



**PRAKTIČNI VODIČ
ZA MONITORING
KRŠENJA LJUDSKIH PRAVA
U DOBA KRIZE**

IMPRESSUM

Izdavač
Civil Rights Defenders

Za izdavača
Goran Miletić

Autori
Vladica Ilić
Jelena Unijat

Urednica
Neda Mirković

Dizajn
Marko Kovachevski



*Vladica Ilić
Jelena Unijat*

PRAKTIČNI VODIČ ZA MONITORING KRŠENJA LJUDSKIH PRAVA U DOBA KRIZE

Beograd, februar 2021

Izrada ove publikacije omogućena je uz podršku američkog naroda putem Američke agencije za međunarodni razvoj (USAID). Sadržaj publikacije je isključivo odgovornost Civil Rights Defenders i ne predstavlja nužno stavove USAID-a ili Vlade SAD.

SADRŽAJ

--	
UVOD	5
I VRSTE KRIZA I MEĐUNARODNOPRAVNE OBAVEZE DRŽAVE U DOBA KRIZE	6
A. Vrste kriza	6
B. Međunarodnopravne obaveze države u doba krize	7
II MONITORING KRŠENJA LJUDSKIH PRAVA U DOBA KRIZE	11
A. Odstupanja od ljudskih prava u doba krize – relevantna načela	11
• A1. Dopuštenost odstupanja	11
• A2. Legitimnost odstupanja	15
• A3. Zakonitost odstupanja	17
• A4. Srazmernost odstupanja	20
• A5. Nediskriminatorni efekat odstupanja	23
B. Pozitivne obaveze države u doba krize	26
III KONTROLNI I NADZORNI MEHANIZMI ZA ZAŠTITU LJUDSKIH PRAVA U DOBA KRIZE	34
A. Parlamentarni nadzor	34
B. Sudska kontrola	36
C. Ustavnosudska kontrola	37
D. Nadzor nezavisnih institucija za ljudska prava	38
E. Nadzor međunarodnih institucija i mehanizama	44
ANEKS I: UPUTSTVA BRANITELJIMA LJUDSKIH PRAVA ZA KORIŠĆENJE POJEDINIH PRAVNIH INSTRUMENATA ZA ZAŠTITU LJUDSKIH PRAVA U DOBA KRIZE	46
A. Pritužba i inicijativa Zaštitniku građana	46
B. Inicijativa Ustavnom sudu za ocenu usaglašenosti mera kojima se odstupa od ljudskih prava sa Ustavom i međunarodnim pravom	47
C. Zahtev za izdavanje privremene mere Evropskog suda za ljudska prava	48
ANEKS II: PREPORUKE IZVORA ZA ISTRAŽIVANJE I PRAVNU ARGUMENTACIJU	49

UVOD

Od početka 2020. godine, čitav svet se suočava sa dubokom i kontinuiranom javnozdravstvenom krizom. Kako bi kontrolisale pandemiju bolesti COVID-19, države su bile primorane da ograniče određena ljudska prava svojih građana. Mnoge od njih su zatvorile granice i ograničile slobodu kretanja stranaca i domaćeg stanovništva koje je ulazilo na njihove teritorije. Niz drugih osnovnih sloboda i ljudskih prava je bio izložen ograničenjima, a neke zemlje su propisale mere kojima se odstupa od obaveza na osnovu međunarodnih instrumenata.

Dosta država ugovornica Međunarodnog pakta o građanskim i političkim pravima obavestilo je generalnog sekretara o uvedenim odstupanjima od Pakta, a nekoliko država pribeglo je merama koje ozbiljno utiču na sprovođenje njihovih obaveza proisteklih iz Pakta ne dostavljajući formalno obaveštenje o odstupanjima.¹ U okviru Saveta Evrope, počev od marta 2020. godine, od ukupno 47 država ugovornica samo je 10 država² proglasilo vanredno stanje i odstupanja od ljudskih prava na osnovu člana 15. Konvencije za zaštitu ljudskih prava i osnovnih sloboda (EKLJP). Tri su države Zapadnog Balkana – Albanija, Severna Makedonija i Srbija. I ostale evropske države su primenjivale mere kojima se zadiralo u ljudska prava, ali unutar redovnog okvira za njihovo ograničenje na osnovu EKLJP.

Imajući na umu činjenicu da se u doba krize može opravdano odstupati od ljudskih prava, ali i to da se kriza može zloupotrebiti kako bi se ostvarili neki drugi ciljevi koji ni posredno ni neposredno nisu povezani sa prevazilaženjem izazova, rizika i pretnji nastalih zbog krize, važno je napraviti razliku između opravdanih i neopravdanih odstupanja od ljudskih prava i osnovnih sloboda. Stoga je glavna svrha ovog vodiča da braniteljima ljudskih prava ukaže na relevantne kriterijume pri ocenjivanju opravdanosti odstupanja od ljudskih prava i sloboda za vreme krize. Predstavićemo brojne primere restriktivnih mera korišćenih u vreme javnih opasnosti i kriza, uključujući i one koje su iz perspektive ljudskih prava u potpunosti neopravdane. S obzirom da je tokom pandemije bolesti COVID-19 dosta organizacija civilnog društva (OCD) sprovodilo raznovrsne aktivnosti u vezi sa kršenjem ljudskih prava tokom vanrednog stanja, autori vodiča su prilikom sastavljanja smernica za monitoring kršenja ljudskih prava u doba krize koristili stečeno iskustvo i naučene lekcije.

Ovaj vodič je namenjen braniteljima ljudskih prava koji nadziru vladavinu prava i zaštitu ljudskih prava u Srbiji. Imajući u vidu njegovu prirodu, vodič nudi metodologiju koja se može primeniti i izvan Srbije, naročito u pogledu monitoringa primene međunarodnih standarda zaštite ljudskih prava.

Na početku vodiča, nakon uvodnog dela, predstavljene su različite vrste kriza, a nakon toga su izložene međunarodnopravne obaveze države u vezi sa proglašavanjem krize i odstupanjima od ljudskih prava i sloboda.

Centralni deo vodiča predstavlja metodologija monitoringa kršenja ljudskih prava u doba krize. Metodologija monitoringa, u kojoj se nalaze saveti za monitoring i brojni primeri – od kojih se najveći broj odnosi na mere koje su u Srbiji uvedene tokom pandemije bolesti COVID-19, podeljena je na dva potpoglavlja: o relevantnim principima za monitoring odstupanja od ljudskih prava i sloboda i o monitoringu pozitivnih obaveza države u doba krize.

U nastavku vodiča predstavljene su različite vrste kontrolnih i nadzornih mehanizama i koraci koje branitelji ljudskih prava mogu da preduzmu povodom kršenja ljudskih prava. U aneksima su autori dali uputstva za korišćenje pojedinih pravnih instrumenata za zaštitu ljudskih prava u doba krize i informacije o tome gde se mogu pronaći kredibilne informacije za pravnu argumentaciju.

¹ Komitet za ljudska prava: Izjava o odstupanjima od Pakta u vezi sa pandemijom bolesti COVID-19, 24. april 2020, CCPR/C/128/2, § 1 (dostupno na: www.ohchr.org/Documents/HRBodies/CCPR/COVIDstatementEN.pdf).

² Letonija, Rumunija, Jermenija, Moldavija, Estonija, Gruzija, Albanija, Severna Makedonija, Srbija i San Marino.

I VRSTE KRIZA I MEĐUNARODNOPRAVNE OBAVEZE DRŽAVE U DOBA KRIZE

A. Vrste kriza

Postoje različite vrste kriza koje mogu zahtevati uvođenje nekih posebnih mera, bilo proglašenjem vanrednog stanja, bilo primenom regularnih ograničenja ljudskih prava. Neke od kriza koje zahtevaju sprovođenje posebnih mera su ratovi, terorističke pretnje i napadi, pandemije, poplave, zemljotresi i druge prirodne katastrofe.

U 21. veku bili smo svedoci brojnih terorističkih napada širom sveta i nije redak slučaj da države u borbi protiv terorizma koriste sva raspoloživa sredstva koja nisu pogodna u normalnim okolnostima. Na primer, kao dozvoljeni izuzeci od prava na privatnost države primenjuju različite oblike nadzora – prisluškivanje telefona, tajne agente i druge posebne istražne tehnike. Korišćenje ovih tehnika uglavnom je regulisano nacionalnim krivičnim zakonodavstvom, ali se takođe može regulisati i nekim posebnim zakonima, a mogu se uspostaviti i državni organi sa posebnim nadležnostima. U nekim ekstremnim situacijama, posebne mere mogu se regulisati donošenjem *lex specialis*, koji obično ostaje na snazi samo određeno vreme, a donosi se odmah nakon događaja, najčešće po hitnom postupku i bez javne rasprave. Njime se uobičajeno uvode posebne vrste ispitivanja i policijsko zadržavanje koje može trajati mnogo duže nego u redovnim okolnostima.

U slučajevima **terorističkih napada** države mogu pribeći korišćenju pritvora bez mogućnosti komunikacije (*incommunicado detention*), tokom kojeg je licima lišenim slobode uskraćen kontakt sa članovima porodice, advokatom ili nezavisnim lekarom. U slučajevima pritvora *incommunicado* suspendovane su osnovne garancije za zaštitu od mučenja, drugih oblika zlostavljanja i samovoljnog lišavanja slobode.

Pandemije su javnozdravstvene katastrofe koje takođe zahtevaju određene posebne mere čiji bi primarni cilj trebalo da bude osiguranje javnog zdravlja. Uzimajući u obzir prirodu ovih katastrofa, odnosno visok stepen prenosivosti bolesti, države su vrlo često primorane da ograniče slobodu kretanja na celoj teritoriji države ili na nekim njenim delovima. U tim okolnostima, veoma je važno pronaći odgovarajući balans i nadgledati da li su dugoročna, intenzivna i nadzirana ograničenja slobode kretanja prerasla u neopravdano lišenje slobode. U takvim slučajevima lišenja slobode, država ima nove obaveze i mora da uspostavi i primeni određene zaštitne mehanizme. Kako svi imamo direktno i nedavno iskustvo sa pandemijom bolesti COVID-19, najpraktičnija objašnjenja i primeri u ovom vodiču povezani su upravo sa ovom pandemijom i odgovorima država na nju.

Prirodne katastrofe uglavnom zahtevaju blagovremena i teritorijalna ograničenja ljudskih prava, ali i određene pozitivne obaveze koje se sastoje u humanitarnoj pomoći ljudima koji su ugroženi i koji su pretrpeli veću materijalnu štetu. U vrlo ekstremnim slučajevima, ljudi koji žive na nekim teritorijama prisiljeni su da napuste svoje domove i postanu izbeglice ili raseljena lica zbog prirodnih katastrofa.³

Ratovi, građanski ratovi i drugi oružani sukobi uzrokuju političku krizu, bezakonje i nasilje u većim razmerama. U ovim situacijama, lična bezbednost i ljudska prava civila, posebno ranjivih grupa poput žena, dece i drugih, izuzetno su ugrožena. Veoma često pobunjeničke grupe regrutuju decu i ona postaju deca-vojnici. Ovi dečaci i devojčice trpe razne oblike eksploatacije i zlostavljanja, a mnoge devojke se podvrgavaju rodno zasnovanom nasilju.⁴ Ljudi koji ne učestvuju u borbama (civilni, medicinsko osoblje, humanitarni radnici) i oni koji više ne mogu da se bore (ranjenici, bolesnici, brodolomnici i ratni zarobljenici) zaštićeni su ženevskim konvencijama i njihovim dodatnim protokolima.⁵

³ Pročitati više na veb-stranici UNHCR: www.unhcr.org/climate-change-and-disasters.html.

⁴ Više o deci regrutovanoj od oružanih snaga potražiti na veb-sajtu UNICEF: www.unicef.org/protection/children-recruited-by-armed-forces.

⁵ Više informacija o ženevskim konvencijama i dodatnim protokolima je dostupno na veb-stranici Međunarodnog komiteta Crvenog krsta: www.icrc.org/en/document/geneva-conventions-1949-additional-protocols.

U poslednjih nekoliko godina oružani sukobi na azijskom i afričkom kontinentu izazvali su **masovne migracije** i dolaske na evropsko tlo ljudi različitih nacionalnosti, starosti, kulturnog porekla i drugih različitih svojstava, kojima je potrebna međunarodna zaštita. Izbeglička kriza kulminirala je 2015. godine, kada je više od 1.3 miliona⁶ ljudi zatražilo azil u Evropi. Te godine je oko 600.000⁷ tražilaca azila prešlo preko teritorije Zapadnog Balkana. Njihov tranzit i kratki boravak u zemljama Zapadnog Balkana nametnuli su tranzitnim državama određene pozitivne obaveze, pre svega obavezu pružanja humanitarne pomoći.

B. Međunarodnopravne obaveze države u doba krize

U doba krize države su ovlašćene da propisuju privremena odstupanja od određenih ljudskih prava na svojim teritorijama, u skladu sa relevantnim međunarodnim ugovorima o ljudskim pravima čije su države ugovornice. Najvažniji međunarodni instrumenti na evropskom tlu u ovom pogledu su Međunarodni pakt o građanskim i političkim pravima (MPGPP)⁸ i Konvencija za zaštitu ljudskih prava i osnovnih sloboda (EKLJP).⁹



Član 4 Međunarodnog pakta o građanskim i političkim pravima (MPGPP):

1. Kada opstanak nacije ugrozi izuzetna javna opasnost koja je proglašena zvaničnim putem, države ugovornice ovog pakta mogu, u obimu koji je strogo određen zahtevima situacije, preduzeti mere kojima se odstupa od obaveza predviđenih u ovom paktu, s tim da te mere ne budu nespojive s drugim obavezama prema međunarodnom pravu i da sa sobom ne povlače diskriminaciju zasnovanu na rasi, boji kože, polu, jeziku, veroispovesti ili društvenom poreklu.
2. Prethodna odredba ne dopušta nikakvo odstupanje od članova 6, 7, 8 (stavovi 1 i 2), 11, 15, 16. i 18.
3. Države ugovornice ovog pakta koje se koriste pravom odstupanja će posredstvom generalnog sekretara Ujedinjenih nacija odmah obavestiti druge države ugovornice o odredbama od kojih su odstupile, kao i o razlozima ovih odstupanja. One će istim putem obavestiti države ugovornice i o okončanju ovih odstupanja.

⁶ Dostupno na: www.pewresearch.org/global/2016/08/02/number-of-refugees-to-europe-surges-to-record-1-3-million-in-2015/.

⁷ Godišnji izveštaj Zaštitnika građana Republike Srbije za 2015. godinu, str. 52 (dostupno na: www.ombudsman.rs/attachments/article/5555/Godisnji%20izvestaj%20Zastitnika%20građana%20za%202015.pdf).

⁸ Usvojen rezolucijom Generalne skupštine UN 2200A (XXI) od 16. decembra 1966, stupio na snagu 23. marta 1976. (dostupan na: www.ohchr.org/en/professionalinterest/pages/ccpr.aspx).

⁹ Usvojena 4. novembra 1950, stupila na snagu 3. septembra 1953 (dostupna na: www.echr.coe.int/Documents/Convention_SRP.pdf).



Član 15 Konvencije za zaštitu ljudskih prava i osnovnih sloboda (EKLJP):

1. U doba rata ili druge javne opasnosti koja prethodi opstanku nacije, svaka Visoka strana ugovornica može da preduzme mere koje odstupaju od njenih obaveza po ovoj konvenciji, i to u najnužnijoj meri koju iziskuje hitnost situacije, s tim da takve mere ne budu u neskladu s njenim drugim obavezama prema međunarodnom pravu.
2. Prethodna odredba ne dopušta odstupanja od člana 2, osim u pogledu smrti prouzrokovane zakonitim ratnim postupcima, kao i članova 3, 4 (stav 1) i 7.
3. Svaka Visoka strana ugovornica koja koristi svoje pravo da odstupa od odredaba Konvencije obaveštava u potpunosti generalnog sekretara Saveta Evrope o merama koje preduzima i razlozima za njih. Ona takođe obaveštava generalnog sekretara Saveta Evrope kada takve mere prestanu da deluju i kada odredbe Konvencije ponovo počnu da se primenjuju u potpunosti.

Prema MPGPP i EKLJP, **materijalni uslovi** za valjano odstupanje od ljudskih prava su:

- postojanje javne opasnosti koja ugrožava život nacije (to bi trebalo da budu izuzetne i neposredne opasnosti ili krize koje pogađaju celokupno stanovništvo ili stanovništvo u određenom region);¹⁰
- da preduzete mere ne prevazilaze opseg koji strogo zahteva hitnost situacije;
- da preduzete mere nisu u suprotnosti sa ostalim obavezama države prema međunarodnom pravu;
- da preduzete mere nisu diskriminatorne;
- da je država ugovornica zvanično proglasila vanredno stanje (u skladu sa MPGPP i mišljenjem Komiteta za ljudska prava - KLJP).¹¹

Postoje i **proceduralne obaveze** država koje nameravaju da privremeno odstupe od ljudskih prava u doba krize. Generalnom sekretaru Ujedinjenih nacija i generalnom sekretaru Saveta Evrope treba bez nepotrebnog odlaganja (MPGPP: odmah) dostaviti obaveštenje o odstupanjima, zajedno sa svim potrebnim informacijama u vezi sa tim.

U predmetu *Lawless protiv Irske (br. 3)*,¹² Evropski sud za ljudska prava (ESLJP) je stao na stanovište da je obaveštenje generalnom sekretaru o merama odstupanja, koje je učinjeno 12 dana nakon njihovog stupanja na snagu, bilo podneto bez odlaganja. Međutim, u ranijem predmetu *Grčka protiv Ujedinjenog Kraljevstva*,¹³ Komisija za ljudska prava je zaključila da je tromesečni period između stupanja na snagu mera odstupanja i obaveštenja države bio predug („duži nego što se opravdano može pripisati neizbežnim uzrocima“) i utvrdila da je stoga došlo do kršenja člana 15, § 3 EKLJP.

ESLJP na sopstvenu inicijativu ispituje da li je obaveštenje države o odstupanjima u skladu sa formalnim zahtevima predviđenim članom 15, § 3 EKLJP, ako to pitanje već nije postavila nijedna stranka u postupku pred tim sudom.¹⁴ Slično tome, KLJP naglašava da njegova dužnost da nadzire usaglašenost zakona i prakse države ugovornice sa članom 4 MPGPP ne zavisi od toga da li je odnosna država ugovornica podnela obaveštenje o odstupanjima.¹⁵

Prema ESLJP, u odsustvu zvaničnog i javnog obaveštenja o odstupanjima, član 15 EKLJP se ne primenjuje na mere koje je preduzela tužena država.¹⁶

Obaveštenje države o uvedenim odstupanjima od ljudskih prava treba da sadrži jasno objašnjenje razloga za odstupanje, informacije o odredbama međunarodnog ugovora od kojih se odstupa (konkretna ljudska prava i slobode) i potpune informacije o uvedenim merama, posebno o njihovom trajanju i primeni. Dodatna obaveštenja su potrebna ako država naknadno preduzima mere odstupanja – na primer, uvede nove mere, promeni njihovu teritorijalnu primenu ili produži trajanje vanrednog stanja. Zahtev za neodložnim podnošenjem obaveštenja se u jednakoj meri odnosi i na prestanak odstupanja od ljudskih prava.

Obavezu da obaveste generalnog sekretara Ujedinjenih nacija i generalnog sekretara Saveta Evrope o uvedenim merama odstupanja od ljudskih prava i razlozima za to države ispunjavaju prilaganjem kopija pravnih akata na osnovu kojih će se sprovoditi vanredne mere, sa obrazloženjem njihove svrhe. Ako se ne obezbede kopije svih relevantnih akata, ova obaveza države se neće smatrati ispunjenom.¹⁷

Srbija je 6. aprila 2020. godine obavestila generalnog sekretara Saveta Evrope da je 15. marta 2020. godine proglasila vanredno stanje „kako bi preduzela mere neophodne za sprečavanje pojave i širenja, kao i suzbijanje zarazne bolesti COVID-19“, i da je primenila mere kojima je „odstupila od određenih obaveza predviđenih EKLJP u meri u kojoj to izričito zahtevaju hitnost epidemiološke situacije i medicinske potrebe“.¹⁸ Obaveštenje nije sadržalo informacije o ljudskim pravima i slobodama od kojih se odstupa i u kojoj meri, o trajanju vanrednog stanja i periodu nakon kojeg se vršilo preispitivanje mera („one se stalno preispituju uzimajući u obzir epidemiološku situaciju, preporuke SZO i iskustva u borbi protiv ove zarazne bolesti“). Kopije pravnih akata koji predviđaju pojedinačne mere odstupanja nisu poslate, a u obaveštenju je umesto toga naveden link posebne veb-stranice *Službenog glasnika* na kojoj su objavljeni tekstovi svih važećih pravnih akti donetih tokom vanrednog stanja, ispisani na ćirilici. Vlada Srbije nije obavestila Savet Evrope o brojnim promenama mera odstupanja koje su donošene tokom vanrednog stanja.¹⁹ Obaveštenje o prestanku mera odstupanja poslato je 12. oktobra 2020. godine, više od 5 meseci nakon ukidanja vanrednog stanja (6. maja 2020).²⁰

Države ne bi trebalo da odstupaju od ljudskih prava niti da se oslanjaju na uvedena odstupanja kada su u stanju da postignu javnozdravstvene ili druge ciljeve javnih politika koristeći se mogućnošću uvođenja razumnih ograničenja određenih prava, u skladu sa zakonom.²¹ S tim u vezi, međunarodna tela su ovlašćena da ispituju da li su redovni zakoni bili dovoljni da odgovore na javnu opasnost.²²

¹⁰ Predmet *Irska protiv Ujedinjenog Kraljevstva*, ESLJP, br. predstavke 5310/71, 18. januar 1978, § 205.

¹¹ KLJP: Opšti komentar br. 29: Član 4: Odstupanja tokom vanrednog stanja, usvojen 31. avgusta 2001, CCPR/C/21/Rev.1/Add.11, § 2.

¹² Predmet *Lawless protiv Irske (br. 3)*, ESLJP, br. predstavke 332/57, 1. jul 1961, § 47.

¹³ Predmet *Grčka protiv Ujedinjenog Kraljevstva*, ESLJP, br. predstavke 176/56, izveštaj Komisije od 26. septembra 1958, § 158.

¹⁴ Predmet *Aksoy protiv Turske*, ESLJP, br. predstavke 21987/93, 18. decembar 1996, §§ 85-86.

¹⁵ KLJP: Opšti komentar br. 29, § 17.

¹⁶ Predmet *Kipar protiv Turske*, ESLJP, br. predstavke 8007/77, izveštaj Komisije od 4. oktobar 1983, §§ 66-68.

¹⁷ Predmet *Danska, Norveška, Švedska i Holandija protiv Grčke („predmet Grčke“)*, br. predstavke 3321/67 i još 3 druge, izveštaj Komisije od 5. novembra 1969, § 81; KLJP: Opšti komentar br. 29, § 17.

¹⁸ Nota Verbale je dostupna na: rm.coe.int/16809e1d98.

¹⁹ Identično obaveštenje poslato je generalnom sekretaru Ujedinjenih nacija 6. aprila 2020. godine (ono nije dostupno na veb-sajtu Ujedinjenih nacija).

²⁰ Obaveštenje o prestanku mera odstupanja je dostupno na: rm.coe.int/16809fee1a.

²¹ KLJP: Izjava o odstupanjima od Pakta u vezi sa pandemijom bolesti COVID-19, § 2(c).

²² Predmet *Lawless protiv Irske (br. 3)*, § 36; Predmet *Irska protiv Ujedinjenog Kraljevstva*, § 212.



Savet za monitoring

Činjenice koje bi branitelji ljudskih prava trebalo da provere u vezi sa zvaničnim obaveštenjem države o odstupanjima od ljudskih prava su:

1. da li su navedene odredbe o ljudskim pravima iz odgovarajućeg međunarodnog ugovora (MPGPP, EKLJP) od kojih se odstupa;
2. da li su objašnjeni razlozi za uvođenje, promenu ili proširenje mera odstupanja;
3. da li su razlozi koji su izneti u korelaciji sa ljudskim pravima i slobodama od kojih se odstupa;
4. da li je navedeno trajanje mera odstupanja;
5. da li se mere odstupanja preispituju pre produženja;
6. kada je obaveštenje o odstupanjima poslato i kada je povučeno;
7. da li je poslato obaveštenje o promeni ili produženju mera odstupanja;
8. da li su uz obaveštenje priložene kopije pravnih akata na osnovu kojih će se mere sprovesti, sa obrazloženjem njihove svrhe.

II MONITORING KRŠENJA LJUDSKIH PRAVA U DOBA KRIZE

A. Odstupanja od ljudskih prava u doba krize – relevantni principi

A1. Dopuštenost odstupanja

Ljudska prava se, s obzirom na dopuštenost njihovog odstupanja usled izuzetnih okolnosti kao što su ratovi, terorizam, prirodne katastrofe ili druge javne opasnosti, dele na ona od kojih se može odstupiti (derogabilna) i ona od kojih se ne može odstupiti (nederogabilna). Ovu podelu treba razlikovati od podelu ljudskih prava na apsolutna i relativna, koja se tiče pitanja da li uživanje određenog ljudskog prava mora biti usklađeno sa zaštitom drugog legitimnog interesa čak i u redovnim okolnostima. U tom pogledu, *odstupanja od određenih ljudskih prava mogu se shvatiti kao njihova privremena i dodatna ograničenja tokom rata ili drugih javnih opasnosti, van okvira koji se primenjuje u redovnim okolnostima.*

Iako su prava od kojih se ne može odstupiti („nepovrediva prava“) uglavnom ona koja su apsolutna, postoje i relativna prava od kojih se ne može odstupiti. Međunarodno javno pravo, međunarodni ugovori o ljudskim pravima i nacionalni ustavi obično određuju od kojih se ljudskih prava ne može odstupiti, pa se za preostala, *a contrario*, smatra da su to ljudska prava od kojih su odstupanja dopuštena.

Efekat nederogabilnosti određenih ljudskih prava se iskazuje u tome da se ta prava u potpunosti primenjuju u vreme rata ili druge javne opasnosti, bez obzira na eventualna odstupanja koja je država propisala. Drugim rečima, odstupanja od ovih ljudskih prava nemaju pravnu snagu (ništavna su) i predstavljaju kršenje tih prava.



Prema članu 4, § 2 MPGPP i članu 6 Drugog opcionog protokola uz MPGPP,²³ ne može se odstupiti od:

- prava na život (član 6 MPGPP),
- zabrane mučenja i drugih oblika zlostavljanja (član 7 MPGPP),
- zabrane ropstva, trgovine robljem i položaja sličnih ropstvu (član 8, §§ 1 i 2 MPGPP),
- zabrane lišavanja slobode zbog nemogućnosti ispunjenja ugovorne obaveze (član 11 MPGPP),
- načela zakonitosti u oblasti krivičnog prava – kažnjavanja samo na osnovu zakona (član 15 MPGPP),
- prava na pravnu ličnost (član 16 MPGPP),
- prava na slobodu misli, savesti i veroispovesti (član 18 MPGPP),
- obaveze ukidanja smrtne kazne (članovi 1 i 6 Drugog opcionog protokola uz MPGPP).

²³ Usvojen rezolucijom Generalne skupštine UN 44/128, od 15. decembra 1989, stupio na snagu 11. jula 1991. (dostupan na: www.ohchr.org/en/professionalinterest/pages/2ndopcpr.aspx).



Prema članu 15 EKLJP i protokolima uz nju, ne može se odstupiti od:

- prava na život, osim u pogledu smrti prouzrokovane zakonitim ratnim postupcima (član 2 EKLJP),
- zabrane mučenja i drugih oblika zlostavljanja (član 3 EKLJP),
- zabrane ropstva i položaja sličnih ropstvu (član 4, § 1 EKLJP),
- načela zakonitosti u oblasti krivičnog prava – kažnjavanja samo na osnovu zakona (član 7 EKLJP),
- obaveze ukidanja smrtne kazne u vreme mira i ograničavanja smrtne kazne u vreme rata ili neposredne ratne opasnosti (članovi 1, 2 i 3 Protokola br. 6 uz EKLJP),
- prava da se ne sudi dvaput u istoj stvari – načelo *ne bis in idem* (član 4 Protokola br. 7 uz EKLJP),
- obaveze ukidanja smrtne kazne u svim okolnostima (članovi 1 i 2 Protokola br. 13 uz EKLJP).

Odmah po uvođenju vanrednog stanja, Vlada Srbije je, uz supotpis predsednika Republike, donela Uredbu o prekršaju za kršenje Naredbe ministra unutrašnjih poslova o ograničenju i zabrani kretanja lica na teritoriji Republike Srbije.²⁴ Tom uredbom je bilo propisano da će se novčanom kaznom od 50 do 150 hiljada dinara prekršajno kazniti svako ko prekrši zabranu kretanja tokom vanrednog stanja. Uredbom je, međutim, bilo određeno da se prekršajni postupak može pokrenuti i dovršiti i u slučaju da je protiv okrivljenog prethodno pravnosnažno okončan krivični postupak za krivično delo koje obuhvata obeležja gorenavedenog prekršaja, što je suprotno načelu *ne bis in idem* od kojeg odstupanja nisu dopuštena.²⁵

KLJP je identifikovao elemente drugih ljudskih prava za koja se ne može zakonito primeniti odstupanje prema članu 4 MPGPP, jer izražavaju kogentne norme opšteg međunarodnog prava (*jus cogens*)²⁶ ili predstavljaju načela ili obaveze koje su svojstvene MPGPP u celini, kao što su:

- pravo lica lišenih slobode da se prema njima postupa humano i uz poštovanje urođenog dostojanstva ljudske ličnosti (član 10, § 1 MPGPP),
- zabrana uzimanja talaca, otmica ili neformalnog pritvaranja,
- zabrana genocida i zločina protiv čovečnosti,
- zabrana ratne propagande ili zagovaranja nacionalne, rasne ili verske mržnje koja bi predstavljala podsticanje na diskriminaciju, neprijateljstvo ili nasilje,
- pravo na delotvoran pravni lek za svako kršenje odredaba MPGPP (član 2, § 3 MPGPP),
- osnovni zahtevi prava na pravično suđenje (npr. pretpostavka nevinosti i pravo pokretanja postupka pred sudom kojim će se neodložno odlučiti o zakonitosti pritvora).²⁷
- Pored opšteg međunarodnog prava i međunarodnih ugovora o ljudskim pravima, prava od kojih odstupanja nisu dopuštena obično se određuju i u nacionalnim ustavima, a spisak tih prava može biti i duži, što znači da države nacionalnim pravom mogu predvideti veće garancije nego što je predviđeno u međunarodnim instrumentima.

²⁴ Službeni glasnik Republike Srbije, br. 39/20.

²⁵ Neusaglašenost mogućnosti prekršajnog gonjenja okrivljenog nakon pravnosnažnog okončanja krivičnog postupka za delo koje obuhvata ista obeležja sa Ustavom Srbije i članom 7 EKLJP utvrdio je Ustavni sud Republike Srbije u odluci br. IUo-45/2020, od 17. septembra 2020. (dostupna na: www.ustavni.sud.rs/page/predmet/sr-Cyrl-CS/16517/?NOLAYOUT=1).

²⁶ O kogentnim normama opšteg međunarodnog prava, pročitati: Izveštaj Komisije za međunarodno pravo, 71. sednica, A/74/10, §§ 46 i dalje (dostupno na: legal.un.org/ilc/reports/2019/).

²⁷ KLJP: Opšti komentar br. 29, §§ 13, 14 i 16. Sličan stav KLJP je iznet u Izjavi o odstupanjima od Pakta u vezi sa pandemijom bolesti COVID-19, § 2(d).

Ustav Srbije (član 202, § 4)²⁸ sadrži spisak od 17 prava od kojih se ne može odstupati za vreme vanrednog ili ratnog stanja. Pored prava navedenih u MPGPP i EKLJP, sledeća prava se takođe smatraju nederogabilnim: slobodan razvoj ličnosti, zabrana prinudnog rada, pravo na pravično suđenje, pravo na državljanstvo, pravo na pravnu ličnost, prigovor savesti, sloboda izražavanja nacionalne pripadnosti, zabrana izazivanja rasne, nacionalne i verske mržnje, pravo na zaključenje braka i ravnopravnost supružnika, sloboda odlučivanja o rađanju, prava deteta i zabrana nasilne asimilacije. Sličan spisak je sadržan u Ustavu Crne Gore (član 25, §§ 3 i 4),²⁹ dok je u Ustavu Severne Makedonije (član 54)³⁰ spisak prava od kojih se ne može odstupiti kraći nego u međunarodnim instrumentima (sadrži samo pravo na život, zabranu mučenja i drugih oblika zlostavljanja, načelo zakonitosti u oblasti krivičnog prava i pravo na slobodu misli, savesti i veroispovesti).



Savet za monitoring

Prilikom ispitivanja da li se od određenog ljudskog prava može odstupati u konkretnoj državi, treba razmotriti njen ustav, ratifikovane međunarodne ugovore o ljudskim pravima (npr. MPGPP i EKLJP) i kogentne norme opšteg međunarodnog prava. Ako se prema bilo kojem od ovih izvora od tog ljudskog prava ne može odstupati, to je dovoljno da se tvrdi da je to pravo nederogabilno. Prilikom tumačenja međunarodnih ugovora o ljudskim pravima treba istražiti pravne stavove i praksu međunarodnih tela koja nadgledaju njihovu primenu (npr. KLJP³¹ i ESLJP³²).

KLJP je naglasio važnost zaštite nederogabilnih prava procesnim, a često i sudskim garancijama. Prema stavu KLJP, odredbe MPGPP koje se odnose na procesne garancije ne smeju biti predmet odstupanja koja bi ugrozila ostvarivanje nederogabilnih prava.³³ U ovom pogledu, ESLJP je istakao važnost proceduralne obaveze prema članu 5, § 3 EKLJP (koja nije na spisku odredaba od kojih se ne može odstupati) da se lice lišeno slobode bez odlaganja izvede pred sudiju, u kontekstu dužnosti države da zaštiti svakoga od mučenja ili drugih oblika zlostavljanja – što jeste obaveza od koje se ne može odstupati.

U predmetu *Aksoy protiv Turske*, podnosilac predstavke zadržan je najmanje 14 dana tokom kojih nije izvođen pred sudiju ili drugo službeno lice. Vlada je pokušala da opravda ovu meru pozivanjem na posebne zahteve policijskih istraga u geografski prostranom području suočenom sa terorističkom organizacijom koja je dobijala spoljašnju podršku. Iako je ESLJP prepoznao da istrage terorističkih krivičnih dela nesumnjivo nameću vlastima posebne probleme, on se ipak nije složio sa turskom vladom da je bilo neophodno zadržati osumnjičenog 14 dana bez sudske zaštite, ističući da je ovaj period bio izuzetno dug i da je tokom njegovog trajanja podnosilac predstavke bio ranjiv, ne samo zbog rizika od arbitrarnog zadiranja u njegovo pravo na slobodu, već i zbog rizika od mučenja.³⁴

²⁸ Službeni glasnik Republike Srbije, br. 98/06.

²⁹ Službeni list Crne Gore, br. 1/07 i 38/13.

³⁰ Službeni glasnik Republike Makedonije, br. 52/91, 1/92, 31/98, 91/01, 84/03, 107/05, 3/09, 13/09 i 49/11.

³¹ Praksa KLJP je dostupna na: tbinternet.ohchr.org/_layouts/15/TreatyBodyExternal/TBSearch.aspx.

³² Praksa ESLJP je dostupna na: hudoc.echr.coe.int/.

³³ KLJP: Opšti komentar br. 29, § 15.

³⁴ Predmet *Aksoy protiv Turske*, §§ 76-87.

Tokom vanrednog stanja uvedenog u Srbiji 2020. godine zbog pandemije bolesti COVID-19, Vlada je donela uredbu kojom su sudije u krivičnim predmetima bile ovlašćene da održavaju ročišta bez prisustva okrivljenih u sudnici – koji bi raspravama u tim slučajevima prisustvovali uz pomoć tehničkih sredstava za prenos slike i zvuka.³⁵ Održavanje ročišta na ovaj način značilo je odstupanje od važnog mehanizma za zaštitu od mučenja i drugih oblika zlostavljanja koji se sastoji u tome da se lice lišeno slobode izvede pred sudiju bez odlaganja pred kojim će, između ostalog, moći da iznese navode o zlostavljanju tokom lišenja slobode. Okrivljeni koji je tokom saslušanja pod nadzorom službenika koji su ga zlostavljali može biti obeshrabren da sudiji iznese navode o zlostavljanju zbog straha od odmazde, posebno u situaciji u kojoj nema direktan kontakt čak ni sa svojim braniocem, već sa njim komunicira putem tehničkih sredstava za prenos slike i zvuka, što je tada upravo predložio Zaštitnika građana.³⁶ S druge strane, takva saslušanja znatno su smanjila mogućnost sudija da primete povrede na telu okrivljenog, što je imalo negativan uticaj na izvršenje druge proceduralne obaveze države prema članu 3 EKLJP – da sprovede zvaničnu istragu ako postoje jasni pokazatelji da je došlo do zlostavljanja, čak i kada nije podneta zvanična pritužba.³⁷

Opisani način učešća okrivljenog na pretresima pokreće, konačno, i pitanje odstupanja od prava na pravično suđenje, zbog smanjene mogućnosti okrivljenog da delotvorno i ravnopravno učestvuje u krivičnom postupku, a s obzirom na to da su javni tužioci imali nesmetan pristup sudnicama. Kao što je već pomenuto, prema Ustavu Srbije, pravo na pravično suđenje je ljudsko pravo od kojeg se ne može odstupiti u vanrednim okolnostima.

A2. Legitimnost odstupanja

Nakon što se ispita da li se uvedene mere odstupanja odnose samo na ljudska prava od kojih su odstupanja dozvoljena, treba proveriti da li su te mere neophodne i usmerene ka zaštiti ugroženih javnih interesa (npr. javnog zdravlja ili nacionalne bezbednosti).

U doba krize izvršna vlast može dobiti šira ovlašćenja i nadležnosti nego što joj to redovno pripada. Propisi se obično donose po hitnom postupku, bez prethodne javne rasprave i bez perioda između donošenja propisa i trenutka njegovog stupanja na snagu (*vacatio legis*). Takva koncentracija moći u rukama izvršne vlasti može se ponekad zloupotребiti radi postizanja nelegitimnih ciljeva (prikriivanja informacija od javnog značaja ili prikupljanja podataka o ličnosti građana, sprovođenja netransparentnih javnih nabavki, vođenja nekorektnih političkih kampanja u doba krize, sprovođenja kaznenog populizma, tj. propisivanja rigidnih mera za suzbijanje kriminala koje će kod većine građana naići na odobravanje itd.).

ESLJP je više puta ukazao na to da u slučajevima kada mere odstupanja zadiru u osnovna konvencijska prava, poput prava na slobodu i bezbednost ličnosti, on mora biti uveren da se radilo o istinskom odgovoru na javnu opasnost, da je takvo odstupanje u potpunosti opravdano posebnim okolnostima opasnosti i da su bili obezbeđeni odgovarajući mehanizmi za zaštitu od zloupotreba.³⁸

Sredinom marta 2020. godine, nekoliko dana nakon proglašenja vanrednog stanja, na preporuku Ministarstva pravde,³⁹ republička javna tužiteljka izdala je opšte obavezno uputstvo kojim je javnim tužiocima u Srbiji naložila da sudovima predlažu pritvor za sve okrivljene u slučajevima kršenja mere karantina, dok su za sve okrivljene starosti od 65 ili više godina života tužioci bili dužni da predlože meru kućnog pritvora. Uputstvom je bilo predviđeno da će javni tužioci koji ne budu predlagali pritvor i kućni pritvor biti disciplinski kažnjeni.⁴⁰

Iako konačnu odluku o određivanju pritvora uvek donosi sud, sadržaj pomenutog uputstva jasno ukazuje na to da je republička javna tužiteljka zloupotребila svoja ovlašćenja. Osim što je usvojeno na preporuku nepozvanog upravnog organa (Ministarstvo pravde), uputstvom se od svih tužilaca zahtevalo da, pod pretnjom disciplinskih sankcija, predlože najstrožu meru za obezbeđivanje prisustva okrivljenog (pritvor) u svim slučajevima, čak i u onim gde je legitimni cilj u krivičnom postupku mogao biti postignut bez izricanja bilo kakve mere ili izricanjem blaže mere.⁴¹

35 Uredba o načinu učešća optuženog na glavnom pretresu u krivičnom postupku koji se održava za vreme vanrednog stanja proglašenog 15. mart 2020. Službeni glasnik Republike Srbije, br. 49/20.

36 Mišljenje Zaštitnika građana upućeno Ministarstvu pravde je dostupno na: ombudsman.rs/index.php/2011-12-11-11-34-45/6554-ishlj-nj-z-sh-i-ni-gr-d-n-upuc-n-inis-rs-vu-pr-vd.

37 Pročitati više na: www.bgcentar.org.rs/skype-sudenja-umanjuju-garancije-za-zastitu-od-zlostavljanja/.

38 Predmet *Brannigan i McBride protiv Ujedinjenog Kraljevstva*, ESLJP, br. predstavlki 14553/89 i 14554/89, 25. maj 1993, §§ 49-51; Predmet *A. i drugi protiv Ujedinjenog Kraljevstva*, ESLJP [VV], br. predstavlke 3455/05, 19. februar 2009, § 184; Predmet *Alparslan Altan protiv Turske*, br. predstavlke 12778/17, 16. april 2019, § 116.

39 Dostupno na: www.mpravde.gov.rs/sr/vest/29545/postravanje-sankcija-za-lica-koja-prekrse-mere-samoizolacije-.php.

40 Za razliku od ostalih uputstava, ovo uputstvo republičke javne tužiteljke nije objavljeno na veb-stranici Republičkog javnog tužilaštva.

41 Videti članove 188, 189, 210 i 211 Zakonika o krivičnom postupku, *Službeni glasnik Republike Srbije*, br. 72/11, 101/11, 121/12, 32/13, 45/13, 55/14, 35/19.

Na početku vanrednog stanja, Vlada Srbije donela je zaključak o centralizovanju informisanja građana o stanju i posledicama bolesti COVID-19 u Srbiji.⁴² Jedini ovlašćeni za informisanje građana o bolesti COVID-19 bili su predsednica Vlade i lica koja ovlasti Krizni štab Vlade. Lokalne opštine, zdravstvene ustanove (bolnice itd.) i štabovi za vanredne situacije nisu bili ovlašćeni da komuniciraju sa javnošću, a sve informacije su bili dužni da usmere ka Kriznom štabu. Prema ovom zaključku, informacije date javnosti od strane institucija izvan Kriznog štaba nisu se smatrale tačnim i proverenim, a ukazano je i na mogućnost kažnjavanja za širenje dezinformacija u periodu vanrednog stanja.

Vlada je navela da je usvajanje spornog zaključka bilo uslovljeno potrebom građana da dobiju isključivo proverene i tačne informacije o epidemiološkoj situaciji u Srbiji izazvanoj bolešću COVID-19. Iz njegovog sadržaja moglo se logično i implicitno zaključiti da je postojala sumnja da će lokalne i zdravstvene javne ustanove pružati netačne informacije o epidemiji na lokalnom području. Nije, međutim, izgledalo uverljivo da je u vreme raširene zdravstvene krize, tokom koje je postojala povećana potreba građana za dobijanjem različitih informacija, bilo neophodno centralizovati informisanje o epidemiološkoj situaciji u zemlji kako bi se građani zaštitili od navodnih dezinformacija koje potiču od lokalnih i državnih institucija izvan Kriznog štaba.

Dan nakon što je zaključak bio objavljen, policija je uhapsila i zadržala jednu novinarku pod sumnjom da je uznemirila javnost tekstem u kojem je navedeno da je u jednoj zdravstvenoj ustanovi postojao nedostatak zaštitne opreme i da su uslovi rada lekara bili loši. U tekstu je naznačeno da su izvor informacija bili zaposleni u toj ustanovi, kao i da je novinarka pokušala da od rukovodstva ustanove i pokrajinskog sekretara za zdravstvo dobije komentare o informacijama kojima je raspolagala, ali da na njena pitanja niko nije odgovorio.⁴³ Pod pritiskom međunarodne i domaće javnosti i zbog ocene da je reč o cenzuri, novinarka je sutradan puštena iz 48-časovnog zadržavanja, a sporni zaključak Vlade je nedugo zatim stavljen van snage.



Savet za monitoring

Napomena: Pokušajte da prepoznate moguće razloge nelegitimnih mera vlasti; stvarni razlozi se ponekad mogu videti tek nakon dužeg vremena.

Sumnje da je Vlada pokušala da od javnosti prikrije informacije o epidemiološkoj situaciji uzrokovanoj bolešću COVID-19 znatno su se povećale nakon junskih parlamentarnih izbora, kada su novinari izvestili da su zvanični podaci o broju inficiranih i umrlih usled COVID-19 od marta do početka juna 2020. godine bili nekoliko puta manji od stvarnih podataka (dobijenih iz zdravstvenih ustanova).⁴⁴ Kasnije je član Kriznog štaba Vlade Srbije priznao da je u istom periodu bilo tri puta više smrtnih slučajeva izazvanih bolešću COVID-19 nego što je zvanično prijavljeno, objašnjavajući to „nepreciznošću informacionog sistema”.⁴⁵ Prema poslednjoj izjavi ministra zdravlja, više puta najavljivana revizija zvaničnih podataka o broju inficiranih i umrlih usled COVID-19 biće sprovedena „kada se pandemija završi“.

42 Zaključak Vlade Republike Srbije, br. 53-2928/2020, Službeni glasnik Republike Srbije, br. 48/20.

43 Pročitati više na: nova.rs/vesti/drustvo/kc-vojvodine-pred-pucanjem-bez-zastite-za-medicinske-sestre/.

44 Više informacija je dostupno na: birn.rs/korona-broj-umrlih-i-zarazenih-visestruko-veci-od-zvanicno-saopstenog/.

45 Izjava je dostupna na: youtu.be/9PhPhSnsTCo?t=1075.

A3. Zakonitost odstupanja

Načelo zakonitosti podrazumeva da su državni organi prilikom propisivanja i primene mera odstupanja od ljudskih prava dužni da poštuju materijalne i procesne norme nacionalnog zakonodavstva. Mere odstupanja treba da budu propisane od strane nadležnih organa, u odgovarajućem postupku i u propisanom obliku, a ti propisi takođe treba da imaju i određene pravne kvalitete.

Ustav Srbije predviđa da u slučaju vanrednog stanja Narodna skupština propisuje mere odstupanja od ljudskih prava, ali da će izuzetno, u slučaju da Narodna skupština ne može da se sastane, te mere propisati Vlada, uz supotpis predsednika Republike (članovi 105 i 200).

Uredbom o merama za vreme vanrednog stanja⁴⁶ (članovi 2 i 3) Vlada Srbije je, uz supotpis predsednika Republike, ovlastila Ministarstvo unutrašnjih poslova (MUP) da naredi obavezni boravak tražilaca azila u centrima za azil i prihvatnim centrima i da privremeno ograniči i zabrani kretanje pojedinaca na javnim mestima.

Ovlašćenje MUP-a za propisivanje mera odstupanja od ljudskih prava tokom vanrednog stanja, odnosno za određivanje trajanja mera, područja i građana na kojima se te mere primenjuju, dozvoljenih izuzetaka, sankcija za kršenje istih itd., ispitivano je pred Ustavnim sudom. U inicijativi za ocenu ustavnosti tvrdilo se da Ustav Srbije ne dozvoljava nikome, osim Narodnoj skupštini i Vladi, uz supotpis predsednika Republike, da propisuje odstupanja od ljudskih prava tokom vanrednog stanja i da je ovlašćenje dato MUP-u bilo suprotno Ustavu.⁴⁷ Međutim, većina sudija Ustavnog suda smatrala je da je Vlada propisala mere odstupanja od ljudskih prava samom činjenicom da je dala ovlašćenja MUP-u da donese opšte akte o ograničenju i zabrani kretanja licima na javnim mestima, a da su naknadne odluke MUP-a o određivanju trajanja zabrane kretanja, o svim mestima i građanima na koje se odnose, o izuzecima od zabrane itd. predstavljale samo čin „konkretizacije” i „operativne primene” već propisanih mera odstupanja od ljudskih prava.⁴⁸

ESLJP redovno proverava da li su mere odstupanja zakonite i da li su sprovedene u skladu sa postupkom propisanim zakonom,⁴⁹ kao i to da li je pravna sigurnost ugrožena sudskim tumačenjem koje je u suprotnosti sa važećim odredbama.⁵⁰

Iako je načelo zakonitosti važno prilikom odstupanja od bilo kog ljudskog prava zajemčenog MPGPP ili EKLJP u cilju sprečavanja samovolje vlasti, pitanje *kvaliteta zakona*, posebno njegove dostupnosti, određenosti (preciznosti) i predvidljivosti, od najveće je važnosti za mere kojima se propisuju krivična dela, kazne i ograničenja prava na slobodu i bezbednost ličnosti.

46 Službeni glasnik Republike Srbije, br. 31/20, 36/20, 38/20, 39/20, 43/20, 47/20, 49/20, 53/20, 56/20, 57/20, 58/20, 60/20 i 126/20.

47 Pročitati više na: www.bgcentar.org.rs/podneta-inicijativa-za-pokretanje-postupka-za-ocenu-ustavnosti-uredbe-o-merama-za-vreme-vanrednog-stanja-i-naredbe-o-ogranicenju-i-zabrani-kretanja-lica-na-teritoriji-republike-srbije/.

48 Odluka Ustavnog suda Republike Srbije, br. IUo-45/2020.

49 Predmet *Mehmet Hasan Altan protiv Turske*, ESLJP, br. predstavke 13237/17, 20. mart 2018, § 140; Predmet *Şahin Alpay protiv Turske*, ESLJP, br. predstavke 16538/17, 20. mart 2018, §§ 119 i 183.

50 Predmet *Baş protiv Turske*, ESLJP, br. predstavke 66448/17, 3. mart 2020, §§ 151-153.

Nakon ukidanja vanrednog stanja i ukidanja Uredbe o merama za vreme vanrednog stanja, 6. maja 2020. godine, ministar zdravlja je izdao naredbu kojom se izbeglicama, tražiocima azila i migrantima zabranjivalo napuštanje centara za azil i prihvatnih centara, osim u izuzetnim slučajevima (radi odlaska kod lekara i sl.) u kojima je bilo potrebno izdavanje posebnog odobrenja Komesarijata za izbeglice i migracije Republike Srbije. Trajanje ove zabrane nije bilo precizirano, nego je određeno da će ona biti na snazi do prestanka opasnosti od širenja koronavirusa na teritoriji Republike Srbije. S druge strane, za kršenje naredbe bila je predviđena prekršajna odgovornost.⁵¹

Ova naredba doneta je na osnovu člana 52, stava 1, tačke (b) Zakona o zaštiti stanovništva od zaraznih bolesti,⁵² kojim je predviđeno da ministar zdravlja može narediti *ograničenje kretanja stanovništva na području zahvaćenom vanrednom situacijom*. Međutim, njome je bilo zabranjeno 24-časovno napuštanje centara za azil i prihvatnih centara, što se, s obzirom na intenzitet ograničenja kretanja, neograničeno trajanje mere, postojanje nadzora nad poštovanjem mere, sankcije u slučaju kršenja itd., pre moglo smatrati merom lišenja slobode nego merom ograničenja slobode kretanja.⁵³ Pored toga, u trenutku izdavanja naredbe, vanredna situacija nije bila proglašena ni u jednom od područja u kojima se nalaze centri za azil i prihvatni centri.

Posle samo osam dana primene naredbe i nakon što je grupa OCD podnela inicijativu Ustavnom sudu za ocenu njene ustavnosti,⁵⁴ ministar zdravlja je naredbu stavio van snage 14. maja 2020. godine.⁵⁵

U pogledu *dostupnosti*, treba proveriti da li su zakon na kome se zasniva osuđujuća presuda ili propis koji sadrži mere odstupanja od ljudskih prava bili dovoljno pristupačni onima na koje se odnose, odnosno da li su bili objavljeni (obnarodovani). ESLJP je ukazao da novinarsko izveštavanje ne može zameniti službeno objavljivanje teksta odluke, ili barem njene izreke, naglašavajući da samo objava koja potiče iz zvaničnog izvora može adekvatno i pouzdano ukazati na pravna pravila koja su primenljiva u datom slučaju.⁵⁶

Vanredno stanje proglašeno u Srbiji zbog pandemije bolesti COVID-19 stvorilo je izazove u pogledu blagovremenog i potpunog obaveštavanja jednog dela građana o propisima Vlade i drugih državnih organa. Propisi kojima su propisivane kazne za građane koji se ne pridržavaju epidemioloških mera menjani su vrlo često, ponekad i nekoliko puta nedeljno, a po pravilu su stupali na snagu odmah po objavljivanju u *Službenom glasniku Republike Srbije*. Propisi u vezi sa pandemijom bolesti COVID-19 bili su dostupni na veb-sajtu Vlade Srbije i veb-stranici elektronske baze zakona i drugih propisa Srbije (Pravno-informacioni sistem).⁵⁷ Jedina prilika da se građani koji nemaju pristup internetu informišu o usvojenim merama bile su dnevne konferencije Vladinog Kriznog štaba, na kojima su se uvedene mere čitale i ukratko objašnjavale, ponekad nepotpuno. Oni koji ne razumeju srpski jezik nisu imali mogućnost da se pouzdano informišu o sadržaju donetih mera.

Propisi kojima se određuju odstupanja od ljudskih prava treba da budu dovoljno *precizni i predvidljivi* kako bi omogućili pojedincima da postupaju u skladu sa njihovim normama. Uslovi za odstupanja od ljudskih prava moraju biti jasno definisani tako da zadovoljavaju standard zakonitosti, odnosno standard prema kojem svi zakoni moraju da budu dovoljno precizni da omoguće svakoj osobi – ako je potrebno, uz odgovarajuće savete – da predvidi, do stepena koji je razuman u datim okolnostima, posledice koje određena radnja može da izazove. S druge strane, to znači da propisi takođe moraju jasno razgraničiti obim diskrecionih ovlašćenja državnih vlasti i sprečiti njihovu samovolju.⁵⁸ Pojam *samovolje* ne treba poistovećivati sa pojmom nezakonitosti, već se mora šire tumačiti tako da uključuje elemente neprimerenosti, nepravde, nedostatka predvidljivosti i odgovarajućeg zakonskog postupka, kao i elemente razumnosti, neophodnosti i srazmernosti.⁵⁹

Tokom vanrednog stanja veći broj građana izneo je da su bili hapšeni i pritvarani zbog kršenja mere samoizolacije o kojoj nisu bili adekvatno obavešteni. Oni su tvrdili su da u lećima o merama zaštite od bolesti COVID-19, koje su dobili prilikom ulaska u zemlju, nije bilo precizirano da moraju ostati u svojim domovima ili da je napuštanje domova na određeno vreme kažnjivo po zakonu – ostajanje kod kuće bilo je samo preporučeno. Tako su građani kojima su dati leći, a ne naredbe o samoizolaciji, lišavani slobode u slučajevima kada su zaticani izvan svojih domova i držani u pritvoru nekoliko nedelja zbog sumnje da su prekršili odredbe Krivičnog zakonika kojima se inkriminiše nepostupanje po zdravstvenim propisima tokom epidemije.⁶⁰



Savet za monitoring

Napomena: Čak i u vanrednom stanju, vlasti su dužne da deluju u skladu sa važećim propisima, u potpunosti se pridržavajući ustanovljenih procedura, a građani o svojim obavezama moraju biti obaveštavani na zakonom propisan način. Državne vlasti ne smeju da koriste krizu kao izgovor za proizvoljno ponašanje, kao i za nesprovođenje i kršenje zvaničnih procedura i akata.

U vezi sa gorenavedenim primerom treba naglasiti da je članom 75 Zakona o zaštiti stanovništva od zaraznih bolesti propisano da se mere koje odredi sanitarni inspektor određuju pisanim rešenjem, a da se u izuzetnim okolnostima mogu narediti i usmenim rešenjem, što se mora zabeležiti u zapisniku o izvršenom sanitarnom nadzoru. ESLJP takođe ponavlja da, kako bi se udovoljilo zahtevu zakonitosti, lišavanje slobode mora biti u skladu sa postupkom propisanim materijalnim i procesnim pravilima nacionalnog prava.⁶¹

Sledi zaključak da je, u slučaju da su tvrdnje građana bile tačne, odnosno da je među hapšenim i pritvaranim građanima zbog sumnje da su kršili epidemiološke mere bilo onih koji o svojim obavezama prethodno nisu bili obavešteni na zakonom propisan način, nesumnjivo došlo do proizvoljnog ponašanja vlasti i kršenja prava tih građana na slobodu i bezbednost ličnosti.

51 Službeni glasnik Republike Srbije, br. 66/20.

52 Službeni glasnik Republike Srbije, br. 15/16, 68/20 i 136/20.

53 O kriterijumima za razlikovanje lišenja slobode od ograničenja slobode kretanja, pročitati više u: predmet *Guzzardi protiv Italije*, ESLJP, br. predstavke 7367/76, 6. novembar 1980, §§ 92-93.

54 Pročitati više na: www.bgcentar.org.rs/inicijativa-ustavnom-sudu-za-ocenu-ustavnosti-i-zakonitosti-naredbe-o-ogranicenu-kretanja-na-prilazima-otvorenom-prostoru-i-objektima-prihvatnih-centara-za-migrante-i-centara-za-azil/.

55 Službeni glasnik Republike Srbije, br. 74/20.

56 Predmet *Kasymakhunov i Saybatalov protiv Rusije*, ESLJP, br. predstavki 26261/05 i 26377/06, 14. mart 2013, §§ 92-93.

57 Dostupno na: www.pravno-informacioni-sistem.rs/fp/covid19.

58 Prema sudskoj praksi ESLJP, domaće pravo mora da omogući pravnu zaštitu od proizvoljnog uplitanja državnih vlasti u prava zajemčena EKLJP. U pitanjima koja se tiču osnovnih prava, bilo bi suprotno vladavini prava – jednom od osnovnih principa demokratskog društva sadržanom u EKLJP – da se zakonom ustanovljena diskreciona ovlašćenja izvršne vlasti izražavaju kao neograničena ovlašćenja. Prema tome, zakon mora dovoljno jasno da reguliše obim bilo kog diskrecionog prava koje se daje nadležnim organima i način njegovog vršenja. Predmet *Hasan i Chaush protiv Bugarske*, ESLJP, br. predstavke 30985/96, 26. oktobar 2000, § 84.

59 KLJP: Opšti komentar br. 35: Član 9 (Sloboda i bezbednost ličnosti), 16. decembar 2014, CCPR/C/GC/35, § 12. Isti stav u ovom pogledu zauzeo je i ESLJP. Pročitati, na primer: predmet *Saadi protiv Ujedinjenog Kraljevstva*, ESLJP [VV], br. predstavke 13229/03, 29. januar 2008, §§ 68-74.

60 Član 248 Krivičnog zakonika, Službeni glasnik Republike Srbije, br. 85/05, 88/05, 107/05, 72/09, 111/09, 121/12, 104/13, 108/14, 94/16 i 35/19.

61 Predmet *Mitrović protiv Srbije*, ESLJP, br. predstavke 52142/12, 21. mart 2017, § 40.

A4. Srazmernost odstupanja

Srazmernost (proporcionalnost) je osnovno načelo ograničenja ljudskih prava, kako u redovnim, tako i u vanrednim okolnostima. Njime se naglašava da ograničenja ljudskih prava mogu biti različita i stepenovana po intenzitetu, trajanju, teritorijalnoj i personalnoj primeni, da svako ograničenje u datom opsegu mora imati određeni legitimni cilj (prevladavajući javni interes koji treba zaštititi u datim okolnostima), da država mora voditi računa o ravnoteži između legitimnog cilja i nametnutih ograničenja i da bude u stanju da tu ravnotežu demonstrira.

Član 4 MPGPP i član 15 EKLJP sadrže identičnu odredbu prema kojoj države, u doba javne opasnosti koja ugrožava život nacije, mogu preduzeti mere odstupanja od svojih obaveza i to u najnužnijoj meri koju iziskuje hitnost situacije.

Koja je granica srazmernog odstupanja od ljudskih prava, odnosno „najnužnija mera“, zavisi od niza relevantnih faktora koji se moraju uzeti u obzir (priroda prava koja su pogođena odstupanjem, okolnosti koje su dovele do odstupanja i trajanje javne opasnosti). Iako državni organi imaju široko polje slobodne procene u ograničavanju ljudskih prava tokom krize, posebno u slučajevima kada među državama članicama Saveta Evrope nedostaje jedinstven pristup osetljivim pitanjima,⁶² to ne znači da oni uživaju neograničenu diskreciju.⁶³ Polje slobodne procene na nacionalnom nivou može biti predmet nadzora međunarodnih tela za zaštitu ljudskih prava.

Na početku pandemije bolesti COVID-19 brojne države su propisale mere za ograničavanje slobode kretanja građana, a u nekima od njih, među kojima je i Srbija, kršenje dugotrajnih zabrana kretanja i drugih epidemioloških mera sankcionisano je u krivičnim i prekršajnim postupcima. Na suprotnoj strani bile su države koje su celokupnom stanovništvu ili njegovim određenim kategorijama samo preporučivale da ostanu kod kuće. U nekim od ovih zemalja osnovne epidemiološke mere koje su se primenjivale na celokupno stanovništvo bile su fizičko distanciranje i obavezna upotreba zaštitne opreme na javnim mestima.⁶⁴

U aprilu 2020. godine, KLJP je naglasio da bi države članice, gde je to moguće, a uzimajući u obzir potrebu da se zaštite životi i zdravlje ljudi, trebalo da mere uvedene tokom pandemije bolesti COVID-19 kojima se zabranjuju aktivnosti relevantne za uživanje ljudskih prava iz MPGPP zamene manje restriktivnim merama koje omogućavaju sprovođenje takvih aktivnosti, podvrgavajući ih po potrebi zahtevima javnog zdravlja, kao što je fizičko distanciranje.⁶⁵

Zahtev srazmernosti odnosi se na trajanje, geografski i materijalni opseg vanrednog stanja, kao i na sve mere odstupanja koje se preduzimaju zbog vanrednog stanja.⁶⁶ Odstupanja moraju, koliko je to moguće, biti ograničena, a sve primenjene mere, uključujući sankcije predviđene za slučaj njihovog kršenja, moraju biti srazmerne interesu o kome je reč.⁶⁷ Drugim rečima, uvedena odstupanja moraju biti najmanje nametljivo moguće rešenje kojim se može postići željeni rezultat.⁶⁸

62 Predmet *S.H. i drugi protiv Austrije*, ESLJP [VV], br. predstavke 57813/00, 3. novembar 2011, § 53.

63 Predmet *A. i drugi protiv Ujedinjenog Kraljevstva*, § 173.

64 Pročitati više u: Agencija Evropske unije za osnovna prava (FRA), *Pandemija koronavirusa u EU - Implikacije na osnovna prava: sa fokusom na aplikacije za detektiranje kontakata*, Bilten br. 2, 2020, str. 19-21 (dostupno na: fra.europa.eu/sites/default/files/fra_uploads/fra-2020-coronavirus-pandemic-eu-bulletin-may_en.pdf).

65 KLJP: *Izjava o odstupanjima od Pakta u vezi sa pandemijom bolesti COVID-19*, § 2(b).

66 KLJP: *Opšti komentar br. 29*, § 4.

67 KLJP: *Izjava o odstupanjima od Pakta u vezi sa pandemijom bolesti COVID-19*, § 2(b).

68 Kancelarija Visokog komesara UN za ljudska prava (OHCHR): *Hitne mere i Covid-19: Smernice*, 27. april 2020, str. 1 (dostupno na: www.ohchr.org/_layouts/15/WopiFrame.aspx?sourceid=/Documents/Events/EmergencyMeasures_COVID19.pdf&action=default&DefaultItemOpen=1). Prema članu 20 Ustava Srbije, ljudska i manjinska prava zajemčena Ustavom mogu zakonom biti ograničena ako ograničenje dopušta Ustav, u svrhe radi kojih ga Ustav dopušta, u obimu neophodnom da se ustavna svrha ograničenja zadovolji u demokratskom društvu i bez zadiranja u suštinu zajemčenog prava. Pri ograničavanju ljudskih i manjinskih prava, svi državni organi, a naročito sudovi, dužni su da vode računa o suštini prava koje se ograničava, važnosti svrhe ograničenja, prirodi i obimu ograničenja, odnosu ograničenja sa svrhom ograničenja i o tome da li postoji način da se svrha ograničenja postigne manjim ograničenjem prava.

Da bi se moglo oceniti da li su vlasti uspostavile pravičnu ravnotežu između suprotstavljenih interesa, država bi trebalo da pruži adekvatno objašnjenje za usvajanje konkretnih mera odstupanja. U slučajevima kada ovo objašnjenje nedostaje i kada se zbog toga ne može zaključiti kojim se kriterijumima i razlozima država rukovodila prilikom utvrđivanja obima usvojenih odstupanja od ljudskih prava, smatraće se da zahtev srazmernosti nije ispunjen.

Odlučujući o žalbama građana protiv naredbe kojom je Federalni štab Civilne zaštite zabranio kretanje licima mlađim od 18 i starijim od 65 godina života na teritoriji Federacije Bosne i Hercegovine, Ustavni sud Bosne i Hercegovine utvrdio je da je došlo do povrede ljudskih prava ovih kategorija građana. Taj sud je smatrao da osporene mere ne ispunjavaju zahtev srazmernosti iz člana 2 Protokola br. 4 uz EKLJP, jer nije ukazano na čemu su zasnovane procene Federalnog štaba Civilne zaštite da pomenute kategorije građana na koje se mere odnose imaju veći rizik od zaraze ili prenosa bolesti COVID-19. Pored toga, ako je takav rizik i bio prisutan, nije razmatrano uvođenje blažih mera, a uvedene mere nisu bile strogo vremenski ograničene, niti je postojala obaveza da se redovno preispituju kako bi se osiguralo da traju samo onoliko koliko je potrebno, odnosno da ih treba ublažiti ili ukinuti čim to situacija dozvoli.⁶⁹

Sa stanovišta navedenih kriterijuma treba posmatrati odluku Vlade Srbije da odloži sve rokove u upravnim postupcima koji ističu tokom vanrednog stanja, a odnose se na preduzimanje upravnih radnji, okončanje upravnih postupaka i odlučivanje o podnetim pravnim lekovima. S obzirom na to da je Vladina uredba⁷⁰ propisala da će se ti rokovi produžiti za 30 dana nakon prestanka vanrednog stanja, bez ikakvih izuzetaka, nije bilo moguće delotvorno ostvariti pravo na pristup informacijama od javnog značaja koje se odnose na zdravlje stanovništva. Vlada nije pružila adekvatno objašnjenje za usvajanje ove neselektivne mere odstupanja, koja sve upravne postupke tretira na isti način, bez ikakvih izuzetaka u hitnim slučajevima.

Periodična preispitivanja opravdanosti dalje primene mera odstupanja su od posebnog značaja kada se mere primenjuju tokom dužeg vremenskog perioda.⁷¹ Opravdanost dalje primene tih mera može biti dovedena u pitanje činjenicom da su se promenile relevantne okolnosti koje su postojale u vreme uvođenja mera,⁷² ili činjenicom da je država ublažila druge mere uvedene radi postizanja istog cilja.

69 Odluka Ustavnog suda Bosne i Hercegovine, br. AP-1217/20, 22. april 2020 (dostupno na: www.ustavnisud.ba/dokumenti/AP-1217-20-1234093.pdf).

70 Uredba o primeni rokova u upravnim postupcima za vreme vanrednog stanja, *Službeni glasnik Republike Srbije*, br. 41/20 i 43/20.

71 Predmet *A.E. protiv Poljske*, ESLJP, br. predstavke 14480/04, 31. mart 2009, § 49.

72 Predmet *Villa protiv Italije*, ESLJP, br. predstavke 19675/06, 20. april 2010, §§ 47-49.

Od sredine marta do kraja 2020. godine, korisnicima domova za stare bio je zabranjen izlazak iz ovih ustanova.⁷³ Posete korisnicima su takođe bile zabranjene. Tokom ove višemesečne zabrane, država je ukinula ili ublažila mnoge druge epidemiološke mere koje su usvojene sa istim ciljem. Zabrana kretanja starijih osoba koje nisu bile smeštene u ustanovama socijalne zaštite prestala je da važi ukidanjem vanrednog stanja početkom maja 2020. godine, a tokom letnjih meseci u Srbiji su održani parlamentarni izbori, organizovane fudbalske utakmice, kao i javni skupovi na kojima je bilo dozvoljeno okupljanje velikog broja ljudi (do 500 u zatvorenom prostoru i bez ograničenja na otvorenom).⁷⁴

Osim što Vlada nije objasnila potrebu za kontinuiranom primenom strogih mera prema starijim osobama u ustanovama socijalne zaštite, gore pomenute okolnosti snažno sugerišu da je zabrana napuštanja domova za stare bila nesrazmerna u svom obimu.

Odsustvo pravnih mehanizama za osporavanje opravdanosti primene i obima mera odstupanja, a naročito nedostatak sudske kontrole nad merama kojima se odstupa od prava na slobodu i bezbednost⁷⁵ ili od slobode kretanja, vodiće neispunjenju zahteva srazmernosti.

U skladu sa članom 198 Ustava Srbije, zakonitost konačnih pojedinačnih akata kojima se odlučuje o pravu, obavezi ili interesu zasnovanom na zakonu podleže preispitivanju pred sudom u upravnom sporu, osim ako u određenom slučaju zakonom nije predviđena drugačija sudska zaštita.

Izbeglicama, tražiocima azila i migrantima bilo je zabranjeno napuštanje centara za azil i prihvatnih centara tokom čitavog vanrednog stanja u Srbiji (od 16. marta do 6. maja 2020). Vladinim aktima⁷⁶ nije bio propisan pravni mehanizam kojim se mogla osporavati opravdanost (produžene) primene ove mere.

S obzirom da je ovo odstupanje bilo utvrđeno opštim, a ne pojedinačnim aktima Vlade, sudska kontrola nad primenom pomenute mere nije mogla biti izvršena putem mehanizma iz člana 198 Ustava. Podnošenje ustavne žalbe u ovom slučaju takođe nije bilo moguće, jer se prema Ustavu Srbije (član 170) ustavna žalba može takođe podneti samo protiv pojedinačnih akata.

Jedini domaći pravni mehanizam za osporavanje navedene mere, koja se zbog načina i okolnosti njene primene mogla smatrati lišenjem slobode, bio je postupak za ocenu ustavnosti pred Ustavnim sudom. Međutim, odluka Ustavnog suda po ovom pitanju doneta je sredinom oktobra 2020. godine, odnosno nakon 7 meseci od početka primene navedene mere, što se ne može smatrati blagovremenim (hitnim) sudskim preispitivanjem.⁷⁷

Isti nedostatak postojao je i u odnosu na zabranu kretanja tokom vanrednog stanja koja je bila propisana za građane sa navršениh 65 i više godina života (ovaj slučaj je prikazan u nastavku).



Test srazmernosti mera odstupanja treba da odgovori na sledeća pitanja:

- da li je primena redovnih ograničenja ljudskih prava dovoljna za postizanje legitimnog cilja bez propisivanja mera odstupanja (da li su redovni zakoni dovoljni da odgovore na javnu opasnost);
- da li postoje blaže mere odstupanja kojima se može postići legitimni cilj;
- da li blaža, kraća, teritorijalno ili personalno ograničenija primena iste mere može postići legitimni cilj;
- da li je zvanično objašnjena potreba za odstupanjem;
- da li se mere odstupanja redovno preispituju u razumnim intervalima, u skladu sa gore navedenim kriterijumima, i
- da li su mere bile podvrgnute zaštitnim mehanizmima, npr. da li je moguće hitno preispitivanje mera odstupanja od strane suda.

A5. Nediskriminatorni efekat odstupanja

Načelom nediskriminacije zabranjuje se različito postupanje prema licima koja se nalaze u analognim ili relevantno sličnim situacijama, kao i jednako ili slično postupanje sa licima čije su situacije bitno različite, a da pritom ne postoji objektivno i razumno opravdanje za takvo diskriminatorno postupanje.⁷⁸

Prema članu 4 MPGPP, jedan od uslova koji bi trebalo ispuniti da bi se odstupanje od odredaba MPGPP smatralo opravdanim jeste da preduzete mere ne uključuju diskriminaciju zasnovanu na rasi, boji kože, polu, jeziku, veroispovesti ili društvenom poreklu. Iako član 26 ni druge odredbe MPGPP koje se odnose na nediskriminaciju nisu navedene u članu 4 stav 2 MPGPP, odnosno među odredbama od kojih se ne može odstupiti, prema stavu KLJP „postoje elementi ili dimenzije prava na nediskriminaciju od kojih se ni u kom slučaju ne može odstupiti”.⁷⁹ U sistemu EKLJP, zabrana diskriminacije (član 12) i opšta zabrana diskriminacije (član 1 Protokola br. 12) takođe nisu navedene kao prava od kojih su odstupanja nedopuštena. Ipak, određeni oblici diskriminacije mogu predstavljati ponižavajuće postupanje zabranjeno nederogabilnom odredbom člana 3 EKLJP, a kada ESLJP procenjuje da li su mere koje su primenjene kao odgovor na javnu opasnost „potrebne u najnužnijoj meri“ prema članu 15, on ispituje i to da li one neopravdano diskriminišu različite kategorije lica.⁸⁰

Može se zaključiti da se merama odstupanja od ljudskih prava ne sme vršiti diskriminacija na osnovu rase, boje kože, pola, starosti, veroispovesti, političkog ili drugog mišljenja, nacionalnog ili društvenog porekla, imovinskog stanja, kulture, jezika, psihičkog ili fizičkog invaliditeta, povezanosti sa nacionalnim manjinama ili na osnovu bilo kog drugog ličnog svojstva.

⁷³ Naredba o zabrani poseta i ograničenju kretanja u objektima ustanova za smeštaj starih, *Službeni glasnik Republike Srbije*, br. 28/20, 66/20 i 87/20.

⁷⁴ Naredba o zabrani okupljanja u Republici Srbiji na javnim mestima, *Službeni glasnik Republike Srbije*, br. 83/20.

⁷⁵ Predmet *Aksoy protiv Turske*, §§ 76-78. *Brannigan i McBride protiv Ujedinjenog Kraljevstva*, §§ 58-60.

⁷⁶ Odluka o privremenom ograničavanju kretanja tražilaca azila i iregularnih migranata smeštenih u centrima za azil i prihvatnim centrima u Republici Srbiji, *Službeni glasnik Republike Srbije*, br. 32/20, i Uredba o merama za vreme vanrednog stanja.

⁷⁷ Predmet *Kavala protiv Turske*, ESLJP, br. predstavke 28749/18, 10. decembar 2019, §§ 176-196; Predmet *Baş protiv Turske*, §§ 216 i 230.

⁷⁸ Predmet *Thlimmenos protiv Grčke*, ESLJP, br. predstavke 34369/97, 6. april 2000, § 44.

⁷⁹ KLJP: *Opšti komentar br. 29*, § 8.

⁸⁰ Biljana Braithwaite et al. (ur.), COVID-19 i njegov uticaj na ljudska prava, AIRE centar i Civil Rights Defenders, 2020, str. 134 (dostupno na: rolplatform.org/wp-content/uploads/2020/10/covid-guide-bcms.pdf); A. i drugi protiv Ujedinjenog Kraljevstva, § 190.

Ustav Srbije sadrži odredbe o zabrani diskriminacije na dva mesta. Prvo, zabrana diskriminacije sistematizovana je kao jedno od osnovnih načela u delu Ustava kojim se garantuju ljudska prava i slobode. Prema članu 21 Ustava, zabranjena je svaka diskriminacija, neposredna ili posredna, po bilo kom osnovu, a naročito na osnovu rase, pola, nacionalne pripadnosti, društvenog porekla, rođenja, veroispovesti, političkog ili drugog uverenja, imovinskog stanja, kulture, jezika, starosti i psihičkog ili fizičkog invaliditeta. Drugo, u okviru odredaba o odstupanjima od ljudskih i manjinskih prava u vanrednom i ratnom stanju, Ustav predviđa da mere odstupanja ne smeju da dovedu do diskriminacije na osnovu rase, pola, jezika, veroispovesti, nacionalne pripadnosti ili društvenog porekla.

U jednom predmetu pred Ustavnim sudom Srbije postavljeno je pitanje da li je postojala diskriminacija građana sa navršениh 65 i više godina života zbog posebno strogih ograničenja kretanja nametnutih toj kategoriji građana. Iznenadjujuće, Ustavni sud je u svojoj odluci naveo da osporena mera odstupanja doneta za vreme vanrednog stanja ne može biti preispitana iz perspektive zabrane diskriminacije na osnovu starosti, pošto član 202 Ustava ne navodi starost kao lično svojstvo, za razliku od člana 21 gde je to svojstvo navedeno.⁸¹

Premda se zaista može primetiti da člana 202 Ustava Srbije sadrži vrlo kratak i iscrpan spisak ličnih svojstava po osnovu kojih je zabranjena diskriminacija, to nije predstavljalo prepreku Ustavnom sudu da neposredno primeni odredbu član 21, koji ima rang osnovnog načela, ili odredbe potvrđenih međunarodnih ugovora (MPGPP, EKLP) u kojima je zabrana diskriminacije uvrštena u kategoriju ljudskih prava od kojih se može odstupiti samo u najnužnijoj mogućoj meri.

Ograničenje pojedinih ljudskih prava određenih kategorija stanovništva ne mora nužno predstavljati diskriminaciju. Na državi je da prepozna situacije u kojima je opravdano uvođenje strožih mera u cilju zaštite vrednijih prava, kao što su pravo na život i pravo na zdravlje. To znači postojanje više ograničenja u interesu ranjivih grupa, ali je u ovim slučajevima neophodno osmisliti ciljne mere kojima se uzimaju u obzir životni uslovi i ranjivost, i koje nikako ne prevazilaze svoj legitimni cilj.

U svetlu pandemije bolesti COVID-19, zabrana diskriminacije postojaće ako propisi i mere koje država propisuje i primenjuje radi zaštite zdravlja imaju diskriminatorni efekat, bilo zato što u većoj meri pogađaju pripadnike određenih grupa ili zato što ne uzimaju u obzir i nisu prilagođene potrebama i razlikama među različitim grupama.⁸²

Tokom vanrednog stanja u Srbiji proglašenog zbog pandemije bolesti COVID-19, Vlada i MUP su svojim aktima⁸³ zabranili kretanje na javnim mestima osobama sa navršениh 65 i više godina života. Zabrana je bila na snazi od 18. marta do 6. maja 2020. godine, sa nekoliko određenih termina kada je ova grupa građana mogla da izađe iz stanova u šetnju i kupovinu (uglavnom vikendom, u ranim jutarnjim satima). Za kršenje ove zabrane bila je predviđena krivična i prekršajna odgovornost. Za razliku od zabrane kretanja nametnute osobama sa navršениh 65 i više godina, za ostale građane koji su bili izloženi visokom zdravstvenom riziku od nastupanja teških posledica bolesti COVID-19 nisu bila propisana tako stroga ograničenja. Deset dana nakon zatvaranja (engl. *lockdown*) građana sa navršениh 65 i više godina života, Vlada je samo preporučila da se službe u verskim objektima obavljaju u odsustvu vernika, dok su teretane, saune, frizerski i kozmetički saloni i kockarnice radili do 1. aprila.

Zabrana kretanja stanovništva sa navršениh 65 i više godina života nije bila zasnovana na proceni posebnih okolnosti pojedinaca, koje se tiču njihovog zdravlja, higijenskih uslova u kojima žive i dr., već na opštoj oceni organa vlasti prema kojoj su, za razliku od mlađeg stanovništva, građani sa navršениh 65 i više godina bili u najvećem riziku od ispoljavanja teških oblika bolesti COVID-19 u slučaju infekcije, zbog „tipičnih“ hroničnih bolesti od kojih pate. U tom pogledu, nadležni organi vlasti nikada nisu objasnili razliku između osoba sa navršениh 65 i više godina života i onih mlađih od tog uzrasta koji boluju od teških hroničnih bolesti povezanih sa teškim ishodom bolesti COVID-19, a pritom su podvrgnuti mnogo blažim ograničenjima kretanja. Takođe nisu objasnili zašto su blaže mere (npr. obavezno fizičko distanciranje i nošenje zaštitne opreme izvan svojih domova, ili omogućavanje svakodnevnog napuštanja domova u vreme kada su osobe mlađe od 65 godina bile zatvorene) bile nedelotvorne za zaštitu ove populacije.

Uprkos svemu navedenom, Ustavni sud Srbije je u svojoj odluci iz sredine oktobra 2020. godine⁸⁴ zaključio da je zabrana kretanja građane sa navršениh 65 i više godina života bila ustanovljena radi zaštite njihovih života i zdravlja „u obimu u kojem je to bilo neophodno radi postizanja cilja njenog propisivanja.”

81 Odluka Ustavnog suda Republike Srbije, br. IUo-45/2020.

82 Biljana Braithwaite et al. (ur.), op. cit., str. 135.

83 Naredba o ograničenju i zabrani kretanja lica na teritoriji Republike Srbije, *Službeni glasnik Republike Srbije*, br. 34/20, 39/20, 40/20, 46/20 i 50/20 i Uredba o merama tokom vanrednog stanja.

84 Odluka Ustavnog suda Republike Srbije, br. IUo-45/2020.

B. Pozitivne obaveze države u doba krize

Pozitivne obaveze države uglavnom se odnose na podršku ranjivim grupama ili pojedincima u određenim okolnostima u cilju ostvarivanja ili zaštite njihovih ljudskih prava. Dok negativne obaveze u osnovi zahtevaju od države da se ne meša u vršenje prava, pozitivne obaveze zahtevaju određene pozitivne mere kako bi se određeno pravo u potpunosti ostvarilo i imalo pun efekat.⁸⁵

U zavisnosti od toga šta se očekuje od države, pozitivne obaveze se dele na materijalne i proceduralne. Materijalne pozitivne obaveze su one koje zahtevaju donošenje osnovnih mera koje su potrebne za puno uživanje garantovanih ljudskih prava (npr. utvrđivanje odgovarajućih pravila koja regulišu intervenciju policije, uređivanje postupka odobravanja, obavljanja i nadzora nad aktivnostima koje se smatraju opasnim, opremanje zatvora i drugih ustanova za lišenje slobode, pravno priznanje statusa transseksualaca itd.),⁸⁶ dok su proceduralne pozitivne obaveze one koje zahtevaju ustanovljavanje procedura na nacionalnom nivou radi bolje zaštite pojedinaca i one koje zahtevaju obezbeđivanje delotvornih pravnih lekova u slučaju kršenja ljudskih prava. Ove obaveze pružaju okvir za sagledavanje prava pojedinaca koji tvrde da su im povređena ljudska prava na delotvornu istragu i, u širem kontekstu, dužnost države da kreira krivično zakonodavstvo koje istovremeno ima odvratajući i delotvorni efekat.⁸⁷

Države obično imaju široko polje slobodne procene u odabiru načina na koji će ispunjavati svoje pozitivne obaveze.⁸⁸ ESLJP konstatuje da se, imajući u vidu poteškoće u upravljanju savremenim društvima, nepredvidivost ljudskog ponašanja i izbore koji se moraju praviti u smislu prioriteta i sredstava, obim tih obaveza mora tumačiti tako da vlastima ne nameće nemoguće ili nesrazmerno opterećenje.⁸⁹

S obzirom na vrlo ograničene resurse vakcina protiv koronavirusa, države bi trebalo da postave prioritete. Tako je, na primer, Strateška savetodavna grupa stručnjaka Svetske zdravstvene organizacije izdala preporuke o tome kojim kategorijama stanovništva u zemlji treba dati prioritet u vakcinisanju. Tu spadaju: zdravstveno osoblje i osoblje u domovima za negu sa visokim rizikom od zaraze, starije osobe i osobe sa visokim rizikom od smrtnog ishoda zbog postojećih bolesti, poput srčanih bolesti i dijabetesa. U drugoj fazi vakcinisanja, kako se bude proizvodilo više doza, trebalo bi obuhvatiti i grupe izložene manjem riziku od zaraze ili od ozbiljnih komplikacija bolesti.⁹⁰

Pre usvajanja zvaničnog plana imunizacije, predsednik Republike Srbije najavio je da će vojnici i policijski službenici biti među prioritetima za vakcinisanje, što je izazvalo nezadovoljstvo dela javnosti. Nakon toga, u januaru 2021. godine, usvojen je Operativni plan za imunizaciju u Republici Srbiji.⁹¹ Prema Planu, prva faza vakcinacije uključuje zaposlene u zdravstvenim ustanovama i domovima za starije, kao i neke kategorije starijih osoba. Druga faza uključuje kategorije starijih osoba koje nisu obuhvaćene prvom fazom, osobe koje imaju hronične bolesti i zaposlene u javnim i lokalnim institucijama i službama (npr. policijski službenici, nastavnici, profesori itd.). U trećoj fazi su migranti i tražioci azila u prihvatnim centrima i centrima za azil, stanovnici neformalnih naselja, beskućnici i vrlo siromašni građani, kao i zatvorenici stariji od 50 godina. Tek nakon nekoliko dana od početka vakcinacije, najviši javni zvaničnici pozvali su sve građane, bez obzira na to da li su u nekoj prioritetnoj grupi, da dođu do punktova za vakcinaciju i da se vakcinišu. Ova najava stvorila je velike gužve, pa je ta praksa prekinuta nakon nekoliko dana.⁹²

Krajem aprila 2020. godine Vlada Srbije donela je Uredbu o formiranju privremenog registra i načinu uplate jednokratne novčane pomoći svim punoletnim državljanima Republike Srbije u cilju smanjivanja negativnih efekata prouzrokovanih pandemijom bolesti COVID-19 izazvane virusom SARS-CoV-2.⁹³ Uredbom je bilo predviđeno da pravo na jednokratnu novčanu pomoć u iznosu od 100 evra u dinarskoj protivvrednosti imaju svi punoletni državljani Republike Srbije koji na dan stupanja na snagu Uredbe (24. aprila 2020. godine) imaju prebivalište na teritoriji Republike Srbije sa važećom ličnom kartom.

Ovu državnu meru oštro je kritikovala stručna javnost sa stanovišta zaštite ekonomskih i socijalnih prava građana i optimalne upotrebe resursa kojima država raspolaže. Naime, ovom merom nisu identifikovane kategorije stanovništva kojima je bila potrebna novčana pomoć, često u većem iznosu od gorenavedenog, već su finansijska sredstva države podjednako raspoređena svima, čak i onima kojima pomoć nije bila potrebna. S druge strane, uslovljavanje finansijske pomoći posedovanjem lične karte onemogućilo je pravno nevidljivim licima (bez ličnih dokumenata) da dobiju tu pomoć. Najzad, nije objašnjeno zašto su iz mogućnosti dobijanja novčane pomoći isključena deca, odnosno njihovi roditelji ili staratelji na osnovu dužnosti da se o njima staraju.

85 Pročitati više u: Jean-Francois, Akandji-Kombe, Pozitivne obaveze u okviru Evropske konvencije o ljudskim pravima - Vodič za primenu Evropske konvencije o ljudskim pravima, Savet Evrope, 2007, str. 5 i dalje (dostupno na: rm.coe.int/168007ff4d).

86 Prema Ustavu Srbije (član 21), ne smatraju se diskriminacijom mere koje država može uvesti radi postizanja pune ravnopravnosti lica ili grupe lica koja su suštinski u nejednakom položaju sa ostalim građanima.

87 Jean-François, Akandji-Kombe, op. cit., str. 16.

88 Države imaju pozitivne obaveze u pogledu velikog broja ljudskih prava. U ovom poglavlju fokus i primeri biće povezani sa obavezama države u oblastima ostvarivanja ekonomskih i socijalnih prava, kao i sa zabranom zlostavljanja.

89 Predmet Milanović protiv Srbije, ESLJP, br. predstavke 44614/07, 14. decembar 2010, § 84.

90 Uputstva Svetske zdravstvene organizacije za prioritarno korišćenje vakcina protiv COVID-19 u kontekstu ograničene ponude (engl. WHO SAGE Roadmap For Prioritizing Uses Of COVID-19 Vaccines In The Context Of Limited Supply), 13. novembar 2020, dostupno na: www.who.int/publications/m/item/who-sage-roadmap-for-prioritizing-uses-of-covid-19-vaccines-in-the-context-of-limited-supply.

91 Operativni plan vakcinacije protiv COVID-19 u Republici Srbiji je dostupan na: www.batut.org.rs/download/aktuelno/operativniPlan.pdf.

92 Pročitati na: nova.rs/vesti/drustvo/kad-drzava-planira-ili-kako-je-propao-plan-za-vakcinaciju/.

93 Službeni glasnik Republike Srbije, br. 60/20.

Komitet za ekonomska, socijalna i kulturna prava naglasio je da pandemija bolesti COVID-19 ima duboke negativne uticaje na uživanje ekonomskih, socijalnih i kulturnih prava, posebno prava na zdravlje najranjivijih grupa, a da države imaju obavezu da preduzmu mere za sprečavanje, ili bar za ublažavanje ovih uticaja. Komitet je podvukao da su starije osobe i osobe slabijeg zdravstvenog stanja posebno podložne ozbiljnim zdravstvenim posledicama u slučaju infekcije koronavirusom, a da su većem riziku od infekcije izložene osobe smeštene u ustanovama socijalne zaštite domskog tipa ili u zajednici, zatvorenici i osobe u pritvoru, kao i stanovnici neformalnih naselja ili drugih područja u kojima nedostaje odgovarajući pristup vodi, sapunu ili sredstvima za dezinfekciju.⁹⁴

Prema rezultatima istraživanja o stavovima organizacija civilnog društva (OCD) koje se bave pitanjima zaštite Roma, najveći broj ispitanika (95%) smatrao je da su pojedini građani romske nacionalnosti bili dodatno ugroženi usled mera uvedenih tokom vanrednog stanja.⁹⁵ Zbog ograničenja slobode kretanja bio je znatno ograničen pristup poslu i izvorima prihoda onima koji sakupljaju sekundarne sirovine i rade u neformalnoj ekonomiji ili imaju sezonske poslove. Na taj način su mnoge porodice ostale bez finansijskih sredstava za život, a nisu bile obuhvaćene državnim sistemskim merama za podršku građanima i privredi. Priznavanje prava na socijalnu pomoć bilo je nemoguće ili značajno otežano jer su centri za socijalni rad obustavili posete na terenu, a od nadležnog ministarstva nisu dobili uputstva o sprovođenju ovog postupka u novonastaloj situaciji.

Prema podacima istraživanja, 86% ispitanika, predstavnika romske nacionalnosti, našlo se u znatno težoj finansijskoj situaciji u odnosu na period pre pojave koronavirusa.⁹⁶ Nakon ukazivanja na probleme od strane OCD, neke jedinice lokalne samouprave su samostalno ili uz podršku Crvenog krsta Srbije preduzele određene aktivnosti kako bi ovim grupama građana obezbedile pristup nekim od osnovnih usluga, hrani i sredstvima za dezinfekciju.



Primer dobre saradnje organizacije civilnog društva i Zaštitnika građana

Po dobijanju informacija o stanju u romskim naseljima od organizacije A11 – Inicijative za ekonomska i socijalna prava, Zaštitnik građana je zajedno sa predstavnicima te OCD posetio 10 romskih naselja. Cilj terenskih poseta bio je, pre svega, da se direktnim radom na terenu utvrdi kakvi su higijenski uslovi u naseljima, posebno tokom epidemije, kakav je pristup vodi i električnoj energiji i kakve su potrebe stanovništva za obezbeđivanjem dodatnih mera pomoći u obliku paketa i socijalnih davanja. Zaštitnik građana je u svom izveštaju ukazao na veoma loše higijenske uslove u neformalnim romskim naseljima, nedostatak zdravstvene zaštitne opreme, nedovoljna finansijska sredstva i neadekvatne uslove za obrazovanje na daljinu za romsku decu.⁹⁷

Beskućnici su, isto kao i Romi koji žive u neformalnim naseljima, ostali bez adekvatnih i blagovremeno sprovedenih pozitivnih mera državne pomoći. U periodu od osam meseci, tj. od marta do novembra 2020. godine, Prihvatište za odrasla i stara lica u Beogradu odbilo je da primi 43 nova korisnika kojima je bio potreban privremeni smeštaj, a koje su u Prihvatište upućivali centri za socijalni rad u Beogradu.⁹⁸



Aktivnost OCD: Na intervencije nekoliko OCD, Prihvatište za odrasla i stara lica u Beogradu primilo je nekoliko novih korisnika i uspostavilo izolacioni blok sa svega devet kreveta. Nakon toga je grupa ovih OCD od Grada Beograda, kao osnivača Prihvatišta, zatražila hitnu pomoć beskućnicima u vreme pandemije, kao i sistemski pristup rešavanju problema nedovoljnih smeštajnih kapaciteta za smeštaj beskućnika. Sem toga, OCD su pozvale građane da beskućnicima doniraju odeću, obuću, čebad, vreće za spavanje, hranu, higijenske proizvode i novac (putem posebnog bankovnog računa).⁹⁹

Što se tiče pozitivnih obaveza države u kontekstu položaja osoba lišenih slobode, trebalo bi, u najmanjem, pratiti sledeće aspekte: postupanje službenih lica prema osobama lišenim slobode, njihovu zaštitu od ostalih pojedinaca, procesne garancije u slučajevima kada se krše njihova prava i uslove u ustanovama za lišenje slobode.

Obaveza službenih lica da profesionalno postupaju prema osobama lišenim slobode i procesne garancije povezane su sa obavezom države da svoj pravni sistem organizuje na način koji omogućava strogi nadzor i delotvornu kontrolu nad radom organa za sprovođenje zakona.¹⁰⁰ To podrazumeva obavezu obezbeđivanja odgovarajućih obuka za pripadnike policije i službi bezbednosti, kao i nadzor nad njihovim radom, s ciljem da se upotreba sile smanji u najvećoj mogućoj meri.

⁹⁴ Komitet za ekonomska, socijalna i kulturna prava: Izjava o pandemiji bolesti COVID-19 i ekonomskim, socijalnim i kulturnim pravima, 17. april 2020, E/C.12/2020/1 (dostupno na: undocs.org/E/C.12/2020/1).

⁹⁵ Tim Ujedinjenih nacija za ljudska prava i Tim za socijalno uključivanje i smanjenje siromaštva Vlade Republike Srbije: Uticaj COVID-19 na ugrožene grupe i rizične grupe - uzroci, ishodi i preporuke, Beograd, 2020, str. 8, (dostupno na: sociojalkukljucivanje.gov.rs/wp-content/uploads/2020/12/Posledice_Kovid-19_na_polozaj_osetljivih_grupa_i_grupa_u_riziku.pdf).

⁹⁶ Rezultate istraživanja agencije Ipsos Strategic Marketing o uticaju epidemije COVID-19 na rad sakupljača sekundarnih sirovina, sprovedenog u junu i julu 2020. godine, pročitati u: Sarita Bradaš et al., Uticaj epidemije COVID-19 na položaj i prava radnica i radnika u Srbiji uz poseban osvrt na radnike i radnice na prvoj liniji i u neformalnoj ekonomiji i višestruko pogođene kategorije, Fondacija Centar za demokratiju, Beograd, 2020, str. 43 (dostupno na: www.centaronline.org/sr/publikacija/1811/uticaj-epidemije-covid-19-na-polozaj-i-prava-radnica-i-radnika-u-srbiji).

⁹⁷ Poseban izveštaj Zaštitnika građana sa preporukama: Uslovi u romskim naseljima u situaciji vanrednog stanja i primene mera zaštite usled epidemije koronavirusa (COVID-19), 19. maj 2020. (dostupan na: www.ombudsman.rs/index.php/izvestaji/posebni-izvestaji/6608-19).

⁹⁸ Pročitati više na: www.a11initiative.org/grad-beograd-mora-hitno-da-pruzi-zastitu-beskućnicima-i-beskućnicima-u-vreme-pandemije/.
⁹⁹ Ibid.

¹⁰⁰ Jean-François, Akandji-Kombe, op. cit., str. 23.

Tokom vanrednog stanja u Srbiji, u medijima i na društvenim mrežama objavljen je video-snimak u kojem se videlo kako jedan policijski službenik udara šamare uhapšenom građaninu koji nije pružao otpor.

Ubrzo zatim, Sektor unutrašnje kontrole MUP-a je Prvom osnovnom javnom tužilaštvu u Beogradu podneo krivičnu prijavu protiv policijskog službenika zbog sumnje da je učinio krivično delo zlostavljanja i mučenja.¹⁰¹ Protiv osumnjičenog službenika pokrenut je i disciplinski postupak zbog teške povrede službene dužnosti i on je bio privremeno udaljen sa posla (suspendovan) do okončanja postupka. Ovaj slučaj bio je povod i da Zaštitnik građana kontroliše rad MUP-a i utvrdi da je postupanje policijskog službenika tokom hapšenja bilo neprofesionalno i ponižavajuće, preporučujući obuke policijskih službenika o važećim standardima ljudskih prava o zabrani mučenja, nečovečnih i ponižavajućih kazni i postupaka.¹⁰²

Međutim, Prvo osnovno javno tužilaštvo u Beogradu odbacilo je pomenutu krivičnu prijavu. U obrazloženju odluke, nadležni tužilac je naveo da mu je oštećeni građanin izjavio da se ne oseća zlostavljano niti mučeno, te da ne postoji subjektivni element krivičnog dela koje se osumnjičenom policijskom službeniku stavlja na teret. Smatrajući da je odbacivanje krivične prijave iz navedenih razloga neosnovano, Beogradski centar za ljudska prava podneo je inicijativu Višem javnom tužilaštvu u Beogradu da u ovom slučaju izda obavezno uputstvo Prvom osnovnom javnom tužilaštvu u Beogradu da ponovo pokrene predistražni postupak.¹⁰³



Savet za monitoring

Napomena: Prekomerno korišćenje sile od strane službenih lica nije dozvoljeno ni tokom vanrednog stanja, a kontrolni mehanizmi bi trebalo da i u doba vanrednog stanja sprovode delotvorne istrage navoda o mučenju i drugim oblicima zlostavljanja. Branitelji ljudskih prava ne treba da odustaju, već da u slučajevima zlostavljanja koje potiče od službenika koriste sva raspoloživa pravna sredstva kako bi dokazali nezakonitost i nedostatke u njihovom radu.

Iz gorenavedenog primera možemo zaključiti da je država efikasno preduzela prve korake i ispunila proceduralne pozitivne obaveze odmah pošto je došlo do kršenja prava. Sve neophodne radnje su sprovedene: podneta je krivična prijava i pokrenut je disciplinski postupak protiv osumnjičenog policijskog službenika, on je privremeno suspendovan sa dužnosti, a Zaštitnik građana je po sopstvenoj inicijativi sproveo postupak kontrole i utvrdio da je došlo do kršenja zabrane zlostavljanja, upućujući odgovarajuće preporuke. Nažalost, odbacivanje krivične prijave poništilo je prethodne pozitivne napore nadležnih organa. Iako je zloupotreba sile zabeležena video-snimkom i javno objavljena, nije usledilo tužilačko istraživanje slučaja. Međutim, Beogradski centar za ljudska prava je zatražio da se ponovo povede predistražni postupak, pa još uvek postoji nada da ovaj slučaj policijskog zlostavljanja neće proći nekažnjeno.

Postoji takođe pozitivna obaveza države da zaštiti pojedince, naročito one koji su lišeni slobode, u slučajevima kada nadležni organi znaju ili bi u relevantno vreme trebalo da znaju za postojanje stvarne i neposredne opasnosti po život ili ljudsko dostojanstvo koja potiče od krivičnih dela ili nekog ponašanja trećih lica. Ova obaveza je ustanovljena u presudi ESLJP *Osman protiv Ujedinjenog Kraljevstva*,¹⁰⁴ u kojoj se razmatralo ispunjenje obaveza države prema članu 2 EKLJP (zaštita prava

¹⁰¹ Član 137 Krivičnog zakonika Srbije.

¹⁰² Nalazi zaštitnika građana su dostupni na: www.ombudsman.rs/index.php/2012-02-07-14-03-33/6697-p-lici-s-i-sluzb-ni-n-z-ni-i-p-niz-v-uc-p-s-up-priv-d-nj.

¹⁰³ Pročitati više na: www.bgcentar.org.rs/prvo-osnovno-javno-tuzilastvo-u-beogradu-odbacilo-krivicnu-prijavu-protiv-policijskog-sluzbenika-koji-je-udarao-gradanina-na-sedistu-sluzbenog-automobila-za-vreme-vanrednog-stanja/.

¹⁰⁴ Predmet *Osman protiv Ujedinjenog Kraljevstva*, ESLJP, br. predstavke 23452/94, 28. oktobar 1998, § 116.

na život). U okviru tzv. *Osman testa*, treba odgovoriti na tri pitanja: (1) da li je žrtvi pretila stvarna i neposredna opasnost, (2) da li su vlasti za to znale ili je u relevantno vreme trebalo da znaju, i (3) da li su nadležne vlasti preduzele raspoložive mere iz svoje nadležnosti za koje se razumno moglo očekivati da će se njima izbeći opasnost. Odgovornost države postojaće ako mere iz tačke 3 nisu preduzete, a nadležni organi su znali ili je u relevantno vreme trebalo da znaju da postoji stvarna i neposredna opasnost od ozbiljnog kršenja ljudskih prava.

Gorepomenuta dužnost države i kriterijum odgovornosti važe i za slučajeve nasilja u porodici,¹⁰⁵ slučajeve u kojima je potrebno preduzeti posebne mere kako bi se osoba zaštitila od sebe same,¹⁰⁶ kao i u slučajevima smrti nastalih usled industrijskih, ekoloških i prirodnih katastrofa. Države imaju obavezu da preduzmu preventivne operativne mere kako bi zaštitile pojedince od konkretnih pretnji po život izazvanih opasnim situacijama, u kontekstu kako privatnih, tako i javnih aktivnosti, ako državni organi znaju ili je razumno očekivano da znaju za postojanje pretnje.¹⁰⁷

Od početka aprila 2020. godine, oko 140 korisnika Gerontološkog centra u Nišu zarazilo se koronavirusom, a više od 50 njih je preminulo zbog posledica te infekcije. Oko 40 zaposlenih provelo je mesec i po dana u karantinu, zaključano u prostorijama Centra zajedno sa korisnicima. Zvaničnici su objavili da je širenje koronavirusa među korisnicima bilo rezultat neprofesionalnog odnosa rukovodstva ustanove i čitavog niza neregularnosti (dozvoljavane su posete i izlasci korisnika, što je bilo suprotno zabrani kretanja, a postojale su i indicije da su se u početku krili simptomi bolesti kod nekih korisnika). Direktor ovog gerontološkog centra je ubrzo bio uhapšen zbog sumnje da je učinio teško krivično delo protiv zdravlja ljudi, a u oktobru 2020. godine protiv njega je podignuta optužnica.¹⁰⁸

Obaveza države da sprovodi nadzor nad opasnim aktivnostima i da preduzima preventivne mere kako bi zaštitila živote pojedinaca tokom pandemije bolesti COVID-19 odnosi se, između ostalog, i na adekvatnu zaštitu lekara i ostalog medicinskog i nemedicinskog osoblja koje radi na odeljenjima za lečenje od COVID-19.

Sindikata lekara i farmaceuta Srbije je nekoliko puta objavio da je tokom 2020. godine više od 70 lekara preminulo od posledica bolesti COVID-19, usled loše organizacije rada. Po tvrdnjama Sindikata, glavni razlozi za povećanu stopu smrtnosti lekara od posledica COVID-19 jesu nedovoljan broj zdravstvenih radnika, nedostatak opreme u „prvom talasu” pandemije, neadekvatna oprema, neadekvatni protokoli za testiranje u „zelenim zonama” i loše organizovan smenski rad zdravstvenih radnika u „crvenim zonama”.¹⁰⁹

Ne postoje zvanične informacije o tome da li državni organi proveravaju ove tvrdnje o kršenju ljudskih prava lekara. Zaštitnik građana je odbacio inicijativu jedne OCD o ovom pitanju tvrdeći da „nisu ispunjeni uslovi za pokretanje postupka kontrole rada Ministarstava zdravlja”.¹¹⁰

¹⁰⁵ Predmet *Talpis protiv Italije*, ESLJP, br. predstavke 41237/14, 2. mart 2017, §§ 99-131.

¹⁰⁶ Predmet *Fernandes de Oliveira protiv Portugala*, ESLJP [VV], br. predstavke 78103/14, 31. januar 2019, §§ 110-115. Smatra se da osobe sa mentalnim smetnjama predstavljaju naročito ranjivu grupu kojoj je neophodna zaštita od samopovređivanja. Predmet *Renolde protiv Francuske*, ESLJP, br. predstavke 5608/05, 16. oktobar 2008, § 84.

¹⁰⁷ Biljana Braithwaite et al. (ur.), op. cit., str. 21-22.

¹⁰⁸ Pročitati više na: insajder.net/sr/sajt/vazno/17894/ i rs.n1info.com/vesti/a656302-optuznica-protiv-bivseg-direktora-gerontoloskog-centra-nis/.

¹⁰⁹ Jedno od saopštenja Sindikata lekara i farmaceuta Srbije je dostupno na: www.sindikatlfs.rs/

panic-o-greskama-vise-od-70-mrtvih-doktora-rezultat-katastrofalne-organizacije/.

¹¹⁰ Pročitati više na: www.bgcentar.org.rs/zastitnik-gradana-ne-zeli-da-utvrdi-razloge-i-eventualne-propuste-koji-su-doveli-do-velike-smrtnosti-lekara-i-zdravstvenih-radnika-u-srbiji/.

Najzad, država ima dužnost da osobama koje su lišene slobode obezbedi adekvatne uslove smeštaja u svim ustanovama za lišenje slobode, a ako se ta dužnost ne ispuni, onda se takvi uslovi mogu kvalifikovati kao nečovečni i ponižavajući (npr. prenaseljene pritvorske jedinice, nehigijenski i nezdravi uslovi u zatvorima, psihijatrijskim ustanovama, centrima za azil i slično).

Obezbeđivanje adekvatnih materijalnih uslova smeštaja koji ne narušavaju ljudsko dostojanstvo jedan je od posebnih aspekata obaveze države da zatvorsko okruženje prilagodi fizičkim stanjima pojedinaca, što se pre svega odnosi na osobe koje boluju od ozbiljnih bolesti ili su nemoćne. To ne daje pravo ovim osobama da budu otpuštene iz ustanove u svakom slučaju, već se takva vrsta otpusta može tražiti samo kao krajnja mera, kada ne postoji nijedna druga mogućnost.¹¹¹

Krajem 2020. godine Zaštitnik građana je izdao preporuku za hitno premeštanje zatvorenika iz IV paviljona Kazneno-popravnog zavoda u Sremskoj Mitrovici u druge paviljone tog zavoda ili u druge ustanove za izvršenje krivičnih sankcija. Razlog za to su bili prenaseljeni kapaciteti i veoma loši materijalni i higijenski uslovi koji postoje već nekoliko godina u IV paviljonu. Ovaj problem je došao do izražaja tokom krize izazvane pandemijom bolesti COVID-19, budući da loši higijenski uslovi i prenaseljenost doprinose povećanom riziku od prenošenja infekcije.¹¹²

Kako se širenje bolesti COVID-19 pospešuje bliskim ljudskim kontaktima, Evropski komitet za sprečavanje mučenja i nečovečnog ili ponižavajućeg postupanja ili kažnjavanja (CPT) pozvao je države da ulože napore i pribegnu alternativama lišenju slobode, naročito u situacijama u kojima postoji prenaseljenost zatvorenih ustanova. Po stavu CPT, nacionalne vlasti bi u novonastalim okolnostima trebalo da još više koriste alternative pritvoru, preinačenje kazni, raniji otpust i probaciju, da preispituju potrebu za daljim prisilnim smeštajem psihijatrijskih pacijenata, da kada je god to adekvatno smeštaj korisnika u ustanovama socijalne zaštite domskog tipa zamene brigom o korisnicima u zajednici, kao i da se, u najvećoj mogućoj meri, suzdrže od pritvaranja migranata.¹¹³ Visoka komesarica UN za ljudska prava je takođe naglasila potrebu da za smanjivanjem broj lica lišenih slobode u zatvorenim ustanovama, predlažući otpuštanje onih koji su posebno osetljivi na koronavirus i prestupnika „niskog rizika”.¹¹⁴ Slične savete je državam uputio i Potkomitet UN za sprečavanje mučenja i drugih surovih, nečovečnih ili ponižavajućih postupanja i kažnjavanja (SPT).¹¹⁵

Služba za istraživanje Evropskog parlamenta je u junu 2020. godine objavila izveštaj u kojem su prikazane inicijative sprovedene u državama članicama Evropske unije radi umanjenja negativnog uticaja mera za sprečavanje širenja bolesti COVID-19 na zatvorenike.¹¹⁶ One su se kretale od dodatnih telefonskih kredita i uvođenja većeg broja telefonskih poziva (na primer u Belgiji, Francuskoj i Španiji), do fleksibilnijeg režima kojim je zatvorenima bilo dozvoljeno da dobijaju pakete sa hranom i provode više vremena na otvorenom (na primer u Češkoj).

Mere za smanjenje broja zatvorenika u Belgiji su obuhvatale ukidanje pritvora, pre vremena otpuštanja i obustave zatvorskih kazni, te je broj zatvorenika smanjen sa oko 10.900 na 9.635. Italija je takođe preduzela korake za smanjenje zatvorske populacije i donela propis koji je omogućio produženje „posebnog odsustva” iz zatvora. Osuđenima na kazne zatvora do 18 meseci bilo je dopušteno da ih do kraja 2020. godine služe u kućnim uslovima i pod elektronskim nadzorom, osim onima koji su podvrgnuti posebnom režimu nadzora, koji nemaju dom u kojem bi mogli da budu i onima koji su zatvoreni zbog specifičnih krivičnih dela, poput terorizma.¹¹⁷ U Češkoj su sudovi, kad god je bilo moguće, bili dužni da odlože početak izdržavanja nove kazne zatvora. U Irskoj, kako bi se umanjila prenaseljenost, oko 400 zatvorenika niskog rizika (što je oko 9% tamošnje zatvorske populacije) dobilo je privremeni otpust u zavisnosti od slučaja, na manje od mesec dana. Od ukupno 800 zatvorenika na Kipru, njih 114 je dobilo pre vremena otpust, a 10 ih je otpušteno na osnovu odluke zatvorskog odbora. U Austriji su zatvorske kazne do tri godine mogle da budu odložene sve dok traju zdravstvene mere, a broj zatvorenika je smanjen za oko 500.



Aktivnost OCD: Zbog prenaseljenosti i loših materijalnih uslova u većim ustanovama za izvršenje krivičnih sankcija u Srbiji, Beogradski centar za ljudska prava je u novembru 2020. godine podneo inicijativu narodnim poslanicima i Vladi da razmotre smanjenje zatvorske populacije pripremom i donošenjem zakona o amnestiji. Centar je predložio da se određene kategorije zatvorenika ranije otpuste sa izdržavanja kazne – najviše do tri meseca pre redovnog isteka kazni, ocenjujući da bi to značajno rasteretilo kapacitete ustanova za izvršenje krivičnih sankcija i obezbedilo bolje uslove za primenu higijenskih i zaštitnih mera protiv širenja koronavirusa.¹¹⁸ Po ovom pitanju se još uvek ništa nije preduzelo.

¹¹¹ Jean-François, Akandji-Kombe, op. cit., str. 30-31.

¹¹² Pročitati više na: www.ombudsman.rs/index.php/2012-02-07-14-03-33/6927-z-sh-i-ni-gr-d-n-svi-sud-ni-lici-u-pz-sr-s-i-r-vic-b-zb-di-i-s-sh-u-s-l-du-s-pr-pisi.

¹¹³ CPT: Izjava o principima vezanim za tretman lica lišenih slobode u kontekstu pandemije zaraze koronavirusom (COVID-19), CPT/Inf(2020)13, 20. mart 2020. (dostupno na: rm.coe.int/16809cff4b).

¹¹⁴ Izjava Visoke komesarke UN za ljudska prava: Potrebne hitne mere kako bi se sprečilo da COVID-19 „galopira kroz zatvorene ustanove”, 25. mart 2020. (dostupno na: www.ohchr.org/en/NewsEvents/Pages/DisplayNews.aspx?NewsID=25745&LangID=e).

¹¹⁵ SPT: Savet Potkomiteta državama ugovornicama i nacionalnim mehanizmima za sprečavanje mučenja u vezi sa pandemijom bolesti COVID-19, CAT/OP/10, 7. april 2020. (dostupno na: undocs.org/CAT/OP/10).

¹¹⁶ Evropski parlament: Koronavirus i zatvori u EU - mere država članica za smanjenje širenja virusa, PE 651.976, jun 2020. (dostupno na: [www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/BRIE/2020/651976/EPRS_BRI\(2020\)651976_EN.pdf](http://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/BRIE/2020/651976/EPRS_BRI(2020)651976_EN.pdf)).

¹¹⁷ FRA: Pandemija koronavirusa u EU - implikacije na osnovna prava: fokus na socijalna prava, Bilten br. 6, str. 28 (dostupno na: fra.europa.eu/sites/default/files/fra_uploads/fra-2020-coronavirus-pandemic-eu-bulletin-november_en.pdf).

¹¹⁸ Pročitati više na: www.bgcentar.org.rs/inicijativa-za-donosenje-zakona-o-amnestiji-u-hitnom-postupku/.

III KONTROLNI I NADZORNI MEHANIZMI ZA ZAŠTITU LJUDSKIH PRAVA U DOBA KRIZE

A. Parlamentarni nadzor

Opšte je pravilo da parlament, kao zakonodavno telo, proglašava vanredno stanje i propisuje mere kojima se odstupa od ljudskih prava. Značaj ovog pravila je u tome zato što se odluke u parlamentu uvek donose većinom glasova (prostom većinom, kvalifikovanom ili apsolutnom) i što donošenju odluka prethodi rasprava na kojoj se mogu izneti različiti predlozi i mišljenja o predlozima odluka. Na ovaj način upravljanje krizama može se smatrati transparentnim.

Nedavni primer iz Hrvatske ilustruje važnost demokratske rasprave u doba krize nastale zbog pandemije bolesti COVID-19. Naime, 35 poslanika Hrvatskog sabora tvrdilo je da su amandmani Poslovnika koji su usvojeni u aprilu 2020, a koji su se primenjivali tokom pandemije i podrazumevali kraće vreme za rasprave i pauze, ograničen broj poslanika u Saboru i suspendovanje prava na repliku, nesrazmerno ograničili poslanike u obavljanju svojih funkcija. Ustavni sud Hrvatske je zaključio da su mere imale legitimni cilj, ali da ograničenja predstavnika u Saboru u obavljanju njihovih prava i dužnosti nisu bila objektivna i razumno opravdana.¹¹⁹

Imajući na umu da se u izuzetnim situacijama poslanici u parlamentu ne mogu sastajati, postoje slučajevi u kojima odluke o proglašenju vanrednog stanja i odstupanja od mera mogu propisati drugi državni ograni umesto parlamenta. U takvoj situaciji, parlament mora da se sastane što je pre moguće i da preispita – potvrdi ili ukine – odluke koje je ranije donela izvršna vlast. Parlament treba uvek da ima ovlašćenje da ukine vanredno stanje i promeni ili ukine mere odstupanja ako smatra da standardi ljudskih prava nisu ispoštovani. Nakon ukidanja vanrednog stanja, parlament bi trebalo da ima ovlašćenje da pokrene suštinsku, detaljnu istragu mera koje je usvojila izvršna vlast kako bi identifikovao zloupotrebe i ukazao kako se drugačije moglo postupiti.¹²⁰

Raspuštanje parlamenta nikada ne bi trebalo da bude odgovor na vanrednu situaciju, a ako mandat saziva ističe tokom njenog trajanja treba ga produžiti dok ne bude moguće organizovati izbore.¹²¹

Za razliku od Hrvatske, u Srbiji nije bilo demokratske parlamentarne debate skoro tokom čitavog trajanja vanrednog stanja. Sednice Skupštine nisu održavane samo zato što je predsednica Narodne skupštine procenila da to telo nije u mogućnosti da se sastane. Na osnovu te procene, predsednik Republike, predsednica Vlade i predsednica Narodne skupštine proglasili su vanredno stanje umesto narodnih poslanika.¹²² Ubrzo nakon proglašenja vanrednog stanja, 23. marta 2020. godine, osam opozicionih poslanika je podnelo zahtev predsednici Narodne skupštine da se to telo hitno sastane,¹²³ što se, međutim, nije desilo.

U vezi sa koncentracijom moći u rukama samo jednog poslanika, Ustavni sud Republike Srbije naveo je da „nema ustavno, niti drugo pravno merilo na osnovu kojeg bi mogao dovesti u pitanje obaveštenje predsednika Narodne skupštine da parlament nije bio u mogućnost da se sastane“, kao i da ni u jednom pravnom aktu „nije predviđena obaveza predsednika Narodne skupštine da sazove ovo telo radi proglašenja vanrednog stanja pre nego što samostalno proceni da li je Narodna skupština u mogućnost da se sastane“.¹²⁴

Narodna skupština Republike Srbije se prvi put sastala 28. aprila 2020. godine, odnosno 43 dana nakon proglašenja vanrednog stanja. Na toj sednici je potvrđena Odluka o proglašenju vanrednog stanja i sve ranije donete mere kojima se odstupalo od ljudskih prava.

Glavno je pitanje da li je bilo moguće ranije organizovati sednicu Skupštine, s obzirom na činjenicu da su se čak i suđenja u krivičnim postupcima održavala putem videokonferencijskih veza.¹²⁵

Parlamenti širom sveta su morali da prilagode svoj rad uslovima pandemije. Neki su održavali plenarne sednice i sednice odbora sa minimalnim kvorumom čiji je sastav odražavao parlamentarne grupe, dok je veliki broj njih organizovao sednice „na daljinu“ i glasanja putem videokonferencija, korišćenjem platformi Skype, Zoom i slično.¹²⁶

¹¹⁹ Odluka je dostupna na: [sljeme.usud.hr/usud/praksaw.nsf/C12570D30061CE54C12586080035A65C/\\$FILE/U-I-4208-2020.pdf](http://sljeme.usud.hr/usud/praksaw.nsf/C12570D30061CE54C12586080035A65C/$FILE/U-I-4208-2020.pdf).

¹²⁰ Biljana Braithwaite et al. (ur.), op. cit., str. 160-161.

¹²¹ Ibid., str. 161. Po Ustavu Srbije (član 109), Narodna skupština ne može biti raspuštena tokom ratnog ili vanrednog stanja, a u slučaju proglašenja ratnog ili vanrednog stanja ponovo se uspostavlja njena puna nadležnost, koja traje do okončanja tog stanja.

¹²² Rešenje Ustavnog suda Republike Srbije, br. IUo-42/2020, str. 9 (dostupno na: www.ustavni.sud.rs/Storage/Global/Documents/Misc/I%20D0%A3%D0%BE-42-2020.pdf).

¹²³ Pročitati na: dostajebilo.rs/blog/2020/03/23/osam-poslanika-potpisalo-zahtev-za-sednicu-skupstine-i-vracanje-srbije-u-ustavni-okvir/.

¹²⁴ Rešenje Ustavnog suda Republike Srbije, br. IUo-42/2020, str. 9-10.

¹²⁵ Pročitati: supra, str. 14.

¹²⁶ Pročitati više na: www.ipu.org/country-compilation-parliamentary-responses-pandemic.

B. Sudska kontrola

U doba krize, pravosuđe se može suočiti sa nemogućnošću funkcionisanja u punom kapacitetu, te je onda neophodno odrediti prioritete u radu sudova i javnih tužilaštava.

Tokom vanrednog stanja u Srbiji, na osnovu zaključka Visokog saveta sudstva od 18. marta 2020. godine,¹²⁷ održavana su samo suđenja koja ne trpe odlaganje.

U krivičnoj materiji, to su suđenja u sledećim predmetima: u kojima je određen ili se traži određivanje pritvora, koja se vode za krivična dela nedozvoljene trgovine, nasilja u porodici, nepostupanja po zdravstvenim propisima za vreme epidemije i prenošenja zarazne bolesti, koja se vode za krivična dela izvršena za vreme vanrednog stanja i u vezi sa vanrednim stanjem, koja se vode protiv maloletnih učinilaca krivičnih dela i u kojima je maloletno lice žrtva krivičnog dela protiv polne slobode, kao i u kojima postoji opasnost od zastarelosti.

U građanskoj materiji, predmeti za koje se smatralo da ne trpe odlaganje su oni u kojima je trebalo da se odluči o privremenim merama (njihovom određivanju, produženju ili ukidanju), o merama zaštite od nasilja u porodici, o zabrani rasturanja štampe i širenja informacija u sredstvima javnog informisanja, o zadržavanju lica u psihijatrijskoj ustanovi, kao i predmeta izvršenja na osnovu izvršnih isprava u vezi sa porodičnim odnosima.

Države moraju obezbediti da sudovi nastave da rade u što većem obimu tokom krize kako bi se građanima omogućilo da pred njih iznose povrede svojih ljudskih prava, prouzrokovane proizvoljnom ili nepravilnom primenom zakona, i da traže njihovu zaštitu. Da li su mere odstupanja bile podvrgnute zaštitnim mehanizmima, npr. da li je bila moguća sudska kontrola uvedenih mera, ispitaće i ESLJP u okviru analize toga da li je država prekoračila obim najnužnijih ovlašćenja iz člana 15 EKLJP.¹²⁸

Sudsku kontrolu treba da sprovode redovni sudovi (krivični sudovi, prekršajni sudovi, upravni sudovi i drugi), koji imaju nadležnost da kontrolišu primenu zakona i ostalih akata prema građanima, ali ne i da ih stavljaju van snage, što je ekskluzivna nadležnost Ustavnog suda.

Na osnovu člana 63 Zakona o Ustavnom sudu,¹²⁹ ako se u postupku pred sudom opšte ili posebne nadležnosti postavi pitanje saglasnosti zakona ili drugog opšteg akta sa Ustavom, opšteprihvaćenim pravilima međunarodnog prava, potvrđenim međunarodnim ugovorima ili zakonom, sud će, ako oceni osnovanim takvo pitanje, zastati sa postupkom i pokrenuti postupak za ocenu ustavnosti ili zakonitosti tog akta pred Ustavnim sudom.

Ovlašćenje sudova da pred Ustavnim sudom pokrenu postupak za ocenu ustavnosti zakona i ostalih akata se veoma retko koristi u praksi.

Veoma značajan pravni instrument pred pravosudnim organima u doba krize jesu privremene mere, koje se mogu zahtevati kako bi se privremeno odložilo sprovođenje odluke nadležnog organa ako postoji ozbiljan rizik od nenadoknadivog kršenja ljudskih prava.

Prema Zakonu o upravnim sporovima Republike Srbije¹³⁰ (član 23), tužilac ima pravo da zahteva od Upravnog suda da odloži izvršenje konačnog upravnog akta kojim je meritorno odlučeno u upravnoj stvari do donošenja sudske odluke, ako bi izvršenje tog upravnog akta nanelo tužiocu štetu koja bi se teško mogla nadoknaditi, a odlaganje nije protivno javnom interesu, niti bi se odlaganjem nanela veća ili nenadoknativa šteta protivnoj stranci, odnosno zainteresovanom licu.

Izuzetno, stranka iz upravnog postupka može tražiti od Upravnog suda odlaganje izvršenja upravnog akta i pre podnošenja tužbe: (1) u slučaju hitnosti, (2) kada je izjavljena žalba koja po zakonu nema suspenzivno dejstvo, a postupak po žalbi nije okončan.

U oba slučaja, Upravni sud odlučuje rešenjem, najkasnije u roku od pet dana od dana prijema zahteva.

C. Ustavnosudska kontrola

Kada se propisi o ljudskim pravima usvajaju u hitnom postupku, bez prethodne javne rasprave, a nekada i izvan parlamenta, što je tipično za doba krize, postoji pojačan rizik od sistematskog kršenja ljudskih prava građana koja proizlaze iz tih propisa. Zbog toga je u takvim vremenima primarna uloga Ustavnog suda da kontroliše ustavnost usvojenih propisa i njihovu usklađenost sa standardima ljudskih prava, naročito u slučaju proglašenja vanrednog stanja koje može dovesti do neravnoteže između najviših organa vlasti u korist egzekutive. Odluke lokalnih organa vlasti takođe mogu biti predmet ustavnosudske kontrole.

Ustavni sud može vršiti ovu vrstu nadležnosti na osnovu inicijativa koje potiču od građana, ili na osnovu predloga državnih organa i funkcionera koji su ovlašćeni da pokreću postupke za ocenu ustavnosti (npr. narodni poslanici). Međutim, Ustavni sud može i po službenoj dužnosti, tj. bez bilo čije inicijative, pokrenuti postupak ocene ustavnosti ako smatra da je neki propis u suprotnosti sa Ustavom, opšteprihvaćenim pravilima međunarodnog prava ili potvrđenim međunarodnim ugovorima o ljudskim pravima.¹³¹

Još jedna važna nadležnost Ustavnog suda je odlučivanje o ustavnim žalbama. Obraćanje Ustavnom sudu po ovom osnovu je dopušteno samo građanima čija su ljudska prava prekršena, a neophodno je i da su prethodno iskorišćena sva raspoloživa pravna sredstva za njihovu zaštitu pred upravnim organima i sudovima¹³² (Ustavni sud je poslednja nacionalna instanca za zaštitu ljudskih prava). Poslednji uslov može da spreči pristup ustavnosudskoj zaštiti nedeljama i mesecima, a nekada i godinama, sve dok se postupci pred upravnim organima i sudovima ne završe. Ipak, sprečavanje sistemskog kršenja ljudskih prava u doba krize često će zavisiti i od blagovremenosti rada samog Ustavnog suda.

¹²⁷ Dostupno na: vss.sud.rs/sr-lat/saop%C5%A1tenja/va%C5%BEno-saop%C5%A1tenje-0.

¹²⁸ Predmet Brannigan i McBride protiv Ujedinjenog Kraljevstva, §§ 61-65; Aksoy protiv Turske, §§ 79-84.

¹²⁹ Službeni glasnik Republike Srbije, br. 109/07, 99/11, 18/13, 40/15 i 103/15.

¹³⁰ Službeni glasnik Republike Srbije, br. 111/09.

¹³¹ Član 168 Ustava Republike Srbije.

¹³² Član 170 Ustava Republike Srbije.

Tokom vanrednog stanja u Republici Srbiji (od 15. marta do 6. maja 2020), Ustavnom sudu je podneto 66 inicijativa za pokretanje postupaka ocene ustavnosti akata o proglašenju vanrednog stanja i mera kojima se odstupalo od ljudskih prava. Prva odluka Ustavnog suda po ovim inicijativama doneta je krajem maja, a odnosila se na pitanje da li je postupak proglašenja vanrednog stanja bio u saglasnosti sa Ustavom.¹³³ Sledeća odluka je doneta sredinom oktobra i to je bila jedina odluka koja se ticala ustavnosti mera odstupanja od ljudskih prava tokom epidemije COVID-19.¹³⁴ Odluka Ustavnog suda o inicijativama koje se odnose na ustavnost tzv. *Skype* suđenja¹³⁵ nije objavljena do kraja 2020. godine.

D. Nadzor nezavisnih institucija za ljudska prava

Tokom krize, kada ljudska prava mogu biti podložna odstupanjima, nezavisne institucije poput Zaštitnika građana, Poverenika za informacije od javnog značaja i zaštitu podataka o ličnosti i Poverenika za zaštitu ravnopravnosti bi trebalo da pojačano realizuju svoje aktivnosti. Osim što postaju vidljivije u javnosti, građani se time podstiču da im se obrate i pokrenu njihov rad i aktivnosti. Pored građana, njima se često obraćaju i OCD, koje su njihovi prirodni saveznici i partneri i u kriznim, i u redovnim okolnostima. Branitelji ljudskih prava mogu pokrenuti formalne postupke pred nezavisnim institucijama podnošenjem pritužbi i žalbi, ili ih mogu obavestiti na manje formalan način o potencijalnim nezakonitim radnjama i inicirati njihovo postupanje po službenoj dužnosti.

Zaštitnik građana (ombudsman) je nezavistan državni organ, zadužen da štiti i unapređuje poštovanje ljudskih sloboda i prava. Zaštitnik građana kontroliše da li organi uprave postupaju prema građanima u skladu sa zakonom i ostalim propisima, kao i da li se pridržavaju načela dobre uprave. Organi uprave imaju zakonom uspostavljenu obavezu da sarađuju sa Zaštitnikom građana, omoguće mu pristup svojim prostorijama i stave na raspolaganje sve podatke, bez obzira na stepen tajnosti, kada je to od interesa za postupak koji se vodi.

Zaštitnik građana pokreće postupke kontrole nad organima uprave na osnovu pritužbi građana ili na osnovu sopstvene inicijative. Ako Zaštitnik građana utvrdi da postoje nepravilnosti u radu organa uprave, on će mu uputiti preporuku o tome kako bi uočeni nedostatak trebalo otkloniti.

Zaštitnik građana ima određene nadležnosti i u normativnoj sferi. Ima pravo predlaganja zakona iz svoje nadležnosti, pravo da Vladi, odnosno Skupštini, podnese inicijativu za izmenu ili dopunu zakona i drugih propisa i opštih akata ako smatra da do povrede prava građana dolazi zbog nedostataka u propisima, kao i parvo da inicira donošenje novih zakona, drugih propisa i opštih akata kada smatra da je to od značaja za ostvarivanje i zaštitu prava građana. Zaštitnik je ovlašćen i da daje mišljenja Vladi i Skupštini na predloge zakona i drugih propisa, ako se njima uređuju pitanja koja su od značaja za zaštitu prava građana, ali i da pokrene postupak pred Ustavnim sudom za ocenu ustavnosti i zakonitosti zakona, drugih propisa i opštih akata.

Istovremeno, Zaštitnik građana obavlja poslove Nacionalnog mehanizma za prevenciju torture (NPM), shodno Opcionom protokolu uz Konvenciju protiv mučenja i drugih surovih, neljudskih ili ponižavajućih postupanja i kažnjavanja (OPCAT).¹³⁶ NPM je ovlašćen da redovno proverava tretman lica lišenih slobode u zatvorenim ustanovama, da daje preporuke nadležnim organima u cilju poboljšanja tretmana i položaja ovih lica, kao i da podnosi predloge i daje mišljenja u vezi sa važećim ili predloženim zakonima. Kako bi omogućili vršenje ovlašćenja NPM, nadležni organi su dužni da dozvole pristup svim pritvorskim ustanovama, njihovim instalacijama, objektima i informacijama. NPM ima slobodu izbora mesta koja želi da poseti i lica sa kojima želi da obavi nesmetani razgovor. Prilikom vršenja ove dužnosti, odnosno u procesu monitoringa nad radom zatvorenih ustanova, Zaštitnik građana obično sarađuje sa specijalizovanim OCD.

Uprkos obavezi saradnje i kršeći OPCAT i Zakon o Zaštitniku građana, Ministarstvo za rad, zapošljavanje, boračka i socijalna pitanja je u oktobru 2020. godine zabranilo NPM da poseti tri ustanove socijalne zaštite domskog tipa pod izgovorom da posete nisu bezbedne za korisnike. Na ovaj način je korisnicima ovih zatvorenih ustanova bila uskraćena mogućnost adekvatne zaštite njihovih prava i prevencija mučenja i drugih oblika zlostavljanja.¹³⁷

Za razliku od situacije sa NPM, isto ministarstvo je dozvolilo članovima i zamenicima biračkih odbora da uđu u ustanove socijalne zaštite za odrasle i starije radi omogućavanja glasanja njihovim korisnicima.¹³⁸ Ne dovodeći u pitanje važnost biračkog prava, vredni se podsetiti da od zabrane mučenja i drugih oblika zlostavljanja nisu dopuštena nikakva i da se ova zabrana mora striktno poštovati i u doba krize. Kao što su bila pripremljena posebna uputstva za proceduru glasanja, tako je Ministarstvo trebalo da, u saradnji sa NPM, precizira način sprovođenja poseta ustanovama socijalne zaštite koji bi zadovoljio oba zahteva – zdravstvenu bezbednost korisnika ustanova i ostvarivanje preventivne uloge NPM.

¹³³ Rešenje Ustavnog suda Republike Srbije, br. IUo-42/2020.

¹³⁴ Rešenje Ustavnog suda Republike Srbije, br. IUo-45/2020.

¹³⁵ Pročitati: supra, str. 14.

¹³⁶ OPCAT je dostupan na: www.ohchr.org/EN/ProfessionalInterest/Pages/OPCAT.aspx.

¹³⁷ Izjave Zaštitnika građana su dostupne na: www.ombudsman.rs/index.php/2011-12-25-10-17-15/2011-12-26-10-05-05/6808-1-18 i www.ombudsman.rs/index.php/2011-12-25-10-17-15/2011-12-26-10-05-05/6847-z-sh-i-ni-u-gr-d-n-u-b-vlj-nju-p-sl-v-np-n-guc-n-s-v-riv-nj-nd-u-us-n-v-s-ci-ln-z-sh-i-d-s-g-ip.

¹³⁸ Instrukcija Ministarstva o načinu rada ustanova socijalne zaštite za smeštaj korisnika i organizacija socijalne zaštite za pružanje usluge domskog smeštaja odraslih i starijih prilikom glasanja birača/korisnika usluge smeštaja na izborima za narodne poslanike Narodne skupštine, koji se održavaju 21. juna 2020. godine, dostupna je na: www.minrzs.gov.rs/sites/default/files/2020-06/2020.06.18.%20Instrukcija%20026.pdf.

Zaštitnik građana je za vreme nedavnog vanrednog stanja sproveo veliki broj aktivnosti po sopstvenoj inicijativi, pritužbama građana i u okviru mandata NPM.

Mnoge važne inicijative sprovedene su sa određenim zakašnjenjem. Tako, na primer, tek nakon 23 dana pošto je zabrana kretanja stupila na snagu, Zaštitnik građana je zahtevao od opština da dozvole razvedenim roditeljima da, u skladu sa odlukom suda o viđanju dece sa roditeljem sa kojim dete ne živi, mogu da viđaju svoju decu i tokom zabrane kretanja.¹³⁹ Potom, 43 dana nakon uvođenja zabrane kretanja, Zaštitnik građana je podneo inicijativu da se izmeni Uredba o merama za vreme vanrednog stanja tako da se zabrana kretanja ne odnosi na žrtve nasilja u porodici koje su prinuđene da napuste domove da bi se zaštitile.¹⁴⁰ U ovoj inicijativi, Zaštitnik se pozvao na ranije objavljenu izjavu Specijalnog izvestioca UN za nasilje nad ženama od 27. marta 2020.¹⁴¹ Umesto da obavlja kontrolne postupke, Zaštitnik građana bi često zamolio nadležna ministarstva da obave kontrolu i da ga obaveste o nalazima, što ne predstavlja direktan spoljni nezavisni nadzor, već pre akt saradnje, odnosno zahtev za vršenjem inspeksijskog nadzora.

Sa fokusom na mere zaštite protiv koronavirusa, NPM je za vreme vanrednog stanja posetio sledeće zatvorene ustanove: Okružni zatvor u Beogradu, Kazneno-popravni zavod u Beogradu, Kazneno-popravni zavod u Beogradu – Padinskoj Skeli, Prihvatilište za strance Ministarstva unutrašnjih poslova u Padinskoj Skeli, Kazneno-popravni zavod u Sremskoj Mitrovici,¹⁴² Prihvatni centar u Obrenovcu, Centar za azil u Krnjači i Prihvatni centar u Adaševcima.¹⁴³

Te posete su imale nekoliko nedostataka koji su mogli uticati na njihov kvalitet. Prvo, NPM je proveravao epidemiološke uslove i mere zdravstvene zaštite u zatvorenim ustanovama ne angažujući lekare u okviru tima za posetu, što je inače ustaljena praksa u radu tog tela. U većini poseta nisu bili uključeni ni predstavnici OCD sa kojima NPM saraduje, što je takođe uobičajena praksa, a posete u tri veoma velike ustanove (Kazneno-popravnom zavodu u Beogradu, Kazneno-popravnom zavodu u Beogradu – Padinskoj Skeli i Prihvatilištu za strance) obavljene su istog dana od strane tima NPM koji su činile samo dve osobe.

NPM nije posetio nijednu psihijatrijsku ustanovu tokom vanrednog stanja, kao ni privatne ustanove socijalne zaštite, kao što su domovi za stara lica, pod izgovorom da NPM nema zaduženje da kontroliše privatne ustanove,¹⁴⁴ iako član 4 OPCAT predviđa suprotno.

Tokom vanrednog stanja, Zaštitnik građana je retko koristio svoje nadležnosti u normativnoj sferi iako su OCD i predstavnici stručne zajednice, kao što su profesori prava,¹⁴⁵ advokati i advokatske komore,¹⁴⁶ ukazivali na nedostatke velikog broja mera odstupanja i njihove negativne posledice po uživanje ljudskih prava.

Poverenik za informacije od javnog značaja i zaštitu podataka o ličnosti¹⁴⁷ je nadležan da nadzire ostvarivanje prava na pristup informacijama od javnog značaja i prava na zaštitu podataka o ličnosti. Ova dva prava su veoma važna u doba krize, ali mogu postojati legitimni razlozi za odstupanje od njih.

Sledeće nadležnosti Poverenika za informacije od javnog značaja i zaštitu podataka o ličnosti su posebno značajne u vremenima krize:

A) u oblasti slobodnog pristupa informacijama od javnog značaja:

- da daje inicijative za donošenje ili izmene propisa radi sprovođenja i unapređenja prava na pristup informacijama od javnog značaja;
- da rešava o žalbama podnetim protiv odluka organa vlasti kojima se odlučuje o pristupu informacijama od javnog značaja;

B) u oblasti zaštite podatka o ličnosti:

- da vrši nadzor i obezbeđuje zaštitu podataka o ličnosti;
- da daje mišljenje Narodnoj skupštini, Vladi, drugim organima vlasti i organizacijama o zakonskim i drugim merama koje se odnose na obradu podatka o ličnosti;
- da postupa po pritužbama lica na koje se podaci odnose;
- da vrši inspeksijski nadzor nad primenom Zakona o zaštiti podataka o ličnosti i podnosi zahteve za pokretanje prekršajnog postupka protiv odgovornih lica.

Ubrzo nakon proglašenja vanrednog stanja u Srbiji, Poverenik za informacije od javnog značaja i zaštitu podataka o ličnosti je saopštio javnosti da pravo na pristup informacijama od javnog značaja nije suspendovano, da ostvarenje ovog prava treba prilagoditi novonastalim okolnostima i da informacije koje se odnose na javno zdravlje predstavljaju prioritet, te da treba da budu učinjene dostupnim njihovim tražiocima što je pre moguće, najkasnije u roku od 48 sati nakon što su zatražene.¹⁴⁸ Nakon pet dana, Poverenik je pozdravio donošenje Uredbe o primeni rokova u upravnim postupcima za vreme vanrednog stanja, najavivši da će u svom radu postupati u skladu s tom uredbom.¹⁴⁹ S obzirom na to da je Uredba propisivala da će se rokovi u upravnim postupcima koji ističu za vreme vanrednog stanja, a odnose se na preduzimanje upravnih radnji, okončanje upravnih postupaka i odlučivanje po izjavljenim pravnim sredstvima, smatrati isteklim kad protekne 30 dana od dana ukidanja vanrednog stanja, može se zaključiti da tokom dvomesečnog vanrednog stanja pravo na pristup informacijama od javnog značaja nije bilo adekvatno zaštićeno jer organi nisu bili u obavezi da dostavljaju građanima zahtevane informacije u razumnom roku, čak ni one koje su se ticale epidemiološke situacije i javnog zdravlja.

¹³⁹ Izjava Zaštitnika građana je dostupna na: www.ombudsman.rs/index.php/2011-12-25-10-17-15/2011-12-26-10-05-05/6569-z-sh-i-ni-gr-d-n-ni-d-zv-lj-n-ds-up-nj-d-z-c-nih-pr-v-d-d-drz-v-licn-dn-s-s-r-di-lj-s-i-n-zivi.

¹⁴⁰ Pročitati više na: www.ombudsman.rs/index.php/2011-12-25-10-17-15/2011-12-26-10-05-05/6588-z-sh-i-ni-gr-d-n-upu-i-inici-ivu-pr-ds-dnici-vl-d-r-publi-srbi.

¹⁴¹ Izjava je dostupna na: www.ohchr.org/EN/NewsEvents/Pages/DisplayNews.aspx?NewsID=25749&LangID=E.

¹⁴² Tematski izveštaj NPM: Primena principa CPT o postupanju prema licima lišenim slobode za vreme pandemije koronavirusa, maj 2020, dostupan na: www.ombudsman.rs/index.php/izvestaji/posebni-izvestaji/6630-o-4.

¹⁴³ Poseban izveštaj o aktivnostima Zaštitnika građana tokom vanrednog stanja COVID-19, jun 2020, dostupan na: ombudsman.rs/attachments/article/6645/Poseban%20izve%C5%A1taj%20ZG_vanredno%20stanje.pdf.

¹⁴⁴ Izjava Zaštitnika građana je dostupna na: www.ombudsman.rs/index.php/2011-12-25-10-17-15/2011-12-26-10-05-05/6575-z-sh-i-ni-gr-d-n-p-r-nu-p-s-up-n-r-l-u-us-n-v-s-ci-ln-z-sh-i-i-d-vi-z-s-sh-dr-slih-i-s-rih-i-inis-rs-vu-z-r-d-z-p-shlj-v-nj-b-r-c-i-s-ci-ln-pi-nj.

¹⁴⁵ Pročitati više, na primer, na: www.cepris.org/licni-stavovi/ilic-virus-neznanja-nikad-ne-spava/ i www.danas.rs/drustvo/vladavina-prava/neustavna-naredba-o-zabrani-kretanja/.

¹⁴⁶ Pročitati više na: aks.org.rs/aks/wp-content/uploads/2020/04/saop%C5%A1tenje-UO-AKS-02.04.2020.pdf i iaks.org.rs/aks/wp-content/uploads/2020/03/saop%C5%A1tenje-povodom-skype-sudjenja.pdf.

¹⁴⁷ Više o Povereniku za informacije od javnog značaja i zaštitu podataka o ličnosti možete pročitati na: www.poverenik.rs/sr-yu/o-nama/nadleznost.html.

¹⁴⁸ Izjava Poverenika od 20. marta 2020. godine, dostupna na: www.poverenik.rs/sr-yu/saopstenja.html. U izjavi od 19. marta 2020. godine, stručnjaci UN izjavili su da vlade moraju promovisati i zaštititi pristup i slobodan protok informacija tokom pandemije, podvlačeći važnost pružanja istinitih i pouzdanih informacija o koronavirusu i važnost borbe protiv lažnih informacija koje mogu prouzrokovati zabrinutost za zdravlje, paniku i poremecaje. Pročitati više na: www.ohchr.org/EN/NewsEvents/Pages/DisplayNews.aspx?NewsID=25729.

¹⁴⁹ Izjava Poverenika od 25. marta 2020. godine, dostupna na: www.poverenik.rs/sr-yu/saopstenja.html.

Jedan od slučajeva ugrožavanja zaštite podataka o ličnosti u regionu Zapadnog Balkana desio se u Crnoj Gori u martu 2020. godine, kada je Nacionalno koordinaciono telo za zarazne bolesti donelo odluku da objavi spisak imena i ostalih podataka o ličnosti (adresa, matični broj i drugo) lica kojima je izdato rešenje o samoizolaciji. Ova odluka je doneta na osnovu pozitivnog mišljenja nadležnog nacionalnog organa – Agencije za zaštitu ličnih podataka i slobodan pristup informacijama, a spisak je bio objavljen na zvaničnom veb-sajtu crnogorske vlade. Nakon objavljivanja ovih podataka o ličnosti, pojavio se specijalan veb-sajt za izračunavanje udaljenosti od osoba koje su na spisku.¹⁵⁰

U istom periodu u Srbiji, Poverenik je pozvao na poštovanje prava na privatnost osoba koje su zaražene bolešću COVID-19 nakon čestih pritužbi roditelja školske dece da prosvetni radnici putem platforme Viber i drugih elektronskih sredstava komunikacije traže informacije o zdravstvenom stanju učenika i članova njihovih porodica, pravdajući to zahtevom školskih uprava i Ministarstva prosvete.¹⁵¹



Aktivnost OCD: Sredinom aprila 2020, Share fondacija je na jednoj veb-stranici pronašla podatke za pristup Informacionom sistemu COVID-19 Ministarstva zdravlja. Ovaj informacioni sistem predstavlja centralizovani softver za prikupljanje, analizu i skladištenje podataka o svim osobama koje su nadgledane u svrhu kontrole i sprečavanja širenja bolesti COVID-19 u Srbiji. U njoj se nalaze evidencije o izlečenim, preminulim i testiranim licima, onima koji se trenutno leče, nalaze u samoizolaciji ili su privremeno hospitalizovani, uključujući i podatke o tome gde se nalaze, kao i podaci o osobama koje su mogući nosioci bolesti, pošto su imale kontakte sa drugim zaraženim osobama. Korisničko ime i lozinka za pristup tom sistemu su osam dana bili javno dostupni na veb-stranici jedne zdravstvene ustanove. Čim je otkriven ovaj propust, Share fondacija je o tome obavestila nadležne organe. Zbog rizika da dostupni podaci o građanima mogu biti zloupotrebljeni, OCD je javnost o incidentu obavestila tek nakon što se uverila da je nadalje sprečen neovlašćeni pristup tom sistemu.

Kao rezultat postupka nadzora, Poverenik je izdao javno upozorenje Institutu za javno zdravlje „Dr Milan Jovanović Batut“, ukazujući da je zbog propusta u upravljanju sistemom došlo do kršenja Zakona o zaštiti podataka o ličnosti.¹⁵²

Poverenik za zaštitu ravnopravnosti je nadležan da prima i razmatra pojedinačne i grupne pritužbe građana, daje mišljenja i preporuke u konkretnim slučajevima diskriminacije, podnosi tužbe za zaštitu od diskriminacije pred nadležnim sudom uz saglasnost diskriminisanog lica, podnosi prekršajne prijave zbog kršenja antidiskriminacionih propisa, upozorava javnost na najčešće, tipične i teške slučajeve diskriminacije, prati sprovođenje zakona i drugih propisa, inicira donošenje ili izmenu propisa radi sprovođenja i unapređivanja zaštite od diskriminacije, i preporučuje organima javne vlasti i drugim licima mere za ostvarivanje ravnopravnosti.¹⁵³

150 Više o ovom slučaju u: Građanska alijansa: Testiranje društva na COVID-19 - Pogled na epidemiju, Podgorica, 2020. str. 17-19 (dostupno na: gamn.org/wp-content/uploads/2020/05/GA-Publikacija-Pogled-na-epidemiju-za-sajt.pdf).

151 Apel Poverenika od 19. marta 2020. godine, dostupan na: www.poverenik.rs/sr-yu/saopstenja.html.

152 Detaljne informacije o ovom slučaju su dostupne na veb-sajtu Share Foundation: www.sharefoundation.info/sr/pandemija-jedne-lozinke/ i www.sharefoundation.info/sr/informacioni-sistem-covid-19-da-li-su-nasi-licni-podaci-bezbedni/.

153 Član 33 Zakona o zabrani diskriminacije, Službeni glasnik Republike Srbije, br. 22/09.

Tokom vanrednog stanja u Srbiji, poverenica za zaštitu ravnopravnosti je preporučila više mera za postizanje ravnopravnosti, premda su neke od preporuka mogle biti izdate i ranije.

Nekoliko dana nakon proglašenja vanrednog stanja, poverenica je upozorila da je stigmatizacija osoba koje su zaražene koronavirusom neprihvatljiva i da stvara konfuziju kod građana.¹⁵⁴ Početkom aprila, poverenica je dala preporuku JP „Elektroprivreda Srbije“ da snabdeva električnom energijom sve osobe sa navršenih 65 i više godina života, s obzirom da im je bilo zabranjeno kretanje tokom vanrednog stanja, kao i da preduzme neophodne mere za snabdevanje električnom energijom socijalno ugroženih građana (pripadnika/ca romske nacionalne manjine, stanovnika neformalnih naselja, i drugih) zbog otežane situacije u kojoj se nalaze zbog pandemije.¹⁵⁵

Sredinom aprila, poverenica je podnela inicijativu Ministarstvu za rad, zapošljavanje, boračka i socijalna pitanja da dozvoli roditeljima i starateljima dece i odraslih sa autizmom da se kreću u ograničenom vremenu i ograničenom prostoru u blizini mesta stanovanja, tokom opšte zabrane kretanja, da bi uspeali da održe dnevnu rutinu i navike koji su im veoma važni.¹⁵⁶ U istom dokumentu se od centara za socijalni rad traži da se uključe u zaštitu lica sa autizmom u slučaju da se njihovi roditelji ili staratelji razbole od bolesti COVID-19. Ubrzo nakon toga, od MUP-a je zatraženo da donese uputstvo o postupanju policijskih službenika prema osobama koje krše zabranu kretanja usled demencije.¹⁵⁷ Na osnovu inicijative poverenice,¹⁵⁸ sredinom aprila Vlada je osobama sa invaliditetom dozvolila da češće izlaze iz svojih stanova, u pratnji ličnih asistenata.¹⁵⁹

Nakon što se veliki broj građana i udruženja obratio poverenici i ukazao na negativne posledice pandemije koje su u većoj meri pogodile određene kategorije stanovništva, krajem aprila 2020. godine poverenica je Vladi Srbije uputila inicijativu za izmenu i dopunu Uredbe o jednokratnoj novčanoj pomoći kojom bi se ta pomoć uplaćivala, i bez podnošenja prijave, nezaposlenima, osobama sa invaliditetom koje su korisnici prava na uvećan dodatak za pomoć i negu drugog lica, roditeljima, odnosno hraniteljima ili starateljima koji ostvaruju pravo na dečji dodatak, kao i samostalnim umetnicima koji su za vreme vanrednog stanja bili potpuno onemogućeni da obavljaju svoju delatnost.¹⁶⁰



Aktivnost OCD: Stalna konferencija romskih udruženja – Liga Roma obratila se poverenici za zaštitu ravnopravnosti ukazujući na ozbiljne probleme sa kojima se suočavaju pripadnici romske nacionalne manjine nakon proglašenja pandemije koronavirusa, kao što je nedostatak pijaće vode za oko 5.000 romskih porodica. Predstavnici Lige Roma istakli su da smatraju da je neophodno obezbediti učešće predstavnika romskih udruženja na sastancima lokalnih štabova za vanredne situacije, i izrazili nezadovoljstvo što nisu dobili odgovor od Ministarstva zdravlja na dopis koji su poslali u vezi sa raspuštanjem 120 zdravstvenih medijatorki, koje su bile angažovane na unapređenju zdravstvene zaštite pripadnika romske nacionalne zajednice.

Nakon analize situacije u kojoj su se posle proglašenja pandemije našli pripadnici romske nacionalne manjine, poverenica je Vladi ukazala da obezbeđivanje pristupa čistoj vodi stanovnicima nehiđijenskih naselja mora biti jedna od osnovnih mera u borbi protiv širenja širenja COVID-19, a jedinicama lokalne samouprave je data preporuka da u svoj rad uključe koordinatora za romska pitanja, pružajući tako dodatnu podršku ranjivim grupama stanovništva na svojim teritorijama. Konačno, poverenica je predložila Kriznom štabu Vlade da razmotri mogućnost ponovnog radnog angažovanja zdravstvenih medijatorki, jer je tokom pandemije njihov rad od ključnog značaja za smanjenje rizika od oboljevanja ove kategorije stanovništva.¹⁶¹

154 Upozorenje poverenice je dostupno na: ravnopravnost.gov.rs/upozorenje-covid-19-cir/.

155 Preporuka poverenice je dostupna na: ravnopravnost.gov.rs/rs/preporuka-mera-za-snaddevanje-elektricnom-energijom-starijih-i-socijalno-ugrozenih/.

156 Inicijativa poverenice je dostupna na: ravnopravnost.gov.rs/preporuka-mera-ministarstvu-za-rad-za-cir/.

157 Inicijativa poverenice je dostupna na: ravnopravnost.gov.rs/rs/inicijativa-mup-povodom-kaznjavanja-osoba-oboletih-od-demencije/.

158 Inicijativa poverenice je dostupna na: ravnopravnost.gov.rs/rs/inicijativa-vladi-povodom-dozvole-kretanja-neformalnim-negovateljima-i-pruzanja-usluge-pomoc-u-kuci-u-vreme-vanrednog-stanja/.

159 Uredba o izmenama i dopunama Uredbe o merama za vreme vanrednog stanja, Službeni glasnik Republike Srbije, br. 58/20.

160 Inicijativa poverenice je dostupna na: ravnopravnost.gov.rs/inicijativa-za-izmene-i-dopune-uredbe-vlade-cir/.

161 Preporuke poverenice su dostupne na: ravnopravnost.gov.rs/rs/preporuka-mera-za-unapredenje-polozaja-roma-u-romskim-naselima/.

E. Nadzor međunarodnih institucija i mehanizama

Pored obraćanja nacionalnim kontrolnim institucijama, branitelji ljudskih prava mogu kao punomoćnici žrtava kršenja ljudskih prava, ali i da bi skrenuli pažnju međunarodne javnosti na goruća pitanja na nacionalnom nivou u doba krize, koristiti različite pravne mehanizme pred međunarodnim telima. Primeri nekoliko takvih mogućnosti su dati u nastavku.

Nakon što iskoriste sva dostupna i delotvorna pravna sredstva pred nacionalnim organima, pojedinci se mogu žaliti komitetima Ujedinjenih nacija zbog kršenja njihovih prava iz međunarodnih ugovora zaključenih pod okriljem UN, ili mogu podneti predstavku Evropskom sudu za ljudska prava žaleći se da je došlo do kršenja EKLJP ili protokola uz nju.¹⁶² U hitnim slučajevima, podnosilac predstavke može zahtevati izdavanje privremene mere.¹⁶³

Trenutno postoji osam ugovornih tela za ljudska prava u okviru UN, koja pod određenim uslovima mogu primati i razmatrati predstavke ili saopštenja pojedinaca:

Komiteo za ljudska prava - KLJP	može da razmatra pojedinačne predstavke u kojima se tvrdi da je došlo do kršenja prava koja su utvrđena u MPGPP od strane država ugovornica Prvog opcionog protokola uz MPGPP
Komiteo za eliminisanje svih oblika diskriminacije žena	može da razmatra pojedinačne predstavke u kojima se tvrdi da je došlo do kršenja prava iz Konvencije o eliminisanju svih oblika diskriminacije žena od strane država ugovornica Opcionog protokola uz tu konvenciju
Komiteo protiv mučenja	može da razmatra pojedinačne predstavke u kojima se tvrdi da je došlo do kršenja prava utvrđenih u Konvenciji protiv mučenja i drugih surovih, nečovečnih ili ponižavajućih postupanja i kažnjavanja od strane država ugovornica koje su podnele neophodnu izjavu prema članu 22 te konvencije
Komiteo za ukidanje svih oblika rasne diskriminacije	može da razmatra pojedinačne predstavke u kojima se tvrdi da je došlo do kršenja Međunarodne konvencije o ukidanju svih oblika rasne diskriminacije od strane država ugovornica koje su podnele neophodnu izjavu prema članu 14 te konvencije
Komiteo za prava osoba sa invaliditetom	može da razmatra pojedinačne predstavke u kojima se tvrdi da je došlo do kršenja prava iz Konvencije o pravima osoba sa invaliditetom država od strane država ugovornica Opcionog protokola uz tu konvenciju
Komiteo za prisilne nestanke	može da razmatra pojedinačne predstavke u kojima se tvrdi da je došlo do kršenja prava iz Međunarodne konvencije o zaštiti svih lica od prisilnih nestanaka od strane država ugovornica koje su podnele neophodnu izjavu prema članu 31 te konvencije

¹⁶² Informacije o tome kako podneti predstavku ESLJP možete pročitati na: www.echr.coe.int/Pages/home.aspx?p=applicants/srp&c-
¹⁶³ Uputstva za podnošenje zahteva za izdavanje privremene mere ESLJP nalazi se u Aneksu I.

Komiteo za ekonomska, socijalna i kulturna prava	može da razmatra pojedinačne predstavke u kojima se tvrdi da je došlo do kršenja prava iz Međunarodnog pakta o ekonomskim, socijalnim i kulturnim pravima od strane država ugovornica Opcionog protokola uz taj pakt
Komiteo za prava deteta	može da razmatra pojedinačne predstavke u kojima se tvrdi da je došlo do kršenja prava iz Konvencije o pravima deteta i dva opciona protokola uz tu konvenciju (Opcionog protokola o prodaji dece, dečijoj prostituciji i dečijoj pornografiji i Opcionog protokola o učešću dece u oružanim sukobima) od strane država ugovornica Opcionog protokola o komunikacijskim procedurama uz tu konvenciju

Neka od gore navedenih ugovornih tela (Komiteo protiv mučenja, Komiteo za eliminisanje svih oblika diskriminacije žena, Komiteo za prava osoba sa invaliditetom, Komiteo za prisilne nestanke, Komiteo za ekonomska, socijalna i kulturna prava i Komiteo za prava deteta) mogu, na sopstvenu inicijativu, pokrenuti istragu (*inquiry*) ako prime pouzdane i dobro utemeljene informacije o ozbiljnom i sistematskom kršenju konvencije čiju primenu nadgledaju od strane države ugovornice.¹⁶⁴ Ovaj mehanizam može biti veoma važan za branitelje ljudskih prava u doba krize.

Branitelji ljudskih prava mogu isto tako dostaviti informacije Specijalnim procedurama Saveta za ljudska prava UN.¹⁶⁵ Većina Specijalnih procedura dobija specifične tvrdnje o kršenju ljudskih prava i onda šalje komunikacije državama, ponekada i nedržavnim akterima, zahtevajući od njih objašnjenje i preduzimanje akcije.¹⁶⁶ Specijalne procedure nemaju moć niti ovlašćenje da nametnu svoja stanovišta i preporuke. Svrha komunikacija je da se skrene pažnju vladi i ostalima na navode o kršenju ljudskih prava ili da se zatraži da se kršenja spreče, zaustave, da se obavi istraga ili da se preduzmu korektivne mere. Branitelji mogu izveštavati i Savet za ljudska prava o komunikacijama i primljenim odgovorima, podižući na taj način nivo svesti javnosti o relevantnim slučajevima, kao i o razvoju zakonodavstva i politika u datom vremenskom periodu.



Aktivnost OCD: Nakon prikupljanja dokaza o velikom broju slučajeva policijske brutalnosti protiv demonstranata, koji su se dogodili tokom julskih protesta 2020. godine u Beogradu i u nekoliko drugih gradova u Srbiji, grupa OCD u okviru Platforme organizacija za saradnju sa mehanizmima Ujedinjenih nacija za ljudska prava podnela je hitan apel Specijalnom izvestiocu UN za mučenje sredinom jula 2020. godine.

Izvestiocu su dostavljeni dokumentovani primeri policijske brutalnosti prema desetina učesnika protesta i od njega je zatraženo da utiče na nadležne organe u Srbiji da hitno sprovedu zvanične istrage ovih slučajeva, s obzirom na dotadašnji izostanak reakcije nadležnih organa, pre svega javnih tužilaštava.¹⁶⁷ Svoj odgovor Vlada Srbije je dostavila izvestiocu septembra 2020. godine.¹⁶⁸

¹⁶⁴ O *inquiry* procedurama možete pročitati više na: www.ohchr.org/EN/HRBodies/CESCR/Pages/InquiryProcedure.aspx.
¹⁶⁵ Specijalne procedure Saveta za ljudska prava čine nezavisni stručnjaci za ljudska prava sa mandatima da podnose izveštaje i daju savete o ljudskim pravima na osnovu tematske perspektive ili pojedinačno po državama. Od septembra 2020. godine, postoje 44 tematska mandata i mandati za 11 država. Više o Specijalnim procedurama može naći na: www.ohchr.org/EN/HRBodies/SP/Pages/Welcomepage.aspx.
¹⁶⁶ Mandati i kontakti Specijalnih procedura su dostupni na: spinternet.ohchr.org/ViewAllCountryMandates.aspx?Type=TM&lang=en.
¹⁶⁷ Pročitati više na: platforma.org.rs/platforma-obavestila-specijalnog-izvestioca-ujedinjenih-nacija-za-torturu-o-policijskoj-brutalnosti-na-protestima-u-srbiji/.
¹⁶⁸ Vladin odgovor je dostupan na: spcommreports.ohchr.org/TMResultsBase/DownloadFile?gld=35590.

ANEKS I: UPUTSTVA BRANITELJIMA LJUDSKIH PRAVA ZA KORIŠĆENJE POJEDINIH PRAVNIH INSTRUMENTATA ZA ZAŠTITU LJUDSKIH PRAVA U DOBA KRIZE

A. Pritužba i inicijativa Zaštitniku građana

Zakon o Zaštitniku građana¹⁶⁹ određuje da svako fizičko ili pravno, domaće ili strano lice koje smatra da su mu aktom, radnjom ili nečinjenjem organa uprave povređena prava može da podnese pritužbu tom nezavisnom državnom organu. Ako se radi o povredi prava deteta, pritužbu u ime deteta može podneti njegov roditelj, odnosno zakonski zastupnik, mada je deci isto tako dozvoljeno da samostalno podnose pritužbe. Branitelji ljudskih prava iz OCD mogu podnositi pritužbe u ime pojedinaca čija su prava prekršena, kao njihovi punomoćnici. U tom slučaju, uz pritužbu se mora dostaviti punomoćje. Za postupak pred Zaštitnikom građana se ne plaća nikakva naknada niti taksa.

Zaštitnik građana nije ovlašćen da kontroliše rad Narodne skupštine, predsednika Republike, Vlade, Ustavnog suda, sudova i javnih tužilaštava.

Pritužba Zaštitniku građana se može podneti poštom, putem elektronske pošte (zastitnik@zastitnik.rs), ili direktno u prijemnoj kancelariji Zaštitnika građana (na adresi: Deligradska 16, Beograd). Pritužba se može podneti u slobodnoj formi, ali se preporučuje korišćenje obrasca pritužbe,¹⁷⁰ jer su u njemu sadržani svi elementi koje pritužba mora da sadrži.

Po pravilu, pre podnošenja pritužbe, podnosilac je dužan da pokuša da zaštiti svoja prava u odgovarajućem pravnom postupku. Izuzetno, pritužba se može podneti i Zaštitniku građana može pokrenuti postupak čak i pre nego što budu iscrpljena sva pravna sredstva, ako bi podnosiocu pritužbe bila naneta nenadoknadiva šteta ili ako se pritužba odnosi na povredu principa dobre uprave, posebno nekorektan odnos organa uprave prema podnosiocu pritužbe, neblagovremen rad ili druga kršenja pravila etičkog ponašanja zaposlenih u organima uprave. Poželjno je u pritužbi predložiti primenu ovog izuzetka uz objašnjenje o tome koji je rizik od nenadoknadive štete, u čemu se sastoji posebno nekorektan odnos organa uprave prema pritužiocu itd.

Pritužba se može podneti najkasnije u roku od jedne godine od učinjene povrede prava građana, odnosno od poslednjeg postupanja ili nepostupanja organa uprave u vezi sa učinjenom povredom prava građana.



Pritužba treba da bude napisana na jasan, jednostavan i koncizan način i treba da sadrži:

- lične podatke podnosioca pritužbe i njegovog ili njenog punomoćnika;
- naziv organa uprave na čiji se rad odnosi;
- opis povrede prava;
- činjenice i dokaze koji potkrepljuju pritužbu;
- podatke o tome koja su pravna sredstva iskorišćena i
- potpis podnosioca pritužbe ili njegovog ili njenog punomoćnika.

Uz pritužbu treba dostaviti i kopije odluka, izvoda, izveštaja, potvrda, izjava, dokumenata i ostalih dokaza koji potvrđuju ili idu u prilog tvrdnjama o kršenju ljudskih prava.

¹⁶⁹ Službeni glasnik Republike Srbije, br. 79/05 i 54/07.

¹⁷⁰ Obrazac pritužbe možete naći na: www.ombudsman.rs/index.php/pritužba.

Pored podnošenja pritužbi u ime građana čija su prava prekršena, branitelji ljudskih prava mogu zahtevati od Zaštitnika građana da pokrene postupak kontrole rada organa uprave po sopstvenoj inicijativi. Ova mogućnost je naročito važna u situacijama u kojima branitelji ljudskih prava nemaju kontakt niti punomoćje osobe čija ljudska prava su potencijalno prekršena. U tom slučaju, dovoljno je opisati problem i dostaviti Zaštitniku građana sve dostupne i relevantne informacije (dokumente, video-snimke i slično). Time se Zaštitnik građana obaveštava o potencijalno nezakonitom postupanju organa uprave na štetu prava građana i izražava se očekivanje da će slučaj biti ispitan.

B. Inicijativa Ustavnom sudu za ocenu usaglašenosti mera kojima se odstupa od ljudskih prava sa Ustavom i međunarodnim pravom

Prema Ustavu Srbije (član 168), svako fizičko ili pravno lice ima pravo da podnese inicijativu za pokretanje postupka za ocenu ustavnosti i zakonitosti zakona i drugih opštih akata sa Ustavom, opšteprihvaćenim pravilima međunarodnog prava i potvrđenim međunarodnim ugovorima.

Isto kao i ustavna žalba, inicijativa se podnosi poštom ili se predaje direktno u pisarnici Ustavnog suda (na adresi: Bulevar kralja Aleksandra 15, Beograd). Inicijativu podnetu putem elektronske pošte Ustavni sud neće uzeti u razmatranje.

Za postupak pred Ustavnim sudom se ne plaća nikakva naknada niti taksa.



Inicijativa Ustavnom sudu da pokrene postupak za ocenu ustavnosti i saglasnosti mera kojima se odstupa od ljudskih prava sa opšteprihvaćenim pravilima međunarodnog prava i potvrđenim međunarodnim ugovorima o ljudskim pravima (u daljem tekstu: saglasnost sa Ustavom i međunarodnim pravom) treba da sadrži:

- naziv opšteg akta čija se saglasnost sa Ustavom i međunarodnim pravom osporava;
- naziv i broj službenog glasila u kome je opšti akt objavljen;
- oznaku odredbe ili odredaba opšteg akta čija saglasnost sa Ustavom i međunarodnim pravom se osporava;
- oznaku odredbe ili odredaba Ustava, potvrđenih međunarodnih ugovora o ljudskim pravima ili sadržaja opšteprihvaćenih pravila međunarodnog prava u odnosu na koju ili koje se zahteva ocena saglasnosti;
- razloge osporavanja i druge podatke od značaja za ocenu saglasnosti opšteg akta sa Ustavom i međunarodnim pravom;
- predlog ili zahtev kako da se odluči;
- podatke o podnosiocu inicijative;
- potpis podnosioca inicijative.^{171 172}

¹⁷¹ Član 51. Zakona o Ustavnom sudu.

¹⁷² Primer inicijative jedne OCD za pokretanje postupka za ocenu ustavnosti možete pročitati na: www.bgcentar.org.rs/bgcentar/wp-content/uploads/2020/03/Inicijativa-Ustavnom-sudu-ne-bis-in-idem-25.-mart.pdf.

C. Zahtev za izdavanje privremene mere Evropskog suda za ljudska prava

Na osnovu pravila 39 Poslovnika ESLJP,¹⁷³ Sud će, izuzetno, izdati privremenu meru ako smatra da podnosiocu zahteva pretila stvarna opasnost od ozbiljne i nenadoknadive štete u slučaju njenog neizdavanja. Privremene mere obavezuju dotičnu državu i obično se sastoje od naloga da se država uzdrži od određene radnje, na primer, od vraćanja pojedinca u neku zemlju ako postoji ozbiljna opasnost da će na njenoj teritoriji biti izložen mučenju ili ubijen.

Zahtev za privremenu meru mora se podneti uz saglasnost lica na koje se odnosi. Ako zahtev podnosi punomoćnik, propisno popunjeno punomoćje se mora odmah ili najkasnije u roku od nekoliko dana poslati ESLJP-u.

Na prvoj strani zahteva treba naznačiti, masnim slovima: „**Pravilo 39 – hitno**“, nakon čega treba navesti kontakt-podatke podnosioca zahteva ili njegovog ili njenog punomoćnika (ime i prezime, broj telefona, adresu elektronske pošte i drugo).

Sadržaj zahteva mora da bude obrazložen, konkretan i potpun. Neophodno je da se uz zahtev prilože sva potrebna prateća dokumenta, naročito odluke domaćih sudova i nadležnih organa, zajedno sa svim drugim materijalima za koje se smatra da mogu potkrepiti tvrdnje podnosioca zahteva. U predmetima koji se odnose na deportaciju ili izručenje treba navesti i podatke o očekivanom datumu i vremenu udaljenja, adresu podnosioca zahteva ili ustanove u kojoj je lišen slobode, kao i oznaku broja predmeta pred nadležnim nacionalnim organom. ESLJP mora u najkraćem mogućem roku biti obavješten o svakoj promeni ovih informacija (datumu i vremenu udaljenja, adresi, itd.). Treba naglasiti da se u slučajevima izručenja ili proterivanja od podnosioca zahteva očekuje da koristi domaće mehanizme zaštite kojima se može sprečiti izručenje ili proterivanje pre nego što od ESLJP zatraži izdavanje privremene mere. Zbog toga, kada podnosilac zahteva još uvek ima mogućnost da iskoristi domaći pravni lek sa suspenzivnim dejstvom, ESLJP neće primeniti pravilo 39.

Zahtev za izdavanje privremene mere treba podneti što je moguće brže nakon poslednje domaće odluke, kako bi ESLJP i njegov sekretarijat imali dovoljno vremena za razmatranje suštine stvari. Nakon podnošenja zahteva, podnosilac ili njegov ili njen punomoćnik je dužan da prati postupak. Naročito je važno da se ESLJP u najkraćem roku obavesti o svakoj promeni administrativnog statusa podnosioca zahteva ili promeni drugih relevantnih okolnosti (na primer, ako je podnosiocu odobrena dozvola boravka ili ako se vrati u zemlju porekla). Punomoćnik podnosioca zahteva mora takođe brzo i samoinicijativno da obavesti ESLJP o eventualnom gubitku kontakta sa podnosiocem zahteva.

Zahtevi za privremenu meru u skladu s pravilom 39 treba da se šalju faksom ili poštom. ESLJP je uspostavio namenske brojeve za faks putem kojih se mogu poslati zahtevi za izdavanje privremenih mera: +33 (0)3 88 41 39 00 i +33 (0)3 90 21 43 50. ESLJP ne razmatra zahteve koji su podneti putem elektronske pošte. Zahtev treba, ako je moguće, da bude na jednom od zvaničnih jezika zemalja ugovornica EKLJP. Savetuje se da se faksovi duži od deset strana šalju u više delova kako bi bili primljeni i obrađeni na najbolji mogući način.¹⁷⁴

¹⁷³ ESLJP: Poslovnik Suda, 1. januar 2020. godine, Strazbur, str. 21 (dostupno na: www.echr.coe.int/documents/rules_court_eng.pdf).

¹⁷⁴ Ibid., str. 57-58.

ANEKS II: PREPORUKE IZVORA ZA ISTRAŽIVANJE I PRAVNU ARGUMENTACIJU

U ovom aneksu, predstavljene su relevantne međunarodne i regionalne institucije, tela i organizacije, kao i njihove glavne aktivnosti, izveštaji, publikacije, izjave i ostala akta objavljena tokom trenutne krize izazvane pandemijom bolesti COVID-19. U fusnotama su navedene veb-stranice institucija i linkovi ka relevantnim publikacijama i aktivnostima koje su bile posvećene pandemiji. Spisak institucija, aktivnosti i publikacija nije konačan, već služi kao početna osnova za dalja istraživanja i pronalaženje pravne argumentacije za različite inicijative i aktivnosti branitelja ljudskih prava.

Tela za ljudska prava UN,¹⁷⁵ uz podršku Kancelarije Visokog komesara za ljudska prava (OHCHR), sprovela su veoma intenzivne aktivnosti tokom krize izazvane pandemijom COVID-19. Tela UN za ljudska prava se dele na: tela zasnovana na Povelji (Savet za ljudska prava, Univerzalni periodični pregled, Specijalne procedure Saveta za ljudska prava i Procedura za žalbe Saveta za ljudska prava) i ugovorna tela koja prate sprovođenje osnovnih međunarodnih ugovora o ljudskim pravima (Komitet za prava osoba sa invaliditetom,¹⁷⁶ Komitet za ekonomska, socijalna i kulturna prava,¹⁷⁷ Komitet za ljudska prava,¹⁷⁸ Komitet za ukidanje svih oblika diskriminacije žena,¹⁷⁹ Komitet za sprečavanje mučenja, Potkomitet za sprečavanje mučenja i drugih surovih, nečovečnih ili ponižavajućih postupanja i kažnjavanja,¹⁸⁰ Komitet za prava deteta,¹⁸¹ Komitet za ukidanje svih oblika rasne diskriminacije, Komitet za prisilne nestanke i Komitet za prava radnika migranata¹⁸²).

Program za razvoj Ujedinjenih nacija (UNDP) pomaže u eliminisanju siromaštva, smanjenju nejednakosti i isključivanja, i izgradnji otpornosti kako bi države mogle da održe napredak. Kao razvojna agencija UN, UNDP ima ključnu ulogu u pomoći zemljama da ostvare ciljeve održivog razvoja. Poseban deo veb-sajta UNDP je posvećen pandemiji COVID-19 – Čovečanstvu je potrebno vođstvo i solidarnost kako bi pobedilo koronavirus.¹⁸³

Savet Evrope je regionalna organizacija za ljudska prava koju čini 47 država članica koje su ugovornice EKLJP. Savet Evrope je posvetio poseban odeljak na svom veb-sajtu krizi izazvanoj bolešću COVID-19¹⁸⁴ i razvio skup alata koji će pomoći vladama prilikom donošenja teških odluka u vremenima krize.¹⁸⁵ Kao važan izvor tumačenja i boljeg razumevanja odstupanja od ljudskih prava u vreme javnih opasnosti treba pomenuti i Vodič za član 15 EKLJP.¹⁸⁶

¹⁷⁵ Pročitati više o tome na: www.ohchr.org/EN/HRBodies/Pages/HumanRightsBodies.aspx.

¹⁷⁶ Pročitati: Komitet za prava osoba sa invaliditetom: Izjava o pandemiji COVID-19 i ljudskim pravima osoba sa invaliditetom, 9. jun 2020. (dostupno na: www.ohchr.org/EN/NewsEvents/Pages/DisplayNews.aspx?NewsID=25942&LangID=E) kao i Pandemija COVID-19 i prava osoba sa invaliditetom: Smernice, 29. april 2020. (dostupno na: www.ohchr.org/Documents/Issues/Disability/COVID-19_and_The_Rights_of_Persons_with_Disabilities.pdf).

¹⁷⁷ Pročitati: Komitet za ekonomska, socijalna i kulturna prava: Izjava o pandemiji bolesti COVID-19 i ekonomskim, socijalnim i kulturnim pravima (citirano gore).

¹⁷⁸ Pročitati: KKLJP: Opšti komentar br. 29; Opšti komentar br. 35: Član 9 (Sloboda i bezbednost ličnosti); Izjava o odstupanjima od Pakta u vezi sa pandemijom COVID-19 (citirano gore).

¹⁷⁹ Pročitati: Komitet za ukidanje svih oblika diskriminacije žena: Smernice CEDAW o pandemiji COVID-19 (dostupno na: tbinternet.ohchr.org/_layouts/15/treatybodyexternal/Download.aspx?symbolno=INT/CEDAW/STA/9156&Lang=en) i Poziv na zajedničku akciju u vremenima pandemije COVID-19, 21. april 2020 (dostupno na: tbinternet.ohchr.org/_layouts/15/treatybodyexternal/Download.aspx?symbolno=INT/CEDAW/STA/9158&Lang=en).

¹⁸⁰ Pročitati: SPT: Savet Potkomiteta državama ugovornicama i nacionalnim mehanizmima za sprečavanje mučenja u vezi sa pandemijom bolesti COVID-19 (citirano gore) i Savet Potkomiteta Nacionalnom preventivnom mehanizmu Ujedinjenog Kraljevstva Velike Britanije i Severne Irske u vezi sa obavezanim karantinom zbog koronavirusa (COVID-19 virus), CAT/OP/9, 31. mart 2020. godine (dostupno na: undocs.org/CAT/OP/9).

¹⁸¹ Pročitati: Komitet za prava deteta: Izjava Komiteta za prava deteta povodom pandemije COVID-19, 8. april 2020 (dostupno na: tbinternet.ohchr.org/_layouts/15/treatybodyexternal/Download.aspx?symbolno=INT/CRC/STA/9095&Lang=en).

¹⁸² Pročitati: Komitet za prava radnika migranata: Zajedničko uputstvo o uticaju pandemije COVID-19 na ljudska prava migranata, 26. maj 2020. (dostupno na: www.ohchr.org/Documents/Issues/Migration/CWSPMJointGuidanceNoteCOVID-19Migrants.pdf).

¹⁸³ Pročitati više na: www.undp.org/content/undp/en/home/coronavirus.html.

¹⁸⁴ Pročitati više na: www.coe.int/en/web/portal/covid-19.

¹⁸⁵ Pročitati: Poštovanje demokratije, vladavine prava i ljudskih prava u okviru sanitarne krize izazvane pandemijom COVID-19 – spisak alata za države članice, SG/Inf(2020)11, 7. april 2020. (dostupno na: rm.coe.int/sg-inf-2020-11-respecting-democracy-rule-of-law-and-human-rights-in-th/16809e1f40).

¹⁸⁶ Pročitati: Vodič za član 15 EKLJP – odstupanje u vreme vanrednih okolnosti, 31. avgust 2020. (dostupno na: www.echr.coe.int/documents/Guide_Art_15_ENG.pdf). Vodiči za ostale odredbe EKLJP su dostupni na: www.echr.coe.int/Pages/home.aspx?p=caselaw/analysis/guides&c=.

HUDOC baza podataka omogućava pristup sudskoj praksi ESLJP (presudama i odlukama, objavljenim predmetima, savetodavnim mišljenjima i sažecima sudske prakse), kao i odlukama i izveštajima Evropske komisije za ljudska prava i rezolucijama Komiteta ministara.¹⁸⁷ Pretragom po ključnim rečima korisnik može da pronađe grupu dokumenata koji imaju sličan pravni sadržaj.¹⁸⁸ Ključne reči za član 15 EKPLJ su: rat (*war*), javna opasnost (*public emergency*), pretnja po opstanak nacije (*threat to the life of the nation*), odstupanje (*derogation*), obim strogo zahtevan situacijom (*extent strictly required by situation*), međunarodne obaveze (*international obligations*) i obaveštenje o odstupanju (*notification of a derogation*). Pored toga, u bazi HUDOC nalaze se i baze podataka mehanizama za monitoring (npr. CPT, ECRI, GREVIO, GRECO, GRETA i drugi).

Evropski komitet za sprečavanje mučenja i nečovečnog ili ponižavajućeg postupanja ili kažnjavanja (CPT) osnovan je Konvencijom o sprečavanju mučenja i nečovečnih ili ponižavajućih postupanja ili kažnjavanja. CPT organizuje posete državama, odn. mestima lišenja slobode, kako bi procenio na koji način se postupaju prema osobama koje su lišene slobode, a nakon svake posete CPT šalje detaljan izveštaj vladi, sa nalazima, preporukama, komentarima i zahtevima za informacije.¹⁸⁹ Ovi izveštaji i odgovori čine deo stalnog dijaloga sa posećenim državama. Osim toga, svake godine, CPT objavljuje svoje godišnje izveštaje,¹⁹⁰ a povremeno objavljuje i standarde i zbirke alata o različitim temama.¹⁹¹ CPT je u martu 2020. godine objavio *Izjavu o principima vezanim za tretman lica lišenih slobode u kontekstu pandemije zaraze koronavirusom (COVID-19)*.¹⁹² Tokom pandemije, i Komesar za ljudska prava Saveta Evrope objavio je veliki broj upozorenja o kršenjima ljudskih prava.¹⁹³

Evropska unija (EU) je reagovala na izbijanje pandemije COVID-19 i njene posledice usvajanjem velikog broja mera u mnogim oblastima. Spisak dokumenata u vezi sa zajedničkim EU odgovorom na pandemiju COVID-19 dostupan je na sajtu EUR-Lex.¹⁹⁴ Polazište za pronalaženje pravne argumentacije može predstavljati i sudska praksa Suda pravde EU.¹⁹⁵

Agencija Evropske unije za osnovna prava (FRA) je objavila veliki broj izveštaja i dokumenata istražujući uticaj pandemije COVID-19 na osnovna ljudska prava.¹⁹⁶ Istraživačka mreža ove agencije – FRANET je u okviru projekta *Izbijanje pandemije bolesti COVID-19 u EU – uticaj na osnovna prava*, napravila izveštaje po državama koji se mogu koristiti kao kredibilan izvor za uporedni pregled.¹⁹⁷

OEBS-ova Kancelarija za demokratske institucije i ljudska prava (ODIHR) takođe je imala dosta aktivnosti u vezi sa pandemijom COVID-19 i podržala je objavljivanje velikog broja publikacija o pandemiji.¹⁹⁸

Udruženje za sprečavanje mučenja (engl. *Association for the Prevention of Torture – APT*) je međunarodna nevladina organizacija koja je posvećena borbi protiv mučenja. Poseban odeljak veb-stranice ovog udruženja posvećen je pandemiji COVID-19.¹⁹⁹ Udruženje je u martu 2020. godine pokrenulo informaciono čvorište (engl. *Information Hub*) gde su prikupljene informacije u vezi sa pandemijom COVID-19 i lišavanjem slobode. U saradnji sa ODIHR, APT je objavio *Smernice za monitoring mesta pritvora tokom pandemije COVID-19*.²⁰⁰

Međunarodna kaznena reforma (engl. *Penal Reform International – PRI*) je nevladina organizacija koja na globalnom nivou radi na unapređenju krivičnopravnih sistema. PRI je formirao posebnu veb-stranicu posvećenu pandemiji COVID-19,²⁰¹ a objavio je i preporuke za sprečavanje kršenja ljudskih prava lica koja se nalaze u pritvoru ili služe kaznu u zajednici u kontekstu pandemije COVID-19.²⁰²

Na kraju, treba spomenuti da je pored međunarodnih i regionalnih tela i organizacija, veliki broj OCD iz Srbije tokom 2020. godine usmerio svoje aktivnosti na krizu izazvanu pandemijom COVID-19 i vanredno stanje. Neke organizacije su objavile svoje nalaze, zaključke i preporuke, kao što su Beogradski centar za ljudska prava,²⁰³ Komitet pravnika za ljudska prava – YUCOM²⁰⁴, Grupa 484,²⁰⁵ A11 – Inicijativa za ekonomska i socijalna prava,²⁰⁶ Civil Rights Defenders,²⁰⁷ Inicijativa za prava osoba sa mentalnim invaliditetom u Srbiji – MRDI-Srbija,²⁰⁸ Share fondacija,²⁰⁹ Mreža organizacija za decu Srbije – MODS,²¹⁰ i mnogi drugi.

187 Istražiti više na: hudoc.echr.coe.int/.

188 Spisak ključnih reči za pretragu HUDOC baze je dostupan na: www.echr.coe.int/Documents/HUDOC_Keywords_ENG.pdf.

189 Izveštaje Evropskog komiteta za sprečavanje mučenja po zemljama možete naći ovde: www.coe.int/en/web/cpt/states.

190 Godišnji izveštaji Komiteta za sprečavanje mučenja su dostupni na: www.coe.int/en/web/cpt/annual-reports.

191 Standardi Komiteta za sprečavanje mučenja su dostupni na: www.coe.int/en/web/cpt/standards.

192 Ova izjava je citirana gore.

193 Pročitati više na: www.coe.int/en/web/commissioner/thematic-work/covid-19.

194 Pročitati više na: eurlex.europa.eu/content/news/index.html?locale=en.

195 Zvanični veb-sajt Suda pravde EU je dostupan na: curia.europa.eu/jcms/jcms/j_6/en/.

196 Pročitati više o tome na: fra.europa.eu/en/themes/covid-19.

197 Videti više na: fra.europa.eu/en/country-data/2020/coronavirus-covid-19-outbreak-eu-fundamental-rights-implications-november-2020.

198 Informacije i publikacije su dostupne na: www.osce.org/odihr/covid-19.

199 Pročitati više o tome na: www.apt.ch/en/what-we-do/our-work-covid-19.

200 Vodič je dostupan na: www.osce.org/files/f/documents/7/5/453543.pdf.

201 Pročitati više o tome na: www.penalreform.org/covid-19/.

202 Pročitati: PRI: Koronavirus – sprečavanje štete i kršenja ljudskih prava u krivičnopravnim sistemima, 14. jul 2020 (dostupno na: cdn.penalreform.org/wp-content/uploads/2020/07/Coronavirus-briefing-July-2020.pdf).

203 Pročitati: Beogradski centar za ljudska prava, Ljudska prava u Srbiji, januar-jun 2020. godine (dostupno na: www.bgcentar.org.rs/izvestaj-o-stanju-ljudskih-prava-u-srbiji-za-period-januar-jun-2020-godine-2/).

204 Pročitati: YUCOM, Ljudska prava i COVID-19 – Analiza izmene pravnog okvira tokom epidemije COVID-19 i uticaj na ostvarivanje ljudskih prava u Republici Srbiji, septembar 2020. (dostupno na: www.yucom.org.rs/wp-content/uploads/2020/11/Yucom_Covid_layout_SRP_all-1.pdf).

205 Pročitati: Grupa 484, Pogled unazad – mera ograničenja slobode kretanja migranata i tražilaca azila – iz ugla standarda Evropskog suda za ljudska prava, septembar 2020 (dostupno na: www.grupa484.org.rs/h-content/uploads/2020/09/pogled_unazad_-_preugovor-grupa-484-1.pdf).

206 Pročitati: A11 – Inicijativa za ekonomska i socijalna prava: Lišenje slobode izbeglica, tražilaca azila i migranata u Republici Srbiji; Analiza mera odstupanja od ljudskih i manjinskih prava tokom vanrednog stanja u Republici Srbiji izazvanog epidemijom zarazne bolesti COVID-19; Ljudska prava u Srbiji tokom prvog talasa koronavirusa – od negiranja opasnosti do vanrednog stanja; Preporuke za bolju zaštitu ekonomskih i socijalnih prava tokom krize izazvane pandemijom (sve publikacije su dostupne na: www.a11initiative.org/publikacije/izvestaji/).

207 Biljana Braithwaite et al. (ur.), COVID-19 i njegov uticaj na ljudska prava (citirano gore).

208 Videti više na: www.mdri-s.org/.

209 Videti više na: www.sharefoundation.info/sr/.

210 Videti više na: zadecu.org/.

