

*Prof. dr Tamás Korhecz**

PRAVO NA MIRNO UŽIVANJE IMOVINE I ZAŠTITNA MERA ODUZIMANJE GOTOVOG NOVCA U PRAKSI USTAVNOG SUDA SRBIJE: IZVESNA NEIZVESNOST

Apstrakt: Jedan vid mešanja države u pravo na imovinu predstavlja oduzimanje gotovog novca koji nije prijavljen na državnoj granici, uz izricanje novčane kazne u prekršajnom postupku. Sankcionisanje prometa neprijavljenog gotovog novca preko granice Evropske unije u državama članicama Unije nije jednoobrazno uređeno, ali postoji tendencija ujednačavanja kontrole prometa gotovog novca i sankcija za povredu pravila. U praksi Evropskog suda za ljudska prava uočavaju se dovoljno precizni kriterijumi za razlikovanje dozvoljenog od nedozvoljenog zadiranja države u pravo na uživanje imovine u slučaju sankcionisanja neprijavljenog prometa gotovog novca preko državnih granica. U Republici Srbiji, fizička lica se često obraćaju Ustavnom sudu tražeći zaštitu ljudskih prava zbog primene zaštitne mere oduzimanja gotovog novca u slučaju takozvanih deviznih prekršaja. Cilj ovog rada je da kritički analizira praksu Ustavnog suda u rešavanju takvih predmeta i ukaže na njenu neujednačenost i nedoslednost. Pored toga, posebno će se istaći da Ustavni sud nedovoljno precizno i nedosledno primenjuje relevantnu praksu Evropskog suda za ljudska prava, iako se u svojim odlukama na nju redovno poziva.

Ključne reči: pravo na uživanje imovine, zaštitna mera oduzimanja gotovog novca, princip srazmernosti, Ustavni sud Republike Srbije, Evropska unija, Evropski sud za ljudska prava.

1. UVOD

Pravo na uživanje sopstvene imovine pojedinca predstavlja pravo prve generacije, koje je Džon Lok svrstao u tri osnovna prava koja ograničavaju državnu vlast, uz pravo na život i pravo na ličnu slobodu.¹ Prema

* Redovni profesor na Fakultetu za pravne i poslovne studije dr Lazar Vrkić i sudija Ustavnog suda Republike Srbije; e-mail: tkorhecz@tippnet.rs

1 Lok, Dž., 1978, *Dve rasprave o vladi, knjiga I*, Beograd, Mladost, str. 79–81.

današnjim međunarodnim i uporednopravnim standardima ljudskih prava, ovo pravo nije apsolutno pravo: u javnom interesu, na osnovu zakona, može biti ograničeno kako u oblasti građanskog prava tako i u oblasti javnog prava, a posebno kaznenog prava. Zakonom propisana prinudna prodaja imovine zbog neplaćenog građanskopravnog duga, naplata javnog duga, oduzimanje predmeta izvršenja kaznenog dela su tipični, svakodnevni primeri ograničenja, pa i gubitka prava na uživanje imovine.

Međutim, sve ovo ne znači da je svako zakonom propisano ograničenje prava na mirno uživanje imovine u javnom interesu ustavnopravno prihvatljivo ograničenje ovog univerzalnog prava čoveka. Tako na primer, ograničenje imovinskih prava propisano zakonom u javnom interesu koje razlikuje ljude na osnovu rase, pola, etničke pripadnosti ili drugog ličnog svojstva, po pravilu predstavlja neustavno, nedopušteno ograničenje. Osim zabrane diskriminacije, postoje i drugi uslovi koje zakonom propisano ograničenje prava na mirno uživanje imovine mora ispuniti.² Među ovim uslovima poseban značaj ima princip srazmernosti. Nepostojanje ravnoteže između preduzete mere u javnom interesu i interesa pojedinca da mirno uživa svoju imovinu, nesrazmera između težine učinjenog delikta i sankcije u vidu ograničenja imovine čini ograničenje ovog prava nedopuštenim i dovodi do njegove povrede.

Posebnu grupu ograničenja prava na mirno uživanje imovine predstavljaju posebne sankcije, koje se izriču uz kaznu, u vidu oduzimanja imovine koja je korišćena za izvršenje, ili je nastala kao rezultat izvršenja kaznenog dela (krivičnih dela, privrednih prestupa, prekršaja) u vidu mera bezbednosti i zaštitnih mera. S jedne strane, borba protiv određenih vidova kriminala mnogo je efikasnija ako država „udara“ na imovinu izvršioca, odnosno čak i osumnjičenog. S druge strane, sa stanovišta zaštite ljudskih prava, posebno je osetljivo što se ovim merama često ograničava pravo na imovinu lica koja nisu osumnjičena, niti osuđena za kaznena dela.³

Ovaj članak razmatra odnos između prava na mirno uživanje imovine i sankcija za povredu pravila o prenošenju gotovog novca preko državne granice Republike Srbije, sa posebnim osvrtom na praksu Ustavnog suda Republike Srbije. U radu se traži odgovor na pitanje kada je zaštitna mera oduzimanja neprijavljenog gotovog novca ustavnopravno prihvatli-

2 Mešanje države u ovo pravo neće dovesti do povrede prava ako je mera propisana zakonom u javnom interesu i kada postoji ravnoteža – srazmernost između legitimnog cilja ograničenja i mere zadiranja u pravo na mirno uživanje imovine.

3 Vid. presudu Vrhovnog suda SAD *Bennis v. Michigan* 516 US 442 – Supreme Court 1996, takođe Kochan, D. J., 1998, *Reforming Property Forfeiture Laws to Protect Citizens' Rights – Why and How to Curtail Abuses of Laws that Permit Private Property Seizures*, Midland, Mackinac Center for Public Policy, pp. 4–5.

va i dopuštena, a kada, i pod kojim okolnostima ista zaštitna mera predstavlja povredu ustavom zajemčenih prava.

Osnovna teza ovog rada jeste da je praksa Ustavnog suda o oceni ustavnosti ograničenja prava na imovinu povodom ustavnih žalbi izjavljenih zbog oduzimanja gotovog novca u deviznim predmetima nedosledna i promenljiva, pa zbog toga Ustavni sud ne doprinosi izgradnji pravne sigurnosti u ovoj oblasti. Prema oceni većine autora, Ustavni sud već godinama pokazuje spremnost da primenjuje stavove Evropskog suda za ljudska prava (u daljem tekstu: ESLJP) u predmetima ustavnih žalbi⁴, ali za sada to nije slučaj u predmetima zaštite prava na mirno uživanje imovine. ESLJP je u odnosu na države sa sličnim zakonskim okvirom koje regulišu devizne prekršaje kao Srbija precizno i dovoljno jasno utvrdio merila za dopuštenost, odnosno nedopuštenost ograničenja prava na mirno uživanje imovine u takozvanim deviznim predmetima, pa je prilično izvesno da će utvrđivanje povrede prava uskoro i izvesno uslediti i u predmetima protiv Srbije koji se nalaze u procedure pred ESLJP-om.⁵

Ovaj rad je podeljen na pet delova. Nakon prvog, uvodnog dela, u drugom delu rada prikazani su takozvani evropski standardi, to jest pravni okvir kontrole prometa gotovog novca u Evropskoj uniji, sa posebnim osvrtom na sankcionisanje povrede ovih pravila, kao i pravila o prometu gotovog novca preko državnih granica u pravnom sistemu Srbije. U trećem delu rada prikazana je sudska praksa ESLJP-a kao i presuda Suda pravde EU u vezi sa standardima dozvoljenosti ograničenja prava na imovinu prilikom sankcionisanja povrede pravila o prenosu gotovog novca preko državne granice. U ovom delu kratko je prikazana i sudska praksa prekršajnih sudova u Srbiji. U četvrtom, centralnom delu je analiza prakse Ustavnog suda Srbije, sa posebnim osvrtom na poslednju odluku koju je ovaj sud doneo u junu 2020. godine. Poslednji, peti deo rada sadrži završna razmatranja i nudi određene zaključke i preporuke.

4 Nastić, M., Uticaj prakse Evropskog suda za ljudska prava na odlučivanje Ustavnog suda Srbije u postupku po ustavnoj žalbi, u: Šarčević, E., Simović, D., (ur.), 2019, *Ustavna žalba u pravnom sistemu Srbije*, Sarajevo, CJP Fondacija za javno pravo, str. 303–304.

5 U proceduri meritornog odlučivanja pred Trećim odeljenjem ESLJP nalazi se grupa od osam predmeta: *Rifat Premča protiv Srbije* (Predstavka br. 48725/12), *Adem Ak-süngür protiv Srbije* (Predstavka br. 69080/13), *Ensar Kaya protiv Srbije* (Predstavka br. 6709/14), *Zeki Dinlemez protiv Srbije* (Predstavka br. 3997/15), *Mehmet Ali Aksoy protiv Srbije* (Predstavka br. 4320/15), *Mehmet Ali Yaylali protiv Srbije* (Predstavka br. 15887/15), *Ahmet Karabulut protiv Srbije* (Predstavka br. 20444/15), *Abdulah Coskun protiv Srbije* (Predstavka br. 23307/15), (www.hudoc.echr.coe.int).

2. PROMET GOTOVOG NOVCA I SANKCIJE ZA NEPRIDRŽAVANJE PRAVILA: PRAVNI OKVIR EVROPSKE UNIJE I REPUBLIKE SRBIJE

Pravila o uslovima i načinu prenošenja gotovog novca od strane putnika između zemalja Evropske unije i država van Evropske unije uređen je Uredbom Evropske unije,⁶ s tim što države članice imaju relativnu slobodu oko sankcionisanja povrede ovih pravila. Republika Srbija (u daljem tekstu: Srbija) kao kandidat za punopravnog člana Evropske unije propisala je pravila za promet gotovog novca preko svojih granica i sankcije za nepoštovanje ovih pravila. Pravni režim propisan je pre svega Zakonom o deviznom poslovanju,⁷ Zakonom o sprečavanju pranja novca i finansiranja terorizma⁸ i Zakonom o prekršajima,⁹ ali i Odlukom Narodne banke Srbije¹⁰. Srbija se nalazi u procesu pregovora za pridruživanje u punopravno članstvo Evropske unije. Ovaj proces podrazumeva harmonizaciju našeg pravnog sistema sa pravilima Evropske unije. Osim predstojeće harmonizacije pravnog sistema sa pravom EU, osvrst na propise EU, kao i na praksu nekih država članica je opravdan i zbog potrebe šireg sagledavanja kontrole i pravnog sankcionisanja jednog globalnog problema: nekontrolisanih tokova i kretanja novca preko državnih granica. Upravo iz ovih razloga, najpre će se sažeto prikazati pravni okvir za kontrolu prometa gotovog novca na granicama Evropske unije i sankcije zbog povrede propisa, a zatim i praksa nekih država članica EU.

2.1. REGULATIVA EU I PRIMERI PRAKSE U DRŽAVAMA ČLANICAMA

Kontrola prenosa gotovog novca preko granica Evropske unije, tj. jednoobrazno regulisanje ove kontrole, motivisano je pre svega borbom protiv organizovanog kriminala, pranja novca i sprečavanja finansiranja terorizma. Iako prenos gotovog novca preko državnih granica po pravilu nije i ne mora da bude povezan sa nelegalnim aktivnostima, sa organizovanim kriminalom, utajom poreza, pranjem novca ili finansiranjem terorizma,

6 Regulation (EC) No 1889/2005 of the European Parliament and of the Council of 26 October 2005 on controls of cash entering or leaving the Community, *Official Journal of the European Union*, 25.11.2005.

7 *Sl. glasnik RS*, br. 62/06, 31/11, 93/12, 119/12, 139/14 i 30/18.

8 *Sl. glasnik RS*, br. 113/17.

9 *Sl. glasnik RS*, br. 65/13, 13/16, 98/16 – odluka US, 91/19.

10 Odluka o uslovima za lične i fizičke prenose sredstava plaćanja u inostranstvo i iz inostranstva, *Sl. glasnik RS*, br. 67/06, 52/08 i 18/09.

bez redovne i sistematske kontrole tokova gotovog novca nije moguća ni efikasna borba protiv ovih društveno opasnih aktivnosti. Smatra se da sistem kontrole prenosa gotovog novca preko granica dopunjuje pravila koja se neposredno odnose na borbu protiv pranja novca i finansiranja terorizma.¹¹ Tako je Evropska unija posebnom uredbom uredila borbu protiv pranja novca i finansiranja terorizma,¹² a posebnom uredbom kontroli gotovine koja se unosi ili iznosi iz EU.¹³ Uredba br. 1889 iz 2005. godine odredila je visinu gotovog novca koji se može preneti preko granica Evropske unije bez prijavljivanja, obavezu prijavljivanja i evidentiranja gotovog novca koju prijavljuju putnici, podatke koji se moraju prikupiti prilikom prijave gotovog novca, obavezu određivanja državnog organa koji će biti ovlašćen da kontroliše putnike i njihov prtljag radi provere neprijavljenog gotovog novca, oblike razmene informacija između država članica EU itd. Iako se uredba odnosi na sistem kontrole prenosa gotovog novca preko granice EU, u mnogim državama članicama propisana je i obaveza prijavljivanja i kontrola prenosa gotovog novca i preko granica između država članica EU.¹⁴

Izveštaji i drugi dokumenti EU o primeni Uredbe iz 2005. godine (primenjuje se od 2007. godine) ukazali su na neke teškoće u primeni, uključujući i nejednoobrazno postupanje država članica. Između ostalog, konstatovano je da mnoge države ne vode adekvatne evidencije o izvršenim kontrolama i izrečenim sankcijama, da sakupljeni podaci o prijavljenom novcu nisu istovetni, a, posebno, da ne postoji jedinstveni sistem sankcija za one putnike koji su propustili da prijave gotov novac.¹⁵ Neke države sankcionišu povredu obaveze izuzetno strogo, dok su kod drugih sankcije blage i nemaju dejstvo odvracanja, ili sankcije praktično i ne po-

11 European Commission, Report from the Commission to the European Parliament and the Council on the Application of Regulation (EC) No 1889/2005 of the European Parliament and of the Council of 26 October 2005 on controls of cash entering or leaving the Community pursuant to article 10 of this Regulation, Brussels, 2010, p. 4.

12 Directive 2005/60/EC of the European Parliament and of the Council of 26 October 2005 on the prevention of the use of the financial system for the purpose of money laundering and terrorist financing, *Official Journal of the European Union*, 25.11.2005.

13 Regulation (EC) No 1889/2005 of the European Parliament and of the Council of 26 October 2005 on controls of cash entering or leaving the Community, *Official Journal of the European Union*, 25.11.2005.

14 European Commission, 2010, pp. 4–5.

15 Za detaljnu analizu primene Uredbe vid.: European Commission, *Commission Staff Working Document Impact Assessment Accompanying the document Proposal for a Regulation of the European Parliament and of the Council on controls on cash entering or leaving the Union and repealing Regulation (EC) No 1889/2005*, Brussels, 2016, pp. 33–37.

stoje.¹⁶ Svi ovi nedostaci otkriveni u praksi doveli su do potrebe da se izvrši reforma regulative EU.

Nova uredba EU stupila je na snagu u decembru 2018. godine, a primenjivaće se tek od juna 2021. godine.¹⁷ U vezi sa promenama koje propisuje nova uredba, za potrebe ovog rada poseban značaj imaju odredbe koje se odnose na sankcije koje se izriču fizičkim licima za neprijavlivanje gotovog novca preko 10.000 evra. S jedne strane, uredba i dalje omogućuje državama članicama da samostalno propišu kazne, ipak sloboda država se značajno ograničava u cilju ujednačavanja sistema kontrole i sankcionisanja za neprijavljeni prenos gotovog novca. Uvodi se obaveza država da propišu mogućnost privremene zaplene nađenog i neprijavljenog gotovog novca kada zaplena ima za cilj da se izvrši sveobuhvatna istraga u vezi sa poreklom nađenog novca, namenom itd., to jest da se utvrdi da li je novac bio namenjen kriminalnim aktivnostima, pranju novca, finansiranju terorizma i da li ima nezakonito poreklo.¹⁸ Ukoliko uredbom vremenski oročena istraga pokaže da takvih opravdanih sumnji nema, novac se obavezno vraća fizičkom licu od koga je zaplenjen. Prema tome, može se zaključiti da se državama predlaže da, umesto trajnog oduzimanja novca zbog neprijavlivanja, u domaćem zakonodavstvu propišu privremeno oduzimanje novca, sve dok se ne utvrdi poreklo novca i eventualna povezanost novca sa kriminalnim aktivnostima.

Druga promena, koja treba da bude realizovana preko nacionalnog zakonodavstva, vezana je za sankcionisanje neprijavlivanja novca. Pomenuta uredba u vezi sa sankcijama nalaže da kazna mora da bude efikasna, srazmerna nedozvoljenom aktu pojedinca i da odvrća počiniocima od ponavljanja ovog dela,¹⁹ a govori i o propisanim kaznama, kao i izmenama o kojima su države članice dužne da obaveste Komisiju.²⁰ Posebno je naglašena obaveza država članica da se ove sankcije moraju odnositi samo na radnju neprijavlivanja gotovog novca (eventualno druge nedozvoljene radnje u vezi sa prometom novca se posebno sankcionišu i njihovo postojanje ne sme se pretpostaviti),²¹ kao i da se moraju uvažiti stavovi ESLJP-a

16 European Commission, Proposal for a Regulation of the European Parliament and of the Council on controls on cash entering or leaving the Union and repealing Regulation (EC) No 1889/2005, Brussels, 2016, p. 3.

17 Regulation (EU) 2018/1672 of the European Parliament and of the Council of 23 October 2018 on controls on cash entering or leaving the Union and repealing Regulation (EC) No 1889/2005, *Official Journal of the European Union*, 12.11.2018, Article 21.

18 Regulation 2018/1672(2018), Article 7.

19 *Ibid.*, Article 14.

20 *Ibid.*, Article 18.

21 *Ibid.*, Recital (35).

i Suda pravde EU (u daljem tekstu: SPEU).²² Kao što smo na to ranije ukazali, sankcionisanje neprijavlivanja gotovog novca na granici EU u državama članicama različito je regulisano, a od nove uredbe EU, koja stupa na snagu 2021. godine, očekuju se pomaci i na ovom planu.

Interesantno je kako ovo pitanje regulišu neke države članice. Na primer, u Hrvatskoj i Mađarskoj unos ili iznos gotovog novca preko 10.000 evra bez prijavljivanja predstavlja prekršaj, a za vođenje prekršajnog postupka i izricanje sankcije u prvom stepenu nadležni su organi uprave, dok o žalbi odlučuju nadležni sudovi. U Hrvatskoj neprijavlivanje unosa ili iznosa gotovog novca u EU preko granice predstavlja prekršaj koji je sankcionisan odredbama člana 69. Zakona o deviznom poslovanju.²³ Sankcionisanje neprijavlivanja prenosa gotovog novca u Mađarskoj uređeno je Zakonom broj 48 iz 2007. godine o primenu Uredbe EZ br. 1889 iz 2005. godine.²⁴ Uočljivo je da režim sankcija u Hrvatskoj omogućuje izricanje dve vrste sankcija (novčanu kaznu i zaštitnu meru oduzimanja gotovog novca), dok je u Mađarskoj jedina sankcija novčana kazna, koja se značajno povećava u zavisnosti od veličine neprijavljenog novca. Mogućnost ublažavanja kazne do 50% na osnovu molbe osuđenog predstavlja ograničeno, diskreciono ovlašćenje organa uprave da, na osnovu obrazlo-

22 *Ibid.*, Article 19.

23 *Narodne novine* RH, br. 96/03, 140/05, 132/06, 150/08, 92/09, 133/09, 153/09, 145/10 i 76/13. Odredbama ovog člana Zakona propisano je da će se fizičko lice koje bez prijave prenese ili pokuša da prenese gotovinu u vrednosti iznad 10.000 evra kazniti novčanom kaznom od 5.000 do 50.000 kuna (stav (1)), da će se rešenjem o prekršaju oduzeti neprijavljena gotovina u korist budžeta (stav (2)), ali da se izuzetno, u posebno opravdanim slučajevima gotovina koja je predmet prekršaja neće oduzeti, ili će se oduzeti samo delimično (stav (4)).

24 2007. évi XLVIII. törvény a Közösség területére belépő, illetve a Közösség területét elhagyó készpénz ellenőrzéséről szóló, 2005. október 26-i 1889/2005/EK európai parlamenti és tanácsi rendelet végrehajtásáról (Zakon broj 48 o izvršenju Uredbe broj 1889/2005/EZ Evropskog parlamenta i Saveta od 26. oktobra 2005. godine o kontroli gotovog novca koji ulazi ili koji napušta teritoriju Zajednice), menjan i dopunjen Zakonom broj 31 iz 2002. godine, Zakonom broj 125 iz 2016. godine, Zakonom broj 50 iz 2017. godine, Zakonom broj 77 iz 2017. godine, Zakonom broj 184 iz 2017. godine i Zakonom broj 82 iz 2018. godine. Prekršajne sankcije za fizička lica koja bez prijave prenesu ili pokušaju da prenesu gotov novac preko granice propisane su u članu 5A navedenog zakona. Zaprećena je novčana kazna, koja je proporcionalna veličini neprijavljenog gotovog novca. Ako je vrednost neprijavljenog gotovog novca do 10.000 evra, kazna iznosi 10% neprijavljenog novca, ako neprijavljeni novac iznosi više od 10.000 evra ali manje od 50.000 evra kazna iznosi 30% od neprijavljene sume, dok u slučaju ako je neprijavljeni novac 50.000 evra ili veći, kazna iznosi 50% od neprijavljene sume. Član 5B Zakona omogućuje da se, u roku od 15 dana, fizičko lice obrati nadležnom carinskom organu s molbom da mu ublaži visinu kazne. Uz molbu, prilažu se dokazi, isprave o zakonitom poreklu novca. Organ uprave može ublažiti novčanu kaznu do 50% iznosa kazne.

žene molbe, diskrecionim odlučivanjem ublaži kaznu. Za razliku od toga, sistem sankcija u Hrvatskoj, s jedne strane, omogućuje strože kažnjavanje, izricanje novčane kazne, ali i trajno oduzimanje celokupnog neprijavljenog gotovog novca, dok, s druge strane, u opravdanim slučajevima omogućuje izricanje relativno niske novčane kazne uz delimično oduzimanje gotovog novca, pa čak i neoduzimanje neprijavljenog novca.

2.2. ZAKONSKI OKVIR SANKCIONISANJA NEPRIJAVLJIVANJA UNOSA I IZNOSA GOTOVOG NOVCA U SRBIJI

U uvodnom delu ovog rada već je ukazano na to da je promet-prenos gotovog novca od strane fizičkih lica preko državne granice Srbije primarno regulisan Zakonom o deviznom poslovanju i Zakonom o sprečavanju pranja novca i finansiranja terorizma, dok je sam postupak kontrole i sankcionisanje uređeno i Zakonom o prekršajima. Prema pozitivnoj zakonskoj regulativi Srbije, prenos sredstava plaćanja preko državne granice nije ograničen, ali je propisana obaveza prijavljivanja prenosa sredstava plaćanja preko državne granice u visini preko 10.000 evra, a neizvršenje ove obaveze predstavlja prekršaj. Zakon o deviznom poslovanju propisuje da kontrolu prenošenja sredstava plaćanja preko državne granice vrši carinski organ, da će carinski organ nađena i neprijavljena sredstva plaćanja privremeno oduzeti,²⁵ da će fizička lica za ovaj prekršaj biti kažnjena novčanom kaznom od 5.000 do 150.000 dinara,²⁶ i da će se, pored novčane kazne, izreći i zaštitna mera oduzimanja novca – i drugog sredstva plaćanja, uz mogućnost delimičnog oduzimanja, ako pobude ili druge okolnosti pod kojima je prekršaj izvršen ukazuju da nije opravdano da se predmet oduzme u celini.²⁷

Zakonom o sprečavanju pranja novca i finansiranja terorizma je propisano da svako fizičko lice koje prelazi državnu granicu i pri tome nosi fizički prenosiva sredstva plaćanja u iznosu od 10.000 evra ili više u dinarima ili stranoj valuti dužno je to da prijavi carinskom organu²⁸, a da kršenje ove zakonske obaveze predstavlja prekršaj za koji je fizičkom licu zaprećena novčana kazna u iznosu od 5.000 do 50.000 dinara,²⁹ bez propisivanja obaveznog oduzimanja neprijavljenog novca kao zaštitne mere.

25 Zakon o deviznom poslovanju, *Sl. glasnik RS*, br. 62/06, 31/11, 93/12, 119/12, 139/14 i 30/18, član 48.

26 *Ibid.*, član 62. stav 1. tačka 18 i član 63. stav 1. tačka 14.

27 *Ibid.*, član 64. st. 1. i 2.

28 Zakon o sprečavanju pranja novca i finansiranja terorizma, *Sl. glasnik RS*, br. 113/17, član 86.

29 *Ibid.*, član 120, stav 5.

Zaštitna mera oduzimanja novca, iako nije obavezna, može se izreći na osnovu opšte odredbe Zakona o prekršajima.³⁰

Akt neprijavlivanja gotovog novca (i drugih sredstava plaćanja koja su izjednačena sa gotovim novcem) čija visina prelazi vrednost 10.000 evra, prilikom ulaska ili izlaska iz Srbije, propisan je kao prekršaj u dva zakona, ali sa različitim sankcijama. Dok je Zakonom o sprečavanju pranja novca i finansiranja terorizma za izvršenje ove radnje propisana novčana kazna u rasponu od 5.000 do 50.000 dinara, dotle je za isto delo u Zakonu o deviznom poslovanju zaprećena novčana kazna u rasponu od 5.000 do 150.000 dinara, ali i obavezna posebna sankcija – zaštitna mera oduzimanja neprijavljenog novca, uz mogućnost da pobude i druge okolnosti slučaja opravdaju samo delimično oduzimanje novca.

Ako se uporedi zakonski režim prenosa sredstava plaćanja preko granice u Srbiji, Hrvatskoj i Mađarskoj, može se zaključiti da pored sličnosti (visina sredstava koja se ne mora prijaviti, kontrola primene od strane carinskih organa, prekršajna odgovornost za obavezu neprijavlivanja) postoje i izvesne razlike. Dok je izricanje prekršajne sankcije u prvom stepenu u Hrvatskoj i Mađarskoj u nadležnosti organa uprave, dotle su u Srbiji za isti postupak nadležni prekršajni sudovi. Pored toga, u Srbiji i Hrvatskoj zakon omogućuje da fizičko lice bude kažnjeno za prekršaj novčanom kaznom, ali da se izrekne i sankcija oduzimanja u celosti novca koji nije prijavljen. U Mađarskoj takva mogućnost ne postoji, ali je novčana kazna srazmerna veličini neprijavljenog novca. Zakonska regulativa u Srbiji i Hrvatskoj pokazuje značajne sličnosti, ali je primarna razlika u visini novčane kazne, koja je znatno veća u Hrvatskoj nego u Srbiji.

3. KRATAK OSVRT NA SUDSKU PRAKSU EVROPSKIH I DOMAĆIH PREKRŠAJNIH SUDOVA

Evropska konvencija za zaštitu ljudskih prava i osnovnih sloboda Saveta Evrope iz 1950. godine (u daljem tekstu: Konvencija) u svom izvornom tekstu nije garantovala pravo na mirno uživanje imovine, ali je već 1952, članom 1. Dodatnog Protokola 1. ovo pravo postalo zaštićeno. Višedecenijska primena ove odredbe EKLJP-a u praksi, a pre svega višedecenijska praksa Evropske komisije za ljudska prava, a kasnije i samog ESLJP-a, predstavlja bogat i solidan temelj za pravilno tumačenje ovog prava i utvrđivanje prostora zaštite koju pruža ova garancija. Sudska praksa uobličila je pojam imovine u Konvenciji, koji je širi od pojma imovine koji se ko-

30 Zakon o prekršajima, *Sl. glasnik RS*, br. 65/13, 13/16, 98/16 – odluka US, 91/2019. član 54. stav 1.

risti u nacionalnim sistemima građanskog prava i predstavlja autonomni pojam koji obuhvata i razne ekonomske interese koji imaju imovinsku vrednost.³¹

Praksa ukazuje na tri vrste zadiranja države u imovinu pojedinca. Prva je eksproprijacija ili oduzimanje imovine, drugu čine mere regulisanja imovine, i treću zahvatanje u supstancu imovine u najširem smislu.³² Kada je reč o merama države kojima se ograničava pravo na mirno uživanje imovine u vidu zaplene stvari zbog kršenja propisa o prometu dobara preko državne granice, prema jurisprudenciji ESLJP-a, one spadaju u drugu vrsta zadiranja u imovinu, dakle u mere regulisanja, odnosno kontrole imovine. Ovakav konzistentan stav ESLJP-a izražen je između ostalog u presudama *Riela i drugi protiv Italije*,³³ *Arcuri i drugi protiv Italije*,³⁴ *C. M. protiv Francuske*.³⁵ Ukoliko se utvrdi da se merom države vrši zadiranje u pravo na mirno uživanje imovine pojedinca, ovakvo zadiranje biće dopušteno ako su ispunjenja tri uslova. Prvo, da je mera propisana zakonom, drugo, da postoji javni interes koji se štiti ovim merama, i treće, da postoji srazmernost, odnosno pravična ravnoteža između cilja ograničenja i mere, odnosno mere i zadiranja u imovinska prava pojedinca – težine učinjenog dela i primenjene sankcije.³⁶ U više svojih odluka ESLJP je utvrdio dopuštenost zadiranja, odnosno postojanja ravnoteže u slučaju oduzimanja imovine, ukoliko se radilo o stvarima koje potiču iz krivičnih dela,³⁷ odnosno koje su nezakonito stečene,³⁸ dokazano su namenjene krivičnim aktivnostima,³⁹ ili je njihov promet preko granica generalno zabranjen, a ne samo podložan prijavi.⁴⁰

Za razliku od navedenih slučajeva, u kojima je ESLJP utvrdio postojanje ravnoteže između javnog i privatnog interesa, odnosno javnog interesa i ograničenja imovine, u slučajevima u kojima se radilo o oduzimanju novca zakonitog porekla, čiji je promet preko granice slobodan uz obavezu prijavljivanja, ESLJP je utvrdio povredu prava. Nedopuštenost ograničenja imovine zbog nepostojanja srazmernosti, tj. pravične ravnoteže, utvrđena je u velikom broju presuda ESLJP-a donetim u periodu od

31 Dimitrijević, V. *et al.*, 2007, str. 269–270.

32 Za više vid. Dimitrijević, V. *et al.*, 2007, str. 277.

33 ECtHR, *Riela and Others v. Italy*, no. 52439/99, Judgment of 4 September 2001.

34 ECtHR, *Arcuri and Others v. Italy*, no. 52024/99, Judgment of 5 July 2001.

35 *C. M. v. France*, no. 28078/95, Judgment of 26 June 2001.

36 ECtHR, *Gabrić v. Croatia*, no. 9702/04, Judgment of 5 February 2009, 34, 35.

37 ECtHR, *Phillips v. the United Kingdom*, no. 41087/98, Judgment of 5 July 2001.

38 ECtHR, *Riela and Others v. Italy*, no. 52439/99, Judgment of 4 September 2001.

39 ECtHR, *Butler v. the United Kingdom*, no. 41661/98, Judgment of 27 June 2002.

40 ECtHR, *Bosphorus Hava Yolları Turizm ve Ticaret Anonim Şirketi v. Ireland*, no. 45036/98, Judgment of 30. June 2005.

2009. do 2020. godine.⁴¹ Ono što je zajedničko u ovim predmetima jeste da su državni organi od fizičkih lica oduzeli novac koji nisu prijavili prilikom prenošenja preko državne granice, iako taj novac nije bio nezakonitog porekla. U tim predmetima nije bilo sporno da se radi o zadiranju u pravo na mirno uživanje imovine pojedinca koja je zaštićena članom 1 Dodatnog Protokola 1, i da je mera oduzimanja imovine propisana zakonom u javnom interesu. Sporno je bilo da li postoji pravična ravnoteža između konkretnog zadiranja u pravo i mere preduzete u javnom interesu. Zajednički imenitelj u navedenim slučajevima predstavljalo je sledeće: (1) da su u postupcima koji su vođeni protiv podnosilaca predstavke, fizička lica odgovarala samo za akt neprijavljanje gotovog novca preko državne granice; (2) da je novac koji su imali kod sebe bio zakonitog porekla, nije proistekao iz krivičnog dela i nije namenjen vršenju krivičnih dela, odnosno za takva dela nije pokrenut postupak protiv njih; (3) da iznos i unos gotovog novca nije ograničen u zemljama podnosilaca predstavke (Hrvatska, Rusija, Ukrajina, Francuska), ali da preko određene visine podleže prijavi; (4) da su za neprijavljanje novca podnosioci predstavke kažnjivi, te da je oduzimanje novca predstavljalo dodatnu sankciju, uz izrečenu kaznu za prekršaj, odnosno krivično delo (osim u slučaju presude protiv Ukrajine); (5) da država nije pretrpela konkretnu materijalnu štetu zbog neprijavljanja prenosa novca; (6) da je fizičkim licima oduzeta relativno velika suma novca od 10.000 evra, pa nekad i više od 100.000 evra, što po pravilu predstavlja veoma značajnu imovinu za prosečnog građanina. ESLJP je na ovaj način utvrdio bitne okolnosti koje oduzimanje neprijavljenog gotovog novca čine nedozvoljenim zadiranjem države u pravo na mirno uživanje imovine.

Kada je reč o relevantnim presudama Suda pravde EU, ovde ukazujemo na presudu o prethodnom pitanju, donetu na osnovu zahteva upravnog suda u Kečkemetu (Mađarska) iz 2015. godine.⁴² Ovaj sud je ukazao na to da oduzimanje 60% od nađenog novca u iznosu preko 50.000 evra od strane državnih organa Mađarske nije u skladu sa Uredbom br. 1889/2005 pošto predstavlja nesrazmerno opterećenje i nesrazmernu sankciju za uči-

41 ECtHR, *Gabrić v. Croatia*, no. 9702/04, Judgment of 5 February 2009, ECtHR, *Boljević v. Croatia*, no. 43492/11, Judgment of 31. January 2017, ECtHR, *Tilocca v. Croatia*, no. 40559/12, Judgment of 5 April 2018, ECtHR, *Ismayilov v. Russia*, no. 30352/03, Judgment of 6 November 2008, ECtHR, *Grifhorst v. France*, no. 28336/02, Judgment of 26 February 2009, ECtHR, *Sadocha v. Ukraine*, no. 77508/11, Judgment of 7. May 2020.

42 Court of Justice of the European Union, Judgment of the Court (Second Chamber) of 16 July 2015 (request for a preliminary ruling from the Keckeméti Közigazgatási és Munkaügyi Bíróság – Hungary) – Robert Michal Chmielewski v Nemzeti Adó- és Vámhivatal Dél-alföldi Regionális Vám- és Pénzügyőri Főigazgatósága (Case C-255/14).

njeni prestup (neprijavlivanje gotovog novca na granici Evropske unije). Sud pravde EU se u ovoj presudi pozvao i na presude ESLJP-a⁴³ da bi utvrdio standarde u vezi sa dozvoljenim ograničenjem prava na mirno uživanje. Kao rezultat presude, Mađarska je nakon 2015. godine više puta menjala svoja zakonska rešenja o izvršenju navedene uredbe i smanjivala visinu izrečene novčane kazne, odnosno omogućila „oprost“ do polovine kazne na zahtev učinioca prekršaja.

Kada je u pitanju postupanje naših prekršajnih sudova, potrebno je napomenuti da do pokretanja prekršajnog postupka najčešće dolazi tako što naši organi za prekršaje otkriju neprijavljeni gotov novac prilikom carinske kontrole na graničnim prelazima. Nakon otkrivanja i privremenog oduzimanja gotovog novca, carinski organi zahtevom za pokretanje prekršajnog postupka iniciraju postupak protiv fizičkih lica od kojih je oduzet gotov novac kod mesno nadležnog suda za prekršaje na osnovu Zakona o deviznom poslovanju. Po pravilu, radi se o strancima koji su u tranzitu, kojima je u interesu da što pre nastave putovanje, dok javni interes zahteva da okrivljeni ne nastave putovanje bez okončanja prekršajnog postupka i naplate kazne, jer bi drugačije postupanje otežalo ili čak onemogućilo sprovođenje prekršajnog postupka. U ovakvim okolnostima, prvostepeni postupak često se vodi bez učešća branioca i uz teškoće u sporazumevanju između stranca i sudije, dok angažovanje stručnog i ovlašćenog sudskog tumača ponekad izostaje.⁴⁴ Nakon sprovedenog postupka, po pravilu, izriče se novčana kazna, a nađeni, neprijavljeni novac preko 10.000 evra oduzima se u celini, kao zaštitna mera. Nakon suočavanja sa težinom sankcija, učinioci prekršaja često angažuju branioca i ulažu žalbe na prvostepene presude.

Treba istaći da ne postoji celovita analiza presuda prekršajnih sudova u ovim predmetima, ali na osnovu stručnih radova iz ove oblasti može se zaključiti da prekršajni sudovi, ukoliko utvrde odgovornost okrivljenog u deviznim predmetima, po pravilu izriču posebnu sankciju u vidu oduzimanja u celini nađenog gotovog novca preko 10.000 evra.⁴⁵ Uočljivo je da se praksa prekršajnih sudova u deviznim predmetima zasniva na jezičkom tumačenju relevantnih, ranije citiranih odredaba Zakona o deviznom po-

43 U presudi Sud pravde EU se pozvao na presude ESLJP-a koje su ranije navedene u fusnoti *Ismaylov protiv Rusije* i *Grifhorst protiv Francuske*.

44 U odlukama Ustavnog suda UŽ-5214/2016 od 24. oktobra 2019. i UŽ-8449/2017 od 18. juna 2020. godine konstatuje se da je u postupcima koji su vođeni protiv podnosioca ustavnih žalbi prevođenje na turski jezik obezbeđeno od strane lica koja nisu ovlašćeni sudski tumači, ali da povreda prava ne postoji jer su okrivljeni prihvatili da im prevodi lice koje nije ovlašćeni sudski tumač.

45 Vukajlović, M., 2019, Odnos prekršaja iz Zakona o sprečavanju pranja novca i Zakona o deviznom poslovanju, *Bilten Vrhovnog Kasacionog suda*, 2, str. 291–292.

slovanju, koje propisuju obavezno izricanje zaštitne mere oduzimanja nađenog gotovog novca u celini, a kao izuzetak, delimično oduzimanje „ako pobude ili druge okolnosti pod kojima je prekršaj izvršen ukazuju da nije opravdano da se predmet oduzme u celini“⁴⁶. Izuzetno, javljaju se i presude u kojima prekršajni sudovi nalažu vraćanje velikog dela neprijavljenog gotovog novca.⁴⁷

4. PRAKSA USTAVNOG SUDA SRBIJE

4.1. PRAKSA USTAVNOG SUDA SRBIJE DO 2019. GODINE

Ustavni sud je u postupcima ustavnih žalbi doneo veliki broj odluka u takozvanim deviznim predmetima. U naizgled veoma sličnim predmetima, Ustavni sud je nekada odbacivao ustavne žalbe rešenjem, bez meritornog razmatranja ustavne žalbe,⁴⁸ u drugim slučajevima je odbijao ustavne žalbe nakon njihovog meritornog razmatranja,⁴⁹ a bilo je i slučajeva kada je Ustavni sud utvrdio povredu ustavnih prava.⁵⁰ Meritorne odluke Ustavnog suda su samo izuzetno donošene jednoglasno, a nesaglasne sudije su često napisale izdvojena mišljenja. Poslednje odluke Ustavnog suda donele su na sednici suda 18. juna 2020. godine, bez postignute jednoglasnosti, uz izdvojeno mišljenje sudije.⁵¹

Lica koja su osuđena za devizni prekršaj, kojima su izrečene novčane kazne, ali i zaštitne mere, obraćala su se Ustavnom sudu ustavnim žalbama, ukazujući na nesrazmerno ograničenje i povredu njihovog ustavom zajemčenog prava na imovinu (član 58. Ustava RS), kao i zbog povrede prava na pravično suđenje (član 32. Ustava RS). Sve do 2018. godine, Ustavni sud je ovakve ustavne žalbe odbacivao rešenjima, ne upuštajući se u meritorno razmatranje povrede ustavnih prava. Ustavne žalbe su od-

46 Zakon o deviznom poslovanju, član 64, stav 2.

47 Vidi sledeće presude prekršajnih sudova: Prekršajni sud u Subotici, presuda Pr. br. 4743/17 od 31.1.2018, Prekršajni sud u Senti, presuda Pr. br. 3017/16 od 19.04.2018, presuda Pr. br. 1886/17 od 12.10.2017, presuda Pr. br. 7749/15 od 13.04.2016.

48 Rešenje Ustavnog suda UŽ-1535/2009 od 30. januara 2012. godine, Rešenje Ustavnog suda UŽ-3901/2015 od 9. novembra 2016. godine i Rešenje Ustavnog suda UŽ-6192/2015 od 6. decembra 2016. godine.

49 Odluka UŽ-5214/2016 od 24. oktobra 2019. godine i Odluka UŽ-1932/2017 od 5. marta 2020. godine.

50 Odluka UŽ-367/2016 od 7. juna 2018. godine i Odluka UŽ-1202/2016 od 8. novembra 2018. godine.

51 Autor ovog članka je napisao izdvojeno mišljenje u odnosu na Odluku UŽ-8449/17 od 18. juna 2020. godine. Izdvojeno mišljenje je objavljeno, zajedno sa odlukom Ustavnog suda, u *Sl. glasniku RS*, br. 105 od 5. avgusta 2020. godine.

bačene kao očigledno neosnovane,⁵² ili zbog nepostojanja ustavnopravnih razloga za njihovo razmatranje, odnosno zbog toga što se navodi podnosioca nisu mogli dovesti u vezu sa pravom na imovinu.⁵³ Iako je Ustavni sud bez meritornog razmatranja odbacio ustavne žalbe, u obrazloženju nekih rešenja je ipak razmotrio navode iz ustavne žalbe i sproveo test u vezi sa dozvoljenosti – ustavnosti ograničenja ustavom zajamčenog prava na imovinu. Tako je, u rešenjima iz 2016. godine, pozivajući se generalno na praksu ESLJP-a, Ustavni sud sproveo svojevrstan test opravdanosti ograničenja.⁵⁴ Utvrdio je da je oduzimanjem gotovog novca došlo da mešanja u imovinska prava podnosioca ustavne žalbe, ali da je mešanje bilo zakonom propisano, a da Ustavni sud nije nadležan da ceni da li je svrha postupka mogla biti postignuta i delimičnim oduzimanjem predmeta prekršaja (gotovog novca), niti se Ustavni sud upuštao u ocenu da li je oduzimanje novca u celini preterano i neopravdano.⁵⁵ Drugim rečima, Ustavni sud nije razmatrao postojanje ili nepostojanje srazmernosti između zakonom propisane mere za zaštitu javnog interesa i težine mešanja u imovinska prava pojedinca.

Ovakva praksa Ustavnog suda izmenila se 2018. godine, kao rezultat primene nekih stavova ESLJP-a, koji su formulisani u različitim odlukama.⁵⁶ Ustavni sud je 2018. godine u dva devizna predmeta utvrdio povredu ustavnih prava, prvo 7. juna 2018. godine, potom 8. novembra 2018. godine.⁵⁷ Kako u prvom, tako i u drugom predmetu, Ustavni sud je svoje

52 Na primer Rešenje Ustavnog suda UŽ-3901/2015 od 9. novembra 2016. godine i UŽ-6192/2015, Rešenje Ustavnog suda UŽ-6192/2015 od 6. decembra 2016. godine.

53 Na primer Rešenje Ustavnog suda UŽ-1535/2009 od 30. januara 2012. godine i UŽ-2931/2013 od 4. februara 2014. godine.

54 Rešenje Ustavnog suda UŽ-3901/2015 od 9. novembra 2016. godine i UŽ-6192/2015, Rešenje Ustavnog suda UŽ-6192/2015 od 6. decembra 2016. godine.

55 U Rešenju Ustavnog suda UŽ-6192/2015 od 6. decembra 2016. godine, u tački 5. obrazloženja, pretposljednji i poslednji pasus glase: „Prekršajni apelacioni sud – Odeljenje u Novom Sadu u osporenoj presudi obrazložio na ustavnopravno prihvatljiv način zašto je okrivljenom izrečena zaštitna mera oduzimanja predmeta prekršaja, a nije u nadležnosti ovog suda da ceni da li se svrha postupka mogla postići i samo delimičnim oduzimanjem predmeta prekršaja u okviru obavezne zaštitne mere[...] Imajući u vidu sve navedeno, Ustavni sud je nesumnjivo utvrdio da su devizna sredstva podnosioca u iznosu od 602.630 evra oduzeta u skladu sa zakonom, te se Sud nije upuštao u ocenu navoda podnosioca da je izrečena zaštitna mera oduzimanja predmeta prekršaja bila preterana i neopravdana[...]“.

56 Pored ostalih, u presudi *Ismayilov protiv Rusije*, *Gabrić protiv Hrvatske* i *Grifhorst protiv Francuske*, *Boljević protiv Hrvatske*.

57 Ustavni sud je Odlukom UŽ-367/2016 od 7. juna 2018. godine utvrdio povredu prava na pravično suđenje (član 32. stav 1. Ustava) i prava na imovinu (član 58. stav 1), a 8. novembra 2018. godine, Odlukom UŽ-1202/2016 utvrdio je povredu prava na imovinu (član 58. stav 1. Ustava).

odluke zasnovao na trodelnom testu ESLJP-a i poništio pravosnažne presude Prekršajnog apelacionog suda zbog nepostojanja srazmernosti između učinjenog kaznenog dela i primenjene sankcije. Mora se napomenuti da postoje i određene razlike između ove dve odluke. Dok je prvu odluku Ustavni sud doneo većinom glasova, drugu odluku doneo je jednoglasno, glasovima svih sudija Ustavnog suda. Osim toga, u prvom predmetu Ustavni sud je zbog nedostataka obrazloženja drugostepene presude utvrdio i povredu prava na pravično suđenje,⁵⁸ u drugom nije posebno i detaljno analizirao nedostatke obrazloženja presude, nego je iz spisa predmeta utvrdio postojanje nesrazmernosti prilikom ograničenja imovine, bez posebne analize obrazloženja drugostepene presude.⁵⁹ Drugim rečima, dok se u prvom predmetu (Už-367/2016) ističu i analiziraju nedostaci obrazloženja prekršajnih sudova, dotle se u drugom predmetu (Už-1202/2016) Ustavni sud zadržao na povredi prava na imovinu iz člana 58. Ustava Srbije.

U već spomenutom testu ESLJP-a o opravdanosti ograničenja, najosetljivije pitanje predstavlja ispunjenost trećeg uslova, tj. postojanje ravnoteže između mere države u javnom interesu i stepena ograničenja prava, između težine učinjenog kažnjivog dela i izrečene sankcije. Ako navedeni opšti princip prevedemo na jezik Zakona o deviznom poslovanju, to bi značilo da je prekršajni sud dužan da u svakom konkretnom slučaju vodi računa da li se oduzimanjem predmeta prekršaja (gotovog novca) u celini narušava navedena ravnoteža i da li je takva sankcija nesrazmerno opterećenje za okrivljenog u odnosu na prestup koji je učinjen.

Ustavni sud je u navedene dve odluke utvrdio neka merila – okolnosti od kojih zavisi postojanje ili nepostojanje ravnoteže, odnosno koristeći terminologiju zakona, koje su te „pobude i druge okolnosti“ koje „ukazuju da nije opravdano da se predmet oduzme u celini“. Relevantne okolnosti na koje je Sud ukazao su sledeće: (1) da li je novac koji je predmet prekršaja zakonitog porekla; (2) da li je dokaz o poreklu novca dostavljen sudu, gde se novac nalazio, da li je i kako bio sakriven; (3) koji je bio način prenošenja novca, da li je okrivljeni bio upoznat sa propisima Republike Srbije i slično. Pored navedenih okolnosti, Ustavni sud je ukazao i na pitanje da li je izvršenjem dela nastala kakva šteta za državu, kao i na odnos između visine izrečene novčane kazne i veličine zaštitnom merom oduzetog novca.

Ako uporedimo navedena opšta merila Ustavnog suda sa merilima ESLJP-a izraženim u ranije navedenim presudama, osim sličnosti, primetne su i određene razlike. Podsećanja radi, ESLJP pored zakonitosti ili nezakonitosti porekla novca kao opredeljujućeg faktora, redovno ukazuje na to da je za ocenu postojanja ravnoteže između prestupa i sankcije oduzi-

58 Odluka Už-367/2016 od 7. juna 2018. godine.

59 Odluka Už-1202/2016 od 8. novembra 2018. godine.

manja novca bitno i to da li je promet gotovog novca preko granice dozvoljen i da li se prestup fizičkog lica sastoji isključivo od propusta da prijavi prenos gotovog novca ili je postupak pokrenut i zbog nekog težeg delikta (pranje novca, finansiranje krivičnih aktivnosti, utaja poreza itd.).⁶⁰ ESLJP posebno ukazuje i na značaj činjenice da li je država pretrpela neku konkretnu materijalnu štetu izvršenjem prestupa.⁶¹ Od uvođenja ovih merila, Ustavni sud direktno insistira na razmatranju porekla oduzetog novca, ali uvodi i novi kriterijum, način prenošenja i skrivanja nađenog neprijavljenog novca, što za ESLJP, u citiranim presudama, ne predstavlja bitan faktor prilikom utvrđivanja ravnoteže, za razliku od iznosa oduzetog novca i pitanja dvostrukog sankcionisanja za isto delo (kazna i oduzimanje novca kao sankcije za isto delo).

Nažalost, Ustavni sud nije dovoljno konkretizovao sva ova merila, pa prethodno razmatrane odluke Ustavnog suda ne mogu poslužiti kao siguran kompas prekršajnim sudovima u pogledu toga kako treba tumačiti i primeniti zakon a da njihove presude ne povrede ustavne garancije prava na imovinu iz člana 58. Ustava RS. Ustavni sud je mogao i trebalo je da jasnije iskaže stav da oduzimanje neprijavljenog novca zakonitog porekla u celini, u visini koja višestruko prelazi visinu maksimalne novčane kazne koja se može izreći za ovaj prekršaj, u situaciji kada okrivljeni odgovara isključivo zbog propusta da prijavi gotov novac, kada država nije pretrpela konkretnu materijalnu štetu i kada nije dokazano da je okrivljeni bio upoznat sa mogućim zakonskim posledicama svog propusta, po pravilu predstavlja nesrazmerno ograničenje prava na imovinu, i da takva sankcija predstavlja nesrazmerno opterećenje za okrivljenog u odnosu na njegov prestup. Ovakav jasan stav Ustavnog suda bi, s jedne strane, jasno ukazao prekršajnim sudovima da u slučaju postojanja ovih okolnosti, primena Zakona o deviznom poslovanju u skadu sa Ustavom RS zahteva od njih izricanje zaštitne mere delimičnog oduzimanja gotovog novca, dok, s druge strane, i dalje ostavlja prekršajnim sudovima prostor za slobodnu sudijsku ocenu u tome, da na osnovu konkretnih okolnosti slučaja, odrede konkretnu sumu gotovog novca koja će se vratiti izvršiocu prekršaja.

4.2. PROMENA PRAKSE USTAVNOG SUDA: OPASNOST ZA PRAVNU SIGURNOST

Umesto da Ustavni sud u narednim odlukama precizira svoja merila, u 2019. godini on pravi zaokret od 180 stepeni. U novom sastavu, u kratkom vremenskom periodu Ustavni sud je značajno promenio svoju praksu, i počev od 2019. godine odbio je sve ustavne žalbe u deviznim

60 ECtHR, *Gabrić v. Croatia*, no. 9702/04, Judgment of 5 February 2009, para. 38.

61 *Ibid.*, para. 39.

predmetima.⁶² Iako postoje izvesne, nekad možda i relevantne činjenične razlike između predmeta u kojima su ustavne žalbe odbijene 2019. i 2020. godine, ono što svakako predstavlja zajednički nedostatak jeste to da u obrazloženjima ovih odluka Ustavni sud uopšte ne spominje svoje odluke u kojima je prethodno utvrdio povredu ustavnih prava, niti konkretne stavove i merila koja su u njima formulisana, a čija primena je trebalo da olakša ocenu postojanja ili nepostojanja srazmernosti u ograničenju prava, tj. sankcionisanja.⁶³ S druge strane, već u prvoj takvoj odluci o odbijanju, primetni su novi elementi u rasuđivanju Ustavnog suda pomoću kojih Sud obrazlaže nepostojanje povrede prava na imovinu, a koji u ranijim odlukama nisu navedeni: (1) da je svrha zaštitne mere oduzimanja novca omogućavanje sprovođenja monetarne stabilnosti i finansijske stabilnosti države;⁶⁴ (2) da odredbe Zakona o deviznom poslovanju sadrže kriterijum srazmernosti jer pored glavnog pravila da se neprijavljen novac u celosti oduzima, izuzetno dozvoljavaju mogućnost delimičnog oduzimanja u opravdanim slučajevima;⁶⁵ (3) da su prekršajni sudovi dužni da razmotre mogućnost delimičnog oduzimanja novca samo ukoliko je okrivljeni izneo, i to prvenstveno u fazi prvostepenog postupka, a navode i dokaze o opravdanosti delimičnog oduzimanja neprijavljenog novca tokom postupka.⁶⁶ Osim toga, Ustavni sud svoj stav o postojanju srazmernosti obrazlaže

62 Vid. sledeće odluke Ustavnog suda: UŽ-5214/2016 od 24. oktobra 2019. godine, UŽ-1932/2017 od 5. marta 2020. godine, UŽ-7327/2017, UŽ-10438/2018 i UŽ-8449/17 sve od 18. juna 2020. godine.

63 Zaokret se desio sa odlukom UŽ-5214/2016 od 24. oktobra 2019. godine. Neslaganje sa ovom odlukom detaljno je obrazložila sudija dr Tijana Šurlan u svom izdvojenom mišljenju. Izdvojeno mišljenje sudije dr Tijane Šurlan je objavljeno, zajedno sa odlukom UŽ-5214/2016 od 24. oktobra 2019, u *Sl. glasniku RS*, br. 88 od 13. decembra 2019. godine

64 „Svrha primene zaštitne mere oduzimanja predmeta prekršaja – efektivnog stranog novca, omogućavanje sprovođenja monetarne politike i politike deviznog kursa, te obezbeđivanje finansijske stabilnosti Republike Srbije, zaštita javnog poretka odnosno sprečavanje njegovog ugrožavanja, kao i uticaj na učinioca prekršaja da više ne čini prekršaje.“ Tačka 5. obrazloženja, 8. samostalan pasus. Odluka UŽ-5214/2016 od 24. oktobra 2019.

65 „Član 64. u sebi sadrži kriterijum srazmernosti, jer kao pravilo propisuje oduzimanje predmeta u celosti (stav 1.), a samo kao izuzetak dozvoljava i mogućnost delimičnog oduzimanja predmeta koji su upotrebljeni ili su bili namenjeni za izvršenje prekršaja ili su nastali izvršenjem prekršaja, ako pobude ili okolnosti pod kojima je prekršaj izvršen ukazuju da nije opravdano da se predmet oduzme u celini.“ *Ibid.*, tačka 5. obrazloženja, 9. samostalan pasus.

66 „Ova zakonska mogućnost oduzimanja dela stranog efektivnog novca podrazumeva da je okrivljeni u toku postupka izneo navode i dostavio dokaze o opravdanosti takvog postupanja, a što bi stvorilo obavezu suda da pri izricanju mere zaštite iz člana 64. Zakona ceni iznete navode i dostavljene dokaze i utvrdi da li su se stekli zakonski uslovi za primenu citiranog stava 2. navedenog člana 64. Ako oceni da jesu, sud

i okolnostima koje prekršajni sudovi nisu ni cenili, ali se mogu izvesti iz spisa predmeta.⁶⁷

Možda najočigledniji primer za neobrazloženo i neosnovano odstupanje Ustavnog suda od svoje ranije prakse predstavlja odluka iz juna 2020. godine.⁶⁸ Naime, za razliku od ostalih odluka Ustavnog suda iz 2019. i 2020. godine u kojima su odbijene ustavne žalbe, u ovom predmetu postoji izuzetno velik stepen istovetnosti svih relevantnih i manje relevantnih činjenica za ocenu ustavnosti sa činjenicama u predmetima rešavanim pre 2019, kako u pogledu kriterijuma ESLJP-a za ocenu postojanja ravnoteže, tako i u pogledu kriterijuma koje je formulisao Ustavni sud. Ako uporedimo činjenice u predmetu o kojem je Ustavni sud odlučivao novembra 2018⁶⁹ i u kojem je jednoglasno utvrdio povredu prava na imovinu, sa činjenicama u predmetu iz juna 2020,⁷⁰ u kojem je, većinom glasova, Ustavni sud odbio ustavnu žalbu, uočava se da je u oba slučaja devizni prekršaj učinjen radnjom neprijavlivanja gotovog novca na graničnom prelazu Batrovci, prilikom ulaska u Republiku Srbiju, kao i da su okrivljeni bili državljani Turske, bez znanja srpskog jezika.

Okrivljeni su angažovali istog advokata koji je okrivljene branio u žalbenom postupku i u njihovo ime podneo ustavnu žalbu Ustavnom sudu. Žalbeni navodi u prekršajnom postupku, kao i obrazloženje ustavne žalbe su u najvećoj meri identični. U oba slučaja, prvostepeni postupak je vodio Prekršajni sud u Sremskoj Mitrovici – Odeljenje u Šidu, a u žalbenom postupku odlučivao je Prekršajni apelacioni sud – Odeljenje u Novom Sadu. Obrazloženja i rezonovanje u presudama prekršajnih sudova su vidno slična. U oba slučaja prekršajni sudovi su oduzeli neprijavljeni iznos gotovog novca u celini i smatrali da nije bilo okolnosti koje bi opravdale delimično oduzimanje novca. U oba slučaja su prekršajni sudovi utvrdili da se radi o novcu zakonitog porekla, za šta su okrivljeni predali dokaze sudovima. U oba slučaja okrivljeni su isticali da nisu znali da je obavezno prijaviti iznos gotovog novca u Srbiju iznad 10.000 evra. U oba slučaja, okrivljeni nisu skrivali gotov novac, u jednom slučaju novac je bio u džepu okrivljenog,

će oceniti i koja je adekvatna srazmera[...] Pored navedenog, u toku prvostepenog postupka okrivljeni nije izneo navode i dostavio dokaze o okolnostima koje bi sud cenio u smislu člana 64. stav 2. Zakona, a što je i navedeno u obrazloženju osporene odluke.“ Tačka 5. obrazloženja, 9. i 11. samostalan pasus. Odluka UŽ-5214/2016 od 24. oktobra 2019.

67 Iako prekršajni sudovi nigde nisu ocenili dokaze okrivljenog o zakonitosti porekla novca, potvrde o podizanju gotovine sa njegovog računa iz bankomata, Ustavni sud se izjasnio o dokaznoj vrednosti potvrda na sledeći način: „izvodi sa bankomata ne mogu smatrati relevantnim dokazima o poreklu novca“. *Ibid.*

68 UŽ-8449/2017 od 18. juna 2020. godine.

69 UŽ-1202/2016 od 8. novembra 2018. godine.

70 Predmet UŽ-8449/2016 od 18. juna 2020. godine.

a u drugom u ručnoj tašni. U oba slučaja, okrivljeni su na pitanje carinika u vezi sa količinom gotovog novca dali neistinit odgovor. U oba slučaja novčane kazne za izvršeni prekršaj su izrečene u iznosu bliže zakonskom minimumu. U prvom slučaju izrečena je novčana kazna u iznosu od 15.000 dinara, u drugom u iznosu od 20.000 dinara (zakon propisuje kaznu u rasponu od 5.000 do 150.000 dinara). U oba slučaja, država Srbija nije pretrpela nikakvu direktnu materijalnu štetu. U oba slučaja, nezakoniti akt okrivljenih se sastojao isključivo od propusta da prijave gotov novac koji prenose preko granice, okrivljeni nisu učinili nikakvo drugo kažnjivo delo, niti je postupak protiv njih pokrenut zbog drugog dela.⁷¹ Uočljive su i neke manje razlike, na primer iznos neprijavljenog i oduzetog gotovog novca.⁷² Ako razmotrimo relevantnost ove razlike u svetlu kriterijuma za postojanje srazmernosti, lako možemo zaključiti da iznos oduzetih sredstava za isto delo (neprijavljivanje gotovog novca prilikom ulaska u Srbiju), učinjeno u bitno sličnim okolnostima, predstavlja razlog više za utvrđivanje nesrazmernosti sankcije u odnosu na težinu izvršenog dela. Teret na imovini okrivljenog u drugom slučaju bio je znatno veći, što može biti samo dodatan razlog za usvajanje ustavne žalbe, a nikako osnov za odbijanje ustavne žalbe.

Ugled i autoritet sudova, kao i pravna sigurnost u velikoj meri zavise od ujednačenosti i predvidljivosti sudske prakse, izvesnosti u pogledu pravno-zaštitne delatnosti sudova. Sve to posebno važi i za Ustavni sud, za krovnu instituciju države u zaštiti ustavnosti i zakonitosti, ljudskih i manjinskih prava. Značajne oscilacije, zaokreti u praksi Ustavnog suda u zaštiti prava na imovinu u deviznim predmetima nikako ne doprinose pravnoj sigurnosti, izvesnosti u pravima i obavezama. Na osnovu meritornih odluka Ustavnog suda, zauzetih stavova i primene merila teško da bi iko mogao sa sigurnošću zaključiti kada će Ustavni sud utvrditi povredu prava na imovinu u nekom deviznom predmetu, a kada će odbiti ustavnu žalbu. Naravno, promene u sudskoj praksi su moguće, a nekada i potrebne i opravdane. Ono što međutim ne bi smelo biti sporno, jeste da su nagli zaokreti u sudskoj praksi nepoželjni, i da svaka promena u praksi zahteva osvrt na dotadašnju sudsku praksu, formulisanje jasnih i uverljivih razloga za odstupanja od prethodne sudske prakse. Upravo ova dva elementa nedostaju u slučaju odluka Ustavnog suda kojima su odbijene ustavne žalbe u takozvanim deviznim predmetima. Imajući u vidu da se pred ESLJP

71 Navedene sličnosti između dva predmeta, autor ovog rada je utvrdio uvidom u navedene odluke, ali i neposrednim uvidom u kompletne spise oba predmeta.

72 Iako se u oba predmeta radi o velikom iznosu novca, treba napomenuti da u predmetu UŽ-1202/2016, u kome je Ustavni sud ustavnu žalbu usvojio, primenom zaštitne mere oduzeto je 8.900 evra, dok je u predmetu UŽ-8449/2017 oduzet novac u visini od čak 57.600 CHF.

nalazi više predstavki protiv Srbije u vezi sa deviznim predmetima, a poznavajući dosadašnju praksu ESLJP-a, prilično je izvesno, da će u skoroj budućnosti ESLJP utvrditi povredu prava na mirno uživanje imovine od strane Srbije. Nakon toga, možemo očekivati novi, za sada, treći nagli zakret u praksi Ustavnog suda, i to opet u kratkom vremenskom periodu.

5. ZAVRŠNA RAZMATRANJA

Prenos gotovog novca (i sredstava plaćanja koja su pravno izjednačena sa gotovim novcem) preko državnih granica nije zabranjen ili ograničen zakonima u velikoj većini zemalja. Istovremeno, zbog česte povezanosti ovakvog novca sa ilegalnim, čak i kriminalnim aktivnostima u većini evropskih država, postoji obaveza putnika da prilikom prelaska državne granice nadležnim državnim organima prijave prenos većih iznosa gotovog novca. Propust putnika da izvrši ovu obavezu u većini zemalja, pa i u Srbiji, predstavlja prekršaj. Zakonska regulativa u Srbiji propisuje da će se lice koje propusti da izvrši obavezu prijave gotovog novca kazniti novčanom kaznom, ali i izricanjem posebne sankcije – zaštitne mere oduzimanja neprijavljenog gotovog novca (u celini ili, izuzetno, delimično). Pošto su prekršajni sudovi, na osnovu ove zaštitne mere od okrivljenih često oduzimali veoma značajna novčana sredstva (nekad i u iznosu od više desetina hiljada evra), oni su se obraćali Ustavnom sudu ustavnim žalbama tvrdeći da je u pitanju prekomerno ograničenje imovinskih prava.

Ovaj rad ukazuje na značajne nedostatke odluka Ustavnog suda povodom podnetih ustavnih žalbi. S jedne strane, praksa Ustavnog suda pokazuje velike oscilacije. Tako je u predmetima sa bitno sličnim činjeničnim stanjem Ustavni sud prvobitno odbacivao ustavne žalbe a da ih nije meritorno razmatrao, kasnije je neke usvajao i utvrdio povredu ustavnog prava na imovinu, a nakon toga, u više navrata je, posle meritornog razmatranja, odbijao ustavne žalbe. Ovakve promene su se desile u roku od svega 2–3 godine, pored nepromenjenog ustavnog i zakonskog okvira, bez pozivanja na prethodne precedente Ustavnog suda i obrazloženja za promenu pravnih stavova. S druge strane, postoje ozbiljni nedostaci u primeni stavova ESLJP-a. U većini odluka Ustavni sud redovno navodi relevantne presude ESLJP-a i stavove koje je taj sud zauzeo u njima.⁷³ Međutim, ono što kriti-

73 Plavšić, N., *Primena prakse Evropskog suda za ljudska prava od strane Ustavnog suda u postupcima po ustavnim žalbama*, u: Šarčević, E., Simović, D., (ur.), 2019, *Ustavna žalba u pravnom sistemu Srbije*, Sarajevo, CJP Fondacija za javno pravo, str. 260; Marinković, T., *Analiza uticaja odluka Evropskog suda za ljudska prava na rad Ustavnog suda Srbije*, u: Beljanski, S., Pajvančić, M., Valić-Nedeljković, D., (ur.), 2019, *Odnos Ustavnog suda i sudske vlasti – Stanje i perspektive*, Beograd, CEPRIS,

čari često zameraju Ustavnom sudu jeste to da je nedovoljan kvalitet obrazloženja, odnosno činjenica, da su stavovi ESLJP-a često navođeni netačno, selektivno ili kao prosta dekoracija odluka.⁷⁴ Ovaj uočeni nedostatak u primeni stavova ESLJP-a prepoznatljiv je i u odlukama Ustavnog suda koje su analizirane u ovom radu. Bez ukazivanja na postojanje razlika u vezi sa pravno relevantnim činjenicama konkretnog predmeta, pozivajući se na iste presude i stavove ESLJP-a, u relativno kratkom roku, Ustavni sud je dijametralno različito odlučivao o povredama prava na imovinu u slučaju oduzimanja neprijavljenog novca. Na ovaj način, Ustavni sud nije doprineo ni pravnoj sigurnosti, ni preciznom definisanju obima i sadržine zaštite prava na imovinu u našem ustavnom poretku.

LITERATURA

1. Bowles, R., Faure, M., Garoupa, N., 2005, *Forfeiture of Illegal Gain: An Economic Perspective*, *Oxford Journal of Legal Studies*, Vol. 25, No. 2.
2. Dimitrijević, V. et al., 2007, *Međunarodno pravo ljudskih prava*, Beograd, Beogradski centar za ljudska prava.
3. Kochan, D. J., 1998, *Reforming Property Forfeiture Laws to Protect Citizens' Rights – Why and How to Curtail Abuses of Laws that Permit Private Property Seizures*, Midland, Mackinac Center for Public Policy.
4. Lok, Dž., 1978, *Dve rasprave o vladi, knjiga I–II*, Beograd, Mladost.
5. Marinković, T., Analiza uticaja odluka Evropskog suda za ljudska prava na rad Ustavnog suda Srbije, u: Beljanski, S., Pajvančić, M., Valić-Nedeljković, D., (ur.), 2019, *Odnos Ustavnog suda i sudske vlasti – Stanje i perspektive*, Beograd, CEPRIŠ.
6. Nastić, M., Uticaj prakse Evropskog suda za ljudska prava na odlučivanje Ustavnog suda Srbije u postupku po ustavnoj žalbi, u: Šarčević, E., Simović, D., (ur.), 2019, *Ustavna žalba u pravnom sistemu Srbije*, Sarajevo, CJP Fondacija za javno pravo.
7. Plavšić, N., Primena prakse Evropskog suda za ljudska prava od strane Ustavnog suda u postupcima po ustavnim žalbama, u: Šarčević, E., Simović, D., (ur.), 2019, *Ustavna žalba u pravnom sistemu Srbije*, Sarajevo, CJP Fondacija za javno pravo.
8. Šurlan, T., Primena međunarodnog prava u postupcima po ustavnoj žalbi Ustavnog suda Republike Srbije, u: Šarčević, E., Simović, D., (ur.), 2019, *Ustavna žalba u pravnom sistemu Srbije*, Sarajevo, CJP Fondacija za javno pravo.
9. Vukajlović, M., 2019, Odnos prekršaja iz Zakona o sprečavanju pranja novca i Zakona o deviznom poslovanju, *Bilten Vrhovnog kasacionog suda*, 2.

str. 59 i 73; Šurlan, T., Primena međunarodnog prava u postupcima po ustavnoj žalbi Ustavnog suda Republike Srbije, u: Šarčević, E., Simović, D., (ur.), 2019, *Ustavna žalba u pravnom sistemu Srbije*, Sarajevo, CJP Fondacija za javno pravo, str. 243.

74 Marinković, T., 2019, str. 74.

PROPISI

1. Konvencija za zaštitu ljudskih prava i osnovnih sloboda sa izmenama predviđenim Protokolom 11 sa protokolima 1, 4, 6, 7, 12 i 13, Savet Evrope, prevod na srpski jezik.
2. Directive 2005/60/EC of the European Parliament and of the Council of 26 October 2005 on the prevention of the use of the financial system for the purpose of money laundry and terrorist financing, *Official Journal of the European Union*, 25.11.2005.
3. Regulation (EC) No 1889/2005 of the European Parliament and of the Council of 26 October 2005 on controls of cash entering or leaving the Community, *Official Journal of the European Union*, 25.11.2005.
4. Regulation (EU) 2018/1672 of the European Parliament and of the Council of 23 October 2018 on controls on cash entering or leaving the Union and repealing Regulation (EC) No 1889/2005, *Official Journal of the European Union*, 12.11.2018.
5. Zakon o deviznom poslovanju, *Sl. glasnik RS*, br. 62/06, 31/11, 93/12, 119/12, 139/14 i 30/18.
6. Zakon o deviznom poslovanju, *Narodne novine RH*, br. 96/03, 140/05, 132/06, 150/08, 92/09, 133/09, 153/09, 145/10 i 76/13.
7. Zakon o sprečavanju pranja novca i finansiranja terorizma, *Sl. glasnik RS*, br. 113/17.
8. Zakon o prekršajima, *Sl. glasnik RS*, br. 65/13, 13/16, 98/16 – odluka US, 91/2019.
9. 2007. évi XLVIII. törvény a Közösség területére belépő, illetve a Közösség területét elhagyó készpénz ellenőrzéséről szóló, 2005. október 26-i 1889/2005/EK európai parlamenti és tanácsi rendelet végrehajtásáról (Zakon broj 48 o izvršenju Uredbe broj 1889/2005/EK Evropskog parlamenta i Saveta od 26. oktobra 2005. godine o kontroli gotovog novca koji ulazi ili koji napušta teritoriju Zajednice), menjan i dopunjen Zakonom broj 31 iz 2002. godine, Zakonom broj 125 iz 2016. godine, Zakonom broj 50 iz 2017. godine, Zakonom broj 77 iz 2017. godine, Zakonom broj 184 iz 2017. godine, Zakonom broj 82 iz 2018. godine.
10. Odluka o uslovima za lične i fizičke prenose sredstava plaćanja u inostranstvo i iz inostranstva, *Sl. glasnik RS*, br. 67/06, 52/08 i 18/09.

SUDSKA PRAKSA

PRAKSA USTAVNOG SUDA REPUBLIKE SRBIJE

1. Ustavni sud, UŽ-1535/2009, rešenje od 30. januara 2012. godine.
2. Ustavni sud, UŽ-2931/2013, rešenje od 4. februara 2014. godine.
3. Ustavni sud, UŽ-5608/2013, rešenje od 16. juna 2014. godine.
4. Ustavni sud, UŽ-3901/2015, rešenje od 9. novembra 2016. godine.
5. Ustavni sud, UŽ-6192/2015, rešenje od 6. decembra 2016. godine.

6. Ustavni sud, UŽ-367/2016, odluka od 7. juna 2018. godine.
7. Ustavni sud, UŽ-1202/2016, odluka od 8. novembra 2018. godine.
8. Ustavni sud, UŽ-5214/2016, odluka od 24. oktobra 2019. godine.
9. Ustavni sud, UŽ-1932/2017, odluka od 5. marta 2020. godine.
10. Ustavni sud, UŽ-7327/2017, odluka od 18. juna 2020. godine.
11. Ustavni sud, UŽ-10438/2018, odluka od 18. juna 2020. godine.
12. Ustavni sud, UŽ-8449/2017, odluka od 18. juna 2020. godine.

PRAKSA EVROPSKOG SUDA ZA LJUDSKA PRAVA I SUDA PRAVDE EVROPSKE UNIJE

1. ECtHR, *Riela and Others v. Italy*, no. 52439/99, Judgment of 4 September 2001.
2. ECtHR, *Arcuri and Others v. Italy*, no. 52024/99, Judgment of 5 July 2001.
3. ECtHR, *C. M. v. France*, no. 28078/95, Judgment of 26 June 2001.
4. ECtHR, *Phillips v. the United Kingdom*, no. 41087/98, Judgment of 5 July 2001.
5. ECtHR, *Butler v. the United Kingdom*, no. 41661/98, Judgment of 27 June 2002.
6. ECtHR, *Bosphorus Hava Yolları Turizm ve Ticaret Anonim Şirketi v. Ireland*, no. 45036/98, Judgment of 30 June 2005.
7. ECtHR, *Gabrić v. Croatia*, no. 9702/04, Judgment of 5 February 2009.
8. ECtHR, *Boljević v. Croatia*, no. 43492/11, Judgment of 31. January 2017.
9. ECtHR, *Ismayilov v. Russia*, no. 30352/03, Judgment of 6 November 2008.
10. ECtHR, *Grifhorst v. France*, no. 28336/02, Judgment of 26 February 2009.
11. ECtHR, *Tilocca v. Croatia*, no. 40559/12, Judgment of 5 April 2018.
12. ECtHR *Sadocha v. Ukraine*, no. 77508/11, Judgment of 11. July 2019, and Judgment of 7. May 2020 on compensation.
13. Court of Justice of the European Union, Judgment of the Court (Second Chamber) of 16 July 2015 (request for a preliminary ruling from the Kecskeméti Közigazgatási és Munkaügyi Bíróság – Hungary) – Robert Michal Chmielewski v Nemzeti Adó- és Vámhivatal Dél-alföldi Regionális Vám- és Pénzügyőri Főigazgatósága (Case C-255/14).

PRAKSA VRHOVNOG SUDA SAD

1. Supreme Court, *Bennis v. Michigan* 516 US 442 – 1996.

OSTALI IZVORI

1. European Commission, Report from the Commission to the European Parliament and the Council on the application of Regulation (EC) No 1889/2005 of the European Parliament and of the Council of 26 October 2005 on controls of cash entering or leaving the Community pursuant to article 10 of this Regulation, Brussels, 2010.

2. European Commission, Commission Staff Working Document Impact Assessment Accompanying the document Proposal for a Regulation of the European Parliament and of the Council on controls on cash entering or leaving the Union and repealing Regulation (EC) No 1889/2005, Brussels, 2016.
3. European Commission, Proposal for a Regulation of the European Parliament and of the Council on controls on cash entering or leaving the Union and repealing Regulation (EC) No 1889/2005, Brussels, 2016.

THE RIGHT TO PEACEFUL ENJOYMENT OF PROPERTY
AND THE SECURITY MEASURE OF THE FORFEITURE
OF CASH IN THE JURISPRUDENCE OF THE SERBIAN
CONSTITUTIONAL COURT: CERTAIN UNCERTAINTY

Tamás Korhecz

SUMMARY

The right to peaceful enjoyment of property is a first-generation human right, protected by the international and domestic law of the highest rank. This is not an absolute right – the European standards of protecting property rights allow possible interferences prescribed by law. The interferences can be made in the public interest but only under the assumption that the proportionality between the public interest and property rights of individuals at stake is established. Forfeiture of undeclared cash the individuals are transferring across state borders, together with imposing fines for a misdemeanor, represent an interference with individuals' property rights. The EU Member States do not share an identical system of sanctions for this petty offense, but there is a tendency of unification related to the monitoring, registering, and sanctioning of undeclared, cross-border, individual cash transfer. The case-law of the European Court of Human Rights has established rather precise criteria for distinguishing permitted from unpermitted interferences in cases of undeclared cross-border cash transfers. The Serbian Constitutional Court has been faced with several constitutional complaints regarding alleged unconstitutionality of the imposed security measure amounting to the forfeiture of undeclared cash physically transferred across the state borders. The Constitutional Court has ruled inconsistently on the matter. Although it has regularly referred to the European Court of Human Rights' relevant decisions, it fails to be consistent in following the Strasbourg Court's rulings. In this article, the author has suggested that the legal certainty principle requires the Constitutional Court to consistently interpret the constitutional rights and be systematic in following

Strasbourg. Only in this way, the Constitutional Court can help regular courts effectively to harmonize the interpretation and application of laws with the constitutional and international human rights standards regarding property rights.

Key words: right to peaceful enjoyment of property, protective measure – seizure of cash money, proportionality principle, Constitutional Court of the Republic of Serbia, European Union, European Court of Human Rights.

Dostavljeno Uredništvu: 10. oktobra 2020. godine

Prihvaćeno za objavljivanje: 25. novembra 2020. godine