

Informativni dokumenti

SG/Inf(2020)11

7. april 2020.

**Poštovanje demokratije, vladavine zakona i ljudskih
prava u kontekstu zdravstvene krize izazvane
COVID-om 19**

Alati za države članice



Uvod

Svrha ovog dokumenta je da pruži vladama alate da se bave trenutnom zdravstvenom krizom bez presedana i ogromnog obima, na način koji poštuje osnovne vrijednosti demokratije, vladavine zakona i ljudskih prava.

Od samog početka se prepoznaje da su vlade suočene sa teškim izazovima u pokušajima da zaštite svoje stanovništvo od prijetnje COVID-a 19. Takođe se shvata da nije moguće očuvati redovno funkcionisanje društva, naročito u svjetlu osnovnih zaštitnih mjera koje su neophodne u borbi sa virusom, odnosno ograničenim kretanjem. Štaviše, prihvata se da će preduzete mjere neminovno narušiti prava i slobode koje su sastavni i neophodni dio demokratskog društva zasnovanog na vladavini prava.

Glavni društveni, politički i pravni izazov s kojim će se naše države članice suočavati odnosiće se na njihovu sposobnost da na djelotvoran način odgovore na ovu krizu, a da istovremeno osiguraju da mjere koje preduzimaju ne ugrožavaju naše dugoročne interese, da se zaštite vrijednosti na kojima se temelji Evropa, odnosno vrijednosti demokratije, vladavine zakona i ljudskih prava. Upravo tu je neophodno da Vijeće Evrope ispuni svoju osnovnu misiju tako što će, kroz svoje statutarne organe i sva svoja nadležna tijela i mehanizme, da obezbjedi forum gde će se zajednički osigurati da te mjere budu srazmjerne prijetnji koju predstavlja širenje virusa te da budu vremenski ograničene. Virus uništava veliki broj života i mnogo toga drugog do čega nam je stalo. Ne bismo smjeli da dopustimo da uništi naše glavne vrijednosti i slobodna društva.

1. Odstupanje u vanrednim okolnostima (Član 15 Evropske konvencije o ljudskim pravima)

Obim mjera koje se preduzimaju u odgovoru na trenutnu prijetnju COVID-a 19 i način na koji se sprovode, u značajnoj mjeri se razlikuju od jedne države do druge u različitim vremenskim periodima. Iako određene restriktivne mjere koje države članice usvajaju mogu da budu opravdane na osnovu uobičajenih odredbi Evropske konvencije o ljudskim pravima (Konvencija) u vezi sa zaštitom zdravlja (vidjeti Član 5, stav 1e, i stav 2 Članova 8 do 11 Konvencije, i Član 2, stav 3 Protokola br. 4 Konvencije), mjere vanredne prirode mogu da zahtjevaju odstupanje od obaveza država po Konvenciji. Na svakoj je državi da procijeni da li mjere koje usvaja zahtjevaju takva odstupanja, zavisno od prirode i obima ograničenja koja se primijenjuju u odnosu na prava i slobode koje Konvencija štiti. Mogućnost država da to urade predstavlja važnu karakteristiku ovog sistema, čime se omogućava neprekidna primjena Konvencije i nadzornih mehanizama po Konvenciji čak i u najkritičnijim vremenima.¹

Svako odstupanje će procjenjivati Evropski sud za ljudska prava (Sud) u predmetima koji pred njim budu pokrenuti². Sud državama daje široko polje slobodne procjene u ovoj oblasti: *“Na svakoj je pojedinačnoj strani ugovornici, kao prvo, u pogledu njene odgovornosti za ‘život nacije’, da utvrdi da li je taj život pod prijetnjom ‘javne opasnosti’ i, ukoliko jeste, koliko daleko je potrebno ići u pokušaju da se ta opasnost prevaziđe. Imajući u vidu njihov direktan i kontinuirani kontakt sa hitnim potrebama datog trenutka, nacionalni organi su u načelu u boljoj poziciji od međunarodnog sudije da odlučuju kako o prisustvu takve opasnosti tako i o prirodi i obimu odstupanja koja su neophodna za odgovor na nju. Po ovom pitanju Član 15 § 1 (...) ostavlja tim nacionalnim organima široko polje slobodne procjene.”*³

¹ Odgovor Komiteta ministara na Preporuku Parlamentarne Skupštine Vijeća Evrope (PSVE) 2125 (2018).

² Vidjeti Vodič za Član 15 Konvencije (31. decembar 2019) koji je objavio Sekretarijat Suda.

³ Presuda u predmetu *Irska protiv Ujedinjenog Kraljevstva* od 18.01.1078, Serija A 25, stav 207

Odstupanje takođe podliježe formalnim uslovima: Generalni sekretar Vijeća Evrope, kao depozitorni organ Konvencije, mora da bude u cijelosti informisan o preduzetim mjerama, o razlozima za preduzimanje mjera, i momentu kada te mjere prestaju da djeluju (<https://www.coe.int/en/web/conventions/full-list/-/conventions/webContent/62111354>).

Određena prava po Konvenciji ne dozvoljavaju bilo kakvo odstupanje: pravo na život, osim u kontekstu zakonitih mjera rata (Član 2), zabrana mučenja i nečovječnog i ponižavajućeg postupanja ili kažnjavanja (Član 3), zabrana ropstva i prinudnog rada (Član 4 § 1) i pravilo “kažnjavanja samo na osnovu zakona” (Član 7). Nisu dozvoljena odstupanja od ukidanja smrtne kazne ili prava da se ne bude suđen ili kažnjen dvaput po istom predmetu (Protokoli 6 i 13, kao i Član 4 Protokola 7).

Odstupanje po Članu 15 nije uslovljeno formalnim donošenjem odluke o proglašenju vanrednog stanja ili nekog drugog sličnog režima na nacionalnom nivou. Istovremeno, neophodno je da za svako odstupanje postoji jasan osnov u domaćem pravu kako bi se obezbijedila zaštita od proizvoljnosti, i svako odstupanje mora da bude striktno neophodno za borbu protiv javne opasnosti. Države moraju da imaju na umu da je potrebno da sve mjere koje se preduzimaju treba da budu usmjerene ka zaštiti demokratskog poretka od prijetnji tom poretku, i da je neophodno uložiti svaki napor da se zaštite vrijednosti demokratskog društva, kao što su pluralizam, tolerancija i otvorenost⁴. Iako je Sud prihvatao odstupanja kao obrazloženje za određene izuzetke u pogledu standarda iz Konvencije, ta odstupanja nikada ne mogu da opravdaju bilo koju radnju koja je u suprotnosti sa najvišim zahtjevima Konvencije, a to su zakonitost i srazmjernost.

2. Poštovanje vladavine zakona i demokratskih načela u vanrednim okolnostima

2.1. Načelo zakonitosti

Čak i u vanrednoj situaciji vladavina zakona mora da prevlada.⁵ To je fundamentalno načelo vladavine zakona prema kome radnje koje preduzima država moraju da budu u skladu sa zakonom.⁶ U ovom kontekstu “zakon” uključuje ne samo akte Parlamenta nego takođe, na primijer, vanredne uredbe izvršne vlasti, pod uslovom da za njih postoji ustavni osnov. Mnogi ustavi omogućavaju vanredan pravni režim (ili režime) kojima se izvršnoj vlasti daju šira ovlaštenja u slučaju rata ili značajne prirodne katastrofe ili druge nepogode⁷. Takođe je moguće da zakonodavna vlast usvoji vanredne zakone konkretno namijenjene odgovoru na tekuću krizu, koji izlaze iz okvira već postojećih pravnih normi. Svaki novi akt takve vrste treba da bude usaglašen sa ustavom i međunarodnim standardima i, kada je to moguće, da potpada pod preispitivanje od strane Ustavnog suda. Ukoliko parlament želi da ovlasti izvršnu vlast da odstupi od zakona za čije je usvajanje potrebna posebna većina (ili zakona usvojenih po nekom drugom posebnom postupku), to mora da se učini uz većinu koja je propisana za usvajanje zakona, ili po istom postupku.

2.2. Ograničeno trajanje režima vanrednog stanja i vanrednih mjera

Tokom trajanja vanrednog stanja, vladama se može dati opšte ovlaštenje da usvajaju uredbe sa snagom zakona. To je prihvatljivo, pod uslovom da ta opšta ovlaštenja imaju ograničeno trajanje. Osnovna svrha režima vanrednog stanja (ili sličnog režima) jeste da

⁴ Mehmet Hasan Altan protiv Turske, §§ 94 i 210; i Şahin Alpay protiv Turske, §§ 78 i 180.

⁵ Vidjeti: Mišljenje Venecijanske komisije o zaštiti ljudskih prava u vandrednim situacijama CDL-AD(2006)015), stav 13.

⁶ Vidjeti Venecijanska komisija kontrolna lista vladavine (CDL-AD(2016)007), stav 44 i 45.

⁷ Do 29. marta 2020, 22 naše države članice su proglasile vanredna stanja.

spriječi nastanak krize i da se, što je prije moguće, vrati u redovno stanje.⁸ Prolongiranje režima vanrednog stanja treba da podliježe kontroli njene neophodnosti od strane parlamenta. Neograničeno produžavanje vanrednih ovlaštenja izvršne vlasti nije dozvoljeno⁹.

Tokom trajanja vanrednog stanja, neophodno je ne samo da ovlaštenja izvršne vlasti za zakonodavnu aktivnost budu ograničena trajanjem vanrednog stanja, već je takođe neophodno da sva pravna akta usvojena tokom vanrednog stanja sadrže u sebi jasna vremenska ograničenja o trajanju dotičnih vanrednih mjera (neka vrsta "odredbe o prestanku važenja"). U stvari, nakon okončanja vanredne situacije, možda će biti opravdano da se nastavi sa primjenom određenih specifičnih, ciljanih mjera, ali takvi izuzeci potpadaju pod nadležnost parlamenta u redovnom postupku.¹⁰

2.3. Ograničen opseg vanrednog zakonodavstva; načelo neophodnosti

Načelo neophodnosti zahtjeva da vanredne mjere moraju da budu u stanju da ostvare svoju svrhu uz minimalne izmjene uobičajenih pravila i procedura u postupku demokratskog odlučivanja¹¹. Prema tome, ovlaštenja koja zakonodavna vlast daje izvršnoj vlasti da usvaja vanredne uredbe ne treba da imaju za posljedicu tzv. *carte blanche* odnosno potpuno odriješene ruke izvršne vlasti. Zbog brzog i nepredvidivog razvoja krize, možda će biti potrebno relativno široko prenošenje zakonodavnih ovlaštenja, ali ga treba formulisati što je uže moguće u datim okolnostima, sa ciljem da se smanji bilo kakav potencijal za zloupotrebu¹². Opšte je pravilo da tokom trajanja vanrednog stanja treba odgoditi fundamentalne zakonske reforme¹³.

2.4. Podjela vlasti i nadzor nad radom izvršne vlasti tokom trajanja režima vanrednog stanja

Trebalo bi da izvršni organi budu u stanju da djeluju brzo i efikasno. To može da zahtjeva usvajanje jednostavnijeg postupka odlučivanja i ublažavanje određenih mjera vršenja kontrole. To takođe može da uključuje, u mjeri u kojoj je to dozvoljeno ustavom, zaobilaženje standardne podjele nadležnosti između organa na lokalnom, regionalnom i centralnom nivou u odnosu na određene konkretne, ograničene oblasti, da bi se osigurao bolje koordinisan odgovor na krizu i podrazumjeva da je jasno da će puna prava lokalnih i regionalnih organa biti ponovo uspostavljena čim situacija to dozvoli.

⁸ Iskustvo pokazuje da „što duže traje vanredni režim, to je vjerovatnije da će se država odmaći od objektivnih kriterijuma koji su možda u početku opravdavali primjenu vanrednih ovlaštenja. Što ta situacija duže traje, to ima manje opravdanja da se situacija tretira kao vanredna po svojoj prirodi sa posljedicama koje se ne mogu rješavati primjenom normalnih pravnih sredstava.“ (Venecijanska komisije, Turska – Mišljenje o vanrednim zakonima br. 667-676 usvojenim nakon neuspjelog vojnog udara 15. jula 2016., CDL- AD(2016)037, stav. 41)

⁹ [Mišljenje Komesara za ljudska prava 1/2002 o određenim aspektima odstupanja Ujedinjenog Kraljevstva od Člana 5, stava 1, Evropske konvencije o ljudskim pravima, str. 25](#); vidjeti takođe Venecijanska komisija [Parametri o odnosima između parlamentarne većine i opozicije u demokratiji: Kontrolna lista \(CDL-AD\(2019\)019\), stav 119](#).

¹⁰ Rezolucija PSVE 1659 (2009), Zaštita ljudskih prava u vanrednim situacijama; takođe vidjeti Kontrolnu listu za vladavinu prava koja je gore citirana, i Član 15 Konvencije ("Odstupanja u vanrednim okolnostima"); Član 4 Međunarodnog pakta o građanskim i političkim pravima; Član 27 Američke konvencije o ljudskim pravima. U vezi sa vanrednim ovlaštenjima takođe vidjeti izveštaje Venecijanske komisije o vanrednim ovlaštenjima (CDL-STD(1995)012) i o zaštiti ljudskih prava u vanrednim situacijama (CDL-AD(2006)015).

¹¹ Načelo neophodnosti se ne pominje direktno u kontekstu institucionalnih vanrednih mjera, ali se može izvesti iz zahtjeva srazmjernosti i neophodnosti vanrednih mjera u oblasti ljudskih prava – vidjeti [Venecijanska komisija, Mišljenje o nacrtu ustavnog zakona o „Zaštiti nacije“ Francuske, CDL-AD\(2016\)006, stav 71](#).

¹² [Dokument Komiteta ministara o Vijeću Evrope i vladavini zakona, str. 46](#); takođe vidjeti [Venecijanska komisija, Parametri o odnosima između parlamentarne većine i opozicije u demokratiji: Kontrolna lista \(CDL-AD\(2019\)019\) stavovi 119-121](#), i [Turska – Mišljenje o vanrednim zakonima br. 667-676 usvojenim nakon neuspjelog vojnog udara 15. jula 2016., CDL- AD\(2016\)037, stav. 98](#).

¹³ Značajan broj evropskih ustava sadrži odredbe koje zabranjuju izmjene ustava tokom rata, vanrednih ili sličnih situacija. Vidjeti takođe [Venecijanska komisija, Turska – Mišljenje o vanrednim zakonima br. 667-676 usvojenim nakon neuspjelog vojnog udara 15. jula 2016., CDL- AD\(2016\)037, stav. 80 i 90](#).

Parlamenti, međutim, moraju da zadrže ovlaštenje da kontrolišu rad izvršne vlasti¹⁴ naročito u smislu provjere, u razumnim vremenskim intervalima, da li su vanredna ovlaštenja izvršne vlasti i dalje opravdana, ili kroz intervenisanje na *ad hoc* osnovi radi izmjene ili poništavanja odluka izvršne vlasti.¹⁵ Ne bi trebalo da bude moguće raspuštanje parlamenata tokom vanrednih stanja, i zaista prema mnogim ustavima mandat parlamenta se produžava do isteka vanrednog stanja.

Potrebno je da se održi ključna funkcija pravosuđa – naročito ustavnih sudova, tamo gdje postoje. Važno je da sudije mogu da razmatraju najozbiljnija ograničenja ljudskih prava koja se uvode vanrednim zakonodavstvom. Moguće je da će biti dozvoljeno obustavljanje postupaka, “ubrzano” ili grupno postupanje u nekim kategorijama predmeta, prethodno sudsko odobrenje u nekim slučajevima može biti zamijenjeno *ex post* sudskom revizijom (vidjeti dalji tekst, poglavlje 3.2).

Tokom trajanja vanrednog stanja, sprovođenje izbora ili referenduma može da bude problematično, jer je mogućnost sprovođenja kampanje izuzetno ograničena u vrijeme krize.

3. Relevantni standardi u oblasti ljudskih prava

3.1. *Pravo na život (Član 2 Konvencije) i zabrana mučenja i nečovječnog ili ponižavajućeg postupanja ili kažnjavanja (Član 3 Konvencije); pravo pristupa zdravstvenoj zaštiti (Član 11 revidirane Evropske socijalne povelje)*

Pravo na život i zabrana mučenja i nečovječnog i ponižavajućeg postupanja ili kažnjavanja spadaju u ključna prava po Konvenciji jer u odnosu na njih nisu dozvoljena nikakva odstupanja, čak ni u vrijeme javne opasnosti kakva je COVID-19. Dosljedno se na njih gleda kao na prava koja zahtijevaju pozitivnu obavezu pružanja zaštite osobama koje se nalaze pod brigom države, od smrtonosnih bolesti i njima uzrokovane patnje¹⁶.

Konvencija kontinuirano zahtjeva od svih država članica da obezbijede odgovarajući nivo zdravstvene zaštite za lica lišena slobode¹⁷. Evropski komitet za sprječavanje mučenja (CPT) objavio je [Izjavu o principima vezanim za tretman lica lišenih slobode u kontekstu pandemije zaraze korona virusom COVID-19](#). Ta načela se odnose na različita mjesta, uključujući prostorije za policijsko zadržavanje, kazneno-popravne ustanove, centre za imigracioni pritvor, psihijatrijske bolnice i domove socijalnog zbrinjavanja, kao i različite novouspostavljene objekte ili zone u koje se lica smještaju u karantini u kontekstu pandemije COVID-19. Načela CPT-a takođe pominju potrebu da se zaštiti osoblje koje radi u ovim ustanovama i da se obezbijedi kontinuiran pristup za nacionalna nezavisna nadzorna tijela objektima zadržavanja. Komesarka za ljudska prava je takođe objavila [Izjavu: Pandemija COVID-19: potrebni su hitni koraci za zaštitu prava lica na izdržavanju zatvorske kazne u Evropi](#).

Osim u slučaju lica koji su smješteni u državne ustanove, pozivanje na obaveze po Članu 2 i 3 Konvencije moguće je i u odnosu na ozbiljno bolesna lica, osobe sa invaliditetom ili starija lica (videti [Preporuku Komiteta ministara \(2014\)2](#) o unapređenju ljudskih prava starijih lica i Izjave Komesarke za ljudska prava o osobama sa

¹⁴ Vidjeti Preporuku PSVE 1713 (2005), Demokratska kontrola nad sektorom bezbjednosti u državama članicama, str. 38

¹⁵ Venecijanska komisija, Kontrolna lista za vladavinu prava (CDL-AD(2016)007), stav 51.

¹⁶ Vidjeti opis činjenica “Prava zatvorenika u vezi sa zdravljem” koju je objavio Sekretarijat Suda

¹⁷ Vidjeti *Khudobin protiv Rusije*, br. 59896/00, 26. oktobar 2006 ; Kako je CPT detaljno naveo u svojoj Izjavi o načelima postupanja prema licima lišenim slobode u kontekstu pandemije bolesti COVID-19, “neprimjeren nivo zdravstvene zaštite može brzo da uzrokuje situacije koje potpadaju pod “nečovječno i ponižavajuće postupanje”

invaliditetom i starijim licima tokom pandemije COVID-19¹⁸). Moguće je da se desi da su njihovo izlaganje bolesti i izuzetan nivo patnje nekompatibilni sa pozitivnim obavezama država da se zaštiti život i spriječi neprimjereno postupanje. Ova pozitivna obaveza dalje je potvrđena u Članu 11 Evropske socijalne povelje (revidirane) prema kom su strane ugovornice obavezne da pokažu svoju sposobnost da se nose sa zaraznim bolestima, kroz načine za izvještavanje i obavješavanje o bolestima i putem preduzimanja svih neophodnih vanrednih mjera u slučaju epidemija.¹⁹ Povećano obraćanje pažnje države na ranjive grupe bilo bi u skladu sa pravom osoba na pravičan pristup zdravstvenoj zaštiti (Član 3 *Konvencije o ljudskim pravima i biomedicini*, "Oviedo konvencija").

U tom smislu se ponavlja da su dostupnost i pristup pacijenata kvalitetnim lijekovima važniji nego ikada u kontekstu trenutne pandemije COVID-19. Konvencija Vijeća Evrope o razradi evropske farmakopeje²⁰ ima za cilj da obezbijedi pravni i naučni osnov za obezbjeđenje kvalitetnih lekova i njihovih komponenata u formi jedinstvenog referentnog okvira, evropske farmakopeje. Pod okriljem Komisije za evropsku farmakopeju, 39 država članica i Evropska unija, zajedno sa stručnjacima iz 29 zemalja posmatrača, uključujući i Svjetsku zdravstvenu organizaciju, ujedinjuju snage i vrše podjelu posla za definisanje standarda kvaliteta, koji važe za sve zemlje potpisnice i primijenjuju se u više od 120 zemalja širom svijeta.

Konačno, i po Konvenciji i po Evropskoj socijalnoj povelji, države imaju obavezu da informišu stanovništvo o poznatim rizicima koji se odnose na pandemiju i o ponašanjima i mjerama za sprečavanje širenja bolesti²¹.

3.2. Pravo na slobodu i bezbjednost (Član 5) i pravo na pravično suđenje (Član 6)

Mjere bez presedana koje se preduzimaju u odgovoru na COVID-19 mogu da utiču na sposobnost države da garantuje pravo na slobodu i da izmijene redovno funkcionisanje pravosudnog sistema.

Član 5.1(e) propisuje da sprečavanje širenja zaraznih bolesti predstavlja jedan od osnova po kom lice može biti lišeno slobode. Prije nego što preduzmu takvu mjeru, od država se očekuje da provjere postojanje relevantnog zakonskog osnova i razmotre da li su mjere koje podrazumjevaju lišavanje slobode striktno neophodne u poređenju sa nekim drugim manje strogim alternativnim mjerama. U ovom kontekstu važni su dužina obaveznog zadržavanja i način kako se ono sprovodi u praksi.

Mjere koje imaju za cilj prilagođavanje načina pristupa sudu treba da budu osmišljene na način koji je kompatibilan sa Članom 6, naročito u slučajevima koji zahtevaju posebnu proceduralnu pažnju (ranjive stranke, porodični i radni sporovi, itd.). Produženo zadržavanje u policijskom pritvoru ili odlaganje sudske revizije slučajeva lišavanja slobode može da dovede do povrede Člana 5 Konvencije.

¹⁸ Komesarka za ljudska prava, koja u svom radu često naglašava da veliki smještajni objekti u kojima se nalaze lica lišena slobode nisu primjereni za osobe sa invaliditetom i starije osobe, pozvala je države članice koje se suočavaju sa pandemijom da obustave nove prijeme u te ustanove, da iz njih izmjestite osobe sa invaliditetom koliko god je to moguće, i da preduzmu sve neophodne mjere za zaštitu osoba koje u njima ostaju; Izjava Komesarke: [Starijim osobama je u vrijeme trajanja pandemije COVID-19 potrebna veća podrška nego ikada](#), 20. mart 2020, i [Osobe sa invaliditetom ne smiju da budu izostavljene tokom odgovora na pandemiju COVID-19](#), 2. april 2020.

¹⁹ Evropski komitet za socijalna prava, Zaključci XVII-2 (2005), Letonija.

²⁰ Konvencija Vijeća Evrope o razradi evropske farmakopeje, ETS br. 050, Strazbur, 22. juli 1964, i Protokol uz Konvenciju o razradi evropske farmakopeje, ETS br. 134, Strazbur, 1. novembar 1989

²¹ Vidjeti: Evropski sud za ljudska prava, *Guerra i ostali protiv Italije*, presuda od 19. februara 1998, *Izveštaji o presudama i odlukama* 1998-I, str. 227, § 58; *Öneryildiz protiv Turske* [GC], br. 48939/99, 30. novembar 2004.

Mora se priznati da odstupanja po Članu 15 mogu da uvećaju opseg dozvoljenih mjera po Članovima 5 i 6 Konvencije i da prošire polje manevarisanja državnih organa u poštovanju određenih vremenskih okvira i drugih redovnih proceduralnih uslova. Međutim, u sadašnjim okolnostima potrebno je da se u načelu imaju u vidu osnovne zabrane zadržavanja bez pravnog osnova ili blagovremenog sudskog razmatranja, kao i neophodnost da se zadržanim licima obezbjede najvažnije procesne garancije, kao što su pristup doktoru, braniocu ili bliskom srodniku. Države takođe ostaju u opštoj obavezi da obezbjede pravičnost (kao na primjer jednakost oružja) i da poštuju pretpostavku nevinosti, i obezbjede da se ne preduzimaju nikakvi koraci koji bi predstavljali uplitanje u nezavisnost sudija ili sudova.

3.3. Pravo na poštovanje privatnog života, sloboda savjesti, sloboda izražavanja, sloboda udruživanja

Djelotvorno uživanje svih ovih prava i sloboda zagwarantovanih Članovima 8, 9, 10 i 11 Konvencije predstavlja mjerilo modernih demokratskih društava. Njihovo ograničavanje dozvoljeno je isključivo ukoliko je takvo ograničavanje propisano zakonom i srazmjerno legitimnom cilju koji se teži postići, uključujući i cilj zaštite zdravlja. Značajna ograničavanja uobičajenih društvenih aktivnosti, uključujući i pristup javnim mjestima vjerskim službama, javnim okupljanjima i ceremonijama vjenčanja i sahrana, mogu neizostavno da dovedu do razumnih pritužbi po osnovu pomenutih odredbi. Na organima je da obezbjede da svako takvo ograničenje, bez obzira da li je zasnovano na odstupanju ili ne, bude jasno propisano zakonom, u skladu sa relevantnim ustavnim garancijama i srazmjerno cilju koji se želi ostvariti²².

Iako povećana ograničenja gore pomenutih prava mogu da budu u potpunosti opravdana u vrijeme krize, stroge krivične kazne daju povod za zabrinutost i neophodno je da budu podvrgnute strogoj kontroli. Ne bi trebalo da izuzetne situacije dovedu do prenaplašavanja krivičnih instrumenata. Najprikladniji, ako ne i jedini, način da se postigne usaglašenost sa zahtjevom srazmjernosti po Konvenciji jeste da se postigne pravična ravnoteža između prinude i prevencije.

Sloboda izražavanja i informisanja, sloboda medija, pristup zvaničnim informacijama

Sloboda izražavanja, uključujući slobodan i pravovremen protok informacija, je kritično važan faktor za sposobnost medija da izvještavaju o pitanjima u vezi sa pandemijom. Mediji i profesionalni novinari, a naročito javni informativni servisi, imaju ključnu ulogu i naročitu odgovornost za obezbjeđivanje pravovremenih, tačnih i pouzdanih informacija javnosti, ali i za sprečavanje panike i ostvarenja saradnje javnosti. Neophodno je da se oni pridržavaju najviših profesionalnih i etičkih standarda odgovornog novinarstva i na taj način prenose autoritativne poruke u vezi sa krizom i da se uzdrže od objavljivanja ili naduvavanja neprovjerenih priča, da ne pominjemo neuvjerljivih i senzacionalističkih materijala. Posebne okolnosti mogu da primoraju odgovorne novinare da se uzdrže od objavljivanja informacija u posjedu vlade koje su namjenjene za ograničenu upotrebu – kao što su, na primjer, informacije o budućim mjerama za sprovođenje strožije politike izolacije²³.

²² Vidjeti presudu u predmetu *Mehmet Hasan Altan protiv Turske*, 13237/17, 20. mart 2018 ; što se tiče slobode okupljanja vidjeti presudu u predmetu *Lashmankin i ostali protiv Rusije*, br. 57818/09, 7. februar 2017, stav 434; u ovom predmetu Sud je presudio da je opšte razbijanje demonstracija prihvatljivo ukoliko postoji stvarna prijetnja da će iste dovesti do nereda koje nije moguće spriječiti drugim, manje strogim mjerama i ukoliko negativni aspekti uticaja zabrane na demonstracije očito imaju manju težinu od bezbjednosnih obrazloženja koja se navode.

²³ Vidjeti: Vijeće Evrope [Smjernice o zaštiti slobode izražavanja i informisanja u vrijeme krize](#).

Pristup javnosti zvaničnim informacijama mora da bude organizovan na osnovu postojećih načela uspostavljenih kroz sudsku praksu Suda.²⁴ Bilo kakvo ograničenje pristupa zvaničnim informacijama mora da predstavlja izuzetak i mora da bude srazmjerno cilju zaštite javnog zdravlja. [Konvencija o pristupu zvaničnim dokumentima \(Tromso konvencija\)](#) podvlači potrebu za transparentnošću i navodi da, po sopstvenoj inicijativi i gdje smatra da je to primjereno, organ vlasti će preduzeti neophodne mjere da zvanična dokumenta učini javno dostupnim radi podsticanja informisanog učešća javnosti u pitanjima od opšteg interesa.

Istovremeno, zvanična saopštenja ne mogu da budu jedini kanal informisanja o pandemiji. To bi dovelo do cenzure i gušenja legitimnih zabrinutosti. Neophodno je da novinari, mediji, medijski profesionalci, aktivisti civilnog društva i opšta javnost budu u mogućnosti da kritikuju organe vlasti i razmatraju njihov odgovor na krizu. Svako unaprijed uvedeno ograničenje u odnosu na određene teme, zatvaranje medijskih kuća ili direktno blokiranje pristupa platformama za on-line komunikaciju zahtjevaju najveći stepen pažnje u razmatranju i opravdani su isključivo u najizuzetnijim slučajevima²⁵. Pandemija ne smije da se koristi za ućutkivanje uzbunjivača (vidjeti [Preporuku Komiteta ministara\(2014\)7](#) o zaštiti uzbunjivača)²⁶, ili političkih oponenta²⁷. Na zlonamjerno širenje dezinformacija može da se odgovori *ex post* sankcijama i informativnim kampanjama vlade. Potrebno je da države sarađuju sa online platformama i medijima radi sprečavanja manipulisanja javnim mnijenjem, kao i radi davanja većeg značaja izvorima vijesti i informacija koji generalno uživaju povjerenje, naročito onih koje izdaju organi javnog zdravlja.

Poštovanje privatnog života i zaštita podataka

Nove tehnologije za pristup ličnim podacima i njihovu obradu nose sa sobom potencijal da ograniče širenje i doprinesu gašenju pandemije. Monitoring, praćenje, i anticipacija su ključni koraci u epidemijskom nadzoru. Multiplikaciju i široka dostupnost raspoloživih visoko razvijenih digitalnih tehnologija i alata (geolokacijski podaci, vještačka inteligencija, prepoznavanje lica, društvene mreže) mogu da olakšaju takav pandemijski nadzor.

Istovremeno, potencijal intruzivnosti modernih tehnologija ne smije da ostane nekontrolisan i nesrazmjeran u odnosu na potrebu da se osigura poštovanje privatnog života. Načela zaštite podataka i Konvencija Vijeća Evrope 108 (i njena modernizirana verzija, poznata i pod nazivom "Konvencija 108+²⁸") oduvijek omogućavaju postizanje ravnoteže visokih standarda zaštite i javnih interesa, uključujući i javno zdravlje. Ta Konvencija dopušta izuzetke od uobičajenih pravila zaštite podataka, tokom ograničenog vremenskog perioda i uz primjerene mjere zaštite (npr. anonimizacija) kao i uz djelotvoran okvir nadzora kojim se osigurava da se takvi podaci prikupljaju, analiziraju, pohranjuju i razmjenjuju na legitiman i odgovoran način. Obrada podataka o ličnosti velikog obima, putem vještačke inteligencije, treba da se vrši kada naučni dokazi uvjerljivo pokazuju da potencijalna korist po javno zdravlje ima prevagu nad alternativnim, manje intruzivnim rješenjima. Mreža eksperata Vijeća Evrope o vještačkoj inteligenciji²⁹ i njeni partneri mogu da doprinesu razmjeni znanja o ovom pitanju.

²⁴ Vidjeti, na primjer, predmet *Magyar Helsinki* [GC], stavovi 156-170).

²⁵ *Cumpana Mazare* [GC], stav 118.

²⁶ <https://www.bbc.com/news/world-asia-china-51403795>

²⁷ Vidjeti: Vijeće Evrope [Smjernice o zaštiti slobode izražavanja i informisanja u vrijeme krize](#).

²⁸ Modernizirana Konvencija o zaštiti pojedinaca u vezi sa obradom ličnih podataka (CETS 223):

https://search.coe.int/cm/Pages/result_details.aspx?ObjectId=09000016807c65bf

²⁹ Ad-hoc Komitet za vještačku inteligenciju, CAHAI

3.4. Zabrana diskriminacije (Član 14 Konvencije, i Član 1, Protokola br. 12, Član E Evropske socijalne povelje) i standardi koji se odnose na različitost i inkluziju

Načelo zabrane diskriminacije je u velikoj mjeri relevantno u sadašnjem kontekstu. Prilikom procjenjivanja da li su mjere odstupanja bile "striktno neophodne" prema Članu 15 Konvencije, Sud razmatra da li mjere vrše neopravdanu diskriminaciju među različitim kategorijama lica³⁰. Takođe, određeni oblici diskriminacije mogu da predstavljaju ponižavajuće postupanje koje je zabranjeno Članom 3, koji predstavlja odredbu kod koje odstupanje nije dozvoljeno³¹. Osim toga, činjenica da se ne uzimaju u obzir specifične potrebe lica koja pripadaju ugroženim grupama, može da ima diskriminaciju³² za posljedicu. Zabrana diskriminacije može dakle da podrazumijeva obavezu da se preduzmu afirmativne mjere za postizanje suštinske ravnopravnosti³³. Sličan pristup slijedi i Evropska socijalna povelja (Član E)³⁴. U tom smislu, mnoge odredbe Okvirne konvencije za zaštitu nacionalnih manjina, Evropske povelje o regionalnim ili manjinskim jezicima, ali takođe i Preporuke opšte politike Evropske komisije protiv rasizma i netolerancije (ECRI) treba posmatrati kao izraz načela ravnopravnosti i ne-diskriminacije.

Izuzetne mjere koje se danas preduzimaju u okviru borbe protiv širenja virusa će vjerovatno pokrenuti pitanja o njihovim potencijalno diskriminatorskim posljedicama. Na primjer, pravo na obrazovanje koje je garantovano Konvencijom (Član 2 Protokola br. 1) i Evropskom socijalnom poveljom (Član 17) bi u načelu trebalo osigurati, čak iako načini na koje se ono osigurava zahtijevaju prilagođavanja. Neophodno je, međutim, obratiti posebnu pažnju da se obezbijedi da pripadnici ugroženih grupa i dalje uživaju pravo na obrazovanje i imaju ravnopravan pristup sredstvima i materijalima za obrazovanje u vrijeme ograničenja kretanja. U izradi je detaljna analiza poteškoća i rizika sa kojima se suočavaju Romi, migranti, osobe koje pripadaju nacionalnim manjinama i LGBTI osobe, ali i analiza odličnih specifičnih praksi uključivanja koje su već primijenjene tokom ove krize u nekim državama članicama³⁵.

4. Zaštita od kriminala; zaštita žrtava kriminala

Sve više se prijavljuju incidenti i dokazi koji pokazuju da politika izolacije i ograničenog kretanja dovodi do povećanja nivoa nasilja u porodici, seksualno i rodno zasnovanog nasilja – što samim tim ukazuje i na povećanu potrebu za zaštitom od ovakvih pojava. Možemo samo da pozdravimo pristup koji primijenjuju one države članice koje, u skladu sa duhom Istanbulske konvencije³⁶, traže načine da nastave sa pružanjem usluga podrške i zaštite žrtvama takvog nasilja, prilagođene uslovima režima izolacije. Vijeće Evrope može da distribuirati informacije o praksama koje su uvedene u njegovim državama članicama, kao na primjer omogućavanje žrtvama alternativnih načina da

³⁰ ESLJP, *A. i ostali protiv Ujedinjenog Kraljevstva* (GC), 3455/05, 19. februar 2009, §§ 182-190.

³¹ ESLJP, *Kipar protiv Turske* (GC), 25781/94, 10. maj 2001, §§ 312-315.

³² Vidjeti, na primjer, ESLJP, *Horvath i Kiss protiv Mađarske*, 11146/11, 29. januar 2013,.

³³ ESLJP, *Horvath i Kiss protiv Mađarske*, 11146/11, 29. januar 2013, § 116; ESLJP *Çam protiv Turske*, 51500/08, 23. februar 2016. Vidjeti takođe eksplanatorni izvještaj uz Protokol 12 Konvencije.

³⁴ U slučaju Evropskog komiteta za socijalna prava (ECSR), diskriminacija može da proistekne zbog propusta da se na odgovarajući i pozitivan način uzmu u obzir sve relevantne razlike među licima u uporedivoj situaciji, ili propusta da se preduzmu odgovarajući koraci da bi se osiguralo da prava i kolektivne prednosti koji su na raspolaganju svima zaista i budu dostupni svima. Vidjeti, na primjer, ECSR, *Confederazione Generale Italiana del Lavoro (CGIL) protiv Italije*, Predstavka br. 91/2013, 12. oktobar 2015, § 237; ECSR, *Confédération française démocratique du travail (CFDT) protiv Francuske*, Predstavka br. 50/2008, odluka o meritumu od 9. septembra 2009, §§ 39 i 41.

³⁵ U toku je izrada Studije od strane Sekretarijata novog Upravnog odbora za zabranu diskriminacije, raznolikost i društvenu uključenost (CDADI), koja će biti predmet razmatranja na prvom sastanku CDADI. Uskoro će na njihovim internet stranicama biti objavljene uvodne napomene.

³⁶ Konvencija Vijeća Evrope o sprečavanju i borbi protiv nasilja nad ženama i nasilja u porodici, CETS No. 2010, Istanbul, 11. maj 2011: <https://rm.coe.int/CoERMPublicCommonSearchServices/DisplayDCTMContent?documentId=0900001680462540>.

prijave slučajeve nasilja³⁷. Takođe je važno razmotriti inovativne načine kojima se za djecu omogućava pristup SOS linijama za pomoć i SOS linijama u svjetlu odredbi Lanzarote konvencije Vijeća Evrope o zaštiti djece od seksualnog iskorištavanja i seksualnog zlostavljanja, radi prijavljivanja nasilja, maltretiranja i seksualnog zlostavljanja tokom ove pandemije³⁸.

Žrtve trgovine ljudima mogu da se nađu u položaju još veće ugroženosti, usljed ograničenih kapaciteta policije i službi koje im pružaju podršku, kao što su prihvatilišta³⁹.

Pošto se savremena društva više nego ikada ranije oslanjaju na kompjuterske sisteme, u vremenima krize zlonamjerni akteri mogu još i više da eksploatiraju ovakvo oslanjanje za ostvarivanje lične koristi (šeme prevara, „fišing“ napadi, distribuiranje zlonamjernih softvera (malvera) korištenjem naizgled autentičnih internet stranica za informacije i savjete o COVID-19 koje koriste za inficiranje kompjutera, izvlačenje korisničkih podataka ili prevarnih plaćanja). Djeca nisu izuzeta od rizika u sajber prostoru a sa zatvaranjem škola, njihovo češće korištenje interneta i društvenih mreža utiče na njihovu bezbjednost. Nadalje, izbijanje koronavirusa je nažalost ponudilo nove prilike kriminalcima da iskoriste povećanu potražnju za medicinskim sredstvima, sredstvima za ličnu zaštitu i higijenskim proizvodima. To uključuje krivotvorena medicinska sredstva, kao na primjer pribor za testiranje na COVID-19, koji se nudi i preko interneta i izvan njega. Proizvodnja i distribucija falsifikovanih medicinskih sredstava predstavlja značajan rizik po javno zdravlje i ugrožava pravo na život i pravo na zdravlje.

Potrebno je da se organi krivičnog pravosuđa angažuju na punoj saradnji u otkrivanju, sprovođenju istraga, utvrđivanju počinitelaca i krivičnom gonjenju kod ovakvih krivičnih djela. U okviru konvencija Vijeća Evrope (Konvencija protiv visokotehnološkog kriminala (Budimpeštanska Konvencija), Konvencija MEDICRIME⁴⁰, Konvencija Lanzarote za zaštitu djece od seksualnog iskorištavanja i zlostavljanja) navodi se da strane ugovornice ostvaruju blisku saradnju radi unapređenja odredbi svog krivičnog zakonodavstva, proceduralnih ovlaštenja, kao i međunarodne saradnje neophodne za borbu protiv ovih prijetnji.

5. Sljedeći koraci: Vijeće Evrope je relevantnije nego ikada prije

Vijeće Evrope je osnovano radi ponovnog uspostavljanja trajnog mira u Evropi nakon najkatastrofalnijeg rata koji je u Evropi vođen. U tome je u velikoj mjeri uspjele tako što je tokom svog 70-godišnjeg postojanja postalo pan-evropska organizacija sa jedinstvenim institucijama koje postavljaju primjer za cijeli svijet. Izazovi sa kojim se naša društva trenutno suočavaju su bez presedana. Čak i nakon akutne faze krize, naša društva će morati da iznađu načine da poprave društvenu i ekonomsku štetu i dalje osnažuju povjerenje u naše demokratske institucije. Između ostalog, biće neophodno pokrenuti široko razmatranje o zaštiti najugroženijih pojedinaca i grupa u našim društvima kao i o načinima da se na održiviji način zaštite prava u modelu upravljanja solidarnošću.

³⁷ Vidjeti izjavu Generalne sekretarke Vijeća Evrope od 30. marta 2020. (<https://www.coe.int/en/web/portal/-/covid-19-crisis-secretary-general-concerned-about-increased-risk-of-domestic-violence>) i izjavu predsjednice GREVIO-a od 24. marta 2020.: <https://rm.coe.int/grevio-statement-covid-24-march-2020/pdfa/16809cf55e>

³⁸ Izjava predsjednika i podpredsjednice Komiteta Lanzarote: <https://rm.coe.int/covid-19-lc-statement-en-final/16809e17ae>

³⁹ Vidjeti izjavu koju je dala grupa GRETA 3. aprila 2020

⁴⁰ Komitet strana ugovornica Konvencije MEDICRIME će objaviti Savjet o primjeni Konvencije u kontekstu pandemije COVID-19 (<https://www.coe.int/en/web/medicrime/home>).

Vijeće Evrope će i dalje nastojati da uloži svaki napor da pruži pomoć svojim članicama tokom trajanja sadašnje krize i nakon njenog okončanja. Širok spektar djelotvornih pravnih instrumenata, stručnog znanja i široke mreže nacionalnih eksperata predstavljaju vrijedne instrumente koji su na raspolaganju vladama i građanima u iznalaženju najboljih i najodrživijih odgovora u zaštiti javnog zdravlja, očuvanju demokratskog tkiva naših društava i ublažavanju društvenih posljedica krize.

Statutarna tijela, sve institucije Vijeća Evrope i Sekretarijat su mobilisani i neće štedjeti truda da iskoriste instrumente i resurse ove Organizacije sa ciljem razmjene informacija, dobre prakse i pouka koje su izvele sve zainteresovane strane, uključujući nadležne organe, civilno društvo i građane, a sa ciljem da se iznađu zajednički odgovori na krizu sa kojom se suočavamo. Svi programi i aktivnosti Organizacije (uključujući – na zahtjev – programe saradnje sa državama članicama i ne-članicama) biće predmet prilagođavanja sa ciljem da se uključe i komponente koje će učiniti da doprinos Organizacije bude u što je moguće većoj mjeri relevantan, blagovremen i konkretan.

Translation co-funded
by the European Union



Prevod ovog dokumenta je pripremljen uz pomoć sredstava zajedničkog programa Evropske unije i Vijeća Evrope. Stavovi i mišljenja izraženi u njemu ni na koji način ne izražavaju zvanične stavove Evropske unije.