COUNCIL OF EUROPE

CONSEIL DE L'EUROPE

Informativni dokumenti

SG/Inf(2020)11

7. april 2020.

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

Alati za države članice

(nezvaničan prevod)

Translation co-funded by the European Union



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 vrednosti demokratije, vladavine prava i ljudskih prava.

Od samog početka se prepoznaje da su vlade suočene sa teškim izazovima u pokušajima da zaštite svoje stanovništvo od pretnje COVID-a 19. Takođe se shvata da nije moguće očuvati redovno funkcionisanje društva, naročito u svetlu osnovnih zaštitnih mera koje su neophodne u borbi sa virusom, odnosno ograničenim kretanjem. Štaviše, prihvata se je da će preduzete mere neminovno narušiti prava i slobode koje su sastavni i neophodni deo 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 delotvoran način odgovore na ovu krizu, a da istovremeno osiguraju da mere koje preduzimaju ne ugrožavaju naše dugoročne interese da se zaštite vrednosti na kojima se temelji Evropa, odnosno vrednosti demokratije, vladavine prava i ljudskih prava. Upravo tu je neophodno da Savet Evrope ispuni svoju osnovnu misiju tako što će, kroz svoje statutarne organe i sva svoja nadležna tela i mehanizme, da obezbedi forum gde će se zajednički osigurati da te mere budu srazmerne pretnji koju predstavlja širenje virusa i da budu vremenski ograničene. Virus uništava veliki broj života i mnogo toga drugog do čega nam je stalo. Ne bismo smeli da dopustimo da uništi naše glavne vrednosti i slobodna društva.

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

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

Svako odstupanje će procenjivati Evropski sud za ljudska prava (Sud) u predmetima koji pred njim budu pokrenuti[2]. Sud državama daje široko polje slobodne procene 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 pretnjom '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 procene.*"[3]

---

[1] Odgovor Komiteta ministara na Preporuku Parlamentarne Skupštine Saveta Evrope (PSSE) 2125 (2018).
[2] Videti Vodić za Članu 15 Konvencije (31. decembar 2019) koju je objavio Sekretarijat Suda.
[3] Presuda u predmetu *Irska protiv Ujedinjenog Kraljevstva* od 18.01.1078, Serija A 25, stav 207

Odstupanje takođe podleže formalnim uslovima: Generalni sekretar Saveta Evrope, kao depozitorni organ Konvencije, mora da bude u celosti informisan o preduzetim merama, o razlozima za preduzimanje mera, i momentu kada te mere prestaju da deluju (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 mera rata (Član 2), zabrana mučenja i nečovečnog 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 u istoj stvari (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 da bi se obezbedila 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 mere koje se preduzimaju treba da budu usmerene ka zaštiti demokratskog poretka od pretnji tom poretku, i da je neophodno uložiti svaki napor da se zaštite vrednosti demokratskog društva, kao što su pluralizam, tolerancija i otvorenosti[4]. 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 zahtevima Konvencije, a to su zakonitost i srazmernost.

2. Poštovanje vladavine prava i demokratskih načela u vanrednim okolnostima

2.1. Načelo zakonitosti

Čak i u vanrednoj situaciji vladavina prava mora da prevlada.[5] To je fundamentalno načelo vladavine prava 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 primer, 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 ovlašćenja u slučaju rata ili značajne prirodne katastrofe ili druge nepogode[7]. Takođe je moguće da zakonodavna vlast usvoji vanredne zakone konkretno namenjene 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 mera

Tokom trajanja vanrednog stanja, vladama se može dati opšte ovlašćenje da usvajaju uredbe sa snagom zakona. To je prihvatljivo, pod uslovom da ta opšta ovlašćenja 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 Videti: Mišljenje Venecijanske komisije o zaštiti ljudskih prava u vandrednim situacijama CDL-AD(2006)015), stav 13.
6 Videti Venecijanska komisija kontrolnu lista vladavine (CDL-AD(2016)007), stav 44 i 45.
7 Do 29. marta 2020, 22 naše države članice su proglasile vanredna stanja.

spreči nastanak krize i da se, što je pre moguće, vrati u redovno stanje.[8] Prolongiranje režima vanrednog stanja treba da podleže kontroli njene neophodnosti od strane parlamenta. Neograničeno produžavanje vanrednih ovlašćenja izvršne vlasti nije dozvoljeno[9].

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

2.3. Ograničen opseg vanrednog zakonodavstva; načelo neophodnosti

Načelo neophodnosti zahteva da vanredne mere moraju da budu u stanju da ostvare svoju svrhu uz minimalne izmene uobičajenih pravila i procedura u postupku demokratskog odlučivanja[11]. Prema tome, ovlašćenja koja zakonodavna vlast daje izvršnoj vlasti da usvaja vanredne uredbe ne treba da imaju za posledicu tzv. *carte blanche* odnosno potpuno odrešene ruke izvršne vlasti. Zbog brzog i nepredvidivog razvoja krize, možda će biti potrebno relativno široko prenošenje zakonodavnih ovlašćenja, ali ga treba formulisati što je uže moguće u datim okolnostima, sa ciljem da se smanji bilo kakav potencijal za zloupotrebu[12]. Opšte je pravilo da tokom trajanja vanrednog stanja treba odgoditi fundamentalne zakonske reforme[13].

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

Trebalo bi da izvršni organi budu u stanju da deluju brzo i efikasno. To može da zahteva usvajanje jednostavnijeg postupka odlučivanja i ublažavanje određenih mera vršenja kontrole. To takođe može da uključuje, u meri u kojoj je to dozvoljeno ustavom, zaobilaženje standardne podele 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 podrazumeva 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 verovatnije da će se država odmaći od objektivnih kriterijuma koji su možda u početku opravdavali primenu vanrednih ovlašćenja. Što ta situacija duže traje, to ima manje opravdanja da se situacija tretira kao vanredna po svojoj prirodi sa posledicama koje se ne mogu rešavati primenom normalnih pravnih sredstava."* (Venecijanska komisije, Turska – Mišljenje o vanrednim zakonima br. 667-676 usvojenim nakon neuspelog 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; videti takođe Venacijanska komisij Parametri o odnosima između parlamentarne većine i opozicije u demokratiji: Kontrolna lista (CDL-AD(2019)019), stav 119).

[10] Rezolucija PSSE 1659 (2009), Zaštita ljudskih prava u vanrednim situacijama; takođe videti 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 vandrednim ovlašćenjima takođe videti izveštaje Venecijanske komisije o vanrednim ovlašćenjima (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 mera, ali se može izvesti iz zahteva srazmernosti i neophodnosti vanrednih mera u oblasti ljudskih prava – videti Venecijanska komisija, Mišljenje o nacrtu ustavnog zakona o „Zaštiti nacije" Francuske, CDL-AD(2016)006, stav 71.

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

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

Parlamenti, međutim, moraju da zadrže ovlašćenje da kontrolišu rad izvršne vlasti[14] naročito u smislu provere, u razumnim vremenskim intervalima, da li su vanredna ovlašćenja izvršne vlasti i dalje opravdana, ili kroz intervenisanje na *ad hoc* osnovi radi izmene ili poništavanje 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 gde 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 zamenjeno *ex post* sudskom revizijom (videti 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 vreme krize.

3. Relevantni standardi u oblasti ljudskih prava

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

Pravo na život i zabrana mučenja i nečovečnog i ponižavajućeg postupanja ili kažnjavanja spadaju u ključna prava po Konvenciji jer u odnosu na njih nisu dozvoljena nikakva odstupanja, čak ni u vreme javne opasnosti kakva je COVID-19. Dosledno se na njih gleda kao na prava koja zahtevaju pozitivnu obavezu pružanja zaštite osobama koje se nalaze pod brigom države, od smrtonosnih bolesti i njima uzrokovane patnje[16].

Konvencija kontinuirano zahteva od svih država članica da obezbede odgovarajući nivo zdravstvene zaštite za lica lišena slobode[17]. Evropski komitet za sprečavanje 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 mesta, 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 smeštaju u karantin u kontekstu pandemije COVID-19. Načela CPT-a takođe pominju potrebu da se zaštiti osoblje koje radi u ovim ustanovama i da se obezbedi kontinuiran pristup za nacionalna nezavisna nadzorna tela 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 smeštena 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 invaliditetom i starijim

[14] Videti Preporuku PSSE 1713 (2005), Demokratska kontrola nad sektorom bezbednosti u državama članicama, str. 38

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

[16] Videti opis činjenica "Prava zatvorenika u vezi sa zdravljem" koju je objavio Sekretarijat Suda

[17] Videti *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, "neprimeren nivo zdravstvene zaštite može brzo da uzrokuje situacije koje potpadaju pod "nečovečno i ponižavajuće postupanje"

licima tokom pandemije COVID-19[18]). Moguće je da se desi da su njihovo izlaganje bolesti i izuzetan nivo patnje nekompatibilni sa pozitivnim obavezama država da zaštiti život i spreči neprimereno 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 izveštavanje i obaveštavanje o bolestima i putem preduzimanja svih neophodnih vanrednih mera 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 lekovima važniji nego ikada u kontekstu trenutne pandemije COVID-19. Konvencija Saveta Evrope o razradi evropske farmakopeje[20] ima za cilj da obezbedi pravni i naučni osnov za obezbeđenje 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 Svetsku zdravstvenu organizaciju, ujedinjuju snage i vrše podelu posla za definisanje standarda kvaliteta, koji važe za sve zemlje potpisnice i primenjuju se u više od 120 zemalja širom sveta.

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 merama za sprečavanje širenja bolesti[21].

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

Mere bez presedana koje se preduzimaju u odgovoru na COVID-19 mogu da utiču na sposobnost države da garantuje pravo na slobodu i da izmene 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. Pre nego što preduzmu takvu meru, od država se očekuje da provere postojanje relevantnog zakonskog osnova i razmotre da li su mere koje podrazumevaju lišavanje slobode striktno neophodne u poređenju sa nekim drugim manje strogim alternativnim merama. U ovom kontekstu važni su dužina obaveznog zadržavanja i način kako se ono sprovodi u praksi.

Mere 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 smeštajni objekti u kojima se nalaze lica lišena slobode nisu primereni 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 izmeste osobe sa invaliditetom koliko god je to moguće, i da preduzmu sve neophodne mere za zaštitu osoba koje u njima ostaju; Izjava Komesarke: Starijim osobama je u vreme trajanja pandemije COVID-19 potrebna veća podrška nego ikada, 20. mart 2020, i Osobe sa invaliditetom ne smeju 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 Saveta 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] Videti: 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 mera po Članovima 5 i 6 Konvencije i da prošire polje manevrisanja 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 osnovnu zabranu zadržavanja bez pravnog osnova ili blagovremenog sudskog razmatranja, kao i neophodnost da se zadržanim licima obezbede najvažnije procesne garancije, kao što su pristup lekaru, braniocu ili bliskom srodniku. Države takođe ostaju u opštoj obavezi da obezbede pravičnost (kao na primer jednakost oružja) i da poštuju pretpostavku nevinosti, i obezbede da se ne preduzimaju nikakvi koraci koji bi predstavljali uplitanje u nezavisnost sudija ili sudova.

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

Delotvorno uživanje svih ovih prava i sloboda zagarantovanih Članovima 8, 9, 10 i 11 Konvencije predstavlja merilo modernih demokratskih društava. Njihovo ograničavanje dozvoljeno je isključivo ukoliko je takvo ograničavanje propisano zakonom i srazmerno legitimnom cilju koji se teži postići, uključujući i cilj zaštite zdravlja. Značajna ograničavanja uobičajenih društvenih aktivnosti, uključujući i pristup javnim mestima verske službe, javnih okupljanja i ceremonijama venčanja i sahrane, mogu neizostavno da dovedu do razumnih pritužbi po osnovu pomenutih odredbi. Na organima je da obezbede 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 srazmerno cilju koji se želi ostvariti[22].

Iako povećana ograničenja gore pomenutih prava mogu da budu u potpunosti opravdana u vreme krize, stroge krivične kazne daju povod za zabrinutost i neophodno je da budu podvrgnute strogoj kontroli. Ne bi trebalo da izuzetne situacije dovode do prenaglašavanja krivičnih instrumenata. Najprikladniji, ako ne i jedini, način da se postigne usaglašenost sa zahtevom srazmernosti 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 izveštavaju o pitanjima u vezi sa pandemijom. Mediji i profesionalni novinari, a naročito javni informativni servisi, imaju ključnu ulogu i naročitu odgovornost za obezbeđivanje 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 neproverenih priča, da ne pominjemo neuverljivih i senzacionalističkih materijala. Posebne okolnosti mogu da primoraju odgovorne novinare da se uzdrže od objavljivanja informacija u posedu vlade koje su namenjene za ograničenu upotrebu – kao što su, na primer, informacije o budućim merama za sprovođenje strožije politike izolacije[23].

---

[22] Videti presudu u predmetu *Mehmet Hasan Altan protiv Turske*, 13237/17, 20. mart 2018 ; što se tiče slobode okupljanja videti 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 pretnja da će iste dovesti do nereda koje nije moguće sprečiti drugim, manje strogim merama i ukoliko negativni aspekti uticaja zabrane na demonstracije očito imaju manju težinu od bezbednosnih obrazloženja koja se navode.

[23] Videti: Savet Evrope Smernice o zaštiti slobode izražavanja i informisanja u vreme 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 srazmerno cilju zaštite javnog zdravlja. Konvencija o pristupu zvaničnim dokumentima (Tromso konvencija) podvlači potrebu za transparentnošću i navodi da, po sopstvenoj inicijativi i gde smatra da je to primereno, organ vlasti će preduzeti neophodne mere da učini javno dostupnim zvanična dokumenta 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 unapred uvedeno ograničenje u odnosu na određene teme, zatvaranje medijskih kuća ili direktno blokiranje pristupa platformama za on-line komunikaciju zahtevaju najveći stepen pažnje u razmatranju i opravdani su isključivo u najizuzetnijim slučajevima[25]. Pandemija ne sme da se koristi za ućutkivanje uzbunjivača (videti Preporuku Komiteta ministara(2014)7 o zaštiti uzbunjivača)[26], ili političkih oponenata[27]. Na zlonamerno 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 mnenjem, kao i radi davanja većeg značaja izvorima vesti i informacija koji generalno uživaju poverenje, 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, veštačka inteligencija, prepoznavanje lica, društvene mreže) mogu da olakšaju takav pandemijski nadzor.

Istovremeno, potencijal intruzivnosti modernih tehnologija ne sme da ostane nekontrolisan i nesrazmeran u odnosu na potrebu da se osigura poštovanje privatnog života. Načela zaštite podataka i Konvencija Saveta Evrope 108 (i njena modernizovana verzija, poznata i pod nazivom "Konvencija 108+"[28]) oduvek 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 primerene mere zaštite (npr. anonimizacija) kao i uz delotvoran okvir nadzora kojim se osigurava da se takvi podaci prikupljaju, analiziraju, pohranjuju i razmenjuju na legitiman i odgovoran način. Obrada podataka o ličnosti velikog obima putem veštačke inteligencije treba da se vrši kada naučni dokazi uverljivo pokazuju da potencijalne koristi po javno zdravlje imaju prevagu nad alternativnim, manje intruzivnim rešenjima. Mreža eksperata Saveta Evrope o veštačkoj inteligenciji[29] i njeni partneri mogu da doprinesu razmeni znanja o ovom pitanju.

---

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

[25] *Cumpana Mazare* [GC], stav 118.

[26] https://www.bbc.com/news/world-asia-china-51403795

[27] Videti: Savet Evrope Smernice o zaštiti slobode izražavanja i informisanja u vreme krize.

[28] Modernizovana 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 veštačku inteligenicju, 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 meri relevantno u sadašnjem kontekstu. Prilikom procenjivanja da li su mere odstupanja bile "striktno neophodne" prema Članu 15 Konvencije, Sud razmatra da li mere vrše neopravdanu diskriminaciju među različitim kategorijama lica[30]. Takođe, određeni oblici diskriminacije mogu da predstavljaju ponižavajuće postupanje koje je zabranjeno Članom 3, koji predstavlja odredbu kod koje odstupanje nije dozvoljeno[31]. Osim toga, činjenica da se ne uzimaju u obzir specifične potrebe lica koja pripadaju ugroženim grupama može ima za posledicu diskriminaciju[32]. Zabrana diskriminacije može dakle da podrazumeva obavezu da se preduzmu afirmativne mere za postizanje suštinske ravnopravnosti[33]. Sličan pristup sledi 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 mere koje se danas preduzimaju u okviru borbe protiv širenja virusa će verovatno pokrenuti pitanja o njihovim potencijalno diskriminatornim posledicama. Na primer, 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 zahtevaju prilagođavanja. Neophodno je, međutim, obratiti posebnu pažnju da se obezbedi da pripadnici ugroženih grupa i dalje uživaju pravo na obrazovanje i imaju ravnopravan pristup sredstvima i materijalima za obrazovanje u vreme 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 primenjene tokom ove krize u nekim državama članicama[35].

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 primenjuju one države članice koje, u skladu sa duhom Istanbulske konvencije[36], traže načine da nastave sa pružanjem usluga podrške i zaštite žrtvama takvog nasilja, prilagođene uslovima režima izolacije. Savet Evrope može da distribuira informacije o praksama koje su uvedene u njegovim državama članicama, kao na primer 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] Videti, na primer, ESLJP, *Horvath i Kiss protiv Mađarske*, 11146/11, 29. januar 2013,.

[33] ESLJP, *Horvath i Kiss protiv Mađarske*, 11146/11, 29. januar 2013, § 116; ECtHR, Çam protiv Turske, 51500/08, 23. februar 2016. Videti takođe eksplanatorni izveštaj 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. Videti, na primer, 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 Saveta 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 nasilja[37]. Takođe je važno razmotriti inovativne načine kojima se za decu omogućava pristup SOS linijama za pomoć i SOS linijama u svetlu odredbi Lanzarote konvencije Saveta Evrope o zaštiti dece od seksualnog iskorišćavanja i seksualnog zlostavljanja, radi prijavljivanja nasilja, maltretiranja i seksualnog zlostavljanja tokom ove pandemije[38].

Žrtve trgovine ljudima mogu da se nađu u položaju još veće ugroženosti, usled ograničenih kapaciteta policije i službi koje im pružaju podršku, kao što su prihvatilišta[39].

Pošto se savremena društva više nego ikada ranije oslanjaju na kompjuterske sisteme, u vremenima krize zlonamerni akteri mogu još i više da eksploatišu ovakvo oslanjanje za ostvarivanje lične koristi (šeme prevara, „fišing“ napadi, distribuisanje zlonamernih softvera (malvera) korišćenjem naizgled autentičnih internet stranica za informacije i savete o COVID-19 koje koriste za inficiranje kompjutera, izvlačenje korisničkih podataka ili prevarnih plaćanja). Deca nisu izuzeta od rizika u sajber prostoru a sa zatvaranjem škola, njihovo veće korišćenje interneta i društvenih mreža utiče na njihovu bezbednost. 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 primer pribor za testiranje na COVID-19, koji se nude 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 počinilaca i krivičnom gonjenju kod ovakvih krivičnih dela. U okviru konvencija Saveta Evrope (Konvencija protiv visokotehnološkog kriminala (Budimpeštanska Konvencija), Konvencija MEDICRIME[40], Konvencija Lanzarote za zaštitu dece od seksualnog iskorišćavanja i zlostavljanja) navodi se da strane ugovornice ostvaruju blisku saradnju radi unapređenja odredbi svog krivičnog zakonodavstva, proceduralnih ovlašćenja, kao i međunarodnoj saradnji neophodnoj za borbu protiv ovih pretnji.

5. Sledeći koraci: Savet Evrope je relevantniji nego ikada pre

Savet Evrope je osnovan radi ponovnog uspostavljanja trajnog mira u Evropi nakon najkatastrofalnijeg rata koji je u Evropi vođen. U tome je u velikoj meri uspeo tako što je tokom svog 70-godišnjeg postojanja postao pan-evropska organizacija sa jedinstvenim institucijama koje postavljaju primer za ceo svet. 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 poverenje 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.

Savet Evrope će i dalje nastojati da uloži svaki napor da pruži pomoć svojim članicama

---

[37] Videti izjavu Generalne sekretarke Saveta 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 Predsednice GREVIO od 24. marta 2020.: https://rm.coe.int/grevio-statement-covid-24-march-2020/pdfa/16809cf55e

[38] Izjava predsednika i podpredsednice Komiteta Lanzarote: https://rm.coe.int/covid-19-lc-statement-en-final/16809e17ae

[39] Videti izjavu koju je dala grupa GRETA 3. aprila 2020

[40] Komitet strana ugovornica Konvencije MEDICRIME će objaviti Savet o primeni Konvencije u kontekstu pandemije COVID-19 (https://www.coe.int/en/web/medicrime/home).

tokom trajanja sadašnje krize i nakon njenog okončanja. Širok spektar delotvornih pravnih instrumenata, stručnog znanja i široke mreže nacionalnih eksperata predstavljaju vredne 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 posledica krize.

Statutarna tela, sve institucije Saveta Evrope i Sekretarijat su mobilisani i neće štedeti truda da iskoriste instrumente i resurse ove Organizacije sa ciljem razmene 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 zahtev – programe saradnje sa državama članicama i ne-članicama) biće predmet prilagođavanja sa ciljem da uključe i komponente koje će učiniti da doprinos Organizacije bude u što je moguće većoj meri relevantan, blagovremen i konkretan.

Translation co-funded by the European Union

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