

ZBORNİK RADOVA

**DRUŠTVENI I LIČNI IZAZOVI TOKOM
PANDEMIJE COVID-19**

**Sa Međunarodnog naučnog skupa
„Društveni i lični izazovi tokom pandemije
COVID-19”, 25-26. 11. 2021.**

COLLECTION OF PAPERS

**SOCIAL AND PERSONAL CHALLENGES
OF THE COVID-19 PANDEMIC**

**Papers presented at the International Scientific
Conference “Social and personal challenges of
the COVID-19 pandemic”,**

25-26 November 2021



FLV

FAKULTET ZA
PRAVNE I POSLOVNE STUDIJE
DR LAZAR VRKATIĆ

UREDNICI/ EDITORS:

Prof. dr VLADIMIR NJEGOMIR i prof. dr TATJANA GLUŠAC

Tehnički urednik / Technical editor

NIKOLA RAJIĆ

IZDAVAČ/ PUBLISHER:

FAKULTET ZA PRAVNE I POSLOVNE STUDIJE DR LAZAR VRKATIĆ,
NOVI SAD

FACULTY OF LAW AND BUSINESS STUDIES DR LAZAR VRKATIĆ,
NOVI SAD

ZA IZDAVAČA/ REPRESENTING THE PUBLISHER:

Prof. dr MIRJANA FRANCEŠKO

ISBN 978-86-7910-157-0

Autori su odgovorni za autentičnost, tačnost i originalnost svojih radova.

The authors are responsible for the authenticity, accuracy, and originality of their papers.

PROGRAMSKI ODBOR

Prof. dr Isidora Wattles, predsjednik
Prof. dr Tatjana Glušac; prof. dr Vladimir Njegomir;
prof. dr Marija Krivokapić; prof. dr Anita Bright;
prof. dr Savo D. Marković; prof. dr Nikola Dobrić;
prof. dr Bojana Petrić; prof. dr Oliver Bakreski;
prof. dr Cvetko Andreeski; prof. dr Igor Krnetić; prof. dr Andreja Savić;
prof. dr Jelena Demko-Rihter; prof. dr Dragan Stojić;
doc. dr Boriša Lečić; doc. dr Tamara Gajinov; doc. dr Dragan Žuljević;
doc. dr Zoltan Vig; doc. dr Michal Daszkiewicz

ORGANIZACIONI ODBOR

Ivana Vrkatić, predsjednik
Dorđe Knežević; Nikola Rajić; Marina Ratkov; Janoš Botka;
Vanja Travica

RECENZENTI

Prof. dr Tatjana Glušac; prof. dr Vladimir Njegomir; p
rof. dr Marija Krivokapić; prof. dr Anita Bright;
prof. dr Savo D. Marković; prof. dr Zoltan Vig; prof. dr Nikola Dobrić;
prof. dr Bojana Petrić; prof. dr Oliver Bakreski;
prof. dr Cvetko Andreeski; prof. dr Igor Krnetić;
prof. dr Andreja Savić; prof. dr Jelena Demko-Rihter;
prof. dr Dragan Stojić; prof. dr Vesna Pilipović;
prof. dr Isidora Wattles; prof. dr Milica Radović;
prof. dr Tamaš Korhec; prof. dr Petar Teofilović;
doc. dr Boriša Lečić; doc. dr Tamara Gajinov;
doc. dr Dragan Žuljević; doc. dr Michal Daszkiewicz;
doc. dr Jelena Dostanić; doc. dr Radivoje Jovović;
doc. dr Zoran Vavan

PROGRAM COMMITTEE

Dr Isidora Wattles, president
Dr Tatjana Glušac; Prof. Vladimir Njegomir; Prof. Marija Krivokapić;
Prof. Anita Bright; Prof. Savo D. Marković; Dr Nikola Dobrić;
Dr Bojana Petrić; Prof. Oliver Bakreski; Prof. Cvetko Andreeski;
Dr Igor Krnetić; Prof. Andreja Savić; Dr Jelena Demko-Rihter;
Dr Dragan Stojić; Dr Boriša Lečić; Dr Tamara Gajinov;
Dr Dragan Žuljević; Dr Zoltan Vig; Dr Michal Daszkiewicz

ORGANIZING COMMITTEE

Ivana Vrkatić, president
Đorđe Knežević; Nikola Rajić; Marina Ratkov; Janoš Botka;
Vanja Travica

REVIEWERS

Dr Tatjana Glušac; Prof. Vladimir Njegomir; Prof. Marija Krivokapić;
Prof. Anita Bright; Prof. Savo D. Marković; Dr Zoltan Vig;
Dr Nikola Dobrić; Dr Bojana Petrić; Prof. Oliver Bakreski;
Prof. Cvetko Andreeski; Dr Igor Krnetić; Prof. Andreja Savić;
Dr Jelena Demko-Rihter; Dr Dragan Stojić; Prof. Vesna Pilipović;
Dr Isidora Wattles; Prof. Milica Radović; Prof. Tamaš Korhec;
Dr Petar Teofilović; Dr Boriša Lečić; Dr Tamara Gajinov; Dr Dragan
Žuljević; Dr Michal Daszkiewicz; Dr Jelena Dostanić;
Dr Radivoje Jovović; Dr Zoran Vavan

SADRŽAJ / CONTENTS
Olga Tešović Ivana Milovanović

SUĐENJE NA DALJINU – KOMPARATIVNA ANALIZA I NACIONALNI PRAVNI OKVIR -.....	11
REMOTE JUDGING -COMPARATIVE ANALYSIS AND NATIONAL LEGAL FRAMEWORK-.....	11

Natalija Nedeljković

OPŠTI OSVRT NA UTICAJ PANDEMIJE COVID-19 NA REFORMU ZAKONA O PARNIČNOM POSTUPKU REPUBLIKE SRBIJE I UREĐENJE REVIZIJE U PRAVU REPUBLIKE HRVATSKE KAO MOGUĆI MODEL ZA IZMENU ODREDBI O REVIZIJI.....	36
THE OVERVIEW OF THE INFLUENCE OF THE COVID-19 PANDEMIC ON THE REFORM OF THE SERBIAN CIVIL PROCEDURE CODE AND THE APPEAL ON THE POINTS OF LAW IN THE LAW OF THE REPUBLIC OF CROATIA AS A POSSIBLE MODEL FOR RECEPTION.....	36

Petar Teofilović

USTAVNOPRAVNI ASPEKTI VANREDNOG STANJA U SRBIJI TOKOM PANDEMIJE 2020/2021 I LJUDSKA PRAVA.....	46
CONSTITUTIONAL ASPECTS OF STATE OF EMERGENCY IN SERBIA DURING THE COVID 19 PANDEMIC IN 2020/2021 AND HUMAN RIGHTS.....	46

Sašo Murtič, Patricija Janković

JE PANDEMIJA COVID 19 ZADOSTEN RAZLOG ZA POSEGANJE V ČLOVEKOVE PRAVICE IN TEMELJNE SVOBOŠČINE.....	77
THE COVID 19 PANDEMIC IS A SUFFICIENT REASON FOR INFRINGEMENT OF HUMAN RIGHTS AND FUNDAMENTAL FREEDOMS.....	77

Đorđe Nedeljković

MOGUĆI MODELI REFORME PENZIJSKOG SISTEMA SRBIJE U OKOLNOSTIMA TRENUTNE PANDEMIJE SA OSVRTOM NA ISTORIJSKI RAZVOJ ISTOG	117
POSSIBLE MODELS FOR THE REFORM OF THE SERBIAN PENSION SYSTEM IN THE CIRCUMSTANCES OF THE CURRENT PANDEMIC WITH REFERENCE TO ITS HISTORICAL DEVELOPMENT.....	117

Nikola Rajić, Aleksandar Gajić

GEOPOLITIČKI ASPEKTI VAKCINACIJE UPANDEMIJICOVID-19.....	126
GEOPOLITICAL ASPECTS OF VACCINATION IN THE COVID-19 PANDEMIC.....	126

Ankica Dragin

UTICAJ PANDEMIJE COVID-19 NA AKTIVIZAM ŽENA NA ZAPADNOM BALKANU.....	145
EFFECTS OF THE COVID-19 PANDEMIC ON WOMEN'S ACTIVISM IN THE WESTERN BALKANS...	145

Aleksandra Blatešić, Tamara Stanić

ANALIZA UČEŠĆA I USPEŠNOSTI STUDENTATA U ONLAJN-NASTAVI ITALIJANSKOG JEZIKA TOKOM PANDEMIJE	160
ANALYSIS OF STUDENTS' PARTICIPATION AND PERFORMANCE IN ONLINE ITALIAN LANGUAGE TEACHING DURING THE PANDEMIC..	160

Selma Šabanović

TEACHERS' PERCEPTIONS AND EXPERIENCES ON TEACHING ENGLISH IN PRIMARY SCHOOLS (AGE 6-10) DURING THE COVID-19 PANDEMIC IN BOSNIA AND HERZEGOVINA	171
---	-----

PERCEPCIJE I ISKUSTVA NASTAVNIKA O PODUČAVANJU ENGLLESKOG JEZIKA U OSNOVNIM ŠKOLAMA (6-10 GODINA) TOKOM PANDEMIJE COVID-19 U BOSNI I HERCEGOVINI.....	171
--	-----

Jelena Stojšić Dabetić, Maja Subotin

DECA U SAVREMENOM DIGITALNOM DRUŠTVU - BEZBEDNOSNI RIZICI I NJIHOVA PREVENCIJA.....	184
--	-----

CHILDREN IN THE MODERN DIGITAL SOCIETY – SECURITY RISKS AND THEIR PREVENTION.....	184
--	-----

Oliver Bakreski, Leta Bardžieva Miovska

FUNKCIONISANJE SEKTORA BEZBEDNOSTI U USLOVIMA PANDEMIJE - UVOĐENJE VANREDNOG STANJA I IMPLIKACIJE NA BEZBEDNOST POJEDINCA....	198
---	-----

THE FUNCTIONING OF THE SECURITY SECTOR IN A PANDEMIC - THE INTRODUCTION OF A STATE OF EMERGENCY AND IMPLICATIONS FOR THE SECURITY OF THE INDIVIDUAL.....	198
---	-----

UVODNA REČ

Pandemija COVID-19 sada traje pune dve godine. Pogodila je sve zemlje sveta i odrazila se na apsolutno sve aspekte našeg života i rada. U većoj meri njeni uticaji jesu negativni, budući da je potpuno prekinula ili onеспособila funkcionisanje života ili rada u nekim oblastima. S druge strane, neosporno je da je pandemija iznedrila i ponešto dobro. Bez obzira na uticaj, novonastala situacija naterala nas je da preispitamo sisteme i načine rada, izađemo iz zone komfora i prilagodimo se novinama. Iako njen kraj još nije zvanično proglašen, vreme je da zastanemo, razmislimo šta se sve dogodilo i sumiramo šta smo naučili.

U cilju toga, Fakultet za pravne i poslovne studije dr Lazar Vrkić iz Novog Sada je 25. i 26. 11. 2021. godine organizovao Međunarodni naučni skup „Društveni i lični izazovi tokom pandemije COVID-19” s namerom da se uticaji, rezultati i utisci u vezi sa pandemijom sagledaju iz domena različitih naučnih oblasti poput prava, politike, jezika i jezičkog obrazovanja i bezbednosti. Iz oblasti prava otvorena su pitanja suđenja na daljinu, reforme Zakona o parničnom postupku, ustavnopravnih aspekata proglašenja vanrednog stanja, ljudskih prava i sloboda i reforme penzijskog sistema u novonastalim okolnostima. Iz (geo)političkog ugla razmatrale su se tema vakcinacije i aktivizma žena na Zapadnom Balkanu. Iz domena jezika i jezičkog obrazovanja, govorilo se o učešću studenata u onlajn nastavi stranih jezika, učenju i podučavanju jezika na osnovnoškolskom uzrastu, i o novonastalim rečima u engleskom jeziku koje se odnose na pandemiju. Bezbednosni aspekti povećane upotrebe digitalnih tehnologija, i funkcionisanje sistema bezbednosti u vanrednim uslovima samo su neke od tema o kojima se raspravljalo u domenu bezbednosti. Konferencija je okupila učesnike iz nekoliko zemalja (Bosne i Hercegovine, Severne Makedonije, Poljske, Sjedinjenih Američkih Država, Slovenije, Poljske i Kine), što je dalo nemerljiv doprinos sagledavanju pomenutih tema i pitanja, podeli iskustava, razmeni mišljenja, te iznalaženju zajedničkih rešenja.

Ovaj zbornik, tako, nudi prikaz nekoliko otvorenih i razmotrenih tema tokom dvodnevne konferencije i ima za cilj da doprinese dijalogu na temu uticaja pandemije na različite oblasti našeg života i poslovanja koji se uveliko vodi na međunarodnom nivou.

Nadamo se da će čitaoci Zbornika naći odgovore na neka svoja pitanja, da će ih prikupljeni radovi pokrenuti na razmišljanje i lične uvide, kao i da će ih inspirisati da samostalnu započnu potragu za određenim odgovorima, te nam ih predoče na nekoj narednoj konferenciji na temu koja nas zaokuplja već dugo i koja će neminovno ostaviti neizbrisiv trag u našim privatnim i poslovnim životima.

U Novom Sadu, maja 2022. Godine

Prof. dr Vladimir Njegomir i prof. dr Tatjana Glušac, urednici

Олга Тешовић¹

Ивана Миловановић²

СУЂЕЊЕ НА ДАЉИНУ -КОМПАРАТИВНА АНАЛИЗА И НАЦИОНАЛНИ ПРАВНИ ОКВИР -

Апстракт: Компаративном анализом постојећих норми и праксе у области суђења на даљину, долази се до закључка да су од почетка ковид 19 пандемије многе земаље у већем обиму, у скоро свим судским поступцима, примениле у неком виду суђење на даљину. Док је у неким земљама постојао правни основ за спровођење суђења на даљину, друге земље су прибегле оваквој пракси тек по избијању пандемије. С друге стране, наше национално законодавство не предвиђа експлицитно могућност суђења на даљину, али пружа могућност да се одређени делови судских поступака не спроводе непосредно, већ да се поједине доказне радње спроведу „на даљину“, односно путем видеоконференцијске везе и то како у кривичном, тако и у грађанском поступку. Циљ који се овим радом жели постићи јесте да се кроз анализу међународног и националног правног оквира у области суђења на даљину дође до релевантних закључака о делотворности оваквог вида одвијања судских поступака, као и о односу претпоставки суђења на даљину са условима постављеним чланом 6. Европске конвенције о људским правима. Узимајући у обзир наведено, на крају рада изнети су закључци како обезбедити активно и ефективно учешће лица у судском поступку које се одвија онлајн, а такође изнете су и препоруке у циљу унапређења националног законодавства и праксе у овој области.

Кључне речи: суђење на даљину - ковид 19 пандемија – модерне технологије у правосуђу – Европски суд за људска права- међународни стандарди

¹ судија и председница Основног суда у Пожеги

² заменица председника Основног суда у Нишу и сарадник практичар на Факултету за правне и пословне студије др Лазар Врратић

Увод

Пандемија ковид 19 је отворила бројна питања која до тада нису била у фокусу, а од чијег решавања је зависило нормално функционисање друштва. Проблеми нису заобишли ни правосуђе и основно питање које се поставило јесте како обезбедити рад судова у условима пандемије. Значај овог питања произлази из саме чињенице да је круцијална мера за спречавање ширења вируса физичка дистанца и забрана окупљања већег броја људи на једном простору. Све ово је актуелизовало питање коришћења техничких средстава за пренос слике и звука у судским поступцима. Наиме, иако се и раније заговарала потреба за широм применом технологије и интернета у судским поступцима, у Србији никада није дошло до значајније примене у пракси. Аргументи за њеним коришћењем, пре избијања пандемије, углавном су се сводили на заштиту посебно осетљивих сведока, али то свакако није једини сегмент где се могу користити. Анализом процесних закона у Србији закључује се да они садрже одређене одредбе које се односе на спровођење дела поступка, појединих процесних радњи на даљину, али спровођење целог поступка на даљину није прописано. Стога је током пандемије било неопходно наћи начина да се суђења несметано одвијају, односно да се спречи блокада рада правосуђа. У том контексту дошло се до закључка да увођење и шира примена суђења на даљину има бројне предности које се огледају у већој ефикасности судских поступака, смањење трошкова, превазилажење проблема проузрокованих великом просторном дистанцом и многи други. Међутим и поред бројних предности неспорно је да се и приликом спровођења суђења на даљину свим учесницима у поступку морају обезбедити исти услови и гаранције као и на непосредним суђењима. Ово се превасходно односи на поштовање основних људских права и слобода, али и свих процесних гаранција током самог суђења.

Компаративна анализа у области суђења на даљину

Правни основ за увођење суђења на даљину

Када је реч о правним нормама које регулишу ову област, у многим земљама су саслушања путем видео-конференцијске везе регулисана процесним законима у кривичној и грађанској области (Литванија, Немачка, Грузија, итд.), али је врло често потребна сагласност странака за ову врсту суђења.³ На пример, у Украјини су од почетка пандемије често вођена суђења на даљину у кривичним поступцима, за шта је постојао основ у процесним нормама још од раније, али се за испитивање осумњиченог захтевала његова сагласност за тај вид саслушања.⁴ И у грађанским споровима у Украјини од пре је постојала опција за саслушање странака на даљину, што су оне користиле како би избегле дуга путовања у друге регионе. Измене закона од априла месеца 2020. године омогућиле су вођење свих судских поступака на даљину, у ситуацији када суд поседује техничку опрему, која омогућава онлајн суђење и када странка поднесе захтев у том смислу.⁵

Судови у скоро свим државама у Сједињеним Америчким Државама, већ почетком пандемије почели су да примењују суђења на даљину и да доносе посебна правила и упутства о њиховом спровођењу.⁶ Иста је ситуација и у Енглеској и Велсу, где се и даље даје предност суђењима на даљину у скоро свим

³ Тако је, на пример, било решење у Закону о парничном поступку у Немачкој, где је била неопходна сагласност обе странке за суђење путем видео-конференцијске везе, до законодавних измена 2013. године од када тај услов није потребан. Вид. Bert Peter /2020/, *Remote Courts in Germany*. <http://www.disputeresolutiongermany.com/2020/05/remote-courts-in-germany/> (18. септембар 2021.) Када су у питању управни судови у Грузији, суђења на даљину су могућа једино уколико постоји сагласност странака. Вид. <https://sbwc.georgia.gov/virtual-hearings-and-submission-issues-record> (18. септембар 2021.)

⁴ Члан 232. став 2. Законика о кривичном поступку Украјине

⁵ *Covid-19 pandemic Impact of COVID-19 on Court Operations & Litigation Practice /2020/*, International Bar Association, стр. 109. <file:///C:/Users/Windows%20User/Documents/Downloads/LitigationCommittee-Covid19courts.June2020.pdf>. (18. септембар 2021.)

⁶ Вид. мапу држава у САД које примењују суђења на даљину на веб страници <https://www.ncsc.org/newsroom/public-health-emergency> (18. септембар 2021.)

судским поступцима, осим уколико је апсолутно неопходно имати редовно суђење у некој конкретној ситуацији. С друге стране, у неким земљама, само привредни и грађански судови имају могућност да у пуном обиму примењују суђења на даљину, као што је то случај са Француском⁷, али и са Хрватском, чији Закон о парничном поступку омогућава примену аудио-визуелних уређаја у одржавању рочишта и извођењу појединих доказа.⁸

Пандемија вируса ковид 19 имала је огроман утицај на начин одвијања суђења у Аустралији, те је у 2021. години донет нови законски пропис у области правосуђа⁹, који омогућава судовима да воде суђења путем видео-линка у ширем спектру правних материја и да доносе одлуке без непосредног саслушања како у кривичним, тако и у грађанским поступцима. Немачка примењује пропис о саслушању сведока путем видео-конференцијске везе, чија би сигурност могла бити угрожена, а такав начин саслушања је регулисан и кад су у питању деца и остале рањиве категорије сведока. У овој земљи је пре пандемије било могуће да бранилац / пуномоћник предложи да се користи законска одредба, која омогућава странци да учествује у суђењу на даљину или да се саслуша сведок или вештак путем видео-везе, али су у пракси судије ретко узимале у обзир те сугестије. С пандемијом ситуација се сасвим променила и у једноставнијим споровима где постоји сагласност странака, онлајн суђења су постала нужна пракса.¹⁰ Такође и у Белгији постоји законска

⁷ Наредбом француске Владе од 25. марта 2020. године, грађански и привредни судови могу водити поступке на даљину путем електронских средстава комуникације. Вид. <https://www.legifrance.gouv.fr/jorf/id/JORF-TEXT000041755956/> (18. септембар 2021.)

⁸ Члан 115. став 3. Закона о парничном поступку Републике Хрватске. У складу с тим, прописано је да суд може одредити да се рочиште одржи на даљину, уз кориштење одговарајућих аудио-визуелних уређаја, или да се на тај начин изведе поједини доказ. Против решења суда из става 2. и 3. члана 115., није допуштена жалба (члан 115. став 4. ЗПП). Видети Катић Д. и др. /2019/, *Измјене Закона о парничном поступку – приручник за полазнике/ице*, Правосудна академија, Загреб, стр. 40.

⁹ Justice Legislation Amendment (System Enhancements and Other Matters) Bill, 2021.

¹⁰ Bert Peter Remote Courts in Germany, 2020. <http://www.disputeresolutiongermany.com/2020/05/remote-courts-in-germany/>. (18. септембар 2021.)

одредба из 2002. године, која предвиђа саслушање сведока, вештака и осумњиченог током прелиминарне истраге путем видео-конференцијске везе.¹¹

У Пољској је тек с почетком пандемије донет специјални закон који омогућава суђење на даљину у грађанским и привредним споровима, али детаљнији прописи који прецизирају начин вођења тих суђења и даље недостају, као што је, на пример, избор интернет платформе која ће се користити на онлајн суђењима.¹²

Концепт суђења на даљину законски је предвиђен у Турској од 2005. године за кривична суђења, а од 2011. године за суђења у грађанским споровима. Међутим, пре посебног закона бр. 7251, који је донет 28. јула 2020. године као последица пандемије вируса ковид 19, Закон о парничном поступку предвиђао је да судови могу странкама и њиховим пуномоћницима дозволити да присуствују рочиштима на даљину путем видео и аудио-преноса, те да на тај начин омогуће саслушање сведока, вештака и странака ван суднице током трајања поступка, под условом да су странке дале сагласност за то. Нови закон из 2020. године уклонио је тај услов у виду сагласности странака и на тај начин омогућио да суђења на даљину буду много једноставнија и доступнија.¹³

Што се тиче националног правног оквира у овој области у државама региона, македонски Закон о кривичном поступку у члановима 81-86, пружа могућност спровођења доказног поступка у кривичним стварима путем видео-конференцијске

¹¹ Van der Vlis, E.-J. /2011/, Videoconferencing in criminal proceedings. In Braun, S. & J. L. Taylor (Eds.), *Videoconference and remote interpreting in criminal proceedings*. Guildford: University of Surrey, стр. 14

¹² У свакодневној пракси се примењују платформе као што су Zoom, Microsoft Teams, GoToMeeting and Cisco Webex, како би се спроводила испитивања на даљину или вршила медијација. *Covid-19 pandemic Impact of COVID-19 on Court Operations & Litigation Practice*, International Bar Association, 2020, стр. 81, <file:///C:/Users/Windows%20User/Documents/Downloads/LitigationCommittee-Covid19courts.June2020.pdf>. (18. септембар 2021.)

¹³ Вид. на веб страници <https://www.managingip.com/article/b1qlz5t7whntnrq/future-of-ip-turkey-a-look-at-brand-enforcement-during-the-covid-19-pandemic> (18. септембар 2021.)

везе.¹⁴ Међутим, ове одредбе до пандемије вируса ковид 19, нису коришћене у пракси због недостатка обуке за судије и јавне тужиоце.

У Словенији у кривичним поступцима не постоји процесна одредба која омогућава саслушање окривљеног на даљину или извођење других доказа путем видео-конференцијске везе. Међутим, председник Врховног суда Републике Словеније 30. марта 2020. године донео је уредбу поводом избијања пандемије вируса ковид 19, у којој се, између осталог, издаје смерница судовима да сва саслушања и рочишта у хитним случајевима, која су таксативно наведена, одржавају путем видео-конференцијске везе, уколико технички и смештајни услови то дозвољавају.¹⁵

Када је у питању суђење на даљину у кривичним поступцима у Црној Гори, таква могућност није прописана процесним правилима за само саслушање окривљеног у било којој фази поступка, али када је у питању саслушање сведока који се налазе у другој држави и сведока који се због старости, болести или инвалидитета, не могу одазвати позиву, они се могу саслушати у свом стану, а изузетно и путем техничких уређаја за пренос слике или звука, тако да им странке могу постављати питања, иако нису присутне у просторији где се сведок налази.¹⁶ За потребе таквог саслушања сведока, може се одредити стручна помоћ лица одговарајуће струке, ради разјашњења појединих техничких или других стручних питања.¹⁷

Слично као у Црној Гори, и у Босни и Херцеговини постоји могућност онлајн саслушања сведока у кривичном поступку, када се, с обзиром на његову животну доб, телесно и душевно стање или друге оправдане интересе, сведок може саслушати

¹⁴ Чланови 81. - 86. Закон за кривичната постапка (Службен весникна Република Македонија, бр. 150 од 18. 11. 2010 година).

¹⁵ Вид. на веб страници <https://www.coe.int/en/web/cepej/compilation-comments#Slovenia> (18. септембар 2021.)

¹⁶ Члан 112. став 3. Законика о кривичном поступку Републике Црне Горе (Службени лист ЦГ, бр. 57/2009, 49/2010, 47/2014 - одлука УС, 2/2015 - одлука УС, 35/2015, 58/2015 - др. закон, 28/2018 - одлука УС и 116/2020 - одлука УС).

¹⁷ Вид. члан 282. став 8. Законика о кривичном поступку Републике Црне Горе.

путем техничких уређаја за пренос слике и звука, на начин да му странке и бранилац могу постављати питања, без присуства у просторији где се сведок налази. За потребе таквог испитивања, може се одредити стручно лице.¹⁸

Горенаведено указује на то да се на једној страни налазе државе које у својим законодавствима имају одредбе из ове области, које постоје од раније или су настале током пандемије, а на другој страни налазе се државе које у својим процесним законима не садрже правила о суђењима на даљину, односно немају законодавство које превасходно допушта да се у кривичним поступцима окривљени саслушавају путем видео-конференцијске везе. Таква је ситуација рецимо у Бугарској, Босни и Херцеговини, Албанији. У неким земљама које нису имале законски основ за увођење суђења на даљину, посебна правила и смернице у том смислу, доносила су највиша судска тела, као што је то био случај у Узбекистану¹⁹ или Словенији.

Пракса земаља са суђењима на даљину

За област суђења на даљину веома је важно питање колико се у неком правосудном систему користе модерне технологије, односно колико се постигло на плану дигитализације и информатизације. Наиме, уколико је већ заживела електронска комуникација у правосудном систему неке државе, која адвокатима и другим процесним учесницима омогућава увид у садржај докумената судског предмета, али и слање поднесака суду и примање отправака из суда, свакако да ће наредни корак ка суђењима на даљину у тим државама бити природнији и лакши, у поређењу са државама где такав систем не постоји или је у самом зачетку.

Таква је ситуација у већ поменутој Енглеској, где је приступ и размена документације електронским путем дуго

¹⁸ Члан 86. став 6. Закона о кривичном поступку Босне и Херцеговине (Службени гласник БиХ, бр. 3/2003, 32/2003 - испр, 36/2003, 26/2004, 63/2004, 13/2005, 48/2005, 46/2006, 29/2007, 53/2007, 58/2008, 12/2009, 16/2009, 53/2009 - др. закон, 93/2009, 72/2013 и 65/2018).

¹⁹ Вид. на веб страници <https://www.fjc.gov/content/351047/legal-reforms-uzbekistan-new-era> (18.септембар 2021.)

година уобичајена пракса, која се одвија у раној фази поступка, посебно у кривичним предметима. Такође се много користи комуникација путем имејла између странака и судова, те стога и не чуди да су се и пре пандемије вируса ковид 19, у Енглеској примењивала саслушања путем видео-конференцијске везе (прво изјашњавање окривљеног о кривици у кривичном поступку у Енглеској се скоро увек врши путем видео-конференцијске везе из притворске јединице где се окривљени налази). Једине тешкоће које су уочене након избијања пандемије, јесу оне у вези са суђењима са поротом, која су одложена из безбедносних разлога током мера затварања. Експеримент који је спровела једна енглеска невладина организација показао је да су видеоконференцијска саслушања погодна за кратке и једноставне предмете, док не могу увек бити погодна за сложене предмете, с тим да у свим тим предметима, правичност поступка и интерес правде остају кључна питања која треба узети у обзир.²⁰

Стога је учињен доступним виртуелни суд (*Virtual Court*), као видео-веза између суда и полицијске станице, а која омогућава прво саслушање у року од 2 до 3 сата од пријаве, у једноставним случајевима. Ово оставља могућност да се саслуша велики број лица истог дана. Брзина овог процеса показала се посебно корисном у случајевима који укључују насиље у породици.²¹

У Енглеској су сачињене и посебне смернице за помоћ сведоцима при њиховом учешћу у суђењима на даљину, те се захтева да понашање у видео-поступцима мора да буде исто као и у судници. Међутим, неке невладине организације у Енглеској поставиле су питање да ли је могуће делотворно учешће сведока са инвалидитетом у таквим поступцима. Насупрот томе, за неке категорије сведока, учешће на даљину у онлајн поступцима може бити чак и од користи (на пример, малолетници или жртве сексуалних кривичних дела). Треба рећи да су у целом

²⁰ Извештај са регионалног округлог стола на даљину („онлајн“) *“Видеоконференција у судским поступцима: стандарди људских права”*, финансиран од стране Европске уније и Савета Европе, јул 2020, стр. 6.

²¹ *Videoconferencing as a part of European e-Justice*, booklet, European Communities, 2009, стр. 25.

Уједињеном Краљевству и знатно пре пандемије, постојале инсталиране видео-конференцијске везе у засебним собама за сведоке, као и у полицијским станицама, што омогућава саслушање сведока на даљину, при чему се посебно имају у виду осетљиве категорија лица.

У Сједињеним Америчким Државама суђења на даљину одавно се примењују²² и детаљно су регулисана прописима у већини држава, али су са избијањем пандемије добила нови подстрек и постала свакодневна потреба. Саслушање осумњиченог или сведока путем видео-конференцијске везе, посебно се примењује током првог појављивања, тј. када је први пут осумњичени изведен пред суд (генерално у року од 24 сата након хапшења), а такође је то случај и са саслушањем осумњиченог који није платио новчану казну или накнаду штете. Осумњичени се обично налази у притворском центру или полицијској станици, из које комуницира са судијом који мора да одлучи о његовом задржавању. Адвокат осумњиченог се налази у месту притвора заједно са осумњиченим, а јавни тужилац је у истом подручју где и судија.²³

Посебно треба истаћи да се нарочито у англосаксонским земљама користе посебне интернет платформе, нарочито дизајниране за суђења, а које су знатно сигурније у смислу заштите података о личности од уобичајених интернет платформи (У САД се све више користи CourtCall²⁴, док је у Енглеској и Велсу за велика суђења са поротом започет пилот пројекат са посебно дизајнираном интернет платформом AVMI²⁵).

²² То правило је првобитно установљено у пресуди у случају *Едвардс против Логан* (1999), где је одобрено да се затвореник који је поднео оптужбу против затворског стражара због употребе прекомерне силе, саслуша путем видео-конференцијске везе, имајући посебно у виду да би трошкови његовог довођења до суда износили 8652 долара, а што је несразмерно више од трошкова организовања његовог саслушања преко видео-конференцијске везе. Вид. <https://casetext.com/case/edwards-v-logan> (18. септембар 2021.)

²³ Van der Vlis, E.-J., *Op.cit.*, стр. 13.

²⁴ Вид. на веб страници: <https://courtcalls.com/> (18. септембар 2021)

²⁵ Вид. на веб страници: <https://justice.org.uk/our-work/justice-covid-19-response/> (18. септембар 2021). У Енглеској су, на пример, све расправе Врховног суда јавно доступне.

Пре пандемије вируса ковид 19 у Русији су се симболично примењивала саслушања путем видео-конференцијске везе, те тек након избијања ове епидемиолошке кризе, онлајн суђења све више користе привредни судови. Такође, уведена је и посебна врста расправе на даљину, тзв. „хибридна“ суђења код којих су судије присутне у судницама, а странке присуствују таквим расправама на даљину. Коришћење хибридних поступака је настављено и након завршетка пандемије из практичних разлога, јер се њиме олакшава вршење правосудне делатности у великој земљи каква је Русија, где заправо постоје велике удаљености између региона.²⁶

У Италији су суђења у кривичним поступцима путем видео-конференцијске везе уведена још 1992. године, превасходно због безбедности у поступцима против мафије, те је та регулатива у погледу могућности онлајн суђења, знатно проширена законом из 1998. године. Иначе, овај начин саслушања повезан је и са специјалним статусом притворене особе, која треба да буде саслушана, као и са саслушањем неке особе из друге суднице. Такође је регулисано и цепање видео-слике на више осумњичених, који треба да буду истовремено посматрани и да присуствују некој доказној радњи, јер у поступцима против мафије обично је велики број осумњичених.²⁷

У Финској је у судовима већ одавно започето инсталирање различитих врста опреме за видео-конференцијска саслушања у различите сврхе, с најмодернијом опремом. Од маја 2020. године административни судови и судови посебне надлежности, у потпуности су дигитализовани и одржавају суђења на даљину и е-комуникацију путем посебног НАРА информационог система.²⁸

Дакле, велики број земаља након почетка пандемије започео је с праксом суђења на даљину, било у свим или само у неким поступцима.

²⁶ Вид. Извештај са регионалног округлог стола на даљину („онлајн“) *“Видео-конференција у судским поступцима: стандарди људских права”*, *Op.cit.*, стр. 5.

²⁷ Van der Vlis, E.-J., *Op.cit.*, стр. 13

²⁸ Вид. на вебстраници <https://tuomioistuinvirasto.fi/en/index/ajankohtaista/2020/awodxbpje.html> (18. септембар 2021.)

Међународни стандарди у области суђења на даљину

Суђење на даљину није нова тема за најзначајнија међународна тела и она су у вези са тим заузела ставове најпре бавећи се питањем заштите основних људских права спровођењем суђења на даљину. Стога ће у наставку рада бити представљења права која у највећој мери могу бити угрожена суђењем на даљину и ставови релевантних међународних установа у том погледу.

На правом месту је неопходно истаћи да је суђење на даљину компонента права на правично суђење које је гарантовано бројним међународним правним актима који су донети под окриљем УН и Савета Европе.

Право на правично суђење представља генерички појам за више појединачних права. Са аспекта суђења на даљину значајно је размотрити следеће гаранције у склопу права на правично суђење: свако има право на приступ суду где ће се јавно расправити и одлучити о његовим правима и обавезама, као и основаности сумње која је била разлог покретања поступка; јавност суђења се може ограничити само под законом прописаним условима; и право на бесплатног преводиоца гарантује се особи која не говори или не разуме језик који је у службеној употреби у суду, односно тумача, ако је лице слепо, глуво или немо.

Право на приступ суду подразумева могућност сваког лица да покрене судски поступак ради заштите свог права, као и да пред судом јавно расправи о својим правима или обавезама. У овом контексту битно је размотрити питање да ли присуство треба схватити као физичку присутност или омогућавање активног праћења и учешћа у судском поступку, независно од физичке дистанце. Чини се да јавно расправљање пред судом и приступ суду треба тумачити суштински, а не формално, што значи да је потребно обезбедити могућност за активно учешће лица у судском поступку уз поштовање свих загарантованих права, независно од места где се лице физички налази. Овакво тумачење генерално дозвољава могућност суђења на даљину, а што је констатовао и Европски суд за људска права. Наиме, Европски суд за људска права (ЕСЉП) је у пресуди *Марчело*

*Виола против Италије*²⁹, утврдио да је суђење у кривичном поступку путем видео-линка, генерално у сагласности са чланом 6. ЕКЉП.³⁰ Суд је такође у истој пресуди установио да право на правично суђење подразумева балансирање између интереса одбране, али и интереса сведока и жртава које сведоче у том кривичном поступку.³¹ Европски суд је направио и јасну разлику између кривичног поступка у првом и другом степену, односно у жалбеном поступку.³² Дакле, ЕСЉП прави разлику у односу на поступке у којима се расправља о чињеницама и о правним питањима, а у односу на неопходност физичког присуства окривљеног на главном претресу.³³ Из ове пресуде произлази да члан 6. ЕКЉП, није дефинисао начин на који се реализује право окривљеног да присуствује главном претресу.³⁴ Исто тако значајна је и чињеница да је Суд указао на неопходност примене суђења на даљину, у односу на све окривљене који се нађу у истој или сличној ситуацији, јер би супротно водило ка дискриминацији.³⁵

Приликом спровођења суђења на даљину неопходно је водити рачуна и о поштовању начела јавности судског поступка. Начело јавности је круцијално начело у оквиру права на правично суђење, а подразумева право грађана да буду обавештени о судском поступку и радњама које се предузимају и то путем средстава јавног информисања, непосредним присуством, разгледањем судских списа, добијањем информација од јавног значаја и на друге начине. Дакле ни реализација права на јавност не подразумева искључење могућности суђења на даљину имајући у виду да се оно може реализовати и на друге начине а не само непосредним присуством на суђењима.

²⁹ *Marcello Viola v. Italy*, представка бр. 45106/04, пресуда од 05.01.2007.

³⁰ Исто, став 35.

³¹ Исто, став 51.

³² Исто, став 38.

³³ Исто, став 55.

³⁴ Исто, став 60.

³⁵ Исто, став 68.

Право на бесплатног преводиоца, односно тумача такође представља једно од фундаменталних права којима се остварује активно учешће окривљеног у поступку, његово разумевање процеса и могућност изношења и оспоравања доказа.

Оно што се током пандемије ковид 19 и ванредног стања у Србији поставило као кључно питање, а имајући у виду да су тада окривљени који су били у притвору саслушавани путем видео линка је заштита права на неповредивост физичког и психичког интегритета и право на слободу личности значи. Овим правом гарантовано је сваком лицу да не може бити изложено мучењу, нечовечном и понижавајућем поступању и кажњавању. Поштовање овог права не искључује аутоматски могућност суђења на даљину под условом да се створе такви технички и други услови којима ће се обезбедити гаранције везане за поштовање овог права.

Право на делотворну одбрану је суштинско право окривљеног и током читавог поступка се морају стварати процесни услови за његовом реализацијом. Сходно томе, у контексту суђења на даљину право на одбрану се може разматрати како у погледу положаја самог окривљеног, припремању и изношењу одбране, али и кроз однос окривљеног са браниоцем. Тако је, рецимо, Европски суд за људска права у једној својој пресуди нашао да разговор окривљеног са браниоцем у трајању од 15 минута путем видео - линка није био довољан за припрему одбране, имајући у виду комплексност и озбиљност навода оптужног акта, што је сасвим извесно и довело до потврђивања првостепене одлуке, а на штету окривљеног.³⁶ Ово наводи на закључак да се питање делотворне одбране окривљеног мора процењивати у сваком конкретном случају и свакој процесној ситуацији.

Национални правни оквир за суђење на даљину

Као што је претходно истакнуто, коришћење техничких средства на суђењима није било предмет расправе у Србији, нити су, са друге стране, она у великој мери коришћења на

³⁶ Sakhinovsky v Russia, представка бр. 21272/03, пресуда од 02. новембра 2010., став 103.

суђењима до избијања пандемије. Управо због тога су опречне коментаре од стране стручне јавности изазвале мере које су државни органи предузимали, а које су значиле практично спровођење суђења на даљину у условима пандемије.

Тако је, најпре, Министарство правде донело Препоруке за рад судова и јавних тужилаштава за време ванредног стања којима је била предвиђена организација и поступање ових органа у хитним предметима. Након усвајања ових Препорука, Високи савет судства је 18.03.2020. године донео Закључак о поступању судова за време ванредног стања којим су конкретизоване Препоруке Министарства правде. Највећу пажњу јавности привукао је допис Министарства правде од 26.03.2020. године којим је препоручено судовима да окривљене саслушавају коришћењем Скајп апликације. Након тога, дана 01.04.2020. године Влада РС је усвојила Уредбу о начину учешћа оптуженог на главном претресу који се одржава за време ванредног стања, којом је дата могућност да се окривљени за време ванредног стања саслуша употребом техничких средстава.

Негативни коментари углавном су се сводили на то да се наведеним крше основна људска права, као и да је такав вид саслушања окривљеног у супротности са Уставом и процесним законима.

Међутим, анализирајући одредбе Устава РС произлази да су сва у претходном поглављу наведена људска права гарантована међународним актима, садржана и у Уставу, али да Устав ни на једном месту изричито не говори о суђењу на даљину, с тим да га исто тако и не забрањује. Сходно томе, сматрамо да је у Србији могуће спровести суђење на даљину, с тим да се у сваком конкретном случају мора обезбедити поштовање уставних гаранција и створити услови идентични онима на непосредном суђењу. У том смислу сматрамо да се и права загарантована Уставом РС могу/требају тумачити у складу са ставовима Европског суда за људска права и других релевантних међународних тела.

Суђење на даљину и законик о кривичном поступку

Законик о кривичном поступку (ЗКП) садржи одређене гаранције или забране којима се штите права окривљених. Тако је изричито прописана забрана излагања лица мучењу, нечовечном и понижавајућем поступању, претњама, принуди, обмани медицинских захвата и другим средствима којима се утиче на слободу воље или изнуђивања признања или радње окривљеног или другог учесника у поступку.³⁷ Такође је изричито прописано да сваки учесник у поступку има право да у току поступка употребљава свој језик и писмо, те да је обавеза органа поступка да му обезбеди превођење како поступка, тако и свих исправа и доказа.³⁸ Поред општег права на стручну помоћ, ЗКП прописује и случајеве у којима окривљени током поступка мора имати браниоца.³⁹

У контексту суђења на даљину неопходно је указати и на једно од основних начела ЗКП, а то је начело непосредности које подразумева да се доказне радње потребне за доношење судске одлуке морају спровести пред судијом који ће донети одлуку.⁴⁰ Ово значи да сви докази на којима се заснива судска одлука морају бити изведени пред судијом који одлучује (саслушање окривљеног, испитивање сведока и вештака, увид или читање исправа, репродукција снимака, итд). Сходно томе, чини се да начело непосредности у потпуности искључује могућност суђења на даљину, или саслушање окривљеног на даљину приликом доношења одлуке о притвору. Наиме, ЗКП јасно предвиђа процесне претпоставке за одржавање главног претреса, односно, која лица морају бити присутна на главном претресу да би се он одржао.⁴¹

Међутим, приликом испитивања могућности суђења/ саслушања на даљину неопходно је указати и на изузетке од начела непосредности које прописује ЗКП, како би се

³⁷ Члан 9,10,13. и 14. ЗКП.

³⁸ Члан 11. ЗКП.

³⁹ Члан 74. ЗКП.

⁴⁰ Члан 419. ЗКП.

⁴¹ Чланови 377-384. ЗКП.

пронашао смисао самог Законика и сврха која тиме треба да буде постигнута са циљем утврђивања да ли суђењем на даљину суштина кривичног поступка ипак не би била угрожена.

Наиме, ЗКП предвиђа више ситуација у којима није потребно присуство окривљеног да би се кривични поступак одржао и завршио. У питању су следеће околности:

- оптуженом се може судити у одсуству само када постоје нарочито оправдани разлози да му се суди иако је одсутан, под условом да је у бекству или није доступан државним органима.⁴² Рестриктивност у примени ове одредбе састоји се у томе да ће се кривични поступак у којем је окривљени осуђен у одсуству поновити чим се стекну услови да се суђење спроведе у његовом присуству.⁴³
- главни претрес се може одржати и у одсуству оптуженог и браниоца, ако би према доказима који се налазе у списима предмета очигледно било нужно донети пресуду којом се одбија оптужба или решење којим се она одбацује.⁴⁴
- у случају када је оптужени сам проузроковао сопствену неспособност за учествовање на главном претресу, веће може, након што испита вештака, решењем одлучити да се главни претрес одржи, али не и заврши у одсуству окривљеног, који мора имати браниоца.⁴⁵
- када окривљени нарушава ред или вређа достојанство суда, председник већа ће га опоменути или новчано казнити. Уколико ове мере остану без резултата, председник већа може удаљити окривљеног из суднице током спровођења одређене доказне радње или доказног поступка, па чак и до краја главног претреса, уколико настави са нарушавањем реда.
- претрес пред другостепеним судом може се одржати и у одсуству оптуженог ако је уредно позван, а свој

⁴² Чланови 377-384. ЗКП.

⁴³ Чланови 377-384. ЗКП.

⁴⁴ Члан 383. став 2. ЗКП.

⁴⁵ Члан 383. став 2. ЗКП.

изостанак није оправдао, с тим да му се у том случају мора поставити бранилац по службеној дужности.

- прописано је да се оптужени или бранилац само обавештавају о седници већа пред другостепеним судом или уколико то процени председник већа корисним,⁴⁶ што значи да њихово присуство није услов за одржавање седнице већа. Међутим, уколико суд процени или окривљени захтева да присуствује седници већа, а присуство окривљеног је отежано из безбедносних или других разлога, и када је то с обзиром на техничке услове могуће, оптужени може учествовати на седници већа путем техничких средстава за пренос слике и звука.
- постоји могућност суђења у одсуству окривљеног под следећим условима: да се поступак води за кривично дело за које је прописана новчана казна или казна затвора до три године, да је уредно позван, да његово присуство није нужно и да је претходно саслушан.⁴⁷
- правила рочишта за изрицање кривичне санкције предвиђају могућност одржавања рочишта без присуства окривљеног, с тим да окривљени против донете пресуде у његовом одсуству има право приговора.⁴⁸

Поред наведених могућности одржавања суђења у одсуству окривљеног, ЗКП предвиђа могућност спровођења одређених доказних радњи на даљину и то:

- орган поступка може одредити статус посебно осетљивог сведока узимајући у обзир узраст, животну искуство, начин живота, пол, здравствено стање, природу или последице извршеног кривичног дела, односно, друге околности случаја.⁴⁹ Додељивање статуса посебно осетљивог сведока омогућава да тај сведок буде испитан под посебним условима, између осталог, и употребом техничких средстава за пренос слике и звука.

⁴⁶ Члан 447. ЗКП.

⁴⁷ Члан 507. ЗКП.

⁴⁸ Члан 517. ЗКП.

⁴⁹ Члан 103. ЗКП.

- испитивања сведока или вештака ван главног претреса, о чему одлучује председник већа, у ситуацији када сведок због болести или других оправданих разлога не може да дође на главни претрес, или када му је долазак знатно отежан.⁵⁰ У овој ситуацији ће испитивање обавити председник већа, судија члан већа или судија за претходни поступак на чијем се подрчију сведок или вештак налазе и то непосредно, или путем техничких средстава за пренос слике и звука.
- статус заштићеног сведока, ако постоје околности које указују да би сведок давањем исказа или одговором на поједина питања себе или себи блиска лица изложио опасности по живот, здравље, слободу или имовину већег обима.⁵¹ У том случају, суд може одредити једну или више мера посебне заштите, а које подразумева испитивање заштићеног сведока под условима и на начин који обезбеђује да се његова истоветност не открије јавности. Једна од мера посебне заштите је испитивање заштићеног сведока применом техничких средстава за пренос слике и звука, којима мора да рукује стручно лице (члан 109. став 5. ЗКП). Чланом 112. ЗКП прописано је да се одредбе о заштићеном сведоку сходно примењују и на заштиту прикривеног иследника, вештака, стручног саветника и стручно лице.

У овом контексту неопходно је указати и на одредбе Закона о малолетним учиниоцима кривичних дела и кривичноправној заштити малолетних лица (ЗМУКД).⁵² Наиме, овај Закон у трећем делу којим су прописана правила о заштити малолетних лица као оштећених у кривичном поступку предвиђа околности под којима се малолетно оштећено лице испитује у кривичном поступку. Тако је чланом 152. став 3. ЗМУКД прописано да судија може наредити да се малолетно лице саслуша употребом техничких средстава за пренос слике и звука, а саслушање се спроводи без присуства странака и других учесника поступка,

⁵⁰ Видети чланове 357. и 404. ЗКП.

⁵¹ Члан 105. ЗКП.

⁵² Службени гласник РС бр.85/2005.

у просторији у којој се сведок налази тако да му странке и лица која на то имају право, питања постављају посредством судије, психолога, педагога, социјалног радника или другог стручног лица. Чланом 152. став 4. предвиђена је могућност да се малолетна лица која су сведоци-оштећени у кривичном поступку могу саслушати и у свом стану или другој просторији, односно, овлашћеној институцији-организацији, стручно оспособљеној за испитивање малолетних лица, при чему се могу користити техничка средства за пренос слике и звука.

Закључак

Као закључак који се намеће јесте да суђење на даљину није забрањено међународним правом, али релевантни међународни стандарди указују да и у случају суђења на даљину, процесно-правне претпоставке за правично суђење, треба да буду у потпуности поштоване. Ово пре свега подразумева да оптуженом треба омогућити да делотворно учествује на расправи. Такође организовањем суђења на даљину мора се обезбедити приватност учесника у поступку, уз истовремено омогућавање јавности да прати суђење и уз квалитетан звук и праћење самог суђења, свих учесника у поступку.

Упоредноправни приказ показује да велики број држава прибегава суђењима на даљину, а ово искуство знатно је увећано током пандемије. С обзиром на наведену праксу држава уочава се неопходност постојања одговарајуће техничке опреме, као и обученост судија и судског особља да користе ИТ платформе и опрему потребну за суђење на даљину. Суђење на даљину захтева објашњење судије како ће се решавати техничке потешкоће, као и укључење ИТ стручњака, ако су доступни, како би се осигурало несметано одвијање суђења.

Судија треба да обезбеди да суђење на даљину буде правично, те да буду укључени сви процесни учесници. Када је реч о испитивању сведока, судија треба посебно да води рачуна да на сведока нема утицаја или уплитања друге особе. У том смислу, судија треба да предузме све мере како сведок не би читао унапред припремљен текст, или да забрани да буде друга особа у соби из које он /она сведочи. Посебно је важно помоћи

сведоцима који су припадници осетљивих категорија у друштву, а који имају језичке баријере или психолошке или менталне потешкоће, с циљем да од њих добију адекватно сведочење током суђења на даљину. Уколико то није могуће, треба одустати од онлајн суђења.

Искуство у Републици Србији са суђењима на даљину током ванредног стања, отворило је низ питања о којима је доста дискутовано у јавности. Како Србија не би дочекала неспремном неку будућу ситуацију, која поново може наложити организовање суђења на даљину, а свакако разматрајући њене предности, посебно у смислу смањења трошкова и ефикасности, потребно је размотрити даље кораке ка уређењу овог питања. Имајући у виду наведену анализу праксе у различитим државама по питању суђења на даљину, а посебно током пандемије, те узимајући у обзир међународне стандарде и искуство са суђењима током ванредног стања, потребно је предузети следеће кораке:

1. Из наведених одредби ЗКП-а може се закључити да суђење на даљину није у супротности са суштином ЗКП, али би закон морао имати одредбу којом би се ова могућност изричито увела и његова примена детаљније регулисала. Тиме би се појасниле, па чак и измениле у већој мери неке од постојећих одредби које практично значе потпуно искључивање одређених процесних субјеката из неких фаза поступка. Тако би било неопходно извршити одговарајуће законодавне измене, пре свега у Законику о кривичном поступку, како би се на детаљан начин регулисало саслушање оптуженог путем видео-конференцијске везе, али и у Закону о парничном поступку, увођењем посебне одредбе која би регулисала вођење целог парничног поступка онлајн (саслушање сведока или вештака је омогућено у кривичном поступку чланом 357. ЗКП, а у парничном поступку за саслушање сведока и странака путем видео-конференцијске везе, постоји одредба члана 245. став 3. ЗПП, односно члана 277. став 2. ЗПП).
2. Потребно је дефинисати критеријуме за која дела и у којим ситуацијама се може спровести суђење на даљину.

3. Високи савет судства, као највише судско тело, требало би да донесе званична упутства – смернице судијама за вођење суђења на даљину.
4. Неопходно је обезбедити техничке услове у судницама за испитивање посебно осетљивих сведока и одвијање суђења на даљину, уз одговарајућу обуку судија и судског особља у наведеној области, која мора бити мотивишућа јер су судије показале незаинтересованост за било каква одступања од стандардног начина вођења суђења.
5. Важно је обезбеди посебну интернет платформу намењену искључиво за правосуђе, која би била знатно сигурнија од општих платформи и апликација које се користе, а која би омогућила заштиту података процесних учесника и смањила ризик по питању кршења приватности странака и осталих учесника.
6. Потребно је обезбедити електронску комуникацију са странкама, адвокатима и другим процесним учесницима, која омогућава увид у садржај докумената судског предмета, али и слање поднесака суду и примање исправака из суда.
7. Било би пожељно обезбедити јавни приступ онлајн суђењима у реалном времену, а у циљу остварења начела јавности које омогућава обезбеђивање контроле јавности, али служи и постизању већег поверења грађана у правосуђе. Када то није могуће, потребно је обезбедити снимак са суђења свим заинтересованим странама.
8. Неопходно је даље спровођење обука за коришћење преноса слике и звука у случају осетљивих сведока како би се ова могућност у већој мери користила када је то неопходно. Истраживање је показало да се технологија не примењује у Србији ни у случајевима у којима је то неопходно ради заштите посебно осетљивих сведока, иако за то постоји законско утемељење како у ЗКП-у, тако и у Закону о малолетним учиниоцима кривичних дела и кривичноправној заштити малолетних лица и представља важну компоненту њихове заштите.

9. Пожељна је већа промоција употребе ИТ технологија и учешћа на вебинарима носилаца правосудних функција, ради њихове веће обучености и унапређења вештина које су неопходне за вођење суђења на даљину јер коришћење технологије у судским поступцима, није заступљено у српском правосуђу у већем обиму и не постоји превелика заинтересованост правних професионалаца за њену примену.
10. Потребно је јачати и техничку подршку стручних лица у судовима (Информатичарску службу), ради пружања адекватне подршке судијама приликом организовања суђења на даљину.

Оно што се намеће као закључак јесте нужност и потреба да судови воде онлајн суђења у одређеним процесним ситуацијама, у циљу лакшег приступа суду странака и осталих процесних учесника, те им стога ту могућност треба обезбедити. Сам Европски суд за људска права у својим одлукама, изричито дозвољава овакав начин вођења поступака, па се заправо своди на процену судије у конкретном случају да ли ће спроводити суђење на даљину или не. Међутим, у тим случајевима неопходно је стриктно поштовање члана 6. Европске конвенције о људским правима, којим је загарантовано право на правично и јавно суђење, приликом утврђивања права и дужности грађанске природе, као и приликом разматрања кривичне оптужбе против сваког појединца. Стога је и задатак сваког судије који буде одабрао да путем видео-линка саслушава странке или испитује сведоке, да се у целости постара да све компоненте права на правично суђење, гарантованог Конвенцијом, буду остварене.

Литература:

- Bert, P. (2020, May 18). Remote courts in Germany. *Dispute Resolution Germany*. http://www.disputeresolutiongermany.com/2020/05/remote-courts-in-germany/Criminal_Procedure_Code_of_Ukraine (2013, amended 2015).
- European Communities. (2009). *Videoconferencing as a Part of European e-Justice. The Essentials of Videoconferencing in Cross-Border Court Proceedings*. Belgium: General Secretariat of the Council. <https://www.google.com/search?client=safari&rls=en&q=Videoconferencing+as+a+part+of+European+e-Justice,+booklet&ie=UTF-8&oe=UTF-8>
- Европска конвенција за заштиту људских права и основних слобода (Службени Гласник СЦГ, бр. 9/2003, 5/2005 и 7/2005).
- International Bar Association. (2020). *Impact of COVID-19 on Court Operations & Litigation Practice*. <https://www.ibanet.org/MediaHandler?id=E9A83AEF-6B17-4A54-815F-1C6E0D600163>
- Извештај са регионалног округлог стола на даљину “Видеоконференција у судским поступцима: стандарди људских права”, финансиран од стране Европске уније и Савета Европе, јул 2020.
- Justice Legislation Amendment (System Enhancements and Other Matters) Bill (2021). <https://www.legislation.vic.gov.au/bills/justice-legislation-amendment-system-enhancements-and-other-matters-bill-2021>
- Катић, Д. и др. (2019). *Измјене Закона о парничном поступку – приручник за полазнике/ице*. Загреб: Правосудна академија.
- Marcello Viola v. Italy, представка бр. 45106/04, пресуда од 05.01.2007.
- Sakhinovskiy v. Russia, представка бр. 21272/03, пресуда од 02. новембра 2010.
- Универзална декларација о људским правима (Службени лист СФРЈ - Међународни уговори, бр. 7/77).
- Устав Републике Србије (Службени гласник РС, бр. 98/2006).
- Van der Vlis, E.-J. (2011). Videoconferencing in criminal proceedings. In Braun, S. & J. L. Taylor (Eds.), *Videoconference and Remote Interpreting in Criminal Proceedings* (pp. 11-25). Guildford: University of Surrey.
- Закон за кривичната постапка (Службен весникна Република Македонија, бр. 150 од 18. 11. 2010 година).
- Закон о кривичном поступку Босне и Херцеговине (Службени гласник БиХ, бр. 3/2003, 32/2003 - испр, 36/2003, 26/2004, 63/2004,

13/2005, 48/2005, 46/2006, 29/2007, 53/2007, 58/2008, 12/2009, 16/2009, 53/2009 - др. закон, 93/2009, 72/2013 и 65/2018).

Законик о кривичном поступку Републике Србије (*Службени гласник РС*, бр. 72/2011, 101/2011, 121/2012, 32/2013, 45/2013, 55/2014, 35/2019, 27/2021 и 62/2021).

Законик о кривичном поступку Републике Црне Горе (*Службени лист ЦГ*, бр. 57/2009, 49/2010, 47/2014 - одлука УС, 2/2015 - одлука УС, 35/2015, 58/2015 - др. закон, 28/2018 - одлука УС и 116/2020 - одлука УС).

Закон о малолетним учиниоцима кривичних дела и кривичноправној заштити малолетних лица (*Службени гласник РС*, бр. 85/2005).

Закон о парничном поступку Републике Хрватске (*Народне новине* р. 53/91, 91/92, 58/93, 112/99, 88/01, 117/03, 88/05, 02/07, 84/08, 96/08, 123/08, 57/11, 148/11, 25/13, 89/14, 70/19).

Интернет извори:

<https://casetext.com/case/edwards-v-logan>

<https://courtcalls.com/>

<https://justice.org.uk/our-work/justice-covid-19-response/>

<https://sbwc.georgia.gov/virtual-hearings-and-submission-issues-record>

<https://tuomioistuinvirasto.fi/en/index/ajankohtaista/2020/awodx6pje.html>

<https://www.coe.int/en/web/cepej/compilation-comments#Slovenia>

<https://www.fjc.gov/content/351047/legal-reforms-uzbekistan-new-era>

<https://www.legifrance.gouv.fr/jorf/id/JORFTEXT000041755956/>

<https://www.managingip.com/article/b1qlz5t7whtnrq/future-of-ip-turkey-a-look-at-brand-enforcement-during-the-covid-19-pandemic>

<https://www.ncsc.org/newsroom/public-health-emergency>

Olga Tesovic

Ivana Milovanovic

REMOTE JUDGING -COMPARATIVE ANALYSIS AND NATIONAL LEGAL FRAMEWORK -

Abstract: A comparative analysis of existing norms and practices in the field of remote trials leads to the conclusion that since the beginning of the Kovid 19 pandemic, many countries have applied remote trials to some extent in almost all court proceedings. While in some countries there was a legal basis for conducting remote trials, other countries resorted to this practice only after the outbreak of the pandemic. On the other hand, our national legislation does not explicitly provide for the possibility of online judging, but provides for the possibility that certain parts of court proceedings are not conducted directly, but that certain evidentiary actions are conducted «remotely», i.e. via videoconferencing, both in criminal and civil proceedings. The aim of this paper is to reach relevant conclusions on the effectiveness of this type of court proceedings, as well as on the relationship between the presumption of distance trials and the conditions set by Article 6 of the European Convention through the analysis of international and national legal framework on human rights. Taking into account the above, at the end of the paper, conclusions were made on how to ensure active and effective participation of persons in court proceedings that take place online, and recommendations were also presented in order to improve national legislation and practice in this area.

Keywords: *remote trials – remote judging - Covid 19 pandemics - modern technologies in the judiciary - European Court of Human Rights – International standards*

Natalija Nedeljković⁵³

OPŠTI OSVRT NA UTICAJ PANDEMIJE COVID-19 NA REFORMU ZAKONA O PARNIČNOM POSTUPKU REPUBLIKE SRBIJE I UREĐENJE REVIZIJE U PRAVU REPUBLIKE HRVATSKE KAO MOGUĆI MODEL ZA IZMENU ODREDBI O REVIZIJI

Apstrakt: Pandemija COVID-19 nesumnjivo je ubrzala reformu Zakona o parničnom postupku Republike Srbije (ZPP RS). U radu je, najpre, učinjen osvrt na rešenja predložena Nacrtom Zakona o izmenama i dopunama ZPP-a RS koja se odnose na tzv. suđenje na daljinu i E-sud. Sa druge strane, u srpskom pravu je, kako zbog nužnosti rešavanja problema preopterećenosti Vrhovnog kasacionog suda, tako i zbog (post)pandemijskih okolnosti - stanju opšte nesigurnosti i krize, potrebno reformisati institut revizije uspostavljanjem zakonskog okvira kojim bi njenoj tzv. javnoj funkciji ostvarenja jedinstva u primeni prava bila data prednost u odnosu na njenu tzv. privatnu funkciju osiguranja zakonitosti odluke u konkretnom predmetu. Hrvatski model revizije koji polazi od ove temeljne ideje nesumnjivo predstavlja mogući model za izmenu odredbi o reviziji. S obzirom na to, u radu ćemo takođe kritički sagledati uređenje revizije u hrvatskom pravu i ukazati na njegova dobra rešenja, ali i na (moguće) probleme sa aspekta primene ovih odredbi sa predlozima za njihovo rešavanje.

Ključne reči: reforma parničnog postupka; pandemija COVID-19; suđenje na daljinu; revizija; jedinstvena primena prava.

Uvod

Pandemija COVID-19 nesumnjivo je ubrzala reformu Zakona o parničnom postupku Republike Srbije (u daljem tekstu: ZPP RS). Naime, 2021. godine, četiri godine nakon formiranja prvobitne radne grupe sa sličnim predmetom rada, izrađen je od strane nove radne grupe Nacrt Zakona o izmenama i dopunama ZPP RS⁵⁴ (u da-

⁵³ Student doktorskih akademskih studija, Pravni fakultet Univerziteta u Nišu; natalijaned22@gmail.com

⁵⁴ Nacrt je dostupan na internet stranici Ministarstva pravde RS: <https://www.mpravde.gov.rs/obavestenje/33408/nacrt-zakona-o-izmenama-i-dopunama-zakona-o-parnicnom-postupku-1952021-godine.php>

ljem tekstu: Nacrt). Nakon okončanja javne rasprave (19. maj-14. jun 2021. god.) Nacrt je povučen iz dalje procedure radi dopune Radne grupe predstavnicima advokature tako da oni čine 50 odsto njenih članova.⁵⁵ On, između ostalog, sadrži rešenja koja se odnose na tzv. suđenje na daljinu i uspostavljanje E-suda. To znači da je prepoznata potreba za poboljšanjem pristupa sudu i doprinošenjem suđenju u razumnom roku u slučaju mera kojima se ograničava sloboda kretanja, ograničenog pristupa javnom prevozu ili drugih logističkih prepreka.

Naime, u skladu sa Zaključkom Visokog saveta sudstva br. 119-05-132/2020-01 od 18.03.2020. godine, tokom vanrednog stanja proglašenog u RS usled pandemije COVID-19 ročišta su se održavala samo u postupcima za koja je Zaključkom propisano da ne trpe odlaganja. Takođe, važećim ZPP-om nije izričito i na opšti način propisana mogućnost održavanja suđenja na daljinu, već je propisana samo mogućnost saslušanja svedoka ili stranke putem konferencijske veze, korišćenjem uređaja za tonsko ili optičko snimanje (st. 3 čl. 245 i st. 2 čl. 277). Takođe, važećim ZPP-om je tek u nekoliko odredaba propisana mogućnost elektronske komunikacije sa sudovima u skladu sa zakonom koji uređuje elektronski dokument (npr. st. 2 čl. 98, st. 4 čl. 104, čl. 129, pa i čl. 106).

Sa druge strane, kako se navodi u Inicijativi Opšte sednice Vrhovnog kasacionog suda za izmenu ZPP RS, u poslednjih nekoliko godina izuzetno je veliki broj izjavljenih opštih i posebnih revizija, a na hiljade je odbačenih posebnih revizija (oko 95% podnetih posebnih revizija), uglavnom zbog formalnih nedostataka u njihovom sadržaju. Zbog toga, VKS kao najviši sud u RS napominje da je to stanje neodrživo jer nije u stanju ostvarivati ulogu koju ima prema Zakonu o uređenju sudova - obezbeđenje jedinstvene primene i tumačenja prava. U tom smislu, VKS ističe da je neophodno uspostaviti zakonski okvir za odlučivanje VKS-a isključivo u predmetima čije rešavanje ima izuzetni značaj ne samo za stranke već i za uspostavljanje jedinstvene sudske prakse. Takođe, VKS napominje i da je to u skladu sa čl. 36 Ustava RS jer pristup vrhovnom sudu nije zagarantovan odn. pristup vrhovnom (trećestepenom) sudu nema isti značaj kao pristup prvostepenom i drugostepenom sudu (2019, str. 3-7).

⁵⁵ Sporazum između Ministarstva pravde, predsednika Advokatske komore Srbije i predsednika advokatskih komora u sastavu br. 692/2021 od 04.06.2021. god.

Države koje su se suočile sa problemom preopterećenosti vrhovnog suda, npr. Hrvatska, reformisale su institut revizije upravo davanjem prednosti njenoj tzv. javnoj funkciji ostvarenja jedinstva u primeni prava u odnosu na njenu tzv. privatnu funkciju osiguranja zakonitosti odluke u konkretnom predmetu. Takođe, tzv. javna funkcija revizije posebno dobija na značaju u (post)pandemijskim okolnostima - stanju opšte nesigurnosti i krize, naročito u pogledu pravnih pitanja iz radnih sporova i sl.

U članovima 102-106 Nacrta predviđene su izmene odredaba važećeg ZPP-a o reviziji. Najpre, predloženo je brisanje odredbe kojom je vrednost predmeta spora predviđena kao uslov dozvoljenosti tzv. opšte revizije. Takođe, prema Nacrtu, tzv. opšta revizija bila bi dozvoljena (a ne „uvek dozvoljena“, kao sada) *jedino* ako je to posebnim zakonom propisano ili ako je apelacioni sud preinačio presudu i odlučio o zahtevima stranaka ili ako je apelacioni sud usvojio žalbu, ukinuo presudu i odlučio o zahtevima stranaka. Zatim, u Nacrtu je detaljnije regulisana posebna revizija čija je primarna funkcija javna, ali ovoj funkciji revizije u Nacrtu nije data prednost nad njenom tzv. privatnom funkcijom - primarnom funkcijom tzv. opšte revizije. Posebna revizija bi se i dalje mogla tek *izuzetno* izjaviti samo zbog pogrešne primene *materijalnog prava* protiv presude *apelacionog* suda koja ne bi mogla da se pobija opštom revizijom ako je to potrebno da bi se razmotrila pravna pitanja od značaja za obezbeđenje jedinstvene primene prava i ravnopravnosti svih u njegovoj primeni, odn. radi obezbeđenja pravne sigurnosti ili razvoja prava kroz sudsku praksu, a taksativno su navedeni slučajevi kada postoji ova potreba. Posebna revizija bi morala imati propisanu sadržinu i podnosilac bi bio dužan da dokaže potrebu za odlučivanjem VKS-a, npr. da priloži odluke koje ukazuju na nejedinstvenost sudske prakse ili odstupanje od nje itd.

U radu ćemo učiniti osvrt na rešenja Nacrta koja se odnose na tzv. suđenje na daljinu i E-sud zbog navedenog značaja ovih rešenja. Sa druge strane, u pravu RS je potrebno izmenom odredbi o reviziji dati prednost njenoj tzv. javnoj funkciji iz navedenih razloga, a hrvatski model revizije koji polazi od ove temeljne ideje srpskom zakonodavcu nesumnjivo predstavlja mogući model za izmenu odredbi o reviziji. S obzirom na to, u radu ćemo takođe kritički sagledati uređenje revizije u hrvatskom pravu i ukazati na njegova dobra rešenja, ali i na moguće probleme sa aspekta primene ovih odredbi u praksi sa predlozima za njihovo rešavanje.

Osvrt na rešenja Nacrta koja se odnose na tzv. suđenje na daljinu i E-sud

Najpre, članom 27 Nacrta se predviđa obaveza za sve „profesionalne“ učesnike u postupku (npr. organi RS, advokati, javni beležnici itd.), da sve *podneske*, uključujući tužbu i pravne lekove, *isključivo* predaju u formi elektronskog dokumenta putem E-suda. Oni bi se smatrali povučenim ukoliko ne bi bili ponovo predati na propisani način i u roku koji je sud odredio (po pravilu 8 dana), a ukoliko bi bili vraćeni bez otklanjanja nedostataka bili bi odbačeni (član 31 Nacrta). Preostalim strankama i učesnicima bi se na njihov zahtev omogućilo da podneske predaju na ovaj način samo ako su snabdeveni *kvalifikovanim elektronskim potpisom ili pečatom*. U suprotnom, dostavljali bi se neposredno između stranaka umesto dosadašnjeg rešenja gde stranka dostavlja podnesak sudu, a sud potom suprotnoj stranci. Dan odašiljanja podneska bi se smatrao danom njegovog prijema, a dokaz o prijemu dobijao bi se potvrdom putem E-suda.

Zatim, članom 28 Nacrta predviđeno je da bi važila pretpostavka povlačenja podneska ako podnesak ne bi bio dostavljen u dovoljnom broju primeraka u naknadno ostavljenom roku od 8 dana, s tim što ova odredba ne bi važila u slučaju predaje u obliku elektronskog dokumenta.

Članom 29 Nacrta predviđeno je i da bi *isprave* koje se prilažu uz podneske morale biti predate u obliku elektronskog dokumenta, snabdevene elektronskim potpisom ili pečatom izdavaoca isprave ili u formi digitalizovanog dokumenta. U slučaju kada stranku ili učesnika u postupku zastupa advokat, isprava bi mogla biti podneta u obliku digitalizovanog dokumenta čiju istovetnost potvrđuje advokat svojim elektronskim potpisom.

Takođe, *dostavljanje* bi se, prema članu 33 i čl. 38 Nacrta, vršilo preko E-suda strankama i učesnicima koji bi se registrovali, odn. koji bi bili dužni da se registruju u E-sudu. Smatralo bi se da je dostava izvršena istekom roka od 15 dana od dana kada je pismeno pristiglo u elektronsko sanduče ako u tom roku stranka, odnosno učesnik u postupku ne bi preuzeo pismeno. O prispeću pismena u elektronsko sanduče stranka odn. učesnik u postupku obaveštavali bi se slanjem mejla ili SMS porukom.

Ako bi sud utvrdio da dostava elektronskim putem nije moguća, pismeno bi se dostavilo na drugi način i naveo bi se razlog za takvu dostavu. Prilikom registracije u E-sudu stranka odn. učesnik upozorili bi se da su dužni da pismena koja im se dostavljaju elektronskim putem blagovremeno preuzimaju iz elektronskog sandučeta, kao i na primenu pravila o tome da se smatra da je dostava izvršena istekom navedenog roka.

U privrednim sporovima, prema čl. 132 Nacrta, procesna komunikacija bi se *isključivo* odvijala putem E-suda. U njima bi se sporne činjenice prvenstveno dokazivale ispravama, a drugi dokazi bi se izvodili samo ako postojeći dokazi ne bi bili dovoljni za utvrđivanje bitnih činjenica.

U članovima 32, 34, 67 i 81-82 Nacrtom je predviđena i *moгуćnost održavanja ročišta putem video konferencije putem E-suda ili pristupanja pojedinih učesnika ročištu na taj način* istovremenim prenosom slike i tona u sudnici i na mestu izdvojene video konferencijske veze. Sud je *dužan* da održi ročište na ovaj način samo ukoliko obe stranke to zahtevaju. Takođe, sud bi bio dužan da na ovaj način sasluša učesnike u postupku koji to *zahtevaju*, a po sopstvenoj inicijativi sud može ovim putem da sasluša *svedoke, veštake ili stranke*. Fikcije o povlačenju tužbe važile bi i u slučaju održavanja ročišta na ovaj način.

Navedena rešenja bi trebalo bi usvojiti, osim neposrednog dostavljanja između stranaka. Međutim, Nacrtom određeni datumi u toku 2022. odn. 2023. godine (čl. 137) kao rokovi za sprovođenje predloženog i stupanje na snagu navedenih odredbi nedovoljno su dugi s obzirom na to da je potrebno sprovesti dodatne obuke i obezbediti tehničke uslove.

Uređenje revizije u pravu Republike Hrvatske – model koji bi srpski zakonodavac trebalo da sledi?

Hrvatski zakonodavac je 2019. godine usvojio Novelu Zakona o parničnom postupku RH kojom je revizija po dopuštenju Vrhovnog suda (VS RH) postavljena kao osnovni tip revizije i kojom je uvedeno dvofazno (dvostepeno) odlučivanje u revizijskom postupku na osnovu dva odvojena podneska koji čine jedinstveni pravni lek. U prvoj fazi veće sastavljeno od troje sudija VS RH odlučuje o dopuštenosti revizije na osnovu podnetog *predloga za dopuštenje revizije*, a u dru-

goj fazi veće sastavljeno od petoro sudija VS RH odlučuje o osnovnosti prethodno dopuštene revizije (čl. 382-400 ZPP RH). Izuzetno, u određenim posebnim parničnim postupcima revizija je dopuštena *ex lege*. Takođe, Aras Kramar i Serenčeš ističu da je za izjavljivanje revizije u porodičnim i statusnim vanparničnim postupcima potrebno prethodno dopuštenje drugostepenog suda (2020, str. 76 i 78). Vrednosni i proceduralni kriterijum više nisu relevantni za dopuštenost revizije.

Vrhovni sud će dopustiti reviziju ako oceni da je u predlogu za njeno dopuštenje određeno naznačeno *materijalnopravno ili procesnopravno pitanje važno* za odluku u sporu, ali i za osiguranje jedinstvenosti u primeni prava i ravnopravnosti svih u njegovoj primeni ili za razvoj prava u sudskoj praksi, a zakonom je propisano tek primerično („osobito“) u kojim situacijama se radi o važnom pravnom pitanju, npr. kada je reč o nejedinstvenosti sudske prakse ili odstupanju od nje. Podnošenje revizije zbog procesnopravnih pitanja vezuje se za apsolutno bitne povrede odredaba parničnog postupka. U rešenju kojim se odbacuje predlog dovoljno je da se VS određeno pozove na nedostatak pretpostavki za podnošenje revizije - tzv. sumarno obrazloženje. Također, VS RH se u svojoj odluci o predlogu ili reviziji može pozvati i na razloge neke svoje prethodne odluke. Pravni lek protiv rešenja povodom predloga nije dopušten.

U predlogu se mora određeno naznačiti pravno pitanje zbog kog se predlaže da se dopusti podnošenje revizije i određeno izložiti razloge zbog kojih smatra da je ono važno u navedenom smislu, a, kako Bratković ističe, iscrpnu argumentaciju pravnih stanovišta u vezi s odgovorom na postavljeno pitanje podnosilac treba izneti tek u reviziji ako ona bude dopuštena (2020, str. 191-192). Ako se predlog podnosi zbog različite prakse viših sudova, stranka je dužna da uz predlog priloži odluke sudova na koje se poziva ili da ih određeno označi.

I predlog i revizija podnose se prvostepenom sudu koji može da ih odbaci samo zbog neblagovremenosti i da ih prosledi VS-u radi odlučivanja o njima i drugostepenom sudu kako bi on dao izveštaj o mogućim povredama odredaba postupka. Oba podneska dostavljaju se na odgovor suprotnoj stranci i umešaču, a VS-u se prosleđuje i spis predmeta.

Neophodno je ukazati na određene praktične aspekte navedenog uređenja.

Najpre, prema Bratkoviću, ovakav koncept revizije omogućava da se VS RH usredsredi najpre na odluku o dopuštenosti, a kasnije, u znatno manjem broju predmeta u kojima će revizija biti dopuštena, na odluku o osnovanosti revizije (2020, str. 188-189). Međutim, Aras Kramar i Serenčeš ističu da je neophodno usklađivanje propisa o advokatskoj tarifi i propisa o sudskim taksama, kako bi se uvelo troškovno razlikovanje predloga za dopuštenje revizije i same revizije (2020, str. 65-66 i 77). Dakle, podnošenje predloga moralo bi znatno manje finansijski opteretiti stranku jer će samo u malom broju slučajeva revizija biti dopuštena.

Aras Kramar i Serenčeš ističu da razloge za izjavljivanje revizije ne bi trebalo vezivati za apsolutno bitne povrede odredaba parničnog postupka jer je to u suprotnosti sa temeljnim idejama novog uređenja revizije (2020, str. 77). Bratković ističe da bi trebalo propisati i da se predlog i revizija podnose neposredno VS-u, i to bez celog spisa predmeta, već eventualno sa odlukama nižestepenih sudova, kao i da bi samo reviziju trebalo dostaviti na odgovor suprotnoj stranci i umešaču (2020, str. 194). Ovo ubrzava revizijski postupak.

Takođe, Garašić opravdano napominje da je potrebno uspostaviti informacioni sistem koji će omogućiti lako i pregledno pretraživanje svih drugostepenih odluka i odluka VS RH, kako bi bilo moguće pronaći odluke potrebne za kvalitetno sastavljanje predloga i revizije (2018, str. 57).

Zatim, Bratković osnovano osporava opravdanost postojanja revizije dopuštene *ex lege* pored revizije po dopuštenju, budući da su one po svojim funkcijama različite, a može doći do konfuzije (2020, str. 187).

Mogućnost sumarnog obrazloženja odluke o nedopuštenosti revizije predstavlja bitan element ovog uređenja revizije. Za uspeh reforme, ističe Bratković neophodna je podrška Ustavnog suda RH (2016, str. 351), koji ne bi smeo proglasiti neustavnim ovu odredbu (2020, str. 196-197).

On navodi i da usled novog uređenja revizije ustavna tužba ne bi smela postati sredstvo osiguranja jedinstvene primene prava, što je funkcija revizije (2020, str. 206).

Zaključak

Smatramo da bi trebalo bi usvojiti rešenja Nacrta koja se odnose na tzv. suđenje na daljinu i E-sud, osim neposrednog dostavljanja između stranaka, ali trebalo bi u periodu od minimum pet godina paralelno zadržati i postojeći način komunikacije u postupku, zbog neophodnih dodatnih obuka i obezbeđivanja tehničkih uslova.

U srpskom pravu bi, po uzoru na hrvatsko pravo, trebalo dati prednost javnoj funkciji revizije propisivanjem revizije po dopuštenju Vrhovnog kasacionog suda kao jedine vrsta revizije, zatim, dvofaznog postupka odlučivanja o reviziji na osnovu dva podneska, tako da bi reviziju bilo moguće podneti ukoliko bi to VKS prethodno dozvolio na osnovu predloga za njenodopuštenje, a radi razmatranja materijalnoopravnih, tako i procesnoopravnih pitanja, bez ograničenja. Za uspeh reforme neophodna je podrška Ustavnog suda, a bitno je i rešiti probleme koji se odnose na baze sudskih odluka i uskladiti propise o advokatskoj tarifi i o sudskim taksama. Trebalo propisati i da se predlog i revizija sa odlukama nižestepenih sudova podnose neposredno VS-u, kao i da bi samo reviziju trebalo dostaviti na odgovor suprotnoj stranci i umešaču.

Literatura:

- Aras Kramar, S., & Serenčeš, M. (2020). Reformirani institut revizije i pristup Vrhovnom sudu u hrvatskom pravu – neki pravni prijepori. *Studia Iuridica Montenegrina*, II(2), 61-82.
- Bratković, M. (2016). Revizija po dopuštenu: hrvatske dvojbe i slovenska iskustva. U V., Rijavec et al., (ur.), *Aktualnosti građanskog procesnog prava – nacionalna i usporedna pravnoteorijska i praktična dostignuća* (str. 319-351). Pravni fakultet Sveučilišta u Splitu.
- Bratković, M. (2020). Revizija po dopuštenu: izazovi i dvojbe. U J., Barbić, (ur.), *Novine u parničnom procesnom pravu* (str. 179-209). Hrvatska akademija znanosti i umjetnosti.
- Garašić, J. (2018). Osvrt na novopredložene odredbe o reviziji u parničnom postupku. *Odvjetnik*, 90(3-4), 37-59.
- Vrhovni kasacioni sud (2019, 25. decembar). *Inicijativa Opšte sednice Vrhovnog kasacionog suda za izmenu Zakona o parničnom postupku*. <https://vk.sud.rs/sites/default/files/attachments/Inicijativa%20Opste%20sednice%20Vrhovnog%20kasacionog%20suda%20za%20izmenu%20Zakona%20o%20parnicnom%20postupku.pdf>

Zakon o parničnom postupku, (*Sl. glasnik RS*, br. 72/2011, 49/2013 - *odluka US*, 74/2013 - *odluka US*, 55/2014, 87/2018 i 18/2020). https://www.paragraf.rs/propisi/zakon_o_parnicnom_postupku.html

Zakon o parničnom postupku, (*Sl. list SFRJ*, 4/77, 36/77, 6/80, 36/80, 43/82, 69/82, 58/84, 74/87, 57/89, 20/90, 27/90, 35/91, i *Narodne novine*, 53/91, 91/92, 58/93, 112/99, 88/01, 117/03, 88/05, 02/07, 84/08, 96/08, 123/08, 57/11, 148/11, 25/13, 89/14, 70/19). <https://www.zakon.hr/z/134/Zakon-o-parni%C4%8Dnom-postupku>

Internet izvor:

<https://vk.sud.rs/sites/default/files/attachments/Inicijativa%20Opste%20sednice%20Vrhovnog%20kasacionog%20suda%20za%20izmenu%20Zakona%20o%20parnicnom%20postupku.pdf>

Natalija Nedeljković

**THE OVERVIEW OF THE INFLUENCE OF THE
COVID-19 PANDEMIC ON THE REFORM OF THE
SERBIAN CIVIL PROCEDURE CODE AND THE
APPEAL ON THE POINTS OF LAW IN THE LAW
OF THE REPUBLIC OF CROATIA AS A POSSIBLE
MODEL FOR RECEPTION**

Abstract: The COVID-19 pandemic has undoubtedly accelerated the reform of the Serbian Civil Procedure Code (SCPC). First of all, the overview of the so-called remote trial and E-court provisions proposed in the Draft Law on Amendments to the Serbian Civil Procedure Code has been given in this paper. We have concluded that most of these provisions should be adopted, but longer adjustment period should be provided. On the other hand, both due to the necessity of solving the problem of overburdening of the Serbian Supreme Court of Cassation and due to the (post) pandemic circumstances - the state of general insecurity and crisis, it is necessary to reform the Serbian regulation on the institute of the appeal on the points of law by giving its so-called public function of achieving unity in the application of law an advantage over its so-called private function of ensuring the legality of the decision in a particular case. This should be achieved by adopting the rules similar, but not identical to the Croatian model, having in mind the aspect of application of these provisions .

Keywords: reform of civil procedure law; COVID-19 pandemic; remote trial; appeal on the points of law; uniform application of law.

Petar Teofilović⁵⁶

USTAVNOPRAVNI ASPEKTI VANREDNOG STANJA U SRBIJI TOKOM PANDEMIJE 2020/2021 I LJUDSKA PRAVA

Apstrakt: Svetska zdravstvena organizacija (SZO) je 11. marta 2020. godine, na osnovu podataka koji su pristizali iz sve većeg broja zemalja o brzom širenju zaraze novim opasnim virusom COVID-19, konstatovala da je zaražavanje populacije poprimilo karakteristike pandemije. U Srbiji je nekoliko dana kasnije, radi suzbijanja širenja zaraze uzrokovane ovim virusom, uvedeno vanredno stanje koje je potrajalo gotovo dva meseca. Tokom vanrednog stanja su u tom cilju primenjivane i brojne mere koje su na različite načine ograničavale izvesna ustavom zajemčena ljudska prava. Neke od tih mera su zadržane i po ukidanju vanrednog stanja, a povremeno su uvođene i dodatne mere koje su ostajale na snazi određeno vreme. Ni u teoriji ni u praksi nije sporno da u vanrednim stanjima izvesna ljudska prava mogu biti ograničena ako to može da umanji opasnost od zla koje ugrožava konkretnu zajednicu. Ipak, imajući u vidu odredbe Ustava Srbije koje se odnose na ovu materiju, sporan je način na koji je u martu 2020. uvedeno vanredno stanje u Srbiji. Osim toga, odredbe ustava su prekršene i uvođenjem pojedinih mera ograničenja ljudskih prava koje su primenjivane tokom i nakon vanrednog stanja. U tekstu se razmatraju ustavnopravni aspekti postupanja nadležnih državnih organa prilikom proglašavanja vanrednog stanja, kao i usklađenost podzakonskih akata kojima su tokom pandemije uvođene pojedine mere sa Ustavom i zakonima Srbije.

Ključne reči: Vanredno stanje; Ljudska prava; Ograničenja ljudskih prava; Pandemija; Mere protiv COVID-19 u Srbiji.

Uvod

Krajem 2019. godine u Kini se pojavila ranije nepoznata zarazna bolest. Ubrzo, 31. decembra 2019, kancelariji Svetske zdravstvene organizacije (SZO) u Kini su kineske zdravstvene vlasti prijavile pojavu upale pluća nepoznatog porekla. Nekoliko dana kasnije, 7. januara 2020, u Kini je izolovan novi tip tzv. korona virusa, kasnije na-

⁵⁶ Vanredni profesor na Fakultetu za pravne i poslovne studije Dr Lazar Vrkić u Novom Sadu, Univerzitet Union u Beogradu, i honorarni profesor na Filozofskom fakultetu Univerziteta u Novom Sadu. E-mail: figarons021@gmail.com.

zvan COVID-19, čiji genetski kod su kineske vlasti dostavile SZO 12. januara. Do 20. januara je u Kini registrovano 278 obolelih od ovog oboljenja, a u još 3 zemlje su registrovani prvi slučajevi oboljevanja od ovog virusa (World Health Organization, 2020, 21. januar). Novi virus je kod obolelih uzrokovao teška narušenja zdravlja, a kod više od 2 procenta obolelih je ishod bio letalan.⁵⁷

Dalji izveštaji SZO sa početka 2020. godine pokazuju da je COVID-19 nastavio brzo da se širi - do početka marta 2020. je virus registrovan u gotovo svim državama u svetu. Stoga je SZO 11. marta 2020. godine proglasila pandemiju ovog virusa (World Health Organization, 2020, 12 mart). Suočene sa nepoznatim i opasnim virusom, vlasti su u mnogim zemljama uvele izvesne mere usmerene na suzbijanje širenja COVID-19. Vlasti u Srbiji su 15. marta 2020. godine proglasile vanredno stanje (Odluka o proglašenju vanrednog stanja, 2020), koje je potrajalo do 6. maja 2020 (Odluka o ukidanju vanrednog stanja, 2020).

Cilj rada je da se razmotri da li su uvedeno vanredno stanje i primenjene mere suzbijanja zaraze bili u skladu sa Ustavom i pozitivnim zakonodavstvom Srbije. U prvom delu ovog teksta razmatra se da li je postupak proglašenja vanrednog stanja bio sproveden u skladu sa relevantnim odredbama Ustava Srbije. U drugom delu analizirana je usklađenost pojedinih mera, uvedenih radi suzbijanja širenja zaraze, sa odredbama Ustava kojima su zajemčena ljudska prava građana. U zaključnim razmatranjima izneti su zaključci koji su proistekli iz izvršene analize. Prilikom obrade ovih pitanja dominantno su primenjeni normativni i logički metod.

Proglašenje vanrednog stanja u Srbiji zbog pandemije COVID-19 virusa

Vlasti u Srbiji su nekoliko dana nakon proglašenja pandemije od strane SZO uvele vanredno stanje na teritoriji cele države, što je bilo praćeno nizom mera čiji je cilj bio suzbijanje širenja epidemije, ali i kojima se ograničavaju ili suspenduju izvesna ustavom garanto-

⁵⁷ Dve godine kasnije, u februaru 2022. godine, ukupan broj registrovanih slučajeva zaraze virusom COVID-19 u svetu je premašio 410 miliona, a broj preminulih od posledica ovog oboljenja se približio brojcima od 6 miliona.

vana ljudska prava. U vezi sa samim proglašenjem vanrednog stanja problematično je najpre da li je ono proglašeno u skladu sa Ustavom RS (2006, 2021). Član 200. Ustava RS propisuje ko, pod kojim uslovima i na koji način može da proglasi vanredno stanje, ali se prilikom proglašenja vanrednog stanja 2020. godine odstupilo od ove ustavne odredbe. Da bismo uporedili proceduru propisanu Ustavom RS sa načinom na koji je ono bilo uvedeno, na ovom mestu navodimo čitav tekst člana 200. koji glasi:

Kada javna opasnost ugrožava opstanak države ili građana, Narodna skupština proglašava vanredno stanje.

Odluka o vanrednom stanju važi najduže 90 dana. Po isteku ovog roka, Narodna skupština odluku o vanrednom stanju može produžiti za još 90 dana, većinom od ukupnog broja narodnih poslanika.

Za vreme vanrednog stanja, Narodna skupština se sastaje bez posebnog poziva i ne može biti raspuštena.

Proglašavajući vanredno stanje Narodna skupština može propisati mere kojima se odstupa od Ustavom zajemčenih ljudskih i manjinskih prava.

Kad Narodna skupština nije u mogućnosti da se sastane, odluku o proglašenju vanrednog stanja donose zajedno predsednik Republike, predsednik Narodne skupštine i predsednik Vlade, pod istim uslovima kao i Narodna skupština.

Kad Narodna skupština nije u mogućnosti da se sastane, mere kojima se odstupa od ljudskih i manjinskih prava može propisati Vlada, uredbom, uz supotpis predsednika Republike.

Mere odstupanja od ljudskih i manjinskih prava koje propišu Narodna skupština ili Vlada važe najduže 90 dana, a po isteku ovog roka mogu se obnoviti pod istim uslovima.

Kad odluku o vanrednom stanju nije donela Narodna skupština, Narodna skupština je potvrđuje u roku od 48 sati od njenog donošenja, odnosno čim bude u mogućnosti da se sastane. Ako Narodna skupština ne potvrdi ovu odluku, odluka prestaje da važi završetkom prve sednice Narodne skupštine održane po proglašenju vanrednog stanja.

Kad mere kojima se odstupa od ljudskih i manjinskih prava nije propisala Narodna skupština, Vlada je dužna da uredbu o merama odstupanja od ljudskih i manjinskih prava podnese na potvrdu Narodnoj skupštini u roku od 48 sati od njenog donošenja, odnosno čim Narodna skupština bude u mogućnosti da se sastane. U suprotnom, mere odstupanja prestaju da važe 24 sata od početka prve sednice Narodne skupštine održane po proglašenju vanrednog stanja.

Prvo pitanje je **da li je u trenutku proglašenja vanrednog stanja bio ispunjen uslov za njegovo uvođenje**, odnosno da li je u tom trenutku javna opasnost ugrožavala opstanak države ili građana. Na dan kada je proglašeno vanredno stanje, po zvaničnim podacima je ukupan broj zaraženih iznosio 48, dok preminulih od posledica zaražavanja COVID-19 virusom još nije bilo (Vlada republike Srbije, 2020, 15.03). U nekim kasnijim periodima kada su brojevi zaraženih i preminulih u Srbiji mesecima bili neuporedivo viši,⁵⁸ to nije bio dovoljan povod za ponovno proglašavanje vanrednog stanja, a ponekad čak ni za uvođenje novih mera ili pooštavanje onih koje su tada bile na snazi. Na osnovu poređenja brojeva zaraženih i umrlih proizlazi da je pandemija kao „javna opasnost koja ugrožava opstanak države ili građana“ u početku, dok su pomenuti brojevi bili niski, smatrana dovoljno ozbiljnom za uvođenje vanrednog stanja, ali ne i u kasnijim periodima kada je broj zaraženih na dan ponekad bio i 400 puta veći od ukupnog broja zaraženih tokom deset dana od registrovanja prvog slučaja zaraze do uvođenja vanrednog stanja. Ako pođemo od tog kriterijuma, logičan ishod bi bio ili da vanredno stanje, bar u trenutku kada je uvedeno, nije ni trebalo da bude proglašeno, ili da ga je trebalo proglašavati i kasnije bar tokom perioda najvećeg zaražavanja i umiranja od COVID-a.

Sledeće pitanje je **da li je uvođenje vanrednog stanja bilo neophodno i opravdano za nošenje sa pandemijom**, ili je to moglo da bude postignuto i uvođenjem određenih restriktivnih mera ali bez proglašavanja vanrednog stanja. Da bi bile smatrane opravdanim razlogom za uvođenje vanrednog stanja, postojeće okolnosti moraju

⁵⁸ Prema zvaničnim podacima, krajem 2020. kao i početkom 2022. godine brojevi dnevno zaraženih su izražavani u petocifrenim brojevima, a rekodan broj od oko 19.000 zaraženih je dostignut u januaru 2022. godine; broj umrlih od posledica COVID-a u tim periodima je po nekoliko nedelja uzastopno iznosio između 50 i 60 ljudi.

da predstavljaju realnu i neposrednu opasnost po organizovani život zajednice, pri čemu uobičajene mere ili ograničenja nisu dovoljni da opasnost otklone. Međunarodni pakt o građanskim i političkim pravima (UN, 1966/1976), čija je članica i Srbija, u članu 4. propisuje da države ugovornice mogu preduzimati mere kojima se ukidaju njihove obaveze garantovanja ljudskih prava propisanih Paktom, s tim da te mere ne mogu biti nespojive sa drugim obavezama država po međunarodnom pravu. Mere koje se uvode ne smeju biti diskriminatorne, a država koja ih uvodi ne sme da odstupa od izvesnih (neopozivih) prava koja su taksativno nabrojana (pravo na život, zabrana torture i svirepog, nečovečnog i ponižavajućeg postupanja, zabrana ropstva, zabrana zatvaranja lica zbog nemogućnosti izvršenja ugovornih obaveza, pretpostavka nevinosti i zabrana retroaktivnog dejstva krivičnog zakona, pravo na zaštitu pravne ličnosti čoveka, i sloboda misli, savesti i veroispovesti).

Za Srbiju kao članicu Saveta Evrope po ovom pitanju su od značaja i odredbe Evropske konvencije o ljudskim pravima (Savet Evrope, 1950). Član 15. Konvencije propisuje da u doba rata ili druge javne opasnosti koja prethodi opstanku nacije strana ugovornica može da preduzme mere koje odstupaju od njenih obaveza po Konvenciji, ali u meri koja je nužna s obzirom na situaciju. Mere ograničenja ne smeju da budu u neskladu sa drugim međunarodnom obavezama te zemlje, a neka od prava zajemčenih Konvencijom (pravo na život, zabrana torture, zabrana ropstva i pravo na pravično suđenje) ne mogu biti ograničena ni u vanrednom stanju. Zanimljivo je da prvi nacrt Konvencije nije sadržao odredbu o derogiranju prava koja ona garantuje, već je ona dodata naknadno na intervenciju Ujedinjenog Kraljevstva (Bianku, L. i dr., 2020, str. 142.). Do 30. avgusta 2020. je 10 od 47 članica Saveta Evrope iskoristilo pravo na derogaciju izvesnih ljudskih prava zbog pandemije (Albanija, Jermenija, Estonija, Gruzija, Letonija, Severna Makedonija, Moldavija, Rumunija, San Marino i Srbija). (Bianku, L. i dr., 2020, str. 143.). I iz ovog podatka se može videti da većina zemalja, i pored toga što je opasnost koja je pretela bila ista za sve, kao i pored potrebe uvođenja određenih mera radi suzbijanja širenja zaraze, nije smatrala nužnim da zbog toga uvodi i vanredno stanje na svojoj teritoriji. Dakle, i iz tog ugla se može tvrditi da uvođenje vanrednog stanja u Srbiji nije bilo neophodno da bi se, bar u trenutku kada je uvedeno, mogle primeniti i izvesne mere ograničenja ljudskih prava radi suzbijanja pandemije.

Konačno, u Srbiji postoje dva zakona koja se odnose baš na ovakve situacije, i koja su mogla (i morala!) biti primenjena i u slučaju ove pandemije bez obaveznog uvođenja vanrednog stanja: Zakon o zaštiti stanovništva od zaraznih bolesti (2016), kojim se utvrđuju organi nadležni za postupanje u slučaju pojave takvih bolesti (uključujući i pandemije), i koje mere ograničenja prava mogu biti uvedene radi zaštite zdravlja stanovništva, i Zakon o smanjenju rizika od katastrofa i upravljanju vanrednim situacijama (2018), kojim se, između ostalog, uređuju i mere za smanjenje rizika od katastrofa (koje opet uključuju i pandemije), prava i obaveze građana i državnih organa, i upravljanje vanrednim situacijama. Mišljenja stručnjaka se razlikuju u pogledu toga da li je trebalo proglašavati vanredno stanje ili je, umesto toga, bilo dovoljno proglasiti vanrednu situaciju (Jovanović, A., 2020). Na tvrdnju predstavnika izvršne vlasti da je proglašenje vanredne situacije bilo neophodno da bi se na suzbijanju epidemije mogla angažovati i vojska, Rakić Vodinelić ukazuje da je to moglo biti učinjeno i bez vanrednog stanja, jer je na osnovu Zakona o sprečavanju rizika u katastrofama i vanrednim situacijama moguće, osim policije, angažovati i vojsku (Rakić Vodinelić, 2020, 16. mart).

U teoriji ne postoje jasni i opšteprihvaćeni kriterijumi za razlikovanje vanrednog stanja i vanredne situacije. Obično se navodi da je opasnost koja zahteva uvođenje vanrednog stanja intenzivnija i obimnija, i da ugrožava opstanak države i građana u njoj, dok je u slučaju vanredne situacije opasnost manjeg intenziteta i ugrožava bezbednost, ali ne i sam opstanak države i građana; ili da se u slučaju vanredne situacije radi o manjem broju dramatično izmenjenih okolnosti koje zahtevaju primenu vanrednih mera, dok u slučaju vanrednog stanja dolazi do promena velikog broja okolnosti koje po pravilu zahtevaju i daleko radikalnija odstupanja od redovnog pravnog režima i uvođenje drastičnijih i brojnijih vanrednih mera nego što je to potrebno u slučaju uvođenja vanredne situacije. Ovome bismo dodali i da se u praksi vanredna situacija može proglasiti i zbog opasnosti koja preta na relativno malom delu teritorije jedne zemlje (npr. samo u jednoj opštini), dok se vanredno stanje, zbog opasnosti koja ugrožava opstanak države i naroda, po pravilu proglašava u čitavoj zemlji ili na nekom većem delu njene teritorije (npr. na delu teritorije koji želi da se otcepi od te države). Takođe, potrebno je istaći i da je zbog propisanih procedura vanrednu situaciju daleko lakše uvesti nego vanredno stanje, kao i da su u vanrednoj situaciji u prin-

cipu dopuštena manja ograničenja prava i sloboda od onih koje se primenjuju u vanrednim stanjima. Zbog relativno nejasnih kriterijuma za njihovo razlikovanje, u praksi opredeljenje za jedno ili drugo rešenje zavisi od ocene nadležnih organa, poželjno bi bilo kvalifikovane i zasnovane na bitnim i potpunim činjenicama, o tome kolika je u konkretnom slučaju opasnost koja preti, i jesu li za njeno otklanjanje potrebna znatnija odstupanja od redovnog pravnog režima ili se to može postići i manjim odstupanjima od njega. Nije uvek lako doneti odgovarajuću odluku o tome, ali za razliku od teorije u kojoj rasprave o spornim pitanjima mogu da traju i decenijama bez jasnog ishoda, u praksi se odluka često mora doneti u relativno kratkom roku i na osnovu raspoloživih, često nedovoljnih, pa i neproverenih ili pogrešnih informacija koje su poznate i dostupne u trenutku odlučivanja. Dakle, u pravnom sistemu Srbije postoje i drugi propisi koji se odnose na situaciju pandemije, čija bi primena bila dovoljna za uvođenje određenih ograničenja ljudskih prava. Ova činjenica sugeriše da uvođenje vanrednog stanja u Srbiji nije bilo nužno, odnosno da su željeni ciljevi mogli biti postignuti i uz manja zadiranja u ljudska prava od onih koja su tada primenjena u Srbiji. Ipak, imajući u vidu da se u trenutku donošenja odluke veoma malo znalo o samom virusu i o posledicama koje prouzrokuje, a ništa o tome kako se leči, i da je opasnost bila jasna i očigledna, smatramo da je za proglašenje vanrednog stanja postojao validan pravni osnov, odnosno da njegovo proglašenje nije bilo protivustavno po tom osnovu. Sasvim je drugo pitanje da li je to rešenje, iako dopušteno, bilo i jedino i najbolje, odnosno da li je bilo nužno.

Sledeće pitanje je **da li je sam postupak proglašenja vanrednog stanja bio u skladu sa Ustavom RS**. Ono je proglašeno na osnovu čl. 200. st. 5. Ustava od strane Predsednika Narodne skupštine, Predsednika republike i Predsednika Vlade. U vezi sa tim sporne su najmanje dve stvari: a) u odluci nije izričito naveden osnov za proglašenje vanrednog stanja; b) Da li je bilo osnova za to da vanredno stanje ne proglasi Narodna skupština RS kao što to nalaže Ustav RS, već pomenuta tri predsednika, što je alternativan način koji dopušta Ustav ali pod određenim vrlo restriktivnim uslovima.

a) Odluka o uvođenju vanrednog stanja (2020) sadrži samo pozivanje na propis o nadležnosti (član 200. st. 5. Ustava), i izreku. U samoj odluci nije naveden nikakav osnov za proglašenje vanrednog stanja, što je od ključnog značaja za ocenu da li je u konkretnom

slučaju postojao valjan razlog za to, odnosno da li je proglašenjem vanrednog stanja prekršen Ustav RS. Iz konteksta u kom je odluka doneta sledi da je osnov za uvođenje vanrednog stanja bila pandemija, odnosno potreba da se preduzmu vanredne mere kako bi njene posledice po zdravlje i život građana bile umanjene. Međutim, otvoreno je pitanje da li su u konkretnom slučaju zaista postojali potrebni pravni i drugi preduslovi da bi pandemija mogla da bude osnov za proglašenje vanrednog stanja.

SZO je proglasila stanje pandemije 11. marta 2020. godine. Na osnovu toga organi konkretnih država mogu da proglase takvo stanje i na svojim teritorijama, i da na osnovu toga, ako su za to ispunjeni i eventualni dodatni uslovi, uvedu vanredno stanje. Dosledno poštovanje principa vladavine prava zahtevalo je da tako bude učinjeno i u Srbiji: da bi pandemija mogla da bude osnov za proglašenje vanrednog stanja prethodno je moralo biti utvrđeno postojanje pandemije (ili bar epidemije). Pet dana pre proglašenja vanrednog stanja Vlada RS je donela Odluku o proglašenju bolesti COVID-19 izazvane virusom SARS-CoV-2 zaraznom bolešću (2020, 10. mart), kojom se COVID-19 definiše kao „zarazna bolest čije je sprečavanje i suzbijanje od interesa za Republiku Srbiju“, ali ne i kao epidemija ili pandemija. Zatim je 15. marta proglašeno vanredno stanje, a epidemija iste bolesti je proglašena naredbom ministra zdravlja tek četiri dana nakon uvođenja vanrednog stanja (2020, 19. mart). Iako deluje da nekoliko dana razlike ne igra neku bitnu ulogu, smatramo da je u slučaju proglašenja vanrednog stanja učinjena „greška u koracima“. Iz opisanog redosleda usvajanja navedenih podzakonskih akata sporno je da li je u trenutku proglašenja vanrednog stanja postojao valjan pravni osnov za to. Naime, „zarazna bolest čije je sprečavanje i suzbijanje od interesa za Republiku Srbiju“ svakako nije isto što i epidemija te zarazne bolesti. Da bi pandemija bila osnov za uvođenje vanrednog stanja (a za to nije bilo nikakvog drugog razloga), prethodno je na teritoriji Srbije morala biti proglašena pandemija/epidemija. Međutim, u trenutku kada je vanredno stanje proglašeno u Srbiji nije bila proglašena ni epidemija niti pandemija. Iz toga proizlazi da u trenutku kada je vanredno stanje uvedeno nije postojao valjan osnov za njegovo uvođenje, pa ono nije ni moglo biti proglašeno tada već samo nakon proglašenja pandemije.

b) Ustav Srbije u čl. 200. utvrđuje da vanredno stanje proglašava Narodna skupština, a ako ona nije u mogućnosti da se sa-

stane vanredno stanje proglašavaju zajedno čelnici najviših državnih organa – predsednik Republike, predsednik Narodne skupštine i predsednik Vlade. U slučaju da je vanredno stanje proglašeno na potonji način, Skupština mora da potvrdi tu odluku u roku od 48 sati od donošenja, odnosno čim bude u mogućnosti da se sastane. Ako Skupština ne potvrdi tu odluku, ta odluka (pa samim tim i vanredno stanje) prestaje da važi po završetku prve sednice Skupštine održane po proglašenju vanrednog stanja. Po proglašenju vanrednog stanja Skupština može da donese i odluku o uvođenju mera kojima se odstupa od ljudskih prava i sloboda zajemčenih Ustavom, a ako ona ne može da se sastane takvu odluku donosi Vlada uz supotpis Predsednika republike. Uz citirani član Ustava RS, sa stanovišta ustavnosti postupka proglašenja vanrednog stanja relevantan je i čl. 106 Ustava koji glasi:

„Narodna skupština se sastaje u dva redovna zasedanja godišnje.

Prvo redovno zasedanje počinje prvog radnog dana u martu, a drugo redovno zasedanje počinje prvog radnog dana u oktobru. Redovno zasedanje ne može trajati duže od 90 dana.

Narodna skupština sastaje se u vanredno zasedanje na zahtev najmanje jedne trećine narodnih poslanika ili na zahtev Vlade, sa unapred određenim dnevnim redom.

Narodna skupština sastaje se bez poziva posle proglašenja ratnog ili vanrednog stanja.”

Iako je Narodna skupština normalno održala sednicu svega nekoliko dana pre uvođenja vanrednog stanja, organi vlasti u Srbiji, uprkos odredbama članova 106. i 200. Ustava RS, nisu smatrali da treba održati i sednicu Skupštine na kojoj bi bilo proglašeno vanredno stanje u skladu sa Ustavom. Umesto toga, kao izgovor za odstupanje od Ustavnih odredbi iskorišćena je Naredba o zabrani okupljanja u Republici Srbiji na javnim mestima u zatvorenom prostoru (2020, 13. mart) koju je 11. marta 2020. godine doneo ministar zdravlja (stupila na snagu 13. marta 2020), a kojom su bila zabranjena javna okupljanja više od 100 ljudi na teritoriji Srbije na javnim mestima u zatvorenim prostorima. Na osnovu te naredbe (kasnije menjane i dopunjavane više puta) Narodna skupština se (i pored toga što je izričito propisano da se ona u slučaju proglašenja vanrednog stanja sastaje bez poziva!), nije sastajala gotovo sve vreme trajanja vanrednog stanja, pa je to iskorišćeno da se primeni alternativni način proglašene-

nja vanrednog stanja, bez Skupštine. Međutim, i u tom slučaju je po Ustavu takva odluka morala biti razmotrena u Skupštini da bi je ona potvrdila ili odbila da je potvrdi, i to u roku od 48 sati od donošenja ili na prvoj narednoj sednici čim bude moguće da se Skupština sastane. Opozicioni poslanici su ubrzo po proglašenju vanrednog stanja podneli zahtev da se sazove hitna sednica skupštine da bi, kako to ustav propisuje, potvrdila ili odbila da potvrdi proglašenje vanrednog stanja, ali je 23. marta 2020. Predsednica Skupštine odbila taj zahtev. Narodna skupština se prvi put od uvođenja vanrednog stanja sastala tek 29. aprila 2020., nedelju dana pre nego što je ono ukinuto, i tek je tada usvojila po Ustavu neophodnu Odluku o potvrđivanju odluke o proglašenju vanrednog stanja (2020). Budući da je po članovima 106. i 200. Ustava posle proglašenja vanrednog stanja Narodna skupština praktično u stalnom zasedanju, da u tom periodu ne može biti raspuštena, i da nije bilo prepreka da sednica Skupštine bude održana uz preduzimanje odgovarajućih preventivnih mera, postoje ozbiljni argumenti za tvrdnju da postupak proglašenja vanrednog stanja nije bio u skladu sa Ustavom RS.

Implikacije ovakvih prečica i odstupanja od Ustava i zakona u donošenju važnih odluka (koje su, između ostalog, osnov i za suspenziju ustavom garantovanih ljudskih prava), su veoma opasne i dalekosežne. One jasno ukazuju na autoritarni karakter režima. U Srbiji, u kojoj se ljudska prava svakodnevno krše i u redovnim okolnostima, a nivo njihovog uživanja je iz godine u godinu sve niži (na šta nedvosmisleno, već godinama unazad, ukazuju i izveštaji svih relevantnih međunarodnih organizacija koje prate stanje ljudskih prava u svetu), bilo je sasvim očekivano da vlasti uvedu vanredno stanje čim im se za to ukaže povod. Tomić ukazuje na postojanje velike pravne praznine u Ustavu jer on ne određuje, čak ne dopušta ni da se nasluti, koji organ(i) cenit/e da li u konkretnom kritičnom momentu Skupština može ili ne može da se sastane. Usled toga, odluku o tome donosi „triling visokih funkcionera“ koji tvori ad hoc „rezervno“ telo, i koji (ne)ustavno povlači dva krupna poteza: prosuđuje da Skupština ne može da se sastane, a zatim objavljuje početak jedne izuzetne pravno-političke društvene situacije neizvesnog trajanja: podvrgavanje vanrednom ustavnom režimu koji se oslanja prvenstveno na policiju i vojsku, upadljivo rizičnom po ljudska prava i slobode, pri čemu Skupština ostaje izvan svega toga. (Tomić, 2020, 26. mart). U tom periodu Vlada je praktično svojim uredbama „uz supotpis pred-

sednika Republike“ i drugim podzakonskim aktima nesmetano, bez odgovarajuće kontrole i ograničenja, donosila odluke kojima se suspenduju ustavna prava. Rakić Vodinelić je u jednom tekstu uporedila stanje u Srbiji sa onim koje Giorgio Agamben opisuje u svojoj knjizi „Vanredno stanje“ (Agamben, 2005), koji definiše suverena kao onog „ko može da prevede društvo iz pravnog u vanpravno, čisto faktičko stanje, ko može da suspenduje ustav i da podanicima vlada dekretima koje donosi mimo ustava i bez obzira na ustav“. U takvoj situaciji „podanici žive tek goli život, lišeni gotovo svih prava“ (Rakić Vodinelić, V., 2020, 17. april).

Ustavnom sudu Srbije je tokom trajanja vanrednog stanja bilo upućeno više od dvadeset inicijativa za ocenu ustavnosti, u kojima su navođeni različiti razlozi zbog kojih podnosioci smatraju da je vanredno stanje uvedeno protivno ustavu. Ako je ikada određeni vremenski period i ono što se dešavalo tokom njega zahtevao brzo delovanje Ustavnog suda u ulozi kontrolora ustavnosti akata i radnji nosilaca visokih državnih funkcija, to je bilo u vreme vanrednog stanja u Srbiji; međutim, Ustavni sud u tom periodu nije doneo nikakvu odluku ni po jednoj od tih inicijativa. Dve nedelje nakon ukidanja vanrednog stanja Ustavni sud se oglosio o inicijativama o ustavnosti uvođenja vanrednog stanja rešenjem kojim su sve inicijative odbacene (bez navođenja podnosilaca), jer je našao da razlozi navedeni u inicijativama ne ukazuju ne neustavnost uvođenja vanrednog stanja. (Ustavni sud RS, 2020, 22. maj).

Sporne mere ograničenja ljudskih prava radi suzbijanja pandemije

Tokom trajanja vanrednog stanja sve uredbe koji se tiču COVID-19 virusa donosila je Vlada uz supotpis Predsednika republike, a izvršna vlast je donosila i sve ostale podzakonske akte kojima se nameću obaveze i ograničavaju ljudska prava građana. Nakon proglašenja vanrednog stanja Vlada je istog dana, 15. marta, usvojila i Uredbu o merama za sprečavanje i suzbijanje zarazne bolesti COVID-19 (2020-2021), koja je od tada mnogo puta menjana i dopunjavana. Dan kasnije usvojena je i Uredba o merama za vreme vanrednog stanja (2020) koja je menjana i dopunjavana 11 puta u periodu od nepuna dva meseca. Vlada je važenje određenih delova potonje uredbe, iako to protivreči već i samom njenom nazivu, produžila i

nakon ukidanja vanrednog stanja donošenjem tri odluke kojima su neke od mera primenjivanih tokom vanrednog stanja u ublaženom obliku zadržane i po njegovom prestanku: [Odluke o ublažavanju mere ograničenja kretanja tokom vanrednog stanja \(2020\)](#), [Odluke o ublažavanju mera zabrane obavljanja javnog prevoza putnika za vreme vanrednog stanja \(2020\)](#), i [Odluke o ublažavanju mera za vreme vanrednog stanja - dozvola kretanja u parkovima i na javnim površinama namenjenim za rekreaciju i sport građana \(2020\)](#). Produženo je važenje i nekih drugih akata donetih tokom vanrednog stanja (Unija poslodavaca Srbije, 2020, 05. jul). U prethodne dve godine do danas je u cilju suzbijanja pandemije u Srbiji usvojeno preko 120 pravnih akata, većinom podzakonskih (Paragraf, 2021, 08. februar), pri čemu su mnogi od njih više puta menjani i dopunjavani.

Nije sporno da u vanrednim situacijama koje po međunarodnim standardima predstavljaju opasnost po državu i građane, uključujući tu i epidemije/pandemije, izvesna ljudska prava mogu biti ograničena radi sprečavanja odnosno umanjenja posledica većeg zla koje preti. Ono što može da bude sporno je da li su te mere dopuštene, opravdane i proporcionalne. Ustav Srbije u članu 19. propisuje da je svrha ustavnih jemstava ljudskih i manjinskih prava „očuvanje ljudskog dostojanstva i ostvarenje pune slobode i jednakosti svakog pojedinca u pravednom, otvorenom i demokratskom društvu, zasnovanom na načelu vladavine prava“. Uz to član 20. Ustava, između ostalog, propisuje da su pri ograničavanju ljudskih i manjinskih prava garantovanih ustavom državni organi dužni 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, dok se dostignuti nivo ljudskih i manjinskih prava ne može smanjivati. Član 202. Ustava propisuje da mere ograničenja prava u vanrednom stanju mogu biti uvedene samo u obimu koji je neophodan, i ne smeju da dovedu do diskriminacije na osnovu rase, pola, jezika, veroispovesti, nacionalne pripadnosti ili društvenog porekla. Isti član i u vanrednim stanjima izričito zabranjuje stavljanje van snage čak 17 grupa taksativno nabrojanih prava i sloboda (znatno više nego što to zahtevaju PGP ili Evropska konvencija o ljudskim pravima), i to: dostojanstva i prava na slobodan razvoj ličnosti; prava na život; nepovredivosti fizičkog i psihičkog integriteta; zabrane ropstva, položaja sličnog ropstvu i prinudnog

rada; poštovanja dostojanstva lica lišenih slobode; prava na pravično suđenje; pravne sigurnosti u kaznenom pravu; prava na pravnu ličnost; prava na državljanstvo; slobode misli, savesti i veroispovesti; prava na prigovor savesti; slobode izražavanja nacionalne pripadnosti; zabrane izazivanja rasne, nacionalne i verske mržnje; prava na sklapanje braka i ravnopravnosti supružnika; slobode odlučivanja o rađanju; prava deteta; i zabrane nasilne asimilacije. (Ustav RS, 2006).

Treba imati u vidu i da su ljudska prava ponekad tako isprepletena i povezana da ograničavanje jednih (čije je ograničavanje dopušteno) takođe posredno onemogućava ili znatno otežava uživanje i nekih drugih prava i sloboda koja formalno nisu suspendovana, pa čak i kada je njihovo ograničavanje izričito zabranjeno i u vanrednim stanjima (npr. ograničavanje slobode kretanja i okupljanja negativno utiče i na ostvarivanje niza ekonomskih, socijalnih i kulturnih prava) (Teofilović, 2021, str. 155-156). S obzirom na navedene odredbe Ustava, pojedine mere primenjivane u Srbiji radi suzbijanja širenja zaraze su sporne, pre svega sa stanovišta njihove opravdanosti i proporcionalnosti. U daljim razmatranjima navedena su neka od spornih pitanja povezana sa ograničenjima ljudskih prava u Srbiji tokom pandemije COVID-19.

Status Kriznog štaba

Nešto pre uvođenja vanrednog stanja Vlada Srbije je zaključkom od 13. marta 2020. osnovala Krizni štab (KŠ) kao savetodavno telo koje će upravljati krizom tokom pandemije (Vlada Srbije, 2020.a i 2020.b, 13. mart). Međutim, zaključak o osnivanju KŠ nikada nije bio objavljen u Služenom glasniku RS, pa je on zapravo zvanično osnovan tek 7,5 meseci kasnije, u oktobru 2020. (Odluka o obrazovanju Kriznog štaba za suzbijanje zarazne bolesti COVID-19, 2020, 30. oktobar). Zbog takve nepažnje sve preporuke i odluke o merama koje su do kraja oktobra 2020. donošene i javnosti saopštavane u ime KŠ, uključujući i one donete tokom trajanja vanrednog stanja, su suštinski bile odluke tela čija je legalnost i legitimnost pod velikim znakom pitanja.

Treba dodati i da su uloga i delovanje KŠ ubrzo po ukidanju vanrednog stanja, još u junu 2020., teško kompromitovani po objavljivanju otkrića Istraživačke mreže BIRN da se brojevi umrlih od posledica COVID-19 zaraze koje je Vlada saopštavala javnosti od po-

četka aprila 2020. razlikuju od stvarnih brojeva koji su znatno viši (BIRN, 2020, 6. jul). To je otkriveno poređenjem zvaničnih zbirnih brojeva koje je svakodnevno saopštavao KŠ sa brojevima iz pojedinačnih dnevnih izveštaja jednog dela zdravstvenih ustanova (onih koje su takve podatke saopštavale, jer to nisu činile sve), koje je pokazalo da su u periodu od oko 2 meseca dostupni realni brojevi višestruko veći od onih koji su zvanično iznošeni. Vlasti su nastavile da saopštavaju podatke, ali od sredine 2020. godine jačaju sumnje da se zvaničnim podacima manipuliše iz određenih razloga (npr. da bi bilo omogućeno održavanje izbora za republičku skupštinu zakazanih za 21. jun 2020.) (021.rs, 2020, 27.06.), što je drastično umanjilo autoritet KŠ. Ministar zdravlja je u maju 2021. godine obrazovao posebnu komisiju za analizu smrtnih ishoda uzrokovanih bolešću COVID-19 (Ministarstvo zdravlja RS, 2021), radi revizije svih slučajeva umrlih lica od izbijanja pandemije do kraja 2020. godine da bi utvrdila što tačniji broj onih koji su u tom periodu umrli od posledica COVID-19. Njen izveštaj je pokazao da su brojevi umrlih od ove bolesti zaista višestruko veći od onih koje saopštavaju vlasti: dok je po zvaničnim podacima do kraja 2020. godine od COVID-19 umrlo 3.130 ljudi, Komisija je utvrdila da je broj umrlih u tom periodu iznosio 10.356 (BBC News, 2021, 30. jun). Nije ponuđeno logično objašnjenje velike razlike između zvaničnih i stvarnih podataka, ali je bilo jasno da nije u pitanju razlika u metodologiji, kako su ranije tvrdili predstavnici Vlade i KŠ (Jovanović, N., 2021, 12. oktobar). Međutim, nalazi Komisije se nisu odrazili na zvanične podatke koji su i dalje nastavili da prikazuju raniji umanjeno brojeve umrlih koji je opovrgnut, pa je zvanični broj umrlih dostigao broj utvrđen od strane Komisije tek u novembru 2021. godine. I početkom 2022. epidemiolozi tvrde da su stvarni brojevi i dalje nekoliko puta viši od onih zvanično prezentovanih javnosti (Radovanović, 2022, 19. januar). To je verovatno i jedan od razloga zbog kojih je u Srbiji, i pored dovoljnog broja različitih vakcina koje su pribavljane od početka 2021. godine, odziv na vakcinaciju protiv COVID-19 ostao nezadovoljavajući, i tek je nedavno premašio polovinu ukupnog stanovništva (Gočanin, S., 2021, 08. jul; Vlada republike Srbije, 2021, 31. oktobar).

Osim toga, Zakon o slobodnom pristupu podacima od javnog značaja (2004) u članu 4. uspostavlja neoborivu zakonsku pretpostavku po kojoj opravdani interes javnosti da zna (podatke u posedu vlasti) postoji uvek kada se radi o informacijama kojima raspolaže

organ vlasti koje se odnose na ugrožavanje, odnosno zaštitu zdravlja stanovništva i životne sredine. Sledi da su odgovorni za prekrajanje podataka kršili i taj zakon, a tako možda izvršili i izvesna krivična dela.

Kritike su upućivane i zbog toga što KŠ kao telo nije predviđen ni Ustavom ni bilo kojim zakonom koji ima veze sa pandemijom, pa se od samog početka njegovog delovanja postavljalo pitanje legalnosti i opravdanosti obrazovanja takvog tela. Vlada je kao pravni osnov za njegovo osnivanje navela neke članove Zakona o vladi (2005), ali je ostalo nerazjašnjeno zašto je KŠ uopšte formiran kada po Zakonu o zaštiti stanovništva od zaraznih bolesti (2020), koji je *lex specialis* u odnosu na postupanje u uslovima epidemije, koordinaciju aktivnosti i poslove koji su bili povereni KŠ treba da vrše Zavod za javno zdravlje Srbije i Republička stručna komisija za zaštitu stanovništva od zaraznih bolesti koju formira Ministar zdravlja, dok po Zakonu o smanjenju rizika od katastrofa i upravljanju vanrednim situacijama (2018) u takvim slučajevima aktivnosti i mere osmišljava Nacionalna platforma za smanjenje rizika od katastrofa koju čini Republički štab za vanredne situacije i u čijem radu učestvuju i predstavnici akademske zajednice, lokalne samouprave, organizacija civilnog društva i drugi subjekti sistema smanjenja rizika od katastrofa. Dakle, i pored toga što važeći zakoni Srbije uređuju i materiju postupanja u vanrednim situacijama kao što je pandemija, oni nisu bili primenjeni. Umesto toga pribeglo se osnivanju KŠ kao tela kome su poverena ovlašćenja koja po zakonu pripadaju drugim subjektima. Konačno, iako je KŠ u početku u javnosti doživljavao kao stručno telo koje će na osnovu analiza podataka donositi mere zasnovane na nauci i kompetentnosti donosilaca, uvid u članstvo KŠ je rano uneo sumnju u takva očekivanja: od oko 45 članova prvobitno obrazovanog KŠ (čije osnivanje nije objavljeno u Službenom glasniku RS) jednu trećinu su činili lekari različitih specijalnosti, a dve trećine političari (gotovo cela Vlada RS) i predstavnici izvršne vlasti; isti odnos je ostao i u sastavu KŠ obrazovanog u oktobru 2020.. I po donošenim merama je bilo sve očiglednije da KŠ nije stručno već pre svega političko telo. Krajem 2020. između „medicinskog dela“ i ostatka KŠ sve češće dolazi do razmimoilaženja u pogledu potrebe preduzimanja određenih mera, ali svaki put prevladava mišljenje „ostalih“, što dodatno umanjuje ionako malo poverenje u KŠ. Početkom oktobra 2021. godine predsednica Vlade je izjavila da „ne veruje u mere“ čime je praktično dotukla ono malo preostalog autoriteta KŠ, uz osnovanu sumnju da

je pri tom izvršila krivično delo Nepostupanje po zdravstvenim propisima za vreme epidemije iz čl. 248. Krivičnog zakonika RS (2005), koje izvršava onaj ko za vreme epidemije kakve opasne zarazne bolesti ne postupa po propisima, odlukama ili naredbama kojima se određuju mere za njeno suzbijanje ili sprečavanje za koje je propisana novčana kazna ili kazna zatvora do tri godine. Ukratko, uvođenje KŠ u pandemiji je doživelo potpuni fijasko, a cena se ogleda u većem broju umrlih i onih koji pate od tzv. post-kovid sindroma nego što bi to bio slučaj da je krizom bilo upravljano na kompetentan, transparentan i dosledan način.

Dopuštenost, opravdanost i proporcionalnost mera uvođenih za suzbijanje COVID-19

Kao što je već pomenuto, u poslednje dve godine je doneto preko 120 propisa koji se odnose na suzbijanje pandemije COVID-19. Tim propisima, a naročito uredbama Vlade uz supotpis Predsednika Srbije, uvođene su brojne mere koje su za cilj imale suzbijanje pandemije, ali kojima su na neki način ograničavana i ustavna prava i slobode građana. Mnogi od takvih podzakonskih akata su često menjani i dopunjavani, neki i svakih nekoliko dana. Jedna od posledica čestog menjanja mera je bila velika konfuzija i neznanje u javnosti o tome koje su od njih trenutno na snazi, čime su one gubile smisao. Većina država je uvela neke posebne mere, a istraživanje jednog instituta u Oksfordu je pokazalo da je Srbija tada (uz Hrvatsku, Sloveniju, Indiju, Pakistan, Tajland, Vijetnam, Šri Lanku, Tunis, i još nekoliko zemalja) bila među onima koje su uvele najstrože mere.

Ocena ustavnosti mera koje su primenjivane tokom vanrednog stanja polazi od pretpostavke da je to stanje bilo uvedeno na ustavan način, jer ako to nije bio slučaj tada automatski ne bi bile ustavne ni mere koje su uvođene na osnovu toga. Više mera uvedenih u Srbiji se mogu oceniti kao neproporcionalne (jer su se željeni ciljevi mogli postići i blažim sredstvima), neopravdane, neodgovarajuće, pa čak i kao nedopuštene (npr. kada su merama ograničavana neopoziva prava i slobode koji se po Ustavu i međunarodnim aktima ne mogu suspendovati ni u vanrednom stanju). U ovom delu navodimo neke najeklatantnije primere takvih mera.

Tokom čitavog trajanja vanrednog stanja sloboda kretanja je bila ograničena, nekada u dužem a nekada u kraćem trajanju. Osim

svakodnevnih zabrana izlaska van stanova i kuća za sve (osim onih kojima su izdate propusnice za kretanje i u tim periodima) u trajanju i po 14 sati na dan, već početkom aprila su zabrane izlaska periodično, obično tokom vikenda, produžavane na više dana do gotovo četvorodnevne neprekidne zabrane izlaska sredinom aprila. Neke kategorije stanovništva su i dodatno trpele. Osobama starijim od 65 godina je sloboda kretanja bila još drastičnije uskraćena: najpre im je, kao posebno ugroženoj kategoriji lica, bilo dozvoljeno da izlaze na ulicu samo od 5-10h pre podne, da bi im već nakon nekoliko dana sloboda kretanja praktično bila potpuno oduzeta i bio im je potpuno zabranjen izlazak 24h dnevno osim tokom 3 sata nedeljom od 4-7h ujutro kada im je bilo dopušteno da budu van stanova (početkom aprila produženo na 4 sata). Zbog toga su stariji građani to kratko vreme masovno provodili u redovima u prodajnim objektima, što je povećavalo opasnost od širenja zaraze među njima. Za tako duge periode potpunog oduzimanja slobode kretanja teško je naći racionalno opravdanje. Iako su stariji građani svakako bili, i jesu i dalje, najugroženiji deo populacije, nehumanost i radikalnost ove mere je u suštini predstavljala diskriminaciju starijih lica u odnosu na ostale. Imajući u vidu da ni međunarodni akti ni Ustav RS ne dopuštaju diskriminaciju po bilo kom osnovu ni u vanrednim stanjima, mere prema starijima od 65 godina su u suštini bile protivustavne, a njihovo neprekidno trajanje tokom više nedelja je te mere činilo neproporcionalnim, što je takođe u suprotnosti sa relevantnim ustavnim odredbama.

Mere koje su uvedene očito nisu bile temeljno i valjano osmišljavane, a brzina i hirovitost njihovog menjanja su jačale utisak o nasumičnom i nekompetentnom delovanju nadležnih lišenom bilo kakve institucionalne kontrole. Svakodnevne dugotrajne zabrane izlaska na ulicu su, uz uobičajene probleme sa kojima se suočavala većina građana, nekim kategorijama lica i njihovim bližnjima stvarale i dodatne nedaće - osobama sa autizmom, deci sa smetnjama u razvoju, vlasnicima kućnih ljubimaca, beskućnicima, licima koja su se vraćala u zemlju iz inostranstva kojima je povratak bio otežan a vlasti su ih stigmatizovale kao donosioce virusa, licima koja su radila „na crno“ ili na određeno (kojima je bilo znatno otežano da i dalje rade i zarađuju), samohranim roditeljima (pogotovo ako rade). Lica koja su i inače živela u teškim uslovima su uglavnom bila potpuno zanemarena, kao npr. lica koja žive u neuslovnim naseljima i

lica kojima je iz nekog razloga isključena struja pa im je bilo otežano ili nemoguće da skladište namirnice na duži rok, da se informišu o merama koje su trenutno na snazi (što je bilo od velikog značaja zbog izmena mera gotovo na dnevnoj bazi), da održavaju ličnu i higijenu onoga što unose u kuću kao važan i dostupan način prevencije zaražavanja, da komuniciraju sa drugima koje zbog situacije ne mogu da viđaju uživo, da se rasonode tokom dugih sati izolacije. Mere koje su donošene nisu bile prilagođavane specifičnim potrebama pojedinih grupa građana, pa su u odnosu na njih bile neproporcionalne, često i nesprovodive.

Tokom čitavog perioda vanrednog stanja, pa i kasnije, vlasti su ulagale velike napore da ograniče ili potpuno uskrate slobodu informisanja čak i u pogledu informacija važnih za zaštitu zdravlja stanovništva. Lekarima i zdravstvenim radnicima koji su bili u redovnom kontaktu sa obolelima je, uz represiju u vidu otkaza, suspenzija ili smena, u uslovima opšte opasnosti po zdravlje stanovništva aktivno zabranjivano da iznose u javnost informacije o opremljenosti i uslovima u kojima rade, o brojevima obolelih i umrlih i dešavanjima u zdravstvenim ustanovama. Da bi stavila pod potpunu kontrolu informacije u vezi sa pandemijom u Srbiji, Vlada je 28. marta usvojila zaključak (u „Službenom glasniku RS“ objavljen 31. marta) po kom svi relevantni izvori takve informacije moraju da daju isključivo KŠ-u, da može da ih saopštava samo predsednica vlade (kao predsednica KŠ) ili članovi KŠ koje ona ovlasti, a da se izjave neovlašćenih lica ne mogu smatrati tačnim i proverenim i mogu da proizvedu pravne posledice za širenje dezinformacija u periodu vanrednog stanja. (Zaključak vlade, 2020, 31. mart). Time je, suprotno javnom interesu i odredbama Zakona o slobodnom pristupu informacijama od javnog značaja (u koje neupitno spadaju i one koje se tiču stanja u vezi sa COVID-19) uvedena direktna i otvorena cenzura informacija od javnog značaja. Kada je dan po objavljivanju tog zaključka u „Službenom glasniku“ novinarka portala Nova.rs objavila tekst o neodgovarajućim uslovima za rad u Kliničkom centru Vojvodine u Novom Sadu (Lalić, 2020, 01. april), iste noći je bila pritvorena i zadržana u pritvoru do narednog dana, stan joj je bio pretresen, a kompjuter i još neka oprema zaplenjeni (Glas Šumadije, 2020, 02. i 04. april), a od pokretanja pravnih postupaka protiv nje se odustalo kada se ispostavilo da su informacije koje su iznete u tekstu bile istinite. Nekoliko dana kasnije pod pritiskom javnosti i medija taj zaključak je stavljen

van snage, ali je posledica takvog postupanja Vlade bila da je od samog početka krize uspostavljen odnos nepoverenja između javnosti i vlasti koji se nadalje samo produbljavao.

Pandemija je ogolila mnoge slabosti, anomalije i lošu opremljenost zdravstvenog sistema, kao i nesposobnost nadležnih vlasti da upravljaju krizom na odgovarajući način, što se negativno odrazilo i na pravo građana na zdravlje. Sve veći broj pacijenata obolelih od COVID-19 zahtevao je povećano angažovanje zdravstvenih radnika za rad sa njima (za šta ih ubrzo nije bilo dovoljno), dok je otežalo ili potpuno onemogućilo rad sa pacijentima obolelim od drugih oboljenja: zakazane operacije koje nisu hitne su morale da budu otkazane, liste čekanja na lečenje su produžavane, a kvalitet zdravstvenih usluga je generalno opadao, pa su i oboleli od mnogih drugih bolesti (akutni, hronični i onkološki pacijenti, oni koji moraju na dijalizu i sl.) postali posebno ugroženi iako nisu oboleli od COVID-19. Javni prostori su pretvarani u improvizovane COVID bolnice i centre koji su ličili na ratne bolnice, a potrebno postupanje građana u slučaju sumnje da su zaraženi je često menjano. Zdravstveni radnici, a posebno lekari-specijalisti potrebni za rad sa COVID pacijentima su, radeći u teškim uslovima, često bez pauza i odgovarajućeg odmora bili izloženi zarazi iz dana u dan. To je za posledicu imalo veliki broj zaraženih i preminulih lekara i drugog medicinskog osoblja, što su vlasti dugo pokušavale da zataškaju (Ministar zdravlja, izjava, 2021; Istinomer, 2021), a broj zdravstvenih radnika preminulih od posledica COVID-19 u Srbiji je među najvećima u svetu (Anđelković, 2021; Sindikat lekara i farmaceuta Srbije, 2022). I pored kolapsa javnog zdravstvenog sistema vlasti se nisu trudile da u borbu protiv COVID-19 uključe i privatnu lekarsku praksu. Stoga su i zdravstveni radnici, pre svega oni koji rade sa pacijentima obolelim od COVID-19, takođe veoma brzo postali posebno ugrožena kategorija građana.

Postupci vlasti kojima su tokom vanrednog stanja ukidana ili ograničavana i prava koja po ustavu ne smeju da budu ograničavana ni u vanrednim stanjima su bili posebno skandalozni. Nekim merama je direktno kršeno (neopozivo) pravo građana na pravično suđenje. Vlada i predsednik republike su 1. aprila 2020. doneli tzv. „uredbu o skype suđenjima“, po kojoj tokom vanrednog stanja suđije u prvostepenim krivičnim postupcima, ako je otežano obezbediti prisustvo optuženog koji je u pritvoru zbog opasnosti od zaraze,

mogu da odluče da se njegovo učešće obezbedi putem „tehničkih sredstava za prenos zvuka i slike“, ako je to moguće (Uredba o načinu učešća optuženog na glavnom pretresu u krivičnom postupku koji se održava za vreme vanrednog stanja proglašenog 15. marta 2020. godine, 2020, 01. april). U praksi, to je dovelo do održavanja suđenja za krivična dela putem „Skype“-a i sličnih platformi, na kojima su optuženima u nekim slučajevima izricane i višegodišnje zatvorske kazne. Među slučajevima o kojima su izvestili mediji najviše je bilo suđenja zbog kršenja zabrane izlaska ili kršenja mera izolacije, ali je nekima tako suđeno i za ranija krivična dela koja nemaju veze sa vanrednim stanjem. Mogućnost vođenja krivičnih postupaka na taj način nije bila predviđena ni u jednom relevantnom propisu, a tako je kršen princip javnosti postupka (jer takva suđenja nisu bila javna), narušena je mogućnost optuženog da lično prisustvuje i učestvuje u postupku protiv sebe, onemogućena je ili znatno otežana zaštita tajnosti komunikacije optuženog sa svojim pravnim zastupnikom. Advokatska komora je zbog toga protestovala, a u praksi su pojedine sudije, verovatno svesne rizika da takvo ograničenje prava optuženog nije dopušteno, prihvatale takvo odvijanje suđenja samo ako se optuženi sa tim saglasi.

Ustavni sud Srbije je u svojoj odluci donetoj u oktobru 2020. godine (Ustavni sud RS, 2020, 22. oktobar) razmatrao više inicijativa za ocenu ustavnosti (čiji podnosioci nisu navedeni u odluci), koje su se odnosile na pojedine mere usvajane tokom vanrednog stanja, kao i na nadležnost organa za usvajanje takvih mera. Deo tih inicijativa je osporavao tri odredbe Uredbe o merama za vreme vanrednog stanja i jednu odredbu Uredbe o prekršaju za kršenje Naredbe ministra unutrašnjih poslova o ograničenju i zabrani kretanja lica na teritoriji Republike Srbije (2020), koje su po ukidanju vanrednog stanja prestale da važe. Osporene odredbe su propisivale da se za izvesne prekršaje navedene u tim aktima može pokrenuti i dovršiti prekršajni postupak i u slučaju da je protiv učinioca pokrenut ili je u toku krivični postupak za krivično delo koje obuhvata obeležja tog prekršaja, bez obzira na zabranu iz člana 8. stav 3. Zakona o prekršajima. Time je omogućeno da se istom učiniocu za isto delo izreknu kazne i za prekršaj i za krivično delo, čime se krši princip *ne bis in idem* po kome isto lice ne može biti dva ili više puta kažnjeno za isto delo. Ustavni sud je, odlučujući o ovim inicijativama po isteku vanrednog stanja, u tački 1 Odluke utvrdio da je osporenim odredbama zaista bio

prekršen princip zabrane dvostrukog kažnjavanja, i da stoga delovi tih odredaba (podvučeni u gornjem delu pasusa) nisu bili ustavni u vreme važenja tokom vanrednog stanja (Ustavni sud RS, 2020, 22. oktobar). Pošto su te odredbe primenjivane tokom vanrednog stanja, nakon ove odluke Ustavnog suda svi pojedinačni akti doneti na osnovu tih neustavnih odredbi su praktično postali ništavi.

U tačkama 2-4. iste odluke Ustavni sud je odlučio o još nekoliko inicijativa za ocenu ustavnosti, ali nije našao da je bilo koja od njih bila opravdana. U tački 2. Sud je obustavio dalji postupak za ocenu neustavnosti i nezakonitosti odredbi člana 1a, 2. i 3. Uredbe o merama za vreme vanrednog stanja (2020), a u tački 3. je obustavio postupak za utvrđivanje neustavnosti Naredbe o ograničenju i zabrani kretanja lica na teritoriji Republike Srbije (2020), koju je doneo ministar unutrašnjih poslova „uz saglasnost“ ministra zdravlja. Konačno, u tački 4. Sud je odbacio sve zahteve za obustavu izvršenja pojedinačnih akata i radnji preduzetih na osnovu osporenih odredbi akata iz prve tri tačke odluke.

Određbe u odnosu na koje je u tački 2. odluke Ustavnog suda obustavljen postupak odnosile su se na više pitanja: nekima su uspostavljane mere koje su osporavane zbog svoje sadržine (zabrane izlaska starijim licima, tražiocima azila koji su se zatekli u Srbiji, vlasnicima kućnih ljubimaca, i dr.), a druge su osporavane zbog navodnog neustavnog prenošenja ovlašćenja za uvođenje određenih mera na ministarstva Uredbom vlade (uz supotpis predsednika republike). Sve primedbe koje su se odnosile na konkretne mere Sud je odbacio jer je našao da one nisu bile neustavne u vreme donošenja; Sud je smatrao da su sve osporene mere bile neophodne u situaciji pandemije virusa o kojem se malo znalo u trenutku donošenja mera, da su mere bile proporcionalne s obzirom na vrstu opasnosti, i da je njihova primena bila praćena da bi mere bile menjane u skladu sa trenutnom situacijom (iz potonjeg proizlazi da mere koje su odstupale od ustava, pa kasnije bile menjane i navodno uvedene u ustavne okvire, nisu bile neustavne ni pre njihovog usklađivanja sa ustavnim odredbama).

Posebno je zanimljivo pitanje ovlašćenja za donošenje mera u vreme vanrednog stanja. Nekim inicijativama je osporena ustavnost članova Uredbe o merama u vreme vanrednog stanja kojima je ovlašćenje na donošenje konkretnih mera u vanrednom stanju bilo preneto na pojedina ministarstva. Ustav propisuje da takve mere do-

nosi Narodna skupština, a u slučaju da ona ne može da se sastane mere donosi Vlada uz supotpis Predsednika republike. Ta ustavna odredba se aktivira samo izuzetno, u vanrednim i ratnim stanjima, pa stoga mora biti veoma restriktivno primenjivana. Međutim, Vlada svojom uredbom nije propisala konkretne mere i njihov obim, već je ovlastila Ministarstvo unutrašnjih poslova da uz saglasnost Ministarstva zdravlja donosi odluke o merama u pogledu prava na slobodu i bezbednost ličnosti i slobodu kretanja. Delegiranjem ovlašćenja koja i sama ima samo izuzetno (i koja stoga ne bi mogla da budu delegirana), Vlada je prekoračila ovlašćenja koja su joj poverena u vanrednim stanjima i tako izašla iz ustavnih okvira. Stoga je inicijativom zahtevano i da se Naredba ministra unutrašnjih poslova, koju je u saglasnosti sa ministrom zdravlja doneo na osnovu tako delegirane nadležnosti, a čijim su odredbama uvođene konkretne mere ograničenja, proglasi neustavnim.

Ustavni sud je, međutim, našao da ni u tom slučaju nije bilo odstupanja od ustava, navodeći sledeće razloge: u ovom slučaju nije reč o delegiranju nadležnosti, jer je Vlada uredbom, a saglasno ustavu, odredila neophodne mere odstupanja od zajemčenih prava (koje su u njenoj nadležnosti), a ministarstvima je samo “postavila konkretan operativan zadatak” (Ustavni sud RS, 2020, 20. oktobar) da, u skladu sa razvojem epidemiološke situacije i preporukama nadležnih tela i zdravstvene struke, konkretizuju mere i njihov obim (iz čega proizlazi da utvrđivanje konkretnih mera nije nadležnost već samo “konkretizacija” odredbe da ministarstva mogu da donose mere koje su neophodne). Uz to, navedeno je i da su mere donete uz navodnu prethodnu saglasnost Vlade i da je stanje redovno praćeno od strane Vlade i Predsednika republike, iako saglasnost i kontrola mera od strane vlade nisu navedeni u Ustavu kao bitni delovi postupka u kojem se utvrđuju mere ograničenja ljudskih prava u vanrednim stanjima, pa samim tim nisu ni od kakvog značaja pri oceni ustavnosti samih mera. Sud je u obrazloženju naveo i da su članovi Vlade takve odluke donosili uz njenu prethodnu saglasnost, pa je naredba ministra samo sprovedbeni akt uredbe vlade a ne izvorno i samostalno odlučivanje ministra. Sud je kao argument naveo i da pomenuta ministarstva inače, po Zakonu o policiji i Zakonu o zaštiti stanovništva od zaraznih bolesti, imaju ovlašćenja da u određenim uslovima donose suštinski i sadržinski slične mere ograničenja, pa utvrđivanje mera od strane ministarstava nije izvan njihovih redovnih nadležno-

sti; međutim, ovde se nije radilo o redovnim nadležnostima državnih organa, već o njihovim nadležnostima u vanrednom stanju, pa bi se po tom tumačenju ustavnim mogli smatrati svi opšti akti doneti u vanrednom stanju koji ne odstupaju od nadležnosti njihovih donosilaca koje oni imaju izvan vanrednog stanja, što je suprotno ustavu jer on tako nešto nigde ne propisuje. Budući da nije našao da su osporene odredbe uredbe neustavne, Sud je zaključio da ni naredba koja je doneta na osnovu te uredbe nije u suprotnosti sa ustavom (tačka 3. odluke Ustavnog suda).

U tački 4. odluke postoji nedoslednost: Sud je odbacio sve zahteve za obustavu izvršenja pojedinačnih akata i radnji preduzetih na osnovu osporenih odredbi. Međutim, Sud je povodom jedne od inicijativa ipak našao da mera ograničenja nije bila u skladu sa ustavom (kršenje zabrane višestrukog kažnjavanja za isto kažnjivo delo). Neustavnost mere bi automatski trebala da znači da su svi pojedinačni akti doneti na osnovu takve mere ništavi, ali je Sud ovakvom odlukom praktično ostavio na snazi i pojedinačne akte koji su bili doneti na osnovu odredbi za koje je utvrdio da su neustavne.

Sudija Ustavnog suda dr Korhecz Tamás je na deo odluke pod tačkama 2. i 3. podneo izdvojeno mišljenje. On je ukazao da nije sporno da Vlada i Predsednik imaju ovlašćenje da u vanrednom stanju pod određenim uslovima određuju mere ograničenja ljudskih prava, ali je sporan način i obim u kom je to učinjeno. Po Korheczu je ovde osnovno ustavnopravno pitanje da li je Vlada, koristeći svoje ustavno ovlašćenje, propisala mere odstupanja od ustavom zajemčenih ljudskih prava na ustavno-pravno prihvatljiv način, odnosno da li je ona osporenim uredbama propisala konkretne mere, ili je samo ovlasila organe državne uprave da te mere sami propišu? Korhecz je istakao da načelo podele vlasti predstavlja ustavnu prepreku koja treba da onemogući da organi uprave, pa čak i Vlada, preuzmu osnovnu funkciju Narodne skupštine, a to je nadležnost za uređivanje društvenih odnosa, i ono uz načelo ustavnosti predstavlja prepreku i za samu skupštinu da svojom voljom prenese pravo na stvaranje obavezujućih pravila ponašanja. Iako je uredbom takvo ovlašćenje izričito bilo dato nadležnim ministarstvima, pa sa formalne strane deluje da je sve u redu, spornim odredbama uredbe nije poštovano materijalnopravno ograničenje iz Zakona o državnoj upravi, prema kome organi državne uprave „ne mogu propisom određivati svoje ili tuđe nadležnosti, niti fizičkim i pravnim licima ustanovljavati prava

i obaveze koje nisu već ustanovljene zakonom“ (Zakon o državnoj upravi, član 16. stav 2.). Nova prava i obaveze se mogu propisati samo zakonom, a u vanrednom stanju izuzetno i uredbom Vlade, ali ne i upravnim propisima. Budući da su osporene norme Uredbe formulisane izuzetno uopšteno - nadležnim ministarstvima je prepušteno da odlučuju o zabrani i ograničenju kretanja, kao i da utvrđuju konkretna ograničenja i njihovu sadržinu – Korhecz smatra da je osporenim članovima uredbe u stvari određeno samo koja ljudska prava mogu biti ograničena u cilju suzbijanja pandemije, dok je utvrđivanje i uvođenje konkretnih mera, njihovo trajanje, kategorije lica na koja se odnose, i područje države na kojoj se primenjuju prepušteno organima državne uprave, čime je tim organima dato ovlašćenje koje im nikako nije moglo biti dato. Stoga po njegovom mišljenju osporene odredbe Uredbe, kao i Naredba doneta na osnovu njih, nisu bile u skladu sa Ustavom RS u vreme važenja, i da je Sud dužan da sudi na osnovu ustava i zakona jer u suprotnom postaje instrument određene politike (Korhecz, 2020, Izdvojeno mišljenje, Odluka broj IYO 45/2020).

Tokom vanrednog stanja su ograničavana i neka druga neopoziva prava koja po izričitoj odredbi Ustava ne mogu biti ograničena čak ni tokom vanrednog stanja, kao što su pravo dece razvedenih roditelja ili roditelja koji iz bilo kog razloga ne borave u istom stanu sa detetom da se tokom vanrednog stanja viđaju sa oba roditelja. Ova mera je naknadno menjana da ne bi bila u suprotnosti sa Ustavom, ali je, iako suprotna Ustavu, kao takva primenjivana do trenutka odgovarajuće izmene.

Način sprovođenja mera je ogolio i (inače uobičajena) teška kršenja principa jednakosti građana pred zakonom koju nalaže Ustav. Svakodnevna zabrana izlaska na ulice po pola dana, pa i tokom više dana uzastopno, je tokom vanrednog stanja formalno važila za sve, i mnogi građani su zbog kršenja te zabrane bili kažnjavani. Od 26. aprila 2020. godine su protiv načina upravljanja krizom započeli protesti građana širom Srbije pod nazivom „Digni glas. Bukom protiv diktature“, tokom kojih su u 20h dizali buku sa prozora i terasa stanova u kojima su bili zatvoreni. Vlastima se to nije dopalo, pa je tokom prve sednice (praktično jednopartijske) Skupštine od uvođenja vanrednog stanja (one iste sednice na kojoj je potvrđena odluka o proglašenju vanrednog stanja), jedna od tema rasprave bila i kako reagovati na te proteste. Više poslanika vladajuće koalicije je pozvalo

pristalice da odgovore na proteste tako što će svako veče od 20.30h iz svojih stanova puštati glasnu muziku (M.R.M., Danas, 2020). Isto veče su brojne grupe „nepoznatih počinitelja“, organizovanih u mnogim gradovima širom zemlje, preko zvučnika instaliranih po krovovima zgrada, gradilištima i sl. bučno puštali pogrdne slogane, na krovovima palili baklje i praktično demonstrirali silu prema građanima zatvorenim po stanovima i kućama (N1 Beograd, Beta, 2020, 29. april; Istinomer, 2020, 05. maj), što je nastavljeno i narednih dana. U toj situaciji je u nekim slučajevima nastala i konkretna opasnost od požara i fizičkih sukoba (Filipov, 2020; Marinković, 2020). Sredinom maja je protiv NN lica i poslanika vladajuće stranke, koji je snimljen kako učestvuje u jednoj od bakljada u vreme zabrane izlaska i time se javno hvalio (MONDO.rs, 2020), podneta krivična prijava Tužilaštvu za organizovani kriminal zbog sumnje da su počinili krivična dela udruživanje radi vršenja krivičnih dela, izazivanje opšte opasnosti i povreda ravnopravnosti (Rakić-Vodinelić, Hiber, Manojlović, 2020), koja je odbačena u delu koji se odnosi na udruživanje, a ostalo je prosleđeno apelacionim javnim tužilaštvima Srbije (Radio Boom 93, 2020, 08. jun). Nije poznato da je neko od tih prekršitelja kažnjen, bilo zbog nepoštovanja mera, bilo zbog narušavanja javnog reda i mira i izazivanja opšte opasnosti.

Zaključna razmatranja

Vanredno stanje u Srbiji zbog pandemije COVID-19 virusa proglašeno je na način koji je upitan sa stanovišta njegove ustavnosti. Mere koje su donošene su neretko bile proizvoljne, zasnovane u većoj meri na političkim odlukama nego na pravilima medicinske struke, loše osmišljene i loše sprovedene, neke od njih i uz diskriminaciju pojedinih kategorija stanovništva ili većine građana. Kršenja ljudskih prava i sloboda, pa čak i onih koja po izričitoj odredbi Ustava RS ne smeju da budu ograničavana, su bila svakodnevna, često i masovna. Neke od mera ograničenja ljudskih prava koje su usvajane su donosili organi koji to po Ustavu i relevantnim zakonima ne mogu da čine. Utisak je da je Ustavni sud, možda i zbog toga što u vreme uvođenja vanrednog stanja nije bilo dovoljno informacija o virusu COVID-19, svoju ulogu kontrolora ustavnosti i zakonitosti u ovom periodu shvatio kao potrebu da se opravdaju akti i mere koje su izvršne vlasti usvajale tokom vanrednog stanja. Dve analizirane odluke Suda po većem broju inicijativa za ocenu ustavnosti i zakonitosti sugerišu da

Sud nije uspeo da razvije iole doslednu i usklađenu pravnu doktrinu/doktrine o nekim, veoma osetljivim, pitanjima iz ugla ljudskih prava. Konačno, iz šireg ugla, vanredno stanje je razotkrilo nesposobnost vlasti da upravljaju ovom krizom, kao i nedostatak volje da poštuju i štite ljudska prava i slobode garantovane ustavom i međunarodnim aktima.

Literatura:

- Agamben, G. (2005). *State of Exception*. Chicago and London: The University of Chicago Press.
- Andelković, N. (2021, 12. Februar). Zašto je smrtnost zdravstvenih radnika od Kovida veća nego u zemljama regiona. *BBC News*. <https://www.bbc.com/serbian/lat/balkan-56017044>
- Bianku, L., Mole, N. i Smith, H. (2020). *Covid 19 i njegov uticaj na ljudska prava - Pregled relevantne prakse Evropskog suda za ljudska prava*, (ur. Braithwaite, B., Harby, C. i Miletić, G.). Aire centar. <https://www.rol-platform.org/wp-content/uploads/2020/10/covid-guide-bcms.pdf>
- Dimitrijević, U. (2020, 3 jul). Sve krize Kriznog štaba: Od „najsmešnijeg virusa” do „(ne) znamo šta radimo”. *BBC News*. <https://www.bbc.com/serbian/lat/srbija-53257800>
- Gočanin, S. (2021, 08. jul). Zašto je u Srbiji vakcinisano manje od 50% punoletnog stanovništva? *Radio Slobodna Evropa*. <https://www.slobodnaevropa.org/a/srbija-vakcinacija-covid19-za%C5%A1to/31348272.html>
- Kon: Postojao pritisak da se izbori održe iako je to bilo epidemiološki nepovoljno. (2020, 27. jun). *021.rs*. <https://www.021.rs/story/Izbori-2020/246956/Kon-Postojao-pritisak-da-se-izbori-održe-iako-je-to-bilo-epidemioloski-nepovoljno.html>
- Izjava Ministra zdravlja o broju preminulih lekara od COVID-19. (2021, 14. april). *Istinomer*. <https://www.istinomer.rs/izjava/preminulo-je-13-14-lekara-ostali-nisu-imali-dodirne-tacke-sa-kovid-sistemom/>
- Jovanović, A. (2020, 15. mart). Oprečna mišljenja: Vanredno stanje ili vanredna situacija u borbi protiv korone. *MOJNOVISAD.COM*. <https://www.mojnovisad.com/vesti/oprecna-misljenja-vanredno-stanje-ili-vanredna-situacija-u-borbi-protiv-korone-id32226.html>
- Jovanović, N. (2021, 12. oktobar). Potvrđena manipulacija: U 2020. godini postojale potvrde o smrti za tri puta veći broj umrlih od korone. *BIRN.RS*. <https://birn.rs/broj-umrlih-od-korone-tri-puta-veci/>
- Korhecz, T. (2020, 22. oktobar). Izdvojeno mišljenje - Odluka US broj IY0 45/2010 <http://www.pravno-informacioni-sistem.rs/Sl->

- GlasnikPortal/viewdoc?uuid=b7043d23-3778-2570-e4b5-26aa6c1a4a55&external=true
- Korona – Na osnovu kojih podataka su kreirane mere. (2020, 6. jul). *BIRN.RS*. <https://birn.rs/korona-na-osnovu-kojih-podataka-su-kreirane-mere/>
- Korona virus i Srbija: Komisija utvrdila da je 10.356 preminulih u 2020. imalo kontakt sa Kovidom-19, saopštio ministar zdravlja. (2021, 30. jun). *BBC News*. <https://www.bbc.com/serbian/lat/srbija-57667483>
- 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).
- Lalić, A. (2020, 01. april). KC Vojvodine pred pucanjem: Bez zaštite za medicinske sestre. *Nova.rs*. <https://nova.rs/vesti/drustvo/kc-vojvodine-pred-pucanjem-bez-zastite-za-medicinske-sestre/>
- Lekarska komora Srbije (2020, januar). IN MEMORIAM Covid-19. <http://www.lks.org.rs/in-memori-iam-covid-19/cid208/index/>
- Ministar zdravlja (2021, 13. april). Izjava o broju preminulih lekara od COVID-19. *Upitnik, RTS*. <https://www.rts.rs/page/tv/sr/story/20/rts-1/4327335/upitnik.html>
- Ministarstvo zdravlja RS. (2021, 27. maj). Rešenje o obrazovanju posebne komisije za analizu smrtnih ishoda uzrokovanih bolešću COVID-19. www.zdravlje.gov.rs/vest/356873/obavestenje.php
- Naredba o proglašenju epidemije zarazne bolesti COVID-19 (*Sl. glasnik RS*, br. 37/2020, 19.03.2020). <https://www.paragraf.rs/propisi/naredba-proglasenje-epidemije-zarazne-bolesti-covid-19.html>
- Naredba o zabrani okupljanja u Republici Srbiji na javnim mestima u zatvorenom prostoru (*Sl. glasnik RS*, br. 25/2020, 13.03.2020). http://domzdravlja.org.rs/story/147_naredba-o-zabrani-okupljanja
- NUNS: Ozbiljno ugrožena sloboda izražavanja, bezbednost novinara i protok informacija. (2020, 04. april). *Glas Šumadije*. <http://www.glassumadije.rs/tag/ana-lalic/>
- Odluka o obrazovanju Kriznog štaba za suzbijanje zarazne bolesti COVID-19 (*Sl. glasnik RS*, br. 132/2020). <https://www.paragraf.rs/propisi/odluka-o-obrazovanju-kriznog-staba-za-suzbijanje-zarazne-bolesti-covid-19.html>
- Odluka o potvrđivanju odluke o proglašenju vanrednog stanja (*Sl. glasnik RS*, br. 62/20, 29.04.2020.) <https://www.paragraf.rs/propisi/odluka-o-potvrdjivanju-odluka-o-proglasenju-vanrednog-stanja.html>
- Odluka o proglašenju bolesti COVID-19 izazvane virusom SARS-CoV-2 zaraznom bolešću (*Sl. glasnik RS*, br. 23/2020, 24/2020, 27/2020, 28/2020, 30/2020, 32/2020, 35/2020, 37/2020, 38/2020, 39/2020, 43/2020, 45/2020, 48/2020, 49/2020, 59/2020, 60/2020, 66/2020, 67/2020, 72/2020, 73/2020, 75/2020, 76/2020, 84/2020, 98/2020,

- 100/2020, 106/2020, 107/2020, 108/2020, 116/2020).
- Odluka o proglašenju vanrednog stanja (*Sl. glasnik RS*, br. 29/2020, 15.03.2020.) <http://www.pravno-informacioni-sistem.rs/Sl-GlasnikPortal/eli/rep/sgrs/predsednik/odluka/2020/29/1/reg>
- Odluka o ublažavanju mera za vreme vanrednog stanja - dozvola kretanja u parkovima i na javnim površinama namenjenim za rekreaciju i sport građana (*Sl. glasnik RS*, br. 63/2020, 30.04.2020).
- Odluka o ublažavanju mera zabrane obavljanja javnog prevoza putnika za vreme vanrednog stanja (*Sl. glasnik RS*, br. 63/2020, 30.04.2020).
- Odluka o ublažavanju mere ograničenja kretanja tokom vanrednog stanja (*Sl. glasnik RS*, br. 63/2020, 30.04.2020).
- Odluka o ukidanju vanrednog stanja (*Sl. glasnik RS*, br. 65/2020, 06.05.2020). <https://www.pravno-informacioni-sistem.rs/SlGlasnikPortal/eli/rep/sgrs/skupstina/odluka/2020/65/1/reg>
- Paragraf (2020, 08. 02.). Propisi Republike Srbije vezani za sprečavanje širenja bolesti - COVID-19 (Korona virus). <https://www.paragraf.rs/svi-propisi-uputstva-za-sprecavanje-sirenja-korona-virusa-covid-19.html>
- Policija privela novinarku Nova.RS zbog teksta o Kliničkom centru Vojvodine. (2020, 02. april). *Glas Šumadije*. <http://www.glassumadije.rs/tag/ana-lalic/>
- Radovanović, Z. (2022, 19. januar). Stvaran broj novozaraženih između 40.000 i 50.000, sistem kolabira. N1. <https://www.danas.rs/vesti/drustvo/radovanovic-stvaran-broj-novozarazenih-izmedju-40-000-i-50-000-sistem-kolabira/>
- Rakić Vodinelić, V. (2020, 16. mart). I kada predsednik proglasi vanredno stanje, skupština mora da ga potvrdi. *Danas*. <https://www.danas.rs/vesti/drustvo/racic-vodinelic-i-kada-predsednik-proglasi-vanredno-stanje-skupstina-treba-da-ga-potvrdi/>
- Rakić Vodinelić, V. (2020, 17. april). Vanredno stanje kao normalno. *Peščanik*. <https://pescanik.net/vanredno-stanje-kao-normalno/>
- Savet Evrope. (1950). *Evropska konvencija za zaštitu ljudskih prava i osnovnih sloboda*. https://www.echr.coe.int/Documents/Convention_SRP.pdf
- Sindikata lekara i farmaceuta Srbije. (2022). In memoriam. <http://www.sindikatlfs.rs/in-memoriam/>
- Teofilović, P. (2021). *Koncepcija ljudskih prava - Osnovna pitanja*. Fakultet za pravne i poslovne studije „Dr. Lazar Vrkatić“.
- Tomić, Z. R. (2020., 26. mart), Vanredno stanje i ustavnost. *Danas* (dodatak Vladavina prava). <https://www.danas.rs/vesti/drustvo/vladavina-prava/vanredno-stanje-i-ustavnost/>
- Ujedinjene Nacije. (1966). *Pakt o građanskim i političkim pravima*. <https://www.minljmpdd.gov.rs/pakt.php>

- Unija poslodavaca Srbije (2020, 07. maj). Ukinuto vanredno stanje, ali mnoge mere ostaju na snazi. <https://www.poslodavci.rs/ukinuto-vanredno-stanje-ali-mnoge-mere-mere-ostaju-na-snazi/>
- Uredba o merama za sprečavanje i suzbijanje zarazne bolesti COVID-19 (*Sl. glasnik RS*, br. 151/2020, 152/2020, 153/2020, 156/2020, 158/2020, 1/2021, 17/2021, 19/2021, 22/2021, 29/2021, 34/2021, 48/2021, 54/2021, 59/2021, 60/2021, 64/2021, 69/2021, 86/2021, 95/2021, 99/2021, 101/2021, 105/2021, 108/2021, 117/2021, 125/2021, 7/2022 i 10/2022). <https://www.paragraf.rs/propisi/uredba-o-merama-za-sprecavanje-sirenja-zarazne-bolesti-covid-19.html>
- Uredba o merama za vreme vanrednog stanja (*Sl. glasnik RS*, br. 31/2020, 36/2020, 38/2020, 39/2020, 43/2020, 47/2020, 49/2020, 53/2020, 56/2020, 57/2020, 58/2020, 60/2020, 126/2020). <https://www.pravno-informacioni-sistem.rs/SlGlasnikPortal/eli/rep/sgrs/vlada/uredba/2020/31/1/reg>
- 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. 49/2020). <https://www.pravno-informacioni-sistem.rs/SlGlasnikPortal/eli/rep/sgrs/vlada/uredba/2020/49/1/reg>
- Uredba o prekršaju za kršenje Naredbe ministra unutrašnjih poslova o ograničenju i zabrani kretanja lica na teritoriji Republike Srbije (Službeni glasnik RS, br. 39 od 21. marta 2020, 126 od 23. oktobra 2020 – US). <https://www.pravno-informacioni-sistem.rs/SlGlasnikPortal/eli/rep/sgrs/vlada/uredba/2020/39/2/reg>
- Ustav Republike Srbije (*Sl. glasnik RS*, br. 98/2006, 16/2021). <http://www.pravno-informacioni-sistem.rs/SlGlasnikPortal/eli/rep/sgrs/skupstina/ustav/2006/98/1/reg>
- Ustavni sud RS (2020, 22. maj), Rešenje o odbacivanju inicijative br. IYo-42/2020 (*Službeni glasnik RS*, br. 77/2020). <http://www.ustavni.sud.rs/page/predmet/sr-Latn-CS/16219/?NOLAYOUT=1>
- Ustavni sud RS. (2020, 22. oktobar). Odluka broj IYo 45/2010 (*Službeni glasnik RS*, broj 126/2020). <http://www.pravno-informacioni-sistem.rs/SlGlasnikPortal/viewdoc?uuid=b7043d23-3778-2570-e4b5-26aa6c1a4a55&external=true>
- Vlada republike Srbije. (2020, 15. mart). Proglašeno vanredno stanje na teritoriji čitave Srbije. <https://www.srbija.gov.rs/vest/451323/proglaseno-vanredno-stanje-na-teritoriji-citave-srbije.php>
- Vlada republike Srbije. (2020.a, 13. mart). Obrazovan krizni štab za suzbijanje COVID-19. <https://www.srbija.gov.rs/vest/450999/obrazovan-krizni-stab-za-suzbijanje-covid-19.php>
- Vlada republike Srbije. (2020.b, 13. mart). Zaključak o obrazovanju Kriznog štaba za suzbijanje zarazne bolesti COVID-19.

- Vlada republike Srbije. (2021, 31. oktobar). Srbija prešla broj od tri miliona vakcinisanih građana. <https://www.srbija.gov.rs/vest/586681/srbija-presla-broj-od-tri-miliona-vakcinisanih-gradjana.php>
- World Health Organization. (2020, 12. mart). *Coronavirus Disease 2019 (COVID 19) Situation Report-51*. https://www.who.int/docs/default-source/coronaviruse/situation-reports/20200311-sitrep-51-covid-19.pdf?sfvrsn=1ba62e57_10
- World Health Organization. (2020, 21. January). *Novel Coronavirus (2019 nCoV) Situation Report-1*. https://www.who.int/docs/default-source/coronaviruse/situation-reports/20200121-sitrep-1-2019-ncov.pdf?sfvrsn=20a99c10_4
- Zaključak Vlade 05 broj 53-2928/2020 (*Službeni glasnik RS*, br. 48/2020 od 31.3.2020). <https://www.propisi.net/zakljucak-vlade-05-broj-53-2928-2020/>
- Zakon o slobodnom pristupu informacijama od javnog značaja (*Sl. glasnik RS*, br. 120/2004, 54/2007, 104/2009, 36/2010 i 105/2021).
- Zakon o smanjenju rizika od katastrofa i upravljanju vanrednim situacijama (*Sl. glasnik RS*, br. 87/2018)
- Zakon o vladi (*Sl. glasnik RS*, br. 55/2005, 71/2005 - ispr., 101/2007, 65/2008, 16/2011, 68/2012 - odluka US, 72/2012, 7/2014 - odluka US, 44/2014 i 30/2018 - dr. zakon). https://www.paragraf.rs/propisi/zakon_o_vladi.html
- Zakon o zaštiti stanovništva od zaraznih bolesti (*Sl. glasnik RS*, br. 15/2016, 68/2020, 136/2020) https://www.paragraf.rs/propisi_download/zakon_o_zastiti_stanovnistva_od_zaraznih_bolesti.pdf

Internet izvori:

- <http://www.cekos.rs/odluka-o-ubla%C5%BEavanju-mera-za-vreme-vanrednog-stanja-dozvola-kretanja-u-parkovima-i-na-javnim>
- <http://www.cekos.rs/odluka-o-ubla%C5%BEavanju-mera-zabrane-obavljanja-javnog-prevoza-putnika-za-vreme-vanrednog-stanja>
- <https://pescanik.net/vanredno-stanje-kao-normalno/>
- <https://www.paragraf.rs/propisi/krivicni-zakonik-2019.html>
- <https://www.paragraf.rs/propisi/odluka-o-ublazavanju-mere-ogranicenja-kretanja-tokom-vanrednog-stanja.html>
- https://www.paragraf.rs/propisi/zakon_o_slobodnom_pristupu_informacijama_od_javnog_znacaja.html
- <https://www.pravno-informacioni-sistem.rs/SlGlasnikPortal/eli/rep/sgrs/vlada/odluka/2020/23/1/reg>
- <https://www.pravno-informacioni-sistem.rs/SlGlasnikPortal/eli/rep/sgrs/skupstina/zakon/2018/87/1/reg>

Petar Teofilović

CONSTITUTIONAL ASPECTS OF STATE OF EMERGENCY IN SERBIA DURING THE COVID 19 PANDEMIC IN 2020/2021 AND HUMAN RIGHTS

Abstract: On the basis of data on rapid spread of a new dangerous virus (later nominated COVID-19) collected from increasing number of states, on 11 March 2020 the World Health Organization (WHO) concluded that COVID-19 can be characterized as a pandemic. In order to suppress the spread of a virus among population, few days later the authorities in Serbia declared state of emergency that lasted almost two months. During the state of emergency, a number of measures were applied to this end, which in various ways limited certain constitutionally guaranteed human rights. Some of these measures were kept even after the lifting of the state of emergency, and additional measures were occasionally introduced which remained in force for some time. Neither in theory nor in practice is it disputable that in emergencies certain human rights may be restricted if this can reduce the danger of evil threatening a particular community. However, having in mind the provisions of the Constitution of Serbia that refer to this matter, the manner in which the state of emergency was introduced in Serbia in March 2020 is disputable. In addition, the provisions of the constitution have been violated by introducing certain measures that restricted even irrevocable human rights during and after the state of emergency. The text discusses the constitutionality of the procedure that the competent state bodies applied when declaring the state of emergency, as well as whether some of the measures introduced during the pandemic to deal with the virus are in compliance with the Constitution and laws of Serbia.

Key words: State of emergency; Human rights; Human rights restrictions; Pandemic; Measures against COVID-19.

Sašo Murtič⁵⁹

Patricija Jankovič⁶⁰

JE PANDEMIJA COVID 19 ZADOSTEN RAZLOG ZA POSEGANJE V ČLOVEKOVE PRAVICE IN TEMELJNE SVOBOŠČINE

Apstrakt: Ustava Republike Slovenije v svojih določilih natančno opredeljuje pravice in obveznosti slovenskih državljanov ter obenem natančno opredeljuje pristojnosti, dela in naloge posameznih organov izvršilnega dela oblasti države, pri čemer so natančno prikazana pooblastila ter dovoljeni posegi v pravice ali temeljne svoboščine posameznika, če zanje obstajajo upravičeni razlogi. Ustava izrecno navaja, da so pravice in obveznosti državljanov lahko urejene samo in izrecno z zakonom, istočasno pove, da organi izvršilne oblasti z izvajanjem, z zakonom pridobljenih pooblastil organi države, pri rabi pooblastil ne smejo presegati pridobljenih pooblastil ali pristojnosti. Zelo vmesno je vprašanje, če je pandemija Covid 19, v takšni sorazmernosti nevarna za zdravje ljudi in državo, da vladajoča struktura oziroma Vlada Republike Slovenije, zaradi obvladovanja zdravstvenega stanja namerno krši določila ustave, zakonska pooblastila ter lastna navodila, da bi zagotovila obvladovanje trenutne situacije v državi. Gre za neupravičeno poseganje v človekove pravice in temeljne svoboščine, s čemer zlorabi pooblastila ter ogroža obstoj trenutno vladajoče strukture. Hipotezo znanstvene raziskave smo postavili ustrezno argumentiranje vzrokov obstoja pomanjkljive zakonodaje, kar naj bi zahtevalo poseganja v pravice in temeljne svoboščine državljanov, čemur so se državljanji uprli, posledično so protestniki zasedli ulice, ker čutijo, da so jim kršene človekove pravice in temeljne svoboščine. Na Ustavno sodišče je prispelo več zahtev za presojo ustavnosti, kar je bil povod za iskanje ustreznih odgovorov in proučitve upravičenosti podanih zahtev. Ustavno sodišče je na temelju podanih sumov o kršitvi človekovih pravic in temeljnih svoboščin presojalo nekatere akte Vlade glede omejevanja svobode gibanja v prostoru Slovenije in širše ter je ugotovilo odstopanja, ki potrjujejo neskladnost sprejetih odlokov Vlade z obstoječo

⁵⁹ izr. prof. dr. Sašo MURTIČ, univ. dipl. prav. Fakulteta za industrijski inženiring, Novo mesto/Faculty of Industrial Engineering, Novo mesto, AREMA Visoka šola za logistiko in management, Rogaška Slatina/ AREMA, Academy for logistics and management, Rogaška Slatina, saso.murtic@fini-unm.si saso.murtic@gmail.com

⁶⁰ izr. prof. dr. Patricija Jankovič, univ. dipl. prav. AREMA Visoka šola za logistiko in management, Rogaška Slatina/ AREMA, Academy for logistics and management, Rogaška Slatina, patricija.jankovic@guest.arnes.si

zakonodajo. S preglednim proučevanjem določil Ustave in področne zakonodaje smo ugotovili odstopanja, ki so potrdili našo hipotezo nezakonitega poseganja v človekove pravice in temeljne svoboščine. Kljub ugotovljenim odstopanjem in ravnanjem izvršilne oblasti, ni bilo mogoče potrditi hipoteze v celoti, kajti so obstajali razlogi za omejevanje nalezljive bolezni in obenem so bili izvedeni nezakoniti sprejemi odločitev vlade, ki nesorazmerno posegajo v pravice in temeljne svoboščine posameznika. Prav tako niso jasne odločitve Ustavnega sodišča, ki je ugotovilo neskladnost odlokov vlade z zakoni, obenem pa ni dalo usmeritve, kako naj izvršilna veja oblasti oziroma vlada področje uredi, kar je Vlada prenesla na Državni zbor in z večino poslanskih glasov potrdila ali uzakonila tudi dejanja, za katera je Ustavno sodišče povedalo, da so neustavni. Ustava tudi ne dovoli retroaktivnega učinka, kar posledično zopet degradira potrditve državnega zbora in imamo začaran krog med zakonodajno in izvršilno vejo oblasti.

Ključne reči: pravice in svoboščine, protiustavnost, zloraba in samovšečnost

Uvod

Vsakršno poseganje v človekove pravice ali temeljne svoboščine v demokratičnih ureditvah, je že po svoji vsebini v naprej obsojeno, za kar mora država ali njen organ imeti zadostne razloge, ki opravičujejo takšno dejanje. Splošno velja definicija, da je v sodobnih ter demokratično urejenih družbah poseganja v človekove pravice in temeljne svoboščine razvojno presežena in nedopustna oblika ravnanja oblasti, kajti demokratična družba zagovarja tezo svobode kot splošno raven, kot splošno pravilo, po katerem se rodimo in živimo kot svobodni človek oziroma svobodno ljudstvo. Danes naj bi demokratična družba bila socialno, tehnološko, znanstveno, in inteligentno zelo razvita pa kljub temu smo, skozi vsakodnevne in številne novice v medijih, po svetu in doma, obveščeni o številnih kršitvah človekovih pravic in temeljnih svoboščinah. Spričo tega je zelo težavno ali vsaj nemogoče govoriti o definiciji svobode, o človekovih pravic ali temeljnih svoboščin, če smo priče pogostim kršitvam in zatiranju človeka (ljudstva) s strani različnih skupin, politike, vere, rase, nacije ipd. Priča smo uporabi nerazumevajočih ukrepov represivnih organov, izkazovanju policijske, vojaške, denarne ali druge moči, kar demokracijo dejansko skazi, jo poistoveti z diktaturo, fašizmom ali podobnimi oblikami represije vladajoče strukture, kar smo lahko učili skozi spoznavanje zgodovine in razvoja človeške skupnosti. Ta pričevanja so vidna v razviti Evropi (2019 -2021), v državah tretjega sveta in še bolj v nekaterih oblikah držav, ki so v svojih družbenih spremembah šele v pretvorbi v demokratično ureditev družbe. Te

ugotovitve so nam bile vodilo za iskanje določenih vzrokov za spremembe demokratične ureditve, pri čemer smo oporne točke iskali v sami družbi, v 3. členu Ustave Republike Slovenije, v obstoječih zakonskih določilih, kjer smo iskali elemente, ki povezujejo ljudi, volivce, izvršilno oblast in obstoječo pravno podlago. Zgodovinski pregled nam pojasni pojem demokracije, ki jo Evropa in evropska ljudstva vidijo v izhodiščnem razvoju Grčije, zato uporabimo besedo »demokracija« kot zasnovo grškega izvora, ki se je izoblikovala skozi človeški razvoj, razvoj skupnosti ter skozi potrebo po sožitju in varnosti različnih ljudi, različnih kultur, veroizpovedi, nacij, barve kože, gmotnega stanja ali drugačnega razlikovanja (izvirno grške polise, kjer naj bi bil zaznan prvi oblik demokracije). Skozi grške »Polis« so zaznali potrebo po oblikovanju demokratične oblike vodenja skupnosti »vladavine ljudstva«, v kateri skupno ureditev in oblast ima ljudstvo, ki izoblikuje telo, ki ima pravico vladati, za potrebe skupnega sožitja, ta pa samo piše pravna pravila in pravne norme skupnega ravnanja. Iz takšne definicije demokracije ljudstvo lahko svojo pravico izvršuje neposredno, s podajo svojega glasu osebi ali osebam, za katere meni, da bo v imenu ljudstva opravljalo vse tiste naloge, ki so nujno potrebne za funkcioniranje demokratične ureditve. Že primerjava grške definicije polis in oblike sožitja oziroma demokracije danes lahko vidimo, da je v dolgem času razvoja demokracije izoblikoval model ali oblika predstavniške demokracije, v kateri ljudstvo sicer na svobodnih in prostovoljnih volitvah izbere svoje politične predstavnike v državno telo (Skupščino, Sabor, Sobranje, Parlament, Državni zbor itd.) in jim v svojem imenu podeli mandat vladanja za določeno časovno oziroma mandatno obdobje. Definicija sicer tudi danes izpolnjuje vse pogoje podane že v prvotni obliki demokracije, kajti se vzpostavlja oblika oblasti znotraj demokratičnih oblik vladavine še vedno deli na zakonodajno, ki sprejema zakonodajne norme in nujne odločitve države, izvršilno, ki v upravno pravnem smislu izvršuje odločitve politike in zakonodajnega telesa ter sodno, ki samostojno vzdržuje potrebno stanje delovanja demokracije. Na ta način je vsaj teoretično zagotovljena medsebojna vzajemnost in kontrola med posameznimi oblikami oblasti v državi, v resnici pa naj bi šlo za eno in ta isto oblast v državi, ki skrbi za delovanje demokratične ureditve. Po tej definiciji vse tri veje oblasti svojo funkcijo opravljajo v okviru, z Ustavo opredeljenih pooblastil in predvsem po svoji vesti, pri čemer naj bi državljani nad njimi vršili nadzor ter skrbeli, da bo oblast delovala v skladu s predpisanimi pooblastili v

duhu volivčevih individualnih in družbenih pričakovanj. Ustava je temeljni akt (kostitutio) posamezne države, zato je njen namen, da skozi svoja določila zagotovi varovanje človekovih pravic in temeljnih svoboščin, zato morajo biti zagotovljena možnost učinkovitega in dejanskega izvrševanja človekovih pravic.

Pri novodobno izoblikovani posredniški demokraciji (politične stranke so izoblikovale svojo politično pot, ustavo so si priredili ter zakonodajo razvijajo po svojih merilih), zato je prisotno močno vprašanje ali obstaja demokracija. Povsem je jasno, da so volitve demokratske, torej svobodne in neobvezne, volivci (posameznik) ali ljudstvo se samo odloča ali se bo volitev udeležilo in kakšnem odstotku, kar pogosto to izoblikovano posredniško demokracijo pripelje pod močan vprašaj demokratičnosti ali volje ljudstva. Vemo, da so v pred volilnem času v prepričevanje volivcev vpete različne interesne skupine, ki ljudstvo usmerjajo, prepričujejo v koristnost določenih interesov, kar ni povsem sprejemljivo, kajti zaradi neskladnosti postavljene politike in političnih polov, je dejansko vse manj volivcev pripravljeno priti na volitve in oddati svoj glas, kar spreminja demokratično obliko vladane in jo prenaša na manjšo skupino, ki vlada nad večino. To je pokazala tudi slovenska proslava ob 30. obletnici samostojnosti države Slovenije, kjer so politiki potrdili ustreznost in demokratičnost slovenske ustave in le nekateri profesorji ustavnega prava so bili mnjenja (dr. Ciril Ribičič, dr. Miro Cerar, dr. Franci Grad), da je ustava v tej obliki bila podlaga za razvoj države, da pa je potrebna korenitih sprememb. Iz povedanega smo lahko sklepali, da Ustava prepušča slabo udeležbo na volitvah in verificira postopke obstoječega proporcionalnega volilnega sistema, zaradi česar se pogosto postavi vprašanje o ustreznosti ustave in njenih postopkov. Kaj je po tem demokracija in vladavina ljudstva, če jo lahko ustvarja 30% vseh volilno sposobnih upravičencev, kako v procesu zelo nizke udeležbe volivcev oblikovati demokratično oblast in koga ta demokracija dejansko zastopa? Ugotovili smo že skozi definicijo demokracije in postopke njenega nastajanja, kakšna naj bi bila demokracija, ki naj bi omogočala sožitje v družbi pa vendar ugotavljamo, da je posredniška demokracija, demokracija političnih strank ali drugače povedano, teoretično je vladavina tisti del države ali družbene dejavnosti, ali skupnosti, ki upravlja državo ali skupnost (družbeno ureditev), bodisi da gre za avtokratično, samoupravno, demokratično ali drugo obliko notranje vladavine ali ureditve. Torej ta pojem poznamo že

od antike in ta pojem prežet v izvršilnem delu oblasti, le redko še kak del državne uprave, če prav naj bi šlo za v svetu oblikovan model demokracije, kjer je uveljavljeno načelo delitev vej oblasti, ki različno vplivajo na vladavino, obenem so sestavni del iste oblasti (razdelitev naj bi omogočila medsebojno kontrolo in nadzor). Tudi ustavna načela Ustave Republike Slovenije ali načela demokracije opozarjajo na nujno razdelitve področij in vladavine prava pa vendar v zgodovinskih zapisih in dogodkih zasledimo mnoga odstopanja od teh teoretičnih predvidevanj, kar je mogoče pripisati političnim strankam in njihovi moči, ki naj bi sicer bila pridobljena na prostovoljnih demokratičnih volitvah. Iz vsebine delitve oblasti, kakršno ima Slovenija v času Covid 19 je razumeti, da pri tej delitvi oblasti, kjer pozicija ima 46 glasov v parlamentu, gre zgolj za filozofijo oblasti. Volivci so mnenja, da je vladavino ljudstva prevzela ena oseba, ki obvladuje večino poslanskih mest in ki drugih oblik vladavine po načelku delitve oblasti ne spoštuje, ignorira ali se nedostojno vede do njih. Gre za izvršilno vejo oblasti, katere sicer je pristojnost v zbiranju in zagotavljanju sredstev za delovanje in obstoj oblasti, nikakor pa ne vladanje države, Državnemu zboru ali Sodstvu. Vlada ima pooblastila, ki ji omogočajo, da z vladajočimi organi izvede pobiranje davkov, ureditev državnega proračuna, izvrševanje politike državnega zbora, imenovanje mirovnih, orožnih in reševalnih sil ter njihovo financiranje in usposabljanje. Naloga vlade je urejanje medsebojnih razmerij ali odnosov v državi in na nivoju bilateralnih odnosov, ker smo članica Evropske unije še odnosov znotraj te organizacije. Iz povedanega lahko dojemamo, da se funkcija Vlade v vlogi izvršilne veje oblasti, izvaja skladno ureditvijo države, nacionalno tradicije in zahtevamo volivcev. Pri prepoznavanju oblike demokracije je treba poznati številne dejavniki, ki vplivajo na stabilnost in organiziranost oblasti, obstajajo še vplivi, ki usmerjajo politično delovanje, ki zahtevajo spremembe in ki omogočajo ali onemogočajo državne reforme. Prav tako pomemben dejavnik so tudi sporazumi z mnogimi strokovnimi, interesnimi in gospodarskimi združenji, ki sestavljajo civilno družbo, vplivajo na tokove socialnega, gospodarskega, družbenega, znanstvenega in širšega oblika razvoja države.

Skozi teoretično, oziroma pragmatično definicijo demokratične oblasti, prepoznamo mehanizme medsebojne kontrole, ki se prepoznava skozi funkcijo zakonodajno vejo oblasti, ki sprejema pravne norme, izvršilne veje oblasti, ki zagotavlja delovanje vseh treh dejav-

nikov in pravosodnega telesa, ki nadzira in kontrolira vse skozi sisteme izvrševanja skupne politike delovanja pravne družbe. Razumeti je ustavno načelo, ki pravi, da je po tej definiciji Vlada podrejena različnim teoretičnim podlagam, na katerih je postavljena država ali skupnost. Torej če državi vladajo sposobni (meritokracija), plemeniti (aristokracija), uradniki (birokracija) ali kateri drugi del prebivalstva, kateremu se še posebej zaupa (demokracija), je razumeti, da je izhodišče lahko tako pravno ali politično določeno. Prepoznavnost omogoča odločevalcem (volivcem, delegatom, svetnikom) ali zakonodajalcem, da izbirajo med vladajočimi najbolj sposobne, ki jih bodo vodili ali pa določajo samo vsebino države kot skupščina, kot samo, parlament ali zbor, kjer preko svojih posrednikov izvršujejo oblast v državi. Izbrani ali izvoljeni naj bi bili sposobni spisati in sprejeti potrebno zakonsko podlago, ki obenem ima ustavno podlago in ki varuje človekove pravice in temeljne svoboščine skozi pripravljene pravne norme (Čupurdija in drugi, 2021, str. 11-30, tehnika nastajanja pravnih norm).

V vsej preglednosti demokratične države iščemo posameznika, človeka, volivca in ustvarjalca demokratične družbe ter varovanje njegovih pravic in temeljnih svoboščin. Iščemo ustavno in zakonsko podlago za poseganje v pravice ali svoboščine posameznika, s čemer presojamo ali je država dejansko demokratično urejene. Iz sprejetih aktov in izvedenih ukrepov pa presojamo mero demokratičnost ravnanja oblasti, kar primerjamo z ustavnimi določili ter skušamo razumeti sorazmernost ukrepa in potrebe po varovanju zdravja ljudi. Iščemo argumente, s katerimi bi lahko opravičili nekatera ravnanja, ki niso običajna v demokratičnih ureditvah. Večina demokratično urejenih držav ima v ustavi zapisano, da vsakršno poseganje oblasti v pravice ali temeljne svoboščine posameznika, v njegovo narodnost, raso, spol, jezik, vero, politično ali drugo prepričanje, gmotno stanje, rojstvo, izobrazbo, družbeni položaj, invalidnost ali katerokoli drugo osebno okoliščino, pomeni kršitev določil ustave. Tudi Ustava Republike Slovenije (Uradni list RS, št. 33/91-I, 42/97 – UZS68, 66/00 – UZ80, 24/03 – UZ3a, 47, 68, 69/04 – UZ14, 69/04 – UZ43, 69/04 – UZ50, 68/06 – UZ121,140,143, 47/13 – UZ148, 47/13 – UZ90,97,99, 75/16 – UZ70a in 92/21 – UZ62a), ima v 3. členu zapisano, da ureditev Republike Slovenije temelji na demokratičnih načelih, s čemer so posamezniku dane ustavne pravice početi vse tisto, kar z zakonom ni prepovedano ali zapovedano. Obrnjeno ravnanje velja za organe

države, ki lahko počnejo le tisto, za kar v zakonu imajo izrecno pooblastilo, ki jim natanko pove, kaj lahko storijo in česar ne smejo. Pri razumevanju ustavnega določila, je treba razumeti obrnjeni pomen ravnanja državljanov, kajti mora posameznik spoštovati zapisane oblike družbenega obnašanja ter spoštovati zakonske in podzakonske predpise, ki urejajo razmerja skupnosti kot demokratično ureditev. Vsi zakoni in podzakonski akti morajo biti pripravljene v skladu z ustavo, pri čemur je treba definicijo posebej razumeti, da izvajanje z zakonom pridobljenih pooblasti ne pomeni absolutnih pravic organa ali posameznika v organu. Organ izvršilne veje oblasti države ali njen posameznik ne sme presegati dovoljenega ali pristojnega pooblastila, sicer bi država, kot tudi posameznik, ki je nosilec oblasti (njen organ ali posameznik) kršili lastna pravna pravila obnašanja demokratične države oziroma bi kršil določila Ustave, s čemer bi se krnila kredibilnost demokratičnosti. Skozi raziskavo smo prišli do ugotovitev, ki nam pove, da v uporabni posredniški demokraciji prihaja do kršitev pravic in temeljnih svoboščin, zato se državljanji sprašujejo ali je demokracija enaka fašizmu, vladavini ene osebe, korupciji in izkoriščanju volivcev.

Skozi pregled in analizo političnega, pravnega, ustavnega ali zakonskega stanja v državi spoznamo drugačno stanje, kakršno naj bi moralo biti po ustavi, zato se upravičeno sprašujem, čemu so tvorca ustave predvideli Ustavno sodišče, kot nek četrti steber oblasti, če v praksi vidimo, da nima ne ustavnega ne pravnega učinka. Vprašanje je, ali je odziv Ustavnega sodišča, v postopku preverjanja nekaterih izvedenih ukrepov Vlade izvedenih v letih 2019, 2020 in 2021 smiselno, če vemo, da je v postopku preverjanja zakonitosti nekaterih odlokov vlade, ugotovilo neskladnosti. Ta neskladnost ni povsem jasna, kajti iz ugotovitve ustavnega sodišča ni povsem jasno ali je Vlada Republike Slovenije, s svojim ravnanjem in podzakonskimi odloki, nezakonito rabo posameznih predpisov, z zlorabo procesov in postopkov ter z arogantnim obnašanjem do volivcev, kršila ustavna določila, zakonsko podlago in lastna pravila izvršilne veje oblasti. Prav tako ni jasno, če je ugotovitev Ustavnega sodišča o neskladnosti odlokov vlade z ustavo zadosten odgovor volivcem, da je vladajoča struktura, s svojim delovanjem posegla v človekove pravice in temeljne svoboščine. Teoretično je delovanje Vlade v času 2019., 2020. in 2021. letu mogoče zaviti v nujne in potrebne posege varovanja zdravja državljanov v času pandemije Covid 19. Mogoče je razumeti, da je

Vlada zaradi preprečevanja širitve nalezljivih boleznih morala narediti določene korake zaščite ali pa preprosto gre za aroganco in zavestno zlorabo 3. člena Ustave Republike Slovenije. Vlada ima v parlamentu dovolj poslanskih mest, zaradi česar lahko počne kar hoče in tako z izkazuje moč lastne oblasti, ker lahko z uporabo 46 poslanskih glasov v Državnem zboru, doseže potrditev svojih postopkov, svojega početja, če tudi je za večino volivcev takšno ravnanje lahko nezakonita.

Prepoznavajoč odklone vladajoče strukture pri zlorabi ali vsaj neprimerni rabi obstoječih zakonskih predpisov, se moramo vprašati, če je demokracija zgrajena na volji ljudstva, po tem naj bi služila ljudstvu, izvoljeni organi oblasti naj bi bili inštrument ali servis ljudstva (volivcev) za opravljanje človeku potrebnih uslug ali koristi, skozi katere bi se moralo izkazovati demokratično delovanje celotnega sistema države. Sprašujemo se ali torej gre za arogantno oblast Vlade, ki vidi možnost in pravno podlago za ukazovanja ljudem, pri čemer izkorišča osebe in organe prisile, ki so nosilci posameznih pooblastil, ki morajo skozi različne oblike dela represije ukazovati, zahtevati, omejevati, vršiti represijo in podobno.

Če izhajamo iz splošne definicije demokracije, kjer je, po načelu enotnosti oblasti, v sodobnih državah nosilec oblasti ljudstvo, ki to oblast uveljavlja z volitvami predstavnikov v državne organe, kako po tem ljudstvo preko svojih predstavnikov dovoli zlorabo 46 glasov, s katerimi vladajoča struktura dosega neustavne cilje. Prepričani smo, da je tu močen dejavnik pomanjkljivosti posredniške demokracije, ki nad svojimi izvoljenimi predstavniki, po izvolitvi nima nadzora, kontrole ali vpliva. Ljudstvo je skozi posledice delovanja oblasti pod pretvezo preprečevanja pandemije spoznalo, da so politične stranke volivcem ukradle državo in imamo stanje v državi, kjer posamezne politične stranke nastopajo s svojimi verniki (pristaši stranke), drugi volivci so le povabljeni, da jim damo glas ali da se ne udeležimo volitev. Vprašamo se kaj je demokracija, kaj je pravilna demokracija ter v kaj se je razvila demokracija? V pravilni demokraciji, je z načelom enotnosti in delitve oblasti zagotovljeno, da parlament kot zakonodajno telo in vlada kot izvršilno telo ne moreta ne soditi, ne preganjati kršitelja zakonov, vlada in policija (izvršna oblast) ne moreta ne izdajati zakonov, ne odločati o krivdi osumljenca in sodniki (sodna oblast) ne morejo ne izdajati zakonov in ne preganjati krivcev. Spoznamo, da v pravilni demokraciji in njeni enotnosti oblasti velja balans medsebojnih vej oblasti, ki naj bi deloval v imenu ljudstva in

med posameznimi vejami oblasti, v katerem ne sme biti ne nadrejenosti in ne podrejenosti posamezne veje oblasti.

Skozi pregled sprejetih odlokov Vlade Republike Slovenije in obstoječo zakonodajo smo iskali odgovore in smo prišli do ustrezne rešitve, da moramo najprej skozi številne vprašanja priti do izhodišča teze raziskave, s katero bi potrdili ali ovrgli naše predpostavke o pravnem ravnanju vladajoče strukture.

Raziskovalno področje

Če želimo dognati kaj je pojem demokracije v Sloveniji ter skladno z ugotovitvami prepoznati ravnanje vladajoče strukture, smo morali iti skozi dopustne ustavne in zakonite postopke ter preverite upravičenost poseganja Vlade Republike Slovenije v pravice in temeljne svoboščine državljanov. To naj bi bila podlaga za oceno o nepravilnostih ali kršitvah, ki bi lahko pomenile odstopanje od načela zakonitosti, ustavnosti, enakosti in volje ljudstva. Že po znanstveni inštanci izhajamo iz definicije, da bi v demokratični državi volivci morali imeti inštrumente temeljnega akta države, torej ustave, ki bi skozi svoje postopke omogočali ljudem, da sami odločajo o svoji usodi, svojem obstoju, zdravju, inteligentnem razvoju, tehnološkem napredku, izobraževanju itn., kar naj bi sicer v Ustavi Republike Slovenije bilo zagotovljeno z referendumom. Pri vsem pa je nejasno, kako uporabnik ali razlagalec določila Ustave interpretira, uporablja ali zlorablja v konkretnih primerih in za kakšne namene. Če je parlament, skupščina, sabor, sobranje ali državni zbor sestavljen z 88 poslanskimi mesti + 2, je posledično povsem umestno vprašanje ali je dovolj 46 glasov poslancev (Državnem zbor Republike Slovenije šteje 90 poslanskih mest, od katerih dva pripadajo narodnostnim skupnostim Madžarov in Italijanov) da pod pritiskom posameznih liderjev političnih strank, interesov kapitala drugih interesov, v interesu čim daljšega ohranjanja oblasti, s črpanjem proračunskih sredstev ter izvajanjem prisile nad prebivalstvom, češ da preprečujejo pandemijo, potrjujejo povsem nezakonite ali protiustavne odločitve Vlade Republike Slovenije. Če se posvetimo Poslovníku državnega zbora (Uradni list RS, št. 92/07 – uradno prečiščeno besedilo, 105/10, 80/13, 38/17, 46/20 in 105/21 – odl. US) ugotovimo, da pravno formalno to postopanje omogoča, saj so pravila odločanja zapisana v 81. do 92. členu postavljena tako in omogočajo odločanje o vsem,

kar vladajoči strukturi ustreza. Tako Vlada z ustrezno nadvlado ali številom glasov v Državnem zboru doseže tudi ravnanja, ki so lahko vprašljiva, kadar govorimo o človekovih pravicah in temeljnih svoboščinah.

Ali je Covid 19 kot nalezljiva bolezen ali pandemija, ki zahteva večje aktivnosti za zaježitev, dovoljšen razlog za zlorabo ustave, zakona o nalezljivih boleznih in številnih podzakonskih aktov je povsem nejasno. Preverjanje je zahtevalo večjo poglobitev v problem ter zahteva proučitev širšega področja zakonskih določil, ki pokrivajo stvarno področje dopuščanja ter omejevanja človekovih pravic in temeljnih svoboščin. Skozi definicijo človekovih pravic in temeljnih svoboščin pridemo do spoznanja, da so »Človekove pravice«, pravice vseh ljudi, ne glede na njihovo nacionalno, versko, politično opredelitev, barvo kože, gmotno stanje itn., ki so zapisane v splošni deklaraciji o človekovih pravicah (Uradni list RS, št. 24/2018 z dne 13. 4. 2018), v različnih mednarodnih aktih, v konvencijah, nekatere države jih v osnovi štejejo za del lasne ustave, nekatere jih le povzemajo kot podlago za postavljanje lastnih demokratičnih standardov. Nekatero države so človekovima pravicam posvetile posebno pozornost in so v posameznih zakonih, ki posebej urejajo področje človekovih pravic in temeljnih svoboščin zaokrožile to področje in potrdile demokratično ureditev. Če pogledamo razvoj človekovih pravic v zgodovino od praskupnosti, sužnjelastništva, skozi monarhije in socialistične ureditve ugotovimo, da je namen opredelitve človekovih pravic in svoboščin zagotoviti trajno omogočanje razvoja in uporabe človeških intelektualnih sposobnosti, kvalitet, inteligence, talentov in vesti ter zadovoljevanja duhovnih in drugih potreb posameznika, pri čemer se v vsaki obliki ureditve odraža omejevanje državnih moči pri uresničevanju državnih funkcij. Nekateri podatki nam pojasnijo, da je v ustavnopravni teoriji najti zapise, ki pričajo, da so za temeljne človekove pravice imenovane tiste pravice, ki pripadajo posamezniku in so praviloma urejene z ustavo ter so po vsebini temelj pravne ureditve posamezne družbe in države.

Kadar razpravljamo o pravicah in temeljnih svoboščinah, se moramo izogniti zagotovitvi ali prepričanju, da so te absolutne, kajti je razumeti, da vse človekove pravice, ki jih sicer ustava navaja, niso temeljne pravice, niti vse pravice niso urejene z ustavo. Osnovno spoznanje je, da pravice in temeljne svoboščine, kot osebna kategorija, veljajo vse dokler ne posegajo v pravice druge osebe. Gre za pojem

razumevanja osebnih in državljskih pravic ter nosilcev (subjektih), ki omogočajo delitev temeljnih pravic na človekove in državljske pravice (varovalni mehanizem znotraj posamezne skupnosti in države). Prvotno vsi razumemo, da so človekove pravice in temeljne svoboščine tiste pravice, ki jih ima človek kot človek in jih pridobi z rojstvom, kot osebe, ki je to, kar je sam po sebi v razmerju do drugih ljudi, kot osebnosti, ki je opredeljena po svoji celovitosti (volji, zavesti, aktivnosti, odgovornosti, pripadnosti ...) ter državljske pravice, ki so zelo pomembne in pripadajo posamezniku kot državljanu, kar pridobi z rojstvom (domicil) v določeni državi. Obstaja sicer instrument varovanja človekovih pravic, ki ga je mednarodna skupnost sprejela kot inštanco, ki za dosledno spoštovanje človekovih pravic uvaja urade »Ombucman« ali varuha človekovih pravic. Z neposredno sodno varstvo človekovih pravic pa mora skrbeti ustavno sodišče ali najvišje sodišče v državi, ki opravlja tudi varstvo ustave, kar naj bi imele vse demokratične države. Obstajajo še varovalka, ki zunaj same države organizirajo organizacije ali združenja, ki varujejo človekove pravice in temeljne svoboščine ter vršijo politične pritiske na posamezno državo od zunaj, če in kadar za to obstajajo razlogi. Organizaciji Amnesty International in Human Rights Watch preko svojih vzvodov pogosto dosežejo spoštovanje človekovih pravic v določeni državi kršiteljici. Evropska konvencija o človekovih pravicah določa vzpostavitev mednarodnega sodišča, ki varuje človekove pravice ter skrbi za poenotenje prava človekovih pravic pri vseh podpisnicah konvencije. Republika Slovenija je z Zakonom o ratifikaciji Konvencije o varstvu človekovih pravic in temeljnih svoboščin, spremenjene s protokoli št. 3, 5 in 8 ter dopolnjene s protokolom št. 2, ter njenih protokolov št. 1, 4, 6, 7, 9, 10 in 11 in Zakonom o ratifikaciji Protokola št. 14 h Konvenciji o varstvu človekovih pravic in temeljnih svoboščin, ki spreminja nadzorni sistem Konvencije prevzela odgovornosti za uresničevanje konvencije. Določen je tudi svetovni dan človekovih pravic, ki ga praznujemo vsak 10. december, ki velja za dan sprejetja Splošne deklaracije o človekovih pravicah.

Skozi pregled temeljnih aktov Republike Slovenije ugotovimo, da tudi v Sloveniji človekove pravice in temeljne svoboščine ureja Ustava Republike Slovenije. Torej Slovenija je podpisnica Evropske socialne listine in Evropske konvencije o človekovih pravicah. Konvencija določa enakost pred zakonom, kar je preprosto treba razumeti, da so v Sloveniji vsakomur (državljanu in tujcu v Sloveniji) za-

gotovljene enake človekove pravice in temeljne svoboščine, ne glede na narodnost, raso, spol, jezik, vero, politično ali drugo prepričanje, gmotno stanje, rojstvo, izobrazbo, družbeni položaj, invalidnost ali katerikoli drugo osebno okoliščino. Ustava pravi, vsi so pred zakonom enaki, pravice se uresničujejo neposredno na podlagi ustave in pravno veljavnih zakonov. Pomembno je spoznanje, da je le z zakonom mogoče predpisati način uresničevanja človekovih pravic in temeljnih svoboščin, omejene so lahko samo s pravicami drugih in v primerih, kot jih določa ustava. Iz vsebine ustave in zakonskih določil je mogoče sklepati, da je pravice in temeljne svoboščine dopustno omejevati samo z zakonom in ne podzakonskim aktom ali z izgovorom, da ustava ne priznava nekaterih pravic ali temeljnih svoboščin ali da jih priznava v manjši meri.

Obstajajo pogoji ali obdobja, ki jih je mogoče razumeti kot določene izjeme, ki zaradi preprečevanja nalezljivih bolezni, potresov, poplav, požarov ali podobnih vremenskih ali drugih nesreč omogočajo začasne omejitve ali razveljavitve človekovih pravic in temeljnih svoboščin. V zapisih najdemo, da so te omejitve dopuščene v vojnem in izrednem stanju, kar je omejeno s časom trajanja vojnega ali izrednega stanja in v obsegu, ki ga tako stanje zahteva ter v obsegu, da sprejeti ukrepi ne povzročajo neenakopravnosti, ki bi temeljila le na rasi, narodni pripadnosti, spolu, jeziku, veri, političnem ali drugem prepričanju, gmotnem stanju, rojstvu, izobrazbi, družbenem položaju ali katerikoli drugi osebni okoliščini. Ugotavljamo, da je zelo pomembno, da Ustava predvidi in določi omejitve, ki jih pod nobenim pogojem ne dovoli (tudi če bi obstajali prej omenjeni razlogi) in te so nedotakljivost človekovega življenja, prepoved mučenja, spoštovanje človekove osebnosti in njegovega dostojanstva v kazenskem in v vseh drugih pravnih postopkih. Ustava posebej navaja, da med odvzemom prostosti posamezniku in izvrševanjem kazni zoper njega velja splošna domneva nedolžnosti, vse dokler krivda v zakonitem postopku in pred zakonitim organom ni ugotovljena s pravnomočno sodbo. Spoštovati morajo načelo zakonitosti v kazenskem pravu, pravna jamstva v kazenskem postopku in svobodo vesti ves čas postopka s posameznikom. V svojih določilih Ustava posebej našteva in določi človekove pravice in temeljne svoboščine, ki jih mestoma omeji na skupino, kateri jih priznava in jih določi splošno (načelo splošnosti in abstraktnosti pravnih norm) kot vsakdo, državljan, invalid, otrok, starši, avtohtona italijanska in madžarska narodna skupnost oziroma

njen pripadnik, romska skupnost. Družbe so ves čas v svoji razvojni tranziciji, v svojem socialnem, gospodarskem, industrijskem, izobraževalnem intelektualnem ipd. razvoju (Čupurdija in drugi, 2021), zato Ustava kot temeljni akt, ne more zajeti vseh življenjskih situacij, zato zapovedujoče, opozarjajoče, usmerjajoče in druge norme prepušča zakonu in podzakonskim aktom, ki podrobneje urejajo določene pravice.

Teza raziskave

Ker v raziskavi iščemo pravne argumente za odstopanja od pravnih norm, ki urejajo področje varovanja splošnega zdravja ljudi in s katerimi država in njeni represivni organi preprečujejo prenos nalezljivi bolezni, smo najprej iskali izhodišča za pravilno tezo. Cilj je bil, da opredelimo tezo, ki bi skozi pregled dostopne pravne literature ter skozi proučevanja posameznih postopkov in pravnomočnih aktov ter pooblastil dala odgovore ali vsaj usmeritve v iskanje rešitev, ki bi pomenile odgovor na ustreznost ravnanja Vlada Republike Slovenije v času pandemije Covid 19. Zaradi številnih izkazovanj, da je Vlada oziroma, da so njeni organi, s svojimi postopki in ravnanjem v času pandemije Covid 19, kršili določila Ustave Republike Slovenije z neposredno zlorabo Zakona o nalezljivih boleznih (Uradni list RS, št. 33/06 – uradno prečiščeno besedilo, 49/20 – ZIUZEOP, 142/20, 175/20 – ZIUOPDVE, 15/21 – ZDUOP in 82/21) ali drugih predpisov. Postavljena teza naj bi bila podlaga za odgovor, če je Vlada kršila ustavno in zakonsko podlago, bi morali pojasniti, kje so kršitve prepoznane (v zakonu ali podzakonskem aktu), kje so kršitve opredeljene in kako so normirane. Iskati je treba instrumente izločitve in opredeliti dejanja kot kršitev neposrednega pravnega predpisa ali ravnanja. Raziskava je zahtevala vrsto odgovorov, za kar smo v naprej vedeli, da je nemogoče v eni kratki raziskavi priti do bistva, zato smo iskali odgovore na sledeča vprašanja, in sicer:

- ali je Vlada Republike s svojim ravnanjem kršila ustavna določila,
- kje je črpala pooblastila za poseganje v človekove pravice in temeljne svoboščine,
- s čem lahko opraviči svoje ravnanje in
- ali so posegi bili sorazmerni, zakoniti, upravičeni ter dopustni.

Odgovori na ta vprašanja niso bili preprosti, ker so prizadevanja za preprečitev širjenja nalezljive bolezni bila nujno, obenem pa so bili določeni koraki vladajoče strukture nekako nevsakdanji, kar nas je vodilo k postavitvi teze »*Vlada Republike Slovenije je v postopku preprečevanja širitve nalezljivih bolezni kršila človekove pravice in temeljne svoboščine*«. Da bi to argumentirali ter pravno podkrepili, so bili potrebni široki pregledi in preučitev številnih pravnih aktov, vladnih postopkov in pooblastil, s katerimi smo želeli na transparenten način razsvetliti nujnost postopanja vlade ter pravno pravilnost ustvarjanja Odlokov za reševanje posameznih stanj v družbi. Za ustvarjanje pravnih norm, pravnih predpisov in zakonskih aktov veljajo pravila nomotehnik, ki jih učimo na pravnih izobraževanjih, zato je bilo treba ugotoviti, če so domnevne kršitve ali zlorabe postopkov vlade pri nastajanju pravnih predpisov, bile kršene in če so zaradi njih bili podani razlogi ali nujnost za kršitev človekovih pravic in temeljnih svoboščin, kot podlaga za varovanje splošnega zdravja državljanov. Ali je mogoče, da ima Slovenija dokaj zastarelo pravno podlago za splošno varovanje zdravja ljudi, ali pa je vladajoča struktura stanje pandemije v popolnosti podredila uresničevanju svojih ciljev, ki nimajo kaj dosti skupnega v demokratičnem načelu vladavine ljudstva.

Potrebna izhodišča raziskave

Za razjasnitev stanja pandemije, za razumevanje mnenj ljudi, organizacijo uličnih shodov in za številne zahteve na Ustavnem sodišču, za ugotavljanje pravilnosti podzakonskih aktov Vlade Republike Slovenije itd. smo morali postaviti izhodišča (potrebna izhodišča) raziskave, skozi katera smo želeli bralca usmeriti v prepoznavanje dejanskega pravnega stanja v času brez in v času pandemije, pri čemer smo iskali vzroke ali razloge za drugačna ravnanja. Izhodišča smo kar precej podali že v uvodnem in raziskovalnem področju, zato se v tem delu bolj posvečamo obstoječem ustavnem in zakonskem področju Republike Slovenije, v katerih bomo iskali pooblastila države (njenih organov) ter proučili nekatera (morda sporna) pooblastila izvršilne veje oblasti, ki jih predlagatelji ustavne presoje omenjajo kot vzroke za izvajanje represivnih ukrepov, za katere menijo, da naj bi bili vsaj sorazmerni potrebam in zahtevam varnosti ter skrbi države za skupno zdravje. Nujni ukrepi naj bi opravičili prisilne postopke države za zagotavljanje zdravja celotnega prebivalstva Republike Slo-

venije, vendar morajo biti ustavni, zakoniti in prebivalstvu razumni. Že samo izhodišče raziskave je zahtevalo proučitev stvarne in krajevne pristojnosti Vlade oziroma ministrstva za zdravje, kar nas je usmerilo v branje Zakona o Vladi Republike Slovenije (Uradni list RS, št. 24/05 – uradno prečiščeno besedilo, 109/08, 38/10 – ZUKN, 8/12, 21/13, 47/13 – ZDU-1G, 65/14 in 55/17), kjer smo našli izhodišče v 5. členu zakona, ki pravi, da Vlada usmerja državno upravo prek ministrov, nadzoruje delo ministrstev, daje smernice za izvajanje politike in izvrševanje zakonov, drugih predpisov in splošnih aktov ter skrbi, da ministrstva usklajeno izvršujejo svoje naloge. Poponoma jasno zapisano in vlada ima zakonito izhodišče za usmerjanje dela svojih ministrstev. Zato smo v nadaljevanju proučevali hierarhijo oblasti (vlada, ministrstva) in hierarhijo predpisov (zakon, odlok) ter iskali odgovore na postavljena vprašanja v hipotezi. Iskali smo odgovore, kje vlada lahko črpa pooblastila za poseganje v človekove pravice in temeljne svoboščine ter s čem svoje početje opravičuje.

Po načelu delitve oblasti, ki je zapisana v Ustavi Republike Slovenije, Vlada v hierarhiji svojega ustroja ima izvršilno moč in lahko zadrži izvršitev predpisa svojega ministra, seveda če oceni, da predpis ni v skladu z ustavo, z zakonom ali z drugim predpisom Državnega zbora ali z njenim predpisom. V 21. členu Zakon o vladi navaja, da vlada lahko z uredbo podrobneje ureja in razčlenjuje v zakonu ali v drugem aktu Državnega zbora določena razmerja, in sicer v skladu z namenom in s kriteriji zakona oziroma drugega predpisa (tje je treba razumeti stvarno pristojnost zakona in ministrstva). Ta del je treba tudi razumeti kot pooblastilo, s katerim Vlada lahko z uredbo (podzakonskim aktom) uresničuje pravice in obveznosti državljanov in drugih oseb na ozemlju Republike Slovenije. Jasno je, da za te potrebe lahko ureja posamezna področja stvarne pristojnosti vendar le na podlagi izrecnega pooblastila v zakonu. Iz povedanega lahko razumemo, da Vlada lahko z odlokom ureja posamezna vprašanja ali sprejema posamezne ukrepe, ki imajo splošen pomen (splošnost in abstraktnost pravne norme - Murtič, Jankovič, 2018), ter sprejema druge odločitve, za katere je z zakonom ali z uredbo določeno, da jih ureja vlada z odlokom. Pooblastilo sicer ni popolnoma jasno, kajti so določena področja, kot so človekove pravice in temeljne svoboščine, ki jih Vlada lahko ureja samo z zakonom in pooblastili, ki jih ima v zakonu. Torej odlok vlade lahko le razčlenjuje posamezne postopke zaradi izvedbe določenih nalog ali ukrepov, ne more pa z odlokom posegati v pravice ali temeljne svoboščine.

Zakon o vladi je določil njene pristojnosti, zato smo iskali konkretna pooblastila (vlade in njenega ministrstva za zdravje) po stvarni in krajevni pristojnosti, ki bi omogočili sprejemanje odlokov vlade za poseganje v človekova pravice in temeljne svoboščine. Iz zakona je razvidno, da pooblastila na področje dela varovanja zdravja ljudi in varstva pred nalezljivimi boleznimi sodijo v področje Ministrstva za zdravje, ki ga pokriva Zakon o nalezljivih boleznih (Uradni list RS, št. 33/06 – uradno prečiščeno besedilo, 49/20 – ZIUZEOP, 142/20, 175/20 – ZIUOPDVE, 15/21 – ZDUOP in 82/21), ki v prvih členih opredeljuje nalezljive bolezni. Zakon posebej in izrecno navaja bolezni, ki ogrožajo zdravje prebivalcev Republike Slovenije in bolnišnične ali nozokomialne okužbe, ki nastanejo v vzročni zvezi z opravljanjem zdravstvene (medicinske) dejavnosti ter predpisuje ukrepe za njihovo preprečevanje in obvladovanje. Zakon prav tako izrecno navaja varstvo prebivalstva pred nalezljivimi boleznimi in bolnišničnimi okužbami, ki obsega sistem družbenih, skupinskih in posamičnih aktivnosti in ukrepov za njihovo preprečevanje, obvladovanje, zdravljenje in odstranjevanje njihovih posledic. Posebej nam je zanimivo določilo zakona, ki govori o varstvu prebivalcev pred vnosom nalezljivih boleznih iz tujine ter navaja obseg ukrepov, ki so nujni za varovanje zdravja ter omenja mednarodne zdravstvene in sanitarne konvencije in druge mednarodne pogodbe (pravne akte), ki jih je sklenila oziroma ratificirala Republika Slovenija ter jih mora spoštovati. Iz vsebine zakona so razvidna tudi pooblastila resornega ministrstva in vlade, ki jih je zakon opredelil v okviru splošnih in posebni ukrepov za njihovo preprečevanje in obvladovanje v celotnem območju Republike Slovenije. Ugotovimo, da splošne ukrepe izvajajo fizične in pravne osebe ter nosilci družbene skrbi za zdravje (vlada z njenimi ministrstvi in službami), posebne ukrepe pa izvajajo fizične in pravne osebe, ki opravljajo zdravstveno dejavnost povezano z nalezljivimi boleznimi (medicinsko in zdravstveno osebje), ki se prenašajo med živalmi (vretenčarji) in človekom - zoonozah, pa tudi fizične in pravne osebe, ki opravljajo veterinarsko dejavnost. Skozi branje ugotovimo, da je delitev preprosta in obenem nejasna, če imamo v postopkih varovanja zdravja proti Covid 19 primerno vlogo Vlade in povsem podrejene položaj stroke, ki ne more odločati o strokovnih odločitvah in ukrepih.

Že v Ustavi republike Slovenije najdemo splošna določila, ki pojasnijo, da vsakdo ima pravico do varstva pred nalezljivimi boleznimi.

mi in bolnišničnimi okužbami. Obenem ima dolžnost varovati svoje zdravje in zdravje drugih pred temi boleznimi. Tako pridemo do spoznanja, da vse fizične in pravne osebe morajo omogočiti opravljanje zdravstveno higienskih pregledov s svetovanjem in predhodnih zdravstvenih pregledov ter nadzorstva, kot tudi odvzem potrebnega materiala in izvajanje drugih ukrepov za varstvo pred nalezljivimi boleznimi in bolnišničnimi okužbami, določenimi s tem zakonom. Skozi to definicijo pridemo do 5. člena Zakona o nalezljivih boleznih, ki določa naloge Republike Slovenije na področju varstva pred nalezljivimi boleznimi, za katere je pristojno in jih izvaja ministrstvo, pristojno za zdravje, Inštitut za varovanje zdravja Republike Slovenije in območni zavodi za zdravstveno varstvo v skladu z Zakonom o zdravstveni dejavnosti (Uradni list RS, št.9/92), v primeru naravnih in drugih nesreč ter v vojni pa tudi organi in enote za zaščito, reševanje in pomoč v skladu s posebnim zakonom. Pri tem ministrstvo, pristojno za zdravje ima pooblastilo, da spremlja gibanje nalezljivih bolezni v državi in v tujini in o tem obvešča pristojne organe ter sprejema programe, usklajuje delo in določa ukrepe za izvajanje programov na področju obvladovanja in preprečevanja širjenja nalezljivih bolezni in epidemij. V nadaljevanju Inštitut za varovanje zdravja Republike Slovenije in območni zavodi za zdravstveno varstvo spremljajo in proučujejo epidemiološke razmere nalezljivih bolezni v skladu z obveznostmi, sprejetimi z mednarodnimi sporazumi in v skladu s programi Svetovne zdravstvene organizacije ter na tej podlagi in v skladu s planom zdravstvenega varstva Republike Slovenije pripravijo programe za preprečevanje, obvladovanje, odstranitev (eliminacijo) in izkoreninjenje (eradikacijo) nalezljivih bolezni. Programe določi minister, pristojen za zdravje, lahko so predvideni za posamezno leto ali za daljše obdobje, v njem pa so določeni ukrepi, izvajalci in roki za izvršitev posameznih nalog ter potrebna finančna sredstva.

V izhodiščnem delu skozi pregled zakonske podlage ugotovimo, da Vlada ima zakonska pooblastila za ravnanje ob izrednih razmerah, ki bi nastale zaradi nalezljivih bolezni, obenem ima zakonski ustroj in organizacijo splošnih in posebnih organizacij, ki so zadolžene za nadzor, kontrolo in varovanje zdravja v primeru nastopa nalezljivih bolezni. Država, oziroma Vlada in njena ministrstva imajo ustrezne službe, ki so sposobne za odločanje o nastopu epidemije, oziroma nalezljivi bolezni, ki je po definiciji pojav, ki po času in kraju nastanka ter številu prizadetih oseb presega običajno stanje

in je zato potrebno takojšnje ukrepanje. Vlada in pristojna ministrstva ter njihove službe morajo upoštevati 7. člen zakona, ki določa okužena območja, na katerih je ugotovljen eden ali več virusov okužbe in na katerem so možnosti za širjenje okužbe, kar postane ogroženo območje, na katero se lahko prenese nalezljiva bolezen z okuženega območja in na katerem so možnosti za širjenje okužbe. Iz ugotovljenega so jasna pooblastila in dolžnost, da epidemijo nalezljive bolezni ter okuženo ali ogroženo območje razglasi oziroma določi minister, pristojen za zdravje, in sicer v okviru svojih pooblastil, ki mu jih daje zakon in predsednik vlade. Običajno je, da kadar je okuženo ali ogroženo območje celotno območje Republike Slovenije, epidemijo razglasi Vlada Republike Slovenije.

Primerna metodologija raziskave

V raziskavi smo iskali argumente za ravnanje Vlade Republike Slovenije ob izvajanju številnih ukrepov za omejevanje širitve nalezljive bolezni Covid 19. Cilj ni bil iskati tiste argumente, ki bi pokazali ali je vlada storila vse potrebno za preprečitev širitve nalezljive bolezni, temveč smo iskali argumente za preverjanje pravno upravnih postopkov ter ustrezno rabo pravnih norm, ki vladi dajo možnost izvajanja ukrepov za preprečevanje bolezni. Vsa vsebina raziskave je usmerjena v obliko uporabe pravne podlage in postopke izvajanja zdravstvenega varstva proti nalezljivim boleznimi v Sloveniji. V tej vsebini smo iskali pravno podlago za posege (Vlade in ministrstva za zdravje) v svobodo slovenskih državljanov, kjer smo iskali upravičene ali opravičljive razloge za časovni obseg in oblike omejevanja gibanja ljudi ter koncipiranje modela ukrepanja v času pandemije. Da bi lahko naredili primerjavo ravnanja, smo iskali primere podobnih ukrepov v preteklosti, vendar iz pridobljenih podatkov ni bilo povsem mogoče narediti koncepta primerjave. Gre za različna razvojna časovna obdobja in različne metode obvladovanja pandemije, kar je mogoče razložiti s podatki, da je medicina močno napredovala in spremenila oblike svojega dela. Pregled preteklih podobnih dogodkov je zahteval uporabo inovativnih, interdisciplinarnih ter v zdravstvu pravno odprtih pristopov, ki ne smejo motiti procese dela, vseeno pa lahko dali ključne rezultate raziskave. Izhod je bil v proučevanju obsežne pravne literature in gradiva, kar vsebuje različna zakonodaja, podzakonski akti in odločitve ustreznih in pristojnih organov. Najprej smo proučili Zakon o nalezljivih boleznih

(Uradni list RS, št. 33/06 – uradno prečiščeno besedilo, 49/20 – ZIU-ZEOP, 142/20, 175/20 – ZIUOPDVE, 15/21 – ZDUOP in 82/21), Zakon o zdravstvenem varstvu in zdravstvenem zavarovanju (Uradni list RS, št. 72/06 – uradno prečiščeno besedilo, 114/06 – ZUTPG, 91/07, 76/08, 62/10 – ZUPJS, 87/11, 40/12 – ZUJF, 21/13 – ZUTD-A, 91/13, 99/13 – ZUPJS-C, 99/13 – ZSVarPre-C, 111/13 – ZMEPIZ-1, 95/14 – ZUJF-C, 47/15 – ZZSDT, 61/17 – ZUPŠ, 64/17 – ZZDej-K, 36/19, 189/20 – ZFRO in 51/21), Zakon o varnosti in zdravju pri delu (Uradni list RS, št. 43/11), Zakon o nalogah in pooblastilih policije (Uradni list RS, št. 15/13, 23/15 – popr., 10/17, 46/19 – odl. US in 47/19), Zakon o varstvu pred naravnimi in drugimi nesrečami (Uradni list RS, št. 51/06 – uradno prečiščeno besedilo, 97/10 in 21/18 – ZNOrg), Kazenski zakonik (Uradni list RS, št. 50/12 – uradno prečiščeno besedilo, 6/16 – popr., 54/15, 38/16, 27/17, 23/20, 91/20 in 95/21) in številne podzakonske predpise, ki urejajo delovanje Vlade, Ministrstva za zdravje, Policije, Zavodov in širše ter smo iskali ustrezna pooblastila za poseganje ali ravnanje teh v področju zdravstva, predvsem v področju varovanja pred nalezljivimi boleznimi. Iskali smo argumente vlade, njenih ministrstev in stroke za poseganje v človekove pravice in temeljne svoboščine. Proučili smo obsežno strokovno literaturo in poročanja v prejšnjih podobnih primerih pri čemer smo ugotavljali pomanjkljivosti, ki so bile zaznane v preteklosti, in sicer v vodstvu Vlade, ministrstva, NIJZ in drugih pristojnih organov zadolženih za področje zdravja. Oprli smo se lahko le na osnovne značilnosti znanstvene diskripcije, pri čemer se nismo zadovoljili le z zbiranjem in preverjanjem obstoječih spoznanj, temveč smo posamezna spoznanja analizirali, med seboj primerjali ter iskali ustrezne rešitve, ki bi nas usmerile h konkretnemu primeru. Nato smo pridobljene podatke ter spoznanja med seboj primerjali skozi kakovostne kombinacije številnih metod ali modelov dela v drugih državah, pri čemer smo iskali vsakršno malenkost, ki bi nas usmerila v oceno ali so posegi Vlade v človekove pravice in temeljne svoboščine bili sorazmerni, zakoniti, upravičeni in dopustni. Pri tem smo se znanstveno opirali na induktivne in deduktivne pristope ter procese analize in sinteze, pri čemer smo končno aplicirali splošno spoznavne procese zdravstvene in medicinske stroke, temelječe na hierarhiji zaporedja posameznih opravil in s tem upoštevali vse mogoče kombinacije in variacije reševanja konkretnih primerov. Za primerjavo smo imeli vrsto več zaporednih omejitev, sprožanje novih ukrepov, določanje in označevanje stopnje nevarnosti, strukturo posameznih

posegov in dejanj ter iskali možnosti ali ukrepe ali postopke, ki bi lahko bili drugačni ali ki bi pokazali, da je prišlo do zmote ali do zlorabe. Upoštevali smo tudi možnost zmotljivosti, kajti nas znanost pogosto uči, da je človek zmotljiv, čeprav je v zdravstvenih postopkih in izvedenih procesih preprečevanja Covid 19 bilo preveč inteligentnih sistemov, ki v sklopu zdravstva delujejo samostojno in so nezmotljivi, zato smo skozi raziskavo morali proučiti vse možne kombinacije, jih med seboj primerjati ter iskati odgovore, ki so enaki, se enačijo in odgovore, ki niso enaki in so zapisani ali evidentirani drugače ali celo odstopajo od znanih vzorcev. Žal v obeh primerih analiza ni dala primernih rezultatov, zato smo se odločili za metodološke rešitve, skozi katere smo prepoznali, da so zdravstvo, medicina in NIJZ svoje delo opravljalo po hierarhiji zapovedi ministrstva in Vlade, zaradi česar je bilo treba postopke raziskave usmeriti v pravno formalni dela ter iskati vzroke v postopkih Vlade pri sprejemanju podzakonskih predpisov, pri čemer smo iskali odgovore, ki bi potrdili ali ovrgli mnenje Ustavnega sodišča, ki je odločilo, da so posamezni predpisi Vlade v neskladju z Ustavo, oziroma da niso veljavni, s čemer naj bi Vlada nezakonito posegala v človekove pravice in svoboščine državljanov. Argumenti so nas vodili v prepoznavanje odgovor, ki pojasnijo vlogo vladajoče politične strukture, ki skozi vse tri oblike oblasti oblikuje vladavino prava in se ne ozira na človekove pravice in temeljne svoboščine. Uporabiti je bilo treba širše znanje in poznavanje raziskovalnih tehnik in metod v področju zdravja in medicine, in šele nato preiti na preverjanje upravno pravnega sistema, ki ga skozi nomotehniko nastajanja posameznih aktov sli predpisov osvetlile posamezni primer, kar je lahko podlaga za potrditev ali ovrženje postavljene hipoteze.

Potek raziskave

Raziskava je bila usmerjena v iskanje argumentov za poseganje Vlade Republike Slovenije v človekove pravice in temeljne svoboščine v času pandemije Covid 2019. Kakor smo pojasnili pri postavitvi splošne teze raziskave, smo morali najprej odgovoriti na določena vprašanja, katerih odgovori bi nas usmerili v tezo in iskanje rešitev, ki bi tezo potrdile ali ovrgle. Skozi metodologijo raziskave smo predstavili smeri iskanja odgovorov na posamezna vprašanja, kajti že na samem začetku smo vedeli, da je treba najprej preveriti pooblastila vlade na posameznih področjih zagotavljanja splošnega zdravja ljudi in

šele nato iskati razloge za sum, da je vlada pri svojem delu nezakonito posegala v posameznikove pravice ali temeljne svoboščine. Zaradi tega je potek raziskave šel v smeri iskanja argumentov, ki bi pokazali, kako je Vlada, ob ugotovitvi svetovne pandemije Covid 19, ki za ves svet predstavlja nalezljivo bolezen, ki se širi med prebivalstvom z gibanjem ljudi ter predstavlja veliko nevarnost za splošno zdravje celotnega prebivalstva. Republika Slovenija je ukrepala podobno kakor druge države Evropske unije ter je s svojimi ukrepi za preprečitev širitve nalezljive bolezni, omejevala gibanje ljudi, pri čemer je obstajal utemeljen sum, da je vlada s svojimi odloki, sklepi in ukrepi kršila zakonodajo in ustavo. Iskali smo izhodiščno točko, ki bi nam dala odgovorila ali je vlada imela pravno podlago za sprjem odlokov, sklepov in uvedbo ukrepov za preprečevanje nalezljivih bolezni po Zakon o nalezljivih boleznih (Uradni list RS, št. 33/06 – uradno prečiščeno besedilo, 49/20 – ZIUZEOP, 142/20, 175/20 – ZIUOPDVE, 15/21 – ZDUOP in 82/21). Naredili smo pregled hierarhije ter prikaz stvarne in krajevne pristojnosti, pri čemer smo ugotovili, da je Vlada, zaradi obsežnosti ter upravičene nevarnosti pred širitvijo nalezljivih bolezni Covid 19, uvedla ukrepe, ki jih zakon sicer predvideva, vprašanje pa je bilo ali so postopki in začetni zdravstveni ukrepi bili sorazmerni nevarnosti, ki je pretila vsemu prebivalstvu Republike Slovenije.

Bolj zapleteno je bilo vprašanje glede odziva Vlade in ministrstva za zdravje ob zagotavljanju zaščitnih sredstev in zalog potrebnega medicinskega materiala, ki bi jih država morala imeti v svojih rezervah za potrebe nastanka razlogov za njihovo uporabo. Že iz medijske zmešnjave, različnih poročanj, pisanj in uprizarjanj različnih soočenj je bilo slišati, da so skozi sisteme nabave, nadzora, kontrole in ravnanja z zaščitnimi sredstvi bili prisotni številni nepotrebni zapleti, ki merijo na neupravičeno črpanje sredstev iz proračuna Republike Slovenije. Gre sicer za pojav, ki je sicer predmet druge obravnave, je pa vprašanje kako in v kakšni meri je Vlada ravnala ob vseh vidnih zapletih. Prav tako je vprašanje, ali je v postopkih vlade in njenih ministrstev mogoče najti razloge za sum, da so bila naklepno storjena nekatera dejanja, ki jih zakonodajalec opredeljuje kot kazniva dejanja (Murtič, Jankovič, 2018) in ki jih obravnava Kazenski zakonik (Uradni list RS, št. 50/12 – uradno prečiščeno besedilo, 6/16 – popr., 54/15, 38/16, 27/17, 23/20, 91/20 in 95/21 ter konkretno opredeljuje kot posamezna nedovoljena oziroma kazniva ravnanja.

Ne znanost ne stroka ne moreta predvideti nastanek nalezljive bolezni, še manj v obsegu ali v razsežnosti države in še manj v razsežnosti širšega sveta, zato je sorazmernost ali upravičenost bila kot edina možna opcija opredeliti nekatera dejstva, skozi katera je Vlada iskala ali izrabila vse možnosti, za zagotovitev zadostnega števila zaščitnih sredstev in zdravil za preprečevanje širjenja nalezljivih bolezni. Treba je razumeti, da tisti čas (večja je nevarnost, so manjše možnosti za zagotovitev ustreznih sredstev) ni bilo bistveno, kako cenovno bo nalogo opravila, bistveno je bilo, da bo zagotovila sredstva za zaščito in ohranjanje zdravja ljudi. Skozi pregled informacij iz medijev in zapisov Državnega zbora, Vlade ter njenih posameznih organov, ni bilo zaznati večjih zapletov, razen medsebojnega obtoževanja političnih polov, ki so se obtoževali, glede posledic kdo je kriv, da v skladiščih državne rezerve ni dovolj zaščitnih sredstev, kdo je odgovoren, da v primarnem in sekundarnem zdravstvu ni dovolj kapacitet ležišč za ustrezno zdravljenje, zakaj zdravstvo nima dovolj ustreznega osebja in podobno. Volivci, torej državljani in prebivalstvo Slovenije pričakujejo, da bo vladajoča struktura obvladovala svoje funkcije in naloge ter da bo sposobna prebivalstvo zaščititi pred nalezljivimi boleznimi, pri čemer ne želi nepotrebnega posega v njihove človekove pravice in temeljne svoboščine.

Pogledali smo Kazenski zakonik Republike Slovenije, ki v svojem 131. členu navaja, da kdor zaradi razlike v narodnosti, rasi, barvi, veroizpovedi, etnični pripadnosti, spolu, jeziku, političnem ali drugačnem prepričanju, spolni usmerjenosti, premoženjskem stanju, rojstvu, genetski dediščini, izobrazbi, družbenem položaju ali kakšni drugi okoliščini prikrajša koga za katero izmed človekovih pravic ali temeljnih svoboščin, ki so priznane od mednarodne skupnosti ali določene z ustavo ali zakonom, ali mu takšno pravico ali svoboščino omeji ali kdor na podlagi takšnega razlikovanja komu da kakšno posebno pravico ali ugodnost, se kaznuje z denarno kaznijo ali z zaporom do enega leta. Vprašanje je ali so posegi Vlade s sprejemom določenih odlokov, sklepov ali ukrepov za omejevanje širjenja nalezljivih bolezni potrebni in ali so ti sorazmerni za omejevanje širitve bolezni. Prav tako je vprašanje ali sprejete odločitve, sklepi ali ukrepi že posegajo v človekove pravice in temeljne svoboščine posameznika in ali pa je v teh ukrepih mogoče prepoznati znake ravnanja, ki jih opisuje 131. člen kazenskega zakonika.

Pregledali smo tudi nabor izvedenih ukrepov medicinske in zdravstvene stroke, torej primarnega in sekundarnega zdravstva, NIJZ in epidemioloških organizacij, kjer smo ugotovili, da med predlaganimi ukrepi stroke obstaja sorazmerje ukrepov pri poseganju v pravice in temeljne svoboščine posameznika. Kljub temu se pri velikemu številu prebivalstva postavlja vprašanje ali so bili ti ukrepi s strani stroke predvideni in potrebni po obsegu in namenu, zakaj so bili povečani, zaradi potrebe po večji varnosti ali z namenom obvladovanja množic in ohranjanja politične nadvlade vladajoče strukture. Med prebivalstvom se širi informacija, da ima vladajoča struktura cilj obvladovati proračunska sredstva in moč v prostoru Slovenija ali pa so postavljeni ukrepi odražajo popolno nestrokovnost vladajoče strukture. Gre sicer za pravno področje, ki sicer ni bil predmet naše raziskave, saj obstajajo za to službe in organi, ki morajo skrbeti, da v prostoru ni naklepnih dejanj, ki pomenijo zlorabo položaja, tudi če gre za politiko.

Raziskavo smo usmerili v prepoznavanje ukrepov (pravnih odločitev), ki jih je vladajoča struktura sprejela in izvajala za omejevanje gibanja prebivalstva na občine bivanja. Na predlog prizadetih občanov, ki menijo, da so organi prisile (policija, inšpekcijske službe, uradniki), je Ustavno sodišče v postopku preverjanja in presoje ukrepa prepovedi gibanja izven občin, prepovedi zbiranja in uvedbe policijske ure presodilo, da so ukrepi bili neustavni (načelo zakonitosti – pravice in obveznosti državljanov so lahko urejene le z zakonom). Gre za bistvo spoznanje, da je Ustavno sodišče v postopku presoje razveljavilo vladne odloke, ki so med epidemijo Covid 19 omejevali gibanje in je pri tem za neustavnega spoznalo določene norme zakona o nalezljivih boleznih, s čemer je za protiustavne spoznalo odloke, ki so prepovedovali prehajanja mej občin, in združevanje. S tem je Ustavno sodišče za protiustavno spoznalo tudi policijsko uro, čeprav ta ne izhaja iz pooblastila Zakona o nalezljivih boleznih, vsaj ne v pooblastilih podanih policiji. Gre za ugotovitev Ustavnega sodišča, da sta 2. in 3. točka prvega odstavka 39. člena zakona o nalezljivih boleznih v neskladju z ustavo. Iz spoznanja ustavnega sodišča gre za spoznanjem da je dvomljiva zahteva Zakon o nalezljivih boleznih, ki pravi, da kadar z ukrepi ni mogoče preprečiti, da se v Slovenijo vnesejo in v njej razširijo nalezljive bolezni, lahko vladna stran oziroma vladajoča struktura prepove oziroma omeji gibanje prebivalstva na okuženih ali neposredno ogroženih območjih ter prepove zbiranje

ljudi po šolah, kinodvoranah, javnih lokalih in drugih javnih mestih, dokler ne preneha nevarnost. Očitno je ustavno sodišče spoznalo, da sta omenjeni dve točki omogočala bistveno preveč prosto polje presoje organa pri odločanju o ukrepih, zaradi česar so v navzkrižju z ustavo »Odlok o začasni splošni prepovedi gibanja in zbiranja ljudi na javnih mestih in površinah v Republiki Sloveniji«, »Odlok o začasni splošni prepovedi gibanja in zbiranja ljudi na javnih mestih in površinah v Republiki Sloveniji ter prepovedi gibanja izven občin«, »Odlok o začasni splošni prepovedi gibanja in zbiranja ljudi na javnih krajih, površinah in mestih v Republiki Sloveniji ter prepovedi gibanja izven občin«, »Odlok o začasni splošni prepovedi gibanja in zbiranja ljudi na javnih krajih, površinah in mestih v Republiki Sloveniji« in »Odlok o začasni splošni omejitvi zbiranja ljudi na javnih krajih in mestih v Republiki Sloveniji«, zato Ustavno sodišče državnemu zboru nalaga odpravo neskladja v dveh mesecih.

Tu prepoznamo problematiko, ki se ne sklada z načelom enotnosti in delitve oblasti, saj smo zapisali, da mora v vladajoči strukturi delovati balans oblasti, ki omogoča zakonodajno, izvršilno in sodno funkcijo. Ustavno sodišče naj bi bilo varuh ustave in človekovih pravic in temeljnih svoboščin. Kljub temu smo teoretiki, pravniki, profesorji itd. različnega mnenja glede četrte veje oblasti oziroma Ustavnega sodišča, saj nekateri zagovarjamo, da je Ustavno sodišče četrta veja oblasti, da vse bolj dobiva na veljavi, ker ima funkcijo presoje delovanja vladajoče strukture v organih Evropske unije, obenem presoja postopke ustavnosti in zakonitosti posameznih aktov, kakršni so omenjeni odloki vlade, ki nedvomno, po mnenju nekaterih, v nesorazmerju posegajo v človekove pravice in temeljne svoboščine. Drugi teoretiki zopet trdimo, da je naloga Ustavnega sodišča stalno bdeti nad postopki vseh treh vej oblasti in posebej varovati človekove pravice in temeljne svoboščine, pri čemer mnogi mislimo, da bi sam Državni zbor moral sproti pregledovati veljavne zakonske norme, preverjati učinke in posledice ter skrbeti, da so zakonska določila prilagojena stopnji inteligentnega razvoja, stopnji razvoja tehnike in tehnologije, stopnji razvoja družbe in medkulturni strukturi prebivalstva (načelo razlage zakonskih norm). Smo tudi takšni teoretiki, ki menimo, da je Ustavno sodišče organ, ki bi moral skrbeti za človekove pravice in temeljne svoboščine skozi različne posege organov oblasti ter proučevati postopke ter pravno podlago, ni pa naloga Ustavnega sodišča, da proučuje pravne norme, odloča o

učinkovitosti, zastarelosti ali potrebi po posamezni pravni ureditvi. Zakonodajno telo je Državni zbor, ki mora ob vsakršnem sprejemanju zakonskih norm skrbeti, da so te skladne z ustavo in da neupravičeno ne posegajo v pravice in temeljne svoboščine posameznika. Po vsem tem branju dobimo odgovor, da je nejasna funkcija varuha človekovih pravic, saj nima pravega odziva, njegovi postopki ne izkazujejo potrebnih učinkov, s čemer je tudi vprašljiv njegov obstoj (ali je ombudsman le posvetovalno telo?).

V nadaljevanju raziskave moramo pojasniti, da je mnogim nejasno delovanje ali obnašanje vladajoče strukture po odločitvi Ustavnega sodišča, saj se ne oziraje na odločitve ustavnega sodišča, vladajoča struktura se obnaša enako in s sumljivimi postopki (po mnenju velikega števila prebivalcev) ter krati človekove pravice in temeljne svoboščine. Lahko sklepamo, da če je Ustavno sodišče odločilo, da so odloki vlade neskladni (neustavni) pomeni, da so ali nični ali neveljavni, zaradi česar bi ustrezeni organi ali sama Vlada morali pisno zahtevati od Ustavnega sodišča, da se izreče tudi o tem. Velja splošno mnenje, da so neveljavni akti tisti, katere mora Državni zbor odpraviti v celoti ali odpraviti neskladja, kar pomeni da so izvedeni ukrepi neveljavni (kazni, opozorila, karantenske odločbe...) in je država dolžna vrniti vse zaračunana kazni posameznikom (kakor vrnitev v prejšnje stanje). V nadaljevanju je potrebna uskladitev, šele po tem in po uradni objavi, bodo ukrepi veljali za naprej, kar je zopet zelo vprašljivo. Če bi Ustavno sodišče povedalo, da so odloki nični, bi morala Vlada in njeni izvršni organi odpraviti vse postopke in vse odločitve, kakor bi ne nastali. V postopkih je preveč političnih odločitev in premalo spoštovanja zakonskih norm, kar stanje v državi okvalificira kot pravno neurejeno stanje, kar nikakor ni primerno za demokratično državo.

Mnogi v odločitvi Ustavnega sodišča prepoznamo vrsto nejasnosti, ki jih je potrebno odpraviti, kar vladajoča struktura ne upošteva in še naprej izkorišča družbeno (bolj politično) stanje za nadaljevanje svojih ukrepov, saj se ustavni sodniki niso izjasnili če so sprejeti odloki ali sklepi neveljavni ali nični, le neskladni in kaj naj to pomeni. Vse razumemo kot neskladje, ki ne odpravi veljavnosti, temveč nalaga organu, ki je odločitve sprejel, da neskladnosti korigira, popravi, uredi, evidentira, objavi in podobno. Skladno s tem mišljenjem je vprašljiva tudi kršitev 131. člena kazenskega zakonika, ker ni mogoče jasno trditi, da je vladajoča struktura v nesorazmer-

ju ravnala z ukrepi, da je posegala v človekove pravice ali temeljne svoboščine, saj vladajoča struktura jasno pove, da so ukrepi nujni za ohranjanje zdravja in preprečevanje okužbe, kar je mogoče potrditi tudi v drugih državah EU in v celotnem svetu. Skozi oceno ukrepov, posegov, določitev in ugotovitev prepoznamo nasprotja (kontradiktornosti), saj se vsi zavedamo, da so ukrepi, posegi, odločitve potrebni za ohranjanje zdravja in življenja ljudi, obenem pa ugotovimo vrsto napačnih upravno pravnih postopkov, kjer iščemo težo med očitanimi kršitvami vladajoče strukture.

V nadaljevanju ugotovimo, da je Ustavno sodišče, in sicer na podlagi številnih pobud, izdalo Odločbo o neveljavnosti sklepov vlade in sklepa ministrice za izobraževanje 3131., stran 8873. Št.: U-I-445/20-13, z dne 03. 12. 2020, ter je z delno odločbo in s sklepom odločilo, da so pri sprejemanju in uveljavitvi sklepov narejene nekatere procesne napake ter zaradi tega sklepa Vlade št. 00717-49/2020/4, z dne 05. 11. 2020 in št. 00717-49/2020/6, z dne 12. 11. 2020 nista začela veljati, Sklep Vlade št. 18100-24/2020/4, z dne 26. 11. 2020 ni začel veljati, za kar se Pobuda za začetek postopka za oceno ustavnosti 3. in 5. točke prvega odstavka 1. člena Odloka o začasni prepovedi zbiranja ljudi v zavodih s področja vzgoje in izobraževanja ter univerzah in samostojnih visokošolskih zavodih (Uradni list RS, št. 152/20) se sprejme. Prav tako so zapisali, da Sklep ministrice, pristojne za izobraževanje, št. 603-33/2020/4, z dne 05. 11. 2020 ni začel veljati ter zapovedali, da odločitev Ustavnega sodišča učinkuje po treh dneh od njene objave v Uradnem listu Republike Slovenije (za več beri celoten sklep). V raziskavi se v vsebino posameznega sklepa nismo spuščali, saj smo izhodišča za zagotavljanje varnosti in preprečevanja nalezljivih bolezni našli že v osnovnem zakonu, zato ni bilo potrebe, da bi se ponavljali. Zato smo vse naše aktivnosti usmerili v iskanje razlogov za odločitev Ustavnega sodišča, da so odloki vladajoče strukture neskladni in sklepi neveljavni, pri čemer v raziskavi nismo našli stvarne napake temveč procesno, saj je ustavno sodišče očitalo vladajoči strukturi, da je kršilo postopke objave (*vocatio legis*), kar naj bi bilo sporno s pravno upravnega pogleda glede na rabo in ukrepanje zoper fizične osebe zaradi nespoštovanja zahtev za ohranjanje pogojev za preprečevanje nalezljivih bolezni. Še vedno ima vladajoča struktura vse vzvode po zakonu o preprečevanju nalezljivih bolezni in lahko še naprej opravlja naloge za preprečevanje širitve nalezljivih bolezni in konkretnem primeru preprečitve širitve Covid 19 in nje-

govih sevov. Če je Ustavno sodišče ugotovilo neskladje posameznih odlokov, sklepov ali ukrepov je tu naloga pripravljavca, da jih popravi i odpravi neskladnosti. Pri tem je mogoče razumeti, da so neskladni ali neveljavni pravni akti le v postopku popravka, s čemer po našem mnenju ne izgubijo svojega prvotnega pomena, saj jih mora vladajoča struktura še naprej uporabljati in skrbeti za preprečevanja širitve nalezljivih boleznin in zagotavljati zdravje ljudi.

Pri vsem vidimo vprašanje, ki išče odgovorne oziroma se sprašujemo, kdo ali kateri organ oziroma posameznik je kršil človekove pravice in temeljne svoboščine, če po resorni, torej po stvarni in krajevni pristojnosti, razdelimo pooblastila po ministrstvih. Ministrstvo za zdravje zagotovo ne bo in ni izvajalo represivnih ukrepov, zaradi česar je v delo bilo vključeno Ministrstvo za notranje zadeve, ki preko svojega organa v sestavi Policije izvaja represivne naloge. Zakon o organiziranosti in delu v policiji (Uradni list RS, št. 15/13, 11/14, 86/15, 77/16, 77/17, 36/19, 66/19 – ZDZ in 200/20) v 2. členu navedja, da je Policija v sistemu notranje varnosti z uresničevanjem svojih nalog prispeva k notranji stabilnosti in varnosti v Republiki Sloveniji. Za uspešno zagotavljanje notranje varnosti policija sodeluje z drugimi subjekti, ki prispevajo k zagotavljanju nacionalne varnosti Republike Slovenije. Minister za notranje zadeve daje policiji posamične usmeritve, če se te nanašajo na izvedbo posameznih nalog in ukrepov policije, kadar je potrebno takojšnje ukrepanje za odpravo pomanjkljivosti. Iz prakse poznamo odklon nalog s strani direktorja policije Marka Pogorevca, ki je ministru za notranje zadeve Radu Bohinjcu odklonil opravljanje nalog, ki niso imela zakonite podlage. V nadaljevanju ugotovimo, da so policijska pooblastila tista, ki neposredno v postopkih z občani posegajo v človekove pravice in temeljne svoboščine, so z zakonom določeni ukrepi, ki policistom omogočajo, da lahko učinkovito in uspešno opravljajo svoje naloge. Zagotovo je vsako policijsko pooblastilo določen poseg v človekove pravice, zato se lahko uporabi le pod pogoji, ki so določeni v zakonu, in na način, ki je opredeljen v zakonu ali v podzakonskem predpisu, ki neposredno nastane na podlagi zakona. V vsem zapletu in odločitvah Ustavnega sodišča o neskladnosti odlokov ali neveljavnosti sklepov, so vprašljiva ravno policijska pooblastila. Zakon o nalogah in pooblastilih policije (Uradni list RS, št. 15/13, 23/15 – popr., 10/17, 46/19 – odl. US in 47/19) pravi, da policisti morajo pri opravljanju svojih (policijskih) nalog ravnati v skladu z ustavo in zakoni ter spo-

štovati in varovati človekove pravice in temeljne svoboščine. Te lahko omejijo le v primerih, določenih z ustavo in zakoni, pri čem pride mo do zakonitega načela, ki pravi, da organi države lahko počnejo le tisto, za kar v zakonu imajo izrecno pooblastilo. Pregled pokaže, da je večina policijskih pooblastil uzakonjenih v Zakonu o nalogah in pooblastilih policije (splošna policijska pooblastila), Zakonu o kazenskem postopku (pooblastila policistov pri preiskovanju kaznivih dejanj), Zakonu o prekrških (pooblastila policistov pri obravnavanju storilcev prekrškov), Zakonu o pravilih cestnega prometa, Zakonu o nadzoru državne meje in drugih zakonih. Delo policije mora biti javno, transparentno in usmerjeno v resnično odpravljanje nevarnosti, ki bi lahko nastale ali so že nastale. Vprašanje je kdo sledi veljavnosti pravnih aktov, kdo sledi odločitvam sodnih organov in posebej je zanimivo vedeti kako in na kašen način se policija odziva na ugotovitve in odločitve Ustavnega sodišča.

Obstaja sicer še en organ v sklopu Ministrstva za notranje zadeve, ki posredno varuje človekove pravice in temeljne svoboščine in sicer je to Direktorat za policijo in druge varnostne naloge, ki je zadolžen za nadzor policije i zakonitem izvajanju policijskih pooblastil. V direktoratu opravljajo naloge za delovno usmerjanje in nadziranje policije, rešujejo pritožbe zoper policiste nad delom policistov pred senati ter usmerjajo in nadzirajo policijo pri reševanju pritožb na prvi stopnji. Imajo Sektor za sistemsko usmerjanje in nadzor policije, kjer pripravljajo in spremljajo izvajanje temeljnih, letnih in posamičnih usmeritev, ki jih minister za notranje zadeve podaja Policiji pri izvajanju njihovih nalog. Torej direktorat opravlja redne, izredne in ponovne nadzore v enotah Policije, kjer neposredno preverja zakonitost, strokovnost in spoštovanje človekovih pravic pri opravljanju policijskih nalog in uporabi policijskih pooblastil. V raziskavi nismo prišli do podatkov, ki bi nam osvetlili aktivnosti tega direktorata pri prepoznavi neskladnosti ravnanja policije pri izvajanju ukrepov ministrstva za zdravje oziroma vlade, za katere je ustavno sodišče ugotovilo, da so neskladni z ustavo.

Razprava

V razpravi smo poudarili pregled teorije, definicij, zakonitih postopkov, pooblastil in ukrepov povezanih s postopki preprečevanja širjenja nalezljivih bolezni v Sloveniji ter varovanju človekovih pravic

in temeljnih svoboščin, kar terjajo široko razpravo različnih strokovnjakov, ki pokrivajo področje ustavnega prava, državljskih pravic in ustavnopravnih dopustnih ravnanj organov oblasti. Pojav novega virusa, pojav nove bolezni je Slovenijo zajel v neprimernem času, in sicer v politično turbulentnem obdobju leta 2019. Prišlo je do političnih sprememb v državi, ki so se zgodile ravno v času, ko je po vsem svetu razsajal nevaren in močno nalezljiv virus. Splet okoliščin politične, materialne in pravne narave, so vplivali na državo, njene organe, gospodarstvo, industrijo in druge gospodarske ali negospodarske dejavnosti in posebej na vso prebivalstvo. Gre za okoliščine nepoznavanja novega nevarnega virusa in novih razmerij, ki so presenetili svetovno zdravstveno organizacijo World Health Organization (SZO ali WHO), Evropsko zdravstveno organizacijo (EMA) in zdravstveni sistem Republike Slovenije. Slovenija ima Zakon o nalezljivih boleznih (Uradni list RS, št. 33/06 – uradno prečiščeno besedilo, 49/20 – ZIUZEOP, 142/20, 175/20 – ZIUOPDVE, 15/21 – ZDUOP in 82/21), ki je terjal nujne ukrepe za preprečevanje širitve. Kljub zakonski določitvi se je Slovenija znašla v precepu pomanjkanja vseh zaščitnih materialnih sredstev, zdravstvene in tehnične opreme, s katero bi zagotovili varstvo državljanov ter pomagali že zbolelim državljanom.

Ugotavljamo, da je v prvih ukrepih novo izbrana vladajoča struktura ugriznila v trdo področje iskanja poti in možnosti za preskrbo potrebnih zaščitnih sredstev (maske, rokavice, respiratorji, zdravila...), kar so dodatno omejevale enake potrebe in zahteve drugih držav po svetu. Zanimivo nam je bilo, da so se tedaj vse politične stranke podprle postopke in možnosti, za iskanje možnosti za nakup zaščitnih sredstev ter vzpostavitev vsaj minimalnih pogojev za vzpostavitev vzdržnega stanja ohranjanja zdravja in življenja prebivalstva v Sloveniji. Na svetovni ravni se je ustvarila nova tekma za zaščitna sredstva, zaradi česar so proizvajalci cene dvigali po potrebi, niso spoštovali pogodb oziroma dogovorov, štelo je samo kdo koga pozna in kakšne koristi bi lahko imel v prihodnosti. Vse je mogoče razumeti, da so zaščitna sredstva dobile tiste države, iz katerih je prej prišel denar in če je ponudnikov bilo več, je dobila tista država, ki je več plačala. Preprosta svetovna ekonomija ponudbe in povpraševanja. Kako razumeti usmerjanje politike Evropske Unije in zdravstvene organizacije EMA, saj so v prvih korakih naredili le zmešnjavo, pri čemer se je videlo, da so bile dane prednosti državam z večjim številom prebivalstva in z višjim BDP, predvsem državam zahodne

Evrope, kar je razumljivo. Zaradi tega razumemo, da je vladajoča struktura bila prisiljena narediti tiste korake (tudi mogoče neskladne z zakonodajo), s katerimi je lahko priskrbel vsaj nujno zaščitno opremo, ki je omogočila vzpostavitev nujnega kriznega zdravstva, ki je sicer delovalo okrnjeno pa le delovalo je. Podatki povedo, da so bila kršena načela in določila Zakon o javnem naročanju (Uradni list RS, št. 91/15 in 14/18), kar niti ni tako sporno, saj je šlo za izredne in nujne razmere, ki jih lahko primerjamo z neposredno nevarnostjo vojne, kar v resnici je vojna proti virusu. Vprašali smo se, ali obstajajo razlogi za sum, da je v postopkih naročanja, nakupa in dobave potrebnih zaščitnih sredstev, tehnike in opreme prišlo do zlorabe in protipravnega prilaščanja ali okoriščanja posameznikov, vendar smo to prepustili organom pregona in se posvetili iskanju odgovorov postavljene teze.

Vedeli smo, da je področje zdravja in posebej, kadar gre za razsežne zdravstvene nevarnosti za prebivalstvo, kadar gre za varovanje zdravja in življenja ljudi, je področje, ki mu je treba posvetiti širšo razpravo. Kajti krizna obdobja zahtevajo nujne ukrepe in tedaj ni dilem in se ne sprašuje kako je sestavljen in kako je razdeljen državni proračun, ker je treba vsa sredstva usmeriti v varovanje zdravja in življenja prebivalstva. Ugotovili smo, da je naloga v pristojnosti vladajoče strukture, torej Vlade Republike Slovenije in njenih ministrstev, zato smo vedeli, da kdorkoli bi bil na oblasti, bi moral enako ali vsaj približno enako ravnati, da bi v čim krajšem času in najbolj efikasno zaježil širitev nalezljive bolezni, poskušal obvladati zdravstvene sisteme ter zagotoviti vsaj minimalno varnost za celotno prebivalstvo. Nemogoče je ali vsaj nevljudno je iskati napake, nesmisel ali nestrokovnost v posameznih osebah, mogoče v ministrih, sekretarjih ali uradniki, ali morda v organih vlade, ministrstvih ali NIJZ, saj so se trudili zagotoviti zdravstveno varnost ter zaježiti širjenje nalezljivih bolezni. Prepričani smo ili, da bi kdorkoli bi bil v vladajoči strukturi, moral ravnati enako ali vsaj približno enako, če bi želel doseči vsaj minimum varstva za prebivalstvo in zdravje ljudi. Vprašanje je ali bi požel enako grajo ali pohvalo pa tega v razpravi ne moremo povedati, ker tega nihče ne ve, lahko so le ugibanja kdo med političnimi poli bi bolj izpeljal aktivnosti.

Ustavno dopustno poseganje v človekove pravice in temeljne svoboščine lahko prepoznamo v sorazmerju med ukrepi in nevarnostmi, ki so grozile in ki še danes grozijo celotni družbi. To soraz-

merje smo iskali skozi primerjavo ukrepov po nekaterih državah Evrope ter ugotovili, da je Slovenija, in sicer po usmeritvah Evropske unije, dejansko prenesla ali kopirala ukrepe, ki so jih izvajali v Nemčiji, Franciji, Italiji, Angliji in drugod. V tem primeru primerjave, je nemogoče govoriti o preseganju ukrepov ali omejevanju prebivalstva, vsaj primerjalno ne, če imamo podatek, da so Nemčija, za njo Nizozemska, Belgija, kasneje Madžarska in še nekatere države EU imele še strožje ukrepe, učinki zaježitve pandemije pa so bili enaki ali celo slabši. Primerjalni podatki so dosegljivi na internetu posameznih držav in jih je mogoče pogledati, proučevati ali med seboj primerjati. Na spletu so dostopne analize ukrepov in učinka po posamezni članici EU, ki jih je mogoče uporabiti kot predmetno primerjavo v Sloveniji. V prepoznavi ukrepov v državah EU in v Sloveniji je v tem kontekstu skoraj da nemogoče govoriti o nedopustnih ukrepih (v šolstvu, v gostinstvu, gospodarstvu itd.) če vemo, da so ukrepi bili nujnih in da imajo podlago v določilih zakona o nalezljivih boleznih, ki terjajo obvladovanje pandemije, zato mora vladajoča struktura, narediti vse ali vsaj čim več, da zaščiti prebivalstvo pred širjenjem nalezljivih bolezni. Poskušali smo razumeti, kako naj bi bile kršene človekove pravice in temeljne svoboščine, kar nas je begala pri postavitvi končne teze naše raziskave, saj smo imeli vrsto vprašanj, ki so zahtevali odgovore, odgovori pa so raziskavo usmerjali v različne smeri, kar ni bil cilj postavljene raziskave. V raziskavi smo iskali odgovore na vprašanja ali je Vlada Republike s svojim ravnanjem kršila ustavna določila, kje je črpala pooblastila za poseganje v človekove pravice in temeljne svoboščine, s čem lahko opraviči svoje ravnanje in ali so posegi bili sorazmerni, zakoniti, upravičeni ter dopustni. Hitro smo ugotovili, da je treba odgovore iskati v konkretni zakonski podlagi in postopkih sprejemanja odločitev za izvedbo posameznih ukrepov. Posegli smo v temeljni akt države, ki varuje človekove pravice in temeljne svoboščine Ustavo Republike Slovenije ter skozi ugotovitve Ustavnega sodišča, ki je v postopku presoje posameznih aktov vladajoče strukture, ugotovilo, da je Vlada RS sprejemala podzakonske izvršilne akte, za katere ni imela pravne podlage, zato so določeni akti v neskladju z Ustavo Republike Slovenije. Jasnega pojasnila v odločitvi ustavnega sodišča ne najdemo, saj bi morali odločiti, da se akt ali odpravi ter da po njem ne sme biti pravnih niti materialnih posledic in če so, se te odpravijo ter zadeva vrne v prejšnje sta nje pred posledico, ali pa naloži Državnemu zboru, da mora zakonska določil popraviti in Vladi, da mora svoje akte uskladiti z

Zakoni in Ustavo. Ugotovili smo, da zahteve Ustavnega sodišča niso povsem jasne ne vladi ne vlagateljem zahteve za presojo, zaradi česar je vladajoča struktura nadaljevala z delom po Zakonu o preprečevanju nalezljivih boleznih in s sprejemanjem ukrepov, ki so enaki prejšnjim. Spoznali smo, da je vladajoča stran prepoznala svojo moč v uporabi pravnih predpisov, kar je prepoznala v pravih ukrepih preprečevanja in širjenja nalezljivih boleznih in se je podala v iskanje pravnih rešitev. Razumemo, da je vladajoča struktura morala kršiti določene predpise (lastne predpise), saj je le tako v začetni fazi lahko dosegala zastavljene cilje varovanja zdravja in preprečitve širjenja nalezljivih boleznih, kar je drugi politični pol spoznal za izkoriščanje moči vladajoče strukture in je pričel z različnimi namigi o zlorabi položaja, zlorabi moči. Zato je bilo nujno odgovoriti še na vprašanje, kako politična struktura vpliva na ustvarjanje pogojev za posege Vlade v človekove pravice. Iz pregleda uvedenih ukrepov je bilo mogoče razbrati, da Zakon o preprečevanju nalezljivih boleznih nima dovolj razdelano normativno področje preprečevanje pandemije, kar je razumeti, da zakonodajalec ob pripravi zakona ni mogel poznati vse življenjske situacije in ni mogel predvideti pandemijo te razsežnosti, zato so kljub nasprotovanju drugega političnega pola v zakonu dani pogoji, da na podlagi obstoječih norm vladajoča struktura pripravi podzakonske odvisne akte, ki bodo podrobneje urejali posamezne postopke, ukrepe in aktivnosti. Evidentno je, da so Vlada in njena ministrstva prepoznali zmožnosti uporabe (zlorabe) obstoječe zakonodaje ter svoje postopke predpisali znotraj danih zmožnosti, ali je priprava, sprejem in objava teh aktov potekala v neskladju z ustavo za samo preprečevanje širjenja nalezljive bolezni ni niti pomembno. Odgovori na postavljena vprašanja so nam dali podlago za postavitev teze »Vlada Republike Slovenije je v postopku preprečevanja širitve nalezljivih boleznih kršila človekove pravice in temeljne svoboščine«.

Skozi pregled ukrepov in zakonske pregled podlage za nastajanje posameznih odločitev ali sklepov vladajoče strukture neposredno ne ugotovimo kršitev človekovih pravic ali temeljnih svoboščin, vsaj ne v delu uvedenih in izvedenih ukrepih namenjenih za preprečevanje širitve nalezljivih boleznih. Presek vseh pregledanih zakonskih in podzakonskih aktov, ki smo jih primerjali skozi uporabo ukrepov v Sloveniji in širše v državah članicah EU, postopkov in nalog izvršilne veje oblasti vladajoče strukture, nam je neposredno pojasnil, da so ukrepi neposredno vezani na preprečevanje širitve nalezljivih

bolezni, iz katerih ni mogoče prepoznati neposrednih kršitev človekovih pravic ali temeljnih svoboščin. Čisto drug pomen ima mnenje Ustavnega sodišča, ki meni, da so nekateri akti vladajoče strukture neskladni z Ustavo, nekateri pa so neveljavni, kar naj bila podlaga za kršitve človekovih pravic in temeljnih svoboščin in kar v celoti ali vsaj ne konkretno, ne moremo zaviti v 131. člen Kazenskega zakonika, zato je nemogoče v tem delu našo tezo potrditi.

Povsem drugačna je razprava je tekla v smislu hierarhije pravnih aktov, kjer je jasno zapisno, da morajo vsi zakonski akti nastati na podlagi oziroma v skladu z Ustavo Republike Slovenije, pri čemer se pripravljavci podzakonski akti morajo zavedati, da morajo ti akti temeljiti na določeni normi zakona in morajo biti popolnoma skladni z Ustavo. Ta zahteva gradi pravni ali varovalni trikotnik, ki zahteva, da so odloki, sklepi ipd. pripravljeni na podlagi zakonske določbe, ki poriva posamezno področje in obenem morajo biti v skladu z ustavo. Ustavno sodišče je varuh ustave in človekovih pravic ter temeljnih svoboščin. V konkretnem primeru smo ugotovili, da je Ustavno sodišče ugotovilo, da so določene pravne odločitve vladajoče strukture (sklepi in odloki), vezane na preprečevanje širjenja nalezljivih bolezni v Republiki Sloveniji neskladne z ustavo, nekateri akti pa so neveljavni ter je naložilo Državnemu zboru, da odpravi pomanjkljivosti (vprašanje je zakaj ne vladi). Za mnoge pravnike Ustavno sodišče ni bilo povsem jasno, saj bi lahko samo odločilo, da se akte razglasi za nične ali neveljavne, čemur bi po zakonu sledili ukrepi za odpravo posledic ali odpravo akta. Tu se zopet srečata politična pola (pozicija in opozicija), ki trdita drugače, in sicer vladajoča struktura trdi, da je postopke priprave in uporabe podzakonskih aktov prilagodila potrebam za preprečevanje širjenja nalezljivih bolezni in nasprotno opozicija trdi, da so akti nezakoniti ter da je vladajoča struktura zlorabila svoj položaj za ohranjanje oblasti. Če bi Ustavno sodišče konkretno naložilo naloge odprave aktov, ali zahtevalo popravek določenih sklepov oziroma odlokov, bi zadeva bila popolnoma jasna. V zahtevi Ustavnega sodišča so vladajoči strukturi dane legitimne možnosti, da vse svoje akte uskladi z zakonodajo in Ustavo ter jih spravi v veljavo, za kar ima in upravičeno zlorablja 46 glasov v Državnem zboru, ki bodo potrdile vse njene spremembe in bodo posledično legitimni. Zgubi se pomen parlamentarizma, zgubi se pomen tretjega člena ustave, ki pravi, da ima oblast ljudstvo in uveljavi se posredniška demokracija, ki vlada brez ljudstva. Tu se vidi zloraba oblasti vladajoče strukture,

s katero želi doma in v svetu razsvetliti svoje pravično vladanje, zato je mogoče trditi, da je vladajoča struktura, skozi ukrepe in posege represivnih organov (policije), z uporabo neskladnih in neveljavnih pravnih aktov, kršila človekove pravice in temeljne svoboščine. Gre za situacijo v načelu oblasti, ko vladajoča struktura ima premoč, kar se dogaja tudi drugod v demokratičnih državah s posredniško demokracijo, kjer dejansko Vlada, preko svojih predstavnikov v Državnem zboru diktira razvoj države, kontrolira naložbe, uresničuje svoje projekte, uvaja lastne ukrepe in izvaja fizično prisilo. Vprašanje je kako bo vladajoča struktura izvedla usklajevanje neskladnih aktov in kako bo dosegla veljavnost sklepov, po katerih so organi prisile že ukrepati. Pravniki upravičeno zagovarjamo, da so Ustavi Republike Slovenije prepovedani retroaktivni učinki zakona ali podzakonskih aktov, zato država oziroma njeni organi ne smejo izvajati ukrepov po aktih, ki bi imeli retroaktivni učinek. Vladajoča struktura mora popraviti krivice, odpraviti neskladnost aktov ter doseči veljavnost sklepov, če želi pravno in ustavno delovati v vladajočem prostoru. Iz obnašanja predsednika vlade je pričakovati, da vladajoča struktura ne bo ničesar naredila in bo zadeve prepustila naslednji vladi, ki bo imela kopico tožbenih in drugih zahtevkov svojih državljanov do države.

Zaključna misel raziskave

Zaključna misel je vedno odločitev, kakršno smo sklenili v razpravi, saj smo morali razčleniti nujno potrebne zdravstvene in upravno pravne ukrepe, ki jih je izvedla vlada, njena ministrstva in službe za zajezitev širitve nalezljivih bolezni ter postopke in procese nastajanja posameznih odločitev ali sklepov, ki bi lahko bili podlaga vladajoče strukture za vzpostavljanje nujno potrebnih zdravstvenih ukrepov. Zavedali smo se, da je obstajal splet pripravljenih posameznih ukrepov in postopkov, prav tako so že bile izvedene določene naloge, ki so bile nujno, za zajezitev širitve ogrožajočega stanja. Zahteva po vzpostavitvi varnega območja za preprečevanje širitve nalezljive bolezni, vzpostavljanje in organizacija zdravstvenega sistema v izrednih razmerah, manjkanje zaščitnih sredstev, premalo zdravstvenega in medicinskega oseba ter številni drugi vzroki, so pogojevali ukrepanje vladajoče strukture tako, kakor je sicer ukrepala, kar bi lahko pripisali kateremukoli političnemu polu, ki bil v času pandemije na oblasti. Nemogoče je bilo pričakovati nemogoče in nemogoče bi bilo pričakovati drugačne ukrepe ter drugačno omejevanje svobode gi-

banja, uporabe zaščitnih sredstev ter zahteve po cepljenju. Razumeti moramo, da že nasprotna politična pola ustvarjata pogoje za različno razumevanje potreb po omejevanju nalezljive bolezni, posebej bi lahko omenili strankarske medije, ki posebej zavajajo ljudi in plasirajo med javnost tudi informacije, ki povzročajo nasprotja. Zato smo se izognili mnenju obeh političnih polov, mnenju njihovih pristašev ter se oprli na konkretne ugotovitve in materialne dokaze, do katerih je bilo mogoče priti.

Analiza izvedenih ukrepov za omejevanje širitve nalezljivih bolezni, na poda informacije s katerimi pridemo do ugotovitev, da so bili določeni ukrepi potrebni, da so bili določeni ukrepi nujni, da so bili sicer zelo pomanjkljivi, vseeno pa učinkoviti. Prav tako nam analiza pokaže, da se je pri prvih aktivnostih vladajoča struktura zgledovala po drugih državah članicah EU, posledično je ukrepe naravnala enako ali vsaj enako, čemur so bili tudi ukrepi enaki ali vsaj malenkost boljši, kakor v sosednjih državah. Vladajoča struktura je s svojimi ukrepi vsaj pogojno uspela obvladati in omejiti širjenje nalezljive bolezni ter območja pandemije ožiti, za kar ji ni mogoče očitati kršitev, ker se zavedamo, da je bilo treba zaščiti prebivalstvo. Če je stroka povedala, da je treba ukrepe izvajati določeno obdobje, pol ne nemože pričakovati drugačno ravnanje vladajoče strukture razen, če obstajajo podatki, da je vladajoča struktura z namenom obvladovanja volivcev namerno podaljševala čas ukrepov oziroma umetno ustvarjala pogoje pandemije. Gre za področje, ki bi ga morala proučiti zdravstvena in medicinska stroka ter podati ustrezno mnenje, kar našo raziskavo ni zadevalo in nismo bili odvisni od teh mnenj.

Strinjamo se, da je zdravstveno medicinski del izvedenih ukrepov bil nujen, potreben in zadovoljiv. Drugo vprašanje pa je ali je vladajoča struktura ob načelu zakonitosti ustrezno ravnila in spoštovala določila nomotehnik priprave predpisov za omejevanje in preprečevanje nalezljive bolezni. Vprašanje je torej, ali je Vlada Republike s svojim ravnanjem kršila ustavna določila, kje je črpala pooblastila za poseganje v človekove pravice in temeljne svoboščine, s čem lahko opraviči svoje ravnanje in ali so posegi bili sorazmerni, zakoniti, upravičeni ter dopustni. V delu zdravstveno medicinskega ukrepanja vladajoče strukture, je nemože govoriti o kršitvah ali zlorabah, zato je teza v tem delu potrjena. Vendar skozi številne pobude na Ustavnem sodišču, da naj preveri postopke sprejemanja pravnih predpisov vladajoče strukture za obvladovanje pandemije,

so ustvarile pobudo po ugotavljanju posameznih upravno pravnih kršitev. Ustavno sodišče se je na predlog pobudnikov omejilo v preverjanje pravnih dejstev in ugotavljalo kršitve ustave v mejah podane pobude. Pri preverjanju se Ustavno sodišče ni oziralo na izvedbo nujnih ukrepov za zaježitev pandemije, saj je pobuda tega ne omenja. Zaradi obsega podanih pobud smo se v raziskavi omejili le na tiste ključne, ki lahko razsvetlijo vse ostale in pokažejo na kršitve. Ustavno sodišče je po presoji v zvezi prepovedi gibanja izven občin, prepovedi zbiranja in uvedbi policijske ure povedala, da so krepki vlade bili neustavni. Zato je razveljavilo vladne odloke, ki so med epidemijo novega koronavirusa, v določenem času omejevali gibanje. Pri tem je Ustavno sodišče za neustavne spoznalo zakon o nalezljivih boleznih, zaradi česar so postali protustavni odloki, ki so prepovedovali prehajanja mej občin, in združevanje. Posledično je Ustavno sodišče spoznalo, da je bila uvedba policijske ure neustavna. Iz vsebine smo ugotovili, da je Ustavno sodišče presodilo, da sta 2. in 3. točka prvega odstavka 39. člena zakona o nalezljivih boleznih v neskladju z ustavo. Zakon o nalezljivih boleznih v izpodbijanem delu pravi, da kadar z ukrepi ni mogoče preprečiti, da se v Slovenijo занесеjo in v njej razširijo določene nalezljive bolezni, lahko vladna stran prepove oziroma omeji gibanje prebivalstva na okuženih ali neposredno ogroženih območjih ter prepove zbiranje ljudi po šolah, kinodvoranah, javnih lokalih in drugih javnih mestih, dokler ne preneha nevarnost. Posledično so po mnenju Ustavnega sodišča neustavni Odlok o začasni splošni prepovedi gibanja in zbiranja ljudi na javnih mestih in površinah v Republiki Sloveniji, Odlok o začasni splošni prepovedi gibanja in zbiranja ljudi na javnih mestih in površinah v Republiki Sloveniji ter prepovedi gibanja izven občin, Odlok o začasni splošni prepovedi gibanja in zbiranja ljudi na javnih krajih, površinah in mestih v Republiki Sloveniji ter prepovedi gibanja izven občin, Odlok o začasni splošni prepovedi gibanja in zbiranja ljudi na javnih krajih, površinah in mestih v Republiki Sloveniji in Odlok o začasni splošni omejitvi zbiranja ljudi na javnih krajih in mestih v Republiki Sloveniji.

Ni nam povsem jasna odločitev Ustavnega sodišča, saj se je v postopku preverjanje spuščalo le materialno plat pravnih norm ter je odloke vladajoče strukture spoznalo za neskladne z Ustavo, pri tem pa se je sklicevalo na določila Zakona, ki ni bil v tem delu le ažuriran. Vladajoča struktura je neskladnost spoznala za blažjo obliko nastalih sprememb v družbi in se nanje ni oziralo ter je pravni službi naložilo,

da naj neskladnosti odpravi. V tem delu sta trčila nasprotna mišljenja političnih polov ter obtoževanje o kakovosti nastajanja določil zakona o preprečevanju nalezljivih bolezni. Kljub nasprotju polov je Vladajoča struktura v bran zlorabila številčnost glasov v Državnem zboru (zadošča 46 glasov podpore) za doseganje svojih ciljev in prepričanje volivcev, da so ravnali pravilno. Pravno formalno neskladnost med odloki in Ustavo pomeni, da jih je treba urediti v delu, kjer je neskladnost nastala. Če je neskladnost pogojena z zakonsko normo, jo je treba popraviti ali pa odloke prilagoditi obstoječi normi in ukrepe omiliti na dano pravno normo (če je mogoče).

V nadaljevanju je ustavno sodišče spoznalo, da je vrsto sklepov vladajoče strukture neveljavnih in da jih je treba odpraviti, ker nimajo pravnega učinka. Zopet je nastopil vakum, ki terja odpravo nezakonitosti in neskladnosti, katere vladajoča struktura ne upošteva ter nadaljuje s svojim delom, kakor bi zahteva Ustavnega sodišča ne nastala. Vidi se aroganca in teptanje načela demokratične države, načela delitve in enotnosti oblasti in načela zakonitosti, kar je podlaga za v tem delu potrditve postavljene teze. Vladajoča struktura s pomočjo 46 glasov v Državnem zboru nadaljuje s svojim arogantnim ponašanjem, kar pri volivcih povzroča napetosti, nasprotna ravnanja, kar se bo pokazalo tudi skozi naslednje volilno obdobje.

Našo raziskovalno misel lahko zaključimo, da smo postavljeno tezo delno ovrgli in delno potrdili, kar daje odprto izhodišče za nove raziskave, nova mišljenja in podajo novih vprašanj. S pregledom številne dokumentacije, proučevanjem številne literature, Ustave in zakonov ter spornih neskladnih odlokov in neveljavnih sklepov vladajoče strukture, smo pripravili znanstveni odgovor, ki vsebuje dejanske upravno pravne elemente, ki se ne spuščajo v emocije, politično ali drugo pripadnost in temeljijo na obstoječih relevantnih pravni dokumentaciji.

Literatura

- Aras Kramar, S., & Serenčič, M. (2020). Reformirani institut revizije i pristup Vrhovnom sudu u hrvatskom pravu – neki pravni prijepori. *Studia Iuridica Montenegrina*, II(2), 61-82.
- Bratković, M. (2016). Revizija po dopuštenju: hrvatske dvojbe i slovenska iskustva. U V., Rijavec et al., (ur.), *Aktualnosti građanskog procesnog prava – nacionalna i usporedna pravnoteorijska i praktična dostignuća* (str. 319-351). Pravni fakultet Sveučilišta u Splitu.

- Bratković, M. (2020). Revizija po dopuštenju: izazovi i dvojbe. U J., Barbić, (ur.), *Novine u parničnom procesnom pravu* (str. 179-209). Hrvatska akademija znanosti i umjetnosti.
- Garašić, J. (2018). Osvrt na novopredložene odredbe o reviziji u parničnom postupku. *Odvjetnik*, 90(3-4), 37-59.
- Vrhovni kasacioni sud (2019, 25. decembar). *Inicijativa Opšte sednice Vrhovnog kasacionog suda za izmenu Zakona o parničnom postupku*. <https://vk.sud.rs/sites/default/files/attachments/Inicijativa%20Opste%20sednice%20Vrhovnog%20kasacionog%20suda%20za%20izmenu%20Zakona%20o%20parnicnom%20postupku.pdf>
- Zakon o parničnom postupku, (*Sl. glasnik RS*, br. 72/2011, 49/2013 - odluka US, 74/2013 - odluka US, 55/2014, 87/2018 i 18/2020). https://www.paragraf.rs/propisi/zakon_o_parnicnom_postupku.html
- Zakon o parničnom postupku, (*Sl. list SFRJ*, 4/77, 36/77, 6/80, 36/80, 43/82, 69/82, 58/84, 74/87, 57/89, 20/90, 27/90, 35/91, i *Narodne novine*, 53/91, 91/92, 58/93, 112/99, 88/01, 117/03, 88/05, 02/07, 84/08, 96/08, 123/08, 57/11, 148/11, 25/13, 89/14, 70/19). <https://www.zakon.hr/z/134/Zakon-o-parni%C4%8Dnom-postupku>

Internet izvor:

- <https://vk.sud.rs/sites/default/files/attachments/Inicijativa%20Opste%20sednice%20Vrhovnog%20kasacionog%20suda%20za%20izmenu%20Zakona%20o%20parnicnom%20postupku.pdf>
- Aras Kramar, S., & Serenčeš, M. (2020). Reformirani institut revizije i pristup Vrhovnom sudu u hrvatskom pravu – neki pravni prijepori. *Studia Iuridica Montenegrina*, II(2), 61-82.
- Bratković, M. (2016). Revizija po dopuštenju: hrvatske dvojbe i slovenska iskustva. U V., Rijavec et al., (ur.), *Aktualnosti građanskog procesnog prava – nacionalna i usporedna pravnoteorijska i praktična dostignuća* (str. 319-351). Pravni fakultet Sveučilišta u Splitu.
- Bratković, M. (2020). Revizija po dopuštenju: izazovi i dvojbe. U J., Barbić, (ur.), *Novine u parničnom procesnom pravu* (str. 179-209). Hrvatska akademija znanosti i umjetnosti.
- Garašić, J. (2018). Osvrt na novopredložene odredbe o reviziji u parničnom postupku. *Odvjetnik*, 90(3-4), 37-59.
- Vrhovni kasacioni sud (2019, 25. decembar). *Inicijativa Opšte sednice Vrhovnog kasacionog suda za izmenu Zakona o parničnom postupku*. <https://vk.sud.rs/sites/default/files/attachments/Inicijativa%20Opste%20sednice%20Vrhovnog%20kasacionog%20suda%20za%20izmenu%20Zakona%20o%20parnicnom%20postupku.pdf>
- Zakon o parničnom postupku, (*Sl. glasnik RS*, br. 72/2011, 49/2013 - odluka US, 74/2013 - odluka US, 55/2014, 87/2018 i 18/2020). https://www.paragraf.rs/propisi/zakon_o_parnicnom_postupku.html

Zakon o parničnom postupku, (*Sl. list SFRJ*, 4/77, 36/77, 6/80, 36/80, 43/82, 69/82, 58/84, 74/87, 57/89, 20/90, 27/90, 35/91, i *Narodne novine*, 53/91, 91/92, 58/93, 112/99, 88/01, 117/03, 88/05, 02/07, 84/08, 96/08, 123/08, 57/11, 148/11, 25/13, 89/14, 70/19). <https://www.zakon.hr/z/134/Zakon-o-parni%C4%8Dnom-postupku>

Internet izvor:

<https://vk.sud.rs/sites/default/files/attachments/Inicijativa%20Opste%20sednice%20Vrhovnog%20kasacionog%20suda%20za%20izmenu%20Zakona%20o%20parnicnom%20postupku.pdf>

Zakon o ratifikaciji Konvencije o varstvu človekovih pravic in temeljnih svoboščin, spremenjene s protokoli št. 3, 5 in 8 ter dopolnjene s protokolom št. 2, ter njenih protokolov št. 1, 4, 6, 7, 9, 10 v 11.

Zakon o ratifikaciji Konvencije o varstvu človekovih pravic in temeljnih svoboščin, spremenjene s protokoli št. 3, 5 in 8 ter dopolnjene s protokolom št. 2, ter njenih protokolov št. 1, 4, 6, 7, 9, 10 in 11,

Zakon o ratifikaciji Protokola št. 14 h Konvenciji o varstvu človekovih pravic in temeljnih svoboščin, ki spreminja nadzorni sistem Konvencije.

Zakon o varnosti in zdravju pri delu (*Uradni list RS*, št. 43/11).

Zakon o Vladi Republike Slovenije (*Uradni list RS*, št. 24/05 – uradno prečiščeno besedilo, 109/08, 38/10 – ZUKN, 8/12, 21/13, 47/13 – ZDU-1G, 65/14 in 55/17).

Zakon o začasnih ukrepih za omilitev in odpravo posledic COVID-19 (*Uradni list RS*, št. 152/20, 175/20 – ZIUOPDVE, 82/21 – ZNB-C in 112/21 – ZNUPZ).

Zakon o zdravstvenem varstvu in zdravstvenem zavarovanju (*Uradni list RS*, št. 72/06 – uradno prečiščeno besedilo, 114/06 – ZUTPG, 91/07, 76/08, 62/10 – ZUPJS, 87/11, 40/12 – ZUJF, 21/13 – ZUTD-A, 91/13, 99/13 – ZUPJS-C, 99/13 – ZSVarPre-C, 111/13 – ZMEPIZ-1, 95/14 – ZUJF-C, 47/15 – ZZSDT, 61/17 – ZUPŠ, 64/17 – ZZDej-K, 36/19, 189/20 – ZFRO in 51/21).

Sašo Murtič

Patricija Jankovič

THE COVID 19 PANDEMIC IS A SUFFICIENT REASON FOR INFRINGEMENT OF HUMAN RIGHTS AND FUNDAMENTAL FREEDOMS

Abstract: In its provisions, the Constitution of the Republic of Slovenia precisely defines the rights and obligations of Slovenian citizens and at the same time precisely defines the competencies, work and tasks of individual executive bodies of the state. . The Constitution explicitly states that the rights and obligations of citizens may be regulated only and explicitly by law; A very intermediate question is whether the Covid 19 pandemic is so dangerous for human health and the state that the governing structure or the Government of the Republic of Slovenia deliberately violates the provisions of the Constitution, legal powers and its own instructions to ensure control of the current situation. in the country. It is an unjustified interference with human rights and fundamental freedoms, thereby abusing its powers and threatening the existence of the current governing structure. The hypothesis of scientific research was set by the proper argumentation of the reasons for the lack of legislation, which allegedly required encroachment on the rights and fundamental freedoms of citizens, which citizens resisted, as a result of which protesters took to the streets because The Constitutional Court received several requests for the review of constitutionality, which was the reason for finding appropriate answers and examining the justification of the submitted requests. On the basis of suspicions of violations of human rights and fundamental freedoms, the Constitutional Court assessed certain acts of the Government regarding restrictions on freedom of movement in Slovenia and beyond and found deviations confirming the inconsistency of adopted Government decrees with existing legislation. Through a transparent study of the provisions of the Constitution and sectoral legislation, we have identified deviations that have confirmed our hypothesis of unlawful interference with human rights and fundamental freedoms. Despite the deviations and actions of the executive, the hypothesis could not be fully confirmed, as there were reasons to limit the infectious disease and illegal government decisions were made, which disproportionately interfere with the rights and fundamental freedoms of the individual. The decisions of the Constitutional Court are also unclear. , which the Constitutional Court said were unconstitutional. The Constitution also does not allow retroactive effect, which in turn degrades the approval of the National Assembly and we have a vicious circle between the legislative and executive branches of government.

Key words: rights and freedoms, unconstitutionality, abuse and complacency

Đorđe Nedeljković⁶¹

MOGUĆI MODELI REFORME PENZIJSKOG SISTEMA SRBIJE U OKOLNOSTIMA TRENUTNE PANDEMIJE SA OSVRTOM NA ISTORIJSKI RAZVOJ ISTOG

Apstrakt: Sistem tekućeg finansiranja je bio održiv i funkcionalan sve do pre 20 godina, kada se zbog socio-demografskih promena i promena na tržištu rada koje su zadesile čitav svet javila potreba da bude reformisan, kako u svetu tako i kod nas. Neke od zemalja, kao što je Čile, uspele su da pomoću niza reformi prevaziđu krizu i istovremeno zadrže sistem tekućeg finansiranja, dok su se neke druge države odlučile da svoje sisteme kapitalizuju. U Srbiji je nakon petooktobarskih promena sproveden niz reformi na ovom polju. Takođe, poseban naglasak je stavljen na potrebu za održivošću sistema, kao i uvođenje sve rigidnijih zahteva. Međutim, dobar deo njih ostaje da se realizuje u budućnosti, da bi se ublažila već postojeća kriza. Kada je reč o trenutnoj pandemiji COVID-19, ona je neminovno produbila ekonomsku krizu koja je i pre toga postojala, i samim tim je povećala i krizu unutar sistema socijalne sigurnosti, prevashodno unutar zdravstvenog sistema, a na indirektan način i penzijskog sistema. Naime, u proteklih godinu i po dana je veliki broj građana ostao bez posla, a kao posledica toga manji broj radnoaktivnog stanovništva uplaćuje doprinose u penzioni fond. U prilog tome da je pandemija dodatno produbila krizu penzijskog sistema govori i činjenica da je povećan broj ljudi tokom pandemije koji uplaćuju dobrovoljno penzijsko osiguranje u odnosu na isti period protekle godine. S obzirom na sve krize sa kojima se naš sistem suočava, u radu su analizirane četiri ponuđene opcije ka kojima bi reforma sistema mogla u budućnosti da se odvija.

Ključne reči: penzijski sistem; kriza; istorijat; pandemija; reforme.

Uvod

Prema Puljizu (2005, str. 171), penzijski sistem se definiše kao skup pravnih normi, administrativnih i finansijskih aranžmana kojima se reguliše osiguranje starosti, invaliditeta i gubitak hranitelja. Važnost penzijskog sistema se ogleda u tome što on osigurava najraširenije i najrasprostranjenije socijalne rizike.

⁶¹ Student osnovnih akademskih studija, Filozofski fakultet Univerziteta u Nišu, nedeljkovicdjordje50@gmail.com

Kako navode Pavlović, Marković i Marković (2015, str. 243), penzijsko osiguranje predstavlja osnovni element socijalne zaštite i sigurnosti građana. Socijalnu sigurnost država obezbeđuje kroz svoje programe socijalnog osiguranja i programe socijalne zaštite. Socijalno osiguranje, pored penzijskog osiguranja, podrazumeva i zdravstveno osiguranje i osiguranje u slučaju nezaposlenosti. Penzijsko osiguranje finansira se putem doprinosa. Sistem penzijskog osiguranja vrlo je važan u okviru socijalne sigurnosti svakog pojedinca, odnosno društva. Njegovo finansiranje jedan je od osnovnih faktora koji određuje životni standard, finansijsku i socijalnu sigurnost. Održavanje stabilnosti sistema penzijskog osiguranja danas je jedan od osnovnih problema, kako u Srbiji, tako i u većini zemalja Evropske unije i sveta, pogotovo što je pandemija COVID-19 produbila već postojeću ekonomsku krizu.

Puljiz (2005, str. 177), pravi razliku među penzijskim sistemima na osnovu pet osnovnih dihotomnih kriterijuma, i to: penzijsko osiguranje - univerzalne penzije; tekuća raspodela - kapitalizacija; definisana davanja - definisani doprinosi; javno upravljanje – privatno upravljanje; obavezna participacija – dobrovoljna participacija.

Kako bismo došli do najbolje reformske opcije za srpski penzijski sistem, u radu smo analizirali moguće modele reforme penzijskog sistema Srbije. Iz istog razloga, učinjen je osvrt na istorijski razvoj istog, kao i na uzroke koji su doveli do krize u njemu.

Uzroci krize penzijskog sistema

Kako Puljiz (2005, str. 184) navodi, bez obzira o kom modelu penzijskog sistema da je reč na osnovu prethodno pomenutih kriterijuma, nakon Drugog svetskog rata je u svim evropskim zemljama došlo do ekspanzije svih socijalnih prava, pa i prava u okviru sistema penzijskog osiguranja. Ta „zlatna“ faza je trajala sve do 70-ih godina prošlog veka kada su svi sistemi počeli da stagniraju i javila se potreba za sprovođenjem reformi.

Prema Puljizu (2005, str. 184-187), neki od tih razloga zajednički su svim sistemima. To su starenje stanovništva, problemi emigracije radnosposobnog stanovništva, porast nezaposlenosti i proces globalizacije.

U pozadini problematike funkcionisanja javnih penzijskih sistema najviše se ističe problem demografskih promena. Dosadašnji sistem tekućeg finansiranja koji je do nedavno gotovo besprekorno funkcionisao direktno je povezan sa odnosom zaposlenih i penzionera (racio zavisnosti). Kako Rakonjac-Antić navodi (2008, str. 17), da bi sistem tekućeg finansiranja bio održiv, potrebno je da 3-3,5 zaposlenih „izdržavaju“ jednog penzionera. Međutim, u Srbiji je taj odnos nešto veći od 1:1. Kako navodi Stojilković (2011, str. 73-74), u Srbiji je udeo penzionera u ukupnom broju stanovnika od 1953. do 2011. godine porastao od 2% na čak 22,6%. Kada je reč o emigraciji radnosposobnih pojedinaca, samo u periodu od 2008. do 2011. godine Srbiju je napustilo oko 500.000 ljudi (Bukvić, 2019).

Puljiz (2005, str. 153) govori o uticaju globalizacije na krizu penzijskog sistema, pa ističe da su nerazvijene zemlje u stanju privući strani kapital zbog znatno nižih troškova rada. Puljiz takođe smatra da iako i drugi faktori utiču na produktivnost rada, smanjivanje troškova radne snage znači smanjivanje izdataka za klasične funkcije socijalne države što, između ostalog, podrazumeva i smanjivanje penzijskog osiguranja.

Kako navode Pavlović i dr. (2015, str. 245), krizu penzijskog sistema uslovlila je i povećana nezaposlenost. Prema njihovim navodima, mladi ljudi kasnije stupaju u svet zaposlenih zbog produženog školovanja. Tehnološka revolucija dovela je do smanjenja potrebe za radnom snagom, a time i povećanja procenta nezaposlenosti. Da bi se ublažile ove posledice, pojavljuju se oblici rada, kao što su: povremeni poslovi, rad sa nepotpunim radnim vremenom, rad na osnovu ugovora o delu, rad kod kuće i dr.

Uzroci krize specifični za penzijski sistem Srbije

Kako tvrde Bajec i Stanić (2009, str. 55-56), pojedini razlozi su karakteristični isključivo za naš penzijski sistem. Tu se, pre svega, ističu problemi prouzrokovani ekonomskom krizom tokom 90-ih i politikom prethodnih vlasti koje su penzioni sistem koristile za rešavanje mnogih socijalnih problema.

Oni navode i da se same teškoće javljaju još sredinom 80-ih godina, da bi kulminirale u vreme ekonomskog propadanja 90-ih. Ali se sve do 2001. godine penzijski sistem, tačnije PIO fond zaposlenih,

nije nalazio u gotovinskom deficitu iz sledećih razloga. Najpre, izdaci fonda su smanjivani tako što penzije nisu isplaćivane penzionerima u punom iznosu. Zatim, stopa doprinosa neprestano je povećavana da bi krajem 2000. godine iznosila čak 32%. Najzad, nedostatak sredstava finansiran je tzv. dodatnim izvorima finansiranja, kao što su: deo tarife na platni promet, takse na duvan, takse na PTT, itd., a ne direktno iz budžeta, pa se zato deficit nije primećivao.

Uticaj trenutne pandemije na krizu sistema

Pandemija COVID-19 dodatno je produbila već postojeću krizu penzijskog sistema. Prvenstveno se to odnosi na zdravstveni sistem iz razloga koji su i više nego jasni, a na indirektan način i na penzijski sistem. Zbog trenutnih okolnosti i prošlogodišnjeg karantina imamo veliki broj ljudi koji su ostali bez zaposlenja, i to prevashodno u sektoru turizma, hotelijerstva i ugostiteljstva. Zbog toga je manji broj zaposlenih uplaćivao doprinose u penzijski fond. Prema Republičkom zavodu za statistiku (2020), kod stanovništva starog 15 i više godina došlo je do smanjenja zaposlenosti (-33.200) i nezaposlenosti (-87.400) na račun povećanja neaktivnosti (+113.100) u poređenju sa prvim kvartalom 2020. godine. Iako ova cifra ne izgleda zabrinjavajuće, stručnjaci upozoravaju da će se posledice pandemije tek osetiti u narednim godinama. Razlog zašto ovaj broj nije veći jeste svakako paket mera pomoći države, među kojima je isplata minimalca privrednicima. Što se tiče migracije radnoaktivnog stanovništva, ona je privremeno smanjena i zaustavljena zbog mera koje su bile na snazi u zemljama Zapadne Evrope, ali u narednim godinama se očekuje nastavak trenda emigracije radnoaktivnog stanovništva koji je postojao do početka 2020. godine.

Uticaj pandemije na uplaćivanje dobrovoljnog penzijskog osiguranja

Kada je reč o privatnom penzijskom osiguranju, možemo da kažemo da je povećano interesovanje za njega tokom pandemije. Prema izveštaju NBS o sektoru dobrovoljnih penzijskih fondova, u periodu septembar 2019. - septembar 2020. godine, broj članova je povećan za 4270. U privatne fondove je uplaćeno 844 miliona dinara. Kada je reč o strukturi uplaćivanja, individualne uplate čine 37,5%

od ukupnog broja uplata, 33,6% čine uplate od strane poslodavaca koji su kao obveznici uplaćivali svojim zaposlenima doprinose, a 28,9% čine uplate preko penzijskih planova (Tanjug, 2021).

Osvrt na dosad sprovedene reforme

Perišić (2016, str. 113-116) navodi da su suštinske reforme srpskog penzijskog sistema započete 2001. godine, kada su pooštreni uslovi za odlazak u starosnu penziju: za muškarce je ta granica sa 60 godina pomerena na 63 da bi danas iznosila 65 godina života, a za žene se od 55 godina pomerila prvo na 58, zatim na 60 da bi danas došla do 63 godine i 4 meseca. Za oba pola trenutno je potreban i staž osiguranja od najmanje 15 godina. Sledeća važna promena, ističe ona, odnosila se na promenu usklađivanja rasta penzija: prvo se usklađivanje vršilo sa zaradama, zatim sa kombinacijom zarada i troškova života (švajcarska formula), a danas samo prema troškovima života. Ona takođe navodi da je vremenom podignuta granica, ali su i pooštreni neki od uslova i za dobijanje ostalih vrsta penzija: prevremenih starosnih, porodičnih, invalidskih i za osiguranike sa beneficiranim radnim stažom. Ističe i da se paralelno sa ovim reformama radilo i na uvođenju tzv. trećeg stuba dobrovoljnog penzijskog osiguranja. Zbog smanjivanja odnosa između broja zaposlenih i broja penzionera, vremenom su se penzije sve manje finansirale od doprinosa jer su oni bivali nedovoljni, a sve više iz budžeta. Ona navodi i da su se doprinosi za penzijsko i invalidsko osiguranje sa 32% na početku reformi 2001. godine prvo smanjeni na 19,6%, da bi se vremenom povećavali, tako da od 2014. iznose 26%.

Mogući modeli budućih reformi

Matković (2009, str. 27-31) navodi nekoliko reformskih opcija u sferi penzijskog sistema. Prva je nastavak sa dosadašnjim opredeljenjem za donošenje dugoročne odluke o oslanjanju sistema na samo dva stuba (prvi - javni obavezni i treći - dobrovoljni privatni). Druga bi značila uvođenje tzv. drugog stuba (obaveznog privatnog osiguranja). Treća - da se u postojeći sistem drugog stuba uključi državni rezervni kapitalizovani fond, a četvrta - da se razmotri mogućnost uvođenja tzv. nultog stuba, odnosno socijalnih penzija.

Nezavisno od pravca u kome će se odvijati reforme penzijskog sistema, reforme prvog stuba su neizbežne. One će delimično zavisiti i od toga da li će najveći deo tereta snositi prvi stub ili će teret delimično pasti i na drugi stub. Reforme koje je neophodno sprovesti predviđene su Programom reformi politike zapošljavanja i socijalne politike iz 2015. godine. Od reformi prvog stuba bi se moglo odustati samo ukoliko se odustane od sistema tekućeg finansiranja. Međutim, ne bi trebalo u potpunosti odbaciti ovaj sistem, ali i ne oslanjati se na njega u celosti.

Kada govorimo o uvođenju drugog stuba, on je odbačen još na samom početku sprovođenja reformi 2001. godine. Matković (2009, str. 29), ističe da su argumenti koji govore u prilog uvođenja drugog stuba znatno manji od onih protiv: odsustvo kontrolnih mehanizama, nedovoljno razvijeno finansijsko tržište, visoki tranzicioni troškovi. Pored toga što su ga mnoge zemlje u tranziciji već uvele, on se nije pokazao kao najbolje rešenje. Srpski penzijski sistem već sada se suočava sa ozbiljnim deficitom, kao i većina ostalih tradicionalnih sistema tekućeg finansiranja, a ukoliko bi se od 26% jedan deo odvajao na privatne račune radi kapitalizacije u daljoj budućnosti, trenutni nivo deficita bi se samo još više produbio.

Drugi stub je, bez problema, mogao da bude uveden da su reforme penzijskog sistema preduzete još početkom 80-ih godina prošlog veka, kada je kriza penzijskog sistema i počela. Tada je odnos broja zaposlenih i penzionera još uvek bio relativno povoljan i mogao bi podneti visoke tranzicione troškove. Pa tako, reforme u Čileu za vreme vladavine Pinočea predstavljaju primer dobro sprovedene reforme, a pomenutu reformu ističe i Puljiz (2005, str. 190).

Takođe, pošto je odbačeno uvođenje drugog stuba, treba dalje raditi na tome da se širi svest kod građana da se usmeravaju ka trećem stubu, tj. dobrovoljnom penzijskom osiguranju (ukoliko su naravno u mogućnosti), jer javne penzije će baš zbog svih malopre navedenih faktora biti vrlo verovatno neadekvatne i dovoljne da pokriju tek osnovne egzistencijalne potrebe.

Treća opcija koja se pominje i koju, kako Kazns (2005, str. 232) navodi, Nikolas Bar takođe argumentuje jeste da sa ekonomskog stanovišta postoje drugi načini rešavanja „problema“ demografskog starenja osim opcije uvođenja privatnog penzijskog osiguranja. Kao jednu od opcija on navodi i štednju vlada, koja bi bila usmerena ka

finansiranju budućih penzija. Iskustva zemalja poput Norveške, Irske i SAD nam na to i ukazuju. Irska je osnovala Nacionalni fond za penzijske rezerve, sa planom da u njega uplaćuje 1% BDP godišnje do 2025. godine, „kako bi Fond investirao na međunarodnom tržištu“.

Četvrtu opciju, tj. uvođenje tzv. socijalnih penzija za starije od 65 godina za sada odbacujemo, jer bi to dovelo do velikih budžetskih ograničenja u resursima, ali i do demotivacije sadašnjih zaposlenih da uplaćuju doprinose.

Zaključak

Trenutna pandemija samo je dodatno produbila postojeću krizu i ubrzala pitanje održivosti sistema. Postojeći izazovi otvaraju brojna pitanja sa kojima će penzijski sistem morati da se suoči. Da li će se sa povećanjem očekivanog broja godina života države dozvoliti postepeno povećanje granice za odlazak u penziju, ukoliko žele da zadrže sistem tekućeg finansiranja? Na koji način će se penzijski sistem prilagoditi trenutnim zaposlenima na atipičnim fleksibilnim poslovima? Kako će država motivisati građane da se masovnije odlučuju na uplaćivanje dobrovoljnog penzijskog osiguranja ako se nastavi sa dosadašnjim reformama, prema kojima će javne penzije vremenom biti sve manje?

Umesto oslanjanja na samo dva stuba, rešenje bi možda trebalo tražiti u tzv. trećoj opciji tj. formiranju državnog rezervnog kapitalizovanog fonda, po ugledu na Republiku Irsku. Ukoliko bi se samo 1% BDP-a Srbije, 500 miliona eura (oko 7% ukupnog budžeta), kumulativno ulagao u nacionalni penzijski fond 5 godina zaredom, došlo bi se do sume od 2,5 milijarde eura, sa kojom bi Srbija mogla da izađe na međunarodno tržište i investira taj novac i tako nadomesti sve nedostatke sa kojima se suočava zbog demografskih promena. Deo novca mogao bi da se obezbedi ukoliko bi se unapredila efikasnost rada javnog sektora i smanje izdaci koji se odnose na različite vrste kazni, izgubljene sporove i nepoštovanje ugovornih obaveza, a za koje se godišnje izdvaja iz budžeta oko 200 miliona eura (Janković, 2019). Iako bi i za osnivanje takvog rezervnog penzijskog fonda bilo neophodno vreme i podrška ključnih aktera, sam rizik bi bio manji nego opredeljivanje države da se odluči da kapitalizuje penzijski fond i uvede dodatni drugi stub.

Potrebno je raditi na usklađivanju visine novčane socijalne pomoći i iznosa granice apsolutnog siromaštva, koja za sada iz nekog razloga još uvek nije usklađena i ne prati njeno pomeranje. U zavisnosti od tipa i karakteristike domaćinstva, mesečni iznosi novčane socijalne pomoći bi trebalo da budu viši za 33-45% od granice apsolutnog siromaštva, da bi se prestigao prag rizika siromaštva.

Literatura:

- Bajec, J., & Stanić K. (2009). Koliki je stvarno deficit penzionog sistema u Srbiji?. U K., Stanić, (ur.), *Penzijski sistem u Srbiji* (str. 55-64). BearingPoint.
- Bukvić, Lj. (2019, 21. decembar). Za 11 godina iz Srbije se odselilo 500.000 ljudi. *Danas*. <https://www.danas.rs/vesti/ekonomija/za-11-godina-iz-srbije-se-odselilo-500-000-ljudi/>
- Cousins, M. (2005). *European Welfare States: Comparative perspectives*. SAGE Publications Ltd.
<https://publikacije.stat.gov.rs/G2020/Pdf/G20201237.pdf>
- Janković, M. (2019, 28. novembar). Budžet za 2020: Zašto greške države plaćamo više nego zaštitu prirode. *BBC News na srpskom*. <https://www.bbc.com/serbian/lat/srbija-50500315>
- Matković, G. (2009). Penzijski sistem u Srbiji – karakteristike, dosadašnje reforme, dileme i opcije. U K., Stanić, (ur.), *Penzijski sistem u Srbiji* (str. 5-31). BearingPoint.
- Pavlović M., Marković, J., & Marković, D. (2015). Penzijski sistem i savremena ekonomska kriza. *Vojno delo*, 67(2), 243-262.
- Perišić, N. (2016). *Socijalna sigurnost – pojmovi i programi*. Fakultet političkih nauka Univerziteta u Beogradu.
- Puljiz, V. (2005). *Socijalna politika*. Pravni fakultet Sveučilišta u Zagrebu.
- Rakonjac-Antić, T. (2008). *Penzijsko i zdravstveno osiguranje*. Ekonomski fakultet Univerziteta u Beogradu.
- Republički zavod za statistiku (2020, 31. avgust). *Anketa o radnoj snazi, II kvartal 2020*.
- Stojilković, J. (2011). Porast broja penzionera i starenje stanovništva Srbije. *Zbornik radova Geografskog instituta "Jovan Cvijić" SANU*, 61(2), 69-84.
- Tanjug (2021, 09. januar). I tokom korone ulagalo se u privatne penzije: povećan broj članova dobrovoljnih penzijskih fondova, kako do dodatnih 200 evra. *Blic*. <https://www.blic.rs/biznis/i-tokom-korone-ulagalo-se-u-privatne-penzije-povecan-broj-clanova-dobrovoljnih/wrpvcn2>

Đorđe Nedeljković

POSSIBLE MODELS FOR THE REFORM OF THE SERBIAN PENSION SYSTEM IN THE CIRCUMSTANCES OF THE CURRENT PANDEMIC WITH REFERENCE TO ITS HISTORICAL DEVELOPMENT

Abstract: The system of current financing was sustainable and functional until 20 years ago, when worldwide socio-demographic changes and changes in the labor market caused a need for reform, both in the world and in our country. Some countries, such as Chile, have managed to overcome the crisis through a series of reforms while maintaining the current financing system, and some other countries have decided to capitalize on their systems. When it comes to Serbia, many reforms in this domain have been implemented after the 5th October changes. Also, special emphasis was placed on the need for sustainability of the system, as well as on the introduction of increasingly rigid requirements. However, much of the reform remains to be realized in the future, in order to alleviate an already existing crisis. The current COVID-19 pandemic has inevitably deepened the pre-existing economic crisis, and thus increased the crisis within the social security system, primarily within the health care system, and indirectly within the pension system. Namely, in the past year and a half, a large number of citizens have lost their jobs, and as a result, currently a smaller number of the working population pays contributions to the pension fund. The fact that the pandemic has further deepened the crisis of the pension system is supported by the fact that the number of people who pay for voluntary pension insurance during the pandemic has increased compared to the same period last year. Considering all the crises our system is facing, four options have been offered for the future reform of the Serbian pension system. The objective of this paper was to analyze possible models for the development of the Serbian pension system based on the presented problems. The paper presents arguments as to why the option of forming a state reserve capitalized fund is an appropriate option for reform, both for the citizens and for the Republic of Serbia itself.

Keywords: pension system; crisis; history; pandemic; reforms.

Nikola Rajić⁶²

Aleksandar Gajić⁶³

GEOPOLITIČKI ASPEKTI VAKCINACIJE U PANDEMIJI COVID-19

Apstrakt: Krajem 2019. godine koronavirus detektovan je u centralnom delu Kine, u Vuhanu, dok je Svetska zdravstvena organizacija 11. marta naredne godine proglasila izbijanje globalne pandemije KOVID-19. Države širom sveta su, u nedostatku leka u datom trenutku, preduzele niz drastičnih zdravstvenih, socijalnih, ekonomskih i drugih mera s ciljem suzbijanja širenja novog virusa. Uvidevši sposobnost virusa da se brzo dalje replikuje s osobe na osobu, ubrzo se došlo do konsenzusa kako je vakcina jedini efikasan način borbe protiv pandemije. Sposobnost rapidnog širenja virusa dovela je i do nezapamćeno brzog razvoja vakcina, u čiju su se trku uključile sve (super)sile, od Sjedinjenih Američkih Država, Rusije i Kine, preko Nemačke, Velike Britanije, kao i država koje se ne mogu okarakterisati silom (poput Kube). Od razvijenih vakcina najveći publicitet dobile su američko-nemačka BioNTech Pfizer, švedsko-britanska AstraZeneca, kineska Sinopharm i ruska Sputnik V. Pored osnovne želje pomenutih država da zaštite svoje građane putem vakcine, pitanje sukobljavanja koronavirusu izašlo je iz okvira zdravstvenog sektora i prelilo se i na oblast politike, odnosno međunarodne politike. Pitanje vakcinacije je, iz drugog plana, odnosno vakcine *per se*, postalo sredstvo spoljne politike za razvijanje dobrih odnosa i širenje uticaja iširem sveta, ali i za diskriminisanje onih politički nepodobnih čije spoljnopolitičko usmerenje nije usaglašeno sa još uvek aktuelnim svetskim poretom u kom „Zapad“, odnosno zapadni svet, ima dominantnu ulogu. Rad, putem komparativne metode i analize sadržaja, posmatra u kojim je delovima sveta „čija“ vakcina pretežno korišćena, a čija je nipodaštavana, te putem deduktivne metode izvodi zaključke o implikacijama upotrebe vakcina u geopolitičke svrhe, u vreme kada kovid-pasoši postaju ili su već postali realnost; realnost koja je takođe politizovana, na način da su sve vakcine jednake, ali neke – orvelovski - jednakije od drugih.

Ključne reči: KOVID-19, vakcinacija, vakcine, geopolitika, balans moći, multipolarizam

Prvi put otkriven u decembru mesecu 2019 u kineskom gradu Vuhanu, u centralnoj Kini, virus Kovid 19 (SARS-CoV-2) se za svega

⁶² Fakultet za pravne i poslovne studije dr Lazar Vrkić, Novi Sad nikolarajic995@gmail.com

⁶³ Institut za evropske studije, Beograd romero@eunet.rs

nekoliko meseci proširio po celom svetu. Svetska zdravstvena organizacija je 30. Januara 2020. godine izdala saopštenje o „Vanrednoj situaciji za javno zdravlje od međunarodnog značaja”; već 11. marta 2020. godine bila je prinuđena da proglasi globalnu pandemiju. Do 27. maja 2021. godine Kovid 19 se smatra odgovornim za smrt oko 3, 5 miliona ljudi širom sveta i zaražavanje preko 1,3 milijarde žitelja planete (procenjuje se da je 86% slučajeva zaraze stanovništva nije medicinski utvrđeno (*Chen, Song, Zhang, Yang, Shaman 2020*)). Početkom novembra 2021. godine (tačnije - 3. novembra) procenjuje se da je od Kovida 19 ukupno preminulo oko 5 miliona ljudi dok je broj potvrđenih zaraženih slučajeva porastao na 247 miliona slučajeva (*Ritchie i drugi 2021*), što vodi ka procenama da je do sada ukupan broj zaraženih virusom približio broju od 2,5 milijarde ljudi. Prema podacima Svetske banke, globalna ekonomija se usled pandemije samo u 2020. godini smanjila za 4,3% (usled gubitka oko 9 triliona dolara ili 6,4-97% globalnog BDP-a) (*Chowdhury and Chakraborty, 2021*). Zbog toga je između 88 i 115 miliona ljudi palo u ovom periodu u stanje ekstremnog siromaštva. Procenjuje se da je za godinu i po trajanja pandemije izgubljeno više od 500 miliona stalnih poslova (*Ullah i dr. 2021*). Sve to se drastično, pored globalne ekonomije, odrazilo i na kretanje stanovništva ali i na političke prilike u svetu, uključujući i one spoljnopolitičke i geopolitičke.

Prva godina pandemije prošla je u uvođenju restriktivnih mera, zaključavanja populacije, ograničavanja kretanja i komunikacije te trke između država za nabavljanje medicinske i zaštitne opreme (pre svega respiratora i zaštitnih maski), ali i snažnog državnog intervencionizma mahom u vidu subvencionisanja privrede i građana (u cilju održavanja potrošnje) iz primarne emisije. Istovremeno, države su započele snažno ulaganje u pronalaženje efikasnih vakcina koje će zaustaviti širenje virusa. Smatra se da su, od početka pandemije, vlade širom sveta potrošile najmanje 93 milijarde evra za razvoj vakcina i lekova protiv Kovida 19 (*Hoecklin 2021*).

Nikada u istorije nije postala tolika žurba da se pronađu efikasne vakcine i nikada to nije postignuto za tako kratko vreme. Dok je za prvu vakcinu protiv gripe bilo potrebno 18 godina da bude izumljena i upotrebljena, za vakcinu protiv koronavirusa to je učinjeno za manje od godinu dana. Osamnaest meseci nakon izbijanja pandemije postojalo je već više od 90 tipova vakcina čija se klinička upotreba nad ljudima detalno proučava, od koje su 27 ušle u završnu, treću fazu.

Iako je Ruska Federacija bila prva koja je po ubrzanom protokolu na tržište izbacila svoju vektorsku vakcinu „Sputnik V“ još u avgustu 2020, „Fajzerova“ vakcina protiv Kovida 19 ((BNT162b2) bila je prva među vakcinama koje su dobile odobrenje za korišćenje u vanrednim prilikama od strane Svetska zdravstvene organizacije. Sledile su je još dve verzije vakcine: Astra Zeneka/Oksford i vakcina Moderna (mRNA-1273). U maju 2021 je od strane SZO odobrena kineska vakcina „Sinofarm“ koja se na tržištu pojavila već krajem 2020. godine. Druga kineska vakcina, „Sinovak“, kao i ruska vakcina „Sputnik V“ još uvek čekaju odobrenje za korišćenje u vanrednim prilikama od strane SZO i to, navodno, iz čisto administrativno-proceduralnih razloga. Iako klinički rezultati govore o različitoj efikasnosti vakcina u zaštiti od zaraze koronavirusom (u rasponu od 50-97%) sve ove vakcine pokazale su se prilično uspešne u sprečavanju razvijanja najtežih formi oboljenja i hospitalizacije, ali je ostalo sporno na koliki rok je vakcinisani deo populacije imunološki zaštićen.

Već krajem leta 2020. godine SAD su imale obezbeđenu količinu od oko 800 miliona doza najmanje šest tipova vakcina koje su se razvijale; Velika Britanija je omogućila sebi kontigent od preko 340 miliona doza, odnosno preko pet doza po glavi stanovnika, dok su EU i Japan uspeli da proizvedu ili kupe na tržištu više stotina miliona doza (Callaway, 2020). Dok su razvijene i bogate države obezbedile više nego potrebne količine vakcina za svoje potrebe, postojeće prilike vezane za proizvodnju vakcina i njihovu distribuciju jasno su ukazivali da će nerazvijene zemlje biti neobezbeđene sa značajnijim količinama vakcina u dužem razdoblju te da će njihova populacija zbog toga pretpeti znatniju štetu. Sebično gomilanje velikih količina proizvedenih vakcina, uz neobaziranje na potrebe drugih, u javnom i akademskom mnjenju smesta okvalifikovano kao „vakcinalni nacionalizam“ ubrzo je poprimio i svoju drugu, kompetativnu stranu.

Pored želje država (naravno, onih koje su medicinske i farmakološke velike sile, tj. u stanju da proizvedu i distribuiraju vakcine) da imunizuju svoje stanovništvo, borba za zaustavljanje pandemije prevazišla je okvire zdravstvene zaštite i prelila se na oblasti političkog nadmetanja, odnosno sticanja spoljopolitičkih poena i prestiža u međunarodnoj areni prodajom i distribucijom svojih vakcina protiv Kovida 19. Tako je pitanje vakcinacije, iz drugog plana, postalo sredstvo spoljne politike za razvijanje dobrih odnosa i širenje uticaja širom sveta, ali i za diskriminisanje onih politički nepodobnih drža-

va čije spoljnopolitičko usmerenje nije usaglašeno sa još uvek aktuelnim svetskim poretkom. Drugim rečima, vakcinacija i vakcinalna diplomatija postala je sredstvo za vođenje geopolitike vakcinacije i to u punom smislu tog pojma.

Istorijske veze geopolitike i zdravstvene zaštite, uključujući i vakcinalnu politiku

Geopolitika vakcinacije jasno ukazuje veze između suzbijanja bolesti, političke moći i prostora. U isto vreme i naučna disciplina i praktična delatnost, geopolitika se pre svega tiče prostornog projektovanja političke moći i dubine njenog uticaja, odnosno pitanja kako prostorna distribucija moći između država i drugih (pre svega teritorijalnih) političkih subjekata u međunarodnom sistemu utiče na njihovo ponašanje. Klasična geopolitika prostorno širenje moći najčešće je sagledavala u kontekstu „igre sa nultim ishodom“ (zero sum game), gde dobitak jedne strane/aktera povlači gubitak druge, tako što prostorno protezanje moći dovodi do promena u samom odnosu moći, to jest u njenom balansu.

„Predvakcinalna“ vremena takođe ukazuju na vezu geopolitike i širenja/suzbijanja zaraznih bolesti. Kroz celu istoriju javljaju se primeri kako su pandemije skretale i preusmeravale geopolitičku dinamiku epoha u kojima su se dešavale: širenje kuge iz Etiopije u Atinu 430. godine pre Hrista znatno je uticalo na ishod Peloponeskog rata. Dolazak „Crne smrti“ u Evropu polovinom 14. veka promenio je značajno geopolitički odnos snaga na starom kontinentu i pospešio prodor Osmanlija na Balkan u drugoj polovini ovog veka. Francuska ekspedicija u dubinu severnoameričkog kontinenta tokom 18. veka prekinuta je pandemijom „žute groznice“; Napoleonov pohod na Rusiju 1812. takođe su u znatnoj meri oslabile zarazne bolesti koje su pratile njegovu armiju; Španska groznica (1918-1919), koja je donela masovno umiranje na obe strane fronta, nesumnjivo je dopirnela primirju koje je u novembru 1918. godine završilo Prvi svetski rat itd.

Sličan se obrazac, vezano za primenu vakcina, uočljiv je još od vremena kada je Edvard Džener izumeo prvu vakcinu protiv velikih boginja (1798) kada se pitanje distribucije ovih vakcina odmah pretvorilo u političko pitanje. Pregovori o međunarodnim sporazumima o infektivnim bolestima u drugoj polovini 19. veka bili su opterećeni takozvanim sukobima između „kontagonista“ i „miasmista“.

Prvi su smatrali da se zarazne bolesti (poput kolere) moraju sprečavati merama strogog karantina i ovaj su pristup mahom zagovarale slabije zemlje, uvoznice dobara. Sa druge strane „miasmistički“ pristup, onaj koji smatra da su uzroci zaraze uvek lokalni pa je karantinsko zatvaranje izlišno, zagovarale su velike trgovačke sile poput Britanske Imperije koje nisu želele da epidemije ugroze dostignuti stepen međunarodne trgovine (Fiddler 2020, 239). Upravo zbog gledanja na zdravstvena pitanja iz partikularističkog ugla, Luje Paster je smatrao da „nauka nema svoju zemlju, jer znanje pripada celom čovečanstvu“. Doktor Albert Sabin (izumitelj oralne polio vakcine) putovao je iz SAD u Sovjetski Savez kako bi sa komunističkim virolozima zajednički radio na usavršavanju prototipa njegovog naučnog izuma (Hotez 2008).

Uprkos pozitivnim primerima, suprotno ponašanje je bilo učestalije. Godine 1926, samo nekoliko godina nakon epidemije „španskog gripa“, države nisu mogle da se usaglase oko izmena međunarodnih sanitarnih konvencija, mada su, godinu dana ranije, postigle sporazum koji je zabranjivao vojnu upotrebu patogena, odnosno korišćenje biološkog oružja. Tokom Hladnog rata, geopolitičko nadiigravanje između SAD i SSSR značajno se odrazilo na funkcionisanje Svetske zdravstvene organizacije kroz koju su se prepilitala ideološkim pretpostavkama uslovljene (i međusobno suprotstavljene) ideje o definisanju šta su to zdravlje i bolest. Takođe, dve supersile su se nadmetale za uticaj u zdravstvenom sektoru na prostorima zemalja u razvoju, naročito po pitanju borbe protiv malih boginja tokom 1960-tih godina (Reinhald 2015). Sovjeska spremnost da proizvede i izvoze velike količine vakcina prouzrokovale su mnogo veću aktivnost SAD na polju univerzalnog pristupa primarnoj zdravstvenoj zaštiti tokom sedamesetih godina prošlog veka. Sovjeti su podržali ove napore, u želji da vremenom preuzmu primat. Čak su bili organizatori i domaćin konferencije u Alma Ati 1978, gde je doneta deklaracija koja je proklamovala univerzalno pravo na zdravstvenu zaštitu (Fiddler 2020, 240). Takođe, obe supersile su podržale međunarodnopravnu zabranu razvoja biološkog oružja 1972 godine, mada su obe strane, tajno, nastavila da vrše eksperimente na ovom polju.

Kada se početkom 1980-tih u svetu pojavio virus HIV-a (nastao na prostorima Afrike), i SAD i SSSR su gledali na njega kroz prizmu hladnoratovskog nadmetanja, ali su ipak bili svesni potrebe međunarodne saradnje na pravnoj regulative vezanoj za zdravstvenu

zaštitu. Sa posustajanjem sovjetske supresile koja je rezultirala padom Berlinskog zida 1989. godine, geopolitička nadmetanja u vezi sa primatom oko doprinosa primarnoj zdravstvenoj zaštiti u svetu i borbi protiv HIV virusa pale su u drugi plan (Fiddler 2020, 242). Promene u međunarodnom balansu moći ostavile su traga i na prostoru zdravstva, gde su SAD na početku zadnje decenije prošlog veka postale jedina dominantna sila. Sve ostale država uključile su se u tehničku i funkcionalnu kooperaciju više nego što su po pitanjima zdravstvene zaštite videle prostor za geopolitičko nadmetanje za moć i uticaj. Iako su ovakve prilike pogodovale jačanju kooperacije između država po pitanju borbe protiv zaraznih bolesti, u ovom periodu nisu zaključeni novi bitni međunarodni sporazumi koji bi na relevantan način regulisali zdravstvenu problematiku, pošto su se sva ova pitanja na međunarodnim forumima pretvarala u pitanja ljudskih prava, bez konkretnih medicinskih preporuka i aktivnosti. U praktičnoj delatnosti a u okviru često zastarelih međunarodnih regulativa, vakcinalna diplomatija, mahom inicirana i vođena od strane SZO (nekad uz podršku UNICEF-a, kada se radilo o deci), omogućavala je distribuciju potrebnih količina do nacija ugroženih raznim zaraznim bolestima tokom ovog perioda: Avganistanu, Angoli, Čečeniji (unutar Rusije), Kongu, Iraku, Libanu, Sijera Leoneu, Filipinima, Šri Lanki i Sudanu (Fiddler 2020, 243). Godine 2007 niz država (npr. Rumunija, Srbija, Brazil, Iran, Tajland i druge) je, pod pokroviteljstvom SZO, dobio novčanu pomoć za transfer tehnologija koje će pospešiti izgradnju postrojenja sposobnih da proizvode sezonske vakcine protiv gripa.

Početak 21. veka pokazuje da su prilike na ovom polju počele da se ubrzano menjaju: izbijanje pademije SARS-a 2003 podstaklo je članice SZO da konačno usaglase izmene Međunarodnih zdravstvenih regulacija (IHR) kako bi produbile globalnu zdravstvenu bezbednost. Naredna epidemija, ona ptičijeg gripa (H1N1) iz 2009 stavila je na test i novu regulativu i pristup koga je propagirala SZO, koji je u javnosti probudio mnoge kontraverze, ali se ne može reći da je doveo do povratka geopolitičkog pristupa zdravstvenoj zaštiti i nezi (Fineberg 2014, 1335). Sledeća kriza, ona vezana za epidemiju ebole u Africi, pretvorila se u pravu katastrofu, sa neadekvatnim obaveštavanjem SZO koja je propustila da proglasi „Vanrednu situaciji za javno zdravlje od međunarodnog značaja” pre nego što je positalo prekasno. Uvedene su restrikcije putovanja u skladu sa preporukama

Međunarodnih zdravstvenih regulacija, međutim, pokazalo se da je nacionalna implementacija ovih regulacija uglavnom neadekvatna. Većina država reagovale su veoma tromo i slabašno na ovaj zdravstveni izazov, uključujući tu i Kinu, SAD, Francusku, Švedsku, Norvešku i Švajcarsku (Huang 2017).

Pandemija Kovid 19, vratila je geopolitiku u zdravstvo na velika vrata. Vakcine protiv Kovida pokazale su se kao instrumenti meke moći koji simbolišu, sa jedne strane, sopstvenu naučno-tehnološku nadmoć, dok, sa druge strane, predstavljaju sredstvo za podršku postojećim ili mogućim spoljopolitičkim partnerima i savezima te značajno doprinose geopolitičkim prilikama u svetu. Na taj način, proizvodnja i distribucija vakcina pokazala je pomeranje težišta u globalnim igrama moći, odnosno otkrila promenu globalnog odnosa snaga oličenog u tranziciji iz monopolarnog u multipolarni svet, odnosno smanjenje moći SAD u globalnim odnosima a jačanje više drugih centara moći, pre svega onog u Kini, ali i delimično oporavljene Rusije.

Rusija i Kina smesta su uvidele priliku koja pruža borba protiv globalne pandemije kako bi se predstavile kao globalne sile. Čak je i sam naziv ruske vakcine (Sputnik V) predstavljao svojevrsnu izjavu namera o obnovi svoje nekadašnje moći i naučnog primata iz hladnoratovske ere. Sa druge strane, izolacionistička politika SAD za vreme predsednikovanja Donalda Trampa bila je usmerena pre svega ka zaštiti sopstvene populacije od razarajućih posledica virusa a ne spoljopolitičkoj promociji sopstvene moći i zaštite svoje geopolitičke sfere; EU se, u vreme otpočinjanja vakcinalne politike, ponašala konfuzno i tromo, pokušavajući da zadovolji svoje potrebe za vakcinama. Tek sa dolaskom Bajdenove administracije u Belu Kući i konsolidacijom u EU, situacija je počela da se delom menja. Zapadne vakcine počele su da se distribuiraju i van zapadnog sveta (u čemu prednjači EU), a Bajdenova administracija se vratila u SZO u punom kapacitetu i obavezala se da velike kontingente proizvedenih vakcina da za međunarodne programe vakcinalne distribucije koje predvodi SZO i Gavi (udruženje za vakcinaciju) - COVAX program. Cilj ovog programa je da do kraja 2021. godine distribuiraju dve milijarde doza vakcina nerazvijenim zemljama koje nisu u stanju da pribave ove količine na tržištu. U međuvremenu, kineska i ruska vakcina distribuirane su širom sveta – prva u preko 70, a druga u preko 60 država (Kramer 2021).

Radi jasnijeg uvida u tok geopolitičkog vakcinalnog nadmetanja posmatračemo distribuciju (ali izostanak iste) u različitim regionima sveta, jer oni plastično pokazuju geopolitičke prilike i tendencije na svakom od ovih prostora na kome se odvija nova distribucija moći i stvara različite odnose snaga.

EU (uključujući i Veliku Britaniju)

Uprkos organizacionom nesnalaženju i nešto sporijem tempu distribucije vakcina, EU u vakcinalno-političkom smislu na prvi pogled predstavlja uspešnu priču: počevši od 21. decembra 2020. godine pa do polovine 2021. godine na prostoru EU je distribuirano 671,6 miliona doza vakcina, a 540 miliona doza dato (ECDC 2021). To znači da je 78% punoletne populacije EU primilo bar jednu dozu vakcina protiv Kovida 19 (premda su neke države članice vakcinisale preko 80% svoje populacije, dok neke, poput Bugarske, svega skromnih 25%). (Statista 2021) Evropska komisija je, takođe, obezbedila zalihe od fantastičnih 4,6 milijardi dozi vakcina i u pregovorima je sa farmaceutskim kućama za dodatne doze (E. Commision 2021). Ono što je za geopolitičku analizu najvažnije – i distribuirane i naručene vakcine su u najvećoj meri one zapadnog porekla, proizvedene od zapadnih farmaceutskih kompanija. Četiri zapadne vakcine (Fajzer, Astrazeneka, Moderna i Džonson i Džonson) dobile su uslovnu autorizaciju za upotrebu od strane Evropske Komsije. Među već upotrebljenim kontigentom dominira Fajzerova vakcina, koju slede Moderna i Astrazeneka. I među naručenim vakcinama dominira Fajzer sa 2,4 milijarde doza, a slede ga Moderna (460 miliona) i Astrazeneka (400 miliona) doza (E. Commision 2021). EU je, važno je istaći, vodeći svetski donator za međunarodni “Kovaks” program distribucije vakcina u zemlje u razvoju.

Ipak, na drugi pogled, iza površine, na prostoru EU promalja se i nešto drugačija slika: u martu mesecu EU je isprva odbila da kupi kontigente američko/nemačkog Fajzera usled previsoke cene, da bi ih kupila tek pri drugoj ponudi. Takođe, britanska Astrazeneka imala je spor sa EU u januaru 2021. godine u vezi sa bezbednošću vakcina, čak i obustavu njene naknade upotrebe u martu i aprilu (kada su je pojedine članice EU, poput Nemačke, Francuske, Španije, Italije, Kipra, Litvanije i Letonije suspendovale) usled bojazni da izaziva krvne ugruške, što je naknadna stručna ekspertiza porekla tako da

je ova vakcina vraćena u upotrebu. Takođe, na prostorima bivših socijalističkih država a sada srednjoevropskih članica EU odigralo se svojevrсно “geopolitičko iskakanje” iz zapadnog vakcinalnog (Fajzer/Moderna/Astrazeneka) tabora. Naime, dve zemlje “Višegradske grupe”, Mađarska i Slovačka, odobrile su primenu kineske vakcine “Sinofarm” za svoje građane izjednačivši ih sa zapadnim vakcinama, dok je, naknadno, čitav niz država EU (Austrija, Kipar, Grčka, Holandija, Španija, Švedska, Finska) dozvolio strancima koji su primili ovu vakcinu status vakcinisanih pri ulasku u njihovu državu. Sa druge strane, ruske Sputnik V vakcine, koje, po svemu sudeći, do polovine 2022. godine neće dobiti dozvolu za upotrebu na prostoru EU (ShengenvisaInfo 2021), takođe su odobrene i upotrebljene za imunizaciju stanovništva Mađarske i Slovačke. Dozvolu za ulaz strancima koji su primili rusku vakcinu odobravaju mahom mediteranske turističke zemlje.

Velika Britanija je i po pitanju proizvodnje svoje vakcine (Astrazeneka/Oksford) i po pitanju imunizacije svojih građana prednjačila u odnosu na EU. Ona je bila prva zemlja koja je krenula sa masovnom vakcinacijom (Margaret Kinan je bila prva osoba koja se 8. decembra 2020 vakcinisala) i prva koja je uspešno vakcinisala preko 70% (tačnije 72,5%) svog punoletnog stanovništva. U prvom periodu Velika Britanija je uvela zabranu za izvoz svojih vakcina, sledeći slogan “Prvo Britanija”. Britansko prednjačenje u vakcinaciji u odnosu na EU, međutim, nema puno veze sa “Breksitom”: u vreme proizvodnje, distribucije i početka davanja vakcina V. Britanija je postupala po pravim regulativama Evropske medicinske agencije (do 1. januara 2021 kada je napustila “Zajedničko evropsko tržište”). Na prostoru Velike Britanije, uz domaću Astrazeneku, u upotrebi su i američko-nemačke Fajzer, američke Moderna i američko-belgijsko-holandske Džonson i Džonson vakcine. Britanija se strogo suprostavlja širenju ruske i kineske vakcine širom sveta, a posebno na prostoru Evrope.

Zapadni Balkan

Prostor zapadnog Balkana, “neintegrisani” deo bliskog susedstva Evropske Unije, predstavlja prostor žestokog nadmetanja u geopolitičko-vakcinalnom smislu između zapadnih i istočnih sila. Dok su bivše jugoslovenske republike, sada članice EU, Slovenija i Hrvatska, u vakcinalnom pogledu čvrsto smeštene u tabor zapadnih vakci-

na (Fajzer, Moderna, Astrazeneka, istovremeno zatvorene za kineske i ruske vakcine) sa obuhvatom vakcinacije od oko 50% (Hrvatska 44%, Slovenija 53%) punoletnog stanovništva, ostatak regije pokazuje drugačije tendencije. Pojačavši svoje prisustvo u regiji (pre svega kroz ekonomske investicije, ali i političko-diplomatske poteze), Kina i Rusija su iskoristile pre svega dobre odnose sa Srbijom za slobodnu distribuciju sopstvenih vakcina. Srbija je, tako, postala zemlja kojoj su stavljene na raspolaganje gotovo sve dostupne vakcine - i istočne i zapadne. Ona je, pored imunizacije sopstvenog stanovništva, deo vakcina poklonila svom regionalnom okruženju kako bi im pomogla u deficitarnim okolnostima i tako se pozicionirala kao regionalni lider (Ioannides 2021,3). Pored Srbije, ruska vakcina je distribuirana u BiH (Republika Srpska), Severnoj Makedoniji, Crnoj Gori, kasnije i Albaniji. Kineska vakcina "Sinofarm", nakon svoje "evropske premijere" u Srbiji, distribuirana je u Severnoj Makedoniji, Crnoj Gori, Bosni i Hercegovini te Albaniji. Kosovo - otcepljena južna srpska pokrajina oko koje traju decenijski međunarodni pregovori - ne samo da je odbila da preuzme kontingente ruske vakcine, već i one kineske (koju su joj nudile i Srbija i Albanija). Sve to je vlada u Prištini učinila bi se predstavila kako je nepokolebljivo na "zapadnom"/evroatlanskom putu (Ioannides 2020, 4) bez obzira na posledice po zdravlje svog stanovništva. Uz rusku i kinesku vakcinu, na prostorima svih zemalja ovog područja prisutne su i vodeće zapadne vakcine (Fajzer, Moderna, Astrazeneka). Obuhvat vakcinacije, međutim, nije zaista uspešan: kreće se u najboljem slučaju oko 50% punoletnog stanovništva (BiH 20,8%, Crna Gora 40,6%, Srbija 51,4% (bez KiM), KiM 39,3%, Severna Makedonija 37,4%, Albanija 33,5%)

Uvidevši da kasni u distribuciji vakcina preko "Kovaks" programa (5,2, miliona doza), EU je naknadno intezivirala svoju finansijsku pomoć za vakcinaciju na prostoru Zapadnog Balkana, Unija je opredelila sume od 467 miliona evra za tamošnje nacionalne zdravstvene sisteme, ali i 750 miliona evra za makro-finansijsku pomoć (Ioannides 2020, 6). Sve ovo se čini, pre svega, iz geopolitičkih razloga kako bi se pariralo naraslom ruskom i kineskom uticaju i ulaganju u regionalne projekte.

Azijski i postsovjetski prostor

Na prostoru Azije i u okviru njega postsovjetskog prostora se u pogledu vakcinacije, sa geopolitičkog stanovišta, očitavaju i potvrđuju pretpostavke o dominaciji Kine i Ruske Federacije u „svojim“ regionima – Kina širom Azije, a Rusija na postsovjetskom prostoru. Za Kinu i Rusiju pandemija se pokazala kao odlična prilika da svetu pokažu svoje naučno umeće i prošire svoj geopolitički uticaj, iako svakako ne treba zanemariti ni finansijske benefite od prodaje vakcina (Hill 2021).

Kada se radi o vakcinama Sinofarm (*Sinopharm*) i Sinovac (*Sinovac*), klinička istraživanja jesu pokazala relativno nisku stopu efikasnosti kineskih vakcina – Sinovac oko 51%, a Sinofarm oko 79% (Bremmer 2021) – za zemlje sa niskim i srednjim primanjima, kakve one u Aziji, logika je bila da je bolje imati i manje efikasnu vakcinu, nego je nemati uopšte. Teritorijalno posmatrano, Sinovac je svoj „dom“ našao u Rusiji (mada zanemarljivo, s obzirom na postojanje Sputnjik V vakcine), Azerbejdžanu, Turskoj, Laosu, na Tajlandu i Filipinima, u Kambodži, Malaziji i u Indoneziji, kao i, naravno, u samoj Kini. Sinofarm, kao skuplja od dve kineske vakcine, može se pronaći i u Kambodži, Nepal, Pakistanu, Iranu, UAE, Iraku, Laosu i naravno Kini. Uzešvi u obzir činjenicu da se kineske vakcine mogu pronaći u preko stotinu zemalja sveta, sa preko milijardom doza u Aziji (Jennings 2021), u ovom kontekstu se vakcine mogu posmatrati kao uspešno sredstvo meke moći i alatka za razvoj i produbljivanje prijateljstava širom najmnogoljudnijeg kontinenta.

Rusija je bila prva zemlja koja je objavljila kako je proizvela validnu kovid-vakcinu, avgusta 2020. godine. To je, naravno, Sputnjik V vakcina, nazvana po prvom ruskom satelitu koji je lansiran oktobra 1957. godine. Uprkos inicijalnoj skepsi, istraživanja su pokazala da je vakcina vrlo delotvorna, tako da varira od 91,6 do 97,2% efikasnosti (Westcott, 2021). Govoreći o postsovjetskom prostoru, situacija je onakva kakva bi se na prvu loptu i mogla očekivati, a to je prevalentna dominacija upravo Sputnjik V vakcine u regionu. Izuzev Ukrajine, što je i bilo za očekivati, vakcina je dostupna u Belorusiji, Moldaviji, Kazahstanu, Kirgistanu, Uzbekistanu, Turkmenistanu, Azerbejdžanu i Jermeniji. Ne čudi to što je nema u Gruziji, slično kao i u Ukrajini, kada se uzme u obzir rat iz 2008. godine, ali iznenađuje to što je nema u Tadžikistanu. Svakako je važno istaći da je ruska vakcina ostvarila i značajan prodor na celokupan azijski kontinent, pa je

zvanično odobrena za upotrebu i u Vijetnamu, Laosu, Mjanmaru, na Šri Lanci, u Pakistanu, Iranu, UAE, Iraku, kao i u Siriji (Votewatch 2021). U tom kontekstu posmatrano, Sputnik V predstavlja primer uspešnog sprovođenja vakcinalne diplomatije, s obzirom na činjenicu da je preko 100 država zvanično odobrilo upotrebu i distribuciju ove vakcine (Stronski 2021). Ako bi se išta moglo zameriti, to je činjenica da je, inicijalno, Rusija imala problem sa distribucijom, odnosno, imala je više potražnje nego dostupnih vakcina, te se dešavalo da isporuka vakcina kasni (BBC, 2021).

Afrički kontinent

Džon Nkengasong (*John Nkengasong*), kamerunski virolog i direktor afričkih centara za kontrolu i prevenciju bolesti, krajem 2020. godine, konkretno 3. decembra, izjavio je kako afrički kontinent u periodu od dve do tri godine mora imati najmanje 60% stanovništva potpuno vakcinisano (Anna 2020). Nepunih godinu dana kasnije, prema izveštaju regionalne kancelarije SZO za Afriku, od dana 28. oktobra, afrički kontinent ima manje od 10% potpuno imunizovanog stanovništva (WHO Africa). Svakako, situacija na kontinentu nije istovetna i ima zemalja koje su bolje imunizovane, pa Sejšeli, Mauricijus i Moroko predvode listu sa vrlo visokom stopom vakcinisanih. Nažalost, situacija je takva da veliki broj država sa afričkog kontinenta ima manje od 2% vakcinisanog stanovništva, a tu neslavnu listu predvode DR Kongo, Čad, Tanzanija, Madagaskar i Burkina Faso, ali se lista i dalje nastavlja (Statista 2021).

Jedan od uzroka ovog problema nalazi se u činjenici da su najbogatije zemlje sveta – kako SAD, tako i one evropske – Velika Britanija, Nemačka, Francuska, Italija i druge – za sebe „prigrabile“ veliki broj doza vakcina koje proizvode Fajzer, Moderna i Astrazeneke. Samim tim, zemlje sa „crnog kontinenta“ bile prinuđene da traže alternativne izvore za nabavku vakcina. COVAX program SZO teži da pomogne zemljama u razvoju u pogledu nabavke vakcina; međutim, COVAX može da „pokrije“ svega oko 20% populacije svake zemlje, što bi, u slučaju zemalja sa afričkog prostora, a uzevši u obzir izjavu Džona Nkengasonga o neophodnosti imunizovanja najmanje 60% populacije kontinenta, činilo najmanje 1,6 milijardi doza kako bi se taj cilj ostvario (Edwards 2021). Svakako da i logistika predstavlja peripetiju, s obzirom na činjenicu da je prosečna temperatura viša

u afričkim nego u evropskim zemljama, a „Fajzerova“ vakcina mora biti skladištena na -70°C , dok je to u slučaju „Sinovaka“ i „Sinofarma“ između dva i osam stepeni celzijusa, kao što je to i u slučaju Astrazeneke.

Posledično tome, većina država se odlučila za nabavku ruskih, odnosno kineskih vakcina. Ipak, treba se ograditi i podsetiti na činjenicu da je mali procenat afričke populacije vakcinisan, kao i na fakat da, iako je moguće pronaći „zapadne“ vakcine, njih nema u velikom broju. Što se stanja na terenu tiče. Sputnik V vakcina je odobrena u Tunisu i Alžiru, Gvineji, Gani, Gabonu, Angoli i Đibutiju i u tim zemljama čini jedinu dostupnu vakcinu. Ruanda je interesantan slučaj, kao jedina država koja na raspolaganju ima vakcinu kompanija Fajzer, Moderna i Astrazeneke. Sinofarm je dostupan kao jedina vakcina u Mozambiku, Zimbabveu, Senegalu, dok se može pronaći i u Egiptu, iako su pored nje dostupni i Sputnik V i Astrazeneke, zatim Maroku, gde je ima pored Astrazeneke. Južnoafrička Republika je, poput Ruande, zanimljiv slučaj, kao država koja ima vakcinu „Džonson & Džonson“ kompanije. Astrazeneke je dostupna kao jedina vakcina u Keniji, Nigeriji i Obali Slonovače (Votewatch 2021). U kontekstu vakcinalne diplomatije, kada se sve sabere, moglo bi se zaključiti da afrički kontinent predstavlja neuspešan primer, s obzirom na činjenicu da manje od polovina država sa kontinenta poseduje bilo koju od dostupnih vakcina.

Latinska Amerika

Latinska Amerika, u kontekstu vakcinalne diplomatije, predstavlja region u kom se snažno očitava multipolarnost sveta. Pandemija je produbila dubinske strukturalne probleme nejednakosti i u žižu izbacila pitanje socijalnih tenzija, izazvaih, pre svega, odsećenošću od „zapadnih“ vakcina, što je stvorilo priliku za međunarodne sile poput Kine i Rusije da prošire svoj geopolitički uticaj i pokažu se kao pouzdani partneri putem svog naučnog umeća. Kina se pokazala kao glavni snabdevač regiona sa vakcinama, dok je Rusija osnažila svoje veze sa Argentinom, Meksikom, Bolivijom i ostatkom regiona (Westcott 2021).

Svakako, region se razlikuje od postsovjetskog i azijskog prostora, u njemu ne dominiraju isključivo Kina ili isključivo Rusija, ima i vakcina drugih proizvođača, ali se mora istaći da su dve sile uradi-

le dobar – iako ne besprekoran – posao u širenju svog uticaja. Naime, Kina je u periodu između februara i juna 2020. godine snabdela region sa preko 128 miliona dolara u medicinskoj opremi raznog karaktera; takođe je, jula iste godine, odobrila pozajmicu od jedne milijarde za nabavku vakcina, time osnaživši ekonomsku saradnju i partnerstvo sa zemljama u regionu (Guevara 2021). Da nije u pitanju samo altruizam govori i situacije poput onih u kojima je Kina urgirala kod zvaničnika Hondurasa i Paravgaja da prebace diplomatsko priznanje sa Tajvana na Kinu (Hill 2021). Da posao nije besprekoran govore problemi koji su zabeleženi na afričkom kontinentu – a to je kašnjenje sa isporukama dogovorenih doza vakcina, i to kako ruskih, tako i kineskih, iako u ovom problemu „prednjači“ ruska vakcina. Gvatemala je bila jedna od prvih država koja se pobunila oko neažurnih isporuka, kada su se zvaničnici požalili kako je od dogovorenih osam miliona doza, poručenih u aprilu 2021. godine, do kraja juna stiglo tek 150,000 doza. Usledile su primedbe od zvaničnika iz Hondurasa, zatim Bolivije, čiji zvaničnici tvrde kako im je dostavljeno tek 745,000 doza od ugovorenih 5,2 miliona, potom Meksiko, sa kojim je Ruska Federacija ugovorila posao od 24 miliona vakcina, ali je isporučila samo 4,1 milion, dok je situacija slična i u Argentini (BBC 2021). Iako se, inicijalno, ni kineski dobavljači nisu proslavili, ipak je taj problem relativno brzo prevaziđen, međutim, pojavio se drugi, a to je pitanje efektivnosti vakcina, gde Sinovak pruža „mršavih“ 51% zaštite, dok je Sinofarm bolji sa 79%, ali i dalje znatno lošiji od ruske ili pak neke od „zapadnih“ vakcina, koje pružaju zaštitu u najvišim procentima (Hill 2021).

Uprkos nižem procentu zaštite koje pružaju kineske vakcine i problemima isporuke ruske vakcine, Latinska Amerika nastavlja sa njihovim korišćenjem. Pre svega, one su jeftinije i lakše za skladištenje od „zapadnih“ vakcina, jer se čuvaju na višim temperaturama nego, na primer, „Fajzerova“ i „Modernina“ vakcina. Pored toga, u odsustvu podrške regionu od strane SAD, nastale za vreme Trampovog mandata, Kina i Rusija su se nametnule kao pouzdani partneri, izgrađivši postrojenja za proizvodnju vakcina, time dodatno ublaživši pomenute probleme efikasnosti i isporuke svojih vakcina (Guevara 2021). Što se dostupnosti vakcina tiče, spomenuto je već kako situacija nije homogena, te se mogu pronaći i „zapadne“ vakcine, iako njihova brojnost nije zavidna.

Kada je reč o dostupnosti vakcina u zemljama Latinske Amerike, većina država na raspolaganju ima više od jedne vakcine, barem formalno. Države u kojima je dostupna samo jedna vakcina su Nikaragva, Paragvaj i Venecuela, u kojima je dostupna samo ruska Sputnjik V vakcina, te Kostarika i Panama, u kojima je dostupna samo „Fajzerova“ vakcina, dok je u državi Belize dostupna jedino vakcina marke Astrazeneka. Meksiko, na raspolaganju ima vakcine kompanija Fajzer, Astrazeneka, Sputnjik V i Sinovak. Gvatemala poseduje vakcinu kompanije Moderna, Astrazeneka i Sputnjik V vakcinu. Honduras raspolaže sa ruskom vakcinom i vakcinom kompanije Moderna. U Kolumbiji su dostupne Sinovak i Fajzer, u Ekvadoru Fajzer, Astrazeneka i Sinovak. U Gvajani su dostupne Astrazeneka i Sinofarm, dok građani Surinama mogu da se opredele između vakcine kompanije Fajzer i Astrazeneke. U Brazilu je primarna vakcina Sinovak, a dostupne su i vakcine kompanije Fajzer i Astrazeneka. Peru na raspolaganju ima Sinofarm i Fajzer, dok su u Boliviji dostupne Sputnjik V, kao i obe kineske vakcine. Urugvaj raspolaže sa Sputnjik V i Sinovak vakcinama, Čile sa Fajzer i Sinovak vakcinama, dok se u Argentini mogu naći kako Sputnjik V i Sinofarm, tako i Fajzer i Astrazeneka vakcine.

Zaključak

Na osnovu svega iznetog možemo doneti zaključak da je pandemija COVID-19 vratila pitanje zdravlja u središte geopolitičkih previranja. Vakcine su pronašle svoje mesto u spoljnopolitičkim poslovima velikih sila, kroz izraz vakcinalne diplomatije, utvrđujući se kao moćno sredstvo spoljne politike, oličeno kroz izraz „meke moći“ uz pomoć koje je moguće proširiti uticaj širom sveta.

Sile poput Kine i Rusije su na početku pandemije uvidele značaj vakcinalne diplomatije, iskoristivši priliku da oforme, odnosno osnaže partnerske odnose sa državama širom sveta. Iako je Ruska Federacija inicijalno više obećavala, sa vakcinom koja ima vrlo visok stepen zaštite, došlo je do problema sa proizvodnjom i isporukom Sputnjik V vakcine, te se mora primetiti da je Kina odradila bolji posao – osvajajući bezmalo celu Aziju svojim vakcinama, ostvarivši, pored toga, proboj na tle Evrope, prevashodno kroz dobre odnose sa Republikom Srbijom, kao i na ostatak Balkana, ali su i neke zemlje EU, poput Mađarske i Slovačke, u nedostatku „zapadnih“ vakcina,

odlučile da nabave kineske i na taj način imunizuju svoje građane, po principu „bolje išta nego ništa“, s obzirom na slabiju zaštitu koju pružaju kineske vakcine. Svakako, vakcina Ruske Federacije nije neuspeh, samo je došlo do inicijalnog zastoja usled ogromne potražnje za njom, ali je, uz pomoć Sputnjik V vakcine, Rusija učvrstila svoju poziciju na postsovjetskom prostoru, zatim iskoristila dobre odnose sa Republikom Srbijom i tako našla svoje mesto na Balkanu, ali je i osnažila odnose sa zemljama Latinske Amerike.

U tom kontekstu, Latinska Amerika i prostor Zapadnog Balkana čine zone snažnog geopolitičkog nadmetanja u pogledu vakcinalne diplomatije, te su građani zemalja ovih regiona imali priliku da biraju između više različitih tipova vakcina. Što se afričkog kontinenta tiče, ona je, ipak, ostala najzapušteniji deo, sa vrlo niskim procentom ukupnog vakcinisanog stanovništva, dok, prema grubim i nezvaničnim podacima, više od polovina država nema dostupnu nijednu vakcinu. Na prostoru Evrope (proširujući pojam s obzirom na „Bregzit“) se očitava jasna brana, u smislu dostupnosti gotovo isključivo „zapadnih“ vakcina (podsetimo – države poput Mađarske i Slovačke su nabavljale kinesku vakcinu), u čemu se može videti želja za blokiranjem prodora nezapadnog uticaja na prostor Starog kontinenta.

Literatura:

- Anna, C. (2020, December 3). Official: Africa needs COVID-19 vaccine for 60% in 2-3 years. *AP News*. <https://apnews.com/article/public-health-africa-kenya-coronavirus-pandemic-73e1b251e5ba1faf9b59895022a7ff9e>
- Ben Berd, C. (2009). Forgotten people, forgotten diseases: The neglected tropical diseases and their impact on global health and development. *Emerging Infectious Diseases*, 15(3), pp.510–511. <https://doi.org/10.3201/eid1503.081597>
- Bremmer, I. (2021, August 2). Why the Chinese and Russian vaccines haven't been the geopolitical wins they were hoping for. *TIME*. <https://time.com/6086028/chinese-russian-covid-19-vaccines-geopolitics/>
- Campbell, J. (2021, January 6). Vaccine diplomacy: China and SinoPharm in Africa. *CFR*. <https://www.cfr.org/blog/vaccine-diplomacy-china-and-sinopharm-africa>

- Chowdhury, M. & Chakraborty, M. (2021). The impact of COVID-19 on the migrant workers and remittances flow to Bangladesh. *South Asian Survey*, 28(1), pp. 38–56.
- Covid: Stalled Russian vaccines cause global anger. (2021, July 29). *BBC*. <https://www.bbc.com/news/world-europe-58003893>
- ECDC. (2021). *Overview of the Implementation of COVID-19 Vaccination Strategies and Deployment Plans in EU/EEA*. <https://www.ecdc.europa.eu/sites/default/files/documents/Overview-of-the-implementation-of-COVID-19-vaccination-strategies-and-deployment-plans-23-Sep-2021.pdf>
- European Commission. (2021). *Safe Covid-19 vaccines for Europeans*. https://ec.europa.eu/info/live-work-travel-eu/coronavirus-response/safe-covid-19-vaccines-europeans_en
- Fineberg, H. (2014). Pandemic preparedness and response – lessons from the H1N1 Influenza of 2009. *The New England Journal of Medicine*, 370, pp.1335-1342. DOI: 10.1056/NEJMra1208802
- Hannah, R., Edouard, M., Rodés-Guirao, L., Appel, C., Giattino, C., Ortiz-Ospina, E., Hasell, J., Macdonald, B., Beltekian, D., Dattani, S. & Roser, M. (2020–2021). Coronavirus pandemic (COVID-19). *Our World in Data*. <https://ourworldindata.org/coronavirus>
- Hill, I. (2021, September 14). Russia and China's vaccine diplomacy: Not quite the geopolitical slam dunk. *Australian Outlook*. <https://www.internationalaffairs.org.au/australianoutlook/russia-and-chinas-vaccine-diplomacy-not-quite-the-geopolitical-slam-dunk/>
- Hoecklin, M. (2021). €93 billion spent by public sector on COVID vaccines and therapeutics in 11 months. *Health Policy Watch*. <https://healthpolicy-watch.news/81038-2/>
- Huang, Y. (2017). China's response to the 2014 Ebola outbreak in West Africa. *Global Challenges*, 1(2). <https://doi.org/10.1002/gch2.201600001>
- Ioannides, I. (2021, April 28). EU and the geopolitics of Covid19 vaccines in the Western Balkans. *ELIAMEP. Hellenic Foundation for European and Foreign Policy*. <https://www.eliamep.gr/en/publication/η-ευρωπαϊκή-ένωση-και-η-γεωπολιτική-των/>
- Jennings, R. (2021, September 18). China's COVID-19 vaccine diplomacy reaches 100-plus countries. *VOANews*. <https://www.voanews.com/a/china-s-covid-19-vaccine-diplomacy-reaches-100-plus-countries/6233766.html>
- Kier, G. & Stronski, P. (2021, August 3). Russia's vaccine diplomacy is mostly smoke and mirrors. *Carnegie Endowment for International Peace*. <https://carnegieendowment.org/2021/08/03/russia-s-vaccine-diplomacy-is-mostly-smoke-and-mirrors-pub-85074>

- Kramer, A. (2021, February 19). Russia is offering to export hundreds of millions of vaccine doses, but can it deliver?. *The New York Times*. <https://www.nytimes.com/2021/02/19/world/europe/russia-coronavirus-vaccine-soft-power.html>
- Less than 10% of African countries to hit key COVID-19 vaccination goal. (2021, October 28). *WHO Africa*. <https://www.afro.who.int/news/less-10-african-countries-hit-key-covid-19-vaccination-goal>
- Li, R., Pei, S., Chen, B., Song, Y., Zhang, T., Yang, W., & Shaman, J. (2020). Substantial undocumented infection facilitates the rapid dissemination of novel coronavirus (SARS-CoV-2). *Science*, 368(6490), 489–493. <https://doi.org/10.1126/science.abb3221>
- Number of administered coronavirus (COVID-19) vaccine doses per 100 people in Africa as of November 15, 2021, by country. (2021, November 15). *Statista*. <https://www.statista.com/statistics/1221298/cov>
- Number of COVID-19 vaccine doses administered in Europe as of November 4, 2021, by country. *Statista*. <https://www.statista.com/statistics/1196071/covid-19-vaccination-rate-in-europe-by-country/>
- Reinhardt, B. (2015). *The End of a Global Pox: America and the Eradication of Smallpox*. University of North Carolina Press.-vaccination-rate-in-europe-by-country/
- Ullah A., Nawaz F. & Chatteraj D. (2021). Locked up under lockdown: The COVID-19 pandemic and the migrant population. *Social Sciences & Humanities Open*, 3(1). <https://fass.ubd.edu.bn/staff/docs/AU/journals/Locked-up-under-lockdown.pdf>
- Vaccine diplomacy: (new) global map of influence. (2021, March 10). *VoteWatch Europe*. <https://www.votewatch.eu/blog/vaccine-diplomacy-new-global-map-of-influence/>
- Westcott, B. (2021, May 12). China and Russia want to vaccinate the developing world before the West. It's brought them closer than ever. *CNN*. <https://edition.cnn.com/2021/05/11/china/china-russia-covid-vaccine-dst-intl-hnk/index.html>

Nikola Rajić

Aleksandar Gajić

GEOPOLITICAL ASPECTS OF VACCINATION IN THE COVID-19 PANDEMIC

Abstract: At the end of 2019, the coronavirus was detected in the central part of China, in Wuhan, while the World Health Organization announced the outbreak of the global pandemic KOVID-19 on March 11 next year. Countries around the world, in the absence of a cure at the time, have taken drastic health, social, economic and other measures to curb the spread of the new virus. Recognizing the ability of the virus to replicate quickly from person to person, it was soon agreed that the vaccine was the only effective way to fight the pandemic. The ability of the virus to spread rapidly has led to an unprecedented rapid development of vaccines, in the race of all (super) powers, from the United States, Russia and China, through Germany, Britain, and countries that can not be characterized by force. like Cuba). Among the developed vaccines, the American-German BioNTech Pfizer, the Swedish-British AstraZeneca, the Chinese Sinopharm and the Russian Sputnik V received the most publicity. in the field of politics, ie international politics. The issue of vaccination, from the background, ie the vaccine per se, has become a means of foreign policy to develop good relations and spread influence around the world, but also to discriminate against those politically ineligible whose foreign policy is not consistent with the still current world order in which "West", that is, the Western world, has a dominant role. The paper, through a comparative method and content analysis, observes in which parts of the world "whose" vaccine is mostly used and whose is underestimated, and through the deductive method draws conclusions about the implications of using vaccines for geopolitical purposes, at a time when covid passports become or are have already become a reality; a reality that is also politicized, in such a way that all vaccines are equal, but some - Orwellian - are more equal than others.

Keywords: KOVID-19, vaccination, vaccines, geopolitics, power balance, multipolarism

Ankica Dragin⁶⁴

UTICAJ PANDEMIJE COVID-19 NA AKTIVIZAM ŽENA NA ZAPADNOM BALKANU

Apstrakt: Pandemija COVID-19 predstavlja poseban izazov za žene kao jednu od globalno najranjivijih društvenih grupa. Aktivizam na Zapadnom Balkanu ogleda se u radu organizacija civilnog društva, dok žene čine većinu volontera i aktivista u njima. Aktivistkinje se bave dobrotvornim radom i projektima društvenog razvoja. One pritom pružaju podršku ne samo ženama raznih profila, nego i drugim marginalizovanim grupama. Primenom metoda studije slučaja i postupka brze procene na primeru Ekumenske inicijative žena, u radu se analizom empirijskog materijala istražuje kako se nastupanje pandemije tokom 2020. godine odrazilo na aktivizam žena u njihovim lokalnim zajednicama na Zapadnom Balkanu. Zaključeno je da je usled pandemijom uzrokovane opšte društvene klime - promena u načinu rada državnih institucija, smanjenja materijalnih izdvajanja za potrebe nevladinog sektora i atmosfere straha - naročito došla do izražaja diskriminacija žena i drugih ranjivih grupa. Posledice takvog stanja su u velikoj meri povećana ranjivost ne samo žena pojedinačno (npr. usled povećanja incidence rodno zasnovanog i nasilja u porodici), nego i drugih marginalizovanih grupa, kao i ugroženost celokupnog sistema podrške koju im pruža nevladin sektor. Uprkos tome, aktivistkinje su već 2001. godine osmislile nove načine sprovođenja aktivnosti, čime su obezbedile dalje pružanje usluga svojim korisnicima.

Gljučne reči: aktivizam, žene, pandemija COVID-19, diskriminacija, Zapadni Balkan

Uvod

Zemlje Zapadnog Balkana⁶⁵ odlikuje postsocijalistički i postkonfliktni društveni kontekst, tranzicija i recesija, ali i feminizacija radnih mesta u delatnostima koje ne donose velike prihode, među koje spada i nevladin sektor.⁶⁶ Ovoj region odlikuje tradicionalizam,

⁶⁴ Master rodni studija, Pravni fakultet Univerziteta Union u Beogradu, ankica.dragin@pravnofakultet.edu.rs

⁶⁵ U ovom tekstu: sledeće države/republike, odnosno regioni nastali raspadom bivše SFR Jugoslavije izuzev (abecednim redom): Bosna i Hercegovina, Crna Gora, Hrvatska, Kosovo, Severna Makedonija i Srbija.

⁶⁶ Kako tvrdi Galić (2011), „žene se zapošljavaju uglavnom u sektorima koji

međuetničke i međuverske tezije i konflikti, patrijarhat, nasilje u javnom diskursu, podele u vezi sa pristupanjem EU i NATO-u, kao i izražen negativni stav jednog dela stanovništva prema organizacijama civilnog društva (OCD).⁶⁷

Opadanje stepena solidarnosti, društvene odgovornosti i vladavine prava doprinosi povećanju jaza između pojedinih društvenih grupa, što se ogleda u diskursu dihotomije („mi” nasuprot „njih”) koja odražava njihove različite vrednosti, interese i iskustva.⁶⁸

Suočavanje sa pandemijom

Usled brzog širenja virusa korona na Zapadnom Balkanu, vlade tamošnjih država uvele su mere za očuvanje krhkih sistema zdravstvene zaštite putem nabavke medicinske opreme i lekova, prename-njivanjem zdravstvenih ustanova opšte namene u specijalizovane ko-vid-centre, a koncertnih i sportskih dvorana u privremene terenske bolnice. ... Uz to, vlade su tokom druge polovine marta uvele i mere delimične ili potpune zabrane kretanja na otvorenom, što je dovelo do zatvaranja aerodroma i granica, obrazovnih ustanova, restorana i prodavnica, zabrane većih okupljanja, ograničenja mogućnosti pu-tovanja unutar zemlje i uvođenja policijskog časa. Očekuje se da će ove stroge unutrašnje i spoljne mere ograničavanja usled novonastale si-tuacije rezultirati usporavanjem ekonomskog razvoja celog regiona. Ekonomije zemalja Zapadnog Balkana su time pogođene po nekoli-ko osnova. (OECD 2020, Pregled)

Uprkos upozorenjima u januaru 2020. godine, proglašenju pan-demije od strane SZO 11. marta i merama preduzetim od strane dr-žava u regionu, u javnosti je u vreme nastupanja pandemije prevla-davao utisak da novonastala situacija i njene implikacije nisu ozbilj-no shvaćene i da su restriktivne zaštitne mere uvedene na neodgova-

su već rodno segregirani, koji su redovito slabije plaćeni i gdje teže dolaze do rukovodećih položaja (školstvo, zdravstvo, socijalna skrb, činovništvo, usluge).” (str. 24) Dragin (2012) takođe navodi da je nevladin sektor „tokom 1990-ih i kasnije postao izrazito feminizirana društvena oblast.” (str. 33)

⁶⁷ Themudo (2009), str. 12.

⁶⁸ Birešev i Jovanović Ajzenhamer Srbiju sa početka XXI veka nazivaju „neopopulističkom” zemljom, sa odlikama karakterističnim za „postkomunističke prostore.” (str. 244)

rajući način.⁶⁹ Sa druge strane, pokazalo se da su u svetlu nastupajuće pandemije OCD, apelujući na poštovanje zajemčenih ljudskih prava i sloboda prilikom uvođenja zaštitnih mera, bile te koje su blagovremeno ukazivale i na predstojeće izazove sa kojima će se suočiti kako najranjivije društvene grupe, tako i oni koji (su dužni da) im pružaju podršku.⁷⁰

Uprokos upozorenjima OCD i nezavisnih medija⁷¹, u medijski nedovoljno pismenoj javnosti u regionu primarni izvor informacija ostaju državni mediji. Dok se ispostavilo da se informacije koje oni plasiraju ne podudaraju sa onim što građani⁷² svakodnevno lično doživljavaju, učinak takvog izveštavanja već je postao evidentan. Situacija je nalikovala onoj iz 1990-ih: vredno stanje i nastupajuća životna ugroženost pokreće paniku i budi strah. Većina građana u državama regiona stoga po proglašenju pandemije postaje uverena da je jedini način borbe sa pandemijom uvođenje vanrednog stanja uz najstrože mere zaštite.

Prvi efekti pandemije i mera zaštite na OCD i žene

Prinuđenost na boravak u svojim domovima, uz policijski čas, naglašava i remeti patrijarhalnu porodičnu dinamiku, što uzrokuje povećanje incidence rodno zasnovanog i nasilja u porodici (u daljem tekstu: nasilje).⁷³ Time ujedno raste i potreba za uslugama OCD koje pružaju podršku ženama sa iskustvom nasilja.⁷⁴ Dok su ograničenja zdravstvenog sistema postala očigledna sa porastom broja zaraženih, povećanje incidence nasilja ukazalo je i na neoperativnost sistema socijalne zaštite i drugih institucija koje su dužne da postupaju u takvim slučajevima.⁷⁵

⁶⁹ Mandić 2020a i Mandić 2020b.

⁷⁰ Kako se navodi i u *Civic Initiatives* (2020) ili u Bieber *et al.* 2020.

⁷¹ *Op. cit.* Mandić 2020a, 2020b, kao i Pajvančić, M., Petrušić, N., Nikolin, S., Vladislavljević, A., Baćanović, V. (2020), str. 30-38.

⁷² U skladu sa pristupom primenjenim u radu, sve reči i izrazi navedeni u muškom ili ženskom rodu odnose se na osobe oba pola, odnosno osobe svih rodnihih identiteta.

⁷³ Kako navode Pajvančić i dr. (2020), str. 104.

⁷⁴ *Ibid*, str. 39-44.

⁷⁵ *Ibid*, str. 46-56.

Uprkos svemu ovome, celokupni nevladin sektor suočio se sa smanjivanjem sredstava namenjenih radu OCD jer donatorska i sredstva iz budžeta državnih institucija i drugih izvora bivaju preusmerena na aktivnosti suzbijanja pandemije. Konkursi za novčana sredstva bivaju privremeno obustavljeni, čak i poništeni, što OCD ostavlja prepuštene same sebi. Predstojeći izbori sredinom 2020. godine u pet od šest zemalja regiona ukazivali su na to da će sredstva iz državnog budžeta namenjena feminiziranim društvenim delatnostima, onima koje su bile na prvoj liniji suzbijanja pandemije, takođe biti umanjena, a mediji u pojedinim zemljama izveštavali su i o zloupotrebi budžetskih sredstava.⁷⁶

Situacija u drugom, poslovnom sektoru takođe se pogoršala. Preduzetnice⁷⁷, uz žene na selu, odjednom su ostale bez prihoda i time se našle u situaciji nezaposlenih ili žena u nevladinom sektoru. Države regiona su se i na ovom nivou diskriminatorski ponele prema OCD. Uprkos tome što redovno plaćaju poreze i doprinose, OCD nisu bile uvrštene među pravna lica koja ostvaruju pravo na subvencije ili neki vid pomoći države usmeren ka ublažavanju socio-ekonomskih posledica pandemije.

Pajvančić i dr (2020) tvrde da je za žene u Srbiji najveću promenu predstavljala povećana količina neplaćenog rada, uz rad od kuće ili na radnim mestima sa najvećim rizikom, kao što su sektor zdravstva ili snabdevanja. Sve usluge koje nisu bile dostupne, obavljale su žene, kao i dodatne poslove na primeni mera zaštite, održavanja higijene i sl. ... Žene takođe čine većinu onih koji su bili najizloženi ili čiji se položaj najviše promenio usled epidemije. Epidemija je istakla, izoštrila i pojačala postojeće neravnopravnosti i ukazala na pravo značenje termina „ranjivost”. U najnepovoljnijem položaju su oni koji inače nisu vidljivi u sistemu, siromašni, nezaposleni ili neformalno zaposleni i spadaju u ranjive grupe, a u kojima su većinom žene. Državne mere nisu bile u dovoljnoj meri usmerene ka podršci ovim kategorijama niti su prepoznale postojeće neravnopravnosti. (str. 14)

Brza rodna analiza o uticaju pandemije COVID-19 na izvore prihoda žena i muškaraca u Evropi i Centralnoj Aziji takođe ukazuje na to da

⁷⁶ Halimović 2020 i RSE 2020.

⁷⁷ Kako se navodi u OECD (2019), „mala i srednja preduzeća na Zapadnom Balkanu čine i do 99% firmi, ostvaruju oko 65% ukupne dodatne vrednosti u poslovnom sektoru i zapošljavaju 73% radnika u njemu.” (str. 3)

su u Bosni i Hercegovini, na Kosovu i u Severnoj Makedoniji žene u proseku više od muškaraca bile pogođene pandemijom.⁷⁸

Ekumenska inicijativa žena

Ekumenska inicijativa žena (EIŽ) je nevladina, neprofitna, ženska OCD sa sedištem u Omišu u Republici Hrvatskoj. Osnovana je 2007. godine kao ženski fond⁷⁹ koji promovira društveni aktivizam žena u oblasti „ženskih ljudskih prava, izgradnje mira i pomirenja, ekumenskog dijaloga i suradnje među religijama i svjetonazorima ... potičući regionalno povezivanje i umrežavanje.”⁸⁰ Kao članica nekoliko međunarodnih mreža i grupa za lobiranje i zagovaranje prava žena, EIŽ je od 2007. do 2021. godine razvila mrežu podrške koja povezuje više od 135 lokalnih ženskih organizacija čiju ciljnu grupu čini više od 7,5 miliona žena na Zapadnom Balkanu. Prikupivši više od 2.000.000 evra tokom 14 godina rada, lokalnim ženskim organizacijama dodelila je blizu 300 grantova, organizovala više od 40 edukativnih događaja sa ciljem izgradnje kapaciteta aktivistkinja i dodelila 30 stipendija za istraživački rad teološkinja, naučnica i aktivistkinja.

Metodologija

Metodologija istraživanja u radu je mešovita (kvalitativna i kvantitativna) i počiva na kombinaciji nekoliko pristupa predmetu i problemu istraživanja, odnosno metoda prikupljanja i analize empirijskog materijala.

Problem, predmet i cilj istraživanja

Problem kojim se rad bavi je rodna dimenzija društvenih i ličnih izazova nastalih usled pandemije COVID-19, dok je *predmet* rada istraživanje njenog uticaja na aktivizam žena na Zapadnom Balkanu.

⁷⁸ UN Kosovo Team / UN Women / UNFPA / UNDP (2020).

⁷⁹ Neprofitna organizacija koja prikuplja sredstva kako bi finansijski, materijalno i na druge načine (edukacijom, umrežavanjem, razmenom iskustava, istraživačkim radom, itd.) podržala projekte žena, ženskih grupa, odnosno OCD na čijem su čelu žene, a za čiju realizaciju inicijativa dolazi sa nivoa lokalnih zajednica.

⁸⁰ Kako se navodi na www.eiz.hr.

Polazeći od pretpostavke da pandemija ima negativan uticaj na funkcionisanje ženskih OCD, *cilj rada* je da na primeru EIŽ ispita na koji način su se novonastale okolnosti od početka 2020. godine odrazile na funkcionisanje ženskih OCD, dobrobit njihovih ciljnih grupa i samih aktivistkinja.

Pristup, metodi i tehnike istraživanja

Pristup istraživanju je feministički i interseksionalni, usmeren na rodne aspekte aktivizma u okviru nevladinog sektora u izmenjenim društvenim okolnostima usled pandemije.⁸¹

Analiza empirijskog materijala počiva na *dva kvalitativna metoda*: studiji slučaja⁸² i postupku brze procene⁸³. Dok studiju slučaja čini analiza i opis iskustava jedne OCD u konkretnim društvenim okolnostima, brza procena je postupak u kom se u kratkom vremenskom roku analiziraju informacije o nekoj pojavi kako bi se na osnovu novih saznanja donosile odluke ili osmišljavale aktivnosti.

Prikupljanje informacija i podataka vršeno je primenom *desk analize*, sprovođenjem *ankete* uz pomoć onlajn *upitnika*⁸⁴, kao i jednog polustrukturisanog individualnog *intervjua*.

Uzorak, postupak prikupljanja i analize empirijskog materijala

Nakon određivanja metodologije i vremenskog okvira istraživanja, upitnik je u prvoj polovini jula 2020. godine distribuiran na imejl adrese ukupno 110 partnerskih organizacija EIŽ. Validna povratna informacija pogodna za obradu podataka stigla je od njih ukupno 64 (58% od ukupnog broja kontaktiranih organizacija), što čini istraživački *uzorak* ovog rada.⁸⁵ Najviše partnerskih organizacija

⁸¹ Nagy Hesse-Bieber (2008) i Al-Faham, Davis & Ernst (2019).

⁸² Blatter (2008).

⁸³ Beebe (2005).

⁸⁴ Upitnik sadrži 6 pitanja (2 zatvorena, 1 sa mogućnošću višestrukog izbora odgovora i 3 otvorena).

⁸⁵ Tip uzorka je neslučajni (kombinacija prigodnog i dobrovoljačkog), odabran na osnovu primarnih kriterijama stabilnosti i maksimalnosti. Todorović (2008), str.

EIŽ dolazi iz Bosne i Hercegovine (27; 24%), potom iz Srbije (17; 26%), Hrvatske (10; 16%). Najmanje brojne u uzorku su OCD iz Severne Makedonije (4; 6%), te Crne Gore i sa Kosova (po 3; 5%).

Podaci i informacije su putem upitnika prikupljeni do sredine jula 2020. godine, a njihova obrada i analiza završena je do kraja meseca. Za potrebe finalizacije rada, intervju sa izvršnom direktoricom EIŽ obavljen je 12. novembra 2021. godine.

Rezultati alalize

Prvi deo analize usmeren je na faktore koji su uticali na rad partnerskih organizacija EIŽ po nastupanju pandemije COVID-19 u martu 2020. godine. Drugi deo odnosi se na posledične potrebe ženskih OCD i njihova očekivanja od EIŽ. Završni deo analize bavi se onim što je EIŽ u periodu od avgusta 2020. do oktobra 2021. godine konkretno preduzela.

Faktori uticaja na rad ženskih OCD po nastupanju pandemije COVID-19

Većina ispitanica (55; 86%) tvrdi da su se po nastupanju pandemije COVID-19 prioriteta, uslovi rada i aktivnosti njihovih organizacija promenile, dok blizu desetine njih (7; 11%) tvrdi da to nije (bio) slučaj.

Zamoljene da izaberu tri od ukupno osam ponuđenih faktora za koje smatraju da su najviše uticali na njihov rad, više od polovine njih (36; 56%) tvrdi da je na nezavidno stanje u njihovoj OCD najviše uticalo uvođenje zaštitnih mera. Blizu polovine ispitanica (31; 48%) navodi da je takvo stanje posledica preusmeravanja, obustavljanja isplate ili ukidanja budžetskih sredstava za potrebe OCD. Nešto manji broj njih (26; 41%) tvrdi da je uzrok tome neadekvatan odgovor donosilaca odluka na pandemiju. Približno isti broj (24; 38%) tvrdi da je ih je najviše osujetilo to što njihova ciljna grupa nije prepoznata kao naročito pogođena pandemijom, te stoga nije imala pristupa odgovarajućoj podršci i zaštiti. Oko četvrtine ispitanica (18; 28%) uzrok stanja u njihovim OCD vidi i u prenamenjivanju donatorskih

33-34. Za karakteristike lokalnih zajednica iz kojih dolaze ispitanice videti Dragin (2012), str. 23-29.

sredstava iz inostranstva, kao i u usmerenosti donosilaca odluka na predstojeće izbore tokom 2020. godine, odnosno u rastućoj političkoj nestabilnosti u njihovim zemljama (po 17; 27%). Oko desetine ispitanica (7; 11%) smatra se situacija pandemije koristi i za (dodatno) narušavanje ugleda OCD.

Opisni odgovori ispitanica analizirani u nastavku ukazuju na višeslojnost faktora koji su uticali na rad njihovih OCD po nastupanju pandemije, kao i na to da se bilo koji od ovih faktora mogao pokazati kobnim po njih ukoliko bi pandemija potrajala.

Među *političke faktore* ubrajaju se netransparentnost prilikom preusmeravanja sredstava namenjenih OCD za potrebe suzbijanja pandemije (38; 59%). Na fokusiranost donosilaca odluka na predstojeće izbore ukazuje petina ispitanica (13; 20%), dok nešto manje njih pominje nefunkcionalnost institucija i neadekvatan odgovor na izazove pandemije (10; 16%). Malo više od desetine ispitanica (8; 13%) ukazuje na negativan stav javnosti prema OCD i njihov nejednak tretman od strane državnih organa.⁸⁶ Najmanji broj njih (4; 6%) ukazuje na rastuću političku nestabilnost i zemlji. Uticaj političkih faktora na rad ženskih OCD i život njihovih korisnica ogledao se, između ostalog, i u nedostupnosti insitucionalnih mehanizama podrške i zaštite žrtava nasilja (policije, centara za socijalni rad i sudova). Štaviše, ženske OCD su, kao ugledne i instance od poverenja u lokalnim zajednicama, u pojedinim slučajevima bile u situacijama da sprovede aktivnosti potencijalno na granici krivičnih dela kako životi njihovih korisnika ne bi bili dovedeni u pitanje.⁸⁷

Najznačajniji *ekonomski faktor* uticaja na rad ženskih OCD bio je nedovoljan broj konkursa za dodelu sredstava OCD (9; 14%). Nastupanjem pandemije ženama su se dodatno smanjile mogućnosti ostvarivanja prihoda (5; 8%), prvenstveno zbog mera ograničenja kretanja. Žene u ruralnim i periurbanim sredinama morale su stoga ponovo da se okrenu poljoprivredi. Budžet ženskih OCD naglo se smanjio (4; 6%), ali su se njihovi režijski troškovi i dalje gomilali. Zaposlene u OCD su stoga bile primorane da volontiraju, a opstanak organizacije bio je doveden u pitanje. Samo jedna ispitanica navodi da su inostrani donatori njene OCD prepoznali njihove potrebe i pružili im podršku.

⁸⁶ Tj. na sistemsku diskriminaciju u odnosu na pravna lica i zaposlene u državnom i poslovnom sektoru, pritiske na OCD da budu „lojalne”, itd.

⁸⁷ Npr. nabavku retkih lekova iz inostranstva za hronično teško obolelo dete.

Kao najočigledniji *socijalni faktor* uticaja na rad njihovih OCD ispitanice ističu to da su korisnice usluga naročito bile pogođene uvođenjem mera za suzbijanje pandemije (16; 25%). Najjasnija posledica toga je povećanje incidence nasilja, zbog kog se ženskim OCD počinje obraćati sve veći broj žena (10; 16%). Sa druge strane, usled smanjenja finansijskih sredstava i operativnih mogućnosti OCD mogu reagovati samo *post festum*.

Ispitanice navode ukupno 14 *organizaciono-funkcionalnih faktora* koji su se u najvećem broju negativno odrazili na rad njihovih OCD, od kojih navodimo one najzanačajnije. Više od polovine ispitanica (33; 52%) kao ograničavajuću pominje obavezu poštovanja zaštitnih mera (rad onlajn, od kuće ili u malim grupama). Nešto manji broj njih (28; 44%) navodi da je zabrana kretanja i/ili okupljanja bila najveća prepreka sprovođenju aktivnosti. Blizu četvrtine (15; 23%) kao novi izazov pominje naglo povećanje obima aktivnosti.⁸⁸ Odlaganje planiranih aktivnosti ili njihovo dovodenje u pitanje zbog preusmeravanja prethodno odobrenih projektnih sredstava za potrebe suzbijanja pandemije izazov je za blizu četvrtine ženskih OCD (11; 17%, odnosno 10; 16%). Dok blizu desetine ispitanica (8; 13%) ponovo pominje nepripremljenost donosilaca odluka na pandemiju, približno isti broj (9; 14%) navodi da je za njihove OCD 2020. godina ipak dobro počela jer imaju nove prostorije i više korisnica.

Kao *lične faktore* koji su se negativno odrazili na rad ženskih OCD ispitanice prepoznaju narušavanje mentalnog zdravlja kako aktivistkinja i korisnica, tako i opšte populacije, te zanemarivanje ovog pitanja usled drugih prioriteta. Korisnice usluga OCD zaziru od uključivanja u njihove aktivnosti čak i uz primenu zaštitnih mera jer se boje zaražavanja, a reaktiviranje ličnih trauma i strahova iz 1990-ih godina javlja se i kod aktivistkinja.

Potrebe ženskih OCD i očekivanja od EIŽ

Više od polovine partnerskih organizacija EIŽ (22; 52%) ima prioritarnu potrebu za finansijskom podrškom. Nešto više od četvrtine (12; 27%) želelo bi edukaciju, dok preostale OCD (9; 21%) navode druge potrebe.

⁸⁸ Javlja im se sve više korisnica sa većeg geografskog područja, te stoga moraju da uvedu i nove aktivnosti i produže radno vreme, itd.

Financijska podrška potrebna im je za nastavak sprovođenja aktivnosti (9; 41%), operativne troškove organizacije (5; 23%) ili hitnu materijalnu pomoć najugroženijim korisnicama (4; 18%). Jedna OCD pominje čak i to da nema dovoljno novca za zaštitna sredstva prilikom sprovođenja aktivnosti.

Edukacija je aktivistkinjama potrebna kako bi ovladale vještinama korišćenja računara prilikom rada onlajn, te u vezi sa sprovođenjem projektnih aktivnosti putem Interneta (po 10; 16%). Više od desetine OCD (7; 11%) uviđa da im je pod novonastalim okolnostima potrebna veština strateškog planiranja, kao i praktične aktivističke veštine poput mobilizacije resursa, prikupljanja sredstava, itd.

Pod *ostalom podrškom* ispitanice podrazumevaju osmišljavanje projekata koji bi se sprovodili onlajn (12; 19%), lično osnaživanje aktivistkinja (9; 14%), sprovođenje zajedničkih projekata sa sličnim OCD u regionu (8; 12%), kao i produžavanje rokova za realizaciju aktivnosti za koje postoje sredstva i način da se one ipak sprovedu.

Očekivanja partnerskih organizacija od EIŽ u najvećoj meri se podudaraju sa njihovim potrebama. Ispitanice od EIŽ, kao veće i iskusnije regionalne organizacije, očekuju finansijsku, edukativnu, ali i mentorsku podršku u smislu umrežavanja i podsticanja prenošenja specifičnih znanja i iskustava između malih lokalnih organizacija.

Konkretni koraci EIŽ

EIŽ je nastupanjem pandemije takođe bila primorana da poradi na sopstvenom osnaživanju, te se priključila programu osnaživanja ženskih fondova, a njene zaposlene savladale su veštine od strateškog značaja za organizacije u kriznim situacijama.

Nakon što je preradila svoje interne procedure, EIŽ se opredelila za pružanje hitne novčane podrške održanju lokalnih ženskih OCD u regionu. Vođena primerom sopstvenih donatora, te nakon što je udvostručila sopstveni budžet, EIŽ je za svoje partnerske organizacije održala nekoliko obuka o sprovođenju aktivnosti onlajn. Pokrenuta je i zatvorena grupa na Fejsbuku posvećena razmeni iskustava aktivistkinja u vezi sa nasiljem. Naposljetku, EIŽ je lokalnim ženskim OCD omogućila da za grantove konkurišu po osam osnova.⁸⁹

⁸⁹ Npr. za sprovođenje mera zaštite od pandemije prilikom sprovođenja aktivnosti

Ključna vrednost u osnovi svih ovih aktivnosti je poštovanje rada aktivistkinja i njihovih organizacija oličeno u poverenju donatora u njih, kao i fleksibilnost u pogledu namene dodeljenih sredstava.

Rezultati ovakvog pristupa pokazali su se već 2021. godine, koja je za EIŽ bila jedna od najuspešnijih sa operativnog stanovišta. Partnerskim organizacijama omogućeno je da na troškove sopstvenog funkcionisanja potroše i do četvrtine ukupnog granta, što je gotovo svima njima omogućilo da se reorganizuju, prilagode novim okolnostima i opstanu. EIŽ je razvila i novi pristup prikupljanju sredstava zasnovan na tzv. filantropskom krugu prijateljstva u okviru kog lokalne preduzetnice izdvajaju sredstva za aktivnosti lokalnih ženskih OCD. Uz to, intenziviraće se i aktivnosti javnog zagovaranja u odnosu na organe uprave na lokalnom nivou kako bi se sredstva namenjena OCD dodeljivala na transparentniji i neposredniji način.

Zaključak

Nevladin sektor na Zapadnom Balkanu pandemijom COVID-19 pogođen je na poseban način. Činjenica da je on neprofitni, da se finansira iz projekata, da je feminiziran, te da svoje usluge pruža najranjivijim društvenim grupama, učinila ga je jednom od oblasti koju su posledice pandemije najteže pogodile. Specifičan, naročito težak položaj OCD koje pružaju podršku ženama u uslovima pandemije ogleđa se u tome što one ostaju bez sredstava za svoje projekte, čime je većini njih praktično ugrožen opstanak. Pandemija uz to dovodi i do porasta incidence rodno zasnovanog i nasilja u porodici, čime se povećava i potreba za uslugama ženskih OCD.

Aktivistkinje su novonastalu situaciju prvobitno doživele kao izazov, potencijalni izvor društvenih podela, pa i uzrok propasti sopstvenih OCD. Međutim, nakon inicijalne zatečenosti, žene okupljene u mreži partnerskih organizacija EIŽ promenile su ugao gledanja na sopstvene kapacitete i mogućnosti. Aktivistkinje se usmeravaju na postojeće prilike za solidarisanje i zagovaranje po osnovu onoga što ih uprkos pandemiji i dalje povezuje sa njihovim ciljnim grupama - potrebu za poštovanjem ljudskih prava. Ovakvim stavom EIŽ je

OCD, prevenciju sagorevanja aktivistkinja i stručnu superviziju njihovog rada sa korisnicama, dodatnu edukaciju, za „preživljavanje OCD” dok joj ne stignu obećana projektna sredstva, „smenu generacija” na rukovodećim mestima u OCD i sl.

ponovo zadobila poverenje kako donatora, tako i svojih partnerskih organizacija, omogućavajući im da svoj rad nastave fleksibilno i uz uvažavanje potreba njihovih korisnica u kontekstu pandemije, čime su aktivistkinje na Zapadnom Balkanu sebi novu priliku stvorile zajedno, ali ipak - same.

Literatura:

- Al-Faham, H., Davis, A. M., Ernst, R. (2019). Intersectionality: From theory to practice. *Annual Review of Law and Social Science*, 15, pp. 247-265.
- Beebe, James. (2005). Rapid assessment process. In Kempf-Leonard, K. (Ed.), *Encyclopedia of Social Measurement*, pp. 285-291. Elsevier.
- Bieber, F., Prelec, T., Đolai, M., Emmini, D., Marović, J., Majstorović, S., Džihic, V., Vračić, A., Tzifakis, N., Vunsch, H. (2020). The Western Balkans in Times of the Global Pandemic. *Balkans in Europe Policy Advisory Group*, pp. 1-37.
- Birešev, A., Jovanović Ajzenhamer, N. (2018). Autoritarni populizam: težak put do objašnjenja (Slučaj Srbije). U B., Đorđević, (ur.), *Konstitucionalizam i ustavni dizajn u demokratskoj recesiji* (str. 311-326). Udruženje za političke nauke.
- Blatter, J. K. (2008). Case Study. In Given, L. M. (Ed.), *The SAGE Encyclopedia of Qualitative Research Methods*, volumes 1 & 2. (pp. 68-71). SAGE.
- State of Civil Society in Serbia - Potential COVID-19 Impact. Civic Initiatives. (2020). *Civic Initiatives*. <https://www.gradjanske.org/wp-content/uploads/2020/04/State-of-Civil-Society-in-Serbia-Potential-COVID-impact.pdf>
- Dragin, A. (2012). *Rodni aspekti mirotvornog rada ženskih NVO - Studija slučaja: „Ekumenska inicijativa žena“*. [Neobjavljeni seminarski rad na master diplomskim akademskim studijama]. Centar za rodne studije, ACIMSI, Univerzitet u Novom Sadu.
- EPIC-Africa / @AfricanNGOs. (2020). *The Impact of COVID-19 on African Civil Society Organizations - Challenges, Responses and Opportunities*. <https://static1.squarespace.com/static/5638d8dbe4b087140cc9098d/t/5efabc7884a29a20185fcbaf/1593490570417/The+Impact+of+COVID-19+on+African+Civil+Society+Organizations.pdf>
- Galić, B. (2011). Žene i rad u suvremenom društvu - značaj „orodnjenog“ rada. *Sociologija i prostor*, 49(189), str. 24-48.
- Halimović, Dž. (2020, 30. maj/svibanj). Virus korupcije u BiH. *Radio Slobodna Evropa*. <https://www.slobodnaevropa.org/a/korupcija-bih-korona-virus-nabavke/30637590.html>

- Mandić, S. (2020a, 16. mart). Vanredno stanje - uputstvo za upotrebu. *Peščanik*. <https://pescanik.net/vanredno-stanje-uputstvo-za-upotrebu/>
- Mandić, S. (2020b, 30. jul). Krizni štab, revealed. *Peščanik*. <https://pescanik.net/krizni-stab-revealed/>
- Nagy Hesse-Bieber, Sh. (2008). Feminist research. In Given, L. M. (Ed.), *The SAGE Encyclopedia of Qualitative Research Methods*, volumes 1 & 2, pp. 335-338. SAGE.
- Nguyen, P. L., & Van Ahn, T. (2020). *Rapid assessment on the effects of COVID-19 pandemic on civil society organizations in Vietnam*. Management and Sustainable Development Institute. https://resourcecentre.savethechildren.net/node/17496/pdf/rapid_assessment_on_the_effects_of_covid-19_pandemic_on_civil_society_organizations_in_vietnam.pdf
- OECD. (2020). *The COVID-19 Crisis in the Western Balkans - Economic impact, policy responses and short-term sustainable solutions*.
- Pajvančić, M., Petrušić, N., Nikolin, S., Vladislavljević, A., Baćanović, V. (2020). *Gender Analysis of COVID-19 Response in the Republic of Serbia*. OSCE Mission to Serbia / Women's Platform for Development of Serbia 2014-2020.
- Ross, J., Taylor, K. Ed. (2020). *The Impact of COVID-19 on Women's and Men's Lives and Livelihoods in Europe and Central Asia: Preliminary Results from a Rapid Gender Assessment*. UN Women Regional Office for Europe and Central Asia.
- Afera 'Respiratori': Premijer Federavije BiH predat Tužilaštvu BiH. (2020, 29. maj/svibanj). *Radio Slobodna Evropa*.
- Themudo, N. S. (2009). Gender and the Nonprofit Sector. *Nonprofit and Voluntary Sector Quarterly*, 38(4), pp. 663-683. DOI: 10.1177/0899764009333957
- Todorović, D. (2008). *Metodologija psiholoških istraživanja*. Centar za primenjenu psihologiju.
- UN Kosovo Team / UN Women / UNFPA / UNDP. (2020). *Rapid Socio-Economic Impact Assessment of COVID-19 in Kosovo*. <https://www.ks.undp.org/content/kosovo/en/home/library/poverty/rapid-socio-economic-impact-assessment-of-covid-19-in-kosovo.html>
- UNDP. (2020). *Economic Impact Assessment of COVID-19 in Bosnia and Herzegovina*. UNDP Bosnia and Herzegovina. https://www.ba.undp.org/content/bosnia_and_herzegovina/en/home/library/publications/EconomicImpactAssessment.html

Internet izvori:

<http://www.oecd.org/south-east-europe/COVID-19-Crisis-Response-Western-Balkans.pdf>

<https://www.osce.org/files/f/documents/9/0/459382.pdf>

https://www.researchgate.net/publication/249677300_Gender_and_the_Nonprofit_Sector

<https://www.slobodnaevropa.org/a/afera-respiratori-premier-novalic-solak-i-hodzic-sipa-tuzilastvo/30641481.html>

<https://www2.unwomen.org/-/media/field%20office%20eca/attachments/publications/2020/07/the%20impact%20of%20covid19%20on%20womens%20and%20mens%20lives%20and%20livelihoods%20in%20europe%20and%20central%20asia.pdf?la=en&vs=5703>

Ankica Dragin

EFFECTS OF THE COVID-19 PANDEMIC ON WOMEN'S ACTIVISM IN THE WESTERN BALKANS

Abstract: The COVID-19 pandemic is especially challenging for women as one of the most vulnerable social groups worldwide. Activism in the Western Balkans is most evident in the work of civil society organizations, with women making the majority of volunteers and activists in them. Women activists implement charity and social development projects in their local communities, providing support not only to women of various profiles, but to other marginalized groups as well. Applying the case study and rapid assessment methods on the example of the Ecumenical Women's Initiative, the paper offers an empirical analysis of how the 2020 pandemic has affected women's grassroots activism in the Western Balkans. The conclusion is that the pandemic-induced general social climate - the change in the way the state institutions operate, reduced funding for civil society organizations and the atmosphere of fear - has facilitated women's and other vulnerable social groups' discrimination significantly. The consequences of such a state of affairs are highly increased vulnerability of not only individual women (e.g. due to a major increase of gender based and domestic violence incidence), but that of other marginalized groups as well, pointing to the currently compromised state of the entire civil-society-provided system of services targeting vulnerable social groups. Nevertheless, a year into the pandemic, women activists have managed to find new coping alternatives for their organizations and beneficiaries.

Keywords: activism, women, COVID-19 pandemic, discrimination, the Western Balkans

Aleksandra Blatešić⁹⁰

Tamara Stanić⁹¹

ANALIZA UČEŠĆA I USPEŠNOSTI STUDENTATA U ONLAJN-NASTAVI ITALIJANSKOG JEZIKA TOKOM PANDEMIJE⁹²

Apstrakt: U ovom radu prikazaćemo kako su studenti italijanskog jezika kao izbornog predmeta na Filozofskom fakultetu Univerziteta u Novom Sadu prihvatili elemente uspostavljene onlajn-nastave u sinhronom i asinhronom obliku, kao i kakve su rezultate postigli u okvirima ove nove obrazovne paradigme. Onlajn-nastava na koju su bili preusmereni studenti i nastavnici bila je uslovljena pandemijskim okolnostima, te brojnim i dramatičnim životnim promenama nastalom usled širenja virusa kovid-19 u celom svetu. Otežanu okolnost u nastavi stranih jezika predstavljala je nemogućnost ostvarivanja uobičajenog načina komunikacije uživo, što se u velikoj meri odrazilo na smanjenje interaktivnosti, poteškoće u razumevanju govora, pravovremenom korigovanju nepravilnosti, podsticanju kolaborativnog učenja, vršnjačke saradnje itd. Virtuelno okruženje, nejednaki tehničko-tehnološki uslovi, nepostojanje prave metodike onlajn-nastave, masovna nepripremljenost za nov format podučavanja i usvajanja gradiva, osećaj pometnje i nedostatka motivacije u novonastalim okolnostima u znatnoj meri su uticali na stepen učešća studenata u onlajn-nastavi, kao i na krajnje rezultate učenja – ocenu. Stoga smo za potrebe istraživanja sprovedeli anonimnu anketu (*Google forms*) na dobrovoljnoj osnovi preko platforme Mudl (*Moodle*), koja je korišćena za potrebe asinhrono onlajn-nastave, sprovedene u letnjem semestru 2020/2021. akademske godine. Anketirani studenti su društveno-humanističkog usmerenja, sa različitih studijskih grupa, ali im je zajednički izborni predmet među stranim jezicima – italijanski, sa nivoom poznavanja od početnog A1.1 do B1.2 nivoa. Upitnik je koncipiran sa ciljem da se otkriju prethodna iskustva, stavovi studenata prema onlajn-nastavi, oblik i stepen njihovog učešća u nastavi. Za objektivnu procenu ostvarenih

⁹⁰ Vanredni profesor, Filozofski fakultet Univerziteta u Novom Sadu, mejl: aleksandra.blatesic@ff.uns.ac.rs

⁹¹ Asistent Filozofski fakultet Univerziteta u Novom Sadu, mejl: tamara.stanic@ff.uns.ac.rs

⁹² Rad je nastao kao rezultat istraživanja na projektu „Digitalizacija univerzitetske nastave jezika, književnosti i kulture: izazovi, rešenja i perspektive u sklopu održivog razvoja AP Vojvodine“ (br. 142-451-2260/2021-01/01) koji finansira Autonomna pokrajina Vojvodina, tj. Pokrajinski sekretarijat za visoko obrazovanje i naučnoistraživačku delatnost u Novom Sadu. Projekat se sprovodi na Filozofskom fakultetu i Fakultetu tehničkih nauka Univerziteta u Novom Sadu, uz saradnju Fakulteta za pravne i poslovne studije dr Lazar Vrkić u Novom Sadu.

rezultata analizirali smo ocene postignute na svim ispitnim rokovima do završetka tekuće akademske godine. Obradeni podaci i njihova analiza treba da dovedu do razumevanja realnih uslova obrazovanja u pandemijskim okolnostima, potreba studenata i oblika njihovog učešća u onlajn-nastavi, ali i do unapređenja virtualne komunikacije u edukativne svrhe, kao i same onlajn-nastave.

Ključne reči: Covid-19, onlajn-nastava, italijanski jezik, uspešnost, angažovanje u učenju

Evolucija nastave na daljinu

Iako je ceo svet svedok najmasovnije promene globalnog obrazovnog sistema od 2020. godine, uslovljene pandemijskim okolnostima korona virusa kovid-19, te okretanjem ka nastavi na daljinu, začeci ovog oblika izvođenja obrazovnog programa datiraju još od 18. veka.

Prema Tejlerovoj paradigmi modela obrazovanja postoji 5 modela izvođenja nastave na daljinu: 1. model dopisivanja, 2. multimedijalni model, 3. telekomunikacioni, 4. model fleksibilnog učenja i 5. model inteligentnog fleksibilnog učenja (Taylor, 2001). Najstariji model dopisivanja i samostalnog učenja predložio je još 1728. godine nastavnik stenografskog pisanja Kaleb Filip u časopisu Boston Gazette (Holmberg, 2005, p. 13). Određene spoljne okolnosti, kao što su omasovljavanje železničkog saobraćaja i ubrzan transport ljudi, robe i pošte doprinele su nastanku i daljem razvoju ove ideje, te u 19. veku ovaj primarni oblik “nastave na daljinu” dobija i obavezan odgovor studenata/učenika, takođe poštanskim putem, čime se ostvaruje prvi interaktivni pristup, iako u veoma rudimentalnom obliku (Alan, 2003, p. 1). Model dopisivanja je tako u 19. veku postao legitiman način učenja u Evropi i SAD-u, ali i institucionalizovan, pa je svoje mesto i primenu ubrzo našao na fakultetima, koji pored tradicionalnog načina pohađanja nastave nude studijske programe dopisnim putem, (University of London, 1858; Illinois Wesleyan College – 1874, Chatauqua School of Theology New York City – 1881, Correspondence University, Ithaca, New York – 1883). Dok pojedina udruženja i fakulteti u dopisnom načinu vide mogućnost za edukaciju dostupnu prvenstveno ženama u kućnom ambijentu (Society to Encourage Studies at Home⁹³, Boston, Massachusetts, 1873, College of Home Economics⁹⁴, Ithaca, New York, 1925), neki drugi u tom

⁹³ Osnivač Ana Ticknor (Anna Ticknor)

⁹⁴ Osnivač Marta Van Renseler (Martha Van Rensselaer)

formatu učenja vide mogućnost za premošćivanje rasnih i etničkih razlika u edukativnom sistemu (UNISA, University of South Africa, 1946). Upravo ovaj poslednji primer je bio najbolji pokazatelj značaja podrške učenju u nastavi na daljinu, koja je na univerzitetu UNISA bila izostavljena u periodu pre reforme, u vreme apartheidu što je imalo svoje negativne posledice (Alan 2003, p. 2).

Za razliku od modela dopisivanja koji je najduže trajao, ostali modeli, nastali prevashodno u XX veku, počinju da se brzo nadograđuju i smenjuju. Krajem 60-ih i početkom 70-ih godina XX veka razvoj radija, televizije i uopšte audio-vizuelnog modaliteta dovodi do nove faze razvoja nastave na daljinu, obogaćene i mnogo živopisnije, multimedijalnog modela, u kojem je odnos između učenika i nastavnika zasnovan na kombinaciji medija – teksta, slike, zvuka, videa i animacije. Naredni, telekomunikacioni model, svodio se na jednosmernu ili dvosmeru komunikaciju između učesnika nastave u realnom vremenu. Najpopularniji oblik je bio video konferencija, ali bez obzira na to što je omogućivao interakciju, nije svojevremeno zaživeo jer je mali broj institucija imao resurse za njega. Uz omasovljenu upotrebu računara i Interneta kao i interaktivne televizije vremenom se prešlo na 4. generaciju modela nastave na daljinu – model fleksibilnog učenja, sa većom interaktivnošću i kolaborativnošću, kao i raznovrsnijim načinima komunikacije. Krajem XX i početkom XXI veka prelazi se na 5. generaciju modela nastave na daljinu koju Tejlor definiše kao inteligentno fleksibilno učenje. Odvija se preko Interneta i automatizovanih sistema za učenje, tzv. LMS (Learning Management System), znatno je ekonomičniji od prvobitna tri modela, ali zahteva veću digitalnu osvešćenost.

Iako je XXI vek obeležio napredak medijske i digitalne pismenosti, ona još uvek nije globalna niti ujednačena, što predstavlja osnovni kamen spoticanja u pandemijskoj onlajn-nastavi koju možemo prikazati kao 6. generaciju modela nastave na daljinu. Veliki test za čovečanstvo u celini, isprepleten globalnim i ličnim izazovima, izneo je na površinu brojne nedostatke i prednosti dosadašnjih modela nastave na daljinu, ali i postavio nove kriterijume, koji će poslužiti u stvaranju standarda buduće postpandemijske onlajn-nastave.

U ovom radu predstavimo učešće studenata italijanskog jezika kao izbornog predmeta u onlajn-nastavi tokom pandemije covid-19 pri Filozofskom fakultetu Univerziteta u Novom Sadu. Onlajn-nastava je organizovana preko platformi za sinhrono (Zoom,

Google Meet) i asinhrono učenje (Moodle) uz korišćenje mejling lista studenata i kontakata studenata i nastavnika preko mobilne telefonije (Viber). Platforme korištene za sinhrono učenje su omogućavale izvođenje nastave u realnom vremenu, prema postojećem rasporedu časova, dok je platforma za asinhrono učenje bila aktivirana kao repozitorijum nastavnog materijala, domaćih zadataka studenata, korisnih informacija, podrška studentima u savladavanju gradiva i samostalnom uvežbavanju nastavnih jedinica. Predmet ovog istraživanja čini analiza rezultata studenata italijanskog jezika, postignutih u okvirima nove obrazovne paradigme, kao i pronalaženje prostora za poboljšanje uslova učenja i podučavanja. *Obrađeni podaci i njihova analiza treba da dovedu do razumevanja realnih uslova onlajn obrazovanja u pandemijskim okolnostima, potreba studenata i načina njihovog učešća u onlajn-nastavi, te do unapređenja virtualne komunikacije u edukativne svrhe, kao i same onlajn-nastave.*

Metodologija istraživanja

Metodologija ovog istraživanja podeljena je u dve faze: 1. anonimno anketiranje studenata o njihovim stavovima i učešću u onlajn-nastavi i 2. analiza ocena studenata u ispitnim rokovima tekuće akademske godine, kao objektivno merilo postignutog znanja. Preko platforme Mudl Filozofskog fakulteta na kraju letnjeg semestra 2020/21 akademske godine priređena je obimna anketa Google forms za studente italijanskog jezika kao izbornog predmeta, koji su učestvovali u onlajn-nastavi. Anketa je rađena na dobrovoljnoj osnovi, obuhvatila je 140 studenata sa 16 studijskih grupa društveno-humanističkog usmerenja, čiji je nivo poznavanja italijanskog jezika od A1.1 do B1.2 prema Zajedničkom evropskom referentnom okviru za žive jezike⁹⁵. U istraživanju većinu ispitanika su činile osobe ženskog pola (85%), što je uobičajeno s obzirom na prirodnu naklonjenost ženskog pola ka društvenim naukama i humanistici. Starosna dob ispitanika je bila između 19 i 33 godine (AC = 20.55), te se radi o mladoj odrasloj populaciji. Iako je upitnik obuhvatio studente sa sve četiri godine studija, najveći broj studenata je bio na nižim godinama studiranja zbog strukture studijskog programa po kojoj je usvajanje stranog jezika omogućeno najčešće tokom prve dve godine

⁹⁵ Priređivač izdanja je Savet Evrope: *Zajednički evropski referentni okvir za žive jezike*, Ministarstvo prosvjete i nauke Crne Gore, Podgorica, 2003.

studiranja. Upitnik je koncipiran sa ciljem da se otkriju stavovi studenata prema onlajn-nastavi, oblik i stepen njihovog učešća u nastavi, ali i procena postignutog znanja. S obzirom na to da onlajn-nastava podrazumeva i određenu tehničku opremljenost (kompjuter/laptop), Internet vezu, posedovanje savremenog mobilnog telefona (smart, android), prostor za priključivanje i praćenje nastave od kuće ili studentskog doma, upitnikom su obuhvaćena i pitanja vezana za prebivalište studenata u vreme pandemije, kao i za uslove praćenja onlajn-nastave.

Ispostavilo se da 30% ispitanika potiče iz manjih naselja i ruralne sredine, dok je njih 70% poreklom iz grada, dakle urbane sredine. Bez obzira na taj podatak, većina studenata je prisiljena na promenu mesta boravka radi studiranja u univerzitetskom gradu, kao što je u ovom slučaju Novi Sad. Tako mesto rođenja koincidira sa mestom studiranja u samo 28, 6% slučajeva, dok je 71, 4% studenata usmereno na migraciju, što su donekle i očekivani rezultati. Upravo zbog potrebe za menjanjem mesta boravka zbog studija, ali i ponovnog povratka u matične porodice zbog usmerenosti na onlajn-nastavu, pretpostavili smo da će se studenti suočiti sa nizom poteškoća. Stoga je istraživanje obuhvatilo i pitanja vezana za kontekst praćenja sinhrono onlajn-nastave.

Prema rezultatima ankete većina studenata uspeva da obezbedi optimalne uslove za praćenje onlajn-nastave (60%), pošto imaju svoj izdvojen prostor i sopstveni kompjuter. Jedna četvrtina ispitanika (25%) ipak ima problema u kućnim uslovima praćenja nastave zbog povišene buke i spoljnih faktora na koje ne mogu da utiču (gradilište, saobraćaj, povišena buka u zajedničkom stambenom prostoru, itd.). Samo 12,5% studenata se suočava sa nemogućnošću mirnog i skoncentrisanog praćenja nastave zbog prisustva drugih lica u istoj prostoriji, dok 2,9% ispitanika mora čak da deli kompjuter ili telefon sa ostalim članovima porodice. Ovih 15,4% studenata ima realne probleme u obezbeđivanju ličnog prostora i tehničkih uslova u kućnim uslovima, što posledično utiče na povećanje negativnih emocija kao što su zabrinutost, anksioznost, osećaj inferiornosti i socijalne markiranosti.

Što se tiče analize uspešnosti studenata rukovodili smo se objektivnim kriterijumom, tj. postignutom ocenom, kao merilom akademskog znanja. Ono što nas je posebno zanimalo je kolika je izlaznost na proveru znanja (ispite) i naravno, kolika je uspešnost u pokazivanju stečenog znanja, tj. koliko studenata je uspelo da položi

ispit i iz kog pokušaja (Tabela 1). Studenti su nakon odslušanog let-njeg semestra imali 5 ispitnih rokova (junski, julski, septembarski, oktobarski i oktobarski 2⁹⁶), pa smo beležili njihovu izlaznost u svakom pojedinačnom roku posebno (Tabela 3), kao i ostvarene rezultate koje smo prikazali po studijskim godinama (Tabela 2).

		Procent
Ukupan broj anketiranih studenata	140	100%
Broj studenata koji su izašli na ispite	100	71, 4%
Broj studenata koji nije polagao ispite	40	28, 6%
Broj rokova: junski, julski, septembarski, oktobarski, oktobarski 2*	5	
Broj studenata koji nisu položili ispit iz prvog pokušaja	12	12%
Broj studenata koji nisu položili u akad. godini iako su pokušavali	2	2%
Broj studenata koji su polagali više ispita tokom jedne akad. godine	5	3, 57 %
Broj predmetnih ispita tokom jedne akademske godine	2	

Tabela 1: Izlaznost studenata i uspešnost u ispitnim rokovima

Ocene							uku- pno	%	
	Br. studijske godine	5	6	7	8	9			10
1.		11	4	12	11	11	8	57	50,91%
		19,29%	7,01%	21,05%	19,29%	19,29%	14,03%		
2.		0	2	6	7	5	8	28	25%
		0%	7,14%	21,42%	25%	17,85%	28,57%		
3.		0	4	2	2	1	1	10	8,92%
		0%	40%	20%	20%	10%	10%		
4.		1	1	3	3	3	6	17	15,17%
		5, 88%	5, 88%	17,64%	17,64%	17,64%	35,29%		
Total		12	11	23	23	20	23	112	

Tabela 2: Uspešnost po studijskim godinama

⁹⁶ Poslednji ispitni rok nije predviđen za sve studente, već samo za one koji ispunjavaju određene uslove. Da bi studentu bilo odobreno učešće u ovom roku mora da dokaže da mu nedostaje samo jedan ispit da bi upisao sledeću akademsku godinu ili da bi završio studije.

OCENE

Ispitni rok	5	6	7	8	9	10
JUN	14	5	12	10	12	9
2021	22,58%	8,06%	19,35%	16,12%	19,35%	14,51%
JULI	8	8	8	5	6	1
2021	22,22%	22,22%	22,22%	13,88%	16,66%	2,77%
SEPTEMBAR	2	6	4	3	1	0
2021	12,5%	37,5%	11,11%	18,75%	6,25%	0%
OKTOBAR	15	1	3	1	0	0
2021	75%	5%	15%	5%	0%	0%
OKTOBAR	2	0	2	1	1	0
2021	0%	50%	25%	25%	0%	0%

Tabela 3: Uspešnost studenata u ispitnim rokovima

Analiza rezultata i diskusija

Na osnovu prikazanih rezultata zaključili smo da je opšta izlaznost studenata na proveru znanja samo prividno solidna, jer se 71,4% studenata usudilo da testira svoje znanje na jednom od 5 mogućih ispitnih rokova. Preostalih 28,6% studenata je odložilo polaganje ispita iz predmeta Italijanski jezik zbog raznih razloga među koje, pored neznanja, nabrajamo nesigurnost, osećaj nepripremljenosti, davanje prioriteta drugim obavezama, i sl. Međutim, ono što objedinjuje sve ove potencijalne uzroke je visoka spremnost na odlaganje obaveza, koja se pokazala ključnim problemom i u drugim istraživanjima posledica onlajn-nastave (Cortez, Schrijver 2021, str. 7) pored brojnih drugih ličnih fizičkih i kognitivnih problema kao što su umor, nemogućnost fokusiranja, koncentracije (Ahrens, Beaton-Thome, Rütten 2021, str. 263), pa i pronalaženja motivacije (Blatešić, Stanić, Šakan 2021, Fong 2022). Stoga je procenat od 28,6% studenata, koji su na neki način privremeno odustali od učenja i polaganja ispita dosta visok, jer će prelaskom u svaku sledeću pandemijsku godinu taj broj biti uvećan, dok će koliko-toliko stečeno znanje na onlajn-časovima sve više nestajati. Ta skupina studenata će se ustvari morati samostalno organizovati da bi se vratila u proces studiranja. Prema ovom istraživanju manji broj studenata je imao problem sa sticanjem pozitivne ocene (12%) jer je reč o studentima koji nisu uspeali da odmah polože predviđeni ispit. Ipak, student koji pokušava da položi je u mnogo boljoj poziciji od studenta koji je odložio svoje obaveze na neodređeno vreme, što se vidi po krajnjem rezultatu u Tabeli 1. Nai-

me, od onih koji su više puta izlazili na isti ispit, samo 2 % nije uspjelo da dobije prolaznu ocenu do kraja tekuće akademske godine, tako da je iz te perspektive gledano, 98% studenata koji su izašli na testiranje uspešno i savladalo gradivo iz italijanskog jezika. Ovo ukazuje na potrebu za podsticanjem studenata na testiranje, jer i negativan rezultat kao vrsta suočavanja sa svojim neznanjem može da deluje kao vrsta upozorenja, ali i stimulansa za učenje. Jedan manji broj ispitanih studenata je čak iskoristio priliku da položi zaostale ispite (3,57%), a ne samo gradivo iz letnjeg semestra, te je ovde reč o studentima koji bez obzira na kašnjenje uspevaju da svoje obaveze drže pod kontrolom.

U analizi uspešnosti studenata po studijskim godinama prvo ćemo se osvrnuti na sliku opšte strukture studenata italijanskog kao izbornog predmeta na Filozofskom fakultetu. Više od polovine ispitanika (50, 91%) čine studenti prve godine, jednu četvrtinu čine studenti druge godine (25%) a drugu četvrtinu zajedno studenti treće (8, 92%) i četvrte godine (15,17%). Ovaj prividni disbalans je uslovljen većinom studijskih programa, na kojima studenti biraju strani jezik najčešće u prvoj godini studiranja, a ređe u drugoj ili trećoj. Takođe, studenti francuskog i rumunskog jezika imaju nastavu italijanskog jezika tokom sve četiri godine studiranja, za razliku od studenata ostalih studijskih grupa koji ga uče tokom jedne ili dve godine. Najbolje rezultate po ovom uzorku ostvarili su studenti 4. godine, koji su postigli najveći broj maksimalne ocene (35,29%). Potpunu suprotnost čine studenti prve godine koji su ostvarili najveći broj nedovoljnih postignuća (19,29%), što možemo pripisati delom neiskustvu studenata u akademskoj organizaciji uopšte, a potom u onlajn-nastavi. Stoga ne čudi što je najprisutnija ocena među studentima prve godine ocena 7 (21,05%), kao neka vrsta zlatne sredine. Studenti druge godine studija, kojima je letnji semestar već bio treći u pandemijskim uslovima, postigli su najbrojnije rezultate u domenu maksimalne ocene (28,57%). Rezultati studenata treće godine studija na prvi pogled iznenađuju, ali kada se uzme u obzir da među njima ima dosta studenata koji se po programu tek tada opredeljuju za strani jezik kao izborni predmet, zaključujemo da prolaze kroz sličnu fazu adaptacije na onlajn-nastavu stranog jezika kao studenti prve godine. Naime, najveći broj tih studenata, čak 40% , postiglo je najnižu prolaznu ocenu – 6. Razloge za takav uspeh nalazimo upravo u procesu adaptacije prilikom prelaska sa tradicionalne nastave na onlajn iz domena stranih jezika, koja je izraženo interaktivna, visoko kolaborativna i usmerena na vršnjačku saradnju (Eraković, Topalov

2021, str. 123). Promena modaliteta održavanja nastave stranih jezika uticala je na potrebu za navikavanjem na novi format i pronalaženje novih načina komunikacije i interakcije u datom digitalnom okviru. Pored interakcije na času između nastavnika i učenika kao i između učenika vršnjaka, neophodan je i određeni kanal koji se može koristiti van virtuelne učionice, kao što su poruke, forumi, razmena informacija na društvenim mrežama (Clifford 2018, str. 180-183), za kojima su posezali nastavnici i studenti i u ovom slučaju istraživanja.

Kada je reč o uspešnosti studenata u različitim ispitnim rokovima zaključili smo da je junski, kao prvi ispitni rok, samim tim i najpopularniji, ustvari rok u kojem studenti imaju najveći broj postignutih maksimalnih ocena (14,51%), koje se u ostalim rokovima, kao npr. julskom, teže postižu (2,77%) ili se ne postižu uopšte (septembarski, oktobarski, oktobarski 2). Iako čak trećina studenata u junskom roku ostvaruje visoke rezultate (ocene 9 i 10 za 33,86%), znatan procenat studenata ne uspe da položi ispit iz prvog pokušaja (22,58%). Što studenti kasnije izlaze na ispit, to je njihova uspešnost manja, pa je postizanje visokih ocena (9 i 10) u julskom roku bilo smanjeno na 19, 43%, u septembarskom na 6,25%, a u oktobarskom i oktobarskom 2 potpuno anulirano. U kasnijim rokovima posledično raste broj studenata koji ne uspeju da polože ispit, a kulminacija neuspelih pokušaja je skoncentrisana u oktobarskom roku (75%). Jesenji rokovi su generalno obeleženi lošijim uspesima studenata, te ne čudi podatak da je u septembarskom roku najčešća ocena upravo minimalna prolazna – 6 za 37,5% studenata. Oktobarski 2 je zbog svojih uslovljenosti i specifičnosti rok u kojem nisu registrovani neuspeli pokušaji, jer su studenti bili visoko motivisani da iskoriste poslednju šansu za upis naredne akademske godine.

Zaključak

Na osnovu izloženog zaključili smo da je pandemija nastavi italijanskog jezika kao izbornog predmeta na Filozofskom fakultetu u Novom Sadu donela brojne promene u načinu organizovanja nastave i sprovođenja predispitnih i ispitnih aktivnosti. Jedan od najvećih problema za postizanje uspešnosti u onlajn-nastavi stranog jezika predstavlja adaptacija na nov način učenja i podučavanja, koja zahteva određeno vreme, ali i visoku motivaciju za usvajanje digitalnog konteksta obrazovanja. Povišena nesigurnost studenata, opšta anksioznost i osećaj nespremnosti uticali su na odluku 28,51% studenata

da u potpunosti odlože svoje obaveze za sledeću akademsku godinu. Očekujemo da ćemo se tek suočiti sa posledicama odlaganja obaveza studenata u narednom periodu, i to u smislu povećanja broja studenata koji nisu stekli adekvatno znanje. Ohrabruje ipak podatak da je 98% studenata koje se suočilo sa svojim ispitnim obavezama uspeo da položi ispit u jednom od pet mogućih rokova, ali i činjenica da je najveća uspešnost u prvom ispitnom roku. Ovo nas navodi na zaključak da bi se u nastavu italijanskog jezika moglo uvesti više predispositivnih aktivnosti koje bi pomogle studentima da kontinuirano i uz podsticaje prate onlajn-nastavu, te da budu više pripremljeni za akademsku proveru znanja.

Literatura:

- Ahrens, B., Beaton-Thome M., Rütten, A. (2021). The pivot to remote online teaching on the MA in Conference Interpreting in Cologne: Lessons learned from an unexpected experience. *The Journal of Specialized Translation*, 36b, 251-284.
- Alan, T. (2003). Reflections on Student Support in Open and Distance Learning. *The International Review of Research in Open and Distance Learning*. 4 (1). doi:10.19173/irrodl.v4i1.134
- Blatešić, A., Stanić, T, Šakan, D. (2021). Motivacija za učenje italijanskog jezika tokom onlajn-nastave. *Inovacije u nastavi*, XXXIV (4), 64-80, doi:10.5937/inovacije2104064B
- Clifford, A. (2018). What does it take to train interpreters online? Communication, communication, and communication. In: B. Ahrens et al. (eds). *Translation – Didaktik – Kompetenz*. Berlin: Frank & Timme, 169-187.
- Cortez, H.L., Schrijver, I. (2021). Advantages and Challenges of Online Translation Teaching and Learning During the Covid-19 Pandemic: A Mexican Case Study. *Inovacije u nastavi*, XXXIV (4), 1-13.
- Eraković, B., Topalov, J. (2021). Teaching and Learning Through Moodle, Google, Doc and Zoom: Fostering Student Engagement in (A)Synchronous Learning Environments. *Inovacije u nastavi*, XXXIV (4), 122-136.
- Fong, C.J. (2022). Academic Motivation in a Pandemic Context: A Conceptual Review of Prominent Theories and an Integrative Model. *Educational Psychology*, 1-13. doi: 10.1080/01443410.2022.2026891
- Holmberg, B. (2005). *The Evolution, Principles and Practices of Distance Education*. Studien und Berichte der Arbeitsstelle Fernstudienforschung der Carl von Ossietzky Universität Oldenburg. BIS-Verlag der Carl von Ossietzky Universität Oldenburg.
- Taylor, J. C. (2001). Fifth generation distance education. *E-Journal of Instructional Science and Technology* (e-JIST), 4(1), 1-14.

Aleksandra Blatešić**Tamara Stanić**

ANALYSIS OF STUDENTS' PARTICIPATION AND PERFORMANCE IN ONLINE ITALIAN LANGUAGE TEACHING DURING THE PANDEMIC

Abstract: In this paper, we will show how students of Italian as an elective subject at the Faculty of Philosophy, University of Novi Sad accepted the elements of established online teaching in synchronous and asynchronous form, as well as what results they achieved within this new educational paradigm. The online teaching to which students and teachers were redirected was conditioned by pandemic circumstances, and numerous and dramatic life changes caused by the spread of the covid-19 virus worldwide. A difficult circumstance in foreign language teaching was the inability to achieve the usual way of live communication, which was largely reflected in reduced interactivity, difficulty in understanding speech, timely correction of irregularities, encouraging collaborative learning, peer cooperation, etc. Virtual environment, unequal technical and technological conditions, lack of proper online teaching methodology, mass unpreparedness for the new format of teaching and learning, feelings of confusion and lack of motivation in the new circumstances have significantly affected the degree of student participation in online teaching. learning outcomes - assessment. Therefore, for the purposes of the research, we conducted an anonymous survey (Google forms) on a voluntary basis through the Moodle platform, which was used for the needs of asynchronous online teaching, conducted in the summer semester 2020/2021. academic year. The surveyed students are of social-humanistic orientation, from different study groups, but they have a common elective subject among foreign languages - Italian, with a level of knowledge from the initial A1.1 to B1.2 level. The questionnaire was designed with the aim of revealing students' attitudes towards online teaching, the form and degree of their participation in teaching. For an objective assessment of the achieved results, we analyzed the grades achieved in all exam deadlines until the end of the current academic year. The processed data and their analysis should lead to an understanding of the real conditions of education in pandemic circumstances, student needs and forms of their participation in online teaching, but also to the improvement of virtual communication for educational purposes, as well as online teaching itself.

Keywords: Covid-19, online teaching, Italian language, success, engagement in learning

Selma Šabanović⁹⁷

TEACHERS' PERCEPTIONS AND EXPERIENCES ON TEACHING ENGLISH IN PRIMARY SCHOOLS (AGE 6-10) DURING THE COVID-19 PANDEMIC IN BOSNIA AND HERZEGOVINA

Abstract: Following the outbreak of the corona virus, also known as COVID-19, in December 2019, countries around the world proposed certain measures to reduce the possibility of the virus transmission. Governments have focused on health and safety of all citizens, so they have introduced several restrictions. One of the measures was the closure of educational institutions and the teaching process was transferred to the virtual world. In this paper, we deal with the experiences of English language teachers who teach lower primary school students in Bosnia and Herzegovina.

The aim of this paper is to find out what are the perceptions and experiences of English language teachers in our country in the lower grades of primary schools, primarily students aged 6-10 years, regarding teaching during the crisis caused by the COVID-19 pandemic. Additionally, the aim is to explore what tools, applications and platforms English language teachers have used during this period, what challenges were faced and what perspectives were made, whether they have experienced increased workload or not and, in the end, what their opinion on distance learning in general has been. The theoretical framework would cover the review of the situation both in the world and in Bosnia and Herzegovina when it comes to the pandemic and the consequences of the pandemic on education process. This part would also deal with the topics such as learning habits and strategies in primary school children, technology in education, distance learning as one of the models of teaching during the pandemic and finally the role of students' families and parents in teaching English during the pandemic. In the second part of the paper, we would present a comparative study related to teachers' experiences of teaching English during the pandemic in the world and in our country. The theoretical framework, as well as the questionnaire, is based on six key elements: teacher experience, technology, student experience in the eyes of teachers, government and school support, curriculum adjustment and difficulties encountered by teachers during distance learning. This part is followed by a review of the research. The research is of quantitative and qualitative nature, and the data were collected thanks to 55 teachers through an online survey.

The results show that English language teachers who teach students aged 6-10 have experienced an increased workload as well as a growing amount of stress. Certainly, the research also showed that the overall experience is not negative, given that teachers have learned a lot and gained useful new experiences.

Keywords: English Language Teaching, COVID-19 Pandemic, Education, Primary Schools, Distance Learning

⁹⁷ MA of English Language and Literature; selmaa.sabanovic@gmail.com

Selma Šabanović⁹⁸

TEACHERS' PERCEPTIONS AND EXPERIENCES ON TEACHING ENGLISH IN PRIMARY SCHOOLS (AGE 6-10) DURING THE COVID-19 PANDEMIC IN BOSNIA AND HERZEGOVINA

Theoretical part

The COVID-19 pandemic, that has struck the world since the end of 2019, has affected all areas of human life including education and teaching process. The crisis caused by the COVID-19 pandemic affected about 1,6 billion of students worldwide, in 195 countries. Many schools have suspended their teaching processes, closed their classrooms and converted the process into distance online learning, mostly via different internet platforms. The students were denied the possibility of going to schools, and that will leave long-term consequences, in social as well as economical terms (Tonković, Vrsalović & Pongračić, 2020). Online learning and teaching are terms that are used internationally, but they can be interpreted differently. Many authors describe them in different ways, by giving descriptions and opinions based on their own research field or experience. To put it simply, online learning is a way of learning where instructions, content and materials are delivered through internet, fast and easy. It also gives learners the opportunity to learn without their presence in the classroom and that is why it is also called distance learning (Ramadani & Xhaferi, 2020).

Bosnia and Herzegovina being also affected by the virus, has introduced a variety of measures and far-reaching restrictions and closed many institutions, including the educational facilities. People were encouraged to do their activities from their own homes by using technology, in order to minimize social contacts. English language teachers, as well as all the other teachers and professors had to convert their classes into distance learning and conduct them via internet platforms and applications. While doing that, they faced sig-

⁹⁸ MA of English Language and Literature; selmaa.sabanovic@gmail.com

nificant challenges. According to teachers, students and their parents who participated in a study conducted in our country regarding online teaching and learning during the period April – August 2020, online teaching in our country was conducted more or less successfully. Namely, the general grade of online teaching, which ranged between 3.40 and 3.90 (on 1-5 scale), largely depended on students being able to solve tasks and obligations independently as well as students' opportunities to establish contact with teachers, get additional instructions and information and to feel that someone actually cares about them. Factors such as platforms and applications used, ways of communication, duration of classes etc. influenced this grade to a much lesser extent than factors related to relationship and communication between students and teachers. Teachers rated online teaching as good ($M = 2.93$). Around 50% of students and their parents stated that students progressed and acquired useful knowledge and numerous skills during online classes, and that they invested a lot of effort and time in learning (COI Step by Step, proMENTE socijalna istraživanja & FOD BiH, 2020).

Aim of the research

The abrupt suspension of face-to-face learning in Bosnia and Herzegovina due to COVID-19 pandemic has greatly affected everyone involved in education process, including EFL teachers. This survey was conducted in order to explore the experiences of English language teachers who work in primary schools with younger students, ages 6-10, all across Bosnia and Herzegovina. Our goal was to find out what obstacles and problems EFL teachers have encountered during this period and what their opinion on digital learning has been. Since there are only few resources related to this topic and very few surveys have been conducted in our country since the beginning of the pandemic, the main reason for choosing and focusing on this topic was to find out about EFL teachers' experiences in order to recognize the problems they have encountered, devise recommendations for improvement and initiate necessary changes.

Research methods and instruments

This study uses quantitative and qualitative types of research

method. For the purpose of the study in this paper, two instruments were designed. The first research instrument used in this paper is a questionnaire that consists of quantitative questions based on a worldwide survey (Marek, Chew & Wu, 2021) and adapted for the purpose of this paper. The survey was based on six constructs and the participants answered 15 questions based on these six constructs. Most of the questions were formed so that there were two opposed answers to a statement, positioned on a linear scale, and the participants could choose whether they agree or disagree with a statement on five-point Likert scale (1-5). The data were collected from 55 teachers who teach EFL in schools in different parts of Bosnia and Herzegovina and the research was conducted online using Google Forms survey. The overall structure of the instrument, the research questions and related construct names, the individual survey questions grouped in each construct, along with the calculated means (M) and standard deviations (SD) of each are all presented in *Table 1 in Appendix*. The second part of the instrument was a qualitative study, written as an analysis of several open-ended questions in oral and/or written form. Four of the teachers who answered the questionnaire were willing to take part in this instrument also. The questions for the interview were based on the five categories that were found in the teachers' qualitative responses, taken from a survey conducted in schools in Finland (Niemi & Kousa, 2020). Their extended answers were analyzed in relation to the answers given in the first instrument as well as the information collected in theoretical part using comparative method.

Results of the research

In the present study, we have evaluated different factors directly linked to teachers' perceptions and experiences on teaching English language in primary schools in our country during the period of COVID-19 pandemic. There was high variability in most answers, indicating that the experiences of individual teachers ranged widely between positive and negative. First question dealt with Teachers' Experiences, and because each of the questions in the first construct treated the value 3 as *neutral* or *average*, and since this value was the most often chosen by respondents, we can present the answer to *Research Question 1*, as the following statement: the EFL primary school teachers in our country had some experiences and influences

that were negative or undesirable, balanced by some that were neutral and some that were positive or beneficial (check *Table 1* for more details). The second question dealt with Instructional Technology and the answer to *Research Question 2* is that the respondents used a wide range of technology systems and platforms in their converted classes. It also shows that they usually were not designed nor provided by the schools. The answer to *Research Question 3*, named Students Experiences, is that diverse factors, ranging from technology access to motivation and teacher support, positively influenced the experience of the students, as perceived by their English language teachers. In this construct, we have been focused on students' preparedness to learn in digital environment. However, it is important to mention that online teaching during the pandemic has greatly affected students and their physical and mental health since there is evidence of the negative effect of school closures on physical and mental health of children, their nutrition, safety and learning (UNICEF, 2020). The fourth construct, named School Support, slightly leaned toward negative side ($M=2.95$), meaning that the answer to *Research Question 4* is that training, mentoring, resources and support from the schools were provided to a certain extent, but still, most teachers believe that they had not received sufficient support. The fifth construct was named Curriculum Integration, and the answer to *Research Question 5* is that the respondents perceived that there was potential for their classes to be taught via distance learning after face-to-face classes resumed ($M=3.03$). The answer to the last question related to Difficulties met by ESL teachers, *Research Question 6*, is that the respondents experienced high stress and most of them experienced moderate to considerably increased workloads while preparing and teaching their EFL classes after the abrupt conversion to distance learning.

Regarding open-ended questions, five categories were presented to participants and they provided their own comments and experiences on given categories. Within first category, *Interaction with students*, teachers reported that interaction greatly depended on technology. Economic aspect, which resulted in technological issues such as broken connections, weak internet signals and poor devices, has also proved to be a great obstacle. Speaking of *Evaluation of learning*, even though teachers were worried about issues related to assessing learning and learning outcomes, most of them agreed that most examinations were successful. Still, the teachers reported

that they needed new kinds of evaluation methods. In the third category, *Workload of Teachers*, the respondents have strongly agreed that they have experienced increased workload during this period. Next category discussed *Students' Motivation*. The respondents have agreed that decrease in students' motivation was noticeable, not only for English language but for all subjects. This was mostly due to the general situation that caused most of them to be slightly confused, and majority was left technically unsupported, which caused moral to lower as well. In the last category, we were dealing with question whether or not English language teachers were previously acquainted with the *Technology* that they have used in their teaching during the pandemic, their level of preparedness for the online classes and students' response to the used tools. We came to the conclusion that the technology used in schools in our country varied from one school to another and so did the level of the teachers' preparedness.

Recommendations for EFL teachers, schools and governments

This part of the paper will offer some of the possible solutions for existing issues and recommendations for further practices related to English language online teaching and learning. The recommendations are based on the abovementioned findings.

First of all, even though we cannot predict when a crisis will occur, readiness for exceptional teaching arrangements and online teaching should be part of schools' strategy. Since online learning greatly differs from traditional in-class learning and teaching, teachers need methods and tools to follow how students learn and what kind of support they need, and this is not as easily recognized online as it is in classroom. Therefore, teachers should be timely prepared and informed about other kinds of pedagogical and evaluation methods regarding teaching in crisis (Niemi & Kousa, 2020). Having in mind that the period of the pandemic is very challenging for students in terms of their well-being, one of the recommendations is to pay closer attention to students' mental and physical health, but also mental and physical health of parents and teachers. This could be done in several ways, by offering professional help, reaching out to support groups and programs, talking with experts about emotions and fears and different ways to deal with them etc. (COI Step by Step, proMENTE socijalna istraživanja & FOD BiH, 2020).

Educational institutions should provide theory-based training and mentoring for teachers, not only focusing on the practical part such as hardware or software for distance learning, but rather concerning online and distance learning pedagogy and instructional design, since many teachers did not base their converted online classes on any theory or research-based approach. This training should be provided not only for the purpose of teaching during pandemic, but also as a long-term professional development. There is an evident need for more training in the field of use of technology for teaching purposes as a part of standard curriculum, rather than just waiting for a crisis to strike again (Marek, Chew & Wu, 2021). One of the solutions proposed in UNICEF and UNESCO report (2020) for teachers is to share experiences with other teachers and educational authorities in Bosnia and Herzegovina on good practices and lessons on education learned during the COVID-19 pandemic, with the main aim to further improve education sector responses.

These recommendations, obtained from different works and sources, should be taken into consideration so that eventually teachers get appropriate trainings and preparations for distance learning in the future.

Conclusion

The outbreak of COVID-19 has heavily changed the way of teaching in our country. English language teachers, as well as all other teachers, had a difficult task of switching traditional face-to-face classes into online space in short notice. This research was aimed at investigating the experiences of English language teachers in our country on online teaching during COVID-19 pandemic, with special focus on the teachers who work with the youngest students in primary schools, namely students 6-10 years old.

Several important conclusions can be brought from the data obtained by the instruments of this research. The findings revealed that, even though the distance learning has started abruptly, with no previous preparation, it has been maintained more or less successfully in our country.

Our first hypothesis, stating that EFL teachers have experien-

ced increased workload and stress during the distance learning, has been confirmed since all the respondents, in the questionnaire as well as in the interview, stated that their workload has been more or less increased and that they needed time for adaptation. The second hypothesis, that has suggested that EFL teachers have learned a lot from their experiences on distance teaching English classes, has also been confirmed. Namely, teachers who responded to the instruments presented previously in the paper have reported that they have gained valuable experience from online learning. Even though their experiences were quite different, having in mind that some of them attended trainings for online teaching while others did not and some of them were more successful and content than the others, they all have benefited from this experience.

This research has brought us to several recommendations for both teachers and schools. For the teachers, it has been very important to maintain regular contacts with students and establish a relationship of mutual trust, support and care for students' welfare; work on further development of mutual support, partnership and open communication with students' parents, in order to ensure students' progress and to continue to develop innovative assessment methods that could be applied both in online and hybrid teaching and learning. On the other hand, it has been necessary for schools to additionally and continuously train both teachers and students to use different ICT tools and platforms, to create security protocols and clear rules for school staff, students and their parents in order to ensure internet safety for children and to provide the necessary support and formal recognition of teachers' effort and work.

Appendix

Table 1 - Teachers' Perceptions and Experiences on Teaching English in Primary Schools (age 6-10) during the COVID-19 Pandemic in Bosnia and Herzegovina

Questions	M	SD
RQ1: What were the experiences of teachers in converting classes to distance learning? (Construct: <i>Teacher Experiences</i>)	2.83	0.114
1.1. As an EFL (English as a Foreign Language) teacher, how ready were you to switch your classes to distance teaching?	2.93	0.997
1.2. How hard or easy was the conversion process in terms of planning and implementing the changes?	2.71	0.886
1.3. How hard has distance learning been for you, as a teacher, after converting your EFL classes?	2.84	1.114
RQ2: What instructional technology did teachers use in classes that were converted to distance learning? (Construct: <i>Instructional Technology</i>)	3.36	0.951
2.1. To what extent was the instructional technology you used familiar to you and your students?	3.36	0.951
2.2. Which technology tools are you using in your converted classes (check all that apply)?	-	-
RQ3: What were the experiences of students as perceived by teachers, in classes converted to distance learning? (Construct: <i>Student Experiences</i>)	3.42	0.157
3.1. As an EFL teacher, how ready do you think the young students were to change their English language learning behaviors to distance learning after the COVID-19 restrictions?	2.27	1.057
3.2. How many of your students owned a computer and had home internet access when distance learning began?	-	-
3.3. To what degree have your students participated or stopped participating in your distance learning English classes?	3.72	0.818
3.4. To what extent did you try to ease the concerns of students and encourage them to persist with their English language learning?	4.64	0.679

3.5. How hard has English language learning been for your students after converting your classes?	3.06	0.889
RQ4: To what extent did schools provide support for the transition of classes to distance learning? (Construct: <i>School Support</i>)	2.95	1.240
4.1. To what degree did your school provide sufficient training and resources during the conversion of your classes?	2.95	1.240
RQ5: To what extent do the teachers think the changes will become part of the curriculum in the long term? (Construct: <i>Curriculum Integration</i>)	3.03	0.146
5.1. What are the chances that your converted EFL class format(s) will be in the long-term curriculum after face-to-face classes resume?	3.04	1.010
5.2. If you were to continue to teach your EFL classes via distance learning, how much would you change what you have done so far to make improvements?	3.02	0.802
RQ6: How difficult was teaching your class after it was converted to distance learning? (Construct: <i>Difficulty</i>)	3.08	0.061
6.1. To what extent did you experience stress after transitioning from the conventional classroom to distance teaching?	2.06	1.103
6.2. What is your workload for your EFL classes by distance teaching, compared to when you were teaching face-to-face?	4.10	1.016

Table 2 – Questions for the interview

Category	Questions
1. Interaction with students	Have students participated in your classes as much as you have expected? Did you have difficulties teaching certain language skills or creating interactive relationships with all students?
2. Evaluation of learning	How reliable are students' performances when they are doing examinations and tests at home? Do they use materials, e.g., textbooks, when that is not allowed, and teachers cannot control it?
3. Workload of teachers and students	Did you experience increased workload during this period? Do you think that the students' workload also increased?
4. Students' motivation	Do you think that the pandemic decreased your students' motivation for English language learning? In case your students experienced a lack of motivation, did you feel that as a challenge?
5. Technology	Did you have any training for the technology you have used? Speaking of technology, what were the challenges that you faced?

References:

- COI Step by Step, proMENTE socijalna istraživanja & FOD BiH. (2020). *Procjena online nastave tokom pandemije COVID-19 od strane roditelja, učenika i nastavnika u BiH – Izvještaj*. <https://www.promente.org/downloads/obrazovanjecovid19bih.pdf>
- Marek, M. W., Chew, C. S., & Wu, W. C. V. (2021). Teacher experiences in converting classes to distance learning in the COVID-19 pandemic. *International Journal of Distance Education Technologies (IJDET)*, 19(1), 40-60. doi: 10.4018/IJDET.20210101.oa3
- Niemi, H. M., & Kousa, P. (2020). A case study of students' and teachers' perceptions in a Finnish high school during the COVID pandemic. *International Journal of Technology in Education and Science (IJTES)*, 4(4), 352-369. <https://doi.org/10.46328/ijtes.v4i4.167>
- Ramadani, A., & Khaferi, B. (2020). Teachers' experiences with online teaching using the Zoom platform with EFL teachers in high schools in Kumanova. *SEEU Review*, 15(1), 142-155. <https://doi.org/10.2478/seeur-2020-0009>
- Tonković, A., Pongračić, L., Vrsalović, P. (2020). Djelovanje pandemije Covid-19 na obrazovanje diljem svijeta. *Časopis za odgojne i obrazovne znanosti Foo2rama*, 4(4), 121-134.
- UNICEF and UNESCO. (2020). *Smanjenje uticaja pandemije COVID-19 na učenje djece i mladih u Bosni i Hercegovini brza procjena stanja i potreba – Obrazovanje u Bosni i Hercegovini - faza II*. https://bosniaherzegovina.un.org/sites/default/files/2020-10/RNA%202%20Faza%20II_BHS_final.pdf
- UNICEF BiH. (2020). *Obrazovanje: pitanja i odgovori*. <https://www.unicef.org/bih/izvje%C5%A1taji/obrazovanje-pitanja-i-odgovori>

Selma Šabanović

PERCEPCIJE I ISKUSTVA NASTAVNIKA O PODUČAVANJU ENGLESKOG JEZIKA U OSNOVNIM ŠKOLAMA (6-10 GODINA) TOKOM PANDEMIJE COVID-19 U BOSNI I HERCEGOVINI

Apstrakt: Nakon izbijanja koronavirusa, poznatog i kao COVID-19, u decembru 2019. godine, države širom svijeta su predložile određene mjere kako bi smanjile mogućnost širenja virusa. Vlade su se usredotočile na zdravlje i sigurnost svih građana, stoga su uvele nekoliko ograničenja. Jedna od mjera bilo je zatvaranje obrazovnih ustanova, tako da se nastavni proces prenio u internetski prostor. Ovom mjerom su najviše bili pogođeni najmlađi učenici.

Cilj istraživanja jeste da otkrijemo kakve su percepcije i iskustva nastavnika predmeta Engleski jezik u našoj zemlji u nižim razredima osnovnih škola, prvenstveno učenika starosne dobi 6-10 godina, u vezi s nastavom tokom krize uzrokovane pandemijom COVID-19. Pored toga, cilj je bio istražiti koje su alate, aplikacije i platforme nastavnici Engleskog jezika koristili u tom razdoblju, sa kojim izazovima su se susreli i koje perspektive su iz toga proizašle, da li se njihovo radno opterećenje povećalo tokom ovog perioda ili ne i, na kraju, kakvo je njihovo mišljenje o učenju na daljinu općenito. Istraživanje je kvantitativne i kvalitativne prirode, a podaci su prikupljeni zahvaljujući 55 nastavnika putem online ankete.

Rezultati pokazuju da su nastavnici Engleskog jezika koji predaju učenicima starosne dobi 6-10 godina iskusili povećan obim radnih obaveza kao i količinu stresa. Svakako, istraživanje je pokazalo i da cjelokupno iskustvo nije negativno, obzirom da su nastavnici naučili mnogo i stekli korisna nova iskustva.

Ovo istraživanje je provedeno tokom trajanja pandemije, kako bi se doznale informacije direktno s terena i procijenila trenutna situacija.

Ključne riječi: podučavanje engleskog jezika, obrazovanje, osnovne škole, pandemija COVID-19, učenje na daljinu

Jelena Stojić Dabetić⁹⁹**Maja Subotin¹⁰⁰**

DECA U SAVREMENOM DIGITALNOM DRUŠTVU - BEZBEDNOSNI RIZICI I NJIHOVA PREVENCIJA

Apstrakt: U fokusu rada jeste položaj dece, kao posebno osetljive društvene grupe, koja se u savremenom digitalnom društvu pojavljuje i kao korisnik digitalne tehnologije, ali i kao žrtva pojedinih oblika korišćenja digitalne tehnologije od strane drugih lica, uključujući i drugu decu kao korisnike. U ovom kontekstu, u radu je analiziran položaj dece sa kriminološkog aspekta, sociološkog i sa pravno-normativnog aspekta. Posebna pažnja je posvećena analizi uticaja preovlađujućeg trenda kulture kontrole u okviru kriminološkog, sociološkog i pravnog tretiranja dece kao korisnika i žrtava upotrebe digitalne tehnologije. Ova pitanja su od posebnog značaja u uslovima pandemije korona virusa koja je nametnula potrebu za uvođenjem različitih restriktivnih mera kao što je zatvaranje vrtića i škola, odnosno prelazak na izvođenje nastave korišćenjem različitih internet platformi. U ovakvim okolnostima, obrazovanje i socijalizacija dece odvija se u digitalnom okruženju, što otvara prostor za brojne izazove i bezbednosne rizike. Korišćenje savremenih tehnologija i interneta daje velike mogućnosti, ali i zahteva odgovornost svih subjekata koji su direktno ili indirektno uključeni u vaspitavanje i brigu o deci. Zloupotreba dece u komercijalne svrhe, ugrožavanje privatnosti i izloženost štetnim sadržajima, samo su neki od rizika sa kojima se deca susreću prilikom korišćenja digitalnih uređaja, a koji su posebno izraženi u doba pandemije s obzirom na to da deca više vremena provode u digitalnom okruženju zbog uvedenih mera koje za cilj imaju suzbijanje korona virusa.

Ključne reči: deca, digitalne tehnologije, bezbednost, internet, pandemija

Deca u digitalnom društvu – korisnici i/ili žrtve digitalne tehnologije

Digitalne tehnologije, odnosno informaciono komunikacione tehnologije danas zauzimaju ključnu ulogu u funkcionisanju savremenog društva, što za posledicu ima da se današnje društvo najčešće određuje kao digitalno, u kontekstu pravne, ekonomske, kulturološke i svake druge analize. Digitalna tehnologija, odnosno fenomen njene

⁹⁹ Vanredni profesor, Pravni fakultet za privredu i pravosuđe u Novom Sadu, e-mail: j.stojic.dabetic@pravni-fakultet.info

¹⁰⁰ Docent, Pravni fakultet za privredu i pravosuđe u Novom Sadu, e-mail: majasubotin@yahoo.com

svakodnevne upotrebe, menja osnovne paradigme društva budući da ne postoji niti jedna aktivnost niti društveni činilac koji se, u manjoj ili većoj meri, ne oslanja na različite vidove digitalne tehnologije i modalitete njene upotrebe. U tom kontekstu, deca se pojavljuju kao više nego aktivni korisnici digitalne tehnologije, što utiče na pravna, bezbednosna, ekonomska, moralna i vrednosna pitanja u vezi sa razvojem digitalnog društva, kao i pozicijom dece kao korisnika.

Konvencija UN o pravima deteta decom smatra fizička lica koja nisu navršila 18 godina starosti, dok se svaki pravni sistem, u većoj ili manjoj meri, temelji na principu posebne odgovornosti u pogledu osiguranja najboljeg interesa deteta. U kontekstu pravne i društvene zaštite, deca imaju trajan status posebno ranjive društvene grupe, što se prostire i na polje digitalnog okruženja (*digital environment*) koje podrazumeva tehnička sredstva koja prenose informacije i preko kojih se komunicira (kompjuter, softver u vidu mobilnih telefona, tableta, digitalnih kamera i ostalih „pametnih” uređaja), kao i internet i digitalne medije. Deca su ravnopravni i veoma aktivni korisnici tehničkih sredstava, što uslovljava pojavu i identifikovanje novih bezbednosnih rizika, paralelno sa nesumnjivim potencijalom ovih tehnologija za razvoj dece.

Sve veći stepen prisustva različitih digitalnih uređaja u svakodnevnom životu dece se odražava i na percepciju stvarnosti kod dece, te se u literaturi ističe da deca danas žive u tzv. „međustvarnosti” (*interreality*) kao novom obliku hibridne stvarnosti, koja je mešavina virtualne i fizičke stvarnosti. Interakcije među decom se danas odvijaju i na virtualnoj (onlajn/*online*) i na fizičkoj (oflajn/*offline*) ravni, putem različitih medija koji se koriste za komunikaciju (Kokswijk, 2007, p. 40). Svakodnevne aktivnosti dece se oslanjaju na korišćenje interneta (gledanje video sadržaja, korišćenje društvenih mreža) uključujući i školske aktivnosti. Štaviše, deca danas počinju sa upotrebom interneta pre nego što nauče čitanje i pisanje. Danas je sasvim uobičajeno da deca koriste smart telefone za svakodnevni pristup internetu, pre nego bilo koje drugo sredstvo digitalne komunikacije. Podaci pokazuju da 57% dece svoje telefone na taj način svakodnevno koristi u uzrastu od 9 do 11 godina. U većini evropskih zemalja deca od 14-16 godina starosti troše dva puta više vremena na internetu u odnosu na decu od 9-11 godina starosti (Smahel et.al, 2020, p. 19). Kao što vidimo, danas učenje, socijalizacija, izražavanje, inkluzija i uživanje prava i sloboda deteta se u velikoj meri oslanja na upotrebu

digitalne tehnologije. Istovremeno, to je siguran put ka ugrožavanju bezbednosti dece i, kako je praksa pokazala, značajan instrument potencijalnog nasilja nad decom. Korišćenje interneta decu postavlja u poziciju potencijalnih žrtava, ali i u poziciju potencijalnih počinitelaca štetnog ponašanja. Negativna iskustva koja su deca prijavljivala, a sa kojima su se susrela prilikom korišćenja interneta i drugih digitalnih komunikacija jeste, između ostalog, izloženost seksualnom sadržaju, agresivnom sadržaju i drugim oblicima neželjenog sadržaja, zatim nepristojan kontakt, onlajn zlostavljanje, deljenje ličnih informacija, urušavanje ugleda, primanje virusa i onlajn reklama (Cortesi and Gasser, 2017, p. 22-24).

Sastavni, i veoma razvojno poželjan, deo odrastanja, emocionalnog i psihološkog razvoja dece, kao i stvaranja sopstvenog identiteta jeste ponašanje koje se može okarakterisati kao eksperimentalno, i samim tim uključuje određene rizike po decu. Današnji fenomen socijalnog kontakta, kao ključne tačke razvoja deteta, jeste onaj koji se najčešće zasniva i /ili odvija i održava u virtuelnom prostoru, odnosno na internetu. I samo činjenica da sve što se preduzima onlajn je globalno dostupno, praktično zauvek, podložno pretrazi i umnožavanju, uz izuzetnu lakoću plasiranja lažnih informacija, dovoljna je da ukaže na stepen rizika kojim su deca izložena u takvom okruženju. Prema do sada izloženom, u radu se ukazuje na nekoliko aspekata modernog, digitalnog društva, koji značajno menjaju dosadašnje postulate na kojima počiva briga društva o deci – poseban tretman i sadržaj prava deteta kao korisnika digitalne tehnologije, zatim dodatni mehanizmi pravnog režima zaštite podataka o ličnosti kojima se obezbeđuje najbolji interes deteta, kao i kultura kontrole kao primarni narativ prilikom kreiranja javnih politika bezbednosti dece u digitalnom okruženju. Bez namere da se ulazi u pojedinosti pravnih režima, rad ističe svojevrsnu jukstapoziciju težnji savremenog društva koje želi da kontrolom postigne bezbednost i istovremeno omogućiti slobodan razvoj dece u odrasle ljude.

Pravni okvir zaštite dece kao korisnika digitalne tehnologije – primer Opšte uredbe o zaštiti podataka o ličnosti

Bezbednost dece u onlajn komunikacijama je danas redovan predmet pravnog regulisanja, javnih politika i javnih debata – od krivičnopravne do obrazovnopravne, uključujući i kontekst ljudskih

prava i prava deteta. U praksi i dokumentima Saveta Evrope prava deteta u posebnom kontekstu digitalnog okruženja podrazumevaju aktivnosti usmerene na stvaranje uslova za bezbedno korišćenje interneta, odnosno stvaranje virtualnog okruženja koje je bezbedno za decu, i istovremeno otvoreno i dostupno bez diskriminacije. Evropska konvencija za zaštitu ljudskih prava i osnovnih sloboda, u skladu sa principima Konvencije UN o pravima deteta, postavlja kao osnovni postulat nezavisnost dečijih prava od tehnološkog razvoja, odnosno da tehnološki razvoj ne sme ići na štetu obima, implementacije i efektivnosti zagarantovanih dečijih prava. Ujedinjene nacije, kroz aktivnosti Komiteta za prava deteta, u svojoj praksi ističu potrebu za bezbednim pristupom digitalnoj tehnologiji za decu, uz istovremeno osnaživanje celokupnog korpusa dečijih ljudskih prava prilikom upotrebe digitalne tehnologije i interneta. Takođe, od 90-ih godina XX veka Evropska unija organizuje različite inicijative i programe za postizanje bezbednosti dece u digitalnom društvu, kao što su Programi Evropske komisije za bezbedniji Internet, Evropska mreža Centara za bezbedan Internet, kao i evropska politika prevencije sajber kriminala. Opšta uredba Evropske unije o zaštiti podataka o ličnosti se posebno odnosi na zaštitu dece i ličnih podataka u digitalnom svetu, i u radu će biti prikazana kao ogledni primer pravnog odgovora na potrebu zaštite dece uz istovremenu težnju omogućavanja nesmetanog razvoja dece, u kontekstu upotrebe digitalne tehnologije.

Recital 38 Uredbe tretira decu kao posebnu kategoriju korisnika digitalne tehnologije, slabiju od ostalih kategorija korisnika u smislu da imaju manji stepen svesti o rizicima i posledicama svog ponašanja u virtuelnom okruženju, kao i o merama bezbednosti u cilju zaštite sopstvenog integriteta. Cilj sistema zaštite predviđenog Uredbom jeste posebna zaštita od re(upotrebe) ličnih podataka dece za potrebe marketinga i drugih komercijalnih usluga. U praksi, deca često nisu sposobna da razumeju prirodu procesa obrade podataka, u smislu koji podaci se obrađuju, kako se obrađuju i ko je obrađivač, niti su uvek sposobna da razumeju posledice procesa obrade podataka, kao i da razumeju svoj pravni položaj u procesu obrade podataka, i time da efektivno koriste svoja prava (Caglar, 2021, p. 9).

Član 8 Uredbe definiše starosnu granicu koja se smatra adekvatnom, u smislu dostignutog stepena razvoja svesti, u vezi sa davanjem pristanka za obradu podataka. Smatra se da deca mlađa od 16 godina nisu u mogućnosti da razumeju i da nemaju dovoljan nivo svesti za

donošenje samostalne odluke za davanje pristanka na obradu ličnih podataka. Državama se daje mogućnost da tu granicu postave niže, ali ne niže od 13 godina starosti. Dakle, za decu mlađu od 16 godina, odnosno 13 godina starosti, ovlašćenje u vezi sa donošenjem odluke o zakonitoj obradi ličnih podataka je preneto na roditelje, odnosno zakonske staratelje.

Pored pristanka roditelja, Uredba predviđa još nekoliko opštih mehanizama koji mogu doprineti bezbednosti dece, iako nisu kreirani posebno za zaštitu dece – principi privatnosti putem dizajna i podrazumevane privatnosti, kao i procenu uticaja obrade podataka. U kontekstu zaštite dece podrazumevaju obavezu kontrolora i obrađivača podataka da vode računa o ostvarivanju najboljeg interesa deteta prilikom kreiranja svojih operativnih, tehničkih i organizacionih procesa. Principi privatnosti putem dizajna i podrazumevane privatnosti podrazumevaju da kontrolori implementiraju principe zaštite podataka u svoje sisteme obrade podataka. Privatnost putem dizajna podrazumeva da kontrolor primenjuje odgovarajuće tehničke i organizacione mere (npr. pseudonimizaciju) koje su kreirane upravo kao izraz principa zaštite podataka, kao i da sam proces obrade podataka bude u skladu sa principima zaštite podataka. Princip podrazumevane privatnosti podrazumeva da kontrolori primenjuju odgovarajuće tehničke i organizacione mere koje osiguravaju da se obrađuju samo lični podaci koji su neophodni za konkretnu obradu u pitanju. Ova dva principa su, u praksi, više vezana za tehnološki dizajn, pre nego za organizacione mere, u smislu interne politike i prakse (Van der Hof and Lievens, 2018, p. 3-7). Imajući u vidu visok stepen ranjivosti dece kao društvene grupe i korisnika digitalne tehnologije, opravdan je poseban tretman primene principa privatnosti putem dizajna i principa podrazumevane privatnosti kada se radi o sistemima u kojima se obrađuju podaci dece, kao što su obrazovno-administrativni sistemi i sistemi brige o deci.

Posebno treba istaći intenciju Uredbe da politiku zaštite privatnosti u kontekstu obrade podataka prilagodi deci kao davaocima pristanka. U tom smislu, Uredba nastoji da ustanovi praksu kreiranja podataka o procesu obrade podataka na način koji je u skladu sa percepcijom dece, njihovim stečenim iskustvom i veštinama, kao i očekivanjima, već prema uzrastu dece koja imaju ovlašćenje da daju samostalan pristanak. Posebna preporuka se odnosi na praksu profilisanja, kao posledice obrade podataka, koja se ne bi smela primenji-

vati ukoliko podaci ukazuju da je korisnik mlađi od 18 godina starosti. U vezi sa pravom da se bude zaboravljen, sticanjem punoletstva, subjekti koji su obrađivali podatke lica koje je tada bilo maloletno, moraju pribaviti novu saglasnost za dalju obradu podataka ili u slučaju uskraćivanja saglasnosti ukloniti te podatke. Takođe, kod vršenja procene uticaja procesa obrade podataka, ona je uvek obavezna kada se radi o podacima dece.

Ukratko izložena sadržina Opšte uredbe EU ukazuje na jedan pristup zaštiti dece u digitalnom društvu – pravnički u smislu instrumenata i domašaja. Odredbe su većinom usmerene na roditelje/zakonske staratelje, i, u većoj meri, na odgovorna lica digitalnih servisa za obradu podataka. U tom smislu, najveći stepen odgovornosti za bezbednost dece je upravo izmešten iz domena odlučivanja deteta kao korisnika, i prenet na druge subjekte sa manje ili više aktivnom ulogom u digitalnom iskustvu deteta. Ovakvo postupanje je u skladu sa danas dominantnim shvatanjem o zaštiti dece u digitalnom društvu, koje se zasniva na mehanizmima kontrole u cilju postizanja bezbednosti. Koliko je to jednosmeran pristup, i koliko može biti efikasan u praksi, razmotrićemo u sledećem odeljku rada.

Kultura kontrole kao društvena paradigma zaštite dece u digitalnom društvu

Koristi koje za decu donosi upotreba interneta, i uopšte digitalnih tehnologija, su nesporne, ali se istovremeno ne može negirati ni sve veći stepen opasnosti i rizika koji iz toga proizilaze. U današnjim uslovima upotreba digitalne tehnologije je sastavni, i neophodni deo, ličnog razvoja svakog deteta, koji ga čini spremnim za društvo. Step en digitalnih veština dece jeste osnovni preduslov za uspešno korišćenje interneta, i uopšte digitalne tehnologije, ali sa više korišćenja rastu i veštine, a sa rastom veština rastu i rizici. Upravo takav kontekst dovodi do ključnog pitanja svakog pokušaja da se stvori bezbedno pravno i društveno okruženje za decu u digitalnom društvu, a to je kako zaštititi decu i omladinu bez da ih previše ograničimo u slobodnom razvoju?

Ključni postulat svake nacionalne i globalne politike zaštite dece jeste ostvarivanje najboljeg interesa deteta, uz poštovanje njegove ličnosti kroz slobodu izražavanja i učešće u odlučivanju o pitanjima koja ga se neposredno tiču. Digitalno okruženje koje bi se smatralo

usklađenim sa pravima deteta treba da raspolaze instrumentima putem kojih deca mogu da učestvuju u odlučivanju, u skladu sa svojim godinama i dostignutim stepenom zrelosti. Iako se deca generalno smatraju osetljivom društvenom grupom, mora se voditi računa i o grupama dece koja spadaju u posebno ugrožene skupine, jer digitalno okruženje može takav položaj dodatno otežati i učiniti dodatno nepovoljnim, što dovodi do različitih oblika diskriminatornih praksi u odnosu na decu sa posebnim potrebama, decu sa invaliditetom, decu u starateljskim uslovima, decu lišenu slobode, decu migrante, u odnosu na koje se digitalno okruženje može pokazati kao ugrožavajuće za razvoj njihovih potencijala i zadovoljenje njihovih potreba.

Prilikom kreiranja javnih politika odgovornost za bezbednost dece u onlajn komunikacijama se često primarno stavlja u ruke roditelja, učitelja ili drugih društvenih činilaca – nevladinih organizacija, tela za zaštitu dece, privrednih subjekata. Roditeljski nadzor se često tumači tako da se proteže i na onlajn komunikacije njihove dece, iako je u praksi, kako se pokazalo, veoma teško za roditelja da uoči štetan kontakt ili opasno ponašanje koje njihovo dete ostvaruje u onlajn komunikaciji, pa time intervencija, i samim tim zaštita, izostaje ili nije pravovremena. Deca su subjekti onlajn komunikacija i u porodičnom domu, ali i u školi, putu do škole, igralištu, dakle svakom mestu na kome se mogu naći u toku dana, kada nisu pod neposrednim nadzorom roditelja ili zakonskih staratelja. Memorandum uz Lanzarote konvenciju navodi zabrinjavajući fenomen da se deca pojavljuju kao žrtve seksualnih napada u onlajn sastancima, odnosno interakciji sa odraslima, koji se odvijaju u sajber prostoru – internet pričaoicama i sajtovima za igre (Smahel et.al, 2020, p. 37). Široka dostupnost telefona ovaj vid nedozvoljenog ponašanja čini dostupnim i za dosta mlađu decu u odnosu na adolescente, i time potrebu za mehanizmima kontrole čini većom.

S druge strane, period adolescencije (dakle od 16 godina starosti deteta) jeste razvojni period u kojem bi dete trebalo da dostigne određen osećaj lične slobode i svest o svojoj poziciji kako u odnosu na roditelje, tako i u međusobnim odnosima da drugom decom. Lična sloboda se gradi kroz proces samostalnog donošenja odluka i oslanjanja na sebe. Stepem roditeljske kontrole bi, upravo zato, u periodu adolescencije trebao biti manjeg obima, uz i dalje visok stepen roditeljske podrške. Samostalno uspostavljanje i održavanje društvenih odnosa, kako u stvarnom, fizičkom svetu i onlajn, je pro-

ces činjenja grešaka i učenja kroz koji se stiče samostalnost ličnosti. Karakteristično za mlade jeste da se osećaju nepobedivim i nedodirljivim, i često nesvesnim rizika koje njihovo ponašanje može da nosi, što je posebno izraženo u sferi digitalnih komunikacija. Istovremeno, mladi u tim godinama imaju manju mogućnost uočavanja i procene rizika i njihove ozbiljnosti, kao i o posledicama koje njihovo ponašanje može izazvati. Autonomija ličnosti tokom detinjstva i adolescentskog razvoja doprinosi izrastanju u odgovorne i nezavisne odrasle pojedince, a neophodno tokom perioda razvoja jeste upuštanje u eksperimentalno ponašanje, upuštanje u različite rizike i istraživanje. Ponašanja koja predstavljaju prevelik rizik se svakako moraju onemogućiti, odnosno iskontrolisati, ali istovremeno se mora ostaviti dovoljan stepen slobode kako bi se postigli ciljevi razvoja svakog deteta (Van der Hoff and Koops, 2011, p. 3-4).

Ukoliko se javnim politikama i pravnim regulisanjem, a u cilju zaštite dece, ograniči ili potpuno uskrati pristup onlajn svetu i digitalnim servisima, to za posledicu ima potpuno, ili u velikoj meri, lišavanje dece njihovih zagwarantovanih prava. Dakle, šta bi se moglo smatrati adekvatnim domenom uloge države u zaštiti položaja dece kao korisnika digitalne tehnologije. Države, pre svega imaju obavezu da omoguće pristup uređajima, povezanosti i sadržajima, na siguran i dostupan način. Pravna regulativa mora biti kreirana tako da ima instrumente uticaja na provajdere digitalnih usluga i sadržaja da osiguraju da su njihove usluge dostupne svoj deci i na odgovarajuć način, posebno sa aspekta bezbednosti dece kao korisnika i sadržaja odgovarajućeg deci kao korisnicima. Onlajn komunikacija, korišćenje društvenih mreža, drugi oblici izražavanja i kreiranja sadržaja od strane dece, odnosno status dece kao kreatora i prenosioca informacija, mora omogućiti istovremeno uvid deci u svoja prava i načine zaštite tih prava, u skladu sa njihovim stepenom razvoja i mogućnostima delovanja i razumevanja. Država kreira mehanizme zaštite privatnosti, ličnih podataka, poverljivosti prepiske, zaštite ugleda, koji moraju uzeti u obzir ulogu dece kao korisnika. Obrada podataka koja se odnosi na decu mora biti zakonita i pravična, bezbedna, sa jasnim pristankom subjekta na koga se podaci odnose, u skladu sa zakonskim garancijama. Posebno se mora voditi računa o principima privatnosti putem dizajna (*privacy by design*) i principu podrazumevane privatnosti (*privacy by default*). Obaveštenja o privatnosti i obradi podataka moraju biti takva da ih deca mogu razumeti i u

skladu sa tim dati svoj informisan pristanak. Države moraju osigurati promociju principa bezbednog dizajna kao vodećeg principa u produkciji uređaja i servisa usmerenih na decu kao korisnike, kao i uvesti sisteme verifikacije uzrasta prilikom korišćenja uređaja i servisa. Deca moraju biti svesna svojih odgovornosti u tom smislu, posebno u odnosu na prava drugih. Digitalna pismenost mora biti deo najranijeg kurikuluma osnovnog obrazovanja, a podrazumeva razvijanje kompetencija za korišćenje digitalne tehnologije, kao i veštine kreiranja sadržaja i kritičkog razumevanja digitalnog okruženja. Deca moraju biti zaštićena od rizika po njihovo fizičko i mentalno zdravlje, posebno u odnosu na seksualnu eksploataciju i zlostavljanje. Bezbednost podrazumeva prevenciju teških krivičnih dela koja se dešavaju u sajber prostoru, kao i prevenciju plasiranja nezakonitog ili štetnog sadržaja i materijala, uključujući materijal koji predstavlja zloupotrebu dece.

Pandemija korona virusa nametnula je potrebu za uvođenjem različitih mera sa ciljem suzbijanja pandemije kao što je zatvaranje granica, kućna izolacija, uvođenje policijskog časa, socijalno distanciranje, rad od kuće i nastava na daljinu, odnosno izvođenje nastave korišćenjem različitih internet platformi. Novonastala situacija doprinela je da deca više vremena provode u digitalnom okruženju zbog čega je pitanje bezbednog korišćenja interneta dobilo novu dimenziju.

Bezbednost dece treba postići tako da druga prava, posebno ona usmerena na razvoj dece, ne budu suviše ograničena. Ako je pristanak roditelja, odnosno deteta, postavljen kao primarna linija odbrane bezbednosti dece u digitalnom društvu, onda sve slabosti pravnog koncepta pristanka se odnose i na uslov pristanka roditelja za obradu podataka o detetu. Pristanak, u kontekstu obrade podataka, podrazumeva da putem davanja pristanka uspostavljamo kontrolu nad obradom svojih ličnih podataka, odnosno da imamo stvarnu mogućnost izbora i razumemo praksu obrade podataka od strane obrađivača. Pravno gledano, davalac pristanka mora imati dovoljan nivo sposobnosti za rasuđivanje i dovoljno informacija, posebno o posledicama davanja pristanka, što decu i lica sa mentalnim poremećajima čini nesposobnim za davanje informisanog pristanka kao pravno valjanog pristanka (Custers et.al, 2013, p. 438). U praksi, davanje detetu u ruke mogućnosti da daje pristanak je problematično na više nivoa, ali sa druge strane, insistiranje na pristanku roditelja

dovodi do stvaranja tenzije između dece i roditelja u pogledu očekivanja poštovanja privatnosti.

Društvene mreže, pored prostora za komunikaciju sa vršnjacima, omogućavaju prostor u kome mladi očekuju određen stepen privatnosti, van roditeljskog nadzora, i striktno insistiranje na pristanku od strane roditelja može dovesti do nadzora od strane roditelja koji je neprihvatljiv. Zahtev za roditeljskim pristankom u slučaju dece mlađe od 13, odnosno 16 godina, može negativno uticati na prava emancipacije i prava učešća te dece u kreiranju svog digitalnog okruženja, dovesti do višeg nivoa roditeljske kontrole i time ugrožavanja prava privatnosti dece, posebno kod adolescenata kojima je i onlajn privatni prostor jednako bitan kao i fizički privatni prostor (bez nadzora roditelja). Neke onlajn usluge mogu tim postupkom biti onemogućene. Postizanje bezbednosti u pogledu obrade ličnih podataka dece može ugroziti druga prava i slobode dece.

S druge strane, ukoliko želimo da se prijavimo za onlajn usluge ili da koristimo aplikacije, jedina mogućnost jeste da pristanemo na politiku privatnosti koja je preduslov korišćenja. Jedine opcije koje se nude tom prilikom korisniku jesu „prihvatam” ili „ne prihvatam”. Nadalje, vrlo često korisnici uopšte ne čitaju politike privatnosti, ili ih čitaju, ali ne razumeju, a nije mali ni broj aplikacija u kojima uopšte nije istaknuta politika privatnosti (Schermer and Custers and Van der Hof, 2014, p. 6). To je poseban problem, koji nije nužno vezan za decu kao korisnike digitalne tehnologije, ali se reflektuje na korišćenje određenih servisa u kojima je potrebno postići određen stepen bezbednosti korisnika.

Javne politike koje se odnose na upotrebu interneta od strane maloletnika, su neophodne u savremenom društvu, kao dodatni mehanizam nadzoru roditelja u pogledu postizanja bezbednosti dece. Ove politike se nalaze između dve krajnosti: kulture kontrole bazirane na upravljanju rizicima i negovanja autonomije dece koja se razvija upravo kroz preduzimanje rizika. To uslovljava sadržaj politika u smeru podizanja svesti, stimulacije samokontrole, tehnoloških mera, odgovornosti, kriminalizacije i pravne regulative. Strah od onoga što se deci može desiti, imajući u vidu da su kreatori javnih politika često upravo ljudi koji su i sami roditelji, prirodno uslovljava sadržinu politika ka sve većoj kontroli koja se želi uspostaviti nad ponašanjem mladih – od nivoa porodice, preko škole pa sve do javnih politika. Uspostavljanje mehanizama koji omogućavaju kontrolu je danas

društveni trend, što utiče na percepciju do tada društveno prihvatljivih ponašanja kao potencijalno opasnih, odnosno uvoda u krivična dela (npr. ponuda vožnje mladoj osobi se danas smatra neprihvatljivim ponašanjem koje bi mladi trebalo da izbegavaju). Usvojen je trend da što više aktivnosti mladih treba da je pod nadzorom. Javne politike koje se odnose na digitalnu bezbednost balansiraju između slobode i kontrole korišćenja interneta od strane dece, dok se politike sprečavanja sajber kriminaliteta fokusiraju često jednostrano na kontrolu, sa akcentom na krivičnopravnu zaštitu, istovremeno zaneamarujući važnost učenja kroz greške u razvoju ličnosti (Van der Hoff and Koops, 2011, p. 10). Jednostranost krivičnopravne zaštite može krajnje rezultirati neefikasnošću, čak i kontraproduktivnošću u odnosu na odgovor dece koju treba da zaštiti.

Prihvatajući kulturu kontrole, građansko društvo postaje manje tolerantno na nezavisnost i manje spremno na poverenje, a to stvara savremeni okvir detinjstva današnjih generacija. Kultura kontrole se u najvećoj meri oslanja na krivično pravo i oštrinu previđenih kazni. Javne politike se u ovom domenu kreiraju u okvirima rizika, odnosno uočavanja, procene i kontrole rizika, kombinovano sa potrebom izbegavanja rizika u cilju stvaranja „bezbedne države” u kojoj je odsustvo stvarne ili pretpostavljene opasnosti najviša vrednost koja ima prednost nad svim ostalim ciljevima. Velika roditeljska uključenost u načine korišćenja interneta od strane dece dovodi do većeg stepena bezbednosti, ali ograničava iskustvo korišćenja interneta i razvoj digitalnih veština i sticanje iskustva za izbegavanje štetnih ponašanja. To stvara okvir u kome društveno-tehnološki kontekst utiče na kreiranje bezbednosne politike, ali i obrnuto. Ono što treba postići jeste otvoren dijalog između roditelja i dece, koji rezultira razumevanjem onlajn iskustava, veština i poštovanja prava drugih.

Zaključna razmatranja

Svakom detetu mora biti omogućeno da svoja prava i slobode uživa u digitalnom okruženju, odnosno onlajn i oflajn, posebno pravo na život i pravo na razvoj. Države u svoje javne politike moraju da uvedu regulisanje načina na koje društvo koristi digitalne medije, a koje ima, ili može da ima, posledice po dobrobit dece. Osnovni principi na kojima počiva sistem zaštite i ostvarivanja prava dece u digitalnom okruženju podrazumevaju, između ostalog, ostvarenje

naboljeg interesa deteta, zabranu diskriminacije, pravo glasa deteta i uvažavanje individualnih sposobnosti deteta, uz pravo na slobodan pristup i upotrebu digitalne tehnologije, pravo na slobodu izražavanja i informisanja, pravo na privatnost i zaštitu podataka, digitalnu pismenost, i pravo na zaštitu i bezbednost. Bezbednost dece, bilo da se radi o upotrebi digitalne tehnologije ili drugim kontekstima, primarno je obaveza roditelja, odnosno staratelja, ali kada oni to nisu u mogućnosti, kada rizici prevazilaze njihove mogućnosti, javne politike moraju pružiti zaštitu deci. Kada se radi o bezbednosti dece, kao i u svakom drugom kontekstu javnih politika koje se odnose na decu i omladinu, važan cilj jeste postizanje i poštovanje samorazvoja i slobode dece kao ličnosti. Deca i mladi u svojim aktivnostima ne mogu izbeći trend nadziranja u savremenom društvu. Kada se radi o nadzoru, dve su strane: kontrola i briga. Nadzor može identifikovati neprihvatljivo, odnosno štetno ponašanje, ili čak nezakonito, ali može i doprineti zaštiti pojedinca. Sa druge strane, bilo koji oblik nadzora mora biti kreiran tako da omogući individualni razvoj pojedinca.

Literatura:

- Caglar, C. (2021). Children's right to privacy and data protection: Does the article on conditions applicable to child's consent under the GDPR tackle the challenges of the digital era or create further confusion? *European Journal of Law and Technology*, 12(2).
- Cortesi, S. & Gasser, U. (Eds.). (2015). *Digitally Connected: Global Perspectives on Youth and Digital Media*. Berkman Center Research Publication, No. 2015-6.
- Custers B. H. M., Hof, S. van der, Schermer B.W., Appleby-Arnold S., & Brockdorff, N. (2013). Informed consent in social media use. The gap between user expectations and EU personal data protection law. *Script-ed: A Journal of Law and Technology*, 10(4), 435-457. doi: 10.2966/scrip.100413.435
- Regulation 2016/679 of the European Parliament and of the Council of 27 April 2016 on the protection of natural persons with regard to the processing of personal data and on the free movement of such data, and repealing Directive 95/46/EC (General Data Protection Regulation), Official Journal of the European Union, 2016/L119).
- Schermer, B.W., Custers, B. & Van der Hof, S. (2014). The crisis of consent:

- How stronger legal protection may lead to weaker consent in data protection. *Ethics and Information Technology*, 16, pp. 171-182. doi: 10.1007/s10676-014-9343-8.
- Smahel, D., Machackova, H., Mascheroni, G., Dedkova, L., Staksrud, E., Ólafsson, K., Livingstone, S., & Hasebrink, U. (2020). EU kids online 2020: Survey results from 19 countries. *EU Kids Online*. doi: 10.21953/lse.47fdeqj010fo.
- Van der Hof, S., & Kooops, B. (2011). Adolescents and cybercrime: Navigating between freedom and control. *Policy & Internet*, 3(2), pp. 1-28. <https://doi.org/10.2202/1944-2866.1121>
- Van der Hof, S., & Lievens, E. (2017). The importance of privacy by design and data protection impact assessments in strengthening protection of children's personal data under the GDPR. *Communications Law*, 23(1), pp. 33-43.
- Van Kokswijk, J. (2007). *Digital Ego: Social and Legal Aspects of Virtual Identity*. Delft: Eburon Uitgeverij.

Jelena Stojšić Dabetić

Maja Subotin

CHILDREN IN THE MODERN DIGITAL SOCIETY – SECURITY RISKS AND THEIR PREVENTION

Abstract: Paper focuses on the position of children, as a particularly vulnerable social group, which in modern digital society appears both as a user of digital technology, and as a victim of certain forms of usage of digital technology by others, including other children as users. In this context, the paper analyzes the position of children from the criminological aspect, sociological and from the legal aspect. Special attention is paid to the analysis of the impact of the prevailing trend of culture of control within the criminological, sociological and legal treatment of children as users and victims of the usage of digital technology. These issues are of particular importance in the context of the corona virus pandemic, which has imposed the need to introduce various restrictive measures such as closure of kindergartens and schools, or transition to online teaching using various Internet platforms. In such circumstances, the education and socialization of children takes place in a digital environment, which entails numerous challenges and security risks. The use of modern technologies and the Internet provides great opportunities, but also requires the responsibility of all entities that are directly or indirectly involved in the upbringing and care of children. Abuse of children for commercial purposes, endangering privacy and exposure to harmful content, are just some of the risks that children face when using digital devices, and which are especially pronounced during the pandemic, given that children spend more time in the digital environment due to measures aimed at controlling the corona virus.

Key words: children, digital technology, security, internet, pandemic

Oliver Bakreski¹⁰¹**Leta Bardžieva Miovska**¹⁰²

FUNKCIONISANJE SEKTORA BEZBEDNOSTI U USLOVIMA PANDEMIJE - UVOĐENJE VANREDNOG STANJA I IMPLIKACIJE NA BEZBEDNOST POJEDINCA

Apstrakt: Pandemija Covid-19 2020-te godine dovela je do drastičnih promena u samoj suštini društava. Impakt i posledice virusa uticali su na sve sfere ljudskog funkcionisanja. U ovom procesu nije izostavljen ni sektor bezbednosti, a njegova uloga, značaj i funkcionisanje pokazali su se neophodnim za odgovarajući odgovor na globalnu zarazu. Donošenjem političkih odluka u mnogim zemljama o uvođenju vanrednog stanja, odnosno kriznog stanja, otvoren je prostor za dalje definisanje i prilagođavanje mera bezbednosti, nadležnosti i odgovornosti. Naime, povećana ovlašćenja izvršne vlasti i shodno tome vojske i policije, kao i privatnog sektora bezbednosti i obaveštajne zajednice doveli su do otvaranja pitanja u vezi sa pojačavanjem zaštite nacionalne bezbednosti i kolektiviteta, naspram koncepta individualnih sloboda i prava, koje su zbog zdravstvenih i bezbednosnih mera bili uvedeni kao protokol za sprečavanje širenja zaraze. Početna premisa u ovom radu odnosi se na hipotezu da se zaštita nacionalne bezbednosti, aktiviranjem mera preduzetih uvođenjem vanrednog stanja, prvenstveno tumači kao poricanje individualne bezbednosti i njihovih kontraindikacija, ali se suštinskom analizom može se zaključiti da se ovim represivnim mjerama posredno osigurava individualna sigurnost. Naime, aktiviranje mera usvojenih proglašenjem vanrednog stanja, u ime zaštite nacionalne bezbednosti, direktno odražava niz ograničenja koja menjaju rutinski način života građana i funkcionisanje vlade, koji po svojoj normativno-pravnoj definiciji predstavljaju ograničenje i / ili ukidanje ljudskih prava i sloboda, čija je zaštita u osnovi koncepta individualne / lične bezbednosti.

Varijabla koja sledi početnu premisu odnosi se na činjenicu da povećane nadležnosti i odgovornosti sektora bezbednosti u kontekstu vanrednog stanja neće a priori podrazumevati aktiviranje represivnog aparata države, već će, naprotiv, doprineti na jednostavnije i kraće suočavanje sa trenutnom pandemijom, prvenstveno kroz sprovođenje preventivnih mera čiji je osnovni cilj prevazilaženje novo normalno što je pre moguće, kao i obezbeđivanje funkcionalnosti ukupnog društvenog poretka. Zato što trajanje vanrednih mera u direktnoj je korelaciji sa političkim ambi-

¹⁰¹ Prof. D-r, Institut za bezbednost, odbranu i mir, Skoplje oliver.bakreski@zfz.ukim.mk

¹⁰² MS, Doktorand na Institutu za bezbednost, odbranu i mir, Skoplje leta.bardjieva.miovska@zfz.ukim.mk.

entom i funkcionisanjem vladavine prava, s obzirom na to da produženi vanrednih stanja omogućavaju na duži vremenski period povećana ovlašćenja bezbednosnog aparata, koji, ako se njima ne upravlja na odgovarajući način, mogu porasti u nedemokratske i autoritarne režime sa stalnim pritiskom na ličnu bezbednost, između ostalog.

Metodologija korišćena u ovom radu uključuje induktivnu razradu bezbednosnog kompleksa koji je nametnut kao mehanizam za prevenciju pandemije, analizu relevantnih izvora i tumačenje zakonodavnog okvira i normativne uslovljenosti. Ostale metodološke tehnike primenjene na nalaze ovog rada uključuju uporednu analizu odluka i sprovođenje mera u određenim zemljama, kao i kvalitativno objašnjenje prethodnih dešavanja u vezi sa ovom pojavom.

Ključne reči: pandemija, sektor bezbednosti, vanredno stanje, nacionalna bezbednost, individualna bezbednost.

Uvodne napomene

Vanredno stanje proizilazi iz vladine proglose izdate kao odgovor na vanredna situacija koja predstavlja veliku pretnju po zemlju. Proglas može suspendovati određene redovne funkcije vlade, građani mogu biti upozoreni da promene uobičajeno ponašanje, ili može ovlastiti vladine agencije da sprovode planove pripravnosti za opasnosti, kao i da ograniči ili ukine građanske slobode i ljudska prava (pravo na slobodu i bezbednost, pravo na jednakost i nediskriminaciju, pravo na privatnost i privatni život, pravo na pravično suđenje, pravo na izražavanje, okupljanje i udruživanje, slobodu kretanja, glasanje i fer i slobodne izbore itd.) (Čl. 2, Čl. 8, Čl. 9, Čl. 12, Čl. 16, Čl. 18, Čl. 20, Čl. 25 Ustava RSM).

Potreba za proglašenjem vanrednog stanja može proizaći iz različitih razloga i situacije kao što su oružana akcija protiv države od strane unutrašnjih ili spoljnih elementi, prirodna katastrofa, građanski nemiri, epidemija, finansijske ili ekonomske krize ili generalnog štrajka.

Da bi se sprečilo unošenje, širenje i mogućnost zaraze Covid-19, i radi obezbeđivanje zaštite zdravlja stanovništva na teritoriji Republike Severne Makedonije, na 18. marta 2020 proglašeno je vanredno stanje. Sve granične prelazi su zatvoreni za strane državljane (osim lica sa posebnom dozvolom), uključujući oba aerodroma u Skoplju i Ohridu.

Vlada Republike Severne Makedonije donela je 250 uredbi sa pravnu snagu za vreme vanrednog stanja u periodu od 18. marta do 22. juna 2020.

Normativno-pravna distinkcija vanrednog stanja

S obzirom na to da je proglašenje vanrednog stanja u Republici Severnoj Makedoniji direktno proizašlo iz proglašenja pandemije od strane SZO, kontekst potrebe za njenim proglašenjem opravdava se postojanjem pandemije i potencijalom njenog širenja širom teritorije države.

Najviši pravni akt u Čl. 25 propisuje da nastaje vanredno stanje kada dođe do velikih prirodnih katastrofa ili epidemija. Član 126. Ustava glasi da u slučaju vojne ili vanredne situacije Vlada u skladu sa Ustavom i zakonom donosi uredbе sa pravnu snagu. Ovlašćenje Vlade da donosi uredbе po sili zakona traje do prestanka ratnog ili vanrednog stanja za koje odlučuje Skupština.

U kontekstu ustavnih odredbi sa Čl. 39. Ustava Republike Makedonije, svaki građanin ima pravo na zaštitu od zaraznih bolesti i obavezu da zaštiti sebe i druge od infekcije. Zaštita stanovništva od zaraznih bolesti regulisana je Zakonom o zaštiti stanovništva od zaraznih bolesti iz 2004. godine, kojim su definisane mere za sprečavanje pojave, rano otkrivanje, sprečavanje širenja i suzbijanje zaraznih bolesti i infekcija, prava i obaveze zdravstvenih ustanova, pravnih i fizičkih lica, kao i nadzor nad sprovođenjem mera, u cilju zaštite stanovništva od zaraznih bolesti. Zaštita od zaraznih bolesti ostvaruje se kroz programiranje, planiranje, organizovanje, stalno praćenje epidemiološke situacije i sprovođenje zakonom propisanih mera, kao i nadzor i kontrolu nad sprovedenim mere od strane nadležnih institucija.

Sprovođenje mera zaštite od zaraznih bolesti ima prioritet u odnosu implementacije naspram drugih Ustavom zagwarantovanih prava i sudara se sa njima.

Zaštita stanovništva od zaraznih bolesti obuhvata opšte i specifične mere prevencije pojave, rano otkrivanje, prevencija širenja i suzbijanja zaraznih bolesti i infekcije koje sprovodi Institut za javno zdravlje.

Opšte mere koji se primenjuju za zaštitu od zaraznih bolesti, između ostali su:

- Obezbeđivanje bezbedne vode za piće i kontrolu bezbednosti voda i objekti za vodosnabdevanje;

- Pružanje sanitarno-higijenskih uslovi u proizvodnji, pripremi, skladiranje i promet hrane;
- Menadžment otpadnih voda i drugi čvrsti i tečni otpad na način koji će onemogućiti zagađenje životne sredine (voda, zemlja, vazduh);
- Obavljanje preventivne dezinfekcije, dezinsekcije, deratizacije i druge higijensko-tehničke mere u naseljima i ostale javne površine
- Obezbeđivanje sanitarno-tehničkih i higijenski uslovi u javnim objektama: škole i predškolske ustanove, ostale javne institucije, itd.;
- Ostvarivanje preventivno-promotivnih aktivnosti za unapređenje zdravlja populacija.

Specifične mere zaštite stanovništva od zaraznih bolesti koje se sprovode u suočavanje sa pandemijom su:

- Otkrivanje izvora infekcije i etiološkog postavljanja dijagnozu
- Prijavljivanje zaraznih bolesti; epidemiološka istraživanja
- Izolacija, zdravstveni nadzor, karantin, prevoz i obavezno lečenje; imunoprofilaksa i hemoprofilaksa;
- Dezinfekcija, dezinsekcija i deratizacija; sprovođenje zdravstveno-higijenskih pregledi;
- Praćenje bolničkih infekcija i preduzimanje mera za njihovo sprečavanje i
- Zdravstvena edukacija: prevencija od zarazne bolesti se moraju dati prioritet i neophodno je mnogo odgovornije ponašanje od strane institucija i građana.

Uloga sektora bezbednosti u sprovođenju opštih i posebnih mera zaštite

Preporuke Vlade za poštovanje mera zaštite od virusa korona, koje su dovele do potrebe za proglašenjem vanrednog stanja, predstavljaju pravni osnov za primenu inkriminacije iz poglavlja 21. čl. 205. i 206. Krivičnog zakonika za krivična dela protiv zdravlja ljudi (prenošenje zarazne bolesti i nepostupanje po zdravstvenim propisi-

ma za vreme epidemije). Shodno tome, aktiviranje vanrednog stanja sa legitimnim ciljem zaštite stanovništva od pandemije, podrazumevalo je uvođenje niza preventivnih i represivnih mera, za čije sprovođenje je nadležno Ministarstvo unutrašnjih poslova RSM.

U sprovođenju preporuka i mera, kao i u postupanju u skladu sa Krivičnim zakonikom RSM, pripadnici MUP-a, pored ovih nadležnosti i zadataka policije, kao jedan od osnovnih ciljeva imaju poštovanje, zaštita i unapređenje ljudskih prava, to jest prava pojedinca.

S tim u vezi iu kontekstu ovog rada, u izveštajima Kancelarije Helsinškog odbora za ljudska prava u Skoplju zabeležene su određene situacije u kojima je policija bila selektivna u sprovođenju policijskog časa i zabrani verskih i javnih okupljanja. Takođe, primedbe upućene na rad pripadnika MUP-a, koji su u pojedinim slučajevima bili privedeni zbog nepoštovanja mera, iako ih sami nisu poštovali, kao i za slučajeve selektivnog reagovanja ili nepoštovanja mera, takođe reagovanje na kršenje restriktivnih mera pri čemu je u uslovima određenog karantina nastavljen proces rada radnika u tekstilnoj industriji, u neodgovarajućim i nebezbednim uslovima bez obezbeđene fizičke distance, bez mogućnosti izlaska u slučaju havarije i nesreće i dr.

Zbog novonastale situacije u izvršavanju neophodnih operativnih zadataka, u MUP-u se formira operativni štab kako bi policija i vojska obezbedile neophodnu saradnju, sinhronizaciju i koordinaciju za efikasnije upravljanje i prilagođavanje specifične opasnosti od korona virusa građanima i društvu, u skladu sa saradnjom koja je ozvaničena između MUP-a i Ministarstva odbrane 2012. godine memorandumom o saradnji, kojim je stvoren osnovni konceptualni okvir za međusobnu saradnju.

Takođe, prema definicijama Koncepta nacionalne odbrane i bezbednosti kao osnovnog dokumenta za bezbednost i odbranu, zarazne bolesti ljudi i životinja izazvane domaćim i/ili spoljnim faktorima predstavljaju bezbednosne rizike i opasnosti. Suplementarna uloga policije i vojske uređena je i u skladu sa Strateškim pregledom odbrane Ministarstva odbrane za 2018. Godinu, koji sadrži procjene prijetnji, rizika i izazova za nacionalnu sigurnost, prirodne katastrofe, tehničke i tehnološke katastrofe, epidemije i klimatske promjene koje se procenjuju kao neizravne prijetnje koje je teško predvidjeti, ali mogu ozbiljno opteretiti nacionalnu bezbjednost i funkcionisanje državne institucije. Ovaj strateški dokument pruža podršku Ministar-

stva odbrane Ministarstvu unutrašnjih poslova (MUP) u rješavanju sigurnosnih rizika i prijetnji, kao i podršku drugim državnim i lokalnim vlastima u rješavanju kriza, uključujući epidemije velikih razmjera.

Tokom trajanja vanrednog stanja u RS Makedoniji Uredbom su utvrđeni zadaci Vojske i angažovanje na sprečavanju, širenju i suzbijanju Covid-19. Ovom odlukom legalizuje se puna upotreba Vojske za suočavanje sa Kovidom-19, moći će da se pruži pomoć MUP-u u javnoj bezbednosti, i korišćeni su i njihovi resursi u smislu medicinskih ekipa, transporta, korišćenja vojnih prostorija, magacina i sl.

Vojska je angažovana širom zemlje na podršci policijskim snagama na obezbeđenju granice, u cilju sprečavanja ilegalnih prelazaka, na obezbeđenju objekata od vitalnog značaja za državu kao što su Vlada, Skupština, kazneno-popravne ustanove i lokacije za državni karantin, kao podrška policiji na mobilnim punktovima u kontroli ulaska i izlaza sa puteva u naselja.

Pripadnici Vojske su aktivni i u pružanju podrške lokalnoj upravi i drugim državnim institucijama u ukupnim naporima na sprečavanju pandemije i otklanjanju njenih posledica.

Privatno obezbeđenje, u skladu sa nacionalnom identifikacijom zaštite kritične infrastrukture, bavi se obezbeđenjem objekata, sistema i instalacija navedenih u opštim i specifičnim merama zaštite stanovništva od zaraznih bolesti.

Kada je u pitanju angažovanje industrije privatnog obezbeđenja u vanrednom stanju, pravni osnov je u mandatornoj obavezi pravnih lica registrovanih za proizvodnju i veleprodaju lekova i medicinskih sredstava da imaju privatno obezbeđenje, ugovore za obezbeđenje javne i privatne zdravstvene ustanove, kao i drugi objekti (škole, administrativni i komercijalni objekti itd.) što je bio neophodni suplement u obezbeđivanju sprovođenja mera zaštite stanovništva od virusa (redarska služba). U cilju adekvatnog i legitimnog angažovanja privatnog obezbeđenja, Komora privatnog obezbeđenja RSM organizovala je obuku sprovedena po posebnom programu za potrebe privatnog obezbeđenja, sa posebnim osvrtom na posebne odredbe Zakona o zaštiti ličnih podataka i relevantnih propisa koji se odnose na rad privatnog obezbeđenja, posebno u pogledu kontroli kretanja i podataka o zdravstvenom stanju i vakcinaciji građana.

Koncept lične bezbednosti i njen položaj u suočavanju sa pandemijom Covid-19

Obezbeđivanje bezbednosti građana u uslovima proglašene pandemije, u prvi plan ističe medicinski i zdravstveni aspekt, gde pred primarnog zadatka zdravstvenog sektora na svim nivoima (primarnom, sekundarnom i tercijarnom) da pruža zdravstvenu zaštitu, znači sprovođenje mera za sprečavanje širenja zaraze, što je zadatak sektora bezbednosti. To je podrazumevalo preduzimanje i sprovođenje mera uz angažovanje vojske, policije, privatnog obezbeđenja i aktivnosti bezbednosno-obaveštajne zajednice.

Pandemija Covid-19 i reakcija međunarodne zajednice, kao i reakcija država, pokazali su dimenziju koja naglašava važnost očuvanja zdravlja ljudi (pojedinaца) i ranjivost njihovih složenih društvenih i ekonomskih interakcija (Di Liddo 2021).

Prema definiciji kritičkog osvrta u Newmanovoj (2017) evaluaciji koncepta ljudske bezbednosti, države još uvek ne čine dovoljno u pogledu obezbeđivanja ljudske, individualne bezbednosti, imajući u vidu klasično shvatanje tradicionalnog pristupa očuvanju nacionalne bezbednosti, pri čemu se ove koncepcije razlikuju u pogledu sprovedenih mera zaštite dotičnog referentnog objekta.

Teorijska razrada obezbeđivanja individualne bezbednosti i nacionalne bezbednosti još više odstupa u uslovima proglašene pandemije i uvođenja vanrednog stanja u oko 100 zemalja sa različitim političkim i društvenim uređenjima svim kontinentima.

Kada govorimo o empirijskom, pragmatičnom segmentu upravljanja pandemijom i konkretnim ciljevima, merama i zadacima koje realizuju elementi sektora bezbednosti, sa teorijske tačke gledišta, reč je o klasičan, tradicionalno realističan format društvenih aktivnosti, koji je neophodan, očekivan i kontinuiran.

S druge strane, ovaj skup instrumenata odgovora, koji epistemološki spada u teorijsku klasifikaciju koncepta nacionalne bezbednosti, kvalitativno je suprotan teoriji koja se zove očuvanje individualne bezbednosti, prema referentnom objektu bezbednosti i sadržaju svakog od ovih koncepti. Očuvanje nacionalne bezbednosti u uslovima vanrednog stanja u zemlji preduzimanjem klasičnih preventivnih i represivnih mera je antipod stanje obezbeđenja individualne bezbednosti, odnosno uživanja sloboda i prava koja su građani uzimali

zdravo za gotovo pre proglašenja pandemije u svetu. Iz jasnih razloga koji podrazumevaju uskraćivanje osnovnih ljudskih prava i sloboda u sprovođenju odluka koje proizilaze iz uredbi Vlade. (The state of emergency virus, Bjørnskov; Voigt, 2020).

Prema nalazima analize, pravni aspekti vanrednog stanja Makedonske akademije nauka i umetnosti, prilikom tumačenja vanrednog stanja, ističu da vanredno stanje nije zdravstvena, već posebna ustavno-pravna kategorija, na osnovu odluke o proglašenju pandemije kao ozbiljne i direktne opasnosti i ugrožavanje života i zdravlja ljudi.

Vanredno stanje na najneposredniji način pokazuje sposobnost države da se nosi sa konkretnim okolnostima opšte ugroženosti egzistencijalnih interesa društva, a da pritom ne ide dalje od principa vladavine prava i proporcionalnosti mera za brzo otklanjanje svih posledica vanrednog stanja.

U ovom kontekstu i u ovakvim specifičnim okolnostima posebno je važan princip poštovanja vladavine prava, kao univerzalni međunarodni standard i temeljna ustavna vrednost, koja se mora garantovati i u vanrednim uslovima. U tri decenije samostalnosti kao država, Republika Severna Makedonija je, u cilju efektivne prevencije virusa pandemije, prvi put u svom postojanju, 18. marta 2020. godine proglasila vanredno stanje, čime je pored pojačanih mera za zaštitu javnog zdravlja podrazumeva uvođenje posebnog pravnog režima čije su osnovne karakteristike: odstupanje od principa podele vlasti i preuzimanje zakonodavnih ovlašćenja od strane Vlade, mogućnost ograničavanja osnovnih ljudskih prava i sloboda i preduzimanje mera intervencije izvršne vlasti u privredu, obrazovanje i druge sfere društvenog života.

Vanredno stanje je izazov za demokratiju i mora biti praćeno suštinskom nadzornom ulogom Skupštine, a pošto je bilo raspušteno, nije moglo da ispuni svoju ulogu iz člana 125. Ustava.

Kao imperativ u sprovođenju odluka donetih za vreme vanrednog stanja, ističe se da se ljudska prava i slobode individua ne smeju derogirati, a ukoliko dođe do derogacije, treba da se tretira kao pitanje za razmatranje pred Ustavnim sudom i nacionalnim pravosudnim organima. (Kotsopoulos, 2007).

Zaključak

Za vreme trajanja vanrednog stanja, država ne sme samovoljno sprečiti uživanje uljudskih prava ili proizvoljno ograničiti ljudske slobode, za čije je obezbeđenje i zaštita odgovorna.

Prema tome, za efikasno sprovođenje neophodnih aktivnosti, nema sumnje da i policija i vojska, kao i privatna bezbednosna industrija i bezbednosno-obaveštajna zajednica treba da usaglase operativne planove i sinhronizuju svoje aktivnosti kako bi se smanjila neizvesnost, ali i unapredila organizacija rada koja nije ni rutinska ni svakodnevna s obzirom na novonastale okolnosti.

Sve ovo bar među građanima simbolizuje izvesnu diferencijaciju koja gledano kroz prizmu odnosa u društvu daje značajniju ulogu zaposlenima u sektoru bezbednosti i u ovim okolnostima naravno zdravstvenim radnicima, koji su najvažnija karika za prevazilaženje situacije.

To znači da policija i vojska, kao i privatna bezbednosna industrija i bezbednosno-obaveštajna zajednica, kao isključivo autonomni društveni subjekti sa svojim snažnim strukturnim pozicijama i uticajem koji imaju u društvu igraju veoma važnu ulogu u ovoj složenoj i specifičnoj situaciji, jer sada pored svoje osnovne funkcije, moraju da se angažuju indirektno u očuvanju zdravlja građana, doprinose autoritetu države, a štiteći najviše vrednosti društva, odnosno obezbeđivanje osnovnih društvenih vrednosti, u pogledu poštovanja ljudskih prava i sloboda kao i zaštite ljudske bezbednosti, njihov značaj je daleko veći.

U osnovi, bezbednosni sektor u obavljanju svog posla u vanrednim situacijama mora imati moć i ovlašćenja jer se od njih očekuje da rešavaju u slučaju bilo kakvih bezbednosnih problema. S druge strane, uslovno, povlačenje vojske iz kasarni ne bi trebalo da znači da bi njeno delovanje ugrozilo demokratske procese u društvu, ali i interese samih građana, osim naravno u kratkim periodima za vreme vanrednog stanja. Tu se postavlja pitanje kako je sve to moguće postići. Odgovor na ovu dilemu je jednostavan i ističe tri težnje: legitimitnost, profesionalnost i odgovornost.

Literatura:

- Bjørnskov K., & Voigt S. (2020, April 19). The state of emergency virus. *Verfassungblog on Matters Constitutional*. <https://verfassungsblog.de/the-state-of-emergency-virus/>
- Center for Civil and Political Rights. *Covid-19 State of Emergency Data*. <https://datastudio.google.com/u/0/reporting/1sHT8quopdfavCvSDk7tzvqKIS0Ljiu0/page/dHMKB>
- Di Liddo, M. (2021). *The Impact of Covid-19 on Human Security*. Centro Studi Internazionali. https://www.un.org/humansecurity/wp-content/uploads/2021/06/Human_security_covid_CeSI_MAECI_May_2021_1.pdf
- Габер-Дамјановска, Н., Деловски В. (2020). Вонредната состојба и човековите права загарантирани со Уставот и Европската конвенција за човекови права. *Justice Observers*. <https://justiceobservers.org/article/74041/63646/187>
- Хелсиншки комитет за човекови права во време на Ковид-19. (2020). *Посебен извештај за состојбата на човековите права*. https://mhc.org.mk/wp-content/uploads/2020/10/izvestaj-mk_compressed.pdf
- Хелсиншки комитет за човекови права. (2020). *Годишен извештај за состојбата со човековите права во 2020 година*. <https://mhc.org.mk/reports/godishen-izveshtaj-za-sostojbata-so-chovekovite-prava-vo-2020-godina/>
- Институт за јавно здравје на Република Северна Македонија. (2020). Препораки од СЗО за превенција од Корона вирусот. <https://www.iph.mk/preporaki-od-szo/>
- Јавно обвинителство на Република Македонија. (2013). Кривичен законик (*Службен весник на РМ*, бр. 55 од 2013 година). <https://jorm.gov.mk/krivichen-zakonik/>
- Johns, L. (2020). *A Critical Evaluation of the Concept of Human Security*. Canterbury: University of Kent.
- Коевски, Г. (2020). Правно-политички и економски дискурс за време на Ковид-19. Он лајн академска работна маса. *Зборник на трудови*. Правен факултет Јустинијан први – Скопје. Универзитет Св. Кирил и Методиј, Скопје.
- Комора на Република Македонија за приватно обезбедување. (2016). Правна рамка за обезбедување на критичната инфраструктура – со осврт на обезбедување на критичната инфраструктура во Република Македонија. Степа графика, Скопје.

- Kotsopoulos, J. (2007). A human security agenda for the EU: Would it make a difference? *Studia Diplomatica*, 60(1), 213–231.
- Министерство за внатрешни работи. (2013). Основи на превентивно полициско работење.
- Министерство за внатрешни работи на Република Северна Македонија. (2020). Закон за внатрешни работи (неофицијален пречистен текст, јануари 2020). <https://mvr.gov.mk/zakon/1>
- Министерство за здравство, Република Северна Македонија. (2020). Одобрени дополнителните мерки од Владата за заштита од Ковид-19. <http://zdravstvo.gov.mk/odobreni-dopolnitelnite-merki-od-vladata-za-zashtita-od-kovid-19/?cn-reloaded=1>
- Министерство за одбрана. (2021). Ангажирање на Армијата во поддршка на цивилните власти. <https://www.mod.gov.mk/storage/2021/05/Angaziranje-na-Armijata-vo-poddrska-na-civilnite-vlasti.pdf>
- Министерство за одбрана на РСМ. (2020). Закон за одбрана – неофицијален пречистен текст (Сл. Весник на Република Северна Македонија, бр. 42, година LXXVI 18.02.2020). <https://mod.gov.mk/%D0%B7%D0%B0%D0%BA%D0%BE%D0%BD-%D0%B7%D0%B0-%D0%BE%D0%B4%D0%B1%D1%80%D0%B0%D0%BD%D0%B0/>
- Министерство за правда, Република Северна Македонија. (2021). Анализа на искуствата на институциите за време на вонредната состојба и уредбите со законска сила. <https://www.pravda.gov.mk/Upload/Documents/%D0%90%D0%BD%D0%B0%D0%BB%D0%B8%D0%B7%D0%B0%20%D0%B7%D0%B0%20%D0%B8%D1%81%D0%BA%D1%83%D1%81%D1%82%D0%B2%D0%B0%20%D0%BD%D0%B0%20%D0%B8%D0%BD%D1%81%D1%82%D0%B8%D1%82%D1%83%D1%86%D0%B8%D0%B8%D1%82%D0%B5%20%D0%B7%D0%B0%20%D0%B2%D1%80%D0%B5%D0%BC%D0%B5%20%D0%BD%D0%B0%20%D0%B2%D0%BE%D0%BD%D1%80%D0%B5%D0%B4%D0%BD%D0%B0%D1%82%D0%B0%20%D1%81%D0%BE%D1%81%D1%82%D0%BE%D1%98%D0%B1%D0%B0.pdf>
- Министерство за правда, Република Северна Македонија. (2020). Уредби со законска сила. Пречистени текстови. <https://www.pravda.gov.mk/resursi/25>
- Newman, E. (2017). Human security. *International Studies Association and Oxford University Press*. <https://doi.org/10.1093/acrefore/9780190846626.013.215>

- Одлука за одобрување на продолжување на рокот за постоење на кризна состојба на дел од територијата на Република Северна Македонија, заради заштита од илегална миграција и заштита на јавното здравје во услови на постоење на пандемија прогласена од Светската здравствена организација за Коронавирусот COVID-19 и спречување од негово ширење и заради висок ризик и зголемен обем на влез и транзитирање на мигранти низ територијата на Република Северна Македонија (*Службен весник на РС Македонија*, 7 октомври 2020, бр. 241, година LXXVI). <https://www.slvesnik.com.mk/Issues/b12c9b5d410b4cc09e7133b3afbe4673.pdf>
- Одлука за определување на правни лица кои се должни да имаат приватно обезбедување (*Службен весник на РМ*, бр. 106 од 29.07.2013). <https://mvr.gov.mk/Upload/Documents/Odluka%20za%20zadolzitelno%20privatno%20obezbeduvanje%20106-13.pdf>
- Одлука за прогласување на Уставот на Република Македонија. Собрание на Република Македонија 17 ноември 1991 година, број 08-4642/1. <https://www.sobranie.mk/content/Odluki%20USTAV/UstavSRSM.pdf>
- Попоска, Ж. (ур.). (2018). *Човекови права*. ОБСЕ Мисија во Скопје. <https://www.osce.org/files/f/documents/7/0/385947.pdf>
- Прирачник за европското право на недискриминација*. (2013). Скопје: Издавачка служба на Европската унија. https://fra.europa.eu/sites/default/files/fra_case_law_handbook_mk.pdf
- Прирачник за спроведување обука за полициски интегритет*. (2015). ДЦАФ, (Женевскиот центар за демократска контрола на вооружените сили).
- Светска здравствена организација. (2021). Ковид-19: Безбедност и здравје при работа за здравствени работници. Привремено упатство. https://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/---ed_dialogue/---sector/documents/publication/wcms_780835.pdf
- Указ за прогласување на Закон за заштита на личните податоци. Агенција за заштита на личните податоци. Република Северна Македонија (*Службен весник на РСМ*, бр. 42 од 16.2.2020 година). <https://dzlp.mk/mk/content/%D0%BD%D0%BE%D0%B2-%D0%B7%D0%B0%D0%BA%D0%BE%D0%BD-%D0%B7%D0%B0-%D0%B7%D0%B0%D1%88%D1%82%D0%B8%D1%82%D0%B0-%D0%BD%D0%B0-%D0%BB%D0%B8%D1%87-%D0%BD%D0%B8%D1%82%D0%B5-%D0%BF%D0%BE%D0%B4%D0%B0%D1%82%D0%BE%D1%86%D0%B8>

- Уредба со законска сила за примена на Законот за заштита на населението од заразни болести за време на вонредна состојба. 21 март 2020 година. https://vlada.mk/sites/default/files/dokumenti/sednica_25_21.03.2020_uredba_so_zakonska_sila_za_primena_na_zakonot_za_zashtita_na_naselenieto_od_zarazni_bolesti.pdf
- Влада на Република Северна Македонија. (2020). Главен координативен кризен штаб. <https://koronavirus.gov.mk/glave-koord-shtab>
- Закон за Владата на Република Македонија. (*Службен весник на Република Македонија*, бр. 59/00, 26/01, 13/03, 55/05, 37/06, 115/07, 19/08, 82/08, 10/10, 51/11, 15/13, 139/14, 196/15, 142/16, 140/18 и *Службен весник на Република Северна Македонија*“ бр. 98/19). https://vlada.mk/sites/default/files/dokumenti/zakoni/zakon_za_vladata_na_republika_makedonija.pdf
- Закон за заштита на населението од заразни болести (*Службен весник на РМ*, бр. 07-3712/1 16 септември 2004 година). <http://zdravstvo.gov.mk/wp-content/uploads/2015/10/1-ZAKON-ZA-ZASHTITANA-NASELENIETO-OD-ZARAZNI-BOLESTI-66.04.pdf>
- Закон за координација на безбедносно-разузнавачката заедница во Република Северна Македонија (*Службен весник на РСМ*, бр. 108 од 28.5.2019 година). <https://mvr.gov.mk/zakoni>

Oliver Bakreski

Leta Bardžieva Miovska

THE FUNCTIONING OF THE SECURITY SECTOR IN A PANDEMIC - THE INTRODUCTION OF A STATE OF EMERGENCY AND IMPLICATIONS FOR THE SECURITY OF THE INDIVIDUAL

Abstract: The Covid-19 pandemic in 2020 led to drastic changes in the very essence of societies. The impact and consequences of the virus have affected all spheres of human functioning. The security sector has not been left out in this process, and its role, importance and functioning have proved necessary for an appropriate response to the global contagion. By making political decisions in many countries on the introduction of a state of emergency, ie crisis, a space has been opened for further definition and adjustment of security measures, competencies and responsibilities. Namely, the increased powers of the executive and consequently the army and police, as well as the private security sector and the intelligence community have led to open issues related to strengthening the protection of national security and the collective, as opposed to the concept of individual freedoms and rights. were introduced as a protocol to prevent the spread of infection. The initial premise in this paper is the hypothesis that the protection of national security, by activating measures taken by the state of emergency, is primarily interpreted as a denial of individual security and their contraindications, but an essential analysis can conclude that these repressive measures indirectly ensure individual security. Namely, the activation of measures adopted by declaring a state of emergency, in the name of protecting national security, directly reflects restrictions that change the routine way of life of citizens and the functioning of government, which by their normative-legal definition represent restriction and / or at the core of the concept of individual / personal security.

The variable that follows the initial premise refers to the fact that increased competencies and responsibilities of the security sector in the context of the state of emergency will not *a priori* imply activating the repressive apparatus of the state, but will contribute to simpler and shorter coping with the current pandemic. The basic goal is to overcome the new normal as soon as possible, as well as to ensure the functionality of the overall social order. Because the duration of emergency measures is directly correlated with the political environment and the functioning of the rule of law, given that prolonged emergencies allow for a longer period of time increased powers of the security apparatus, which, if not properly managed, can grow into undemocratic and authoritarian regimes with constant pressure on personal security, among others.

The methodology used in this paper includes the inductive elaboration of a security complex imposed as a mechanism for pandemic prevention, analysis of rele-

vant sources, and interpretation of the legislative framework and normative conditionality. Other methodological techniques applied to the findings of this paper include a comparative analysis of decisions and implementation of measures in certain countries, as well as a qualitative explanation of previous developments related to this phenomenon.

Keywords: pandemic, security sector, state of emergency, national security, individual security.