



THE AIRE CENTRE

Advice on Individual Rights in Europe

COVID-19 i efekat na ljudska prava



COVID-19 i efekat na ljudska prava

U ovom tekstu dajemo kratak pregled implikacija borbe protiv COVIDA-19 po zaštitu ljudskih prava u kojem se usredsređujemo na Zapadni Balkan. Tok i razvoj pandemije COVIDA-19 i odgovori država na nju su nepredvidljivi i podliježu preispitivanju i čestim promjenama. Stoga, s obzirom na fluidnu prirodu sadašnje situacije, u ovom tekstu ne dajemo katalog mjera i sveobuhvatnu analizu efekata ove bolesti na stanje ljudskih prava na Zapadnom Balkanu već nastojimo da povećamo svijest o mogućim pitanjima u vezi s pandemijom COVIDA-19 i ljudskim pravima.

Ovaj tekst je pripremio tim stručnjaka AIRE centra kojim je rukovodio Ledi Bianku, vanredni profesor na Univerzitetu u Strazburu i bivši sudija Evropskog suda za ljudska prava

Objavljen 28. aprila 2020. godine

Uvod

Pandemija COVIDA-19 je već prerasla u jednu od najvećih svjetskih kriza od Drugog svjetskog rata. U pitanju su zdravlje i životi miliona ljudi, a vlasti širom svijeta preduzimaju hitne mjere kako bi se izborile s izazovima i ograničile opasnosti koje nam svima prijete. Po uzoru na Kinu i druge azijske zemlje, zemlje širom Evrope se bore da očuvaju javno zdravlje i spriječe širenje ove zarazne bolesti uvođenjem karantina, kao i mjera ograničenja kretanja poznatim kao „izolacija“ ili „zatvaranje“ (*lockdown*) i „socijalno distanciranje“. U nekim zemljama ove mjere ljudima nameću obavezu da budu u kućama u svim okolnostima, osim kad moraju da kupe hranu i ostvare zdravstvenu zaštitu ili u drugim određenim izuzetnim situacijama. One podrazumijevaju zatvaranje škola i univerziteta, kao i skoro svih javnih mjesta i preduzeća sve do ukidanja tih mjera. Strogost tih mjera koje su države odredile i primjenjuju razlikuje se od jedne zemlje do druge, ali se čini da je njihov pristup opšte uzev isti.

Mjere koje vlade sada preduzimaju u borbi protiv COVIDA-19 ne predstavljaju samopokušaj obuzdavanja štetne epidemije već mogu i da utiču na dugotrajnije norme ljudskih prava u oblasti javnog zdravlja i uslove djelotvornost ljudskih prava u zaštiti prava pojedinaca u vanrednim situacijama u doglednoj budućnosti. Ovaj razvoj događaja možda nagovještava transformativnu promjenu u odnosu između prava pojedinaca i prava javnosti uopšte. Što je možda najvažnije, davanjem prioriteta zaštiti prava, poput prava na život i zdravlje, ove mjere mogu čak i da ugroze širi status zaštite ljudskih prava kao kamena temeljca evropskih društava. Ova zabrinjavajuća mogućnost je naročito akutna na Zapadnom Balkanu, gdje su demokratske javne institucije ponekad i dalje fragilne¹, dok organizacije civilnog društva biju tešku bitku da se njihova riječ čuje.

Mjere izolacije i zadiranje u prava zajamčena EKLJP

Mjere izolacije i karantina koje je usvojila većina evropskih država, uključujući one na Zapadnom Balkanu, predstavljaju zadiranje u mnoga prava zaštićena Evropskom konvencijom o ljudskim pravima (EKLJP).

¹ U Albaniji, na primjer, ni Ustavni ni Vrhovni sud ne funkcionišu još od 2018. godine kada su skoro sve sudije ovih institucija razriješene dužnosti nakon sprovođenja nacionalne reforme pravosuđa.

Izraz „izolacija“ (lockdown) potiče iz američke zatvorske prakse. Njime se opisuje situacija u kojoj se zatvorenici uskraćuju njihove uobičajene slobode, poput rekreacije i okupljanja, zbog privremene vanredne situacije u zatvoru. Ovaj se izraz po analogiji koristi u kontekstu COVIDA-19 kako bi se opisala ograničenja slobode kretanja i kontakata u porodicama i grupama koja se određuju kao **opšte mjere koje važe za stanovništvo u cjelini**, a u cilju sprečavanja širenja virusa. Ove mjere važe za sve, bez obzira na to da li se sumnja da su nosioci virusa ili njegove žrtve. Postoje i izuzeci koji ne podliježu primjeni ovih mjera koji su navedeni u relevantnim zakonima, propisima ili uputstvima vlasti. Dakle, izolacija obično podrazumijeva ograničenje slobode kretanja i uživanja porodičnog, društvenog i ekonomskog života.

Karantin je izraz koji se koristi za opis mjera koje se preduzimaju u pogledu određenih pojedinaca ili članova čitavih grupa **za koje je utvrđeno da boluju od virusa ili za koje se sumnja da su njegovi nosioci**. Ljudi u karantinu su obično zatočeni na određenoj lokaciji i nije im dozvoljeno da je napuštaju **iz bilo kog razloga** dok ne prođe opasnost koju predstavljaju po druge. Karantin je obično opsežniji od ograničenja koja važe u „izolaciji“ i može predstavljati lišavanje ili ograničenje slobode u zavisnosti od čitavog niza faktora². Evropski sud za ljudska prava (Sud) je nedavno u presudi u predmetu *De Tommaso protiv Italije* objasnio razliku između te dvije mjere, ali specifičnosti svakog scenarija iziskuju proučavanje konkretnih okolnosti kako bi se utvrdilo koje pravilo važi. U okolnostima kada je u pitanju javno zdravlje, dozvoljena su ne samo ograničenja slobode kretanja već i lišavanja slobode, ali samo ako se sprovode u skladu s postupkom propisanim zakonom i ako su nužna i srazmjerna. Članom 5, st. 1, t. (e) EKLJP se uređuju upravo ovakve situacije, a Sud je imao mogućnost da obrazloži svoj stav po tom pitanju³. Sud pomno prati da li mjere preduzete iz legitimnih razloga potpadaju pod dozvoljene izuzetke iz člana 5, st. 1 i da li se poštuju procesne garantije⁴.

Mjere koje su evropske države preduzele radi zaštite javnog zdravlja znače da je većina njihovih građana zapravo zatočena u svojim domovima. Ovo predstavlja očigledno zadiranje u njihovo pravo na slobodu kretanja zajamčeno EKLJP, koje obuhvata pravo ljudi da napuste neku državu članicu Savjeta Evrope, da uđu u sopstvenu zemlju i da se slobodno kreću na teritoriji zemlje u koju su zakonito ušli. Ova prava mogu biti ograničena samo kada

- 2 Sud naglašava da prilikom utvrđivanja da li se konkretna situacija odnosi na lišavanje slobode iz člana 5, st. 1, ili na puka ograničenja slobode kretanja, zaštićene članom 2. Protokola br. 4, mora da se pođe od konkretne situacije i da mora da se uzme u obzir čitav niz faktora, poput vrste, trajanja, efekata i načina sprovođenja mjere o kojoj je riječ. Razlika između lišavanja i ograničenja slobode odnosi se na stepen ili intenzitet a ne na prirodu ili suštinu ograničenja (vidi, između ostalog, presude Velikog vijeća u predmetima *Nada protiv Švajcarske*, od 12. septembra 2012, predstavka br. 10593/08, st. 225; i *Austin i drugi protiv Ujedinjenog Kraljevstva*, od 15. marta 2012, predstavke br. 39692/09, 40713/09 i 41008/09, st. 57, itd.). Sud je takođe stao na stanovište da mu zahtjev da se uzme u obzir „vrsta“ i „način sprovođenja“ mjere o kojoj je riječ omogućuje da uzme u obzir konkretan kontekst i okolnosti vezane za vrste ograničenja mimo paradigme zatvaranja u ćeliji. Zaista, kontekst u kojem je mjera preduzeta predstavlja važan faktor, jer se u savremenom društvu često pojavljuju situacije u kojima se od javnosti može zahtijevati da trpi ograničenja slobode kretanja ili lične slobode u interesu opšteg dobra (vidi presudu Velikog veća u predmetu *De Tommaso protiv Italije*, od 23. februara 2017, predstavka br. 43395 i navedenu presudu u predmetu *Austin i drugi*, st. 59).
- 3 Za sada je vodeća presuda o ovom pitanju ona koju je Sud izrekao u predmetu *Enhorn protiv Švedske*, od 25. januara 2005, predstavka br. 56529/00, vidi naročito st. 41-56.
- 4 Vidi član 5, st. 2, 3, 4 i 5 EKLJP i relevantnu sudsku praksu.

su ta ograničenja zakonita u procesnom smislu, teže ostvarenju zakonitog cilja i kada su srazmjerna. Preduzete mjere moraju da budu u skladu sa svim ovim elementima da bi ograničenja bila dozvoljena shodno članovima 2. i 3. Protokola br. 4 uz EKLJP.

Zabrana putovanja može za posljedicu da ima uskraćivanje prava ljudi da traže i dobiju azil ili povredu apsolutne zabrane prisilnog vraćanja (*refoulement*). To ne znači da se u interesu javnog zdravlja ne mogu nametati srazmjerne kontrole na putovanja i kretanje preko granica. Međutim, situacija u kojoj se našlo nekoliko albanskih državljana, kojima nije bilo dozvoljeno da uđu u sopstvenu državu i koji su danima bili zatočeni na međunarodnoj granici između Albanije i Grčke u uslovima za koje tvrde da su nečovječni, izaziva zabrinutost zbog načina na koji se ova ograničenja primjenjuju i posljedica koje bi mogla imati u praksi⁵.

Kada se ove mjere u praksi primjenjuju duže od nekoliko dana, one ne samo da zadiru u slobodu kretanja ili pravo na slobodu, već i u čitav niz drugih prava zajamčenih EKLJP, uključujući naročito pravo na poštovanje privatnog i porodičnog života. Izolacijom se pojedincima uskraćuje mogućnost da posjećuju svoje porodice i razvijaju druge lične odnose i aspekte sopstvenog identiteta kroz niz aktivnosti koje bi obično upražnjavali. Ova zadiranja izazivaju prekomjerne tegobe djeci odvojenoj od jednog ili oba roditelja, kojima je možda ozbiljno narušena mogućnost da ih viđaju i zajedno provode vrijeme, kao i starijim ljudima kojima može biti ograničen pristup njezi i važnim porodičnim i ostalim kontaktima. Slično tome, moguće je da će lični kontakti i njega između ljudi i porodica koje žive u različitim zemljama biti značajno prekinuti na duže vrijeme.

Pravo na slobodu vjeroispovijesti je očigledno takođe ograničeno. Ljudima nije dozvoljeno da odlaze u svoje bogomolje niti da se okupljaju u grupama i vrše svoje obrede ili da ih obilaze oni koji im pružaju duhovnu pomoć. Ograničeni su i sloboda izražavanja i pravo na informisanje, pri čemu se kod tih ograničenja mora voditi računa o posebnom značaju prava na informisanje u situaciji pandemije kada je u pitanju zaštita zdravlja⁶. Države preduzimaju razne mjere u borbi protiv „lažnih“ ili „štetnih“ informacija ili informacija koje mogu izazvati paniku i socijalne nemire tokom pandemije. U nekim slučajevima se kršenje ovih mjera kažnjava kaznom zatvora u trajanju do pet godina⁷. Premda je ograničavanje dezinformacija tokom pandemije važno, sve preduzete mjere i dalje moraju da budu srazmjerne inače postoji

5 Vidi „*Nearly 40 Albanians stuck at border with Greece*“, E. Halili, Albanian Daily News, 7. april 2020, dostupno na: <https://www.albaniandailynews.com/index.php?idm=41148&mod=2..>

6 U vezi sa ovim pravom iz člana 10, vidi presudu u predmetu *Inicijativa mladih za ljudska prava protiv Srbije*, od 25. juna 2013, predstavka br. 48135/06, a u vezi sa članom 8. presudu u predmetu *Guerra i drugi protiv Italije*, od 19. februara 1998, predstavka br. 14967/89.

7 Vidi: <https://www.danas.rs/drustvo/mijatovic-dezinformacije-o-pandemiji-ne-smeju-da-sluzе-za-ogranicavanje-slobode-medija/>.

opasnost da države negativno utiču na osnovne funkcije koje novinarstvo obavlja tokom vanredne zdravstvene situacije, uključujući pozivanje vlasti na odgovornost i razmjenu korisnih informacija. Premda Internet sada možda predstavlja jedini način na koji pojedinci mogu da ostvaruju prava koja su od osnovnog značaja za demokratska društva, premda ne u punoj mjeri, krucijalne slobode, poput prava na okupljanje i protestovanje, i dalje se ne mogu u potpunosti ostvarivati preko Interneta.

Naša djeca trenutno ne mogu da idu u školu i da se normalno obrazuju. Iako bi neko možda rekao da uspostavljanje školovanja na daljinu preko Interneta u veoma kratkom roku predstavlja izuzetno dostignuće i hvale vrijednu alternativu s obzirom na situaciju, jasno je da čak i pod pretpostavkom da svi mogu da imaju pristup onlajn školovanju, djeca i dalje ne mogu da se susreću sa svojim nastavnicima i drugovima čak ni virtuelno i da zajednički sudjeluju u obrazovanju, što predstavlja važan element svakog obrazovnog sistema. Ove mjere naročito pogađaju djecu iz porodica slabog materijalnog stanja i drugu ugroženu djecu.

Neophodnost odlaganja izbora radi sprečavanja masovnog okupljanja ljudi logično ograničava glasačka prava koja predstavljaju osnovne aspekte naših demokratskih država.

COVID-19 nesrazmjerno predstavlja veću opasnost po one koji žive jedni blizu drugih. Sadašnja naučna saznanja pored toga ukazuju na to da ovaj virus nesrazmjerno pogađa starije ljude i one koji već imaju zdravstvene probleme. Stoga je opasnost od zaraze naročito akutna u pritvorskim centrima⁸, kao i u ustanovama u kojima su smještene osobe sa invaliditetom⁹ i zdravstvenim objektima ili domovima za stare¹⁰. Zadatak država u pogledu ovih konkretnih situacija je naročito težak s obzirom na ugroženost ljudi o kojima se radi, a naročito u objektima pod kontrolom vlasti¹¹.

Države takođe mogu ljudima da nametnu obavezu da se podvrgavaju zdravstvenim pregledima i ispitivanjima¹². U takvim slučajevima je pitanje

8 Vidi, na primjer, presudu u predmetu *Mouïsel protiv Francuske*, od 14. novembra 2002, predstavka br. 67263/01; presudu Velikog vijeća u predmetu *Mozer protiv Republike Moldavije i Rusije*, od 23. februara 2016, predstavka br. 11138/10.

9 Vidi presudu Velikog vijeća u predmetu *Centar za pravne resurse u ime Valentina Câmpeanua protiv Rumunije*, od 17. jula 2014, predstavka br. 47848/08.

10 Vidi, na primjer, presudu u predmetu *Watts protiv Ujedinjenog Kraljevstva*, od 4. maja 2010, predstavka br. 53586/09.

11 *Ibid.*, st. 93.

12 Evropska komisija za ljudska prava (Komisija) i Sud su zaključili da relativno minorna zdravstvena ispitivanja mogu biti u skladu sa EKLJP kada su srazmjerna (vidi odluke Komisije u predmetu *Acmanne i drugi protiv Belgije*, usvojenu 10. decembra 1984, predstavka br. 10435/83; u predmetu *Boffa i drugi protiv San Marina*, usvojenu 15. januara 1998, predstavka br. 26536/95; i u predmetu *Salvetti protiv Italije*, usvojenu 9. jula 2002, predstavka br. 42197/98) ili kada ih je odredio sud (*X protiv Austrije*, odluka Komisije usvojena 19. februara 2013, predstavka br. 19010/07; *Peters protiv Holandije*, odluka Komisije). Međutim, Sud je nedav-

postojanja ili odsustva informisane saglasnosti od značaja prilikom ocjenjivanja da li je ta mjera u skladu sa EKLJP, a Sud je to pitanje već razmotrio u nekoliko predmeta¹³. U nekim slučajevima se ti pojedinci potom drže pod veoma strogim režimom izolacije u cilju zaštite drugih¹⁴. Pored toga, pohranjivanje i objavljivanje zdravstvenih podataka ljudi koji su podvrgnuti zdravstvenim ispitivanjima ili liječenju i mjerama obaveznog liječenja i izolacije ljudi koji imaju simptome virusne infekcije otvaraju i pitanja povrede člana 8. EKLJP¹⁵.

Izolacija može biti katalizator za brojnije slučajeve nasilja u porodici iz očiglednih razloga, uključujući veći stres, boravak u skućenom prostoru i teške uslove života, kao i urušavanje mehanizama podrške u zajednici¹⁶. Trenutna kriza takođe može dodatno da ograniči mogućnost žena da pobjegnu od zlostavljanja, usljed straha da će se zaraziti ili da će zaraziti druge, a može dovesti i do toga da žrtve ostaju u sredini u kojoj nemaju odgovarajući pristup uslugama, poput sigurnih kuća u kojima će biti bezbjedne od nasilnika, koje nemaju odgovarajuće mogućnosti, kao i do toga da nasilnici ne odgovaraju za svoja djela.

Stroga ograničenja kretanja i zatvaranje škola takođe može na razne načine nesrazmjerno da pogađa žene. Žene širom svijeta u poređenju s muškarcima obavljaju oko 2,5 puta više neplaćenih poslova u domaćinstvu i staraju se o djeci i starima te je veća vjerovatnoća da će se suočiti s dodatnim obavezama kada se škole zatvore, što otežava njihovo zadržavanje poslova za koje jesu plaćene. Nesrazmjerno veći broj žena vjerovatno radi u neformalnom sektoru i uslužnim djelatnostima, te su one ekonomski pogođene mjerama izolacije i karantina, socijalnim distanciranjem i usporavanjem privrede. Žene koje imaju mogućnost da rade i da se usavršavaju onlajn od kuće moraju da imaju pristup Internetu. Čak i kad žene imaju pristup Internetu, moguće je da one zbog rodne neravnopravnosti imaju manje mogućnosti da ga koriste iz raznih razloga, uključujući cijenu, socijalizaciju i pritisak porodice.

no utvrdio povrede člana 3 EKLJP. Vidi, na primjer, presudu u predmetu *Dvořáček protiv Republike Češke*, od 6. novembra 2014, predstavka br. 12927/13, a naročito presudu u predmetu *R.S. protiv Mađarske*, od 2. jula 2019, predstavka br. 65290/14.

13 Vidi pomenutu presudu u predmetu *Dvořáček protiv Republike Češke*, presudu u predmetu *Elberte protiv Letonije*, od 13. januara 2015, predstavka br. 61243/08; presudu u predmetu *Altuğ i drugi protiv Turske*, od 30. juna 2015, predstavka br. 32086/07.

14 Vidi pomenutu presudu u predmetu *Enhorn protiv Švedske*.

15 Vidi presude u predmetu *Avilkina i drugi protiv Rusije*, od 6. juna 2013, predstavka br. 1585/09; *Radu protiv Republike Moldavije*, od 15. aprila 2014, predstavka br. 50073/07; *L.H. protiv Letonije*, od 29. aprila 2014, predstavka br. 52019/07; *Y.Y. protiv Rusije*, od 23. februara 2016, predstavka br. 40378/06. Vidi takođe Rješenje Agencije za zaštitu ličnih podataka u Bosni i Hercegovini od 24. marta 2020: http://www.azlp.ba/rjesenja/Archive.aspx?langTag=bs-BA&template_id=149&pageIndex=1

16 Broj slučajeva nasilja u porodici u Kini se u februaru 2020. utrostručio u odnosu na prethodnu godinu, a neprofitna organizacija koja se bori protiv nasilja u porodici u centralnoj kineskoj pokrajini Hubej je navela da je 90% svih prijavljenih slučajeva nasilja povezano sa COVIDOM-19. Nacionalni SOS telefon za žrtve nasilja u porodici u SAD takođe izvještava o sve većem broju poziva i navodi da nasilnici koriste COVID-19 kao sredstvo za dodatnu izolaciju žrtava od njihovih prijatelja i porodice.

Određene marginalizovane grupe stanovništva, poput LGBT zajednice, bi na Zapadnom Balkanu mogle da se suoče s diskriminacijom u pristupu zdravstvenoj zaštiti. Ova diskriminacija bi takođe mogla da utiče na pristup ispitivanjima i liječenju od COVIDA-19, što pak može pripadnike marginalizovanih grupa stanovništva da dovede u naročitu opasnost da teško obole ili umru zbog ovog virusa. Pored toga, u zemljama u kojima primarna zdravstvena zaštita nije besplatna, moguće je da ljudi izbjegavaju da zatraže pomoć ljekara ili da kupuju skupe lijekove na recept, što može dovesti do pogoršanja njihovog zdravstvenog stanja. Izbjegavanje zdravstvene zaštite tokom epidemije ne samo da šteti onima koji su zaraženi virusom već može dovesti i do većeg širenja COVIDA-19 od strane onih koji nisu adekvatno liječeni¹⁷.

Prema Međunarodnom paktu o ekonomskim, socijalnim i kulturnim pravima¹⁸, pravo na zdravlje državama članicama nameće obavezu da stvore uslove kako bi se svima obezbijedile ljekarske usluge i njega u slučaju bolesti. Evropskom socijalnom poveljom je zajamčeno konkretno pravo na zaštitu zdravlja¹⁹, kao i pravo na socijalnu i zdravstvenu pomoć²⁰. Sve zemlje Zapadnog Balkana su ratifikovale oba ova ugovora.

U Italiji, jednoj od evropskih država koja se u jednom trenutku suočavala s najtežom epidemijom COVIDA-19, mjere izolacije su dovele do zastoja u pružanju pomoći migrantima i tražiocima azila. Migranti i tražioci azila su ugroženi i zato što je mnogima od njih zdravlje već narušeno, a italijanski ljekari su prilikom pregleda migranata i tražilaca azila po njihovom dolasku konstatovali da je tuberkuloza najrasprostranjenija bolest među njima. U Italiji su zbog izolacije zaustavljeni i letovi u cilju repatrijacije, usljed čega je prenaseljenost centara u kojima su migranti smješteni dosegla opasne razmjere, a oni se nalaze u opasnosti od izbijanja bolesti. Ovo otvara pitanje svrsishodnosti ovih mjera u borbi protiv pandemije, kao i ograničenja, pa čak i potpunog uskraćivanja prava na migracije i azil, koje se u posljednje vrijeme osporava. Uslovi u kojima su migranti pritvoreni i njihovo udaljenje u zemlje porijekla su i prije izbijanja COVIDA-19 otvarali pitanja povrede više članova EKLJP.

Kada je riječ o procesnim pravima, prava na pristup sudu i na javnu raspravu bi mogla biti narušena u trenutnoj situaciji u kojoj se čini da se većina pravosudnih organa u regionu Zapadnog Balkana suočava s teškoćama u radu i koji možda moraju da ograniče pristup javnosti u doglednoj budućnosti. Zatvaranje sudova povećava opasnost od neopravdanog produžavanja pritvora ili ograničenja prava poput prava na pravično i javno

17 Vidi navedenu presudu u predmetu *Enhorn protiv Švedske*, naročito st. 44-45.

18 Član 12, st. 2, t. (d).

19 Član 11. Evropske socijalne povelje.

20 Član 13. Evropske socijalne povelje. Vidi takođe dio I st. 13 i član 7. st. 9 i članove 19. i 30. Vidi takođe član 3. EKLJP i Konvenciju o ljudskim pravima i biomedicini, tzv. Konvenciju iz Ovijeda.

suđenje, na ispitivanje svjedoka ili na sudsku odluku u razumnom roku. Ova opasnost bi mogla u velikoj mjeri da se ublaži kreativnom primjenom jednostavne i dostupne tehnologije. Djelotvornost svih pravnih sredstava za povrede ljudskih prava se suočava s ozbiljnim izazovima u trenutnom pravnom okruženju.

Borba protiv pandemije COVIDA-19 i zaštita prava zajamčenih EKLJP

Sud naglašava da se u cilju zaštite prava na život shodno Konvenciji „... pozitivne obaveze iz člana 2. moraju tumačiti tako da važe u kontekstu svake aktivnosti, bilo ona javna ili ne, u kojoj pravo na život može biti u pitanju. To je, na primjer, slučaj u sektoru zdravstvene zaštite u pogledu činjenja ili nečinjenja zdravstvenih radnika“.²¹ Sud takođe naglašava da se od država „zahtijeva da ustanovljuju pravila kojima primoravaju bolnice, kako javne tako i privatne, da usvajaju odgovarajuće mjere za zaštitu svojih pacijenata“²² naročito „kada je kapacitet pacijenata da se o sebi staraju ograničen“²³.

Ostaje, međutim, pitanje shodno načelu koje je Sud ustanovio u presudi u predmetu *Osman protiv Ujedinjenog Kraljevstva*: da li su države preduzele/da li preduzimaju sve mjere koje se razumno od njih mogu očekivati da bi spriječile štetu za koju su znale ili za koju je trebalo da znaju²⁴.

Prema EKLJP, države imaju opštu obavezu da preduzimaju odgovarajuće mjere kako bi pojedince zaštitile od širenja pandemije COVIDA-19 i spriječile da se oni njome zaraze, ako je zarazu moguće izbjeći, i da trpe posljedice te zaraze. S obzirom na značaj zaštite života i zaštite pojedinaca od nečovječnog ili ponižavajućeg postupanja²⁵, države mogu s punim opravdanjem da preduzimaju srazmjerne mjere kako bi izolovale dijelove ili svoje cjelokupno

21 Vidi presudu u navedenom predmetu *Centar za pravne resurse u ime Valentina Câmpeanua protiv Rumunije*, st. 130; presudu u predmetu *Dodov protiv Bugarske*, predstavka br. 59548/00, st. 70, 79-83 i 87, od 17. januara 2008; i presudu Velikog vijeća u predmetu *Vo protiv Francuske*, predstavka br. 53924/00, st. 89-90, ECHR 2004-VIII.

22 Vidi presudu Velikog vijeća u predmetu *Calvelli i Ciglio protiv Italije*, predstavka br. 32967/96, st. 49, ECHR 2002-I. Sud je u ovoj presudi potvrdio stav koji je utvrdio u svojoj ranijoj praksi da se pozitivne obaveze iz člana 2. EKLJP odnose “i na sferu javnog zdravlja”. U pogledu ranije sudske prakse u vezi s pozitivnim obavezama, vidi presudu u predmetu *L.C.B. protiv Ujedinjenog Kraljevstva*, od 9. juna 1998, *Reports of Judgments and Decisions* 1998-III, str. 1403, st. 36 i presudu Velikog vijeća u predmetu *Osman protiv Ujedinjenog Kraljevstva*, od 28. oktobra 1998, br. 23452/94, st. 116.

23 Vidi pomenutu presudu u predmetu *Dodov*, fusnota 4, st. 81.

24 Vidi pomenutu presudu u predmetu *Osman protiv Ujedinjenog Kraljevstva*, st. 116.

25 Vidi, između ostalog, presudu u predmetu *Paposhvili protiv Belgije*, od 15. decembra 2016, predstavka br. 41738/10.

stanovništvo u cilju usporavanja pandemije a time i zaštite osnovnih prava zajamčenih EKLJP. Bez prava na život, sva ostala prava, uključujući ona koje smo već pomenuli, uvijek su ograničena.

Nesumnjivo legitimni cilj zaštite ljudi od COVIDA-19 a priori opravdava mjere koje posljednjih dana utiču na naš život²⁶. Nekoliko evropskih država je preduzelo zakonske i pravosudne mjere kao odgovor na situaciju, a u skladu s domaćim i međunarodnim pravom.²⁷ Kako bi te mjere bile saglasne sa EKLJP, one moraju da budu propisane zakonima koji ispunjavaju uslov vezan za „kvalitet zakona“, moraju da budu biti precizne i dostupne kako bi ljudi mogli da regulišu svoje ponašanje, po potrebi uz pravnu pomoć, a moraju i da budu srazmjerne zakonitom cilju čijem se ostvarenju teži.

Prema članu 15. EKLJP, sve države mogu da preduzmu mjere kojima odstupaju od svojih obaveza po ovoj konvenciji u doba rata ili druge javne opasnosti koja prijete opstanku nacije.²⁸ Tokom pandemije COVIDA-19, kao i u drugim vanrednim situacijama kada države smatraju da moraju da primijene mjere derogacije,²⁹ tijela u Strazburu u obzir uzimaju obavezu evropskih vlasti da štite opstanak nacije i život svojih građana³⁰. Međutim, jedan broj Visokih strana ugovornica³¹ čak i u kontekstu trenutne situacije smatra nužnim da odstupi od odredbi Konvencije shodno članu 15.

Odstupanje shodno članu 15. državama ne daje za pravo da rade šta im se prohtije³². One nisu u potpunosti oslobođene svojih obaveza iz EKLJP, kao ni dužnosti da štite navedena prava i slobode koliko god mogu u datoj situaciji. Članom 15. se državama daje mogućnost da odstupe od svojih obaveza iz određenog člana samo u najnužnijoj mjeri koju iziskuje hitnost situacije i

26 Vidi Rezoluciju 2003/29 Komisije za ljudska prava „Pristup lijekovima u kontekstu pandemije, poput HIV/ AIDS, tuberkuloze i malarije”, Thomais Douraki “*La Convention européenne des droits de l’homme et ledroit à la liberté de certains malades et marginaux*” Paris, LGDJ, 1986, Yamin, “*Not Just a Tragedy: Access to Medications as a Right Under International Law*”, 21 Boston University International Law Journal (2003), 22 April 2003, M. Afroukh, « *L’émergence d’un droit à la sécurité des personnes dans la jurisprudence de la Cour EDH* », RDP 2015/1, str. 139.

27 U Italiji su mjere zasnovane na odredbama italijanskog Ustava, a Vlada je usvojila naredbe i uredbe u skladu sa zakonom, a sa legitimnim ciljem zaštite javnog zdravlja od pandemije COVIDA-19. Francuski *Conseil d’État* je 22. marta 2020. prihvatio zahtjev Unije mladih doktora i naložio premijeru da usvoji mjere potpunog zatvaranja. Vidi, na primjer, <https://www.conseil-etat.fr/ressources/decisions-contentieuses/dernieres-decisions-importantes/conseil-d-etat-22-mars-2020-demande-de-confinement-total>.

28 Vidi takođe član 4. Međunarodnog pakta o građanskim i političkim pravima (PGP).

29 Vidi na primjer, presude u predmetima *Lawless protiv Irske* (br. 3) od 1. jula 1961, predstavka br. 332/57; i *Irska protiv Ujedinjenog Kraljevstva* od 18. januara 1978, predstavka br. 5310/71.

30 Vidi presude u predmetima *Klass i drugi protiv Nemačke* od 6. septembra 1978, predstavka br. 5029/71, *Brogan i drugi protiv Ujedinjenog Kraljevstva* od 29. novembra 1988, predstavke br. 11209/84, 11234/84, 11266/84, 11386/85, itd.

31 Do 26. marta 2020. su tu mogućnost iskoristile sljedeće Visoke strane ugovornice: Albanija, Estonija, Gruzija, Jermenija, Letonija, Moldavija, Rumunija, San Marino, Severna Makedonija i Srbija. Vidi https://www.coe.int/en/web/conventions/full-list/-/conventions/treaty/005/declarations?p_auth=ZOthTQdh.

32 Vidi izvještaj Evropske komisije za ljudska prava o predmetu *Danska, Norveška, Švedska i Holandija protiv Grčke* („Grčki predmet“) od 5. novembra 1969.

samo ako mjere koje preduzima nisu u neskladu s njenim ostalim obavezama prema međunarodnom pravu³³.

Generalna sekretarka Savjeta Evrope je 7. aprila 2020. državama članicama izdala smjernice o poštovanju ljudskih prava, demokratije i vladavine prava tokom krize izazvane virusom COVID-19³⁴.

U ovoj situaciji bi Rezolucija br. 1536 (2007) Parlamentarne skupštine Savjeta Evrope o HIV/AIDS u Evropi mogla da pruži korisne smjernice o postupanju tokom pandemije COVIDA-19. U toj se rezoluciji navodi sljedeće:

„9. Naglašavajući da pandemija HIV/AIDS predstavlja hitno pitanje na medicinskom, društvenom i ekonomskom nivou, skupština poziva parlamente i vlade Savjeta Evrope da:

9.1. obezbijede da su u njihovim zakonima, politikama i praksi poštuju ljudska prava u kontekstu HIV/AIDS, naročito pravo na obrazovanje, rad, privatnost, zaštitu i pristup prevenciji, liječenju, njezi i podršci;”

Ovi i ostali dokumenti pružaju državama Zapadnog Balkana korisne mehanizme za izlaženje na kraj s trenutnom situacijom uz poštovanje njihovih međunarodnih obaveza i nacionalnih standarda.

Premda je uobičajeni rad parlamenata širom Evrope narušen, zemlje preduzimaju mjere kako bi se prilagodile situaciji. Na primjer, britanski Parlament svoje funkcije tokom zasjedanja vrši elektronskim putem, posredstvom djelimično onlajn virtuelnog parlamenta. Evropski parlament je već privremeno uveo elektronsko glasanje, a sastanke održava putem videokonferencija.³⁵ Takvi postupci pokazuju da parlamenti ne moraju biti spriječeni da vrše svoju ustavnu funkciju i razmatraju zakonodavstvo zbog virusa COVID-19. Mjere koje se preduzimaju kao odgovor na velike katastrofe i pandemije, kao što je COVID-19, u suštini potpadaju pod nadležnost izvršnih vlasti i možda nije realno od parlamenata iziskivati da usvajaju propise usred pandemije u kojoj broj zaraženih eksponencijalno raste iz dana u dan. Ostaje, međutim, pitanje da li već postoji zakonodavni okvir kojim se izvršne vlasti ovlašćuju da izdaju izvršne naloge i u kojoj mjeri i kako one poštuju taj okvir.

33 Pored presuda u pomenutim predmetima *Lawless protiv Irske* i *Irska protiv Ujedinjenog Kraljevstva*, više o srazmjernosti mjera može se naći i u presudama u predmetima *Brannigan i McBride protiv Ujedinjenog Kraljevstva* od 26. maja 1993, predstavke br. 14553/89 i 14554/89; *Aksoy protiv Turske* od 18. decembra 1996, predstavka br. 21987/93 i u nedavnim presudama u predmetima *Şahin Alpay protiv Turske* i *Mehmet Hasan Altan protiv Turske* od 20. marta 2018, predstavke br. 16538/17 i 13237/17.

34 Dostupne na <https://www.coe.int/en/web/portal/-/coronavirus-guidance-to-governments-on-respecting-human-rights-democracy-and-the-rule-of-law>.

35 Vidi saopštenje britanskog Parlamentarnog zajedničkog komiteta za ljudska prava: “COVID-19 response scrutinised to ensure human rights are upheld - 19 March 2020” dostupno na <https://committees.parliament.uk/committee/93/human-rights-joint-committee/news/145641/covid19-response-scrutinised-to-ensure-human-rights-are-upheld/>.

Stoga parlamenti i u ovim okolnostima igraju ključnu ulogu u obezbjeđivanju usklađenosti ovih vanrednih restriktivnih mjera s načelima zakonitosti i srazmjernosti.

Konačno, čak i kada su restriktivne mjere zaštite javnog zdravlja uvedene pod neophodnim zakonodavnim nadzorom, one i dalje mogu dovesti do nesrazmjernih i bespotrebnih ograničenja pojedinih ljudskih prava ako upravna tijela zadužena za izvršenje tih mjera postupaju s nepotrebnom okrutnošću i opresivnim žarom. U takvim situacijama bi institucija ombudsmana mogla da igra ključnu ulogu u usmjeravanju upravnih tijela u obavljanju njihovih teških zadataka u ovim vanrednim okolnostima i u obezbjeđivanju da ona svoje uloge ispunjavaju u skladu s potrebnim standardima tokom trenutne krize.

Zaključak

Države imaju jasnu, premda tešku, obavezu da utvrde efekte ovih mjera karantina, izolacije i socijalnog distanciranja na cjelokupan dijapazon raznih prava zajamčenih EKLJP. Ovoj neophodnoj dužnosti se može pristupiti iz dvije perspektive.

Zaštita života i zdravlja ljudi prvi je prioritet s kojim se države Zapadnog Balkana suočavaju usred ovog ogromnog izazova. Ovaj prioritet je povezan s obavezama država iz EKLJP da preduzimaju sve mjere koje se od njih osnovano mogu očekivati kako bi zaštitile i pružale usluge, naročito pomoć, ljudima čije se zdravlje nalazi u većoj opasnosti zbog pandemije. Države su istovremeno dužne da pažljivo procjenjuju svoje zadiranje u prava i slobode svojih građana i da ograniče efekte tog zadiranja samo na mjeru u kojoj je ono neophodno i samo dok to zadiranje iziskuje vanredna situacija izazvana pandemijom COVIDA-19³⁶.

Drugo, države imaju jasnu procesnu obavezu da poštuju nacionalne zakonodavne postupke koji se odnose na vanredne situacije kako bi svaka mjera mogla da bude podvrgnuta nadzoru demokratski izabраниh tijela i sudova. Nadzor nad nekom restriktivnom mjerom od strane nacionalnih pravosudnih organa najbolja je garancija da je ona efikasna i srazmjerna u svakoj konkretnoj situaciji³⁷.

Kada ova vanredna situacija prođe, moguće je da će treća perspektiva dobijati

³⁶ Njihove međunarodne obaveze i mogućnost opravdavanja svojih mjera posredstvom postupka odstupanja iz člana 15. EKLJP i člana 4. PGP, budući da je derogacija dozvoljena samo u mjeri u kojoj to situacija iziskuje.

³⁷ Vidi odluku Ustavnog suda Kosova br. 01/15 od 23. marta 2020. i odluku Ustavnog suda Bosne i Hercegovine br. AP 1217/20 od 22. aprila 2020.

na značaju. Za svakom krizom, koje god ona vrste bila, slijedi faza „pouka“. Tada će se nesumnjivo odvijati rasprave o doktrini pozitivnih obaveza prema EKLJP, naročito članovima 2, 3. i 8. Postavljaju se pitanja da li su vlade preduzele sve mjere predostrožnosti kako bi suzbile širenje pandemije COVIDA-19 na svojoj teritoriji i da li su osnovano mogle i da li je trebalo da učine više, posebno imajući u vidu njihovu upoznatost sa situacijom s epidemijom COVIDA-19 u Kini početkom godine.

Za sada, a s obzirom na hitnost situacije, obaveze država iz EKLJP odnose se na zakonitost, neophodnost i srazmjernost usvojenih ograničenja, uključujući pozitivne mjere za zaštitu naročito ugroženih ljudi. Postoji očigledna potreba da se ostvari ravnoteža između *kolektivne zaštite i zaštite pojedinačnih prava* pri čemu potonja ne treba da budu žrtvovana prilikom ostvarivanja te ravnoteže. EKLJP i svi mehanizmi koji upućuju na praksu Suda u Strazburu predstavljaju odličan vodič u ovoj teškoj situaciji. Postupajući u skladu sa EKLJP možemo da osiguramo da nikad ne podrijemo naš kolektivni cilj da poštujemo i štitimo ljudska prava, bez obzira na izazove s kojim se susreće čovječanstvo.