe spriječiti da osobe obuhvaćene uredbom mogu raspolagati sredstvima u svrhu financiranja terorističkih aktivnosti, a da nije dokazano da bi supružnici osoba obuhvaćenih uredbom konkretna socijalna primanja na koja su ostvarili pravo mogli iskoristiti za financiranje terorističkih aktivnosti.<sup>39</sup>

35 Cameron, Iain, *The European Convention on Human Rights, Due Process and United Nations Security Council Counter-Terrorism Sanctions*, Report prepared for the Council of Europe, <http://www.statewatch.org/terrorlists/docs/Cameron-06.pdf>, 17.

36 Novak Stjepan, *op. cit.* 687.

37 Presuda od 19. 5. 2010., *Pye Phyo Tay Za*, T-181/08 ECLI:EU:T:2010:209

38 Presuda od 12. 3. 2014. *Bušra al-Asad*, T-202/12ECLI:EU:T:2014:113

39 Presuda od 29. 4. 2010. *M i dr.*, C-340/08, ECLI:EU:C:2010:232., para 52.-74., Eeckhout Piet (2011), *EU External Relations Law*, Oxford, United Kingdom, Oxford University Press, 540, Murphy Cian C, *Case C-117/06, Proceedings brought by Gerda Möllendorf and Christiane Möllendorf-Niehuus, Judgment of the European Court of Justice (Second Chamber) of 11 October 2007*, [2007] ECR I-8361; *Case C-340/08, M & Others v. Her Majesty's Treasury, Judgment of the European Court of Justice (Fourth Chamber) of*

U predmetu *Sabra* Opći sud je konstatirao kako je Odlukom 2015/1836 od 12.10.2015., kao objektivan, autonoman i dovoljan kriterij za uvrštenje osoba na listu prema kojima se mjere primjenjuju, navedena okolnost da je riječ o „vodećim poslovnim osobama koje djeluju u Siriji.” Ovo znači da Vijeće više ne mora dokazati postojanje veze između te kategorije osoba i sirijskog režima. Važno je, međutim, naglasiti da je riječ o oborivoj pretpostavci kako je u slučaju osporavanja osnovanosti razloga za uvrštenje, teret dokazivanja na instituciji.<sup>40</sup>

Treći uvjet odnosi se na zadovoljavanje određenih postupovnih zahtjeva, odnosno prava na obranu. U prvom redu, ovo se odnosi na kvalitetno obrazloženje odluka na temelju koje se mjera primjenjuje, s obzirom da je obrazloženje preduvjet za njihovo pobijanje.<sup>41</sup> S tim u vezi, Sud EU detaljno je razradio obilježja koje obrazloženje takve odluke treba imati,<sup>42</sup> razrađujući odredbu članka 296. stavka 2. UFEU-a. Spomenuta odredba propisuje kako se u pravnim aktima navode razlozi na kojima se akti temelje i u njima se upućuje na sve prijedloge, inicijative, preporuke, zahtjeve ili mišljenja koja su potrebna na temelju Ugovorâ. Ovo znači, da obrazloženje treba utvrditi individualne, specifične i konkretne razloge zbog kojih nadležne vlasti smatraju da na dotičnu osobu trebaju biti primijenjene mjere ograničavanja,<sup>43</sup> a kako bi se ispunila njegova dvostruka svrha. Obrazloženje, naime, mora osobi obuhvaćenoj mjerom dati jasnu uputu o tome je li mjera osnovana ili sadrži neku pogrešku koja omogućuje osporavanje njezine valjanosti pred Sudom EU te omogućiti Sudu EU da provede nadzor nad njom.<sup>44</sup> Nije nužno da obrazloženje sadrži sve rele-

---

29 April 2010, *nyr*; Case C-550/09, Criminal Proceedings Against E & F, Judgment of the European Court of Justice (Grand Chamber) of 29 June 2010, *nyr.*, *Common Market Law Review*, vol.48., br.1/2011

40 Presuda od 16.3.2022. *Abdelkader Sabra*, T-249/20, ECLI:EU:T: 2022:140, para 129.-131. i tamo navedena praksa.

41 Presuda od 3.9.2008. *Yassin Abdullah Kadi unij*, spojeni predmeti C-402/05 P i C-415/05 ECLI:EU:C:2008:461 para 349., Hollenberg Stephan, *The Security Council's 1267/1989 Targeted Sanctions Regime and the Use of Confidential Information: A Proposal for Decentralization of Review*, *Leiden Journal of International Law*, vol. 28, br.1/2015, 53.

42 Novak Stjepan, *op. cit.* 688.

43 Presuda od 18.7.2013. *Yassin Abdullah Kadi*, spojeni predmeti C-584/10 P, C-593/10 P i C-595/10 P, ECLI:EU:C:2013:518, para 116.

44 Presuda od 24.11.2021., *Samer Foz*, T-258/19, ECLI:EU:T: 2021:820, para 38, presuda od 24. 11. 2021. (ulomci), *Aman Dimashq JSC*, T-259/19, ECLI:EU: T: 2021:821, para 56., presuda od 21. 3. 2012., *Fulmen i Fereydoun Mahmoudian*,

vantne činjenične i pravne elemente, ali kako bi se smatralo zadovoljavajućim, cijela odluka mora biti donesena u kontekstu poznatom osobi koji joj omogućuje da razumije doseg mjere koja se na nju odnosi.<sup>45</sup> Naravno, činjenica da odluka sadrži obrazloženje koje udovoljava svim ovim zahtjevima ne znači sama po sebi i da obrazloženje opravdava primjenu mjere. Kako je naveo Sud EU u predmetu *SAL*-obrazloženost rješenja „može biti zadovoljavajuća iako navodi pogrešne razloge.“<sup>46</sup> U svakom slučaju, kad je riječ o aktima koji se odnose na mjere zamrzavanje finansijskih sredstava, sud Unije obavezan je provjeriti je li poštovana obaveza obrazlaganja te, slijedom toga, jesu li navedeni razlozi dovoljno precizni i konkretni<sup>47</sup>, kao i, s druge strane, jesu li ti razlozi potkrijepljeni. Ovo podrazumijeva uvjerenje da ti akti počivaju na dovoljno solidnoj činjeničnoj osnovi i provjeri navodne činjenice u obrazloženju koje podupire navedene akte.<sup>48</sup>

Sud EU naglašavao je i kako je, da bi obrazloženje ispunilo svoju svrhu, potrebno i da osobe koje su odlukom obuhvaćene budu o tome obaviještene, odnosno poučene o razlozima koje ono sadrži<sup>49</sup> bilo dostavom na kućnu adresu ili putem objavljivanja obavijesti,<sup>50</sup> s time da obavijest o tome ne mora biti dana u nekom posebnom obliku.<sup>51</sup>

Konačno, prema ustaljenoj praksi, kada se osoba prvi put stavlja na listu o toj odluci mora biti obaviještena istovremeno s usvajanjem odluke ili u najkraćem mogućem roku nakon toga<sup>52</sup>, dok kod svakog naknadnog

---

T-439/10 i T-440/10, ECLI:EU:T:2012:142, para 48.

45 Presuda od 24.11.2021., *LTTE*, T-160/19, ECLI:EU:T:2021:817, para 195., presuda od 21. 3. 2012., *Fulmen i Fereydoun Mahmoudian*, T-439/10 i T-440/10, ECLI:EU:T:2012:142, para 50.

46 Presuda od 15. 11. 2012., *Nadiany Bamba* C-417/11 ECLI:EU:C:2012:718 (u daljnjem tekstu: *Bamba II*), para 55.-61,

47 Presuda od 14.3.2018., *Il-Su Kim* T-533/15 i T-264/16 ECLI:EU:T:2018:138 para 70.

48 Presuda od 22.4.2021., *PKK*, C-46/19 P, ECLI:EU:C:2021:316, para 52.

49 Presuda od 14.10.2009., *Bank Melli Iran*, T-390/08, ECLI:EU:T:2009:401 para 80.

50 Presuda od 12.2.2015., *Tarif Akhras*, T-579/11 R ECLI:EU:T:2015:97, para 82.

51 Presuda od 21. 3. 2012., *Fulmen i Fereydoun Mahmoudian*, T-439/10 i T-440/10, ECLI:EU:T:2012:142, para 65., *Bank Melli Iran*, C-548/09 P, ECLI:EU:C:2011:735, para 56. Novak Stjepan, *op. cit.* 678.

52 Presuda od 18.5.2022. *Amer Foz*, T-296/20, ECLI:EU:T:2022:298, para 61.

stavljanja na listu mora o takvoj odluci biti obaviještena prije usvajanja odluke.<sup>53</sup>

Što se tiče trenutka dostave, zanimljiv je primjer predmeta *Dimashq*. U ovom predmetu Opći sud nije smatrao da su tužitelju povrijeđena prava na obranu činjenicom da mu je pismeno koje je bilo temelj za primjenu mjere dostavljeno samo četiri dana prije samog uvrštavanja slijedom čega mu nije bilo ostavljeno dovoljno vremena da podnese očitovanja. Naime, tužitelj nije, prema smatranju Općeg suda, naveo koje bi argumente ili dokaze mogao istaknuti da je bio ranije primio predmetne dokumente niti je dokazao da bi ti argumenti odnosno dokazi u njegovu slučaju mogli dovesti do drukčijeg ishoda.<sup>54</sup>

Mjera mora pružati i mogućnost njena preispitivanja pred nadležnim tijelom.<sup>55</sup> Učinkovitost sudskog nadzora zahtijeva i da se, kao nadzor nad zakonitošću razloga na kojima je utemeljena odluka o primjeni mjere prema određenoj osobi temelji na dovoljno čvrstoj činjeničnoj osnovi što podrazumijeva provjeru navedenih činjenica u obrazloženju kako sudski nadzor ne bi bio ograničen na utvrđenje apstraktne vjerojatnosti navedenih razloga, nego i na saznanje o tome jesu li ti razlozi dokazani, pa i samo jedan od njih ako ga se smatra dovoljnim kako bi podržao istu odluku. U slučaju osporavanja nije na osobi na koju se mjera odnosida pruži negativan dokaz o neosnovanosti navedenih razloga, već je Vijeće ono koje bi trebalo utvrditi osnovanost razloga skupljenih protiv osobe. Kako navodi Sud EU, ocjenu dovoljno čvrste činjenične osnove koju je utvrdilo Vijeće treba provesti tako da se dokazi i podaci ispituju ne odvojeno, nego u kontekstu u kojem su smješteni. Ovo znači da, kad je riječ o zamrzavanju imovine, treba predočiti skup dovoljno konkretnih, preciznih i dosljednih indicija na temelju kojih se može dokazati postojanje dovoljne veze između osobe koja podliježe mjeri zamrzavanja njezinih financijskih sredstava i

53 Presuda od 27.7.2022., *RT France*, T-125/22, ECLI:EU:T:2022:483, para 80., presuda od 12.12.2006., *Organisation des Modjahedines dupeopled'Iran*, T-228/02 ECLI:EU:T:2006:384, para 137., Novak Stjepan, *op. cit.* 678.

54 Presuda od 24. 11. 2021. (ulomci), *Aman Dimashq JSC*, T-259/19, ECLI: EU: T:2021:821, para 71.-78.

55 Presuda od 3.9.2008. *Yassin Abdullah Kadi*, spojeni predmeti C-402/05 P i C-415/05 ECLI:EU:C:2008:461, para 369., presuda od 3.12. 2009., *Faraj Hassan i Chafiq Ayadi*, C-399/06 i 403/06, ECLI:EU:C:2009:748, para 92., presuda od 11. 6. 2009., *Omar Mohammed Othman*, T-318/01, ECLI:EU:T:2009:187, para 91., presuda od 30.9.2010. *Yassin Abdullah Kadi*, T-85/09, ECLI:EU:T:2010:418, para 192.-195., presuda od 18.7.2013. *Yassin Abdullah Kadi*, spojeni predmeti C-584/10 P, C-593/10 P i C-595/10 P, ECLI:EU:C:2013:518, para 119.



režima čije se financiranje želi spriječiti.<sup>56</sup>

Opći sud se navedenim pravilima vodio u predmetu *Luyoyo*. Prema navedenom gospodinu mjere su inicijalno primjenjivane temeljem činjenice da je isti obnašao funkciju zapovjednika protuizgredničke jedinice i zapovjednika jedinice nadležne za zaštitu institucija i visokih dužnosnika. Međutim, naknadnu primjenu mjera Opći sud nije smatrao opravdanom s obzirom da je isti prestao obnašati navedene dužnosti te je počeo obnašati dužnost predsjednika Kongoanskog boksačkog saveza. Na ovaj zaključak Općeg suda nisu utjecale činjenice da je gospodin Luyoyo zadržao čin generala i pripadajuću naknadu i ostao aktivan na javnoj sceni pa je tako bio u kontaktu s političkim vlastima u okviru svoje nove funkcije. Gospodin Luyoyo je takve kontakte ostvario, primjerice, prilikom počasnog prijema kod predsjedništva republike mladog kongoanskog profesionalnog boksača Ilunge Makabu koji je postao svjetski prvak, kao i prilikom zahtjeva za financijsku potporu koji je taj boksač podnio ministarstvu sporta i rekreacije kako bi se podržala njegova sportska aktivnost. Ove je činjenice, dakle, Opći sud također uzeo u obzir, ispitujući sve okolnosti i dokaze ne odvojeno, već u kontekstu u kojem su smješteni.<sup>57</sup>

#### 4. PRIMJENA ZAKLJUČAKA SUDA EU NA PAMETNE SANKCIJE POVODOM INVAZIJE NA UKRAJINU

Primijenivši Lapaševutezu o elementima sankcije na slučajeve mjera ograničavanja nametnutih u vezi sa situacijom u Ukrajini, možemo konstatirati kako je subjekt mjera ograničavanja Vijeće EU, objekti ruska vlada i članovi njihovih obitelji, oligarsi, poduzetnici, propagandisti, akteri koji sudjeluju u dezinformiranju i važne osobe u vodećim sektorima ruskog gospodarstva koji podupiru vojnu agresiju, delikt djelovanja koja podrivaju ili ugrožavaju teritorijalnu cjelovitost, suverenost i neovisnost

---

56 Presuda od 27.4.2022., *Ferdinand Ilunga Luyoyo*, T-108/21, ECLI:EU:T:2022:253, para 51.-54., presuda od 14.7.2021., *Socorro Elizabeth Hernández*, T-554/18, ECLI:EU:T:2021:461, para 47.-51., presuda od 14.7.2021., *Xavier Antonio Moreno Reyes*, T-552/18, ECLI:EU:T:2021:455 para 51.-54., presuda od 14.7.2021., *Katherine Nayarith Harrington Padrón*, T-550/18, ECLI:EU:T:2021:452, para 35.-38.

57 Presuda od 27.4.2022., *Ferdinand Ilunga Luyoyo*, T-108/21, ECLI:EU:T:2022:253, para 31., 49., 72.



Ukrajine ili financiranje invazije, a prinuda zamrzavanje imovine, zabrana putovanja te zabrana pružanja financijskih sredstava.

S tim u vezi, na prvom mjestu, istražiti će se u kojem je opsegu primjena mjera ograničavanja s obzirom na stanje u Ukrajini prije veljače 2022., slijedila praksu Suda EU po ocjeni samog tog suda.

U tom smislu riječ je, u prvom redu, o mjerama donesenim protiv osoba odgovornih za zloupotrebu ukrajinskih državnih sredstava te za kršenja ljudskih prava u vezi sa stanjem u Ukrajini nakon prosvjeda u veljači 2014.<sup>58</sup> Kako su navedene osobe obavljale vodeće dužnosti u ranijem vladajućem režimu ili bile s njim usko povezane te su u okviru novog vladajućeg režima podvrgnute kaznenom postupku zbog zlouporabe takvog statusa postojala je načelna opasnost da im prava na obranu budu povrijeđena kao posljedica političkog obračuna. Iz tog razloga kada se obrazloženje za primjenu mjera temeljilo na činjenici da osoba protiv koje se mjera provodi podliježe kaznenom postupku koji provode ukrajinske vlasti zbog zloupotrebe javnih sredstava ili imovine, Opći sud je smatrao da poštovanje prava na obranu uključuje obvezu Vijeća da prije donošenja pobijanih akata provjeri jesu li ukrajinska pravosudna tijela poštovala tužiteljeva prava obrane i pravo na djelotvornu sudsku zaštitu.<sup>59</sup> Na ovu obvezu ne može utjecati činjenica da je Ukrajina članica Vijeća Europe od 1995. i da je ratificirala Konvenciju za zaštitu ljudskih prava i temeljnih sloboda te da je Unija, kao i međunarodna zajednica, priznala legitimitet novog ukrajinskog režima.<sup>60</sup> U tom smislu, kada se mjera primjenjuje na temelju podataka koje je Vijeću dostavilo nadležno ukrajinsko tijelo, Vijeće je u obvezi dodatno provjeriti ove podatke, ako je osoba na koju se mjera

---

58 Odluka Vijeća od 5.3.2014. <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/HR/ALL/?uri=CELEX:32014D0119>.

59 Presuda od 21.12.2021., *Oleksandr Viktorovych Klymenko*, T-195/21, ECLI:EU:T:2021:925, presuda od 9.6.2021., *Oleksandr Viktorovych Yanukovych*, T-302/19, ECLI:EU:T:2021:333, presuda od 3.2.2021., *Oleksandr Viktorovych Klymenko*, T-258/20, ECLI:EU:T:2021:52, presuda od 25.6.2020., *Oleksandr Viktorovych Klymenko*, T-295/19, ECLI:EU:T:2020:287, presuda od 26.9.2019., *Oleksandr Viktorovych Klymenko*, C-11/18 P, ECLI:EU:C:2019:786, presuda od 24.9.2019., *Oleksandr Viktorovych Yanukovych*, T-301/18, ECLI:EU:T:2019:676, presuda od 11.7.2019., *Viktor Fedorovič Janukovič* T-244/16 i T-285/17 ECLI:EU:T:2019:502, presuda od 11.7.2019., *Oleksandr Viktorovych Yanukovych* T-245/16 i T-286/17, ECLI:EU:T:2019:505.

60 Npr. presuda od 15.9.2016., *Andrij Kljujev*, T-340/14, ECLI:EU:T:2016:496, para 93., zajedno s presudom od 26.9.2019., *Oleksandr Viktorovych Klymenko*, C-11/18 P, ECLI:EU:C:2019:786, para 35.

odnosi podnijela dokaze koje opravdano dovode u pitanje pouzdanost tih podataka.<sup>61</sup>

Naravno, kao i kod svih mjera ograničavanja odluka o primjeni mjere mora se temeljiti na čvrstoj činjeničnoj osnovi, što znači provjeru navedenih činjenica u obrazloženju, tako da sudski nadzor nije ograničen na utvrđenje apstraktne vjerojatnosti navedenih razloga, nego se odnosi na pitanje jesu li ti razlozi, ili barem jedan od njih za koji se smatra da je sam po sebi dovoljan da se na njemu temelji ta odluka, dovoljno precizno i konkretno dokazani. Ovaj uvjet nije bio zadovoljen u slučaju Sergeja Klyuyeva, brata bivšeg voditelja Uprave ukrajinskog predsjednika, gdje je Vijeće prema istom primijenilo mjeru zamrzavanja imovine bez da je imalo podatke o činjenicama ili specifičnom ponašanju tužitelja koje mu ukrajinske vlasti stavljaju na teret, odnosno bez da je poznavalo činjenice u vezi sa zlouporabom javnih sredstava koje su mu ukrajinske vlasti posebno stavljale na teret.<sup>62</sup>

Druga skupina mjera uvedenih s obzirom na stanje Ukrajini prije veljače 2022. su mjere kojima je Vijeće nametnulo ograničenja kretanja i zamrzavanje imovine osobama, kako fizičkim, tako i pravnim, odgovornim za djelovanja usmjerenima na podrivanje ili ugrožavanje teritorijalne cjelovitosti, suvereniteta i neovisnosti Ukrajine kao i s njima povezanim osobama i subjektima.<sup>63</sup> Riječ je bila o djelovanjima Rusije iz 2014. kojima se destabilizira stanje u Ukrajini,<sup>64</sup> konkretno, o ruskoj aneksiji Krima. S obzirom na navedenu situaciju, Sud EU ponovno je naglasio kako je prema ustaljenoj sudskoj praksi doseg obveze obrazlaganja moguće ograničiti s obzirom na vrstu predmetnog akta te se, kad se radi o aktima opće primjene, obrazloženje može sastojati samo odnavođenja ukupne situacije koja je dovela do njegova donošenja i općih ciljeva čije se ostvarivanje predlaže.<sup>65</sup> U tom smislu Sud EU je smatrao da su uvodne izjave akata na

---

61 Vidi presuda od 11.7.2018., *Andriy Klyuyev*, T-240/16, ECLI:EU:T:2018:433 para 237.

62 Presuda od 28.1.2016., *Sergij Kljujev*, T-341/14, ECLI:EU:T:2016:47, para 38.-51.

63 Odluka Vijeća od 17.3.2014. <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/HR/TXT/?uri=CELEX%3A32014D0145>

64 Odluka Vijeća od 31.7.2014. <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/HR/TXT/?uri=CELEX%3A32014D0512>

65 Npr. presuda od 17.9.2020., *Rosneft Oil Company*, C-732/18, ECLI:EU:C:2020:727, para 68., presuda od 28.3.2015., *Rosneft Oil Company*, C-72/15, ECLI: EU: C:2017:236 para 120.

temelju kojeg se mjere provode<sup>66</sup> jasno ukazale na političko okruženje u okviru kojeg su mjere donesene te kako im je cilj povećavanje troškova djelovanja Rusije usmjerenog na podiranje teritorijalne cjelovitosti, suvereniteta i neovisnosti Ukrajine.<sup>67</sup>

Upravo je imajući u vidu ovaj cilj, Sud EU pojašnjavao razuman odnos proporcionalnosti pri primjeni navedenih mjera. Balansirajući nastojanje da se povećaju troškovi ratovanja i na taj način osujeti rusko djelovanje protiv Ukrajine s jedne strane, te ograničavanje slobode poduzetništva i prava vlasništva glavnog subjekta naftnog sektora čiji je vlasnik Rusija, Sud EU je zaključio da konkretna mjera ograničavanja nije neprikladna. Tim više, što, kako je Sud EU i ranije naglašavao, sloboda poduzetništva i pravo vlasništva nisu apsolutnog karaktera i njihovo se izvršavanje može ograničavati s obzirom na ciljeve Unije u općem interesu.<sup>68</sup>

Jednaki stav Sud EU je imao kad je riječ bila o bankama u ruskom državnom vlasništvu.<sup>69</sup> I ovdje je Opći sud smatrao da pri ocjeni o tome je li Vijeće ispunilo obvezu iz članka 296. UFEU-a treba voditi računa o činjenici su konkretne da mjere ograničavanja koje proizlaze iz relevantnih odredaba pobijanih akata donesene u kontekstu međunarodne napetosti koji je objektima sankcija bio poznat, kao što im je bio poznat i razlog zbog kojeg su mjere prema njima primijenjene.<sup>70</sup> Naime, Sud EU je smatrao da kada se mjere primjenjuju prema objektima koji imaju poslovni nastan

---

66 Odluka Vijeća od 31.7.2014. <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/HR/ALL/?uri=CELEX%3A32014D0512>, Uredba Vijeća od 31.7.2014.

<https://eur-lex.europa.eu/legal-content/HR/TXT/?uri=CELEX%3A32014R0833>

67 Presuda od 17.9.2020., *Rosneft Oil Company*, C-732/18, ECLI:EU:C:2020:727, para 85., presuda od 28.3.2015., *Rosneft Oil Company*, C-72/15, ECLI:EU: C: 2017:236 para 123.

68 Presuda od 17.9.2020., *Rosneft Oil Company*, C-732/18, ECLI:EU:C:2020:727, para 106.-108., presuda od 13.9.2018., *Rosneft Oil Company*, T-715/14, ECLI: EU:T:2018:544, para 205.-207., presuda od 28.3.2015., *Rosneft Oil Company*, C-72/15, ECLI:EU:C:2017:236 para 147. i 148., presuda od 13.9.2018., *Gazprom Neft PAO*, T-735/14 i T-799/14, ECLI:EU:T:2018:548, para 161.-173.

69 Presuda od 25.6.2020., *VTB Bank PAO*, C-729/18 P, ECLI:EU:C:2020:499, para 61.,62., 80.-82., presuda od 13.9.2018., *VTB Bank PAO*, T-734/14, ECLI: EU:T: 2018:542, para 150.-155., presuda od 13.9.2018., *DenizBank A. Ş.*, T-798/14, ECLI:EU:T:2018:546 para 128.-130.

70 Presuda od 13.9.2018., *Deniz Bank A. Ş.*, T-798/14, ECLI:EU:T:2018:546 para 77.-82., presuda od 13.9.2018., *Sberbankof Russia OAO* T-732/14, ECLI: EU: T:2018:541, para 100.-106.

izvan Unije, a koji su u najmanje pedesetpostotnom vlasništvu ruskih državnih tvrtki, taj objekt mora objasniti iz kojeg razloga smatra da propust Vijeća da ga obavijesti o razlozima zbog kojih se mjere primjenjuju, utječe na njegova prava na obranu ili prava na djelotvornu sudsku zaštitu. Također, podsjetio je da obveza Vijeća da omogući saslušanje objekata naknadnih mjera postoji kada postoje novi dokazi odnosno dokazi koji se ne nalaze u prvotnoj odluci o primjeni tih mjera.<sup>71</sup> Niti pravila o dostavi koja je iznjedrila sudska praksa nisu se mijenjala. Opći sud je ustvrdio kako nedostatak osobne dostave obavijesti o pobijanim aktima, ako ona utječe na trenutak od kojeg je rok za podnošenje tužbe počeo teći, ne opravdava sam po sebi poništenje predmetnih akata, unatoč tome što je Vijeće moralo tužitelju osobno dostaviti pobijane akte.<sup>72</sup>

Nakon ruske invazije na Ukrajinu u veljači 2022., Unija je uvela mjere ograničavanja s ciljem onemogućavanja ruskom vodstvu da financira rat, nametanja gospodarske i političke cijene ruskoj eliti odgovornoj za invaziju te oslabljivanja bazu ruskog gospodarstva. Riječ je bila o zabrani putovanja, zamrzavanju imovine i zabrana pružanja financijskih sredstava nametnutim fizičkim i pravnim osobama, odgovarajućim mjerama kojima je prekinut pristup Rusije tržištima kapitala EU-a te kojima su povećani troškovi njezina zaduživanja, blokadi ruskih deviznih pričuva u Uniji, zabrani uvoza ruskog ugljena i ruske sirove nafte, zabrani ulaganja u ruskom energetskom sektoru itd.<sup>73</sup>

U predmetu *RT France* Sud EU je pokazao kolika je važnost konteksta u kojem su mjere donesene prilikom ocjene njihove zakonitosti. Tužitelj je bilo medijska kuća RT France koja je pod stalnom izravnom ili neizravnom kontrolom vodstva Ruske Federacije te je, s obzirom na svoje propagandno djelovanje, nužna i ključna u poticanju i podržavanju agresije prema Ukrajini te destabilizaciji susjednih zemalja. Iz navedenih razloga prema njoj je primijenjena mjera privremena zabrana emitiranja i suspenzija odobrenjâ za emitiranje sadržaja.<sup>74</sup> Nije, dakle, bila riječ o ograničavanju

---

71 Presuda od 13.9.2018., *Deniz Bank A. Ş.*, T-798/14, ECLI:EU:T:2018:546 para 98.-103., presuda od 13.9.2018., *Sberbank of Russia OAO* T-732/14, ECLI: EU: T:2018:541, para 122.-132.

72 Presuda od 13.9.2018., *Sberbank of Russia OAO*, T-732/14, ECLI:EU:T:2018:541, para 116.

73 Europska komisija, Solidarnost EU-a s Ukrajinom, [https://eu-solidarity-ukraine.ec.europa.eu/eu-sanctions-against-russia-following-invasion-ukraine\\_hr](https://eu-solidarity-ukraine.ec.europa.eu/eu-sanctions-against-russia-following-invasion-ukraine_hr)

74 Odluka Vijeća od 1.3.2022. <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/HR/>

prava vlasništva, već slobode izražavanja na koje je ograničavanje Sud EU primijenio jednaka načela. RT France podvrgnut je mjeri temeljem Odluke 2022/351 od 1.3.2022. o izmjeni Odluke 2014/512/ZVSP o mjerama ograničavanja s obzirom na djelovanja Rusije kojima se destabilizira stanje u Ukrajini i Uredbe Vijeća 2022/350 od 1.3.2022. o izmjeni Uredbe (EU) br. 833/2014 o mjerama ograničavanja s obzirom na djelovanja Rusije kojima se destabilizira stanje u Ukrajini. Navedenu Odluku Vijeće je donijelo temeljem člana 29. UFEU-a, te je njome određeno kako je „operatorima zabranjeno emitiranje, ili omogućivanje, olakšavanje ili drugi doprinos emitiranju, bilo kojeg sadržaja pravnih osoba, subjekata ili tijela navedenih u Prilogu IX., među ostalim prijenosom ili distribuiranjem putem bilo kojeg sredstva, kao što su kabel, satelit, IP-TV, pružatelji internetskih usluga, platforme ili aplikacije za razmjenu videozapisa na internetu, neovisno o tome jesu li nove ili prethodno instalirane.“<sup>75</sup> U Prilogu IX naveden je i RT France. Navedena uredba, donesena temeljem članka 215. UFEU-a, sadržavala je identičnu odredbu.<sup>76</sup>

U navedenoj presudi, Opći sud potvrdio je ulogu Vijeća kao subjekta mjera ograničavanja. Na prigovor tužitelja da samo nacionalna regulatorna tijela mogu intervenirati radi sankcioniranja audiovizualnih medija zbog neprikladnog uredničkog sadržaja, Sud EU je vrlo opširno razložio nadležnosti Vijeća te konstatirao da ono ima široku diskrecijsku ovlast pri definiranju predmeta mjera ograničavanja koje Unija donosi u području Zajedničke vanjske i sigurnosne politike.<sup>77</sup>

Nadalje, potvrdio je važnost javnog interesa Unije pri provođenju ovih mjera. Tako je te mjere smatrao opravdanim s obzirom na međunarodnu krizu uzrokovanu ruskom agresijom Ruske Federacije na Ukrajinu, odnosno s obzirom na ozbiljnu prijetnju miru na granicama Unije i na povredu međunarodnog prava. S tim u vezi, ciljevima javnog interesa Unije smatrao je zaštitu vrijednosti Unije, njezinih temeljnih interesa, sigurnosti, neovisnosti i cjelovitosti kao i očuvanje mira, sprečavanje sukoba i jačanje međunarodne sigurnosti. Konkretno, u ovom slučaju cilj je bila nužnost zaštite Unije i njezinih država članica od kampanja dezinformiranja i destabilizacije koje provode medijske kuće pod kontrolom vodstva Ruske Federacije i koje prijete javnom poretku i sigurnosti

---

TXT/?uri=CELEX:32022D0351

75 *Ibidem.*

76 Uredba Vijeća od 1.3.2022. <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/HR/TXT/?uri=CELEX:32022R0350>

77 Presuda od 27.7.2022., *RT France* T-125/22, ECLI:EU:T:2022:483, para 46. i 52.



Unije u kontekstu obilježenom vojnom agresijom na Ukrajinu.<sup>78</sup>

Zanimljivo je kako je Opći sud ovdje proširio opravdanja za ograničavanje određenih postupovnih prava objekata sankcija. Tako je ustvrdio da se, uz već praksom potvrđenim ograničenjem prava na saslušanjem kod primjene inicijalnih mjera, „ništa se ne protivi tome da se takvo odstupanje ne može također dopustiti kada je uzimajući u obzir posebne okolnosti konkretnog slučaja koje obilježava nužnost za krajnje hitnom intervencijom, trenutačna provedba mjere ključna za osiguranje njezine učinkovitosti s obzirom na ciljeve koji se njome nastoje postići, osobito kako je se ne bi lišilo dosega i korisnog učinka.“<sup>79</sup> Ovo se odnosilo na mjeru privremene zabrane emitiranja. Sud je i ovdje istaknuo važnost konteksta koji obilježava krajnja hitnostuzrokovana povredom međunarodnopravnih *erga omnes* obveza. Dakle, Sud EU je mjere ograničavanja ocjenjivao u svjetlu posebnog konteksta njihova donošenja koji karakterizira glavni cilj mjera, a to je onemogućavanje vojne agresije Rusije na Ukrajinu i s tim u vezi zaštite javnog poretka i sigurnosti Unije.<sup>80</sup>

Već u idućem slučaju, *OT protiv Vijeće Europske unije*, koji se odnosio na zamrzavanje mjera osoba povezanih s ruskim režimom, Opći je sud cilj očuvanja mira, sprečavanja sukoba i jačanja međunarodne sigurnosti, te očuvanja europske i globalne stabilnosti, kao cilju koji pripada ciljevima koji se ostvaruju u okviru zajedničke vanjske i sigurnosne politike, puno manje naglašavao te jednostavno, u procesu balansiranja, ocjenjivao odgovaraju li osporavane mjere ograničavanja tim ciljevima.<sup>81</sup>

## 5. ZAKLJUČAK

Predmet *Kadi* predstavljao je prekretnicu u području nadzora Suda EU nad primjenom mjera ograničavanja od strane Europske unije prema pojedincima. Od tada Sud EU kontinuirano obnaša ulogu zaštitnika ljudskih prava objekata sankcija, u provom redu, procesnih, ali i drugih prava zajamčenih EKLJP.<sup>82</sup> U tom smislu, Sud EU ponekad je podržavao, a

78 Presuda od 27.7.2022., *RT France* T-125/22, ECLI:EU:T:2022:483, para 52., 54. i 55.

79 Presuda od 27.7.2022., *RT France* T-125/22, ECLI:EU:T:2022:483, para 84.

80 Presuda od 27.7.2022., *RT France* T-125/22, ECLI:EU:T:2022:483, para 86. i 87.

81 Presuda od 15.11.2023., *OT protiv Vijeće Europske unije* T-193/22, ECLI: EU:T:2023:716, para 46. i 198.

82 Shirlow Esmé, *Taking Stock: Assesing the Implications of the Kadi Saga for International Law and the Law of the European Union*, Melbourne Journal of International Law, vol. 15., br.2/2014, 8

ponekad onemogućavao primjenu mjera ograničavanja njihovim poništavanjem upravo zbog nepoštovanja prava objekata sankcija.<sup>83</sup> Iščitavajući obrazloženja presuda, evidentno je da Sud EU na dva mjestu spaja pravna načela i političku situaciju u okviru koje se mjere ograničavanja primjenjuju. Prvo, potrebno je postojanje razumnog odnosa proporcionalnosti između mjera i cilja koji se njima želi ostvariti. Drugo, sama odluka mora biti donesena u kontekstu poznatom osobi na koju se mjera primjenjuje, a i Sud EU, prilikom ocjene zakonitosti mjere, treba vidjeti računa o kontekstu u okviru kojeg je mjera donesena. I sam cilj koji se mjerom želi postići i kontekst u okviru kojeg se primjenjuje nužno su politički uvjetovani. Osujećivanje ruske agresije na Ukrajinu, kao i bilo kojeg oblika podrške režimu koji stoji iza te agresije specifičan je kontekst unutar kojeg se i s obzirom na koji se i mjere ograničavanja trebaju ocjenjivati.<sup>84</sup>

U tom smislu, imajući na umu navedeni kontekst i cilj koji se mjerama želi postići, zahvat u ograničavanja prava koja po svojoj prirodi nisu apsolutna kao što su vlasništvo ili sloboda izražavanja trebao bi zadovoljiti uvjet razumnog stupnja proporcionalnosti. Isto tako, i samo obrazloženje odluka na temelju kojih se mjera primjenjuje neće biti podložno prestrogim zahtjevima s obzirom da je kontekst unutar kojeg se primjenjuju poznat praktički svima pa tako i osobama u odnosu na koje se primjenjuju.

Cilj zaštite vrijednosti Unije, njezinih temeljnih interesa, sigurnosti, neovisnosti i cjelovitosti kao i očuvanje mira, sprečavanje sukoba i jačanje međunarodne sigurnosti, od ranije je poznat, ali je u ovom slučaju donesen u potpuno novom kontekstu. Kontekst invazije Rusije na Ukrajinu bio je potpuno drugačiji od bilo kojeg ranijeg konteksta u kojem su se mjere ograničavanja primjenjivale, s obzirom da se prijetnja istim vrijednostima čija je zaštita cilj Unije pojavila na njezinim granicama. „Dosad nezabilježeni i neizazvani vojni napad ruskog predsjednika Putina na Ukrajinu,“<sup>85</sup> najveći sukob i najozbiljnija prijetnja miru od Drugog

---

83 Van Den Berghe Frederic (2010), *The EU and Issues of Human Rights Protection: Same Solutions to More Acute Problems?*, European Law Journal, vol. 16., br. 2/2010, 133

84 Vidi i mišljenje nezavisne odvjetnice Čapete od 23.11.2023. predmet C-351/22, *Neves 77 Solutions SRL protiv Agenția Națională de Administrare Fiscală – Direcția Generală Antifraudă Fiscală*, ECLI:EU:C:2023:907, para 60.

85 Europska komisija, Solidarnost EU-a Ukrajinom [https://eu-solidarity-ukraine.ec.europa.eu/eu-sanctions-against-russia-following-invasion-ukraine\\_hr](https://eu-solidarity-ukraine.ec.europa.eu/eu-sanctions-against-russia-following-invasion-ukraine_hr)





svjetskog rata te, u konačnici, napad jedne države na drugu neovisnu europsku državu predstavljao je izazov na koji je Europska unija morala odgovoriti, između ostalog, i odgovarajućim mjerama ograničavanja. Sud EU ovdje je morao i morat će biti vrlo pažljiv. Ne dopuštajući vlastitu pretvorbu u politički instrument, on će morati naći pravilnu ravnotežu između potrebe političkog djelovanja mjerama ograničavanja i poštovanja svih onih prava na čijem je poštovanju inzistirao počevši od predmeta *Kadi*.

## LITERATURA

### Članci i knjige:

1. Avbelj Matej, *The UN, the EU, and the Kadi Case: A New Appeal for Genuine Institutional Cooperation*. German Law Journal, vol. 17., br. 2/2016
2. Cameron, Iain, *The European Convention on Human Rights, Due Process and United Nations Security Council Counter-Terrorism Sanctions*, Report prepared for the Council of Europe, <http://www.state-watch.org/terrorlists/docs/Cameron-06.pdf>, 17.
3. Cardwell Paul James, *The Legalisation of European Union Foreign Policy and the Use of Sanctions*. Cambridge Yearbook of European Legal Studies, vol. 17., br.1/2015
4. Cremona Marise, *EC Competence, „Smart Sanctions“ and the Kadi Case* Yearbook of European Law, vol. 28. br. 1/2009
5. Crnić-Grotić Vesna, Sgardelli Car Nataša (2010) *Ljudska prava u Europskoj uniji u praksi Europskog suda u Luksemburgu*, Zbornik Pravnog fakulteta u Zagrebu, vol. 60., br.5/2010
6. Derenčinović Davor, *Novi antiterorizam na razmeđu depolitizacije i dejuridizacije*, Zbornik Pravnog fakulteta u Zagrebu, vol.52., br. 3-4/2002
7. Eeckhout Piet (2011), *EU External Relations Law*, Oxford, United Kingdom, Oxford University Press
8. Genser Jared, Barth Kate, *When Due Process Concerns Become Dangerous: The Security Council's 1267 Regime and the Need for Reform*, Boston College International and Comparative Law, vol. 33., br.1/2010
9. Guthrie Peter, *Security Council Sanctions and the Protection of Individual Rights*, New York University Annual Survey of American Law, vol. 60, br.3/2005

10. Hillion Christopher (2014), *Fighting terrorism through the EU Common Foreign and Security Policy* u: Govaere Inge i Poli Sara (eds.) *Management of global emergencies, threats and crises by the European Union* E-Book: Brill/Nijhoff
11. Hollenberg Stephan, *The Security Council's 1267/1989 Targeted Sanctions Regime and the Use of Confidential Information: A Proposal for Decentralization of Review*, *Leiden Journal of International Law*, vol. 28, br.1/2015
12. Lapaš Davorin (2004), *Sankcija u međunarodnom pravu*, Zagreb, Hrvatska: Pravni fakultet u Zagrebu
13. Leenders, L. (2014). *EU Sanctions: A Relevant Foreign Policy Tool?*. EU Diplomacy Paper. 3, 3-41.
14. Margulies Peter, *Aftermath of an Unwise Decision: The U.N. Terrorist Sanctions Regime After Kadi II*, *Amsterdam Law Forum*, vol. 6., br. 2/2014
15. Milaninia Nema (2015), *Jus ad bellum economicum and jus in bello economico: The Limits of Economic Sanctions Under the Paradigm of International Humanitarian Law* u Marossi, Z.A., Bassett M.R. *Economic Sanctions under International Law*, T.M.C. ASSER PRESS, The Hague, The Netherlands
16. Misheva Kristina, Duić, Dunja, *The EU Restrictive measures - What if the Court of Justice of European Union finds them not Being Legal: Cases in Croatia and Republic of Macedonia*, *Balkan Social Science Review*, vol. 6./2015
17. Murphy Cian C, *Case C-117/06, Proceedings brought by Gerda Möllendorf and Christiane Möllendorf - Niehuus, Judgment of the European Court of Justice (Second Chamber) of 11 October 2007, [2007] ECR I-8361; Case C-340/08, M & Others v. Her Majesty's Treasury, Judgment of the European Court of Justice (Fourth Chamber) of 29 April 2010, nyr; Case C-550/09, Criminal Proceedings Against E & F, Judgment of the European Court of Justice (Grand Chamber) of 29 June 2010, nyr.*, *Common Market Law Review*, vol. 48., br. 1/2011
18. Novak Stjepan, *Nadzor Suda Europske unije nad mjerama ograničavanja (sankcijama) nametnutim fizičkim odnosno pravnim osobama*. *Hrvatska i komparativna javna uprava : časopis za teoriju i praksu javne uprave*, vol. 19, br.4/2019
19. Portela Clara, *The EU's Use of „Targeted“ Sanctions, Evaluating effectiveness*, CEPS Working Documents, br.391/2014



20. Puissechet Jean Pierre, *The Court of Justice and international action by the European Community: the example of the embargo againsts former Yugoslavia*, Fordham International Law Journal, vol. 20., br.5/1997
21. Simonen Katarina (2015), *Economic Sanctions Leading to Human Rights Violations: Constructing Legal Argument* u: Marossi Ali, Bassett Marisa (eds.) *Economic Sanctions under International Law, Unilateralism, Multilateralism, Legitimacy and Consequences*, The Hague, The Netherlands: T.M.C. ASSER PRESS.
22. Tzanakopoulos Antonios (2013), *The Solange Argument as a Justification for Disobeying the Security Council in the Kadi Judgements* u: Avbelj Matej, Fontanelli Filippo, Martinico Giuseppe (eds.) *Kadi on Trial: A Multifaceted Analysis of the Kadi Judgment*, London, United Kingdom: Routledge
23. Van Den Berghe Frederic, *The EU and Issues of Human Rights Protection: Same Solutions to More Acute Problems?*, European Law Journal, vol. 16., br. 2/2010

### Sudska praksa:

1. presuda od 21. 9. 2005., *YassinAdullah Kadi*, T-315/01, ECLI:EU:T:2005:332
2. presuda od 19. 7. 2012., *Europski parlament protiv Vijeća Europske unije*, C-130/10, ECLI:EU:C:2012:472
3. presuda od 6.9.2013. *Bank Melli Iran*, T-35/10, ECLI:EU:T:2013:397
4. presuda od 27.7.2022., *RT France*, T-125/22, ECLI:EU:T:2022:483
5. presuda od 5. 5. 2015. *Petropars Iran Co. i dr.*, T-433/13, ECLI: EU:T:2015:255
6. presuda od 30.7.1996., *Bosphorus*, C-84/95, ECLI:EU:C:1996:312
7. presuda od 24.11.2021., *LTTE*, T-160/19, ECLI:EU:T:2021:817
8. presuda od 11.11.2021., *Bank Sepah*, C-340/20, ECLI:EU:C:2021:903
9. presuda od 12. 3. 2014. *Bušra al Asad*, T-202/12 ECLI:EU:T:2014:113
10. presuda od 15.11.2012. *Stichting Al-Aqsa*, C-539/10 P i 550/10 P, ECLI:EU:C:2012:711
11. presuda od 5. 11. 2014., *Adib Mayaleh*, spojeni predmeti T-307/12 i T-408/13 ECLI:EU:T:2014:926
12. presuda od 12.12.2006., *Organisation des Modjahedines dupeopled'Iran*, T-228/02 ECLI:EU:T:2006:384
13. presuda od 3.9.2008. *Yassin Abdullah Kadi*, spojeni predmeti C-402/05 P i C-415/05 ECLI:EU:C:2008:461
14. presuda od 9.9.2010. *Stichting Al-Aqsa*, T-348/07, ECLI:EU:T:2010:373

15. presuda od 27.4.2022., *Ferdinand Ilunga Luyoyo*, T-108/21, ECLI: EU:T: 2022:253
16. presuda od 27. 2. 2014., *Ahmed Abdelaziz Ezzi dr.* T-256/11, ECLI: EU: T:2014:93
17. presuda 18.5.2022. *Amer Foz* T-296/20, ECLI:EU:T:2022:298
18. presudu od 13. 9. 2013., *Eyad Makhlof*, T-383/11 ECLI:EU:T:2013:431
19. presudu od 19. 5. 2010., *Pye Phyo Tay Za*, T-181/08 ECLI:EU:T:2010:209
20. presudu od 20. 2. 2013., *Melli Bank plc*, T-492/10 ECLI:EU:T:2013:80
21. presudu od 6. 9. 2013 *Europäisch-Iranische Handelsbank AG*, T-434/11
22. presuda od 29. 4. 2010. *M i dr.*, C-340/08, ECLI:EU:C:2010:232
23. presuda od 16.3.2022. *Abdelkader Sabra*, T-249/20, ECLI:EU:T:2022:140
24. presuda od 18.7.2013. *Yassin Abdullah Kadi*, spojeni predmeti C-584/10 P, C-593/10 P i C-595/10 P, ECLI:EU:C:2013:518
25. presuda od 24.11.2021., *Samer Foz*, T-258/19, ECLI:EU:T:2021:820
26. presuda od 24. 11. 2021. (ulomci), *Aman Dimashq JSC*, T-259/19, ECLI:EU:T:2021:821
27. presuda od 21. 3. 2012., *Fulmen i Fereydoun Mahmoudian*, T-439/10 i T-440/10, ECLI:EU:T:2012:142
28. presuda od 15. 11. 2012., *Nadiany Bamba* C-417/11 ECLI:EU:C:2012:718
29. presuda od 14.3.2018., *Il-Su Kim* T-533/15 i T-264/16 ECLI: EU: T:2018:138
30. presuda od 22.4.2021., *PKK*, C-46/19 P, ECLI:EU:C:2021:316
31. presuda od 14.10.2009., *Bank Melli Iran*, T-390/08, ECLI:EU:T:2009:401
32. presuda od 12.2.2015., *Tarif Akhras*, T-579/11 R ECLI:EU:T:2015:97
33. presuda od 3.12. 2009., *Faraj Hassan i Chafiq Ayadi*, C-399/06 i 403/06, ECLI:EU:C:2009:748
34. presuda od 11. 6. 2009., *Omar Mohammed Othman*, T-318/01, ECLI: EU:T:2009:187
35. presuda od 30.9.2010. *Yassin Abdullah Kadi*, T-85/09
36. presuda od 14.7.2021., *Socorro Elizabeth Hernández*, T-554/18, ECLI: EU:T:2021:461
37. presuda od 14.7.2021., *Xavier Antonio Moreno Reyes*, T-552/18, ECLI: EU:T: 2021:455
38. presuda od 14.7.2021., *Katherine Nayarith Harrington Padrón*, T-550/18, ECLI:EU:T: 2021:452
39. Presuda od 21.12.2021., *Oleksandr Viktorovych Klymenko*, T-195/21, ECLI:EU:T: 2021:925
40. presuda od 9.6.2021., *Oleksandr Viktorovych Yanukovych*, T-302/19, ECLI:EU:T: 2021:333



41. presuda od 3.2.2021., *Oleksandr Viktorovych Klymenko*, T-258/20, ECLI: EU:T: 2021:52
42. presuda od 25.6.2020., *Oleksandr Viktorovych Klymenko*, T-295/19, ECLI:EU:T: 2020:287
43. presuda od 26.9.2019., *Oleksandr Viktorovych Klymenko*, C-11/18 P, ECLI:EU:C:2019:786
44. presuda od 24.9.2019., *Oleksandr Viktorovych Yanukovych*, T-301/18, ECLI:EU:T:2019:676
45. presuda od 11.7.2019., *Viktor Fedorovič Janukovič* T-244/16 i T-285/17 ECLI:EU:T:2019:502
46. presuda od 11.7.2019., *Oleksandr Viktorovych Yanukovych* T-245/16 i T-286/17, ECLI:EU:T:2019:505
47. presuda od 15.9.2016., *Andrij Kljujev*, T-340/14, ECLI:EU:T:2016:496
48. presuda od 11.7.2018., *Andriy Klyuyev*, T-240/16, ECLI:EU:T:2018:433
49. Presuda od 28.1.2016., *Sergij Kljujev*, T-341/14, ECLI:EU:T:2016:47
50. presuda od 17.9.2020., *Rosneft Oil Company*, C-732/18, ECLI: EU: C:2020:727
51. presuda od 28.3.2015., *Rosneft Oil Company*, C-72/15, ECLI: EU: C:2017:236
52. presuda od 13.9.2018., *Rosneft Oil Company*, T-715/14, ECLI: EU: T:2018:544
53. presuda od 13.9.2018., *Gazprom Neft PAO*, T-735/14 i T-799/14, ECLI: EU:T:2018:54
54. presuda od 25.6.2020., *VTB Bank PAO*, C-729/18 P, ECLI:EU:C:2020:499
55. presuda od 13.9.2018., *VTB Bank PAO*, T-734/14, ECLI:EU:T:2018:542
56. presuda od 13.9.2018., *Deniz Bank A. Ş.*, T-798/14, ECLI:EU:T:2018:546
57. presuda od 13.9.2018., *Sberbank of Russia OAO* T-732/14, ECLI: EU:T:2018:541
58. presuda od 15.11.2023., *OT protiv Vijeće Europske unije* T-193/22, ECLI:EU:T:2023:716
59. mišljenje nezavisne odvjetnice *Ćapete* od 23.11.2023. predmet C-351/22, *Neves 77 Solutions SRL protiv Agenția Națională de Administra-re Fiscală – Direcția Generală Antifraudă Fiscală*, ECLI:EU:C:2023:907

### Pravni akti:

1. Guidelines implementation and evaluation of restrictive measures (sanctions) in the framework of the EU Common Foreign and Security Policy, Council of The European Union 11205/12 od 15. 6. 2012.,

- <https://europeansanctions.files.wordpress.com/2013/03/eu-guidelines-on-sanctions-2012.pdf>
2. Basic Principles of the Use of Restrictive measures (Sanctions), Council of The European Union 10198/1/04 od 7. 6. 2004.  
<http://register.consilium.europa.eu/doc/srv?l=EN&f=ST%2010198%202004%20REV%201>
  3. Restrictive measures (sanctions) in force, Regulations based on Article 215 TFEU and Decision adopted in framework of the Common Foreign and Security Policy, European Commission, [http://eeas.europa.eu/cfsp/sanctions/docs/measures\\_en.pdf](http://eeas.europa.eu/cfsp/sanctions/docs/measures_en.pdf)
  4. Odluka Vijeća od 5.3.2014. <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/HR/ALL/?uri=CELEX:32014D0119>
  5. Odluka Vijeća od 17.3.2014. <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/HR/TXT/?uri=CELEX%3A32014D0145>
  6. Odluka Vijeća od 31.7.2014. <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/HR/TXT/?uri=CELEX%3A32014D0512>
  7. Europska komisija, Solidarnost EU-a s Ukrajinom, [https://eu-solidarity-ukraine.ec.europa.eu/eu-sanctions-against-russia-following-invasion-ukraine\\_hr](https://eu-solidarity-ukraine.ec.europa.eu/eu-sanctions-against-russia-following-invasion-ukraine_hr)



# INTERFACE OF LAW AND POLITICS: RESTRICTIVE MEASURES AGAINST PERSONS CONNECTED WITH THE RUSSIAN INVASION OF UKRAINE UNDER THE ENLARGEMENT OF THE EU COURT

Stjepan Novak, PhD

Ministry of Internal Affairs of the Republic of Croatia

e-mail: stjepannovak@hotmail.com

## SUMMARY

*The CJEU has consistently developed his role of the protector of the rights of the persons against whom the restrictive measures were directed. This CJEU's role implied evaluation of the legality of the restrictive measures in the light of the principle of proportionality. Starting as a part of the fight against terrorism the CJEU's part as a guardian of legality of restrictive measures has continued until today in the context of the Russian invasion in Ukraine. The political environment created by that situation, as important as it is, cannot transformed CJEU in the plain political body. The CJEU has to insist even more on the rights of the objects of the restrictive measures while taking into account its main goal: protection of the Union's values, fundamental interests, security, independence and integrity as well as preservation of peace, prevention of conflicts and strengthening of international security.*

**Keywords:** *CJEU, restrictive measures, right to property and procedural rights, context of the political environment of the Russian invasion on Ukraine.*