

Darko Simović*

Vanredno stanje u Srbiji: ustavni okvir i praksa povodom pandemije COVID-19

Sadržaj

1. Uvod

2. Ustavni okvir vanrednog stanja – kritički osvrt

2.1. *Formalni i materijalni uslovi za proglašenje vanrednog stanja*

2.2. *Mere odstupanja od ljudskih prava u vanrednom stanju*

3. Vanredno stanje povodom pandemije COVID-19

3.1. *O ustavnosti odluke o proglašenju vanrednog stanja*

3.2. *Dileme o ustavnosti pojedinih vanrednih mera odstupanja od ljudskih prava*

3.2.1. Sloboda kretanja

3.2.2. Sloboda veroispovesti

3.2.3. Sloboda medija

3.2.4. „Skajp“ suđenja

4. Zaključak

1. Uvod

Srbija se 15. marta 2020. godine već drugi put u novom stoleću susrela sa režimom vanrednog stanja. Prvi slučaj desio se 2003. godine, a povod je bio ubistvo predsednika Vlade. To iskustvo sa vanrednim stanjem je potvrdilo da su ustavna rešenja bila nedovoljno dobro koncipirana jer nisu uspela da preduprede zloupotrebu izuzetnog pravnog režima ni u pogledu trajanja, ali ni u odnosu na preduzete mere odstupanja od ljudskih prava.¹ Donošenje Ustava 2006. godine bila je

* Autor je redovni profesor na Kriminalističko-policijskom univerzitetu u Beogradu.

¹ Vanredno stanje je trajalo od 12. 03. do 22. 04. 2003. Naredbom o posebnim merama za vreme vanrednog stanja su predviđena odstupanja od sledećih ustavom zajemčenih prava: prava na slobodu ličnosti, prava na slobodu kretanja, prava na privatnost, prava na štrajk, prava na slobodu javnog okupljanja, kao i prava na slobodu izražavanja i slobodu štampe. Najugroženije je bilo pravo na slobodu ličnosti jer je članom 2 Naredbe policiji omogućeno da do 30 dana ostvaruje meru zadržavanja lica. Prema podacima policije, tokom vanrednog stanja koje je trajalo 42 dana privedeno je 11.665 osoba, od kojih je 2.697 zadržano u pritvoru. Međutim, o lišenju slobode nije odlučivao sud već se žalba izjavljivala ministru unutrašnjih poslova, što je bilo u suprotnosti kako sa Poveljom o ljudskim pravima državne zajednice Srbije i Crne Gore, tako i sa međunarodnim standardima. Radi objektivnosti, oslonimo se na izveštaj delegacije međunarodnih organizacija (UNOHCHR, OSCE i ODIHR) u kome je zaključeno da su pritvorena lica u policijskim objektima držana u uslovima koji su neprikladni, osim za kratkotrajni pritvor, pri čemu je stanje pritvorenika koji su držani u izolaciji u Centralnom zatvoru u Beogradu bilo neprihvatljivo u toj meri da je bilo nespojivo sa zabranom mučenja, nečovečnog ili ponižavajućeg postupanja iz člana 7 Međunarodnog pakta o

prilika da se institucionalni okvir vanrednog stanja unapredi i učini unekoliko delotvornijom branom od mogućih zloupotreba vlasti od strane egzekutive.

Bez obzira na to što primena pravnog režima vanrednog stanja može imati dalekosežne posledice, reč je o temi kojoj se ne poklanja adekvatna pažnja u naučno-istraživačkim poduhvatima u Srbiji. Međutim, komparativno posmatrano, sve više je primera posezanja za institutom vanrednog stanja. Pandemija COVID-19 podstakla je znatan broj država da proglasi vanredno stanje, a u nekima od njih već se mogu zapaziti tragovi autoritarnosti i zloupotrebe neredovnih okolnosti. Imajući u vidu aktuelni trend koji ukazuje na postepenu, ali konstantnu eroziju demokratije, režim vanrednog stanja će demokratske političke sisteme staviti na još veća iskušenja.² Naime, u 2019. godini, prema izveštaju Fridom Hausa, 64 države su nazadovale na polju demokratskih standarda, dok je 37 država unapredilo svoje demokratske režime.³ U takvom globalnom miljeu institut vanrednog stanja može samo da ubrza i osnaži nedemokratske trendove.

Već je zapaženo da su neke evropske države, a među njima i Srbija, pribegle kineskom, visoko represivnom modelu borbe protiv suzbijanje zarazne bolesti COVID-19.⁴ Pri tome, izražava se sve veća bojazan da će preduzete izuzetne mere, doduše u nekom blažem obliku, ostati i posle ukidanja vanrednog stanja. Naime, vanredno stanje će nominalno, pre ili kasnije, biti ukinuto, ali ostaje strepnja da će to iskustvo doprineti eroziji demokratskih sistema. Istorijsko nasleđe nam nepogrešivo poručuje da vlade koje su u ratu ili u velikim krizama prigrabile nova i proširena ovlašćenja „po pravilu nemaju nameru da ih se u potpunosti odreknu kad krize prođu. U ovom trenutku to se, pre svega, odnosi na masovno elektronsko nadgledanje, koje se uporedo s pandemijom širi po svetu“⁵. Dodatni problem jeste činjenica da su se s krizom najbolje izborile upravo one države koje su preduzetim merama najdrastičnije odstupile od ljudskih prava. „Kina, Južna Koreja, Singapur, ali i Izrael, beleže odlične rezultate u kontroli i suzbijanju širenja kovida, kao i mali broj žrtava. No, metode koje koriste dobijaju orvelijanske razmere“⁶. U tom smislu, očuvanje i zaštita ljudskih prava mora biti jedan od primarnih ciljeva, i to ne samo tokom vanrednog stanja, već i u periodu koji će uslediti posle njegovog ukidanja, a ukazivanje na njihovu ugroženost mora biti nesporni zadatak poslenika pravne nauke i struke.

U kontekstu iznetih reči, autor će nastojati da u daljem tekstu ukaže na osobenosti pravnog režima vanrednog stanja u Srbiji. Prvi deo rada posvećen je kritičkom osvrtu na ustavni okvir vanrednog stanja, dok se u drugom delu ukazuje na problem ustavnosti odluke o proglašenju vanrednog stanja, kao i preduzetih vanrednih mera radi suzbijanja zarazne bolesti COVID-19.

građanskim i političkim pravima i člana 3 Konvencije Ujedinjenih nacija protiv mučenja. T. Papić/V. Dimitrijević (ur), *Ljudska prava u Srbiji i Crnoj Gori 2003*, Beograd 2004, ss. 291-305.

² F. Bieber, *Authoritarianism in the Time of the Coronavirus*. Dostupno na: <https://foreignpolicy.com/2020/03/30/authoritarianism-coronavirus-lockdown-pandemic-populism/>, očitavanje: 25. 04. 2020.

³ V. <https://freedomhouse.org/report/freedom-world/2020/leaderless-struggle-democracy>, očitavanje: 25. 04. 2020.

⁴ Bieber (bel. 2).

⁵ M. Đurković, Šta posle pandemije, *Politika* od 14. 04. 2020. Dostupno na: <http://www.politika.rs/scc/clanak/-451922/Pogledi/Sta-posle-pandemije>, očitavanje: 27. 04. 2020.

⁶ Isto.

2. Ustavni okvir vanrednog stanja – kritički osvrt

2.1. Formalni i materijalni uslovi za proglašenje vanrednog stanja

S obzirom na način sistematizovanja ustavnih normi kojima se uređuje institut vanrednog stanja, jasno je da se ustavotvorac od 2006. godine opredelio za potpuno drugačiji pristup prilikom konstitucionalizovanja tog izuzetnog pravnog režima. Za razliku od prethodnog ustava u kome je institut vanrednog stanja bio pozicioniran u okviru nadležnosti predsednika Republike, u Ustavu od 2006. godine taj institut je izdvojen u poseban član, u okviru osmog dela pod naslovom „Ustavnost i zakonitost“ (član 200). Osim toga, pravni režim vanrednog stanja je dobio daleko više prostora u ustavnom tekstu, budući da se pojedini njegovi aspekti uređuju i u drugim članovima Ustava. Utisak je, bar na prvi pogled, da je ustavotvorac daleko pažljivije i skrupuloznije pristupio normiranju vanrednog stanja. Ustavom od 2006. godine sam institut vanrednog stanja je takođe drugačije definisan. U odnosu na Ustav od 1990. godine, napravljena je razlika i u pogledu nadležnog organa za proglašenje vanrednog stanja, ali i u odnosu na predviđene uslove za njegovo proglašenje.⁷ Saglasno aktuelnom ustavnom određenju: „Kada javna opasnost ugrožava opstanak države ili građana, Narodna skupština proglašava vanredno stanje“ (član 200 stav 1).

Materijalni uslov za proglašenje vanrednog stanja jeste postojanje javne opasnosti koja ugrožava opstanak države ili građana. U teoriji je naglašeno da je „osnov za proglašenje vanrednog stanja izražen (je) u neodređenim pojmovima `javna opasnost`, koja `ugrožava opstanak države ili građana`, što je već prostor u kojem su moguće zloupotrebe“⁸ Na istom gledištu je bila i Venecijanska komisija koja je u svom izveštaju primetila da su „uslovi kada se vanredno stanje može proglasiti dosta uopšteno“ i da je ustavotvorac trebalo da bude precizniji i da doda još jednu kvalifikaciju na kraju člana 200 stav 1 „ukoliko su redovne ustavne mere nedovoljne“⁹. Očigledno, ustavotvorac je, uz neznatno modifikovanje, preuzeo formulaciju koju predviđa Evropska konvencija za zaštitu ljudskih prava i osnovnih sloboda (EKLJP). Naime, prema EKLJP, odstupanje od ljudskih prava je dopušteno u slučaju postojanja „javne opasnosti koja pretili opstanku nacije“ (član 15 stav 1). Međutim, nesumnjivo da je ustavotvorac mogao da pruži potpuniju definiciju pravnog režima vanrednog stanja, posebno imajući u vidu dosadašnju praksu Evropskog suda i standarde koji su već jasno iskristalisani.¹⁰ Budući da se vanredno stanje može zloupotrebiti, bitno je da postoje što objektivnija merila prilikom procenjivanja ispunjenosti

⁷ Prema Ustavu Srbije od 1990. predsednik Republike, na predlog Vlade, kada su na delu teritorije Republike ugroženi bezbednost Republike Srbije, slobode i prava čoveka i građanina ili rad državnih organa, proglašava vanredno stanje i donosi akte za preduzimanje mera koje takve okolnosti iziskuju, u skladu sa Ustavom i zakonom (čl. 83 t. 8).

⁸ R. Marković, Ustav Republike Srbije iz 2006. – kritički pogled, *Anali Pravnog fakulteta u Beogradu*, Beograd 2/2006, ss. (5 i dalje) 37-38.

⁹ Venice Commission, *Opinion on the Constitution of Serbia* (Venice, 17-18 March 2007), CDL-AD(2007)004, t. 96.

¹⁰ Saglasno praksi Evropskog suda, „javna opasnost“ postoji ako su ispunjeni sledeći uslovi: 1) opasnost mora biti stvarna ili neminovna; 2) dejstvo opasnosti treba da oseti celo stanovništvo. Ovaj uslov ne treba shvatiti u apsolutnom značenju, budući da praksa Evropskog suda dopušta da opasnost pretili samo delu stanovništva. Međutim, u tom slučaju, mere derogiranja ljudskih prava treba da se odnose samo na taj deo državne teritorije; 3) mora biti ugrožen nastavak organizovanog života zajednice. Konkretnije iskazano, ovaj uslov je ispunjen ukoliko postoji ugrožavanje fizičkog integriteta stanovništva, teritorijalnog integriteta države ili je ugroženo funkcionisanje državnih organa; 4) kriza ili opasnost moraju biti vanrednog karaktera tako da primena redovnih mera ili ograničenja nije dovoljna za uspostavljanje narušenog javnog poretka. D. Popović/T. Marinković/M. Radojević, *Komentar Konvencije za zaštitu ljudskih prava i osnovnih sloboda*, Beograd 2017, s. 380.

uslova za njegovo proglašenje. No, s druge strane, treba biti svestan i činjenice da je potpuno preciziranje uslova neophodnih za proglašenje vanrednog stanja nedostižno nastojanje, jer bi to protivrećilo institucionalnoj logici tog pravnog režima. Institut vanrednog stanja mora zadržati određen stepen fleksibilnosti da bi se sačuvala njegova korisnost u neredovnim prilikama. Naime, institut vanrednog stanja treba da obuhvati sve one, unapred nepredvidive, okolnosti koje mogu da ugroze redovno funkcionisanje sistema vlasti. Dakle, taj pravni režim treba da posluži za neutralisanje izuzetnih okolnosti političkog karaktera, kao što su oružane pobune ili ugrožavanje ustavnog poretka, ali i za prevazilaženje većih prirodnih nepogoda čije posledice ne mogu biti prevaziđene primenom blažeg pravnog režima vanredne situacije.

Prilikom operacionalizovanja ustavne definicije vanrednog stanja zakonodavac nije doprineo dodatnom pravnom pojašnjavanju i fiksiranju sadržine tog instituta. Naime, saglasno *Zakonu o odbrani*, „vanredno stanje je stanje javne opasnosti u kojem je ugrožen opstanak države ili građana, a posledica je vojnih ili nevojnih izazova, rizika i pretnji bezbednosti“ (član 4 stav 1, tačka 6). Dakle, premda je pokušao, zakonodavac nije precizirao ustavni institut vanrednog stanja, osim što je dodao da uzroci za njegovo proglašenje mogu biti vojne ili nevojne prirode.¹¹

Odluku o proglašenju vanrednog stanja donosi Narodna skupština. Tu odluku Narodna skupština usvaja apsolutnom većinom svih narodnih poslanika (član 105 stav 2 tačka 2). Reč je o rešenju koje je promenjeno u odnosu na Ustav iz 1990. godine koji je predviđao da o proglašenju vanrednog stanja odlučuje predsednik Republike (član 83 stav 1 tačka 8). U teoriji postoji neslaganje o tome koji je ustavni organ adekvatniji institucionalni izbor za odlučivanje o proglašenju vanrednog stanja. Sa stanovišta demokratske legitimnosti parlament, kao najviše predstavničko telo, ima nesumnjivu prednost prilikom odabira državnog organa nadležnog za suspendovanje redovnog pravnog režima. Takvo rešenje treba da predupredi moguću zloupotrebu koncentrisanja vlasti od strane egzekutive. Međutim, naličje takvog institucionalnog izbora jeste problem efikasnosti prilikom odlučivanja. Naime, odlučivanje parlamenta je komplikovanije i sporije, a sama priroda vanrednih okolnosti, budući da je reč o brojnom, kolegijalnom organu, može da onemogući njegovo sastajanje i normalan rad. Otuda, imaju pravo i oni koji smatraju da prilikom odlučivanja o proglašenju vanrednog stanja, upravo zbog postojanja javne opasnosti koja preči opstanku države i građana, primat treba dati brzom i efikasnom donošenju odluke zbog čega se može smatrati da je šef države, kao inokosni državni organ, adekvatniji institucionalni izbor. Ipak, istovremeno treba imati u vidu i to da se institut vanrednog stanja lakše zloupotrebljava ako o njegovom proglašenju odlučuje organ izvršne vlasti. Opredeljenje ustavotvorca da Narodna skupština bude inicijalno nadležna za proglašenje vanrednog stanja može se posmatrati i u kontekstu nastojanja da se oslabi ustavnopravni položaj predsednika Republike, za koga je (ne)opravdano vladalo uverenje da je prema Ustavu od 1990. godine bio izuzetno snažan, posebno zbog vanrednih ovlašćenja kojima je raspolagao.¹²

¹¹ Prema Venecijanskoj komisiji „Vanredno stanje ili, još bolje, vanredne mere mogu se uvesti u nekoliko situacija: 1. u slučaju spoljnih pretnji državi, oružane agresije protiv teritorije; 2. kada nastupa obaveza zajedničke odbrane od agresije na temelju međunarodnog sporazuma; 3. u slučaju ugrožavanja ustavnog poretka države, bezbednosti građana ili javnog reda; 4. radi sprečavanja ili otklanjanja posledica prirodne katastrofe ili tehnološkog udesa koji ima karakteristike prirodne katastrofe“. Venice Commission (bel. 9), t. 95.

¹² Up. D. Simović, Pisani i živi ustav za vreme važenja Ustava Republike Srbije iz 1990, u: A. Fira/R. Marković (ur), *Dva veka srpske ustavnosti*, Beograd 2010, ss. 383-409.

Dosadašnje izlaganje se najjednostavnije može sumirati rečima da prilikom ustavnog modeliranja instituta vanrednog stanja treba pronaći balans između dva suprotstavljena zahteva. S jedne strane, treba ustanoviti takvo rešenje koje će onemogućiti zloupotrebe i obezbediti odluci o proglašenju vanrednog stanja što snažniji demokratski legitimitet, a s druge, treba predvideti rešenje koje omogućava brzo i efikasno donošenje odluke u izuzetnim okolnostima. Otuda, pristup srpskog ustavotvorca se načelno može smatrati dobrim, jer je pored osnovnog predvideo i alternativni, rezervni način proglašenja vanrednog stanja, ako Narodna skupština nije u mogućnosti da se sastane. U tom slučaju, što je sasvim očekivano imajući u vidu osobenost vanrednih okolnosti, odluku o proglašenju vanrednog stanja donose zajedno predsednik Republike, predsednik Narodne skupštine i predsednik Vlade, pod istim uslovima kao i Narodna skupština (član 200 stav 5).

Dakle, Narodna skupština je inicijalno nadležna za proglašenje vanrednog stanja, ali s obzirom na to da je reč o glomaznom kolegijalnom organu čije sastajanje može biti oteženo ili potpuno onemogućeno usled nastanka vanrednih okolnosti, Ustav je predvideo rezervni način odlučivanja o proglašenju vanrednog stanja. U tom slučaju, ako hitnost situacije to nalaže, odluku o vanrednom stanju donosi privremeni tročlani kolegijum. Reč je o, komparativno posmatrano, neuobičajenom rešenju, koje je tako koncipirano sa očiglednom namerom da u što većoj meri predupredi mogućnost zloupotrebe vanrednog stanja. Međutim, takvo komplikovano rešenje koje podrazumeva sadejstvo tri različita predstavnika državne vlasti može da stvori značajne probleme u praksi. Budući da se odluka donosi konsenzusom sva tri predstavnika državne vlasti, sasvim realno se može pojaviti problem postizanja pune saglasnosti prilikom donošenja odluke o proglašenju vanrednog stanja. Opravdano se može zapaziti da će postizanje konsenzusa biti posebno otežano u periodima kohabitacije, odnosno kada sva tri predstavnika državne vlasti ne pripadaju istoj političkoj stranci. Ako bi jedan od tri državna organa bio protiv odluke o proglašenju vanrednog stanja, ma koliko to konkretne vanredne okolnosti opravdavale, odluka ne bi mogla biti doneta. U još uvek mladim i nekonsolidovanim višestranačkim demokratijama, odluke su često motivisane stranačkim interesima, a u izuzetnim okolnostima nije isključeno ni namerno opstruiranje predviđenih pravnih procedura. Racionalniji institucionalni izbor bi bio da se kao alternativni model odlučivanja o proglašenju vanrednog stanja predvidi samostalno donošenje odluke od strane predsednika Republike ili unekoliko bolje Vlade, kao kolegijalnog organa, koja je politički odgovorna Narodnoj skupštini.

Ustavna odredba koja uređuje alternativni postupak donošenja odluke o proglašenju vanrednog stanja ne predviđa ko utvrđuje da Narodna skupština nije u mogućnosti da se sastane. Reč je o bitnom prethodnom pitanju čije razrešenje je neophodna pretpostavka za primenu alternativnog postupka odlučivanja. Budući da Ustav to pitanje nije izričito uređio, nesumnjivo je da državni organi koji su uključeni u alternativni postupak proglašenja vanrednog stanja, pre donošenja svoje odluke treba da konstatuju nemogućnost sastajanja Narodne skupštine. U prilog takvog stava može se navesti i ustavna odredba prema kojoj se Narodna skupština sastaje bez posebnog poziva za vreme vanrednog stanja (član 200 stav 3). Prema tome, konstatovanje da Narodna skupština nije u mogućnosti da se sastane je faktičko, objektivno proverljivo pitanje. Međutim, s druge strane, u praksi se može pojaviti problem namernog opstruiranja postupka sazivanja sednice parlamenta, posebno u situacijama u kojima je predsednik Narodne skupštine u istoj političkoj stranci kao i predsednik Republike i predsednik Vlade.

Pored toga što se za vreme vanrednog stanja, Narodna skupština sastaje bez posebnog poziva, ona ujedno ne može biti raspuštena (član 200 stav 3). Ta ustavna norma ima za cilj da obezbedi demokratski nadzor nad ostvarivanjem vanrednih ovlašćenja, ali i da zaštiti status Narodne skupštine u vanrednim okolnostima, jer ona odlučuje i o ukidanju vanrednog stanja (član 105 stav 2 tačka 2). Naime, institut raspuštanja Narodne skupštine može da ostvari svoj smisao jedino u redovnim okolnostima. U vanrednim okolnostima, po prirodi stvari, nemoguće je sprovesti demokratske izbore, tako da bi raspuštanje parlamenta istovremeno značilo i eliminisanje demokratskog nadzora. Otuda, da izvršna vlast ne bi došla u iskušenje da zloupotrebi institut raspuštanja parlamenta, Ustav izričito isključuje tu mogućnost. Istovetnu normu Ustav predviđa i u okviru odeljka koji je posvećen Narodnoj skupštini (član 106 stav 4 i član 109 stav 4).¹³ Međutim, ako je Narodna skupština bila raspuštena pre proglašenja vanrednog stanja ponovo se uspostavlja njena puna nadležnost, koja traje do vanrednog stanja (stav 109 stav 7).

Ustav precizira da odluka o vanrednom stanju važi najduže 90 dana. Po isteku tog roka, Narodna skupština odluku o vanrednom stanju može produžiti za još 90 dana, većinom od ukupnog broja narodnih poslanika (član 200 stav 2). Osnovni smisao vremenskog ograničenja trajanja vanrednog stanja je sprečavanje zloupotrebe tog pravnog režima, čije bi ukidanje moglo neosnovano da se odlaže. Prema formulaciji pomenute ustavne norme može se zaključiti da se vanredno stanje može proglasiti dva puta po 90 dana. Tako se sprečava mogućnost uvođenja permanentnog vanrednog stanja. Vremensko limitiranje trajanja vanrednog stanja istovremeno je i podsticaj nosiocima državne vlasti da efikasno prevaziđu vanredne okolnosti i uspostave narušeni javni poredak. Međutim, s pravom se može uputiti primedba ustavotvorcu da je to predug period koji uz dve uzastopne odluke o proglašenju vanrednog stanja može trajati pola godine.¹⁴ Otuda, s jedne strane, moguće je pohvaliti ustavotvorca da je postavio temporalno ograničenje vanrednog stanja, ali, s druge stoji primedba da je bilo potrebno predvideti kraći vremenski okvir odluke o proglašenju vanrednog stanja, što bi podrazumevalo i mogućnost češćeg preispitivanja njegovog trajanja, pa i manje mogućnosti za njegovu zloupotrebu.

Ustav nije predvideo teritorijalno važenje odluke o proglašenju vanrednog stanja. Postavlja se pitanje da li se vanredno stanje proglašava isključivo na celoj državnoj teritoriji ili je vanredno stanje moguće proglasiti i na delu državne teritorije. Bez obzira na to što Ustav o tome izričito ne govori moguće su obe opcije u zavisnosti od domašaja vanrednih okolnosti. Naime, ako su vanredne okolnosti takve prirode da ugrožavaju samo deo državne teritorije, odluka o proglašenju vanrednog stanja mora da se odnosi isključivo na taj deo državne teritorije. U suprotnom, postojala bi povreda Ustava i zloupotreba ovog instituta, jer bi se mere odstupanja od ljudskih prava neopravdano primenjivale na sve građane, iako to nije nužno u postojećim okolnostima.

S obzirom da je predviđen i alternativni postupak donošenja odluke o proglašenju vanrednog stanja, u slučaju da odluku o vanrednom stanju nije donela Narodna skupština, Ustav predviđa da je Narodna skupština potvrđuje u roku od 48 sati od njenog donošenja, odnosno čim bude u mogućnosti da se sastane (član 200 stav 8). Predviđanjem izrazito kratkog roka od 48 sati, to

¹³ Budući da je istovetna ustavna norma ponovljena tri puta kritici može biti izložena ustavotvorčeva veština nomotehlike.

¹⁴ „To bi značilo da vanredno stanje može trajati pola godine, što je već nedopustivo dug period“. V. Marković (bel. 8), s. 37.

ustavno rešenje ima za cilj da sačuva kontrolu opštedstavničkog tela nad uvođenjem vanrednog stanja. Ako vanredne okolnosti to ne dopuste, Narodna skupština ima obavezu da potvrdi odluku o proglašenju vanrednog stanja čim bude u mogućnosti da se sastane. Međutim, ako Narodna skupština ne potvrdi tu odluku, odluka prestaje da važi završetkom prve sednice Narodne skupštine održane po proglašenju vanrednog stanja. Otuda, Narodna skupština ne samo da je inicijalni organ koji odlučuje o tome, već ostaje demokratski kontrolor alternativnog postupka o proglašenju vanrednog stanja, tako da može i da ga ukine. Treba precizirati da nije nužno da se Narodna skupština izjasni o tome, budući da odluka o proglašenju vanrednog stanja po samom slovu Ustava, *ex constitutione*, prestaje da važi sa završetkom prve sednice Narodne skupštine po proglašenju vanrednog stanja.

Proglašavajući vanredno stanje Narodna skupština može propisati mere kojima se odstupa od Ustavom zajemčenih ljudskih prava (član 200 stav 4). Osobenost vanrednog stanja jeste u tome što dopušta odstupanje od redovnog režima ljudskih prava da bi se što delotvornije prevazišle vanredne okolnosti i uspostavio narušeni javni poredak. Dakle, privremeno odstupanje od opšteg režima ljudskih prava je opravdano nastojanjem da se sačuva opstanak države i građana u slučaju njihovog ugrožavanja, budući da je to znatno otežano ili potpuno nemoguće u okviru redovnog funkcionisanja pravnog sistema. Naime, izuzetne okolnosti zahtevaju određeni stepen koncentrisanja vlasti, u cilju efikasnog reagovanja državnih organa, radi što bržeg prevazilaženja krizne situacije i povratka na redovno funkcionisanje pravnog poretka.

Pored toga što je predvideo alternativni model za odlučivanje o proglašenju vanrednog stanja, Ustav predviđa i alternativni postupak za predviđanje mera odstupanja od ljudskih prava. Naime, ako Narodna skupština nije u mogućnosti da se sastane, mere kojima se odstupa od ljudskih prava može propisati Vlada, uredbom, uz supotpis predsednika Republike (član 200 stav 6). Za razliku od alternativnog postupka za proglašenje vanrednog stanja u kome je uključen i predsednik Narodne skupštine, alternativni postupak za predviđanje mera odstupanja od ljudskih prava je potpuno prepušten izvršnoj vlasti. Vlada uredbom predviđa mere kojima se odstupa od ljudskih prava, ali je za njenu punovažnost neophodan potpis predsednik Republike. Prema tome, zbog osetljivosti pitanja, donošenje odluke o odstupanju od opšteg režima ljudskih prava ustavotvorac nije poverio samo jednom organu, premda su i takva rešenja česta u uporednom pravu, već je podelio odgovornost između Vlade i predsednika Republike za donošenje takve odluke, pa samim tim i smanjio mogućnost zloupotrebe vanrednih ovlašćenja. U tom smislu, predsednik Republike se pojavljuje kao korektor ili arbitar prilikom procenjivanja da li su Vladine mere neophodne i opravdane u postojećim vanrednim okolnostima.

Budući da je predvideo temporalno dejstvo odluke o proglašenju vanrednog stanja, Ustav predviđa i vremenski okvir trajanja mera odstupanja od ljudskih prava. Mere odstupanja od ljudskih prava koje propiše Narodna skupština ili Vlada važe najduže 90 dana, a po isteku ovog roka mogu se obnoviti pod istim uslovima (član 200 stav 7). Imajući u vidu da se po isteku roka od 90 dana, odluka o vanrednom stanju može produžiti za još 90 dana, jasno je i da se mere odstupanja od ljudskih prava mogu produžiti još samo za 90 dana. Reč je o rešenju koje se na neki način podrazumeva, jer mere odstupanja imaju opravdanje samo dok vanredno stanje traje. Međutim, dobro je to što je ustavotvorac predvideo i takvu odredbu da ne bi ostale nedoumice koje bi mogle biti iskorišćene za zloupotrebu vanrednih okolnosti i neopravdanog pridužavanja mera suspenzije ljudskih prava.

Istovetno, kao i kada je reč o alternativnom postupku odlučivanja o proglašenju vanrednog stanja, ako mere kojima se odstupa od ljudskih prava nije propisala Narodna skupština, Vlada je dužna da uredbu o merama odstupanja od ljudskih prava podnese na potvrdu Narodnoj skupštini u roku od 48 sati od njenog donošenja, odnosno čim Narodna skupština bude u mogućnosti da se sastane (član 200 stav 9). U suprotnom, mere odstupanja prestaju da važe 24 sata od početka prve sednice Narodne skupštine održane po proglašenju vanrednog stanja. Može se zaključiti i u ovom kontekstu, da mere odstupanja od ljudskih prava koje je Vlada, uz supotpis predsednika Republike, predvidela Uredbom, a koje nisu iznete na potvrdu Narodnoj skupštini, prestaju da važe *ex constitutione* 24 sata od početka prve sednice Narodne skupštine održane po proglašenju vanrednog stanja. Dakle, kada je reč o merama odstupanja od ljudskih prava Ustav je predvideo još restriktivnije dejstvo Uredbe Vlade, budući da ona prestaje da važi 24 sata od početka prve sednice Narodne skupštine održane po proglašenju vanrednog stanja, a ne sa završetkom prve sednice Narodne skupštine, kao u slučaju same odluke o proglašenju vanrednog stanja.

2.2. Mere odstupanja od ljudskih prava u vanrednom stanju

Ustav načelno potvrđuje važenje ljudskih prava u vanrednom stanju, ali dopušta odstupanje od pojedinih prava u tim neredovnim prilikama. Naime, dopušteno je odstupanje od ljudskih prava zajamčenih Ustavom, po proglašenju vanrednog stanja, i to samo u obimu u kojem je to neophodno (član 202 stav 1). Takvo rešenje je inspirisano potrebom za delotvornim postupanjem radi što bržeg povratka u redovno funkcionisanje pravnog sistema.

Poseban režim suspendovanja ljudskih prava moguće je ustanoviti samo u neophodnom obimu koga nalažu konkretne okolnosti. Prema tome, saglasno načelu srazmernosti, mere odstupanja moraju biti predviđene u najnužnijem obimu. Ipak, formulacija iskorišćena u Ustavu mogla je biti unekoliko preciznija, budući da izraz „dozvoljeno samo u obimu u kojem je to neophodno“ dopušta više prostora za diskreciono odlučivanje organa koji će odlučivati o merama odstupanja od ljudskih prava u vanrednom stanju. Ustavotvorac je mogao da preuzme restriktivniju formulaciju koju predviđa EKLjP prema kojoj je odstupanje od ljudskih prava moguće samo „u najnužnijoj meri koju iziskuje hitnost situacije“ (član 15). Smisao obe formulacije je istovetan, ali zbog mogućnosti zloupotrebe, ustavotvorac je trebalo da bude što precizniji i restriktivniji, ostavljajući nosiocima vanrednih ovlašćenja uži prostor za arbitrarnost.

Ustav predviđa da mere odstupanja ne smeju da dovedu do razlikovanja na osnovu rase, pola, jezika, veroispovesti, nacionalne pripadnosti ili društvenog porekla (član 202 stav 2). Ta ustavna norma, koja bi trebalo da zabrani diskriminaciju i u vanrednom režimu ljudskih prava, izaziva velike nedoumice i ukazuje na ozbiljan propust ustavotvorca.

Prvo, Ustav izričito i taksativno navodi osnove diskriminacije koji su zabranjeni merama odstupanja od ljudskih prava. Reč je o sledećim ličnim svojstvima: rasa, pol, jezik, veroispovest, nacionalna pripadnost i društveno poreklo. Dakle, ustavotvorac je propustio da predvidi zabranu svakog vida diskriminacije, kao što je to učinio u okviru načela ostvarivanja ljudskih prava (član

21 stav 3).¹⁵ Da li to znači da je u vanrednom stanju, osim taksativno navedene liste, diskriminacija dopuštena u odnosu na druga lična svojstva?

Drugo, upoređujući opštu normu o zabrani diskriminacije sa ustavnom normom posvećenoj merama odstupanja od ljudskih prava za vreme vanrednog stanja uočava se nepodudaranje u navedenim ličnim svojstvima kao zabranjenim osnovima diskriminacije. Prema tome, za razliku od liste zabranjenih osnova za diskriminaciju u članu 21 Ustava, koja je pritom otvorenog karaktera, u ovoj ustavnoj normi je izostalo navođenje rođenja, političkog ili drugog uverenja, imovinskog stanja, kulture, starosti, psihičkog ili fizičkog invaliditeta. Da li to znači da mere odstupanja od ljudskih prava mogu da dovedu do razlikovanja po svim tim izričito navedenim ličnim svojstvima?

Treće, u okviru pomenute ustavne norme ne pravi se razlika između neposredne i posredne diskriminacije, kao što je to učinjeno u okviru člana u odeljku posvećenom načelima ostvarivanja ljudskih prava. Otuda, nedoslednost ustavotvorca otvara dilemu da li je merama odstupanja od ljudskih prava zabranjen svaki vid diskriminacije ili je zabranjena samo neposredna diskriminacija?

Četvrto, da li se usled nenavođenja zabrane diskriminacije u krug apsolutno zaštićenih ljudskih prava u vreme vanrednog stanja (član 202 stav 4), pomenuta ustavna norma treba tumačiti kao izuzetak u odnosu na opšti režim ljudskih prava koji se primenjuje za vreme vanrednog stanja?

Bez obzira što je ustavotvorac morao da bude jasniji i konzistentniji prilikom formulisanja ustavnih normi i što pomenuta ustavna norma ostavlja prostor za donošenje zaključaka koji bi mogli biti izuzetno nepovoljni za režim ljudskih prava, saglasno međunarodnim standardima, koji moraju biti uzeti u obzir prilikom tumačenja ustavnih normi, zabranjen je svaki vid diskriminacije, po bilo kom ličnom osnovu, i u stanjima državne nužde.

Mere odstupanja od ljudskih prava prestaju da važe prestankom vanrednog stanja (član 202 stav 3). Dakle, mere odstupanja su vremenski ograničene i njihovo trajanje se vezuje za trajanje vanrednog stanja. Pri tome, treba imati u vidu i da mere odstupanja od ljudskih prava ne mogu trajati duže od trajanja vanrednog stanja, ali mogu trajati kraće. Zapravo, mere odstupanja mogu da traju samo u obimu u kome je to neophodno, a to znači da one mogu da prestanu ili da budu ustanovljene u manjem obimu i pre okončanja stanja državne nužde. Naime, ukoliko protekom vremena mere odstupanja od ljudskih prava mogu biti manjeg obima od onog koji je prvobitno ustanovljen, bez obzira na to što je i dalje na snazi stanje državne nužde, ako ovlašćeni organi ne koriguju mere odstupanja to će se smatrati zloupotrebom vanrednih ovlašćenja.

Ustav predviđa krug apsolutno zaštićenih ljudskih prava koja su izuzeta iz režima odstupanja (član 202 stav 4). Dakle, za razliku od Ustava Republike Srbije iz 1990. godine koji nije poznao institut apsolutno zaštićenih ljudskih prava, Ustav taksativno navodi listu na koju se ne primenjuju mere odstupanja u vanrednom stanju. Mere odstupanja ni u kom slučaju nisu dozvoljene u odnosu na pravo na dostojanstvo i slobodan razvoj ličnosti (član 23), pravo na život (član 24), nepovredivost fizičkog i psihičkog integriteta (član 25), zabranu ropstva, položaja sličnog ropstvu i prinudnog rada (član 26), postupanje sa licem lišenim slobode (član 28), pravo

¹⁵ Član 21 stav 3 Ustava Srbije glasi: „Zabranjena je svaka diskriminacija, neposredna ili posredna, po bilo kom osnovu, a naročito po osnovu rase, pola, nacionalne pripadnosti, društvenog porekla, rođenja, veroispovesti, političkog ili drugog uverenja, imovnog stanja, kulture, jezika, starosti i psihičkog ili fizičkog invaliditeta“.

na pravično suđenje (član 32), pravnu sigurnost u krivičnom pravu (član 34), pravo na pravnu ličnost (član 37), pravo na državljanstvo (član 38), slobodu misli, savesti i veroispovesti (član 43), prigovor savesti (član 45), slobodu izražavanja nacionalne pripadnosti (član 47), zabranu izazivanja rasne, nacionalne i verske mržnje (član 49), pravo na zaključenje braka i ravnopravnost supružnika (član 62), slobodu odlučivanja o rađanju (član 63), prava deteta (član 64) i zabranu nasilne asimilacije (član 78).

Ustavom proklamovan broj apsolutno zaštićenih ljudskih prava jeste respektabilan, ali se može zaključiti da je listu takvih prava ustavotvorac zasnovao na nejasnom i nekonzistentnom kriterijumu. Otuda, ako je već predviđeno da su mere odstupanja od ljudskih prava dozvoljena samo u obimu u kojem je to neophodno (član 202 stav 1), teško je zamisliti situaciju u kojoj bi bilo potrebno odstupiti od slobode izražavanja nacionalne pripadnosti (član 47) ili prava na zaključenje braka i ravnopravnosti supružnika (član 62) i od slobode odlučivanja o rađanju (član 63). Ustavotvorac je takođe ostavio dilemu zašto se neka druga ljudska prava nisu našla na listi apsolutno zaštićenih ljudskih prava, iako bi to bilo potpuno opravdano. Prvenstveno, kritika treba da bude upućena zbog izostavljanja sa te liste posebnih prava okrivljenog (član 33) ili ustavnog statusa crkava i verskih zajednica (član 44). Takođe, ako je već bio ekstenzivan prilikom navođenja apsolutno zaštićenih prava, dilema je i zašto na tom spisku nije bilo mesta za prava i dužnosti roditelja (član 65). Naime, legitimno je postaviti pitanje koji razlozi bi opravdavali odstupanje od roditeljskih prava zajemčenih Ustavom.

3. Vanredno stanje povodom pandemije COVID-19

3.1. O ustavnosti odluke o proglašenju vanrednog stanja

Osobenost vanrednih okolnosti, u vidu opasnosti od širenja zarazne bolesti COVID-19, imala je za posledicu da se odmah pristupilo alternativnom i rezervnom postupku proglašenja vanrednog stanja. Umesto Narodne skupštine, vanredno stanje je proglašeno zajedničkom odlukom predsednika Republike, predsednika Vlade i predsednika Narodne skupštine 15. marta 2020. godine.¹⁶

Budući da ustavnim normama nije detaljno razrađen postupak proglašenja vanrednog stanja, Zakon o odbrani¹⁷ je svojim rešenjima trebalo da otkloni nedoumice koje postoje u pogledu procedure delovanja nadležnih državnih organa. Saglasno tom zakonu, kada Narodna skupština, na osnovu zajedničkog predloga predsednika Republike i Vlade utvrdi da su ispunjeni uslovi, donosi odluku o proglašenju vanrednog stanja (član 87). Zajednički predlog za proglašenje vanrednog stanja utvrđuje se na osnovu procene rizika i pretnji po bezbednost Republike i njenih građana koju utvrđuje ministar odbrane. Svoju procenu, koja sadrži ocenu ugroženosti i posledice koje su usled toga nastupile ili mogu nastupiti, ministar odbrane istovremeno dostavlja predsedniku Republike i predsedniku Vlade (član 88). Kako se može zaključiti, Zakon o odbrani je takođe ostavio nejasnoće kada je reč o postupku proglašenja vanrednog stanja, a njegova rešenja su posebno nedorečena kada takvu odluku ne može da donose Narodna skupština, kao inicijalno nadležni organ. Prema tome, ovo novo iskustvo Srbije sa vanrednim stanjem posvedočilo je da ustavna i zakonska rešenja ostavljaju dosta praznina u sferi postupka

¹⁶ Odluka o proglašenju vanrednog stanja, *Sl. gl. RS* 29/2020.

¹⁷ Zakon o odbrani, *Sl. gl. RS* 116/2007, 88/2009, 88/2009 - dr. zakon, 104/2009 - dr. zakon, 10/2015 i 36/2018.

proglašenja vanrednog stanja, a budući da je donošenje odluke o proglašenju vanrednog stanja prevashodno političko pitanje, jedino se adekvatnim pravnim procedurama može sprečiti arbitrnost prilikom suspendovanja redovnog pravnog režima.

U skladu sa zakonskim rešenjem, donošenju odluke o proglašenju vanrednog stanja prethodilo je utvrđivanje procene Ministarstva odbrane da rizici i pretnje povodom pandemije koronavirusa zahtevaju donošenje hitnih mera iz nadležnosti predsednika Srbije. Na održanoj konferenciji za novinare, predsednik Republike Aleksandar Vučić je izjavio da je odluka o proglašenju vanrednog stanja doneta posle sastanka Kriznog štaba za suzbijanje zarazne bolesti COVID-19 i Kriznog štaba za otklanjanje nastalih i sprečavanje mogućih štetnih posledica zarazne bolesti COVID-19 po privredu, kojem je predsedavao.¹⁸ Navedeno je da je predsednik Republike razgovarao i sa poglavarom Srpske pravoslavne crkve patrijarhom Irinejem, pri čemu ostaje upitno to da li je takav sastanak, posmatrano iz perspektive načela svetovnosti države, bio primeren. Dakle, izuzev saznanja da treba proglasiti vanredno stanje s obzirom na postojeći stepen rizika i pretnji povodom širenja zarazne bolesti COVID-19, sam postupak njegovog proglašenja nije bio dovoljno transparentan.

Najpre, odluka o proglašenju vanrednog stanja, koju su doneli predsednik Republike, predsednik Vlade i predsednik Narodne skupštine, ne sadrži obrazloženje. Premda se ne može reći da je postojanje obrazloženja izričit formalni zahtev u pogledu njene sadržine, odluku o proglašenju vanrednog stanja je trebalo obrazložiti prvenstveno zbog toga što se odmah pristupilo alternativnom postupku proglašenja vanrednog stanja. Dakle, osim razloga koji su motivisali tri državna funkcionera da državu izmeste u vanredni pravni režim, u odluci o proglašenju vanrednog stanja je trebala obrazložiti zašto je alternativno telo preuzelo ulogu Narodne skupštine i donelo odluku umesto nje. Međutim, izostala je čak i konstatacija da Narodna skupština ne može da se sastane, a ostao je nepomenut i ustavni osnov zbog koga je uvedeno vanredno stanje. Bez obrazloženja odluke o vanrednom stanju nije moguće utvrditi zašto Narodna skupština nije bila u mogućnosti da se sastane, kao ni opravdanost posezanja za rezervnim postupkom donošenja takve odluke. Uostalom, prilikom samog obnarodovanja da je proglašeno vanredno stanje, ali i u potonjim aktivnostima, primetna je potpuna marginalizacija predsednice Narodne skupštine, Maje Gojković.

Stiče se utisak kao da je prilikom proglašenja vanrednog stanja bilo očigledno i neupitno da Narodna skupština nije u mogućnosti da se sastane. Iz materijala koji su bili dostupni javnosti ne vidi se, međutim, da je bilo akata usmerenih ka Narodnoj skupštini na osnovu čega bi se moglo zaključiti da ona nije u mogućnosti da odgovori na njih. Odmah se pristupilo alternativnom postupku donošenja odluke. Sledeći rešenja Zakona o odbrani, predsednik Republike i predsednik Vlade, posle prispeća procene Ministarstva odbrane, trebalo je zajedno da upute predlog Narodnoj skupštini za donošenje odluke o proglašenju vanrednog stanja. Da li se to zaista i dogodilo, ostalo je nepoznato u prvi mah.

Zašto Narodna skupština nije bila u mogućnosti da se sastane, javnost je saznala naknadno, kada je grupa opozicionih narodnih poslanika tražila zakazivanje njene sednice. Predsednica Narodne skupštine Maja Gojković je potvrdila da je postojao zajednički predlog predsednika Republike i predsednika Vlade da Narodna skupština proglasi vanredno stanje, ali da je, imajući u vidu

¹⁸ Dostupno na: <https://www.srbija.gov.rs/vest/451323/proglaseno-vanredno-stanje-na-teritoriji-citave-srbije.php>, očitavanje: 02. 05. 2020.

epidemiološku situaciju i preporuku da se ne sazivaju skupovi sa više od 50 ljudi, predložila da se odluka o proglašenju vanrednog stanja donese posredstvom alternativnog postupka.¹⁹ Saglasno Poslovniku Narodne skupštine, predsednik Narodne skupštine jeste ovlašćen da obavesti predsednika Republike i predsednicu Vlade da Narodna skupština nije u mogućnosti da se sastane (član 244 stav 1 tačka 5). Međutim, ta poslovnička odredba je u praksi svedena na arbitrarnu i potpuno netransparentnu procenu predsednice Narodne skupštine.

Posezanje za alternativnim postupkom donošenja odluke moglo bi se pravdati neophodnošću hitnog postupanja. Sve vreme treba imati u vidu činjenicu da su, pored 250 narodnih poslanika, pomoćne službe Narodne skupštine izuzetno brojne, pa se opravdano može postaviti i pitanje da li bi u relativno kratkom vremenskom periodu bilo moguće preduzeti sve adekvatne mere zaštite, koje bi predupredile ugrožavanje života i zdravlja više stotina ljudi. Ipak, bez obzira na to što se može braniti teza da je sticajem okolnosti bilo opravdano preduzeti taj efikasniji način proglašenja vanrednog stanja, očigledne su proceduralne manjkavosti koje unekoliko slabe legitimitet donete odluke.

Ne može ostati nezapaženo ni da je vanredno stanje uvedeno pre nego što je proglašena epidemija na teritoriji Srbije. Naime, vanredno stanje je proglašeno 15. marta, a epidemija 19. marta 2020. godine.²⁰ Može se još primetiti i da je vanredno stanje uvedeno dosta naglo, budući da je njemu prethodilo preduzimanje relativno blagih mere zaštite od širenja zarazne bolesti. Prvobitno, predviđena je zabrana javnog okupljanja u zatvorenim prostorima sa 100 ljudi, a naknadno je taj broj smanjen na 50 ljudi.

U delu javnosti je zastupana teza da tadašnje okolnosti nisu opravdavale uvođenje vanrednog stanja. Prema mišljenju doskorašnjeg Poverenika za informacije od javnog značaja Rodoljuba Šabića, epidemija virusa, ma koliko neprijatna ili opasna, nije nešto što ugrožava opstanak države ili naroda.²¹ On smatra da je u takvim okolnostima trebalo pristupiti uvođenju vanredne situacije saglasno Zakonu o sprečavanju rizika od katastrofa i upravljanju vanrednim situacijama, kao unekoliko blažeg pravnog režima od vanrednog stanja.²² Međutim, već tada je bilo jasno, posebno imajući u vidu izrazito nepovoljan razvoj događaja u pojedinim evropskim državama, da je za suzbijanje širenja COVID-19 bilo nužno preduzimanje izuzetno restriktivnih mera odstupanja od ljudskih prava.

Ne treba prenebregnuti još jednu činjenicu koja takođe opravdava proglašenje vanrednog stanja. U Srbiji su, odlukom predsednika Republike, 4. marta raspisani redovni parlamentarni izbori za 26. april 2020. godine. U okolnostima širenja zarazne bolesti vođenje izborne kampanje i sprovođenje parlamentarnih izbora ne bi bilo moguće. Ujedno, saglasno ustavnim rešenjima, odlaganje redovnih parlamentarnih izbora nije moguće bez proglašenja vanrednog stanja. Otuda, neustanovljavanje vanrednog pravnog režima moglo je da ima dalekosežne posledice po legitimitet predstavničkih institucija.

¹⁹ Dostupno na: <http://www.nspm.rs/hronika/djb-maja-gojkovic-priznala-da-je-prekršen-ustav-i-slagala-poslanike-da-bi-prikrila-odgovornost-predsednika-sns.html?alphabet=1>, očitavanje: 09. 05. 2020.

²⁰ Naredba o proglašenju epidemije zarazne bolesti COVID-19, *Sl. gl. RS* 37/2020.

²¹ Dostupno na: <https://gminfo.rs/profesor-ustavnog-prava-vanredno-stanje-je-drasticna-mera/>, očitavanje: 02. 05. 2020.

²² Zakon o sprečavanju rizika od katastrofa i upravljanju vanrednim situacijama, *Sl. gl. RS* 87/2018.

Proglašenje vanrednog stanja je ukazalo i na manjkavosti zakonskih rešenja. Bez obzira na to kakva je priroda vanrednih okolnosti, Zakon o odbrani predviđa da je u nadležnosti ministra odbrane da utvrđuje procenu rizika i pretnji po bezbednost. U okolnostima širenja zarazne bolesti nesumnjivo je da bi za tako nešto kompetentniji bio ministar zdravlja. Uostalom, čak bi i u situacijama nekih drugih vanrednih okolnosti ministar odbrane bio manje adekvatan institucionalni izbor od ministra unutrašnjih poslova, recimo u slučaju bezbednosnih pretnji od terorizma, ili ministra za zaštitu životne sredine, ako je reč o prirodnim nepogodama. Otuda, utvrđivanje procene rizika i pretnji trebalo bi da bude u nadležnosti onog ministarstva čijoj sferi delatnosti je najbliža priroda konkretnih vanrednih okolnosti.

Mogu se čuti kritike da ako već nije proglasila, Narodna skupština je trebalo bar naknadno, u što kraćem roku, da potvrdi vanredno stanje. Saglasno Ustavu, odluku o proglašenju vanrednog stanja Narodna skupština mora da potvrdi u roku od 48 sati ili kada bude u prilici da se sastane. Međutim, sednica Narodne skupštine je zakazana tek za 28. april 2020, što je značilo da je gotovo mesec i po dana Vlada sa predsednikom Republike, bez nadzora Narodne skupštine, utvrđivala vanredne mere odstupanja od ljudskih prava. Narodna skupština je odluke kojima se potvrđuje vanredno stanje, kao i sve vanredne mere koje su u međuvremenu donete, usvojila 29. aprila 2020.²³ Ostaje pitanje da li se u međuvremenu moglo naći dovoljno bezbedno rešenje da se narodni poslanici sastanu i potvrde odluku o proglašenju vanrednog stanja. Odgovor nesumnjivo može biti afirmativan, posebno imajući u vidu zasedanja parlamenata pojedinih evropskih država, gde je epidemiološka situacija bila čak i nepovoljnija. Međutim, ne samo da izvršni organi vlasti nisu potencirali značaj da vanredne mere u što kraćem roku potvrdi Narodna skupština, već se i sama predsednica Narodne skupštine sve vreme držala pasivno. Nije bilo ni značajnijih inicijativa među narodnim poslanicima da parlament treba da se sastane. Od ukupno 250 poslanika samo je osmoro je zatražilo zakazivanje sednice Narodne skupštine.²⁴ Otuda se, i prema raspoloženju narodnih poslanika, može zaključiti da nije bilo uslova za sazivanje sednice Narodne skupštine. Jer, ignorisanje ustavne zapovesti da se Narodna skupština sastaje bez posebnog poziva, treba tumačiti i kao saglašavanje sa postojećim stanjem stvari i sa nespremnošću narodnih poslanika da preuzmu odgovornost. U tom smislu, potonji razvoj događaja je potvrdio da nije bilo uslova za sednicu Narodne skupštine, ako ni zbog čega drugog onda zbog toga što sami narodni poslanici nisu želeli da se izlože riziku i ugrožavaju svoj život i zdravlje. Prema tome, svojim držanjem narodni poslanici su pokazali da se saglašavaju sa alternativnim postupkom proglašenja vanrednog stanja, a kada se najzad i održala sednica Narodne skupštine, ta odluka je dobila zvaničnu potvrdu. Dakle, na delu je samomarginalizovanje Narodne skupštine i prepuštanje dominantne uloge izvršnoj vlasti. To je uostalom trajno obeležje srpskog parlamentarizma, pa se i nije moglo očekivati da će u periodu vanrednog stanja biti drugačije.

Kada se razmatra međusobni odnos najviših državnih organa u vanrednom stanju, treba imati u vidu i da Vlada ima dominantnu i čvrstu parlamentarnu većinu, tako da je sasvim očekivano da se parlament saglasio sa političkom strategijom sopstvene marginalizacije. Ne treba prenebregnuti ni činjenicu da Narodna skupština već duže vreme nema puni politički legitimitet,

²³ Odluka o potvrđivanju Odluke o proglašenju vanrednog stanja, *Sl. gl. RS* 62/2020; Zakon o potvrđivanju uredaba koje je Vlada uz supotpis predsednika Republike donela za vreme vanrednog stanja, *Sl. gl. RS* 62/2020.

²⁴ Dostupno na: <https://dostajebilo.rs/wp-content/uploads/2020/03/Odgovor-Maje-Gojkovic.pdf>, očitavanje: 02. 05. 2020.

jer njene sednice bojkotuju predstavnici najrelevantnijih opozicionih stranaka.²⁵ Otud je takav razvoj događaja potpuno očekivan. Uostalom, prvu sednicu Narodne skupštine u vanrednom stanju nije najavila predsjednica Narodne skupštine, već predsjednik Republike. Prema tome, i na tom simboličnom gestu se može uočiti podređena uloga predstavničkog tela, što je samo dodatna potvrda teze da je politički sistem Srbije već uveliko zahvaćen snažnim procesom prezidencijalizacije.²⁶

Jedna od primedbi jeste i da u odluci o proglašenju vanrednog stanja nije navedeno na koji rok se ono uvodi.²⁷ Budući da sam Ustav definiše vremenski okvir trajanja vanrednog stanja odluka o njegovom proglašenju ne mora da sadrži vremensku odrednicu. Uostalom, sama priroda vanrednih okolnosti onemogućava precizno projektovanje vremenskog okvira u kome bi vanredno stanje trebalo okončati. Sa stanovišta ustavnih rešenja, ne može se govoriti o manjkavosti odluke o proglašenju vanrednog stanja iz tog razloga. Obaveza je ustavnih organa da vanredne mere preduzimaju tako da pravni režim vanrednog stanja bude što pre okončan. U tom smislu, čak i da je oročeno vanredno stanje, ono ne bi smelo da traje duže nego što to vanredne okolnosti zaista opravdavaju. Međutim, ističe se i jedan vanpravni argument da saglasno načelima demokratske vladavine, oročavanje vanrednog stanja „pokazuje da nije namera vlasti da zatoči svoje građane i učini ih sužnjima, već da su njeni restriktivni potezi u osnovi dobronamerni“²⁸.

Naposletku, kao jedno u nizu otvorenih jeste i pitanje da li Ustavni sud može da odlučuje o ustavnosti odluke o proglašenju vanrednog stanja, jer je takva inicijativa već podneta. Prema dosadašnjoj praksi Ustavni sud je izrazito restriktivno tumačio svoju nadležnost i držao se isključivo izričito navedenih nadležnosti. U tom smislu, Ustavni sud je odbio da se izjašnjava o ustavnosti Ustavnog zakona za sprovođenje Ustava Republike Srbije²⁹, kao i o ustavnosti Briselskog sporazuma.³⁰ Sledeći takvu praksu, budući da odlučivanje o ustavnosti odluke o proglašenju vanrednog stanja nije izričito navedeno u okviru njegovih nadležnosti, očekivano je da Ustavni sud odbije da se izjašnjava o takvoj inicijativi. Međutim, postoje i drugi razlozi zbog kojih bi odlučivanje Ustavnog suda o ustavnosti odluke o proglašenju vanrednog stanja bilo sporno.

Prvo, odluka o proglašenju vanrednog stanja se zasniva na političkoj proceni da je nastupila javna opasnost koja ugrožava opstanak države ili građana. Dakle, reč je o polju diskrecione procene državnih organa, a da li su bili ispunjeni materijalni uslovi za proglašenje vanrednog stanja prevashodno je faktičko pitanje. Ustavni sud niti je nadležan, niti kompetentan da procenjuje ozbiljnost i domašaj javne opasnosti koja je bila povod za proglašenje vanrednog stanja. Uostalom, saglasno pozitivnim obavezama, država treba blagovremeno da preduzima sve preventivne mere da bi na svojoj teritoriji predupredila moguća ugrožavanja prava na život.

²⁵ Uoči zasedanja parlamenta 11. 02. 2019. opozicija je objavila da na zahtev građana koji protestuju na ulicama gradova Srbije do daljeg neće sedeti u skupštinskim klupama. Dostupno na: <https://www.slobodnaevropa.org/a/29764010.html>, očitavanje: 02. 05. 2020.

²⁶ D. Simović/E. Šarčević (ur), *Parlamentarizam u Srbiji*, Sarajevo 2018.

²⁷ Dostupno na: <http://rs.n1info.com/Vesti/a589101/Mandic-Vanredno-stanje-bez-Skupstine-i-roka-trajanja-penzioneri-zakljucani.html>, očitavanje: 04. 05. 2020.

²⁸ Dostupno na: <https://www.blic.rs/vesti/politika/11-opaski-usamljenog-setaca-milan-st-protic-o-slobodi-ljudskim-pravima-ali-i-herojima/qjrn5kf>, očitavanje: 04. 05. 2020.

²⁹ IUz-356/2009 od 07. 07. 2011.

³⁰ IUo-247/2013 od 10. 12. 2014.

Imajući u vidu prirodu konkretnih vanrednih okolnosti, fokus države i treba da bude na preduzimanju preventivnih mera. Zbog toga je odgovornost nosilaca najviših državnih funkcija, koji su proglasili vanredno stanje, prevashodno političkog karaktera. Ipak, trebalo bi načelno ostaviti izuzetnu mogućnost da Ustavni sud odlučuje o ustavnosti odluke o proglašenju vanrednog stanja, ali samo ako je reč o očiglednoj zloupotrebi ustavnih ovlašćenja.

Drugo, budući da se, načelno, ne može upuštati u utvrđivanje ispunjenosti materijalnih uslova za proglašenje vanrednog stanja, Ustavni sud se može izjašnjavati o proceduralnom aspektu te odluke. Međutim, Ustav Srbije ne predviđa preciznu proceduru donošenja odluke u alternativnom postupku kada Narodna skupština nije u mogućnosti da se sastane. Prema tome, ne postoji dovoljno precizno merilo na osnovu koga bi se mogla procenjivati formalna ustavnost odluke o proglašenju vanrednog stanja. Primedbe da odluka nije doneta transparentno nisu pravnog karaktera. Takođe, s obzirom na to da je Narodna skupština potvrdila odluku o proglašenju vanrednog stanja, odlučivanje Ustavnog suda o inicijativi povodom ustavnosti te odluke postaje obesmišljeno. Naime, više se ne može tvrditi da su predsednik Republike, predsednica Vlade i predsednica Narodne skupštine uzurpirali nadležnost Narodne skupštine prilikom proglašenja vanrednog stanja, jer je predstavničko telo potvrdilo njihovu odluku. U tom smislu, odluka o proglašenju vanrednog stanja može biti kritikovana sa stanovišta konstitucionalizma, ali ne i sa stanovišta ustavnosti, shvaćene u pozitivnopravnom smislu.

3.2. Dileme o ustavnosti pojedinih vanrednih mera odstupanja od ljudskih prava

3.2.1. Sloboda kretanja

Priroda vanrednih okolnosti je nametala donošenje mera odstupanja od slobode kretanja. Usled nužnosti socijalnog distanciranja, prvobitno od 18. marta 2020, mera zabrane kretanja se odnosila na sve građane od 20 časova do pet časova ujutru, izuzev nadležnih organa, i to samo onih koji su na zadatku, ili onih koji imaju radnu obavezu. Istovremeno, predviđena je apsolutna zabrana kretanja za građane starije od 65 godina u gradovima, kao i za starije od 70 godina u ruralnim i sredinama sa manje od 5.000 stanovnika. Već 22. marta 2020, taj opšti režim zabrane kretanja je pooštren i umesto od 20 časova zabrana kretanja je otpočinjala u 17 časova. Tek posle značajnijeg vremenskog perioda opšti režim odstupanja od slobode kretanja je 21. aprila 2020. blago ublažen, pa je apsolutna zabrana kretanja važila od 18 časova. Međutim, za neradne dane je ustanovljavan poseban režim odstupanja od slobode kretanja. Potpuna zabrana kretanja je važila od petka od 17 časova do ponedeljka u pet časova, pri čemu je najduža zabrana kretanja u neprekidnom trajanju od 84 časova važila za hrišćanski praznik Uskrs.

Imajući u vidu pomenute mere, može se zaključiti da je ustanovljen izrazito strog režim odstupanja od slobode kretanja, unekoliko strožiji od mera preduzimanih u pretežnijem broju evropskih država. Posebne dileme izaziva potreba apsolutne zabrane kretanja za starije od 65 godina. Njima je omogućeno da jednom nedeljno obavljaju kupovinu i to ujutru između četiri i sedam časova. Na primedbu da je reč o relativno kratkom vremenskom okviru, kao i neprimerenom dobu dana, izričito je istaknuto da je intencija bila da se ta kategorija građana što više odvrati od izlazaka. Osnovna dilema jeste u tome da li su ovako stariji građani diskriminisani. U traganju za odgovorom na to pitanje treba razjasniti da li je takva mera imala opravdan cilj i da li su preduzete mere srazmerne cilju koji je trebalo postići. Prvi uslov je nesumnjivo ispunjen, jer je smisao preduzete mere zaštita života i zdravlja najstarijih građana

koji su, kada je reč o korona virusu, najranjivija kategorija stanovništva, sa izuzetno visokom stopom smrtnosti. Na drugo pitanje je već teže dati afirmativan odgovor. Ne može se reći da je bilo apsolutno nužno preduzimanje mere da stariji građani budu potpuno izolovani i kada je važio opšti režim zabrane kretanja. U takvim okolnostima, prilikom relativno kratkotrajnih šetnji, uz pridržavanje osnovnih mera fizičkog distanciranja, ne bi postojala opasnost po zdravlje tih ljudi. Otuda, bar u tom aspektu može se osporavati srazmernost preduzete mere apsolutne zabrane kretanja za ovu kategoriju stanovništva. Ublažavanje te mere je usledilo posle više od mesec dana, 21. aprila 2020, kada je građanima starijim od 65 godina omogućeno da utorkom, petkom i nedeljom izlaze u šetnju u trajanju od pola sata. Tih svojih pola sata za šetnju oni su mogli da iskoriste u periodu od 18 časova do jedan sat iza ponoći, i to najviše 600 metara od mesta stanovanja.

Prvobitni opšti režim zabrane kretanja nije prepoznao posebne potrebe jedne izuzetno ranjive kategorije stanovništva, a to su osobe sa autizmom. Mada je već prilikom uvođenja restriktivnih mera bilo opominjućih glasova da bi trebalo predvideti izuzetke za, pre svega, decu sa autizmom, njima je omogućeno, tek mesec dana posle uvođenja vanrednog stanja, 15. aprila 2020, šetanje i u vremenu kada je na snazi opšti režim zabrane kretanja. Može se zaključiti da ako već nije bilo dovoljnog nijansiranja preduzetih mera odstupanja od slobode kretanja moralo je biti bar bržeg korigovanja inicijalnih propusta. Bez obzira što se u prvi mah i moglo razumeti da nije jednostavno prepoznati potrebe svih ranjivih kategorija stanovništva, dopuštanje izuzetka za decu sa autizmom se može smatrati uveliko zakasnelom merom. Tom prilikom je kretanje u vreme zabrane dozvoljeno svim osobama sa razvojnim smetnjama i autizmom, isključivo u pratnji jedne odrasle osobe najviše do 200 metara udaljenosti od mesta stanovanja.

Premda u prvi mah to takođe nije predviđeno, naknadno je, 04. aprila 2020, šetanje pasa izuzetno omogućeno u vreme opšte zabrane kretanja, i to licima koja nisu navršila 65 godina, u periodu od 23 časa do jedan čas narednog dana, kao i subotom i nedeljom od osam do deset časova, u trajanju od 20 minuta, najviše do 200 mesta udaljenosti od mesta stanovanja. Tome je prethodila kratkotrajna mera da se šetanje pasa obavlja svako veče u periodu između 20 i 21 časa, ali je ona brzo ukinuta, jer je u praksi pokazala brojne slabosti.

Budući da su vanredne mere podrazumevale potpunu suspenziju slobode kretanja, treba se osvrnuti i na njihov proceduralni aspekt. Ustav predviđe da vanredne mere odstupanja od ljudskih prava donosi Vlada uz supotpis predsednika Republike. Međutim, počev od prvog akta zabrane kretanja koji je važio od 18. marta, pa sve do 09. aprila 2020. kada je usvojena Uredba, mere suspendovanja slobode kretanja je u pet navrata naredbom donosio Ministar unutrašnjih poslova. Naime, Uredbom o merama za vreme vanrednog stanja³¹ predviđeno je da Ministarstvo unutrašnjih poslova, uz saglasnost Ministarstva zdravlja, može privremeno da ograniči ili zabrani kretanje licima na javnim mestima, kao i da naredi pojedinim licima ili grupama lica koja su zaražena ili se sumnja da su zaražena zaraznom bolesti COVID-19 da borave na adresi svog prebivališta, odnosno boravišta, sa obavezom javljanja nadležnoj zdravstvenoj ustanovi (član 2), kao i da naredi da se izvrši zatvaranje svih prilaza otvorenom prostoru ili objektu i onemogućiti napuštanje tog prostora ili objekta bez posebnog odobrenja, kao i da naredi obavezan boravak određenim licima ili grupama lica na određenom prostoru i određenim objektima - prihvatni centri za migrante i slično (član 3). Dakle, Uredbom je izvršen transfer nadležnosti na ministra

³¹ Uredba o merama za vreme vanrednog stanja, *Sl. gl. RS* 31/20, 36/20, 38/20, 39/20 43/20, 47/20.

unutrašnjih poslova, da uz saglasnost ministarstva zdravlja donosi mere suspendovanja slobode kretanja. Budući da je reč o meri potpune suspenzije slobode kretanja, ona je morala da bude usvojena u formi Uredbe uz supotpis predsednika Republike. U tom smislu, bez obzira što je naknadno ta vanredna mera dobila pravnu formu uredbe, naredbe ministra unutrašnjih poslova o suspenziji slobode kretanja, koje su važile od 18. marta do 09. aprila 2020, odlikuje formalna neustavnost, jer su ih donijeli nenadležni organi.

U vezi sa slobodom kretanja pojavile su se još neke dileme oko ustavnosti preduzetih vanrednih mera. Uredbom o prekršaju za kršenje Naredbe ministra unutrašnjih poslova o ograničenju i zabrani kretanja lica na teritoriji Republike Srbije³² propisano je da će se lice koje prekrši zabranu iz pomenute naredbe³³, kazniti za prekršaj novčanom kaznom od 50.000 do 150.000 dinara (član 1). Međutim, istovremeno je predviđeno da se za ovaj prekršaj može pokrenuti i dovršiti prekršajni postupak i u slučaju da je protiv učinioca pokrenut ili je u toku krivični postupak za krivično delo koje obuhvata obeležja tog prekršaja. Naredbom je određeno da će se nepoštovanje zabrana kazniti za krivično delo u skladu sa Krivičnim zakonikom³⁴, a za prekršaj u skladu sa Uredbom o prekršaju za kršenje Naredbe ministra unutrašnjih poslova o ograničenju i zabrani kretanja lica na teritoriji Republike Srbije (član 5). Krivičnim zakonikom je propisano krivično delo nepostupanja po zdravstvenim propisima za vreme epidemije, koje čini svako ko za vreme epidemije opasne zarazne bolesti ne postupa po propisima, odlukama ili naredbama kojima se određuju mere za njeno suzbijanje ili sprečavanje (član 248). Za to krivično delo zaprećena je novčana kazna ili kazna zatvora do tri godine. Uredba o prekršaju za kršenje Naredbe ministra unutrašnjih poslova o ograničenju i zabrani kretanja lica na teritoriji Republike Srbije dozvoljava odstupanje od zabrane iz člana 8 stava 3 Zakona o prekršajima, odnosno vođenje prekršajnog postupka i kažnjavanje za prekršaj predviđen Uredbom lica koje je u krivičnom postupku pravnosnažno oglašeno krivim za pomenuto krivično delo, čija zakonska obeležja, posebno u pogledu radnje izvršenja, potpuno obuhvataju obeležja navedenog prekršaja. U tom smislu, rešenje Uredbe direktno protivreči principu *ne bis in idem*.

Postoje i druge nedoumice na koje je ukazao Beogradski centar za ljudska prava.³⁵ Vlada Srbije je 20. marta 2020, uz supotpis predsednika Republike, donela Uredbu o rokovima u sudskim postupcima za vreme vanrednog stanja. Tom uredbom je određeno da za vreme vanrednog stanja prestaju da teku rokovi za žalbu na odluke kojima se okončava prekršajni postupak. Može se zaključiti da će rokovi za žalbe protiv prvostepenih odluka o prekršajnom kažnjavanju građana koji prekrše Naredbu o ograničenju i zabrani kretanja početi da teku tek po donošenju odluke o ukidanju vanrednog stanja. Međutim, ukidanjem vanrednog stanja će, po samom slovu Ustava (član 202 stav 3), prestati da važi i Uredba o prekršaju za kršenje Naredbe kojom je ovo ponašanje inkriminisano kao prekršaj. Zakonom o prekršajima predviđeno je da se na učinioca prekršaja primenjuje zakon, odnosno propis koji je važio u vreme izvršenja prekršaja, odnosno propis koji je najblaži za učinioca u slučaju da je posle izvršenja prekršaja propis izmenjen

³² Uredba o prekršaju za kršenje Naredbe ministra unutrašnjih poslova o ograničenju i zabrani kretanja lica na teritoriji Republike Srbije, *Sl. gl. RS* 39/20.

³³ Naredba ministra unutrašnjih poslova o ograničenju i zabrani kretanja lica na teritoriji Republike Srbije, *Sl. gl. RS* 34/20.

³⁴ Krivični zakonik, *Sl. gl. RS* 85/05, 88/05 - ispravka, 107/05 - ispravka, 72/09, 111/09, 121/12, 104/13, 108/14, 94/16 i 35/19.

³⁵ Dostupno na: <http://www.bgcentar.org.rs/gradani-koji-krse-policijski-cas-bice-abolirani-nakon-ukidanja-vanrednog-stanja/>, očitavanje: 05. 05. 2020.

jednom ili više puta (član 6). Zbog toga, prema gledištu Beogradskog centra za ljudska prava, građani koji su gonjeni zbog kršenja Naredbe o ograničenju i zabrani kretanja će posle ukidanja vanrednog stanja biti abolirani. Drukčije iskazano, prekršajni sudovi neće moći da ih kazne, već će biti prinuđeni da obustave sve nepravosnažne prekršajne postupke, budući da po prestanku vanrednog stanja, prestaju i mere odstupanja od ljudskih prava koje su pravni osnov tih suđenja.³⁶

Takođe, ostalo je nerazjašnjeno na osnovu kojih kriterijuma će organi gonjenja kvalifikovati kršenje Naredbe o ograničenju i zabrani kretanja kao krivično delo (nepostupanja po zdravstvenim propisima za vreme epidemije), odnosno kao prekršaj propisan Uredbom Vlade, imajući u vidu identičnost zakonskih obeležja ovih delikata i – nasuprot tome – različitost propisanih kazni i drugih pravnih posledica krivične i prekršajne osude.³⁷ Osim što se može postaviti pitanje jednakosti građana pred zakonom u ovom slučaju, na ovaj način odstupanja se i od pravne sigurnosti u kaznenom pravu, što saglasno Ustavu nije dopušteno ni za vreme vanrednog stanja.

Pojedine dileme o povredi zabrane retroaktivnosti pravnih propisa postoje u odnosu na Naredbu o organizovanju i sprovođenju mere karantina koju je 17. marta 2020. doneo Ministar zdravlja.³⁸ Njome su predviđeni ograničenja slobode kretanja i obavezni zdravstveni pregledi lica koja su bila ili za koja postoji sumnja da su bila u kontaktu sa licima obolelim od zarazne bolesti u vremenu trajanja maksimalne inkubacije. Dakle, naredba se prevashodno odnosila na lica koja su u Srbiju doputovala iz inostranstva. Međutim, za veći broj građana koji su bilo pre ili neposredno posle proglašenja vanrednog stanja doputovali u Srbiju nije bilo medicinskog pregleda niti prisustva sanitarnog inspektora koji bi tim građanima, po Zakonu o zaštiti stanovništva od zaraznih bolesti, izdao usmeno ili pisano rešenje o karantinu.³⁹ Ipak, pomenutom naredbom ministra zdravlja o uvođenju karantina obuhvaćeni su i ti građani. „Građani su, po pravilu, saznali da su `učinili krivično delo` tek kada su lišeni slobode zbog nepoštovanja mere samoizolacije. Takođe, građanima je određena i mera pritvora zbog sumnje da su učinili krivično delo iako u vreme kada je navodno delo učinjeno nisu važili vanredni propisi“⁴⁰. Ističe se da je reč o povredi zabrane retroaktivnosti, jer se građani kažnjavaju za delo nepostupanja po merama za vreme epidemije zbog povrede obaveze za koju nisu ni znali da postoji, jer u vreme njihovog prelaska granice nije bio donet pravni akt, po zakonu obavezan, koji bi to predvideo.

Problem zabrane retroaktivnosti ipak treba sagledati na jedan kompleksniji način. Naime, povreda tog principa postoji samo u slučaju ako bi se građani teretili za povredu obaveze samoizolacije u periodu pre donošenja Naredbe o organizovanju i sprovođenju mere karantina. Međutim, taj princip nije narušen ukoliko se građani terete da su učinili krivično delo zbog nepoštovanja mere samoizolacije posle donošenja pomenute naredbe. Jedino treba postaviti pitanje da li ta naredba ispunjava kvalitativne zahteve koji se traže od akta koji predviđa kažnjavanje. Otuda, ta naredba je trebalo da bude dostupna, a predviđene norme dovoljno jasne i

³⁶ S. Orlović, *Verujem cenjena glavo da si i učio pravo*. Dostupno na: <https://srpskipravnicki-klub.rs/2020/04/14/verujem-cenjena-glavo-da-si-i-ucio-pravo.html>, očitavanje: 05. 05. 2020.

³⁷ Bel. 34.

³⁸ Naredba o organizovanju i sprovođenju mere karantina, *Sl. gl. RS* 33/2020.

³⁹ Orlović (bel. 36).

⁴⁰ I. Milić, *Sve će to narod da plati*. Dostupno na: <https://srpskipravnicki-klub.rs/2020/04/21/sve-%C4%87e-to-narod-da-plati.html>, očitavanje: 06. 05. 2020.

precizne da ne ostavljaju nikakvu dilemu u pogledu obaveza građana na koje su se odnosile. Naredba je nesumnjivo postala dostupna na uobičajen način kao i sve druge vanredne mere, ali se ipak može postaviti pitanje da li su njena rešenja bila dovoljno jasna da ne dovode građane u zabludu u pogledu njihovih obaveza.

Naposletku, može se uočiti još jedna povreda ustavnosti za vreme vanrednog stanja. Narodna skupština je zasedala i donela odluku o potvrđivanju vanrednih mera 29. aprila 2020, a već sutradan 30. aprila 2020, Vlada je donela odluku kojom je izmenila vanredni režim odstupanja od slobode kretanja.⁴¹ Dakle, budući da može da zaseda, mere odstupanja od ljudskih prava nužno je trebalo da donose Narodna skupština. Jer, prema izričitom slovu Ustava, alternativni postupak za donošenje vanrednih mera može da se primenjuje samo ako Narodna skupština ne može da se sastane. U tom smislu, Odluka Vlade koja se odnosi na suspenziju slobode kretanja, premda su njena rešenja podrazumevala ublažavanje prvobitno predviđenog režima kretanja za neradne dane, jeste neustavna iz formalnih razloga.

3.2.2. Sloboda veroispovesti

Posebne mere usvojene radi suzbijanja epidemije otvorile su i pitanje domašaja ostvarivanja slobode veroispovesti. To pitanje je dobilo poseban značaj budući da se tokom vanrednog stanja padao Uskrs, jedan od najvećih hrišćanskih praznika, kome prethodi višenedeljni post i pričešćivanje većeg broja vernika.

Imajući u vidu da je upravo u tom periodu posećivanje verskih objekata i prisustvovanje liturgiji unekoliko učestalije, Vlada je donela Zaključak kojim se crkvama i verskim zajednicama preporučuje bezbedno vršenje verskih obreda za vreme trajanja vanrednog stanja i epidemije.⁴² Radi efikasnog suzbijanja epidemije i sprečavanja da se dovedu u opasnost životi i zdravlje ljudi preporučeno je crkvama i verskim zajednicama da: 1) verske obrede u verskim objektima i na otvorenom prostoru vrše bez prisustva vernika; 2) da se verski obredi prilikom sahranjivanja vrše uz prisustvo malog broja ljudi uz poštovanje svih preventivnih mera koje su propisane radi efikasnog suzbijanja zarazne bolesti i zaštite života i zdravlja ljudi. Dakle, akt Vlade je pravno neobavezujućeg karaktera i prevashodno je apel na odgovorno ponašanje tokom epidemije. Prema tome, nijedan aspekt slobode veroispovesti nije ograničen, niti je pomenuti akt zadirao u sferu neprikosnovene autonomije crkava i verskih zajednica da samostalno određuju način vršenja verskih obreda. Ograničenja pojedinih aspekata slobode veroispovesti mogla su da proizlaze jedino iz opštih restrikcija koja su se odnosila na slobodu kretanja i okupljanja na javnim mestima. Otuda, u kontekstu ostvarivanja slobode veroispovesti treba pomenuti zabranu okupljanja na celoj teritoriji Srbije na javnim mestima u zatvorenim prostorima – kada se istovremeno okuplja više od pet lica.⁴³ Ta zabrana je direktno onemogućila održavanje liturgija u prisustvu većeg broja vernika u samim crkvama, ali nije onemogućila vršenje verskih obreda na otvorenom prostoru uz propisanu udaljenost vernika. Međutim, ta zabrana nije dosledno poštovana u Srpskoj pravoslavnoj crkvi (SPC), budući da su zabeleženi primeri okupljanja većeg

⁴¹ Odluka o ublažavanju mere ograničenja kretanja tokom vanrednog stanja, *Sl. gl. RS* 63/2020.

⁴² Zaključak Vlade kojim se preporučuje crkvama i verskim zajednicama bezbedno vršenje verskih obreda za vreme trajanja vanrednog stanja i epidemije, *Sl. gl. RS* 43/2020.

⁴³ Naredba o zabrani okupljanja u Republici Srbiji na javnim mestima u zatvorenom prostoru, *Sl. gl. RS* 39/2020.

broja vernika u pojedinim crkvama. Ujedno, prema tradicionalnom načinu pričešćivanja, svi vernici se prišešćuju istom kašičicom, što je stvaralo još veću opasnost za širenje virusa.

Tokom vanrednog stanja, Sveti arhijerejski sinod SPC izdao je saopštenje za javnost koje je odašiljalo nedovoljno jasne i unekoliko protivrečne poruke.⁴⁴ S jedne strane, ukazivano je na potrebu odgovornog i trezvenog ponašanja, uz apelovanje da vernici ne prenebregavaju uputstva medicinskih službi i državnih organa i da ne zapostavljaju ili ignorišu propisane preventivne mere – jednom rečju, da ne izlažu opasnosti ni sebe ni druge. No, s druge, istaknuto je da Crkva svojim vernicima nudi i jedinstveni lek besmrtnosti, sveto Pričešće. U tom smislu, „na nama kao hrišćanima i ljudskim bićima jeste da činimo sve što do nas stoji, verujući i znajući iz Svetog Pisma da je Bogu svemoguće, pa i prevazilaženje prirodnih zakona i neprirodnih procesa“. Dakle, u svom saopštenju SPC nije bila izričita u tome da vernici treba, bar privremeno, da se suzdrže od odlazaka u crkvu, već je neskriveno poručila da praktikovanje vere može da sačuva ljude od ovozemaljskih zala.

Među vladikama SPC nije bilo jedinstva. Bilo je onih koji su otvoreno nipodaštavali pravne propise. U svojoj propovedi vladika banatski Nikanor je izjavio da vernici treba da žive normalno i da se pričešćuju jer, „mi smo pravoslavni hrišćani, nemamo razloga da se plašimo, osim Boga, nikoga (...) Hram je najbolja i najizlečivija bolnica i onaj koji vas savetuje, pa makar bio i srpski patrijarh ili vladika da može biti samo pet ljudi u hramu, taj ili nema vere ili služi neku drugu službu“⁴⁵. Portparol SPC vladika bački Irinej je izjavio da „od pričešća se za dve hiljade godina nikad niko nije zarazio, pa ni sveštenici koji su pričešćivali gubavce, tuberkulozne i druge obolele od tada neizlečivih zaraznih bolesti“⁴⁶. Ipak, bilo je i oprečnih stavova. Vladika dizeldorfski i cele Nemačke Grigorije izjavio je da on „nikad ne bi pošao od te stvari da li kašičica može da prenese zarazu, jer pričešće samo po sebi ne može da bude izvor zaraze“, ali je podsetio i na poruku: „Ne kušaj Gospoda svoga“.⁴⁷

U takvoj atmosferi, nedovoljno jasno iskristalisanog stava, SPC je zatražila da se za Uskrs odstupi od zabrane kretanja da bi se vernicima omogućio odlazak u Crkvu i prisustvovanje liturgiji. Tom zahtevu nije udovoljeno, ali se mogao zapaziti izuzetno blag i snishodljiv odnos države prema SPC. Posebno je upadljiva izjava predsednika Republike Aleksandra Vučića koji je naglasio „da hapsimo vladike i sveštenstvo ne pada nam na pamet, ne znam šta da se dogodi“⁴⁸. To se moglo tumačiti i kao najava tolerantnog stava države da neće biti sankcionisane povrede zabrane okupljanja u crkvama za vreme praznika. Doista, zabeleženo je da je i pored pomenutih zabrana bilo crkava u kojima se okupio veći broj vernika.⁴⁹

⁴⁴ Saopštenje za javnost Svetog Arhijerejskog Sinoda od 16. 03. 2020. Dostupno na: http://spc.rs/sr/saopshtenje-za-javnost-svetog-arhijerejskog-sinoda_2, očitavanje: 07. 05. 2020.

⁴⁵ Dostupno na: <https://www.telegraf.rs/vesti/srbija/3172861-vladika-banatski-nikanor-krsi-mere-vlade-i-zove-vernike-na-pricesce-crkva-je-najizlecevija-bolnica>, očitavanje: 07. 05. 2020.

⁴⁶ Dostupno na: <https://beta.rs/izjava-dana/komentar-drustvo/125079-episkop-backi-irinej-ako-je-pricesce-problem-kako-se-zaraze-oni-koji-ne-idu-u-crkvu>, očitavanje: 07. 05. 2020.

⁴⁷ „Ako je Liturgija za nas nešto najbitnije i najsvetije na ovome svetu, a jeste, moramo nekad da se odrekemo najvažnijih i najsvetijih stvari, jer ovo neće trajati večno“. Dostupno na: <https://www.danas.rs/drustvo/vladika-grigorije-moramo-nekad-da-se-odrekemo-i-najvažnijih-stvari-za-trenutak/>, očitavanje: 07. 05. 2020.

⁴⁸ Dostupno na: <https://www.ceas-serbia.org/sr/aktuelno/izjave-dana/8915-15-04-2020-aleksandar-vucic>, očitavanje: 07. 05. 2020.

⁴⁹ Dostupno na: <https://www.021.rs/story/Novi-Sad/Vesti/240801/Crkva-u-Petrovaradinu-puna-uprkos-policijskom-casu.html>, očitavanje: 07. 05. 2020.

Povodom svih tih događaja u javnosti je otvorena polemika u kojoj meri država, s obzirom na vanredne prilike, može da ograniči slobodu veroispovesti. Dosta zabune u javnosti unela je ustavna odredba koja predviđa da je sloboda misli, savesti i veroispovesti jedno od ljudskih prava od koga nema odstupanja ni u vanrednom stanju. Sledeći to ustavno rešenje, bilo je onih koji su zastupali stav da zabrana slobode kretanja ugrožava ostvarivanje slobode veroispovesti, kao apsolutnog prava, zbog čega bi vernicima trebalo dozvoliti da prisustvuju uskršnjoj liturgiji. Ujedno, povodom provere sprovođenja mera zaštite koju je policija sprovodila u hramovima SPC, izneto je gledište da ni u uslovima vanrednog stanja neka ljudska prava, kao što je sloboda veroispovesti kao individualno pravo pojedinca i kao kolektivno pravo verske zajednice, prema Ustavu Srbije ne može biti ograničena. Zoran Čvorović je ukazao na to da je „prema Zakonu o crkvama i verskim zajednicama bogoslužbeni prostor nepovrediv, jer Crkva uživa autonomiju kakvu uživa i univerzitet“, tako da „policija u taj prostor može da uđe samo na poziv verske zajednice, a tek izuzetno bez tog poziva, ako je u toku izvršenje nekog teškog krivičnog dela“⁵⁰. Premda je reč o profesoru pravnog fakulteta, koji bi trebalo da ima nešto suptilniji analitički pristup, on postavlja pitanje „po kom osnovu bi mogao da odgovara vernik koji je došao na bogoslužje, ako imamo u vidu, ne samo naš Ustav, već i praksu Evropskog suda za ljudska prava, koja se temelji na Konvenciji o ljudskim pravima“⁵¹. Naime, „bogoslužbeni čin, kao što je pričešće, inspirisan religijom ili uverenjem spada u unutrašnju slobodu veroispovesti. U jednoj presudi koju je Sud iz Strazbura doneo protiv Grčke jasno se kaže `pravo na slobodu veroispovesti zajemčeno Konvencijom isključuje bilo kakvo ovlašćenje države da odluči da li su verska uverenja ili sredstva koja se koriste za izražavanje takvih verskih uverenja legitimna. Shodno tome, niti bi država mogla da odredi način pričešćivanja, niti bi mogla da zbog postojećeg predanjskog vida pričešćivanja kazni vernike ili sveštenike zbog navodnog nepoštovanja antiepidemijskih mera`“⁵².

Takve izjave svedoče o nerazumevanju sadržine slobode veroispovesti. Prenebregava se, očigledno tendenciozno, činjenica da sloboda veroispovesti nije apsolutno pravo. Saglasno Ustavu Srbije, sloboda ispoljavanja vere ili uverenja može se ograničiti zakonom, samo ako je to neophodno u demokratskom društvu, radi zaštite života i zdravlja ljudi, morala demokratskog društva, sloboda i prava građana zajemčenih Ustavom, javne bezbednosti i javnog reda ili radi sprečavanja izazivanja ili podsticanja verske, nacionalne ili rasne mržnje (član 43 stav 4). Dakle, ne samo da vanredni pravni režim to omogućava, već je i u redovnim okolnostima dopušteno ograničenje slobode veroispovesti iz razloga zaštite života i zdravlja ljudi.

No, kada je reč o apsolutnoj zabrani suspenzije slobode misli, savesti i veroispovesti tokom vanrednog stanja, u tom segmentu treba razlikovati interni (*forum internum*) i eksterni (*forum externum*) karakter slobode veroispovesti. Interni segment slobode veroispovesti jeste apsolutnog karaktera i on ne podleže ograničenjima ili suspenziji. On „obuhvata sve one aspekte slobode misli, savesti i veroispovesti koji se odnose na sferu slobodnog i nesputanog duhovnog života koju pojedinac zadržava za sebe i ne saopštava drugima“⁵³. Ta sloboda podrazumeva nesputanu mogućnost svakoga da, po sopstvenom izboru, usvoji određeno verovanje ili uverenje, da nema uverenje ili versko opredeljenje, kao i da promeni verovanje ili uverenje bez pritiska. Međutim,

⁵⁰ Dostupno na: <https://www.danas.rs/drustvo/policija-nezakonito-upadala-u-crkve/>, očitavanje: 07. 05. 2020.

⁵¹ Isto.

⁵² Isto.

⁵³ V. Popović/Marinković/Radojević (bel. 10), s. 219.

spoljašnja dimenzija slobode veroispovesti nije apsolutnog karaktera i podložna je ograničenjima. Država, doista, ne može da se meša u lično pravo pojedinca da li će se pričešćivati, niti u autonomno pravo crkve da određuje način na koji će se taj obred ostvarivati, ali može da nametne restrikcije drugih ličnih prava koje će, na posredan način, faktički onemogućavati ostvarivanje pojedinih segmenata slobode veroispovesti. U odmeravanju pozitivnih obaveza države u pogledu prava na život i slobode veroispovesti prednost je nesumnjivo na strani prvoimenovanog prava. Naime, preduzimanje preventivnih mera zabrane kretanja motivisano je zaštitom prava na život u okolnostima epidemije. To je i osnovna dužnost države saglasno doktrini pozitivnih obaveza radi zaštite prava na život. Otuda, sama zabrana učestvovanja u verskim obredima bila bi neustavna, ali u ovoj situaciji zapravo je reč o faktičkoj nemogućnosti da se taj aspekt slobode veroispovesti ostvari, jer se primat daje preventivnoj zaštiti života ljudi.

3.2.3. Sloboda medija

Uz obrazloženje da je informisanje stanovništva o stanju i posledicama zarazne bolesti posebna mera za zaštitu stanovništva od zaraznih bolesti, Vlada je 31. marta 2020. donela Zaključak kojim je značajno ograničena sloboda medija.⁵⁴ To je opravdano činjenicom da je u uslovima proglašenog vanrednog stanja apsolutni imperativ da građani dobiju isključivo proverene i tačne informacije u vezi sa stanjem i posledicama zarazne bolesti COVID-19. Otuda, za obaveštavanje javnosti o stanju i posledicama zaraze zadužen je Krizni štab za suzbijanje zarazne bolesti COVID-19, na čijem je čelu predsednica Vlade. Sva obaveštenja javnosti daje predsednica Vlade ili lica koje ovlasti Krizni štab. Predviđena je obaveza svih relevantnih institucija, ustanova i pojedinaca (gradonačelnika, predsednika opština, štabova za vanredne situacije lokalnih samouprava, zdravstvenih ustanova, zdravstvenih radnika ili pravnih lica koja obavljaju zdravstvenu delatnost) da sve informacije u vezi sa stanjem i posledicama zarazne bolesti COVID-19 usmeravaju isključivo ka Kriznom štabu na čijem je čelu predsednica Vlade koji će obezbediti da se izvrše neophodne provere i preduzmu odgovarajuće mere na pravovremenom i tačnom informisanju javnosti. U zaključku je konstatovano da obaveštenja o preduzetim zdravstvenim merama i drugim informacijama koje se odnose na lečenje bolesti, data javnosti od strane neovlašćenih lica ne mogu se smatrati tačnim i proverenim, uz mogućnost primene propisa koji se odnose na odgovornost i pravne posledice za širenje dezinformacija u periodu vanrednog stanja.

Premda je legitimno nastojanje Vlade da obezbedi proverene i tačne informacije, pomenutim zaključkom je potpuno centralizovano informisanje u vezi sa stanjem i posledicama zarazne bolesti. U tom smislu, Zaključak je sporan iz najmanje dva razloga. Mada je reč o značajnom ograničenju slobode medija koje se može okvalifikovati i cenzurom, to iznova nije urađeno na pravno valjan način. Umesto da se mera kojom se propisuje način informisanja donese u formi uredbе Vlade uz supotpis predsednika Republike, pravni osnov za donošenje zaključka Vlada je pronašla u Zakonu o zaštiti stanovništva od zaraznih bolesti i opštoj formulaciji da Vlada u slučaju opasnosti od zarazne bolesti određuje „odgovarajuće mere, uslove, način sprovođenja, izvršioce i sredstva za sprovođenje“ (član 6 stav1).⁵⁵ Dalje, Zaključak je ostavio širok arbitrarni

⁵⁴ Zaključak Vlade, *Sl. gl. RS* 48/2020.

⁵⁵ Zakon o zaštiti stanovništva od zaraznih bolesti, *Sl. gl. RS* 15/2016.

prostor za sankcionisanje novinara i uopšte medija ako saopštavaju informacije ili eventualno daju kritički osvrt na bilo koji aspekt epidemije ili preduzetih vanrednih mera. No, verovatno uviđajući da je Zaključak usvojen nedovoljno promišljeno i brzopleto, Vlada je već 3. aprila 2020. novim zaključkom ukinula njegovo važenje.⁵⁶

Osim na normativnom nivou, represivan stav prema slobodnom novinarstvu vidljiv je i u slučaju pritvaranja novinarkе portala Nova.rs *Ana Lalić* 01. aprila 2020. zbog teksta u kome je između ostalog, navela da Klinički centar Vojvodine (KCV) ima problem sa „hroničnim nedostatkom osnovne opreme i potpuno haotičnim uslovima rada u vreme pandemije“⁵⁷. Privođenje novinarkе je usledilo nakon što je KCV obavestio tužilaštvo i policiju da je ona svojim tekstom uznemirila javnost i naštetila ugledu te zdravstvene ustanove. Njoj je određeno zadržavanje od 48 sati u Policijskoj upravi u Novom Sadu zbog sumnje da bi mogla da ponoviti krivično delo, objavljivanja tekstova koji izazivaju paniku i neredе iz člana 343 Krivičnog zakonika. Već narednog dana, 02. aprila Ana Lalić je puštena iz pritvora, dok je krivična prijava odbačena tek 27. aprila 2020. Premda je KCV zvanično demantovao navode novinarkе, glavni epidemioлог u Kriznom štabu doktor Predrag Kon je potvrdio da ipak nije bilo dovoljno zaštitne opreme na početku, ali da se o tome ćutalo jer nisu hteli da plaše građane.⁵⁸ Na osnovu ovog primera može se zaključiti da je stvorena atmosfera koja je nesumnjivo doprinosila gušenju slobode medija.

3.2.4. „Skajp“ suđenja

Ministarstvo pravde je 26. marta 2020. uputilo preporuku sudovima da prvostepene postupke protiv okrivljenih, za koje se sumnja da krše epidemiološke propise, sprovedu putem video linka u cilju zaštite zaposlenih i lica protiv kojih se vodi postupak. Dakle, saglasno toj preporuci, okrivljeni ostaje u pritvorskoj jedinici, a njegovo prisustvo na glavnom pretresu obezbeđuje se video-linkom. Prvo suđenje u Srbiji putem video linka od kada je na snagu stupila odluka o uvođenju vanrednog stanja održano je 27. marta 2020. u Dimitrovgradu.⁵⁹ Tada je doneta i prva presuda od maksimalne tri godine zatvora za okrivljenog koji je prekršio mere samoizolacije. No, to nije bio usamljen slučaj, budući da je posle toga, na istovetan način u skladu sa preporukom ministarstva, više osoba prvostepeno osuđeno na zatvorske kazne.⁶⁰

Takva praksa je od samog početka bila izložena ozbiljnoj kritici, u prvi mah prevashodno iz redova advokature. Suđenja posredstvom video linka prozvana su „skajp suđenjima“.⁶¹ Istaknuto je da Zakonik o krivičnom postupku ne predviđa takvu mogućnost, da se na taj način odstupa od načela neposrednosti i načela javnosti, i da je to u suprotnosti sa Ustavom Srbije i EKLJP.⁶² Prema zvaničnom saopštenju Upravnog odbora Advokatske komore Srbije od 30. marta 2020. premda suđenja putem video linka mogu predstavljati izuzetnu meru u vanrednom stanju, u

⁵⁶ Zaključak Vlade, *Sl. gl. RS* 50/2020.

⁵⁷ Dostupno na: <http://rs.n1info.com/Vesti/a584686/Ana-Lalic-Uverena-sam-da-radim-pravu-stvar.html>, očitavanje: 07. 05. 2020.

⁵⁸ Dostupno na: <http://rs.n1info.com/Vesti/a591471/Kon-o-lekarima-i-zastitnoj-opremi.html>, očitavanje: 07. 05. 2020.

⁵⁹ Dostupno na: <https://www.juznevesti.com/Hronika/U-Dimitrovgradu-prvo-sudjenje-preko-Skajpa-zbog-kršenja-samoizolacije.sr.html>, očitavanje: 15. 05. 2020.

⁶⁰ Dostupno na: <https://www.sudije.rs/index.php/578-s-v-s-ru-s-p-sud-nji.html>, očitavanje: 15. 05. 2020.

⁶¹ Ovaj izraz je prvi put upotrebio advokat Veljko Milić. Dostupno na: <https://www.autonomija.info/veljko-milic-skajp-sudjenja-neophodna-ili-prenaglasena-mera.html>, očitavanje: 07. 05. 2020.

⁶² Isto.

formalnom smislu dopis Ministarstva pravde ne može biti valjan pravni osnov za sprovođenje te mere. Naime, istaknuto je da se ne može uvoditi jedan novi institut u krivično zakonodavstvo jednostavnim dopisom Ministarstva pravde, i da se, u tom smislu, moraju poštovati odredbe člana 200 Ustava Srbije i procedura koju taj član predviđa.⁶³ Nešto odmereniji stav je došao iz reda pravosuđa. Prema rečima predsednice Društva sudija, Snežane Bjelogrić: „*Ne postoji pravni osnov za suđenje u krivičnom postupku putem aplikacije `Skajp` jer Zakonik o krivičnom postupku ne predviđa takvu mogućnost, niti je, u skladu sa Ustavom, u vreme vanrednog stanja donet propis koji bi poslužio kao pravni osnov za saslušanje okrivljenog na taj način. Takođe, Ustav ne dozvoljava mogućnost da se u okolnostima vanrednog stanja ograniči pravo na pravično suđenje, ali je potrebno razmotriti šta čini elemente tog prava, te da li je njegov sastavni deo i poštovanje načela neposrednosti, odnosno da li se isto upotrebom Skajpa narušava*“⁶⁴.

Međutim, za Zaštitnika građana takav vid suđenja nije bio sporan. On je u nemuštoj izjavi ukazao na potrebu da Ministarstvo pravde preduzme sve mere iz svoje nadležnosti kako bi se omogućio pristup alternativnim sredstvima i načinima komunikacije (Skajp) između okrivljenog i branioca u cilju stvaranja neophodnih uslova za obavljanje poverljivog razgovora i pripremanja odbrane.⁶⁵ Zaštitnik građana je naglasio neophodnost poštovanja prava okrivljenog, istovremeno podsećajući da saglasno ustavnim odredbama mere odstupanja ni u kom slučaju nisu dozvoljene u pogledu prava zajemčenog članom 32 Ustava Srbije, koji se odnosi na pravo na pravično suđenje.⁶⁶

Nesumnjivo, preporuka Ministarstva pravde nije mogla biti valjan pravni osnov za uspostavljanje prakse suđenja preko video linka. Mada se opravdanost njenog predviđanja može braniti, budući da je reč o meri kojom se zadire u ustavom zajemčena prava, pa i u nezavisnost sudske vlasti, suđenje posredstvom video linka *nije moglo biti inicirano* pravno neobavezujućim aktom Ministarstva pravde. Uz sve to, dopis Ministarstva pravde nije publikovan, tako da je javnost ostala uskraćena za preciznu sadržinu tog akta. Čini se da se i u ovom slučaju reagovalo brzopletu i nepromišljeno, jer vanredna mera odstupanja od ljudskih prava nije ustanovljena u ustavom predviđenoj proceduri.

Samo nekoliko dana posle preporuke Ministarstva pravde, Vlada je uz supotpis predsednika Republike, 01. aprila 2020. usvojila Uredbu o načinu učešća optuženog na glavnom pretresu u krivičnom postupku koji se održava za vreme vanrednog stanja.⁶⁷ Njome se predviđa da u vreme vanrednog stanja u krivičnom postupku koji se vodi pred prvostepenim sudom, kada predsednik veća, odnosno sudija pojedinac nađe, da je obezbeđenje prisustva optuženog koji se nalazi u pritvoru, na glavnom pretresu otežano zbog opasnosti od širenja zarazne bolesti, može odlučiti da se učešće okrivljenog na glavnom pretresu obezbedi putem tehničkih sredstava za prenos zvuka i slike, ako je to s obzirom na tehničke uslove moguće. Saglasno gledištu Visokog saveta sudstva, Uredba Vlade u vezi sa održavanjem suđenja putem video-konferencijske veze

⁶³ Dostupno na: <https://aks.org.rs/aks/wp-content/uploads/2020/04/saop%C5%A1tenje-08.04.2020..pdf>, očitavanje: 07. 05. 2020.

⁶⁴ Dostupno na: <https://www.sudije.rs/index.php/578-s-v-s-ru-s-p-sud-nji.html>, očitavanje: 07. 05. 2020.

⁶⁵ Dostupno na: <https://www.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>, očitavanje: 07. 05. 2020.

⁶⁶ Isto.

⁶⁷ Uredba o načinu učešća optuženog na glavnom pretresu u krivičnom postupku koji se održava za vreme vanrednog stanja proglašenog 15. 03. 2020, *Sl. gl. RS* 49/2020.

(skajpom) treba da se primenjuje samo u slučajevima koji se odnose na kršenje samoizolacije. Naime, u zaključku od 09. aprila 2020. ovo telo navodi da se uredba Vlade odnosi samo na optužene koji se nalaze u pritvoru u vezi sa tri krivična dela: nepostupanje po zdravstvenim propisima u vreme epidemije, širenje zarazne bolesti i nedozvoljena trgovina.

Ipak, usledila je kritika rešenja koje predviđa Uredba. Prema tumačenju *Tanasija Marinkovića*, ni u vanrednom stanju nisu dopuštene mere odstupanja od prava na pravično suđenje i od pravne sigurnosti u krivičnom pravu. Naime, suđenje preko video linka je neustavno, jer „pravo na javnu raspravu, kao deo složenog prava na pravično suđenje, podrazumeva na prvom mestu prisustvo optuženog na glavnom pretresu, a onda i delotvorno učešće na njemu“⁶⁸. Saglasno rečima *Sofije Mandić*, reč je o uvođenju prekih sudova, jer se uredbom izvršne vlasti derogira ustavno jemstvo o apsolutnoj neprikosnovenosti prava na pravično suđenje.⁶⁹ Međutim, pozitivnu stranu Uredbe ona vidi u tome što sudovi nisu obavezani na takva suđenja, već im je to ostavljeno kao fakultativna mogućnost: „ukoliko se pokaže da su sudovi počeli masovno da primenjuju uredbodavnu mogućnost, neće to biti samo odraz neznanja ili zle namere Vlade, već je upućivati na isto ili slično u sudskim redovima“⁷⁰.

Međutim, izneto je i unekoliko iznijansiranije razmišljanje. Duskorašnji sudija Ustavnog suda i profesor *Goran Ilić* je osporio tvrdnje da važeći Zakonik o krivičnom postupku (ZKP) ne predviđa mogućnost suđenja putem video linka, jer bi takvo rešenje bilo u suprotnosti sa osnovnim načelom krivične procedure, tj. načelom neposrednosti, a takođe i u suprotnosti s načelom javnosti. Prema njegovim rečima, navedena shvatanja su samo delimično tačna, jer ZKP ne predviđa mogućnost suđenja putem video linka jedino u postupku koji se vodi pred prvostepenim sudom. Od pravila da optuženi neposredno učestvuje na pretresu pred drugostepenim sudom, postoje određeni izuzeci, a jedan se odnosi na slučaj kada sudsko veće nađe da je obezbeđenje prisustva optuženog otežano zbog bezbednosnih ili drugih razloga. Pod uslovom da postoje odgovarajući tehnički uslovi za to, optuženi može učestvovati na pretresu putem tehničkih sredstava za prenos zvuka i slike (član 449 stav 4). Ta mogućnost se može primeniti i na pretresu koji se održava pred sudom koji odlučuje o žalbi protiv drugostene presude (član 464 stav 1).

Postavlja se pitanje da li suđenje u prvostepenom postupku preko video linka predstavlja povredu ustavnog prava na pravično suđenje, od koga nema odstupanja ni za vreme vanrednog stanja, kao i jemstava predviđenih članom 6 EKLJP. Prema dosadašnjoj praksi Evropskog suda neposredno prisustvo okrivljenog pred drugostepenim sudom nema odlučujući značaj kao kada je reč o suđenju pred prvostepenim sudom. Prisustvo okrivljenog pred drugostepenim sudom jeste usaglašeno sa pravom na pravično suđenje, pod uslovom da je okrivljeni u mogućnosti da prati postupak i da bude saslušan bez tehničkih poteškoća, i da ostvaruje delotvoran i poverljiv razgovor s braniocem. Ipak, nije isključeno ni to da u izuzetnim okolnostima prvostepeno suđenje posredstvom video linka takođe bude ocenjeno kao saglasno jemstvima sadržanim u pravu na pravično suđenje. Treba naglasiti da je neposredno prisustvo okrivljenog u prvostepenom postupku povezano u načelu sa njegovom mogućnošću da učestvuje u raspravi.

⁶⁸ Dostupno na: <https://www.cepris.org/reakcije/marinkovic-neustavna-uredba-o-sudenju-preko-skajpa/>, očitavanje: 07. 05. 2020.

⁶⁹ Dostupno na: <https://www.cepris.org/ceprisuredijima/sudenja-u-vanrednom-stanju-da-li-je-video-link-novi-preki-sud/>, očitavanje: 07. 05. 2020.

⁷⁰ Isto.

„Odstupanja od navedenog pravila su izuzetno dopuštena u slučaju kada se okrivljeni nalazi u posebnoj pritvorskoj jedinici, u slučaju kada bi obezbeđenje njegovog prisustva na glavnom pretresu zahtevalo usvajanje naročito složenih bezbednosnih mera, ili bi dovođenje u sud stvorilo rizik od bekstva ili ubistva okrivljenog, odnosno kada bi neposredno pojavljivanje u sudnici pružilo priliku okrivljenom da obnovi veze s kriminalnim organizacijama za koje postoji sumnja da im pripada. Njegovo `prisutvo` u sudnici putem video linka bi moglo da se opravda i sumnjom da može da izvrši pritisak na učesnike u postupku, a naročito na oštećene, zaštićene svedoke i saradnike pravde. Učešće okrivljenog na prvostepenom suđenju preko video konferencijske veze može se opravdati i zahtevom za trajanje postupka u razumnom roku“⁷¹. Prema tome, može se zaključiti da se saglasno praksi Evropskog suda izuzeci od neposrednog učešća na glavnom pretresu po pravilu vezuju za slučajeve u vezi sa organizovanim kriminalom.

Premda je bio nedvosmislen u tome da dopis Ministarstva pravde nije mogao da bude osnov za „skajp“ suđenja, zbog čega bi bilo logično da u postupku po redovnom pravnom leku takve presude budu ukinute, Goran Ilić nije izričit u stavu da predviđena prvostepena suđenja preko video linka predstavljaju odstupanje od prava na pravično suđenje i posebna jemstva okrivljenog.⁷²

Odgovor mora biti unekoliko kompleksniji, jer je „potrebno (je) obrazložiti zbog čega učešće okrivljenog na glavnom pretresu putem video linka ne umanjuje jemstva koja su sadržana u pravu na pravično suđenje. Umesto jednostavnog posezanja za argumentom o opasnosti od širenja zarazne bolesti i vremenskom organičenju trajanja ove mere, neophodno je učešće optuženog na glavnom pretresu putem video linka razmotriti u svetlu pojedinih jemstava koja su sadržana u pravu na pravično suđenje u krivičnom postupku. Pored toga, potrebno je odrediti kriterijume uz pomoć kojih se ocenjuje da li je obezbeđenje prisustva optuženog na glavnom pretresu otežano“⁷³. Prema tome, načelno se ne može reći da su suđenja posredstvom video linka neustavna, budući da je reč o izuzetnoj mogućnosti u vanrednim okolnostima, ali nije isključeno da se u konkretnim slučajevima, upravo iz tog razloga, utvrdi povreda prava na pravično suđenje.

4. Zaključak

Ustavni okvir pravnog režima vanrednog stanja, premda dosta unapređen, pokazao je određene slabosti i nedostatke. Glavna primedba se može uputiti nedorečenosti Ustava u pogledu primene alternativnog postupka proglašenja vanrednog stanja. Naime, budući da je njegovo aktiviranje izazvalo brojne nedoumice i polemike o ustavnosti, da ne bi bilo zloupotrebe bitno je precizirati postupak kada se i pod kojim uslovima pristupa alternativnom načinu donošenja odluke o vanrednom stanju.

Zakonska rešenja o postupku proglašenja vanrednog stanja su takođe neadekvatna i nepotpuna. Kritici posebno može biti izložen predviđeni način utvrđivanja procene rizika i pretnji po bezbednost Republike i njenih građana koji prethodi donošenju odluke o uvođenju vanrednog stanja. Naime, bez obzira na prirodu vanrednih okolnosti, utvrđivanje procene rizika i pretnji po bezbednost u isključivoj je nadležnosti ministra odbrane. Imajući u vidu da su vanredne

⁷¹ Dostupno na: <https://www.cepris.org/licni-stavovi/ilic-virus-neznanja-nikad-ne-spava/>, očitavanje: 08. 05. 2020.

⁷² Isto.

⁷³ Isto.

okolnosti podrazumevale opasnost od širenja zarazne bolesti, ministar odbrane je potpuno neadekvatan državni organ za utvrđivanje stepena javne opasnosti koja je u konkretnom slučaju pretila državi ili građanima. U tom smislu, nadležnost za utvrđivanja procene rizika i pretnji po bezbednost treba da zavisi od prirode vanrednih okolnosti. Budući da ustavne norme ne mogu biti potpuno iscrpne i detaljne, ujedno sve praznine i nedorečenosti ustavotvorca o pravnom režimu vanrednog stanja moraju biti precizirane zakonskim rešenjima.

Imajući u vidu da je primenjen alternativni postupak odlučivanja o vanrednom stanju vodi se polemika o tome da li je zbog toga došlo do povrede Ustava. Faktičko je, a ne pravno, pitanje da li je Narodna skupština, kao inicijalno nadležni organ za donošenje odluke o proglašenju vanrednog stanja, bila u mogućnosti da se sastane. Otuda, potpuno objektivizovan odgovor na to pitanje nije moguće dati. Činjenica je da je trebalo brzo i neodložno reagovati, posebno kada je mnogo toga u vezi sa virusom COVID-19 bila potpuna nepoznanica, pri čemu su događaji iz pojedinih evropskih država dodatno izazivali paniku. Takve okolnosti mogu opravdati primenu tog rezervnog postupka odlučivanja o vanrednom stanju. Takođe, treba imati u vidu i činjenicu da u vanrednim okolnostima opasnosti od širenja zarazne bolesti, Narodna skupština, kao glomazno telo sa izrazito sporim načinom odlučivanja, nije najpogodniji državni organ za brzo i delotvorno reagovanje radi prevazilaženja javne opasnosti takve prirode.

Dominantna uloga egzekutive u vanrednom stanju jeste jedno od ključnih (teorijskih) obeležja tog izuzetnog pravnog režima. Budući da je neravnoteža vlasti u korist egzekutive trajno obeležje srpskog parlamentarizma, potpuno je neopravdano očekivati da bi u okolnostima vanrednog stanja parlament trebalo da postane ključna politička institucija. Vanredno stanje je samo dodatno potvrdilo tezu da je srpski parlamentarizam zahvaćen snažnim procesom prezidencijalizacije.

Ukoliko se samo donošenje odluke o proglašenju vanrednog stanja može pravdati, neophodno je ukazati na postojanje određenih proceduralnih manjkavosti, koji slabe legitimitet donete odluke. Najpre, odluka o proglašenju vanrednog stanja ne sadrži obrazloženje. U tom kontekstu izrečeno, proglašenje vanrednog stanja je imalo notu autoritarnog obnarodovanja suspenzije redovnog pravnog režima, bez potrebe da se tako nešto obrazloženjem opdavda. Postupak proglašenja vanrednog stanja nije bio transparentan, što bi trebalo da bude jedna od neizostavnih vrlina demokratskog političkog poretka. Međutim, sprovedeni postupak proglašenja vanrednog stanja može biti kritikovan sa stanovišta konstitucionalizma, ali ne i sa stanovišta ustavnosti shvaćene u užem, pozitivnopravnom smislu. Naposletku, budući da je Narodna skupština potvrdila odluku o proglašenju vanrednog stanja, svaka dalja diskusija o ustavnosti tog akta postaje suvišna.

Kada je reč o preduzetim merama odstupanja od ljudskih prava, primetan je izrazito represivan pristup koji je podrazumevao i dugotrajne vremenske intervale (najduže 84 časa) potpune suspenzije slobode kretanja. Upitno je i to da li je preduzeta mera apsolutne zabrane kretanja osobama starijim od 65 godina srazmerna cilju koji se želeo postići. Međutim, upoređivanje preduzetih vanrednih mera odstupanja od ljudskih prava sa praksom drugih država ne može biti potpuno objektivizovano. Jer, prilikom ustanovljavanja vanrednih mera, pored stepena javne opasnosti koji ugrožava državu, mora se voditi računa i o kapacitetima zdravstvenog sistema države, ali i o mentalitetu i kulturi (ne)discipline građana.

S obzirom na to da je iz ove perspektive veoma upitna mogućnost da se na pravi način sagleda opravdanost preduzetih restriktivnih mera, neophodno je apostrofirati da su postojali bitni

propusti u pogledu odabira nadležnog organa za donošenje odluka o suspendovanju pojedinih ljudskih prava. Naime, odluku o zabrani kretanja je inicijalno donosio ministar unutrašnjih poslova u formi naredbe. Ti akti su neustavni jer režim suspenzije ljudskih prava u vanrednom stanju se uspostavlja u formi uredbe Vlade koju supotpisuje predsednik Republike. Takođe, premda se može braniti teza da je i njih bilo neophodno prilagoditi vanrednim okolnostima, suđenja posredstvom video linka su isprva sprovedena na osnovu preporuke Ministarstva pravde. I izrazito kratkotrajan zaključak Vlade kojim je uspostavljena cenzura javnog informisanja, nije mogao biti donet u toj pravnoj formi. Dakle, može se zaključiti da je primetno, najblaže rečeno, nesnalaženje i brzopleto odlučivanje najviših državnih organa u režimu vanrednog stanja koje je imalo dalekosežne posledice po režim ljudskih prava.

Nezavisni organi, pre svih Ustavni sud i Zaštitnik građana, potpuno su izneverili. Njihova aktivnost bi, u cilju zaštite ljudskih prava, morala biti intenzivirana u režimu vanrednog stanja, ali do toga nije došlo. Aktivnost Zaštitnika građana je bila izrazito skromna i bez značajnijeg kritičkog osvrta na preduzete vanredne mere, dok Ustavni sud za vreme vanrednog stanja nije držao sednice, premda je podneto više desetina inicijativa za ispitivanje ustavnosti proglašenja vanrednog stanja i donetih mera odstupanja od ljudskih prava. Ukoliko tim činjenicama pridodamo i (van)institucionalno gušenje slobode medija, jasno je da su tokom vanrednog stanja izvršni organi vlasti ostali bez delotvornog nadzora.

Naposletku, sagledano iz perspektive njegovog trajanja, utisak je da vanredno stanje nije zloupotrebjeno na tom polju. Premda ga nije proglasila 15. marta 2020, Narodna skupština je, na predlog Vlade, 07. maja 2020. ukinula vanredno stanje.⁷⁴ Može se zapaziti da se iz jednog prilično represivnog modela borbe protiv širenja zarazne bolesti dosta naglo pristupilo ukidanju vanrednih mera. U tom smislu, mada se insistira na tome da je Narodna skupština inicijalno trebalo da donese odluku o proglašenju vanrednog stanja, donošenje odluke o ukidanju vanrednog stanja, bez ozbiljnijeg kritičkog preispitivanja, posvedočilo je da je postupak pred parlamentom samo puka formalnost koja suštinski ne može da izmeni prirodu visokoprezidencijalizovanog parlamentarizma.

State of Emergency in Serbia: the constitutional framework and practices during the COVID-19 pandemic

Summary

The COVID-19 pandemic was the reason behind the introduction of a state of emergency in Serbia for the second time in the 21st century. Whilst the legal regime of a state of emergency was improved with the 2006 Constitution, this experience has proven that the current constitutional framework has certain weaknesses and shortcomings. The main fault could be seen in the vagueness of the Constitution with respect to the application of an alternative procedure for declaring the state of emergency in situations where the National Assembly is not able to convene. Seeing as that it was by way of alternate procedure, without the National Assembly, that the state of emergency was declared, there is an ongoing debate as to the constitutionality of that act. With respect to the measures taken that deviate from human rights, an explicitly repressive approach is observable which entailed lengthy time intervals of complete

⁷⁴ Odluka o ukidanju vanrednog stanja, Sl. gl. RS 65/2020.

suspension of the freedom of movement. Simultaneously, there were significant omissions in view of the state body responsible for making decisions regarding the suspension of human rights, and some of the undertaken measures were characterized as being distinctively unconstitutional. The state of emergency additionally confirmed the thesis that Serbian parliamentarism has been encompassed by a strong process of presidentialization. Independent institutions, first and foremost the Constitutional Court and the Ombudsman, have entirely betrayed their role of human rights defenders.