



YUCOM

Komiteš pravnika
za ljudska prava



OGRANIČENJE KRETANJA I SUĐENJA ZA VREME VANREDNOG STANJA

B | T | D The Balkan Trust
for Democracy
A PROJECT OF THE GERMAN MARSHALL FUND



Norwegian Embassy
Belgrade

This project is financially supported by The Royal Norwegian Embassy in Belgrade <https://www.norway.no/en/serbia/>
Realizaciju projekta finansijski je podržala ambasada Kraljevine Norveške u Beogradu <https://www.norway.no/en/serbia/>

OGRANIČENJE KRETANJA I SUĐENJA ZA VREME VANREDNOG STANJA

Analiza ustavnosti mera donetih za vreme trajanja vanrednog stanja izazvanog epidemijom CO-VID-19 sa osvrtom na analizu održanih suđenja u krivičnim postupcima u Srbiji koja su se odvijala

Priredile: Katarina Golubović, Milena Vasić, Jovana Spremo i Marija Maljan

Ograničenje kretanja i suđenja za vreme vanrednog stanja



Izdavač:

Komitet pravnika za ljudska prava – YUCOM
Kneza Miloša 4, 11103 Beograd
www.yucom.org.rs

Za izdavača:

Katarina Golubović

Priredile:

Katarina Golubović
Milena Vasić
Jovana Spremo
Marija Maljan

Lektura:

Ljiljana Korica

Prevod:

Ljiljana Madžarević

Dizajn, prelom i štampa:

Dosije studio

Tiraž:

100

ISBN



Norwegian Embassy
Belgrade

B | T | D The Balkan Trust
for Democracy
A PROJECT OF THE GERMAN MARSHALL FUND

Analizu "Ograničenje kretanja i suđenja za vreme vanrednog stanja" priredio je YUCOM u okviru projekta „Građanski monitoring za snažnije pravosuđe: faza 2“, koji se sprovodi uz podršku Ambasade Kraljevine Norveške i Balkanskog fonda za demokratiju (BTD). Stavovi i nalazi iz ovog izveštaja su isključivo odgovornost YUCOM-a i ne predstavljaju stavove Ambasade Kraljevine Norveške i Balkanskog fonda za demokratiju (BTD).

OGRANIČENJE KRETANJA I SUĐENJA ZA VREME VANREDNOG STANJA

Analiza ustavnosti mera donetih za vreme trajanja vanrednog stanja izazvanog epidemijom COVID-19 sa osvrtom na analizu održanih suđenja u krivičnim postupcima u Srbiji koja su se odvijala

SADRŽAJ ▶▶

I	Uvodna razmatranja i metodologija	7
II	Hronologija događaja	9
III	Analiza ograničenja prava na kretanje	12
	1. Pravni osnov ograničenja prava na slobodu kretanja	12
	2. Neophodnost, obim ograničenja prava i pitanje zadiranja u suštinu zajemčenog prava	14
IV	Sankcionisanje zbog kršenja mera protiv širenja zarazne bolesti COVID-19 u Srbiji	19
V	Monitoring „Skype” suđenja	21
	1. Praćenje suđenja za vreme vanrednog stanja	22
	2. Podaci o održanim suđenjima za vreme vanrednog stanja	23
VI	Zaključak	25
	Aneks 1	26



I Uvodna razmatranja i metodologija

Pandemija virusa COVID-19 je jedna od najvećih globalnih pandemija u modernom vremenu, od koje je do **1. jula 2020. godine**, prema podacima Svetske zdravstvene organizacije, obolelo **10.321.689**, a preminulo **507.435** ljudi. Skoro da nema države koja je spremno dočekala ovakvu opasnost po javno zdravlje svojih građana. Brojne su i različite mere koje su države preduzimale kako bi zaštitile svoje stanovništvo od širenja ove veoma zarazne bolesti.

Ljudska prava, premda se svrstavaju u fundamentalna prava građana sa izuzetkom onih prava koja su apsolutna, nisu neograničena. Jedan od razloga koji poznaju svi savremeni ustavi za ograničenje ljudskih prava je upravo zaštita javnog zdravlja. Zbog značaja koji ljudska prava imaju u životu pojedinca, ali i kolektiva, neophodno je, sve vreme trajanja zaštitnih mera od pandemije, pod posebnu lupu staviti ograničenja ljudskih prava izazvana potrebom da se zaštiti javno zdravlje. Sa jedne strane imamo ljudska prava i slobode, a sa druge potrebu da se održi kolektiv, da zdravstveni sistemi ne dožive kolaps i da se šteta svede na najmanju moguću meru. Ovaj interes nije lako izvagati. Budući da države same po sebi imaju tendenciju da ograničavaju ljudska prava više nego što je to neophodno i posežu za restriktivnijim merama prema građanima smatrajući da opravdano brane važniji interes, uloga nacionalnih i ustavnih sudova je od izuzetnog značaja u ovakvim situacijama. Oni predstavljaju čuvere građana od države i njenog neosnovanog i prekomernog intervenisanja u osnovna ljudska prava.

Ovaj izveštaj predstavlja nalaze niza aktivnosti koje je Komitet za ljudska prava prepoznao kao neophodne u odgovoru na krizu izazvanu epidemijom virusa COVID – 19.

- ▶ **Pružanje besplatne pravne podrške** građanima je bila naša najznačajnija aktivnost sve vreme trajanja vanrednog stanja u Srbiji (od **15. marta do 6. maja 2020. godine**), ali i nakon njegovog ukidanja. Česte izmene propisa, nedovoljno informacija, preopterećenost nadležnih državnih organa, iznenadna ekonomska kriza, ograničenje prava na kretanje koje je izazvalo socijalnu i porodičnu krizu, stvorili su potrebu da građani brzo dobiju tačnu informaciju o svom pravnom položaju. U toku vanrednog stanja obratilo nam se **226 građana** sa pitanjima koja se odnose direktno na **primenu mera zaštite od epidemije iz različitih pravnih oblasti**. Ovo je ujedno bio i način da, pored pružanja informacija, identifikujemo sistemske povrede ljudskih prava i probleme u praksi, i u skladu sa našim ciljevima i kompetencijama na njih i odreagujemo.
- ▶ Svakodnevno smo **pratili izmene propisa**, ali i **izveštavanje medija o epidemiološkoj situaciji**. Smatrali smo da je neophodno obezbediti javnost krivičnog postupka u postupcima za kršenje zaštitnih mera, te smo se prvo obratili Vrhovnom kasacionom sudu, a zatim i pojedinačnim sudovima sa zahtevom za **odobrenje praćenja suđenja preko video-linka**;
- ▶ **Obraćali smo se državnim organima i Vladi Srbije**, odnosno Kriznom štabu, kao i Zaštitniku građana Srbije kad god bismo uočili da se neki problem iz njihove nadležnosti ponavlja i **nudili rešenja i predloge**.

- ▶ Pratili smo **uporednu praksu** i dešavanja u ostalim zemljama regiona, ali i čitave Evrope. Kako ni Evropski sud za ljudska prava, koji poseduje zaista bogatu praksu odluka povodom ograničenja prava na slobodu kretanja, nije imao praksu koja se odnosila direktno na situaciju epidemije, morali smo šire da posmatramo problem.

Činjenica je da nema slučajeva u uporednom pravu za ovakve masovne intervencije države u osnovna ljudska prava iz razloga javnog zdravlja. Svedoci smo potpuno novog stvaranja i pisanja prava koje treba da postavi temelj za ovakve situacije u budućnosti. Iz tog razloga, posebnu pažnju smo obratili na **ograničenje prava na slobodu kretanja**. Ograničenjem prava na slobodu kretanja država je izvršila mešanje u svakodnevni život građana u izuzetno rigoroznom obliku, što se posredno odražavalo na brojna druga prava građana poput prava na rad, prava na lični i porodični život, prava deteta, ali i prava na pravično suđenje, budući da je u mnogim slučajevima kršenje propisanih mera imalo za posledicu pokretanje krivičnog postupka.

Zbog svega navedenog, ova analiza ima dva fokusa. Prvi je na pokušaju da se odgovori na pitanje **da li je ograničenje prava na slobodu kretanja za vreme trajanja vanrednog stanja bilo u skladu sa Ustavom Srbije** i međunarodnim ugovorima koje je Srbija ratifikovala zbog njegovog uticaja na sva ostala prava građana Srbije.

U drugom delu analize predstavili smo **naša zapažanja sa pretresa koje smo pratili u toku vanrednog stanja za krivično delo Nepostupanje po zdravstvenim propisima za vreme epidemije**. Pravo na pravično suđenje, kao jedno od apsolutnih prava, čije ograničenje nije dozvoljeno ni u vreme vanrednog stanja, mora biti omogućeno čak i u ovakvim krizama. Javnost postupka, kao sastavni element prava na pravično suđenje mora dosledno biti sprovedena čak i kada se uvode nove mere i novi načini saslušanja optuženih upotrebom tehničkih sredstava. Kada se u vanrednom stanju uvede neki novi pravni institut ili se interveniše u postojeći, uloga civilnog društva i jeste da isprati ove izmene i o svojim nalazima izvesti stručnu i širu javnost.

II Hronologija događaja

- ▶ **6. marta 2020. godine** je u Srbiji zvanično potvrđen prvi slučaj zaraze COVID-19 virusom.
- ▶ **10. marta 2020. godine** je Vlada Republike Srbije donela [Odluku o proglašenju bolesti COVID-19 izazvane virusom SARS-CoV-2 zaraznom bolešću](#). Ova Odluka izmenjena je 22 puta u trenutku pisanja izveštaja, a kako je Odluka još uvek na snazi, očekivano je da će pretrpeti još izmena.
- ▶ **12. marta 2020. godine** je ministar zdravlja doneo [Naredbu o zabrani okupljanja u Republici Srbiji na javnim mestima u zatvorenom prostoru](#) kojom je zabranjeno okupljanje građana Srbije na javnim mestima u zatvorenim prostorima, kada se okuplja više od 100 ljudi.
- ▶ **15. marta 2020. godine** proglašeno je vanredno stanje u Srbiji [Odlukom](#) koju su u skladu sa članom 200. Ustava Srbije doneli predsednica Narodne skupštine, predsednica Vlade i predsednik Republike.
- ▶ **16. marta 2020. godine** je doneta [Uredba o merama za vreme vanrednog stanja](#). Ovim aktom propisane su mere odstupanja od ljudskih i manjinskih prava, a na osnovu Odluke o uvođenju vanrednog stanja.
- ▶ **18. marta 2020. godine** je ministar unutrašnjih poslova doneo [Naredbu o ograničenju i zabrani kretanja lica na teritoriji Republike Srbije](#) koja je nakon donošenja izmenjena četiri puta - **21. marta, 22. marta, 28. marta i 3. aprila 2020. godine**. Inicijalno, naredbom se licima sa navršениh 65 godina i naviše u naseljenim mestima preko 5000 stanovnika, kao i licima sa navršениh 70 godina i naviše u naseljenim mestima do 5000 stanovnika, zabranjuje kretanje na javnim mestima, odnosno van stanova, prostorija i objekata za stanovanje u stambenim zgradama i izvan domaćinstva u potpunosti, dok se ostalim licima kretanje zabranjuje od 20:00 do 05:00h. **Od 18. marta 2020. godine do 9. aprila 2020. godine** ograničenje prava na kretanje u toku vanrednog stanja regulisano je pomenutom Naredbom o ograničenju i zabrani kretanja lica na teritoriji Republike Srbije, dok je od **9. aprila 2020. godine**, pa sve do ukidanja vanrednog stanja **6. maja 2020. godine**, ova materija regulisana izmenama Uredbe o merama za vreme vanrednog stanja. Ova Uredba stavljena je van snage odredbom člana 2. [Zakona o važenju uredbaba](#) koje je Vlada uz supotpis predsednika Republike donela za vreme vanrednog stanja i koje je Narodna skupština potvrdila.

U priloženoj tabeli mogu se videti izmene ograničenja prava na kretanje Naredbom, prema datumima njihovog donošenja.

Izmene i dopune Naredbe o ograničenju i zabrani kretanja lica na teritoriji Republike Srbije ¹	
18.03.2020.	Potpuna zabrana kretanja licima sa navršениh 65 godina života. Zabrana kretanja ostalim licima od 20:00 do 05:00h.
21.03.2020.	Licima sa navršениh 65 godina života dozvoljeno kretanje od 03:00 do 08:00h subotom. Zabrana kretanja u svim parkovima i javnim površinama namenjenim za rekreaciju i sport.
22.03.2020.	Zabrana kretanja svim licima počinje u 17:00 umesto u 20:00h. Dozvoljeno je izvođenje kućnih ljubimaca u periodu od 20:00 do 21:00h, u trajanju od 20 minuta, najviše 200 m udaljenosti od mesta prebivališta, odnosno boravišta.
28.03.2020.	Zabrana kretanja svim licima vikendom počinje u 15:00h. Zabranjuje se izvođenje kućnih ljubimaca.
03.04.2020.	Vikendom zabrana kretanja traje od subote u 13:00h do ponedeljka u 05:00h. Dozvoljeno izvođenje kućnih ljubimaca od 23:00 do 01:00h. Licima sa navršениh 65 godina kretanje dozvoljeno subotom od 03:00 do 07:00h. Najviše dva lica smeju da se zajedno kreću ili zadržavaju na javnom mestu na otvorenom prostoru. Najviše do deset ljudi sme da prisustvuje sahranama.

- ▶ Licima sa navršениh 65 godina je izmenama naredbe od **21. marta 2020. godine** omogućeno kretanje subotom u jutarnjim časovima, od 03:00 do 08:00h.
- ▶ Ostalim licima je izmenom od **21. marta** zabranjeno kretanje u svim parkovima i javnim površinama namenjenim za rekreaciju i sport, a zatim je, izmenama od **22. marta 2020. godine** zabrana kretanja (tzv. policijski čas) proširena tako da je počinjala u 17:00 umesto u 20:00h, uz izuzetak dozvoljenih 20 minuta za šetanje kućnih ljubimaca.
- ▶ Izmene od **28. marta 2020. godine** uvele su zabranu kretanja vikendom za sve građane koja je počinjala u 15:00h, kao i zabranu šetanja kućnih ljubimaca.
- ▶ Od **4. aprila 2020. godine** zabrana je trajala od subote u 13:00h do ponedeljka u 05:00h, uz izuzetak za šetanje kućnih ljubimaca. Prema ovoj naredbi, najviše dva lica smela su da se zajedno kreću ili zadržavaju na javnom mestu na otvorenom prostoru.
- ▶ Opšti izuzetak od zabrane kretanja predviđen je za lica kojima je neodložno potrebna medicinska pomoć, kao i za najviše dva lica u pratnji tog lica. Predviđeni su i izuzeci za zdravstvene radnike sa licencom, pripadnike Ministarstva unutrašnjih poslova, Ministarstva odbrane, službi bezbednosti i Vojske Srbije, koji su na zadatku, kao i lica kojima Ministarstvo unutrašnjih poslova izda dozvolu za kretanje.

1 Više na <http://www.yucom.org.rs/wp-content/uploads/2020/04/LJUD-SKA-PRAVA-I-COVID-19-Analiza-izmena-pravnog-okvira-tokom-vanrednog-stanja-i-uticaj-na-u%C5%BEivanje-ljudskih-prava-final.pdf>

Imajući u vidu da su nadalje ograničenja bila regulisana izmenama Uredbe o merama za vreme vanrednog stanja, u tabeli u nastavku predstavljamo i sve izmene ovog propisa:

Izmene i dopune Uredbe o merama za vreme vanrednog stanja koje se o dnose na ograničenje slobode kretanja	
09.04.2020.	<p>Potpuna zabrana kretanja licima sa navršenih 65 godina života osim petkom od 04:00 do 07:00h.</p> <p>Zabrana kretanja ostalim licima od 17:00 do 05:00h radnim danima i vikendom od petka u 17:00h do ponedeljka u 05:00h.</p> <p>Radi izvođenja kućnih ljubimaca, kretanje je, izuzetno, u vreme zabrane, dozvoljeno licima koja nisu navršila 65 godina, u periodu od 23:00 do 01:00h narednog dana, kao i subotom i nedeljom od 08:00 do 10:00h, u trajanju od 20 minuta, najviše do 200 m udaljenosti od mesta prebivališta, odnosno boravišta. Zabrana kretanja u parkovima i na javnim površinama za rekreaciju i sport.</p>
15.04.2020.	<p>Kretanje u vreme zabrane je dozvoljeno deci sa razvojnim smetnjama i autizmom, isključivo u pratnji jedne odrasle osobe (jednog roditelja ili staratelja) najviše do 200 m udaljenosti od mesta prebivališta, odnosno boravišta.</p>
16.04.2020.	<p>Za vreme Uskršnjih praznika, licima koja nisu navršila 65 godina zabranjuje se kretanje od petka 17. aprila u 17:00h, do utorka 21. aprila u 05:00h, s tim što je izvođenje kućnih ljubimaca dozvoljeno, osim u ranije definisanom vremenskom okviru, i u ponedeljak 20. aprila od 08:00 do 10:00h.</p>
21.04.2020.	<p>Licima starijim od 65 odnosno 70 godina dozvoljava se kretanje utorkom, petkom i nedeljom u periodu od 18:00 do 01:00h narednog dana, u trajanju od 30 minuta, u prečniku do 600 m udaljenosti od mesta prebivališta, odnosno boravišta.</p> <p>Slepa, slabovida, gluva ili nagluva lica, kao i lica koja se usled postojanja sličnih oštećenja ne mogu kretati samostalno, mogu se kretati u pratnji jednog pratioca, u vreme kada je u skladu sa Odredbama ovog člana izlazak lica dozvoljen.</p>
25.04.2020.	<p>Licima starijim od 65 odnosno 70 godina dozvoljava se kretanje svakog dana u periodu od 18:00 do 01:00h narednog dana, u trajanju od 60 minuta, u prečniku do 600 m udaljenosti od mesta prebivališta, odnosno boravišta.</p> <p>Ostalim licima, zabranjuje se kretanje za vreme Prvomajskih praznika, od četvrtka 30. aprila u 18:00h do ponedeljka 4. maja u 05:00h.</p> <p>U tom periodu dozvoljava se izvođenje kućnih ljubimaca i u periodu od 08:00 do 10:00h.</p>

III Analiza ograničenja prava na kretanje

1. Pravni osnov ograničenja prava na slobodu kretanja

Ustav Republike Srbije propisuje da kada javna opasnost ugrožava opstanak države ili građana, Narodna skupština proglašava vanredno stanje.² Proglašavajući vanredno stanje, Narodna skupština može propisati mere kojima se odstupa od Ustavom zajemčenih ljudskih i manjinskih prava. Izuzetno, ako Narodna skupština nije u mogućnosti da se sastane, vanredno stanje proglašavaju predsednik Republike, predsednik Narodne skupštine i predsednik Vlade. U ovom slučaju, kada Skupština ne može da se sastane, mere kojima se odstupa od ljudskih i manjinskih prava može propisati Vlada, uredbom, uz supotpis predsednika Republike. Ovo je situacija koja se dogodila **15. marta** u Republici Srbiji. Ni vanredno stanje, ni mere odstupanja od ljudskih i manjinskih prava nije proglasila odnosno donela Narodna skupština, već alternativno određeni državni organi. U pogledu ustavnosti ovakvog postupanja državnih organa bilo je dosta polemike u javnom i stručnom životu u Srbiji, ali je Ustavni sud *Odlukom* kojom odbacuje brojne inicijative za ocenu ustavnosti proglašenja vanrednog stanja dao odgovor na ovo pitanje.

Ograničenje prava na slobodu kretanja propisano je *Uredbom o merama za vreme vanrednog stanja*. Navedena *Uredba* je u periodu njenog važenja bila čak 10 puta izmenjena. Prva verzija *Uredbe* u članu 2. sadržala je odredbu:

„Ministarstvo unutrašnjih poslova, u saglasnosti sa Ministarstvom 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.”

Ovaj član *Uredbe* bio je pravni osnov za donošenje *Naredbe ministra unutrašnjih poslova o ograničenju i zabrani kretanja lica na teritoriji Republike Srbije*.

Ustav Srbije, u pogledu slobode kretanja, propisuje:

„Svako ima pravo da se slobodno kreće i nastanjuje u Republici Srbiji, da je napusti i da se u nju vrati.

*Sloboda kretanja i nastanjanja i pravo da se napusti Republika Srbija mogu se ograničiti zakonom, ako je to neophodno radi vođenja krivičnog postupka, zaštite javnog reda i mira, sprečavanja širenja zaraznih bolesti ili odbrane Republike Srbije.”*³

U pogledu opšteg ograničenja ljudskih i manjinskih prava, *Ustav* propisuje:

„Ljudska i manjinska prava zajemčena Ustavom mogu zakonom biti ograničena ako ograničenje dopušta Ustav, u svrhe radi kojih ga Ustav dopušta, u obimu neophodnom da se ustavna svrha ograničenja zadovolji u demokratskom društvu i bez zadiranja u suštinu zajemčenog prava.

2 Ustav Republike Srbije, „Sl. glasnik RS”, br. 98/2006.

3 Ustav Republike Srbije, član 39.

Dostignuti nivo ljudskih i manjinskih prava ne može se smanjivati.

Pri ograničavanju ljudskih i manjinskih prava, svi državni organi, a naročito sudovi, dužni su da vode računa o suštini prava koje se ograničava, važnosti svrhe ograničenja, prirodi i obimu ograničenja, odnosu ograničenja sa svrhom ograničenja i o tome da li postoji način da se svrha ograničenja postigne manjim ograničenjem prava.⁴

Mogućnost ograničenja prava na kretanje predviđena je i **Zakonom o zaštiti stanovništva od zaraznih bolesti** koji članom 53. st. 1, tač. 2. propisuje da ministar na predlog Republičke stručne komisije za zaštitu stanovništva od zaraznih bolesti i Zavoda za javno zdravlje osnovanog za teritoriju Republike Srbije može narediti zabranu kretanja stanovništva, odnosno ograničenje kretanja stanovništva u području zahvaćenom određenom zaraznom bolešću, odnosno epidemijom te zarazne bolesti.⁵

Kao što možemo videti iz priloženog člana **Ustava RS**, da bi ograničenje prava na slobodu kretanja bilo opravdano, neophodno je da:

- ▶ bude predviđeno Ustavom uključujući i svrhu njegovog ograničenja
- ▶ bude ograničeno zakonom
- ▶ da ograničenje bude neophodno i u obimu u kom se ne ulazi u suštinu zajemčenog prava.

Ustav je predvideo mogućnost ograničenja prava na kretanje radi sprečavanja širenja zaraznih bolesti. Uvođenjem vanrednog stanja i donošenjem **Uredbe o merama za vreme vanrednog stanja** obezbeđen je i ustavnopravni osnov za ograničenje prava na slobodu kretanja.

Evropska konvencija za zaštitu ljudskih prava i osnovnih sloboda reguliše slobodu kretanja **Protokolom br. 4** uz Konvenciju,⁶ članom 2:

1. Svako ko se zakonito nalazi na teritoriji jedne države ima, na toj teritoriji, pravo na slobodu kretanja i slobodu izbora boravišta.
2. Svako je slobodan da napusti bilo koju zemlju, uključujući i sopstvenu.
3. Nikakva ograničenja ne mogu se postaviti u odnosu na vršenje ovih prava sem onih koja su u skladu sa zakonom i koja su neophodna u demokratskom društvu u interesu državne ili javne bezbednosti, radi očuvanja javnog poretka, za sprečavanje kriminala, za zaštitu zdravlja ili morala ili radi zaštite prava i sloboda drugih.
4. Prava iz stava 1 mogu se, takođe, u izvesnim oblastima podvrgnuti ograničenjima koja su uvedena u skladu sa zakonom i opravdana javnim interesom u demokratskom društvu.”

U tom smislu, Evropski sud za ljudska prava tumačio je izraz „u skladu sa zakonom” tako što je postavio nekoliko uslova koji se odnose na akt kojim se pravo ograničava: „u skladu sa zakonom” ne samo da zahteva da osporena mera ima neki osnov

4 Ustav Republike Srbije, član 20.

5 Zakon o zaštiti stanovništva od zaraznih bolesti, „Sl. glasnik RS”, br. 15/2016 i 68/2020.

6 Council of Europe, [Protocol No. 4 to the Convention for the Protection of Human Rights and Fundamental Freedoms](#), 16 September 1963, Strasbourg.

u domaćem zakonu, već se odnosi i na kvalitet dotičnog zakona. Prvo, „**zakon mora biti na adekvatan način dostupan**: građanin mora biti u stanju da ima naznaku koja je odgovarajuća u okolnostima pravnih pravila koja se primenjuju u datom slučaju. Drugo, norma se ne može posmatrati kao „zakon” ukoliko nije formulisana dovoljno precizno da bi se građanima omogućilo da regulišu svoje ponašanje: on (zakon) mora biti sposoban - ako je potrebno uz odgovarajuće savete - da predvidi, u meri koja je razumna u datim okolnostima, posledice koje određena radnja može imati. Posledice ne moraju biti predviđene sa apsolutnom sigurnošću: iskustvo pokazuje da je to nedostižno. Opet, iako je sigurnost vrlo poželjna, može sa sobom povući preveliku krutost i zakon mora biti u stanju da ide u korak sa promenljivim okolnostima.”⁷ Posmatrajući kroz prizmu prakse Evropskog suda za ljudska prava, može se reći da je **uslov zakonitosti ograničenja prava na kretanje bio ispunjen**.

2. Neophodnost, obim ograničenja prava i pitanje zadiranja u suštinu zajemčenog prava

Ograničenje prava na slobodu kretanja za vreme vanrednog stanja trpeli su svi građani Srbije, mada **nisu svi podjednako bili pogođeni ovim ograničenjem**. Napravljena je razlika između lica do 65 godina starosti, odnosno 70 godina starosti u naseljenim mestima koja imaju do 5000 stanovnika i ostalih građana Srbije. Iako je u javnom narativu cirkulisala informacija da su starije osobe zbog slabijeg imunog sistema podložnije težim posledicama virusa, izostalo je obrazloženje šta je navelo, najpre ministra unutrašnjih poslova, a kasnije i Vladu Srbije da ovu starosnu granicu opredeli na 65 odnosno 70 godina starosti. Iako radno zakonodavstvo Srbije predviđa 65 godina kao godine u kojima se može ostvariti starosna penzija, mnogi građani Srbije stariji od 65 godina su i dalje u radnom odnosu i ovo ograničenje je, osim na njihovo pravo na kretanje, značajno uticalo i na njihova radna prava. Iz tog razloga, opravdano se **može postaviti i pitanje starosne diskriminacije i njene opravdanosti**.

Dok su se kod ostalih građana, mladih od 65 godina, mere progresivno pooštrevale, pa je zabrana kretanja prvobitno ustanovljena od 20:00 do 05:00h pooštrena na trajanje od 12 časova (od 17:00 do 05:00h), **kada su starija lica u pitanju Vlada Srbije nije ni pokušala da primeni blaže mere** (na primer, ograničenje kretanja u određenom vremenskom periodu ili na određenim mestima). **Naredba o ograničenju i zabrani kretanja od 18. marta 2020. godine** u potpunosti je zabranila izlazak iz stanova starijim licima, osim u slučaju potrebe za hitnom medicinskom pomoći. Izostanak pokušaja primene bilo kojih blažih mera pre ograničenja kretanja starijim licima u ovakvom obimu, ostavio je otvoreno pitanje neophodnosti donošenja ovako stroge mere u obimu koji samo izuzetno, u slučaju medicinske pomoći, a kasnije u trajanju od četiri časa jedan dan u nedelji u vrlo nepovoljnom vremenskom periodu (od 03:00 do 07:00h) dozvoljava kretanje starijim licima. Neophodno je uzeti u obzir i da mnoga lica starija od 65 godina usled srčanih i drugih hroničnih oboljenja imaju preporuku lekara da se redovno kreću. Dodatni problem za ova lica predstavljala je činjenica da su se odjednom našla u zavisnom položaju od prijatelja, članova porodice i volontera koji su obilazili stara lica i donosili im namirnice.

⁷ *Khlyustov v. Russia*, 28975/05, 11. jul 2013. godine, Evropski sud za ljudska prava.

Evropski sud za ljudska prava u pogledu primene člana 15. Konvencije⁸ ostavlja državama članicama dosta široko polje ocene javne opasnosti koja pretila opstanku nacije. Međutim, u pogledu ograničenja osnovnih prava garantovanih Konvencijom, u svojoj praksi postavlja određene kriterijume za ocenu da li je došlo do zadiranja u suštinu zajemčenog prava i da li je ograničenje bilo opravdano. Ovo se pre svega odnosi **na prirodu prava koje je ograničeno, okolnosti koje su dovele do hitne situacije i njeno trajanje.**

Dok su okolnosti koje su dovele do hitne situacije jasne i nedvosmislene i ogledaju se u iznenadnoj potrebi da se javno zdravlje zaštiti od pojave veoma zarazne bolesti, kao i samo trajanje situacije koje je ograničeno ustavnim odredbama o ograničenom trajanju vanrednog stanja na 90 dana, dotle je priroda prava koje se ograničava ostala u svojoj zoni ustavnosti. Pravo na slobodu kretanja predstavlja jedno od esencijalnih prava neophodnih za ostvarivanje niza životnih potreba i drugih prava građana Srbije.

Ustavni sud BiH je u [Odluci](#) po ustavnim žalbama koje su se odnosile na veoma sličnu zabranu kretanja ovaj problem postavio pred trodelni test u kome je odgovorio na tri pitanja:

- ▶ Da li je mešanje u pravo na kretanje u skladu sa zakonom?
- ▶ Da li mešanje ima legitiman cilj?
- ▶ Da li je uspostavljena pravična ravnoteža između opšteg interesa zajednice i prava na slobodu kretanja pojedinaca?

Dok u pogledu prva dva kriterijuma nije bilo dileme da se radi o zakonitom mešanju u osnovno ljudsko pravo koje služi legitimnom cilju, u pogledu trećeg kriterijuma Ustavni sud BiH konstatuje:

„(...) Zanemarena je činjenica da u okviru kategorije lica starijih od 65 godina postoje i ona koja su radno aktivna i profesionalno angažovana, i to u subjektima čiji rad nije zabranjen u nastaloj situaciji, kao što su pravosudni organi, odnosno sudije i tužioci čiji mandat po zakonu traje do 70. godine starosti. Takođe je potpuno zanemarena i činjenica da u toj kategoriji ima lica koja imaju ustavno pravo i obavezu izvršavanja određenih dužnosti koje su im povjerene u zakonodavnoj i/ili izvršnoj vlasti (zastupnici u zakonodavnim organima u BiH, članovi Predsjedništva BiH, Savjeta ministara BiH, vlada entiteta). Naime, sasvim je zanemarena činjenica da za obavljanje funkcija u zakonodavnoj i/ili izvršnoj vlasti ne postoji bilo kakvo ustavno ili zakonsko ograničenje po osnovu starosne dobi, ali i tim je licima ovakvom opštom mjerom onemogućeno obavljanje tih funkcija. Na ovakav način se u velikoj mjeri onemogućava rad zakonodavne, izvršne i sudske vlasti koja mora imati mogućnost da nastavi rad i u ovakvim, vanrednim okolnostima, na način koji će biti prilagođen tim okolnostima.”

Ustavni sud BiH se osvrnuo i na činjenicu da se radi o novoj, do sada nezabeleženoj situaciji u modernim demokratskim državama navodeći: „*Ustavni sud uzima u obzir i opštepoznatu činjenicu da čak ni na globalnom nivou ne postoji jedinstven*

8 Član 15. st. 1 Konvencije: U doba rata ili druge javne opasnosti koja pretila opstanku nacije, svaka Visoka strana ugovornica može da preduzme mere koje odstupaju od njenih obaveza po ovoj Konvenciji, i to u najnužnijoj meri koju iziskuje hitnost situacije, s tim da takve mere ne budu u neskladu s njenim drugim obavezama prema međunarodnom pravu.

stručni stav u pogledu primjene odgovarajućih mjera. Međutim, Ustavni sud i u takvoj situaciji mora da vodi računa o balansu između potreba i zaštite društva u cjelini i prava pojedinaca. U vezi s tim, Ustavni sud ponovo ističe da je mogućnost ograničavanja prava garantovanih Ustavom Bosne i Hercegovine i Evropskom konvencijom, pored opšte društvene koristi, direktno uslovljena nizom faktora na osnovu kojih se procjenjuje postojanje pravične ravnoteže između preduzetih mjera i cilja koji se želi postići, a u konkretnom slučaju naročito vremenskim trajanjem njihove primjene i redovnim preispitivanjem njihove neophodnosti. U suprotnom, bio bi ostavljen veliki prostor za proizvoljnost u postupanju nadležnih organa, što je suprotno ne samo pravu na slobodu kretanja već i principu vladavine prava.”

Konačno, Ustavni sud BiH utvrđuje:

„Imajući u vidu sve navedeno, Ustavni sud smatra da osporene mjere ne ispunjavaju zahtjev „proporcionalnosti” iz člana 2 Protokola broj 4 uz Evropsku konvenciju zato što se iz osporenih naredbi ne vidi na čemu su zasnovane procjene Federalnog štaba da sporne grupe na koje se mjere odnose nose veći rizik da će se zaraziti ili prenijeti zarazu COVID-om 19, nisu razmatrane mogućnosti uvođenja blažih mjera ako takav rizik opravdano postoji, nisu striktno vremenski ograničene, niti je utvrđena obaveza njihovog redovnog preispitivanja kako bi se obezbijedilo da traju samo onoliko koliko je to „neophodno” u smislu člana 2 Protokola broj 4 uz Evropsku konvenciju, odnosno da se ublaže ili ukinu čim situacija to dozvoli.”

Uz neznatne razlike koje postoje u slučaju Bosne i Hercegovine u odnosu na Srbiju, smatramo da se ova argumentacija može *mutatis mutandis* primeniti i na slučaj Srbije.

S obzirom na različite reakcije zemalja članica EU na epidemiju virusa COVID-19, EU agencija za osnovna prava objavila je izveštaj „Pandemija korona virusa u EU - posledice po osnovna prava: sa fokusom na aplikacije za praćenje kontakata.”⁹ Deo ovog izveštaja koji se odnosi na mere ograničavanja prava na slobodu kretanja i slobodu okupljanja prenosimo u celosti:

2.1 Vanredno stanje i vanredne mere pod nadzorom

U izveštajnom periodu su sudovi, nacionalna tela za ljudska prava i civilno društvo sproveli pojačani nadzor nad ograničenjima ljudskih prava za vreme trajanja vanrednog stanja i sprovođenjem ovih ograničenja. Sledeći odabrani primeri pokazuju kako su različiti akteri ispitivali hitne mere u okviru svojih kompetencija u oblastima za koje su nadležni.

- ▶ Sudovi u nekoliko zemalja članica cenili su zakonitost mera sa fokusom na one koje ograničavaju slobodu kretanja i slobodu okupljanja. **Slovenački Ustavni sud** primio je zahtev za ispitivanje ustavnosti uredbe Vlade kojom se ograničava sloboda kretanja i okupljanja ljudi na javnim mestima i zabranjuje kretanje stanovnicima van njihovih opština. Sud je utvrdio¹⁰ da su zadiranja u ljudska prava i osnovne slobode trajne prirode zato što nisu vremenski ograničena. Prema mi-

9 EU Agency for Fundamental Rights FRA, „Coronavirus Pandemic in the EU – Fundamental Rights Implications: With A Focus On Contact-Tracing Apps”, April 2020.

10 Ustavni sud Slovenije, [Odluka U-I-83/20-10](#) od 16.4.2020. godine

šljenju suda, ovakva regulativa nije neophodna da se postigne svrha koja se želi postići uredbom. Isti ciljevi bi se mogli postići određivanjem periodične revizije proporcionalnosti mera. Produžetak mera trebalo bi da bude odobren samo ako se s obzirom na okolnosti i stručno mišljenje još uvek smatra neophodnim za postizanje zacrtanih ciljeva. Na ovaj način bi se smanjila mogućnost nesrazmernog kršenja ljudskih prava i osnovnih sloboda. Sud je naložio Vladi da izvrši procenu makar na svakih sedam dana da li su uvedene mere i dalje neophodne da bi se postigli određeni ciljevi. Na osnovu stručnog mišljenja, odlučiće da li će mere biti produžene, modifikovane ili ukinute i o tome će obavestiti javnost.

- ▶ **U Nemačkoj** je zahtev za privremeno stavljanje van snage zabrane okupljanja koji je podnesen Saveznom ustavnom sudu bio delimično uspešan. Sud je utvrdio¹¹ da su lokalne vlasti Giessena prekršile slobodu okupljanja kada su zabranile okupljanje na osnovu tumačenja da uredba u Hesseu uglavnom zabranjuje svaki sastanak više od dve osobe. Prema mišljenju Suda, lokalne vlasti nisu uzele u obzir svoje diskreciono ovlašćenje, u skladu sa Uredbom koje uključuje odobravanje okupljanja uz poštovanje mera predostrožnosti. Sud je tražio da lokalne vlasti iznova odluče da li će dozvoliti okupljanje u skladu sa uslovima. U drugom slučaju, Savezni ustavni sud privremeno je poništio¹² odredbu uredbe koja se odnosi na COVID-19 u Donjoj Saksoniji jer nije dozvoljavala izuzetke iz opšte zabrane verske službe i drugih verskih okupljanja čak i kada nije bilo značajnog povećanja rizika od infekcije. Sud je prethodno presudio da su zabrane verskih službi ozbiljna ograničenja verskih sloboda koja zahtevaju strog nadzor proporcionalnosti u svetlu novih dešavanja koja se tiču pandemije.
- ▶ **Presudom Opštinskog suda u Pragu, Češka**, poništene su četiri mere zaštite koje je usvojilo Ministarstvo zdravlja i kojima su utvrđena ograničenja na malo-prodaju i slobodno kretanje ljudi. Sud je utvrdio da je Ministarstvo zdravlja prekoračilo svoje nadležnosti usvajanjem ovih mera. Sud je razmatrao činjenicu da Vlada nije usvojila mere na osnovu češkog Ustavnog zakona ni Kriznog zakona, već je to uradilo Ministarstvo zdravlja na osnovu Zakona o zaštiti javnog zdravlja čime je prekršilo ustavne garancije o podeli vlasti. Mere usvojene u skladu sa Zakonom o krizama potpadaju pod nadzor parlamenta i mogu se usvojiti samo za vanredno stanje koje je ograničeno na 30 dana, ukoliko parlament ne odobri produženje. Suprotno tome, vremenski okvir mera zaštite koji je usvojilo Ministarstvo zdravlja nije direktno postavljen i zavisi od potrebe mera.
- ▶ Akademici u **Holandiji** izrazili su sličnu zabrinutost. Oni su tvrdili da su regionalni propisi o vanrednim situacijama koje su usvojili predsedavajući 25 „bezbednosnih regiona” u zemlji nezakoniti jer takva ograničenja može da nametne samo zakon parlamenta, a ne regionalno zakonodavstvo. Oni tvrde da su i hitnim merama ograničena brojna osnovna prava sadržana u ustavu, uključujući prava na udruživanje i okupljanje, i na privatnost, religiju i poštovanje doma.

11 Savezni ustavni sud SR Nemačke, [odluka 1 BvR 742/20](#) od 1. aprila 2020. godine

12 Savezni ustavni sud SR Nemačke, [odluka 1 BvQ 44/20](#) od 29. aprila 2020. godine

- ▶ Institucije ombudsmana i organizacije civilnog društva u **Rumuniji i Španiji** fokusirale su se na mere prinude. Špansko Ministarstvo unutrašnjih poslova objavilo je podatke koji pokazuju da je 7.183 osoba privedeno i podneto 805.875 predloga za izricanje sankcija zbog kršenja zakona koji se odnosi na COVID-19 između početka stanja alarma¹³ **14. marta** i **28. aprila**. Nakon objavljivanja, institucija ombudsmana zatražila je više informacija kako bi analizirala da li je takva akcija tačna i proporcionalna. Rumunski ombudsman postavio je pitanje ustavnosti novčanih kazni zbog nepoštovanja mera primenjenih tokom vanrednog stanja i zatražio od ministra unutrašnjih poslova da bude precizniji u definisanju krivičnih dela kako bi se izbegle zloupotrebe sankcija. Nekoliko nevladinih organizacija upozorilo je da je visina novčane kazne - između 2.000 i 20.000 RON (415-4.150 €) za pojedince - nesrazmerna u odnosu na prosečna primanja.

13 Estado de alarma ili stanje alarma je zvaničan naziv za vanredno stanje u Španiji.

IV Sankcionisanje zbog kršenja mera protiv širenja zarazne bolesti COVID-19 u Srbiji

Sankcionisanje zbog kršenja mera protiv širenja zaraznih bolesti za vreme vanrednog stanja ogledalo se u brojnim prekršajnim i krivičnim postupcima koji su vođeni protiv građana koji su prekršili ili su navodno prekršili neku od propisanih mera.

Krivičnim zakonikom Republike Srbije propisana su krivična dela protiv zdravlja ljudi: Nepostupanje po zdravstvenim propisima za vreme epidemije (član 248. *Krivičnog zakonika*) i Prenošenje zaraznih bolesti (član 249. *Krivičnog zakonika*).¹⁴

Prekršajne odredbe su, sa druge strane, bile brojne i sadržane u podzakonskim aktima koji su se veoma često menjali, a pojedini od njih i više desetina puta. Lica koja su kršila propisanu zabranu kretanja bila su prekršajno kažnjavana novčanom kaznom.

[Uredba o prekršaju za kršenje Naredbe ministra unutrašnjih poslova o ograničenju i zabrani kretanja lica na teritoriji Republike Srbije](#) doneta je **21. marta 2020. godine**. Članom 2. navedene Uredbe propisano je da se za ovaj prekršaj može pokrenuti postupak i u slučaju da je protiv učinioca pokrenut ili je u toku krivični postupak za krivično delo koje obuhvata obeležja tog prekršaja, „bez obzira na zabranu iz člana 8. stav 3. Zakona o prekršajima, što je stvorilo opasnost od dvostrukog kažnjavanja građana - i u krivičnom i u prekršajnom postupku, izričito zabranjenu načelom *ne bis in idem*, a garantovanu članom 34. Ustava Republike Srbije koji propisuje načelo pravne sigurnosti u kaznenom pravu”.¹⁵

Najčešći razlog za krivično procesuiranje bilo je kršenje mere samoizolacije, odnosno obavezne izolacije u kućnim uslovima, u skladu sa [Odlukom o proglašenju bolesti COVID-19 izazvane virusom SARS-CoV-2 zaraznom bolešću, Odlukom o zatvaranju graničnih prelaza](#) koja je doneta **12. marta 2020. godine**, [Naredbom o ograničenju i zabrani kretanja lica na teritoriji Republike Srbije](#), koju je doneo ministar unutrašnjih poslova, uz saglasnost ministra zdravlja **18. marta 2020. godine**, i [Odlukom o zatvaranju svih graničnih prelaza za ulazak u Republiku Srbiju](#) od **19. marta 2020. godine**.

Veliki broj građana obratio se Komitetu pravnikā za ljudska prava - YUCOM navodeći da je neko njima blisko lice privedeno i da mu je određen pritvor zbog kršenja mere o obaveznoj izolaciji u kućnim uslovima, a da pritvor nije dobilo nikakvo rešenje

14 Krivični zakonik RS, „Sl. glasnik RS”, br. 85/2005, 88/2005 - ispr., 107/2005 - ispr., 72/2009, 111/2009, 121/2012, 104/2013, 108/2014, 94/2016 i 35/2019.

15 [Podneta inicijativa Ustavnom sudu za ocenu ustavnosti i saglasnosti sa Evropskom konvencijom o ljudskim pravima člana 2. Uredbe o prekršaju za kršenje Naredbe ministra unutrašnjih poslova o ograničenju i zabrani kretanja](#), Beogradski centar za ljudska prava, 25. mart 2020. godine.

ili potpisalo zapisnik, niti je imalo obaveštenje o svojim pravima i obavezama. Samo tokom prvih nedelju dana, obratilo nam se 12 građana sa ovim problemom. Jedan od razloga zašto je ovo predstavljalo sistemski problem jeste i činjenica da je **Odluka o proglašenju bolesti COVID-19 izazvane virusom SARS-CoV-2 zaraznom bolešću** koja je propisivala mere obavezne izolacije u kućnim uslovima menjana nekoliko puta i to tako što se menjala dužina mere (sa 14 na 28 dana obavezne izolacije), a često su se menjale i države na koje se mera odnosila, odnosno na građane koji dolaze iz tih država. **Samo u martu mesecu 2020. godine ova odluka izmenjena je čak 12 puta** što je dovelo do opšte konfuzije. Građanima su izricana usmena rešenja prilikom prelaska granice, ali im nije uručivano nikakvo obaveštenje o pravima, posebno prvih par dana primene mera, zbog čega mnogi građani nisu ni znali da se ove mere na njih odnose. Obaveštenja u javnosti o obaveznim merama izolacije i spisku zemalja na koje se mere odnose su bila vrlo oskudna, a sadržana su u podzakonskom aktu, ali je čak i pravnicima bilo teško da kontinuirano prate njegove izmene. Osim toga, jezik odluke je bio usko stručan i nerazumljiv.

Komitet pravnika za ljudska prava - YUCOM je reagovao, uočavajući ovo kao sistemski problem i obratio se Kriznom štabu Vlade Republike Srbije ističući da se svrha krivičnog kažnjavanja građana ne može postići ako se građani kažnjavaju za obaveze koje nisu ni znali da imaju. Uz razumevanje da se zbog obima donetih rešenja i potrebe za hitnim reagovanjem ova rešenja moraju izdavati usmeno, Kriznom štabu smo se obratili apelom da se uz rešenje o obaveznoj izolaciji u kućnim uslovima dostavlja i obaveštenje licima koje se odnosi na sledeće:

- ▶ Na koja lica se mere odnose
- ▶ Razloge za sprovođenje mere
- ▶ Prava i obaveze lica na koja se mere odnose
- ▶ Trajanje mere
- ▶ Pravo na pravni lek.

Ubrzo nakon našeg apela Kriznom štabu Vlade Republike Srbije, otpočelo se sa dostavljanjem obaveštenja o pravima građanima kojima se izriču mere prilikom prelaska granice. Ipak, ostalo je pitanje zakonitosti određivanja pritvora onim licima koja nisu u skladu sa zakonom obaveštena o svojim pravima i obavezama i meri koja im je izrečena. **U tom smislu, ovakva praksa teško da bi prošla gore pomenuti test koji postavlja Evropski sud za ljudska prava kada tumači član 15. Konvencije, a koji se ogleda u dostupnosti i predvidivosti propisa građanima.**

V Monitoring „Skype” suđenja

Nekoliko dana po proglašenju vanrednog stanja, **26. marta 2020. godine**, Ministarstvo pravde uputilo je *Preporuku* sudovima u čijoj nadležnosti su bili postupci protiv lica koja su prekršila mere samoizolacije, preporučujući da se suđenja organizuju putem video-linka, u cilju zaštite kako zaposlenih, tako i lica protiv kojih se vodi postupak.¹⁶ U tim prvim presudama izrečene su i najoštrije osuđujuće kazne do čak tri godine zatvora.¹⁷ Nevladine organizacije, kao i Advokatska komora Srbije su način uvođenja suđenja putem video-linka, kolokvijalno nazvana „Skype” suđenja, ocenili nezakonitim. Vlada Republike Srbije donela je tek **1. aprila 2020. godine** *Uredbu o načinu učešća optuženog na glavnom pretresu u krivičnom postupku koji se održava za vreme vanrednog stanja proglašenog 15. marta 2020. godine*.¹⁸ Ovom Uredbom je dopušteno da u prvostepenom krivičnom postupku okrivljeni učestvuje na glavnom pretresu putem tehničkih sredstava za prenos zvuka i slike, ukoliko sud smatra da neposredno prisustvo optuženog koji se nalazi u pritvoru, može da uveća opasnost od širenja zarazne bolesti. Treba podsetiti da pravo na javnu raspravu, kao deo prava na pravično suđenje, podrazumeva prisustvo optuženog na glavnom pretresu kao i delotvorno učešće na njemu. Zakonik o krivičnom postupku Republike Srbije ne predviđa ovaj način odstupanja od načela neposrednosti i načela javnosti i stručna javnost¹⁹ je u velikoj meri smatrala da je u suprotnosti sa Ustavom Republike Srbije i Evropskom konvencijom za zaštitu ljudskih prava i osnovnih sloboda.

Komitet pravnika za ljudska prava - YUCOM se od stupanja na snagu navedene uredbe obratio brojnim sudovima sa zahtevom da se predstavnicama i predstavnicima YUCOM-a omogući prisustvo na ovim suđenjima kao stručnoj javnosti putem video-linka, budući da je postojala opasnost da ovakav način saslušanja okrivljenog ugrozi princip javnosti. Visoki savet sudstva doneo je *Zaključak 9. aprila 2020.* u kome se navodi da se suđenja putem „Skype” aplikacije mogu održavati samo za privorena lica za krivična dela iz člana 245, 248. i 249. KZ.

YUCOM je **7. aprila 2020. godine** uputio dopis na adrese 15 sudova u kojem je zatražio posmatranje predmeta za krivično delo iz člana 248. Krivičnog zakonika - Nepostupanje po zdravstvenim propisima za vreme epidemije. Sudovi su selektovani na osnovu informacija o zakazanim pretresima na njihovim internet prezentacijama,

16 Otvorena vrata pravosuđa, blog, Savo Đurđić – „[Da li je zakonito i moguće suđenje i saslušanje optuženog putem video linka?](#)”

17 RTS, „[Prve presude zbog kršenja samoizolacije, tri osobe osuđene na kazne zatvora](#)”, 27. mart 2020. godine.

18 Uredba o načinu učešća optuženog na glavnom pretresu u krivičnom postupku koji se održava za vreme vanrednog stanja proglašenog 15. marta 2020. godine, „Sl. glasnik RS” br. 49/20.

19 N1, „[Održana prva „Skajp suđenja”, struka upozorava - krše se prava okrivljenih](#)”, 31. mart 2020. godine.

a kriterijum je bio i blizina granice Republike Srbije.²⁰ Ukupno su se u šest kontaktiranih sudova, u tom momentu, održavala suđenja sa uključivanjem optuženog putem video-linka,²¹ ali kako su Osnovni sud u Novom Sadu i Osnovni sud u Leskovcu dozvoljavali prisustvo javnosti isključivo neposredno, suđenja su praćena u ukupno četiri suda.²²

Neposredno posmatranje pretresa u sudovima nije bilo tehnički izvodljivo, budući da je obustavljen međugradski saobraćaj. Dodatno, YUCOM nije smatrao celišhodnim zdravstveni rizik kojem bi njegovi aktivisti bili izloženi zbog neposrednog posmatranja suđenja, s obzirom na sve donete mere i preporuke socijalnog distanciranja. Procenjeno je da ovo ne bi bilo u skladu sa opštim principima očuvanja javnog zdravlja u borbi protiv epidemije.²³

1. Praćenje suđenja za vreme vanrednog stanja

U postupcima pred sudovima u kojima nam je posmatranje suđenja putem konferencijske veze preko „Skype” aplikacije bilo dozvoljeno, naišli smo na razumevanje potrebe da se dosledno poštuje princip javnosti suđenja i saradnju kako predsednika sudova, tako i postupajućih sudija. Glavni pretres izgledao je tako što je u sudnici bio prisutan postupajući sudija, zapisničar, javni tužilac, branilac okrivljenog i u pojedinim sudnicama lice zaduženo za tehničku podršku. Optuženi se za vreme suđenja nalazio u pritvoru i uključivao se iz posebne prostorije video-vezom. Za vreme pretresa, sa optuženim je u prostoriji bilo prisutno lice iz obezbeđenja, osim u slučajevima kada je od strane suda odobren poverljiv razgovor između optuženog i branioca, kada bi sud upozorio obezbeđenje da može samo vizuelno da nadzire optuženog.

Svi učesnici u postupku, uključujući i optužene, imali su odgovarajuću zaštitnu opremu. U pojedinim postupcima, u zavisnosti od pozicije kamera u samoj sudnici, optuženi je mogao da vidi samo sudiju, dok je u drugima optuženi u vidnom polju imao i advokata odbrane i javnog tužioca. Uz izuzetak neposrednog prisustva optuženog u sudnici, sam tok postupka je bio uobičajen. U svim postupcima koje smo pratili, uključujući i građane koji su nam se obraćali za pravnu podršku, optuženi su imali izabranog ili dodeljenog branioca. Omogućavan je i poverljiv razgovor sa braniocem

20 Dopis kojim se traži omogućavanje praćenja suđenja putem video-linka upućen je Osnovnom sudu u Kruševcu, Osnovnom sudu u Lebanu, Osnovnom sudu u Leskovcu, Osnovnom sudu u Nišu, Osnovnom sudu u Novom Sadu, Osnovnom sudu u Šidu, Osnovnom sudu u Sremskoj Mitrovici, Osnovnom sudu u Vranju, Osnovnom sudu u Vršcu, Osnovnom sudu u Bujanovcu, Osnovnom sudu u Subotici, Osnovnom sudu u Paraćinu, Osnovnom sudu u Valjevu i Osnovnom sudu u Prokuplju.

21 Osnovni sudovi u Lebanu, Šidu, Valjevu, Prokuplju i Vranju nisu u datom trenutku imali predmete ovog tipa.

22 Ispraćeno je osam glavnih pretresa u četiri suda - Osnovnom sudu u Sremskoj Mitrovici, Osnovnom sudu u Somboru, Osnovnom sudu u Vršcu, Osnovnom sudu u Subotici.

23 Nakon dobijanja odobrenja isključivo za neposredno posmatranje, YUCOM je jednom od sudova uputio dopis u kojem se tražilo da se odluka da se ne odobri posmatranje putem konferencijskog poziva ponovo razmotri, ali nije bilo reakcija.

putem „Skype” aplikacije kada je to bilo zatraženo. Pretres je bio odlagan i zato što nije bilo dovoljno vremena za odbranu. U zavisnosti od načina održavanja i tehničkih mogućnosti, pravo na kontradiktoran postupak je u nekim slučajevima uvaženo. Komitet pravnika za ljudska prava - YUCOM je uz podršku tima Ujedinjenih nacija u Srbiji u publikaciji [Ljudska prava i COVID-19 - Pravo na pravično suđenje](#) detaljno analizirao mere koje je Vlada Republike Srbije donela u toku vanrednog stanja, a koje su se odrazile na pravo na pravično suđenje u krivičnim postupcima.

Najčešći predlozi odbrane odnosili su se na ukidanje mere pritvora, posebno u periodu kada je okrivljenima isticalo 28 dana od izricanja mera koje su prekršili. Neretko se dešavalo da ovaj predlog iznese i javno tužilaštvo. Prema saznanjima YUCOM-a kroz praćenje suđenja, već od **15. aprila** sudovi su ukidali meru pritvora. U ostalim predmetima u kojima su se glavni pretresi održavali za vreme vanrednog stanja, postavljeno je odvijanje suđenja u sudnicama, uz poštovanje epidemioloških mera.

Prema odgovoru koji smo dobili od *Uprave za izvršenje krivičnih sankcija*,²⁴ u momentu prestanka vanrednog stanja, **6. maja 2020. godine**, u pritvoru se nalazilo 17 lica koja su bila osumnjičena da su izvršila krivično delo Nepostupanje po zdravstvenim propisima u vreme epidemije. Svim licima je osim krivičnog dela iz člana 248. KZ bilo stavljeno na teret još neko krivično delo i to uglavnom: Nasilje u porodici, Krađa, Teška krađa i Teška telesna povreda.

2. Podaci o održanim suđenjima za vreme vanrednog stanja

Ukupan broj krivičnih predmeta u kojima su se glavni pretresi održavali za vreme vanrednog stanja je najmanje 945.²⁵ Najveći broj predmeta vođen je za krivična dela iz člana 248 *Krivičnog zakonika* - Nezakonito postupanje po zdravstvenim propisima (najmanje 132 predmeta), člana 194 - Nasilje u porodici (najmanje 105 predmeta) i člana 204 - Teška krađa, 36 predmeta. Od ostalih krivičnih dela, prednjačili su predmeti za Krađu,²⁶ Neovlašćeno držanje opojnih droga,²⁷ kao i Nedavanje izdržavanja.²⁸

Suđenja su se, kao što je već navedeno, odvijala na dva načina - uz prisustvo okrivljenog ili uz uključivanje okrivljenog putem video-linka, odnosno „Skype” aplikacije. Drugi vid održavanja suđenja, kada je okrivljeni uključivan putem video-linka, odvijao se u 50% sudova, u najmanje 84 predmeta. U najvećem broju slučajeva suđenja su se odvijala na ovaj način jer su okrivljeni optuženi za krivično delo Nepostupanje po zdravstvenim propisima, što je impliciralo da dolaskom okrivljenog u sud može doći do širenja zaraze.

24 Dostupno u YUCOM-ovoj arhivi.

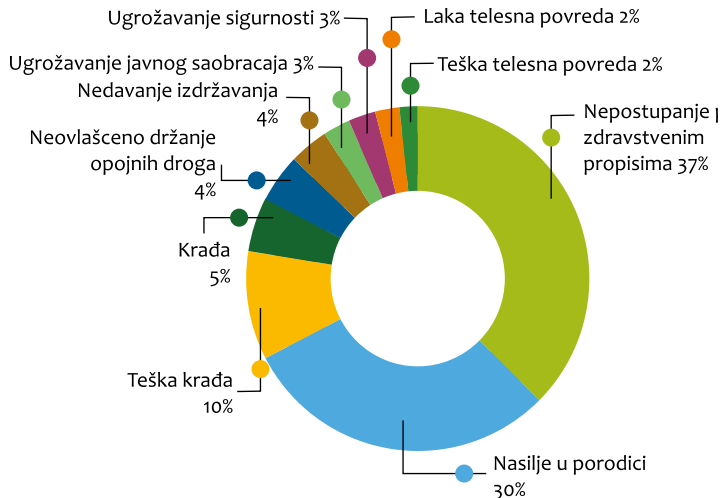
25 Podaci dobijeni od 65 osnovnih sudova na teritoriji Republike Srbije. Ostavlja se mogućnost manjeg odstupanja od ovog broja jer su pojedini sudovi na pitanje o broju predmeta odgovarali informacijom o broju glavnih pretresa - u tom slučaju broj predmeta se može razlikovati od dostavljenog podatka. Za detaljne podatke o broju predmeta vidi Aneks 1.

26 Krivični zakonik, član 203, najmanje 16 predmeta.

27 Ibid, član 246a, najmanje 14 predmeta.

28 Ibid, član 195, najmanje 12 predmeta.

NAJČEŠĆA KRIVIČNA DELA



Veliki broj građana optuženih za vreme vanrednog stanja, nije ranije krivično kažnjavao, što je dovelo do velikog broja zaključenja sporazuma o priznanju krivičnog dela između optuženog i javnog tužilaštva, na osnovu člana 315. *Zakona o krivičnom postupku*.²⁹ Broj presuda koje su donete u periodu od **15. marta do 6. maja 2020. godine** na osnovu sporazuma o priznanju krivičnog dela je 196. U ovaj broj uključene su presude za sva krivična dela iz Krivičnog zakonika Republike Srbije.

Kako sudovi navode, javnosti je uglavnom bilo omogućeno prisustvo, najčešće neposredno, ali zahteva za neposrednim prisustvom nije bilo. Kada su u pitanju zahtevi za prisustvo javnosti putem video-linka, 15 sudova navodi zahtev Komiteta pravnik za ljudska prava - YUCOM. Međutim, pozivajući se na zdravstvene mere, ukupno deset sudova nije dozvolilo niti jedan vid prisustva javnosti, dok je samo jedan sud odbio prisustvo javnosti.³⁰ Stručnoj javnosti bilo je dozvoljeno posmatranje u ukupno šest predmeta, u četiri suda, putem video-veze.³¹ Javnost je bila isključena iz predmeta u kojima je zaključen sporazum o priznanju krivičnog dela, kao i u jednom predmetu za krivično delo Špijunaža, iz člana 315. Krivičnog zakonika.

29 Zakon o krivičnom postupku, „Sl. glasnik RS”, br. 72/2011, 101/2011, 121/2012, 32/2013, 45/2013, 55/2014 i 35/2019.

30 Osnovni sud u Šapcu, Osnovni sud u Valjevu, Osnovni sud u Negotinu, Osnovni sud u Gornjem Milanovcu, Osnovni sud u Knjaževcu, Osnovni sud u Raškoj, Osnovni sud u Priboju, Osnovni sud u Lebanu, Osnovni sud u Bačkoj Palanci i Osnovni sud u Rumi. Osnovni sud u Kruševcu navodi da je odbijen zahtev za praćenje koji je uputio Komitet pravnik jer je zahtev poslat van radnog vremena, a nisu uspeali da dobiju kancelariju telefonom kako bi dostavili odgovor.

31 Osnovni sud u Subotici (K-206/20), Osnovni sud u Somboru (K-197/20), Osnovni sud u Sremskoj Mitrovici (K-139/20, K-152/20, K-144/20) i Osnovni sud u Vršcu (K-88/20).

VI Zaključak

[Evropska konvencija o ljudskim pravima](#) u členu 15. koji uređuje odstupanje od Konvencije u vanrednim okolnostima jasno navodi da u slučaju javne opasnosti „koja preči opstanku nacije”, država može preduzeti mere koje odstupaju od njenih obaveza, ali samo ukoliko to u najnužnijoj meri iziskuje takva situacija. Čak i u ovom slučaju apsolutno je nedopušteno odstupanje od prava na život, zabrane mučenja i ropstva, kao i odstupanje od kažnjavanja isključivo na osnovu zakona. Republika Srbija ograničavala je građanima i građankama pravo na slobodu kretanja bez obaveštavanja [generalnog sekretara Saveta Evrope o odstupanju od pojedinih prava](#). Ona je to učinila tek **7. aprila 2020. godine**, retroaktivno i to bez prpratnog spiska prava koja će biti ograničena ili vremenskog okvira trajanja ograničenja.³² Ostaje da se vidi da li će građani koji se budu žalili na kršenje prava na kretanje, kao i drugih osnovnih prava, potražiti zadovoljenje i pred Evropskim sudom pravde, budući da su im prava garantovana Konvencijom bila povređena.

Kao što je analiza pokazala, iako se može reći da je uslov zakonitosti ograničenja prava na kretanje bio ispunjen, ograničenje ovog prava trpeli su svi građani Srbije, ali ne podjednako. Opravdano se postavlja pitanje starosne diskriminacije građana preko 65, odnosno 70 godina i njene opravdanosti, gde Vlada Srbije nije ni pokušala da primeni blaže mere koje utiču na ograničenje slobode kretanja. Za razliku od ustavnih sudova u regionu i širom Evrope, koji su se bavili procenom ustavnosti sličnih mera, Ustavni sud u Srbiji ostao je pasivan tokom celog trajanja vanrednog stanja, dopuštajući dalju pravnu nesigurnost i kršenja prava građana.

Upravo je zbog te pravne nesigurnosti izazvane i čestim menjanjem propisa došlo do izrazito visokog broja predmeta u kojima su građani okrivljeni za krivično delo Nepostupanje po zdravstvenim propisima. Ostaje da se vidi na koji način će drugostepeni sudovi postupati u ovim predmetima.

Budući da je [Narodna skupština Republike Srbije potvrdila](#) sve mere donete za vreme vanrednog stanja i donela [Zakon o važenju uredaba koje je Vlada uz supotpis predsednika Republike donela za vreme vanrednog stanja](#), konačnu ocenu ustavnosti spornih mera trebalo bi da donese Ustavni sud Srbije. Osim odgovora na brojne inicijative za ocenu ustavnosti, Ustavni sud će imati i zadatak da odgovori na pojedinačna kršenja ljudskih prava koja će se, vrlo izvesno naći pred njim, a u ta prava će spadati i pravo na kretanje i pravo na pravično suđenje. Zadatak nije baš lak, međutim ne mora biti ni previše težak ako se vodimo osnovnim principima srazmernosti u ograničenju ljudskih prava.

S obzirom na najave da će se ovakve krizne situacije u budućnosti dešavati i da je najteže kada se u nekoj oblasti „probija led”, nadamo se da će ovaj izveštaj poslužiti kao putokaz za neke buduće mere. Pre svega, to se odnosi na pitanje pravne sigurnosti građana i njihovog pouzdanja u važeće propise, kao i na načine na koje se mogu informisati o svojim pravima i obavezama.

32 Ministry of Foreign Affairs of the Republic of Serbia, [Note verbal](#), 6 April 2020.

945	28	2	4	13	60*	10	3	3	17	2	6	5
6												
8				*								
2												
1												
9												
1												
*												
*												
1												
*												
3	1			*								
*												
*				*								
105	7			*		1				1		5
13	1			7			1				2	
18					*							
36	2			3	*							
*												
3					*							
2					*							
6					*						1	
*												
2	1											
1												
3				1								
5					*							
1												
16	2			2		6						
132	8					2				1		
*												
1												
9					*						2	
1*	1											
3												
1												
*												
2												
3					*						1	
2												
1												
10*												
3*												
2*					*							
1*					**							