

DATUM: 19.10.2020.		
BR. AKTA	PRILOG	ARH. ZNAK
598	1	8



Република Србија
УСТАВНИ СУД
Број: IУо - 45/2020
15.10. 2020. године
Београд

Уставни суд, у саставу: председник Снежана Марковић и судије Гордана Ајншпилер Поповић, Лидија Ђукић, Тајјана Ђуркић, Весна Илић Прелић, др Драгана Коларић, др Тамаш Корхеџ (Korhecz Tamás), Мирослав Николић, др Владан Петров, др Наташа Плавшић, др Јован Ђирић, др Милан Шкулић и др Тијана Шурлан, на основу члана 167. став 1. тач 1. и 3. Устава Републике Србије, на седници одржаној 17. септембра 2020. године, донео је

ОДЛУКУ

1. Утврђује се да одредбе члана 4в став 6, члана 4г став 6. и члана 4д став 2. Уредбе о мерама за време ванредног стања („Службени гласник РС“, бр. 31/20, 36/20, 38/20, 39/20, 43/20, 47/20, 49/20, 53/20, 56/20, 57/20, 58/20 и 60/20) и члана 2. Уредбе о прекршају за кршење Наредбе министра унутрашњих послова о ограничењу и забрани кретања лица на територији Републике Србије („Службени гласник РС“, број 39/20), у делу који гласи: „без обзира на забрану из члана 8. став 3. Закона о прекршајима („Службени гласник РС“, бр. 65/13, 13/16 и 98/16 –УС)“, нису у време важења биле у сагласности са Уставом и потврђеним међународним уговором.
2. Обуставља се поступак за утврђивање неуставности и незаконитости одредаба чл. 1а, 2. и 3. Уредбе о мерама за време ванредног стања из тачке 1.
3. Обуставља се поступак за утврђивање неуставности Наредбе о ограничењу и забрани кретања лица на територији Републике Србије („Службени гласник РС“, бр. 34/20, 39/20, 40/20, 46/20 и 50/20).
4. Одбацују се захтеви за обуставу извршења појединачних аката и радњи предузетих на основу оспорених одредаба аката из тач. 1. до 3.

Образложење

I

Уставном суду је поднето више иницијатива за покретање поступка за оцену уставности и законитости аката наведених у изреци. У погледу оспоравања одредаба члана 2. и члана 3. став 1. Уредбе о мерама за време ванредног стања, подносиоци иницијатива истичу да је за време ванредног стања, а у случају да Народна скупштина не може да се састане, Уставом утврђено овлашћење да Влада, уз супотпис председника Републике,

прописује мере којима се одступа од људских и мањинских права (члан 200. став 6. Устава), па стога то не може ниједним актом Владе, као ни актом председника Републике бити делегирано на министарства као део државне управе. Подносиоци иницијатива указују да наведено овлашћење представља изузетак од правила да мере одступања од људских и мањинских права у ратном и ванредном стању прописује Народна скупштина (члан 200. став 5. Устава), већином гласова свих народних посланика (члан 105. став 2. тачка 3. Устава), па се као таква мора уско тумачити. Сагласно наведеном, подносиоци иницијатива сматрају да оспореним одредбама члана 2. и члана 3. став 1. Уредбе Влада није сагласно Уставу прописала конкретне мере одступања од људских и мањинских права зајемчених Уставом у обиму у којем је то неопходно, већ је овим одредбама овластила један орган државне управе (Министарство унутрашњих послова) да, уз сагласност другог органа државне управе (Министарства здравља), то сâм учини својом одлуком (наредбом) у погледу права на слободу и безбедност личности и слободу кретања, зајемчених чланом 27. став 1. и чланом 39. ст. 1. и 2. Устава. Како је на основу овлашћења из члана 2. Уредбе о мерама за време ванредног стања, министар унутрашњих послова, уз сагласност министра здравља, 18. марта 2020. године донео Наредбу о ограничењу и забрани кретања лица на територији Републике Србије, то подносиоци иницијатива оспоравају и овај акт у целини, сматрајући да, сагласно члану 200. став 6. Устава, за време ванредног стања, уколико Народна скупштина не може да се састане, једино Влада, уз супотпис председника Републике, може прописивати мере којима се одступа од људских и мањинских права.

Поводом оспоравања члана 2. Уредбе о прекршају за кршење Наредбе министра унутрашњих послова о ограничењу и забрани кретања лица на територији Републике Србије и члана 4д став 2. Уредбе о мерама за време ванредног стања, подносиоци иницијатива истичу да се овим идентичним правним решењима дозвољава одступање од забране из члана 8. став 3. Закона о прекршајима, односно вођење прекршајног поступка и кажњавање за прописане прекршаје из члана 1. Уредбе о прекршају за кршење Наредбе министра унутрашњих послова о ограничењу и забрани кретања лица на територији Републике Србије, односно чл. 1а и 1б Уредбе о мерама за време ванредног стања, лица која су у кривичном поступку правноснажно оглашена кривим за кривично дело из члана 248. Кривичног законика, чија законска обележја, нарочито у погледу радње извршења, у потпуности обухватају и обележја наведених прекршаја. Како је чланом 202. став 4. Устава утврђено да мере одступања од људских и мањинских права зајемчених Уставом, по проглашењу ванредног или ратног стања, ни у ком случају нису дозвољене у погледу, између осталог, и права зајемченог чланом 34. Устава (правна сигурност у казненом праву), чији састани део јесте и уставноправни принцип *ne bis in idem*, то подносиоци иницијатива сматрају да су предвиђеним решењима из обе оспорене уредбе, супротно одредби члана 200. став 4. Устава, прописане мере одступања од Уставом утврђене забране гоњења и кажњавања лица за било које кажњиво дело за које је правноснажном пресудом ослобођен или осуђен или за које је оптужба правноснажно одбијена или поступак правноснажно обустављен. Из истих разлога, подносиоци иницијатива сматрају да оспорена решења из уредби нису у сагласности ни са чланом 4. Протокола 7 уз Европску конвенцију о заштити људских права и основних слобода, јер се овај члан, којим је гарантовано право да се не буде суђен или кажњен двапут у истој ствари, не може ставити ван снаге на основу члана 15. наведене Конвенције, тј.

у доба рата или друге јавне опасности која прети опстанку нације. Полазећи од наведеног, подносиоци иницијатива сматрају да оспорене одредбе наведених уредби нису у сагласности ни са одредбом члана 16. став 2. Устава, којом је утврђено да су потврђени међународни уговори саставни део правног поретка Републике Србије и да се непосредно примењују.

У погледу мере о ограничењу и забрани кретања лица на територији Републике Србије за време ванредног стања, која је најпре била прописана наредбом министра унутрашњих послова (уз сагласност министра здравља), а након 4. априла 2020. године уредбом Владе, уз супотпис председника Републике, поједини подносиоци иницијатива оспоравају наведену меру која се односила на лица са навршених 65 и више година живота, сматрајући да се предвиђеним решењем (забраном целодневног кретања, осим једном недељно у ограниченом временском периоду ради куповине намирница) врши дискриминација лица по старосној доби у погледу забране кретања, без медицинског оправдања, што је у супротности са начелом забране дискриминације из члана 21. Устава. Поједини подносиоци иницијатива сматрају да оваква мера забране кретања у ствари представља лишење слободе наведене категорије лица, чиме се крше одредбе чл. 27. и 29. Устава, као и члана 36. Устава, имајући у виду да им није било омогућено да поднесу било које правно средство надлежном суду против мере којом се дерогира њихово право слободе кретања. У једној од поднетих иницијатива којом се оспорава забрана кретања лицима старијим од 65 и више година живота, наводи се да је тиме „адвокатима старијим од 65 година онемогућено да обављају регистровану делатност, јер им је забрањено целодневно кретање, осим петком од 04-07 часова, када им је допуштено да иду у пазар“.

Једном од иницијатива оспоравају се одредбе члана 3. ст. 2. и 3. Уредбе о мерама за време ванредног стања, јер подносилац иницијативе сматра да су предвиђеним решењима из оспорених одредаба Уредбе избеглице, тражиоци азила и мигранти који бораве у прихватним центрима и центрима за азил незаконито, арбитрерно и колективно лишени слободе, што је супротно одредбама чл. 20. и 27. и члана 29. став 2. Устава, и то на основу дискриминаторних критеријума (супротно члану 21. и члану 202. став 2. Устава) и без могућности да у односу на прописано ограничење остваре судску заштиту, сагласно члану 22. Устава.

У погледу забране кретања свим лицима за време Ускршњих празника (од 17. априла од 17 часова до 21. априла до 05 часова), поједини подносиоци иницијатива сматрају да је оваквим решењем повређено њихово право на слободу вероисповести утврђено чланом 43. Устава, имајући у виду да нису могли да присуствују Ускршњим верским службама и обаве чин причешћа, као и да су на тај начин православни верници дискриминисани по основу вероисповести, што је супротно члану 21. Устава.

Уставном суду поднето је и шест идентичних иницијатива у којима се указује да Наредбом министра унутрашњих послова о ограничењу и забрани кретања лица на територији Републике Србије није предвиђено посебно време када у току трајања забране кретања власници могу извести своје кућне љубимце у шетњу, чиме се директно угрожава добробит и здравље животиња.

У одговору Министарства унутрашњих послова, поводом оспоравања Наредбе коју је донео министар унутрашњих послова уз сагласност министра здравља, истиче се да је одредбама чл. 2. и 3. Уредбе о мерама за време ванредног стања Влада, уз супотпис председника Републике, прописала

конкретне мере као што су ограничење или забрана кретања, затварање свих прилаза отвореном простору или објекту и онемогућавање напуштања тог простора или објекта без посебног одобрења, као и обавезан боравак одређеним лицима или групама лица на одређеном простору и одређеним објектима, а да је активирање ових мера препуштено надлежним министарствима, у складу са епидемиолошком ситуацијом и препорукама надлежних државних органа и тела. Стога, доносилац оспореног акта сматра да се у конкретном случају не ради о делегирању надлежности Владе на органе државне управе, јер је Влада уредила према Уставу мере одступања од зајемчених људских права установљавајући и мере и њихов легитимни циљ и круг субјеката на којима се оне имају применити према критеријумима који су пре свега везани за ефикасно спречавање ширења заразне болести, док се активирање тих мера, њихова оперативна примена на терену у датим оквирима само препушта надлежним органима који и иначе извршавају законе и друге прописе у тим областима. С тим у вези, доносилац оспореног акта истиче да се посебно треба осврнути на угао посматрања иницијатора који сагледавају ситуацију искључиво са формалног становишта, не увиђајући заправо да се фактички радило о ситуацији где се држава суочила са ширењем заразне болести о којој и сада не постоји у довољној мери потребан број података, информација и научно и здравствено потврђених и потпуно релевантних чињеница, чак ни у најразвијенијим земљама света, па чак да и те земље имају различите приступе и методе у борби против ове непознате болести.

У одговору се даље наводи да, како су предузимане мере, у истом реалном времену прикупљани су и релевантни подаци од значаја за сузбијање болести на основу насталих искустава наших здравствених организација и служби, на основу међународне сарадње и помоћи, што је подразумевало и прецизније сагледавање посебно угрожених категорија становништва, хроничних болести које посредно доводе до нежељених исхода болести и др. Полазећи од наведеног, доносилац оспореног акта истиче да је Наредба имала за циљ и да у примени најефикаснијег поступка овакве категорије становништва буду прецизније одређене, и то у оквирима мера које су дате Уредбом на основу које је оспорена Наредба и донета, а све у оквиру разумног циља да се што ефикасније заштите животи грађана.

Донсилац оспорене Наредбе даље истиче да како се фактички епидемиолошка ситуација стабилизовала, постала предвидљивија, она је сама по себи омогућила да се мере дају у оквиру који је у каснијим фазама мање био подложен изменама, па су све потребне конкретизације за поступање дате Наредбом инкорпориране у Уредбу, јер је опредељење Владе било да, поштујући примарни положај Народне скупштине у одлучивању по овом питању, чак и конкретизација поступања из Наредбе министра унутрашњих послова, донете на основу Уредбе о мерама за време ванредног стања, буде инкорпорирана у ту исту Уредбу, да би се пружила могућност да и то буде потврђено од стране Народне скупштине, што у потпуности поштује положај Народне скупштине у датој ситуацији. Поред наведеног, у одговору се истиче да је свака мера донета од стране министра унутрашњих послова, донета уз претходну сагласност Владе, а не самостално, јер су предлози адекватних аката били сваки пут предмет разматрања на седницама Владе, а сами акти доношени тек након добијене сагласности. Стога, доносилац оспорене Наредбе сматра да, будући да је основ за примену мера од стране министра садржан у Уредби, Влада је заједно са председником Републике задржала апсолутно право

контроле употребе датог овлашћења и у сваком моменту право одлучивања о примени мере могла је одузети уколико би оно било коришћено супротно ставу и одлукама свих релевантних државних институција и тела. На крају, доносилац оспорене Наредбе указује да је у овом конкретном случају потребно узети у обзир системски правни оквир Републике Србије који уређује заштиту становништва од заразних болести, имајући у виду да Закон о заштити становништва од заразних болести, у чл. 52. и 53. прописује да министар здравља под одређеним условима може наредити: забрану кретања становништва, односно ограничења кретања становништва у подручју захваћеном одређеном заразном болешћу, односно епидемијом те заразне болести, као и да забрани или ограничи путовања. У одговору се закључује да је исто учињено и оспореном Наредбом – у истом циљу и на исти начин, само је овлашћење за такву меру припало министру унутрашњих послова, али уз претходно добијену сагласност министра здравља.

У погледу већег броја иницијатива којима се Наредба оспорава у погледу заштите добробити животиња, у одговору се најпре истиче да добробит животиња није препозната као уставна категорија, већ је заштићена законом и потврђеним међународним уговором. Изменама и допунама оспорене Наредбе установљено је право власника кућних љубимаца да у време прописане забране кретања, могу изводити своје кућне љубимце напоље у одређеном временском интервалу, чији боравак је био просторно и временски ограничен. На тај начин је министарство унутрашњих послова, као и Влада и све надлежне институције, водило рачуна о добробити животиња које се држе као кућни љубимци, те су ограничења у том погледу сведена на минимум (како се епидемиолошка ситуација поправљала) који је оцењен као неопходан за постизање сврхе увођења ограничења кретања и смањења социјалних контаката. У прилог наведеном, истиче се да је приликом допуна Уредбе о мерама за време ванредног стања („Службени гласник РС“, број 53/20), када су мере ограничења кретања прешле у наведени акт и Наредба стављена ван снаге, изузетак од забране кретања за власнике кућних љубимаца задржан и наставио је да егзистира у том правном акту до његовог стављања ван снаге укидањем ванредног стања.

Поводом навода једног од подносилаца иницијатива да је оспореном Наредбом било онемогућено „адвокатима старијим од 65 година да обављају своју регистровану делатност због прописане целодневне забране кретања“, у одговору се наводи да је оспореном Наредбом било прописано да се забрана кретања не односи, између осталих, на лица којима Министарство унутрашњих послова изда дозволу кретања, јер је у периоду ванредног стања и у време важења прописаних ограничења и забрана кретања, велики број послодаваца и предузетника наставио да обавља своју делатност у пуном или смањеном обиму.

У одговору Владе, поводом оспоравања одредаба чл. 2. и 3. Уредбе о мерама за време ванредног стања, Влада је изнела идентичну аргументацију као што је то учињено и у одговору Министарства унутрашњих послова поводом овлашћења за доношење оспорене Наредбе.

Поводом оспоравања члана 1а Уредбе у погледу забране кретања за време Ускршњих празника у Републици Србији, у одговору се наводи да се одредбе члана 43. ст. 2. и 3. Устава, на чију повреду се позивају подносиоци иницијатива, не могу применити у овом случају, будући да Устав прописује посебан режим ограничења људских права и слобода у условима проглашеног

ванредног стања. Одредбом члана 1а Уредбе није ограничена слобода вероисповести из члана 43. Устава, нити је то био циљ и сврха њеног доношења, јер је уведено ограничење односило на слободу кретања и окупљања, у циљу заштите живота и здравља становништва Републике Србија, док грађанима није оспорено да слободно испољавају своју веру и убеђење вероисповедања, само у овом случају, без могућности једног њеног вида испољавања – окупљања у циљу присуствовања верским обредима или другим врстама заједничког обележавања ускршњих празника. У погледу оспоравања пропорционалности предвиђених мера, у одговору се истиче да се приликом доношења одлука о мерама које је доносила у циљу сузбијања и спречавања ширења заразне болести COVID-19, Влада искључиво руководила званичним ставовима Кризног штаба за сузбијање ове заразне болести и надлежних државних органа.

У погледу оспоравања одредба члана 3. ст. 2. и 3. Уредбе, у одговору се наводи да је у тренутку док се одлучивало о статусу тражилаца азила и миграната који су били смештени у центрима за азил, односно другим објектима одређеним за смештај странаца у Републици Србији било проглашено ванредно стање и донета Одлука о затварању граничних прелаза, те је стога циљ оспорене Уредбе и био да се спречи њихово неконтролисано кретање, а све у намери да се спречи ширење заразне болести COVID-19 и иста, у складу са Законом о заштити становништва од заразних болести, сузбије адекватним мерама. Услед уведеног ванредног стања и мера за сузбијање пандемије ове болести, није било могуће применити Правилник о кућном реду у центру за азил и другом објекту за смештај тражилаца азила („Службени гласник РС“, број 96/18), јер су истим предвиђена и кретања ове категорије лица ван центара за азил и других објеката одређених за смештај тражилаца азила, као и посете тим лицима, па би се одржавањем социјалних контаката ових лица ван центара за азил, а које би у том случају свакако требало пратити, заразна болест потенцијално највероватније ширила, а не би се сузбијала. Влада сматра да, имајући у виду да је одредбама члана 3. Уредбе прописано привремено ограничење кретања тражилаца азила и ирегуларних миграната смештених у центре за азил и прихватне центре у Републици Србији и успостављање појачаног надзора и обезбеђења тих објеката, као и да ће овим лицима изузетно и у оправданим случајевима (одлазак код лекара и сл.) бити омогућено напуштање центра уз посебно одобрење Комесаријата за избеглице и миграције Републике Србије, наведена лица нису лишена слободе, већ им је, како и сама Уредба у члану 3. предвиђа, привремено ограничено кретање. Наиме, лицима лишеним слободе не би било омогућено да напусте притворске јединице, као што је то било омогућено тражиоцима азила, односно мигрантима и избеглицама смештеним у центрима за азил и прихватним центрима у нашој земљи. У одговору се закључује да како ова лица нису лишена слободе, као и да им није изречена казна која обухвата лишење слободе, то оспореним одредбама члана 3. Уредбе нису повређени члан 27, као ни члан 29. став 2. Устава. У погледу навода подносиоца иницијативе о постојању дискриминације ове категорије лица, у одговору се истиче да је претежнији интерес у конкретном случају интерес заштите целокупног становништва на територији Републике Србије од заразне болести COVID-19, укључујући и заштиту ове категорије лица (тражилаца азила, односно избеглица и миграната), у односу на интерес њихове потпуне слободе и кретања ван тих објеката, па стога ова лица нису дискриминисана у односу на остале категорије становништва Републике Србије. Напомиње се да се њихова слобода кретања и у редовном стању остварује у

складу са прописима којима се регулише област азила, односно у складу са установљеним правилима.

Поводом оспоравања одредбе члана 4д став 2. Уредбе о мерама за време ванредног стања и Уредбе о прекршају за кршење Наредбе министра унутрашњих послова о ограничењу и забрани кретања лица на територији Републике Србије, у одговору се наводи да је неспорно да кршење забране кретања из чл. 1а и 1б Уредбе о мерама за време ванредног стања и Наредбе министра унутрашњих послова, садржи обележја кривичног дела Непоступање по здравственим прописима за време епидемије из члана 248. Кривичног законика. Међутим, имајући у виду здравствену ситуацију у Републици Србији у време ванредног стања проглашеног ради сузбијања и заштите становништва од заразне болести COVID-19, Влада је у складу са својим уставним овлашћенима (члан 200. став 6. Устава и члан 35. став 2. Закона о прекршајима), уз супотпис председника Републике, донела уредбе којима утврђени прекршаји за кршење прописаних забрана кретања, који су имали обележја кривичног дела из члана 248. Кривичног законика. У одговору се даље истиче да је на тај начин, а из разлога спречавања ширења заразне болести, омогућено да се за исто забрањено понашање може водити и прекршајни и кривични поступак, што је учињено из разлога што је прекршајни поступак бржи и ефикаснији од кривичног поступка, па се тиме постиже веће поштовање забране кретања, а такође се поступак завршава у краћем временском трајању чиме се смањује ризик од заражавања за окривљење, носиоце правосудних функција и службених лица. Овакво решење, да се за исто дело могу истовремено водити два казнена поступка (кривични и прекршајни), није супротно постојећим законским решењима, а нарочито члану 63. став 3. Кривичног законика који прописује да се затвор или новчана казна коју је осуђени издржао, односно платио за прекршај урачунава у казну изречену за кривично дело чија обележја обухватају и обележја прекршаја. Оно што је чланом 34. став 3. Устава забрањено, према наводима доносиоца оспорених аката, јесте да једно лице може бити два или више пута осуђено за исто дело, а оспорене одредбе не садрже одступања од такве забране, јер је оспореним одредбама прописано да се за прекршај из уредбе може покренути и довршити прекршајни поступак и у случају да је против учиниоца покренут или је у току кривични поступак, али ни у ком случају не даје могућност, нити је то прописано да се против окривљеног води прекршајни поступак ако је правноснажно осуђен за кривично дело које обухвата обележје тог прекршаја. Поред наведеног, наводи се да је предвиђено решење повољније по учиниоца, будући да је казна за прекршај нижа од казне за кривично дело из члана 248. Кривичног законика.

II

У спроведеном поступку Уставни суд је утврдио:

Због пандемије заразне болести COVID-19, председник Републике, председник Народне скупштине и председник Владе су, на основу члана 200. став 5. Устава, донели Одлуку о проглашењу ванредног стања („Службени гласник РС“, број 29/20). Ванредно стање на територији Републике Србије је проглашено 15. марта 2020. године и трајало је до 6. маја 2020. године, када је Народна скупштина донела Одлуку о укидању ванредног стања („Службени гласник РС“, број 65/20).

Дан након проглашења ванредног стања, тј. 16. марта 2020. године, Влада је уз супотпис председника Републике донела оспорену Уредбу о мерама за време ванредног стања („Службени гласник РС“, број 31/20), којом су прописане мере којима се одступа од Уставом зајемчених људских и мањинских права. Због потребе константног преиспитивања мера прописаних оспореном Уредбом за време трајања ванредног стања, наведени акт је мењан и допуњаван 12 пута, уредбама које су објављене у „Службеном гласнику Републике Србије“, бр. 36/20, 38/20, 39/20, 43/20, 47/20, 49/20, 53/20, 56/20, 57/20, 58/20 и 60/20, и то у правцу постепеног ублажавања прописаних мера којима се одступа од Уставом зајемчених људских и мањинских права, како се мењала ситуација у држави у погледу сузбијања штетних последица због пандемије заразне болести COVID-19.

Народна скупштина је потврдила оспорену Уредбу, на основу Закона о потврђивању уредаба које је Влада уз супотпис председника Републике донела за време ванредног стања („Службени гласник РС“, број 62/20), који је ступио на снагу 29. априла 2020. године. Након тога, Народна скупштина је, на седници одржаној 6. маја 2020. године донела Закон о важењу уредаба које је Влада уз супотпис председника Републике донела за време ванредног стања и које је Народна скупштина потврдила („Службени гласник РС“, број 65/20), којим су, између осталог, таксативно наведене уредбе донете за време ванредног стања које су престале да важе његовим окончањем. Тако је, на основу члана 2. став 1. тачка 1) овог закона, 6. маја 2020. године престала да важи Уредба о мерама за време ванредног стања.

Оспореним одредбама Уредбе о мерама за време ванредног стања било је прописано: да се ради сузбијања и спречавања ширења заразне болести COVID-19 и заштите становништва од те болести, за време ванредног стања забрањује кретање на јавним местима, односно ван станова, просторија и објеката за становање у стамбеним зградама и изван домаћинства (окућница) – 1) лицима са навршених 70 година – у насељеним местима до 5000 становника, изузев петком од 04 до 07 часова, ради куповине намирница, као и сваког дана у периоду од 18 часова до 01 час наредног дана, у трајању од 60 минута, у пречнику до 600 m удаљености од места пребивалишта, односно боравишта, 2) лицима са навршених 65 година – у насељеним местима преко 5000 становника, изузев петком од 04 до 07 часова, ради куповине намирница, као и сваког дана у периоду од 18 часова до 01 час наредног дана, у трајању од 60 минута, у пречнику до 600 m удаљености од места пребивалишта, односно боравишта и 3) лицима која нису навршила 65 година – од 18 до 05 часова радним данима, као и од петка од 18 часова до понедељка до 05 часова, да се изузетно од става 1. тачка 3) овог члана, за време ускршњих празника, лицима која нису навршила 65 година забрањује кретање од петка 17. априла од 17 часова до уторка 21. априла у 05 часова, као и за време првомајских празника, од четвртка 30. априла од 18 часова до понедељка 4. маја до 05 часова, с тим што је у том периоду, поред времена из става 4. овог члана, извођење кућних љубимаца дозвољено и у понедељак 20. априла и петак 1. маја од 08 до 10 часова, осим ако Влада посебном одлуком, у складу са епидемиолошком ситуацијом на дан 30 априла 2020. године, не одлучи друкчије, да се забрана из ст. 1. и 2. овог члана не односи на – 1) здравствене раднике – са лиценцом, 2) припаднике Министарства унутрашњих послова, Министарства одбране, Војске Србије и служби безбедности, који су на задатку, 3) лица којима Министарство унутрашњих послова изда дозволу за кретање, 4) чланове посаде теретних моторних возила,

теретних бродова, возопратно особље железничких возила, посаде и кабинско особље ваздухоплова, којима се обавља међународни превоз у друмском, железничком, водном и ваздушном саобраћају, 5) лица којима је неодољно потребна здравствена помоћ и највише два лица у пратњи тог лица; да је ради извођења кућних љубимаца, кретање, изузетно, у време забране, дозвољено лицима која нису навршила 65 година, у периоду од 23 часа до 01 час наредног дана, као и суботом и недељом од 08 до 10 часова, у трајању од 20 минута, највише до 200 m удаљености од места пребивалишта, односно боравишта, да се у време када је, у складу са ст. 1, 2. и 4. овог члана, излазак лица дозвољен, забрањује да се више од два лица заједно крећу или задржавају на јавном месту на отвореном простору, да се забрана из става 5. овог члана не односи на малолетну децу и њихове родитеље, односно старатеље и хранитеље, да се забрана кретања на јавним местима утврђена у овом члану не примењује на грађевинске раднике ангажоване на прописно пријављеним градилиштима нискоградње и високоградње, да је кретање у време забране дозвољено особама са развојним сметњама и аутизмом, искључиво у пратњи једне одрасле особе (једног родитеља или старатеља) највише до 200 m удаљености од места пребивалишта, односно боравишта, да се слепа, слабовида, глува или наглува лица, као и лица која се услед постојања сличних оштећења не могу кретати самостално, могу кретати у пратњи једног пратиоца, у време када је у складу са одредбама овог члана излазак лица дозвољен, да се забрана из става 1. тач. 1) и 2) овог члана не односи на лица која су изабрана, постављена или запослена у државном органу, органу аутономне покрајине или органу јединице локалне самоуправе ако је њихово присуство потребно за рад надлежних државних органа, органа аутономне покрајине или органа јединице локалне самоуправе и ако су примењене све превентивне мере које се односе на спречавање ширења заразне болести COVID-19 изазване вирусом SARS-CoV-2 (држање социјалне дистанце, дезинфекција и употреба заштитних средстава тј. маске и рукавица), да ће на захтев надлежног државног органа, органа аутономне покрајине или органа јединице локалне самоуправе Министарство унутрашњих послова тим лицима издати посебну дозволу за кретање, да се у зависности од епидемиолошке ситуације, забране, односно ограничења кретања прописана овим чланом, могу одлуком Владе ублажити и пре престанка ванредног стања (члан 1а); да Министарство унутрашњих послова, у сагласности са Министарством здравља, може привремено да ограничи или забрани кретање лицима на јавним местима, као и да нареди појединим лицима или групама лица која су заражена или се сумња да су заражена заразном болести COVID-19 да бораве на адреси свог пребивалишта, односно боравишта, са обавезом јављања надлежној здравственој установи, до отклањања сумње, односно до добијања резултата тестирања на присуство вируса SARS-CoV-2 (члан 2.); да Министарство унутрашњих послова може да нареди да се изврши затварање свих прилаза отвореном простору или објекту и онемогући напуштање тог простора или објекта без посебног одобрења, као и да нареди обавезан боравак одређеним лицима или групама лица на одређеном простору и одређеним објектима (прихватни центри за мигранте и сл.), да се у циљу спречавања неконтролисаног кретања лица која могу бити носиоци вируса и самовољног напуштања центара за азил и прихватних центара, привремено ограничава кретање тражилаца азила и ирегуларних миграната смештених у центре за азил и прихватне центре у Републици Србији и успоставља појачан надзор и обезбеђење тих објеката, да ће тражиоцима азила и ирегуларним

мигрантима, изузетно и у оправданим случајевима (одлазак код лекара или из других оправданих разлога), бити омогућено напуштање центара за азил и прихватних центара уз посебно одобрење Комесаријата за избеглице и миграције Републике Србије, које ће бити временски ограничено, у складу са разлогом због кога се издаје (члан 3.); да ће се новчаном казном од 50.000 до 150.000 динара казнити за прекршај лице које прекрши забрану из чл. 1а и 1б ове уредбе, да се за прекршај из става 1. овог члана може покренути и довршити прекршајни поступак, и у случају да је против учиниоца покренут или је у току кривични поступак за кривично дело које обухвата обележја тог прекршаја, без обзира на забрану из члана 8. став 3. Закона о прекршајима („Службени гласник РС”, бр. 65/13, 13/16 и 98/16 – УС) (члан 4д).

Други оспорени акт, Наредбу о ограничењу и забрани кретања лица на територији Републике Србије („Службени гласник РС”, број 34/20) донео је министар унутрашњих послова, уз сагласност министра здравља, 18. марта 2020. године. Овај акт је мењан и допуњаван четири пута, наредбама које су објављене у „Службеном гласнику Републике Србије”, бр. 39/20, 40/20, 46/20 и 50/20, а престао је да важи 9. априла 2020. године на основу члана 6. Одлуке о допунама Уредбе о мерама за време ванредног стања („Службени гласник РС”, број 53/20), када су питања која су била уређена оспореном Наредбом постала саставни део Уредбе о мерама за време ванредног стања, и то додавањем новог члана 1а Уредбе. Последњим важећим текстом оспорене Наредбе било је прописано: да се ради сузбијања и спречавања ширења заразне болести COVID-19 и заштите становништва од те болести, забрањује кретање на јавним местима, односно ван станова, просторија и објеката за становање у стамбеним зградама и изван домаћинства (окућница), и то – 1) лицима са навршених 65 и више година живота – у насељеним местима преко 5000 становника, 2) лицима са навршених 70 и више година живота – у насељеним местима до 5000 становника, а да се забрана из става 1. ове тачке не односи се на период суботом, од 04 до 07 часова (тачка 1.); да се забрањује свим лицима излазак ван станова, просторија и објеката за становање у стамбеним зградама и изван домаћинства (окућница), у времену од 17 до 05 часова радним данима, као и од 13 часова суботом до 05 часова понедељком, да је изузетно од става 1. ове тачке, дозвољено извођење кућних љубимаца у периоду од 23 часа до 01 час наредног дана, као и недељом у периоду од 08 до 10 часова, у трајању од 20 минута, највише до 200 m удаљености од места пребивалишта, односно боравишта, почев од 4. априла 2020. године, да се у време када је у складу са ст. 1. и 2. ове тачке излазак лица дозвољен, забрањује да се више од два лица заједно крећу или задржавају на јавном месту на отвореном простору, да се забрана из става 3. ове тачке не односи се на родитеље са малолетном децом (тачка 2.); да се забрањује кретање у свим парковима и јавним површинама намењеним за рекреацију и спорт, почев од 21. марта 2020. године, од 20 часова (тачка 2а); да се забрана из тач. 1. и 2. ове наредбе не односи на – 1) здравствене раднике – са лиценцом, 2) припаднике Министарства унутрашњих послова, Министарства одбране, служби безбедности и Војске Србије, који су на задатку, те 3) лица којима Министарство унутрашњих послова изда дозволу за кретање (тачка 3.); да се приликом одржавања сахрана забрањује присуство више од десет лица, уз обавезно поштовање међусобне удаљености присутних од 2 метра (тачка 3а); да се забрана из тач. 1. и 2. ове наредбе не односи ни на физичка лица којима је неодложно потребна здравствена помоћ и највише два лица у пратњи тог лица (тачка 4.); да се

забрана из тач. 1. и 2. ове наредбе не односи на домаће и стране држављане који су чланови посаде теретних моторних возила, теретних бродова, возопратно особље железничких возила, посаде и кабинско особље ваздухоплова, којима се обавља међународни превоз у друмском, железничком, водном и ваздушном саобраћају (тачка 4а); да ће се непоштовање забране из тач. 1. и 2. ове наредбе казнити за кривично дело у складу са Кривичним закоником, а за прекршај у складу са Уредбом о прекршају за кршење Наредбе министра унутрашњих послова о ограничењу и забрани кретања лица на територији Републике Србије (тачка 5.) и да ова наредба ступа на снагу даном објављивања у „Службеном гласнику Републике Србије (тачка 6.).

Трећи оспорени акт, Уредбу о прекршају за кршење Наредбе министра унутрашњих послова о ограничењу и забрани кретања лица на територији Републике Србије („Службени гласник РС“, број 39/20) донела је Влада, уз супотпис председника Републике, 21. марта 2020. године. Наведена Уредба је престала да важи 9. априла 2020. године, на основу члана 6. Одлуке о допунама Уредбе о мерама за време ванредног стања („Службени гласник РС“, број 53/20), када су питања која су била уређена оспореном Уредбом постала саставни део Уредбе о мерама за време ванредног стања, и то додавањем новог члана 4д Уредбе. Овом оспореном Уредбом било је прописано: да ће се лице које прекрши забрану из тач. 1. и 2. Наредбе о ограничењу и забрани кретања лица на територији Републике Србије („Службени гласник РС“, број 34/20), казнити за прекршај новчаном казном од 50.000 до 150.000 динара (члан 1.); да се за прекршај из члана 1. ове уредбе може покренути и довршити прекршајни поступак, и у случају да је против учиниоца покренут или је у току кривични поступак за кривично дело које обухвата обележја тог прекршаја, без обзира на забрану из члана 8. став 3. Закона о прекршајима („Службени гласник РС“, бр. 65/13, 13/16 и 98/16 – УС) (члан 2.); да ова уредба ступа на снагу даном објављивања у „Службеном гласнику Републике Србије“ (члан 3.). Народна скупштина је потврдила оспорену Уредбу на основу Закона о потврђивању уредаба које је Влада уз супотпис председника Републике донела за време ванредног стања („Службени гласник РС“, број 62/20), који је ступио на снагу 29. априла 2020. године.

Како су у току поступка пред Уставним судом сви оспорени акти престали да важе, Уставни суд је, сагласно одредби члана 168. став 5. Устава, приступио оцени уставности и законитости ових акта у време њиховог важења.

III

Уставом Републике Србије је утврђено: да је владавина права основна претпоставка Устава и да почива на неотуђивим људским правима; да се владавина права остварује слободним и непосредним изборима, уставним јемствима људских и мањинских права, поделом власти, независном судском влашћу и повиновањем власти Уставу и закону (члан 3.); да су општеприхваћена правила међународног права и потврђени међународни уговори саставни су део правног поретка Републике Србије и да се непосредно се примењују, да потврђени међународни уговори морају бити у складу с Уставом (члан 16. став 2.); да људска и мањинска права зајемчена Уставом могу законом бити ограничена ако ограничење допушта Устав, у сврхе ради којих га Устав допушта, у обиму неопходном да се уставна сврха ограничења задовољи у демократском друштву и без задирања у суштину зајемченог права (члан 20.

став 1.); да су пред Уставом и законом сви једнаки, да је забрањена свака дискриминација, непосредна или посредна, по било ком основу, а нарочито по основу расе, пола, националне припадности, друштвеног порекла, рођења, вероисповести, политичког или другог уверења, имовног стања, културе, језика, старости и психичког или физичког инвалидитета (члан 21. ст. 1. и 3.); да свако има право на личну слободу и безбедност, да је лишење слободе допуштено само из разлога и у поступку који су предвиђени законом (члан 27. став 1.); да нико не може бити гоњен ни кажњен за кривично дело за које је правноснажном пресудом ослобођен или осуђен или за које је оптужба правноснажно одбијена или поступак правноснажно обустављен, нити судска одлука може бити измењена на штету окривљеног у поступку по ванредном правном леку, да истим забранама подлеже вођење поступка за неко друго кажњиво дело (члан 34. став 4.); да свако има право да се слободно креће и настањује у Републици Србији, да је напусти и да се у њу врати, да се слобода кретања и настањивања и право да се напусти Република Србија могу ограничити законом, ако је то неопходно ради вођења кривичног поступка, заштите јавног реда и мира, спречавања ширења заразних болести или одбране Републике Србије (члан 39. ст. 1. и 2.); да је свако слободан да испољава своју веру или убеђење вероисповедања, обављањем верских обреда, похађањем верске службе или наставе, појединачно или у заједници с другима, као и да приватно или јавно изнесе своја верска уверења, да се слобода испољавања вере или уверења може ограничити законом, само ако је то неопходно у демократском друштву, ради заштите живота и здравља људи, морала демократског друштва, слобода и права грађана зајемчених Уставом, јавне безбедности и јавног реда или ради спречавања изазивања или подстицања верске, националне или расне мржње (члан 43. ст. 3. и 4.); да је мирно окупљање грађана слободно, да се слобода окупљања може законом ограничити само ако је то неопходно ради заштите јавног здравља, морала, права других или безбедности Републике Србије (члан 54. ст. 1. и 4.); да свако има право на заштиту свог физичког и психичког здравља (члан 68. став 1.); да Република Србија уређује и обезбеђује, између осталог, одбрану и безбедност Републике Србије и њених грађана, мере за случај ванредног стања (члан 97. тачка 4.); да Народна скупштина одлучује о рату и миру и проглашава ратно и ванредно стање (члан 99. став 1. тачка 5.); да већином гласова свих народних посланика Народна скупштина проглашава и укида ванредно стање и прописује мере одступања од људских и мањинских права у ратном и ванредном стању (члан 105. став 2. тач. 2. и 3.); да је државна управа самостална, везана Уставом и законом, а за свој рад одговорна је Влади (члан 136. став 1.); да када јавна опасност угрожава опстанак државе или грађана, Народна скупштина проглашава ванредно стање; да одлука о ванредном стању важи најдуже 90 дана, да по истеку овог рока, Народна скупштина одлуку о ванредном стању може продужити за још 90 дана, већином од укупног броја народних посланика; да се за време ванредног стања, Народна скупштина састаје без посебног позива и не може бити распуштена; да проглашавајући ванредно стање Народна скупштина може прописати мере којима се одступа од Уставом зајемчених људских и мањинских права; да када Народна скупштина није у могућности да се састане, одлуку о проглашењу ванредног стања доносе заједно председник Републике, председник Народне скупштине и председник Владе, под истим условима као и Народна скупштина; да кад Народна скупштина није у могућности да се састане, мере којима се одступа од људских и мањинских права може прописати Влада, уредбом уз

супотпис председника Републике; да мере одступања од људских и мањинских права које пропишу Народна скупштина или Влада важе најдуже 90 дана, а по истеку овог рока могу се обновити под истим условима; да када одлуку о ванредном стању није донела Народна скупштина, Народна скупштина је потврђује у року од 48 сати од њеног доношења, односно чим буде у могућности да се састане, да ако Народна скупштина не потврди ову одлуку, одлука престаје да важи завршетком прве седнице Народне скупштине одржане по проглашењу ванредног стања; да кад мере којима се одступа од људских и мањинских права није прописала Народна скупштина, Влада је дужна да уредбу о мерама одступања од људских и мањинских права поднесе на потврду Народној скупштини у року од 48 сати од њеног доношења, односно чим Народна скупштина буде у могућности да се састане, да у супротном, мере одступања престају да важе 24 сата од почетка прве седнице Народне скупштине одржане по проглашењу ванредног стања (члан 200.); да су по проглашењу ванредног или ратног стања, дозвољена одступања од људских и мањинских права зајемчених Уставом, и то само у обиму у којем је то неопходно, да мере одступања не смеју да доведу до разликовања на основу расе, пола, језика, вероисповести, националне припадности или друштвеног порекла, да мере одступања од људских и мањинских права престају да важе престанком ванредног или ратног стања, да мере одступања ни у ком случају нису дозвољене у погледу права зајемчених чл. 23, 24, 25, 26, 28, 32, 34, 37, 38, 43, 45, 47, 49, 62, 63, 64. и 78. Устава (члан 202.).

Законом о ратификацији Међународног пакта о грађанским и политичким правима („Службени лист СФРЈ – Међународни споразуми“ број 7/71 и „Службени лист СРЈ – Међународни уговори“, број 4/01) је утврђено: да у случају да изузетна општа опасност угрози опстанак нације и да је то објављено службеним актом, државе чланице овог пакта могу да предузму, у оном строгом обиму у којем то стање захтева, мере које одступају од обавеза предвиђених овим пактом, под условом да те мере не буду у несагласности са осталим обавезама које им намеће међународно право и да немају за последицу дискриминацију засновану само на раси, боји, полу, језику, вери или социјалном пореклу, да претходна одредба не допушта никакво одступање од чл. 6, 7, 8 (тач. 1. и 2), 11, 15, 16. и 18. овог пакта, да државе чланице овог пакта које се користе правом одступања морају одмах да преко генералног секретара Уједињених нација, саопште осталим државама чланицама одредбе од којих су одступиле, као и разлоге овог одступања; да ће оне истим путем поново обавестити о томе када буду престале са овим одступањима (члан 4. Међународног пакта).

Законом о ратификацији Европске конвенције о заштити људских права и основних слобода („Службени лист СЦГ – Међународни уговори“, бр. 9/03, 5/05 и 7/05-исправка и „Службени гласник РС – Међународни уговори“, бр. 12/10 и 10/15) је утврђено: да у доба рата или друге јавне опасности која прети опстанку нације, свака Висока страна уговорница може да предузме мере које одступају од њених обавеза по овој Конвенцији, и то у најнужнијој мери коју изискује таква ситуација, с тим да те мере не буду у нескладу с њеним другим обавезама према међународном праву; да претходна одредба не допушта одступања од члана 2, осим у погледу смрти проузроковане законитим ратним поступцима, или члана 3, 4 (став 1) и 7; да свака Висока страна уговорница која користи своје право да одступи од одредби Конвенције обавештава у потпуности генералног секретара Савета Европе о мерама које предузима и разложима за њих, да она такође обавештава генералног секретара Савета

Европе када такве мере престану да делују и када одредбе Конвенције поново почну да се примењују у потпуности (члан 15. Европске конвенције); да се никоме не сме поново судити нити се може поново казнити у кривичном поступку у надлежности исте државе за дело због кога је већ био правоснажно ослобођен или осуђен у складу са законом и кривичним поступком те државе, да одредбе претходног става не спречавају поновно отварање поступка у складу са законом и кривичним поступком дате државе, ако постоје докази о новим или новооткривеним чињеницама, или ако је у ранијем поступку дошло до битне повреде која је могла да утиче на његов исход; да се овај се члан не може ставити ван снаге на основу члана 15 Конвенције (члан 4. Протокола 7 уз Европску конвенцију);

Чланом 248. Кривичног законика („Службени гласник РС“, бр. 85/05, 88/05, 107/05, 72/09, 111/09, 121/12, 104/13, 108/14, 94/16 и 35/19) прописано је да ко за време епидемије какве опасне заразне болести не поступа по прописима, одлукама или наредбама којима се одређују мере за њено сузбијање или спречавање, казниће се новчаном казном или затвором до три године.

Одредбом члана 8. став 3. Закона о прекршајима („Службени гласник РС“, бр. 65/13, 13/16, 98/16-Одлука УС, 91/19-др.закон и 91/19) је прописано да се против учиниоца прекршаја који је у кривичном поступку правоснажно оглашен кривим за кривично дело које обухвата и обележја прекршаја не може за тај прекршај покренути поступак, а ако је покренут или је у току, не може се наставити и довршити.

IV

У погледу оспоравања одредаба члана 2. Уредбе о прекршају за кршење Наредбе министра унутрашњих послова о ограничењу и забрани кретања лица на територији Републике Србије и члана 4д став 2. Уредбе о мерама за време ванредног стања, којима је било предвиђено да се за одређене прописане прекршаје због непоштовања забране кретања, може покренути и довршити прекршајни поступак, и у случају да је против учиниоца покренут или је у току кривични поступак за кривично дело које обухвата обележја тог прекршаја, без обзира на забрану из члана 8. став 3. Закона о прекршајима, у односу на повреду уставноправног начела *ne bis in idem*, Уставни суд најпре указује да је ово начело садржано како у Уставу, тако и у Законнику о кривичном поступку. Одредбама члана 34. став 4. Устава прописано је да нико не може бити гоњен ни кажњен за кривично дело за које је правоснажном пресудом ослобођен или осуђен или за које је оптужба правоснажно одбијена или поступак правоснажно обустављен, нити судска одлука може бити измењена на штету окривљеног у поступку по ванредном правном леку, а истим забранама подлеже вођење поступка за неко друго кажњиво дело, што значи да се ова норма односи и на прекршаје, али и друга казнена дела, попут привредних престапа. Начело *ne bis in idem* је утврђено у члану 4. став 1. Законика о кривичном поступку, тако што је прописано да нико не може бити гоњен за кривично дело за које је одлуком суда правоснажно ослобођен или осуђен, или за које је оптужба правоснажно одбијена или је поступак правоснажно обустављен. Такође, одредбама члана 8. став 1. Закона о прекршајима прописано је да се никоме не може поново судити, нити му поново може бити изречена прекршајна санкција, за прекршај о коме је правоснажно

одлучено у складу са законом. Начело *ne bis in idem* важи апсолутно у корист окривљеног, односно њиме се потпуно онемогућава постизање одређеног суштинског ефекта ванредним правним лековима у односу на правноснажну одлуку суда, која је повољна за окривљеног, с тим што оно истовремено не ограничава могућност побијања, те тиме постизања суштинског процесног ефекта и у односу на правноснажне судске одлуке, али само у корист окривљеног. У таквом случају ово начело има релативно дејство. У поступку поводом ванредног правног лека, правноснажна судска одлука се не може изменити на штету окривљеног (члан 6. став 2).

Према Међународном пакту о грађанским и политичким правима (члан 14. став 7.), новог суђења не може бити само ако је претходно правноснажно пресуђено мериторном (ослобађајућом или осуђујућом пресудом), док се према Законику о кривичном поступку Републике Србије, начело *ne bis in idem* односи не само на ове мериторне пресуде (којима се решава питање кривичног дела, те се када је реч о осуђујућој пресуди решава и питање кривичне санкције, односно казне, када су за то испуњени законски услови), већ и на одбијајућу пресуду (која се доноси из одређених формалних разлога), те и на одлуку о обустави кривичног поступка. То и представља разлог да се одбијајућа пресуда у нашем кривичном поступку доноси само када се ради о процесним (формалним) сметњама које су трајног карактера, што важи и за део разлога из којих се доноси решење о обустави кривичног поступка, а ако се током кривичног поступка установи постојање неких процесних (формалних) сметњи које су привременог карактера (попут, на пример, непостојања одобрења за кривично гоњење), тада се не доносе овакве судске одлуке, већ се поступак окончава на начин који омогућава његово евентуално поновно вођење, када се за то испуне потребни процесни и фактички услови. Тако се, на пример, уколико се током главног претреса установи да оптужени поседује право имунитета, у односу на које није дато одобрење надлежног органа за кривично гоњење, не доноси одбијајућа пресуда, већ се доноси решење о одбацивању оптужнице, на које се начело *ne bis in idem* не односи.

Идентичну одредбу о начелу *ne bis in idem*, као и у Међународном пакту о грађанским и политичким правима, садржи и Европска конвенција о заштити права и основних слобода (члан 4. Протокола број 7 од 22. новембра 1984. године), али и уз конституисање допунске могућности поновног вођења кривичног поступка у складу са законским правилима одређене државе, што значи да је према овом решењу могуће и понављање кривичног поступка на штету осуђеног (као што је то на пример, случај у Немачкој, али и у неким другим европским државама), односно уопште, доношење одлуке поводом уложеног ванредног правног лека, која би била на штету окривљеног, што у нашем кривичном поступку апсолутно није могуће, тако да у том погледу нема никаквих изузетака.

Европски суд за људска права (у даљем тексту: ЕСЉП) је у неколико својих одлука заузео став према коме се члан 4. Протокола 7 Европске конвенције за заштиту људских права и основних слобода мора схватити на начин да забрањује казнени/кривични прогон или суђење за друго дело у мери у којој оно произлази из истоветних чињеница или чињеница које су у суштини битно исте као и прво „кажњиво дело“ за које је већ донета правноснажна осуђујућа или ослобађајућа пресуда (вид. пресуду *Марести против Хрватске*, представка број 55759/07, од 25. јула 2009. године, (§ 62.) и пресуду *Муслија против Босне и Херцеговине*, представка број 32042/11, од 14. јануара 2014.

године, (§ 32. и § 33.). Овде посебно треба имати у виду да ЕСЈП стоји на становишту да је израз „кривични поступак“ у одредби члана 4. Протокола 7 Европске конвенције за заштиту људских права и основних слобода, у основи шири од значења термина кривични поступак или казнени поступак у већини националних кривичнопроцесних система, што када је реч о правном систему Републике Србије, примарно значи да се под тим термином поистовећују кривични и прекршајни поступак. Суштина се, према пракси ЕСЈП, испољава у кључном питању да ли то „друго дело“ може да се сматра кажњивим делом, што се своди на примену „мерила Енгел“ (установљеног у једном случају пред ЕСЈП, и то у пресуди *Енгел и остали против Холандије*, од 8. јуна 1976. године (представке бр. 5100/71; 5101/71; 5102/71; 5354/72; 5370/72)), још средином 70-их година 20. века, на основу којих се утврђује да ли се ради о „оптужби за кривично/казнено дело“. Ова „мерила“ подразумевају оцену следећих питања – 1) правна квалификација дела према домаћем законодавству и 2) природа дела, односно одређеног „противправног понашања“, што подразумева два кумулативна поткритеријума: а) обим прекршене норме и сврху казне, као и б) природу и степен кривичне санкције, односно тежину казне.

Основни критеријум за ЕСЈП начелно није везан за формално одређивање одређеног деликта као „кривичног“, „казненог“ и сл, када таква термилошка оријентација већ у једном *prima facie* смислу има очигледну термилошку деликтну конотацију, или се он означава „дисциплинским“, „управноправним“, чиме се у формално-термилошком смислу избегава „деликтни карактер“ конкретне норме. То значи да независно од тога како се конкретан „деликт“ формално означава у националном законодавству, он се сматра „кривичним“, односно „казненим“, уколико из њега произлази/може произаћи казна, односно санкција која је по врсти и тежини иста као што су то са кривичне/прекршајне санкције, односно казне садржане уопште у „казненом“, односно у кривичном законодавству. Поред тога, за ЕСЈП је од посебног значаја и природа самог дела, као и вредности које се штите прописивањем таквог дела, а посебно са становишта опсега такве заштите, што значи да се посебно процењује да ли се њиме штите сви грађани (као што је то, и иначе, типично за кривичну легислативу, па и прекршајно законодавство у нашој земљи), или само одређене категорија лица, попут на пример, дисциплинских преступа у одређеним установама.

Када је реч о правној квалификацији дела у домаћем правном систему, тај критеријум је само „почетног“ карактера, што значи да он на одређени начин представља само прву и прелиминарну „индикацију“ у односу на то да ли се одређени поступак може сматрати „кривичним/казненим“, те да ли се може радити о „кривичном/казненом“ делу у конкретном случају. Ово се може илустровати и одређеним примерима из праксе ЕСЈП. Тако се у једној одлуци ЕСЈП закључује: „Према хрватској правној квалификацији није сасвим јасно могу ли се прекршаји третирали као казнена дела.“ (§ 55.). „Одређена дела имају казнену конотацију, иако се према примењивом домаћем праву сматрају сувише тривијалним да би се у погледу њих примењивало кривично право и кривични поступак.“ (§ 58.) – пресуда *Марести против Хрватске*, представка број 55759/07, од 25. јула 2009. године). Такође се у пракси ЕСЈП закључује и да су у сваком конкретном случају релевантне и одредбе из домена процесног права, те се тако, „поступак у коме се примењују норме кривичног процесног права, мора сматрати кривичним поступком“ (пресуда *Öztürk против Немачке*, представка број 8544/79, од 21. фебруара 1984. године, (§ 51.).

Када је у питању природа противправног понашања, ЕСЈП се начелно усмерава на анализирање релевантних одредби домаћег права, а посебно у правцу утврђивања обима његове примене у односу на друга деликтна понашања у истом правном систему. ЕСЈП тако начелно сматра да су „норме усмерене на општу популацију, по правилу казнене природе“, па тако истиче: „Норме усмерене на спречавање одређеног понашања ужих друштвених скупина (на пример, војници, затвореници, лекари итд.), по правилу су дисциплинске природе и не улазе у појам кривичног поступка. Међутим, одређено понашање које представља повреду дисциплине у контексту затвора, може у исто време да буде и предмет кривичног права.“, а при томе, „блажа природа противправног понашања не значи сама по себи, да дело није „кривично“, јер појам „кривични“, не захтева нужно и одређени степен озбиљности“ (пресуда *Томасовић против Хрватске*, представка број 53785/09, од 18. октобра 2011. године, (§ 22, § 32-33.).

Настојећи да се у оцени да ли се ради о истом делу (*idem*), не ослања на формални критеријум правне квалификације садржане у националном законодавству, полазећи од тога да такав формално-терминолошки критеријум може чак довести до злоупотреба, ЕСЈП је питање идентитета дела које има казнену природу, примарно решавао применом доктрине материјалног идентитета дела, која је дефинитивно консолидована у предмету *Золотухин против Русије*. Суштина ове доктрине је да се питање идентитета дела решава не само независно од формално-терминолошког одређења дела у националном законодавству, већ пре свега, кроз разматрање одговарајуће „материјалне суштине дела“, тако што се утврђује да ли се код оба дела у конкретном случају ради о битно истом чињеничном стању (пресуда *Zolotukhin против Русије*, од 10. фебруара 2009. године, представка број 14939/03). У пракси ЕСЈП након ове пресуде прихваћена је могућност да је изрицање различитих санкција од стране различитих органа које се односе на исто понашање у одређеној мери допуштено на основу члана 4. Протокола 7 уз Европску конвенцију за заштиту људских права и основних слобода, без обзира на постојање одлуке која има својство *res iudicata*, те да се комбинација санкција у тим предметима треба разматрати као целина. Овако је ЕСЈП закључио јер сматра да „треба оставити могућност држави да легитимно изабере комплементарне одговоре на друштвено неприхватљиво понашање путем различитих поступака који чине повезану целину, како би се решили различити аспекти одређеног друштвеног проблема, под условом да укупност тих правних одговора не представља прекомеран терет за појединца на којег се односе“ (пресуда *А. и Б. против Норвешке*, представке бр. 24130/11 и 29758/11, од 15. септембра 2016. године (§121.), при томе водећи рачуна на успостављање правичне равнотеже између заштите интереса појединца који је заштићен начелом *ne bis in idem*, са једне стране, и јавног интереса да се успостави потпуни регулаторни приступ у предметном подручју, са друге стране.

Уставни суд је прихватио ставове Европског суда за људска права у односу на деловање/неделовање начела *ne bis in idem*, а исто као што је то учинио ЕСЈП и Уставни суд је примењујући од раније примењиване критеријуме, констатовао да је „у новијој пракси Европског суда за људска права у предмету *А. и Б. против Норвешке*, бр. 24130/11 и 29758/11, од 15. септембра 2016. године, детаљно размотрено питање примене начела *ne bis in idem*, када су против подносиоца вођени различити поступци, који су тако повезани да могу представљати једну заокружену целину“, тако што је

„спроведен тзв. тест довољно уске повезаности у садржинском и временском смислу“ (вид. Одлуку Уставног суда Уж-3312/2016 од 5. априла 2018. године). Ово се своди на увођење одређених корективних критеријума у односу на већ објашњења „правила Енгел“, што се примарно односи на оцену да ли су два поступка довољно тесно повезана у садржинском и временском погледу, а у оквиру којег је потребно утврдити следеће критеријуме: 1) да ли су се у различитим поступцима оствариле усклађене сврхе које се међусобно надопуњују и чине један јединствени поступак, те се тим поступцима обухватају различити аспекти противправног понашања, 2) да ли је дуалитет тих поступака предвидљива последица, како у праву тако и у пракси, истог оспораваног понашања (*idem*), 3) да ли су ти поступци вођени на начин како би се што више избегло дуплирање у прикупљању и оцени доказа, сарадњом између различитих надлежних тела како би се чињенице утврђене у једном поступку користиле у другом поступку, као и 4) да ли је казна изречена у поступку који је први правноснажно окончан узета у обзир у поступку који је касније правноснажно окончан, и то на начин да укупан износ свих санкција буде сразмеран извршеном делу.

Оцена Уставног суда о постојању „довољно тесне повезаности у садржинском и временском погледу“ између прекршајног и кривичног поступка утемељена је на констатацији о кумулативном постојању следећих релевантних услова: 1) усклађеност сврхе различитих поступака – у оба поступка су се оствариле усклађене сврхе које се међусобно допуњују; 2) предвидивост за окривљеног да се против њега могу водити различити казнени поступци због различитих деликата који проистичу из истог животног догађаја; 3) релевантна повезаност казнених поступака – они се међусобно допуњују, те „чине један јединствени поступак“, што потом укључује и могућност кумулативног изрицања различитих казни, а из чега произлази и могућност „избегавања дуплирања извођења доказа у оба поступка, као и 4) неизложеност окривљеног неправди или претераној штети – потребно је да окривљени није претрпео било какву несразмерну штету или неправду због вођења два поступка и санкционисања различитим санкцијама.

Стога се може закључити да члан 4. Протокола 7 Европске конвенције за заштиту људских права и основних слобода не искључује у апсолутном смислу вођење два поступка, који се тичу различитих предмета, произишлих из истог животног догађаја, а из којих могу произићи и две санкције, ако су испуњени одређени услови који се односе како на тип тих различитих поступака, одговарајућу везу у временском и просторном смислу, која међу њима постоји, тако и на карактер различитих санкција, које могу да се допуњују, али наравно, не смеју да буду исте садржине, нити да претерано тешко погоде појединца према којем се примењују, те морају бити израз правичне равнотеже између интереса и права појединца заштићених деловањем начела *ne bis in idem* и јавног интереса који налаже/омогућава вођење два поступка у конкретном случају. Суштина је да се у сваком конкретном случају мора испитати и да ли су два поступка довољно тесно повезана у садржинском и временском погледу. Ово се своди на спровођење својеврсног нормативног и фактичког „теста“, чији је циљ испитивање ради извођења закључка да ли различити поступци који се воде против окривљеног у суштини представљају усклађену целину, између којих постоји довољно блиска веза у садржини и времену, због које њихово паралелно вођење и кажњавање није у супротности са начелом *ne bis in idem*.

На темељу свега претходно изложеног о уставноправном дејству начелне забране кажњивости прописане у Уставу (члан 34. став 4.), а посебно имајући у виду праксу Европског суда за људска права и сопствену праксу, Уставни суд изводи четири основне полазне констатације на којима темељи своју даљу уставноправну анализу оспорених општих правних аката у њиховом делу који се односи на могуће кршење уставноправног начела *ne bis in idem* (члан 34. став 4.), а у вези с тим и могуће повреде права на правну сигурност.

С тим у вези, Уставни суд прво констатује да је оспорено решење првобитно било утврђено у посебној Уредби Владе којом је био прописан прекршај за кршење Наредбе министра унутрашњих послова о ограничењу и забрани кретања лица на територији Републике Србије, да би потом од 9. априла 2020. године, односно од престанка важења наведене Уредбе, исто решење било преузето Уредбом о мерама за време ванредног стања, и то новододатим чланом 4д овог акта. Овим идентичним решењем било је прописано да ће се одговарајући прекршајни поступци водити независно од кривичних поступака у односу на „исту ствар“, чиме је омогућена литиспенденција, односно паралелно и истовремено вођење више казних поступака. Ово само по себи није изричито забрањено Уставом (члан 34. став 4.), али стварање могућности за паралелно вођење казних различитих казних поступак у односу на исто кажњиво дело свакако није оправдано, јер је Уставом стриктно забрањено да исто лице буде више пута кажњено за исти деликт, односно да у односу на исто лице буде више пута правноснажно одлучено на релевантан начин, а у погледу исте ствари, односно истог кажњивог дела, било у истој било у различитој врсти казних поступака.

Уставни суд даље констатује да су обележја прекршаја прописаног оспореним уредбама Владе суштински идентична кривичном делу из члана 248. Кривичног законика, те да они у контексту критеријума Европског суда за људска права, али и праксе самог Уставног суда, неспорно представљају исту „ствар“. С тим у вези, оспореним решењима била је предвиђена могућност паралелног вођења прекршајног и кривичног поступка у односу на исто дело, а у крајњем исходу тих поступака било је дозвољено да се одступи и од забране двоструког кажњавања садржане у члану 8. Закона о прекршајима, односно тиме је омогућено одступање од забране двоструког релевантног одлучивања и у прекршајном и у кривичном поступку у односу на исти деликт.

Поводом наведеног, Уставни суд констатује да Устав забрањује двоструко кажњавање, односно двоструко релевантно правноснажно одлучивање у погледу истог кажњивог дела, али формално не забрањује вођење „двоструких поступака“. Ипак се, како у теорији, тако и из практичних разлога, али посебно и са становишта заштите људских права и основних слобода, сматра да начело *ne bis in idem* делује и тако што се забрањује и тзв. литиспенденција, што значи да је вођење таквих „двоструких поступака“ не само нелогично у процесноправном смислу, већ је оно начелно противно интересима правне сигурности, који су, такође, као и забрана двоструке кажњивости, уставноправно гарантовани. Ово се односи како на забрану вођења паралелних поступака исте врсте, као што су то два кривична поступка или два прекршајна поступка који се односе на исту ствар, тако и на забрану паралелног вођења казних поступака уопште, када имају исти предмет, што значи да не би требало паралелно водити у односу на исту ствар, како кривични, тако и прекршајни поступак.

С друге стране, у пракси би чак вођење двоструких деликтних

поступака, различите природе, односно у погледу различите врсте деликата, могло некада да фактички у погледу „коначног исхода“ и погодује окривљеном који се „паралелно гони“, јер ако би онај паралелни поступак који се односи на мање тешке деликте, а то је прекршајни поступак у „конкуренцији“ са кривичним поступком, по правилу, био пре, односно раније правноснажно окончан, тада би то онемогућило даље одвијање кривичног поступка, што би окривљеног практично „аболирало“ од могућег кривичног санкционисања, јер би тада у односу на њега деловало начело *ne bis in idem*, чиме се искључује двострука кажњивост, односно релевантно правноснажно одлучивање у погледу „исте ствари“ у различитим казним поступцима. Овде се практично ради само о фактичком исходу таквог могућег паралелног вођења различитих казних поступак у односу на исто кажњиво дело, што у овом случају нема уставноправне консеквенце, тј. не утиче на оцену Уставног суда о могућој повреди начела *ne bis in idem*, садржаног у члану 34. став 4. Устава.

Наиме, како би из вођења таквих „двоструких поступака“, свакако у крајњој линији могло произићи и двоструко кажњавање, односно релевантно правноснажно одлучивање у погледу „исте ствари“ у једном казном поступку, а након што је одговарајућа правноснажна одлука већ донесена у другом и претходно завршеном казном поступку, што би било противно уставној забрани из члана 34. став 4. Устава, тако нешто је практично онемогућено када је реч о односу прекршајног и кривичног поступка, одредбама члана 8. Закона о прекршајима. Ово је логично законско решење, јер када се води кривични поступак за исту ствар, није оправдано да се паралелно води и прекршајни поступак, јер би онда прекршајно кажњавање (санкционисање), односно уопште релевантно правноснажно одлучивање прекршајног суда, до којег би по логици ствари, скоро увек дошло у пракси пре него до изрицања кривичне санкције у кривичном поступку, односно доношења релевантне правноснажне одлуке кривичног суда, практично онемогућило даље вођење кривичног поступка.

Поводом навода из одговора Владе којим се изричито тврди да предвиђени прекршај има обележја кривичног дела из члана 248. Кривичног законика, Уставни суд констатује да је тиме Влада имплицитно практично признала да је на такав начин формално омогућено двоструко кажњавање за исти деликт, тј. за истоветно понашање учиниоца, односно тиме је формално створена могућност двоструког релевантног правноснажног одлучивања у односу на исти кажњиви деликт истог лица, а у два различита казена поступка. Ово произлази из омогућавања да се за исто дело могу водити истовремено два казена поступка, како прекршајни, тако и кривични поступак, у вези с чим Уставни суд указује да увек када се воде два казена поступка за исто дело, начелно постоји и могућност да се оба та поступка окончају правноснажном пресудом било које врсте (ослобађајућа/осуђујућа/одбијајућа), или правноснажном одлуком о обустави поступка, чиме би се прекршила забрана садржана у члану 34. став 4. Устава (начело *ne bis in idem*). С друге стране, као што ће је то већ детаљно објашњено, на овај начин је у крајњој линији, тиме што је *de facto* „предност“ дата вођењу прекршајног поступка у односу на исту ствар, која би могла бити предмет и кривичног поступка, практично дошло до једног специфичног „привилеговања“ лица која су учинила кривично дело из члана 248. Кривичног законика, јер се у односу на њих најчешће и по правилу, води прекршајни, а не кривични поступак, с обзиром на то да је прекршајни поступак по правилу знатно бржи од кривичног поступка, те да би се он најчешће, односно у далеко највећем броју случајева у пракси, правноснажно окончао

знатно брже него кривични поступак у већини конкретних случајева. Овакав могући фактички исход формалног омогућавања да се за исто дело воде паралелно два казнена поступка различите врсте, свакако није добар са становишта кохерентности правног система у његовом кривичноправном сегменту, али он, сам по себи, нема уставноправни значај.

Као што је већ објашњено, формално не би било искључено да из омогућавања паралелног вођења како прекршајног, тако и кривичног поступка за исто дело, дође и до двоструког кажњавања, односно двоструког правноснажног одлучивања како прекршајног, тако и кривичног суда, што би било противно уставној забрани из члана 34. став 4. Устава. До овога би, по логици ствари, могло доћи веома ретко у пракси, а ако би се ипак десило, онда би то подразумевало и могућност лица које је двоструко кажњено, односно које је санкционисао било прекршајно било кривично, након што је већ донета релевантна правноснажна одлука у прекршајном или у кривичном поступку у односу на исту ствар, да заштиту својих права оствари у редовном судском поступку, као и, у крајњој линији, подношењем уставне жалбе Уставном суду.

Поводом навода из одговора којим се указује да је вођење два казнена поступка у односу на исту ствар омогућено због тога што је прекршајни поступак бржи и ефикаснији од кривичног поступка, па се тиме у конкретним околностима могао постићи виши степен поштовања забране кретања, исто као што се због тога што се прекршајни поступак, по правилу, завршава у краћем временском трајању, на тај начин смањује ризик од заражавања за окривљене, носиоце правосудних функција и службена лица, Уставни суд још једном истиче да вођење два паралелна казнена поступка у односу на исто дело, а од којих још ниједан није правноснажно окончан, није формално обухваћено забраном из члана 34. став 4. Устава, којом је забрањено да једно лице може два или више пута бити гоњено или кажњено за кривично дело, као и друго кажњиво дело, за које је правноснажном пресудом ослобођено или осуђено или за које је оптужба правноснажно одбијена или поступак правноснажно обустављен, али вођење таквих поступака, као *sui generis* врсте литиспенденције, свакако није оправдано. Ако би до тога ипак дошло, као у случају могућности паралелног вођења и прекршајног и кривичног поступка због кршења забрана уведених Уредбом Владе у условима ванредног стања, радило би се свакако о нецелисходном поступању, а уколико би из тога потом произишло и двоструко кажњавање за исту ствар, односно одлучивање у погледу „исте ствари“ у једном казненем поступку, а након што је одговарајућа правноснажна одлука већ донесена у другом и претходно (раније) завршеном казненем поступку, тада би била прекршена и забрана из члана 34. став 4. Устава.

У погледу навода да „могућност да се за исто дело могу истовремено водити два казнена поступка (кривични и прекршајни), није супротна постојећим законским решењима, нарочито имајући у виду члан 63. став 3. Кривичног законика, који прописује да се затвор или новчана казна коју је осуђени издржао, односно платио за прекршај, урачунава у казну изречену за кривично дело чија обележја обухватају и обележја прекршаја“, Уставни суд истиче да се наведена норма из Кривичног законика, (која се односи не само на прекршаје, већ и на друга казнена дела, као што су привредни преступи, па и неки дисциплински деликти који подразумевају могућност кажњавања лишењем слободе због повреде војне дисциплине), односи искључиво на оне случајеве када из истог животног догађаја могу произићи и различити деликти,

односно различита казнена дела, а што је већ детаљно образложено и илустровано праксом Европског суда за људска права, као и праксом Уставног суда. Наиме, ни законско решење из члана 63. став 3. Кривичног законика не подразумева могућност двоструког кажњавања, односно одлучивања у погледу „исте ствари“ у једном казненем поступку, а након што је одговарајућа правноснажна одлука већ донесена у другом и претходно (раније) завршеном казненем поступку, супротно уставној забрани из члана 34. став 4 Устава. У конкретном случају, када се ради о односу кривичног дела из члана 248. Кривичног законика и прекршаја који се састоји у кршењу забране кретања из чл. 1а и 1б Уредбе, у питању су идентична казнена дела, односно „кажњива дела“ (према формулацији из члана 34. став 4. Устава), из чега и произлази да би лице које је (пре)кршило забрану кретања у време ванредног стања могло одговарати или за прекршај, или за кривично дело из члана 248. Кривичног законика тј. за прекршај или за кривично дело (*дисјунктивна* формулација), али свакако не и за прекршај и за кривично дело, односно за прекршај и за кривично дело (*конјуктивна* формулација).

Наравно, Уставни суд истиче и да начелно са становишта кохерентности правног система у његовом казненоправном сегменту, свакако није добро да паралелно постоје како прекршаји, тако и кривична дела, чија су обележја иста/истоветна. Ако до тога ипак дође у неким изразито ванредним околностима, као у случају формулисања прекршаја који се састоји у кршењу забране кретања у време ванредног стања, уз истовремено постојање и кривичног дела из члана 248. Кривичног законика, а уз деловање и одређеног *ratio legis*-а за такво нормативно решење, који је утемељен на тежњи да се у конкретним околностима својеврсна предност *de facto* да прекршајном поступку, као бржем и ефикаснијем у односу на кривични поступак, то би морало трајати само у изразито ограниченом временском периоду, те из тога свакако не сме проистећи и двоструко кажњавање, односно релевантно правноснажно одлучивање у погледу „исте ствари“ у једном казненем поступку, а након што је одговарајућа правноснажна одлука већ донесена у другом и претходно (раније) завршеном казненем поступку, јер би то било супротно члану 34. став 4. Устава.

Сагласно свему изложеном, Уставни суд сматра да је прописаним решењима из оспорених уредби омогућено да се поред претходне могућности литиспенденције у смислу паралелног вођења и прекршајног и кривичног поступка у односу на исто дело, у крајњем правноснажном исходу тих поступака одступи и од забране садржане у члану 8. Закона о прекршајима, чиме би била извршена повреда уставне забрана из члана 34. став 4. Устава. Наиме, одступањем од наведене забране из Закона о прекршајима практично би се потенцијално омогућило и двоструко кажњавање, односно двоструко правноснажно одлучивање. До тога би дошло ако би у прекршајном поступку била изречена прекршајна санкција, односно донета одговарајућа правноснажна одлука, а потом се у кривичном поступку још и (додатно) изрекла кривична санкција у односу на суштински исто дело или би се у том поступку, уопште донела релевантна правноснажна одлука, а након што је већ о предмету поступка правноснажно одлучено у прекршајном поступку. Дакле, одступањем од наведене забране из Закона о прекршајима омогућило би се потенцијално и кажњавање у погледу „исте ствари“ у једном казненем поступку, а након што је одговарајућа правноснажна одлука већ донесена у другом и претходно (раније) завршеном казненем поступку, што је, такође, противно забрани садржаној у

члану 34. став 4. Устава. Иако би то у пракси било знатно мање вероватно, из решења садржаног у оспореним уредбама би могла произићи и обрнута ситуација, да се након што је већ о конкретном кривичном делу донесена релевантна правноснажна одлука у кривичном поступку, против истог лица потом донесе у односу на исти деликт (исто кажњиво дело) и одговарајућа правноснажна одлука у прекршајном поступку, што би такође било противно уставној забрани садржаној у члану 34. став 4. Стога, Уставни суд констатује да одредбе члана 4д став 2. Уредбе о мерама за време ванредног стања и члана 2. Уредбе о прекршају за кршење Наредбе министра унутрашњих послова о ограничењу и забрани кретања лица на територији Републике Србије, у делу који гласи: „без обзира на забрану из члана 8. став 3. Закона о прекршајима („Службени гласник РС“, бр. 65/13, 13/16 и 98/16 –УС)“ нису биле у сагласности са чланом 34. став 4. Устава, у време важења.

Оно што је још битније, јесте чињеница да је наведени начин санкционисања био предвиђен за непоштовање мера забране кретања становништва за време трајања ванредног стања у Републици Србији, тј. мере којом се одступа од Уставом зајемчених људских и мањинских права за време ванредног стања и за коју је Уставом утврђен посебан правни режим. Наиме, одредбом члана 202. став 4. Устава таксативно су наведена права зајемчена Уставом где мере одступања ни у ком случају нису дозвољене, што значи ни у време ванредног стања. Међу Уставом зајемченим правима у којима није допуштена дерогација спадају и права из члана 34. Устава (правна сигурност у казненом праву), чији је саставни део и начело *ne bis in idem*, тј. забрана двоструког кажњавања. Из тих разлога, наведени делови одредаба члана 4д став 2. Уредбе о мерама за време ванредног стања и члана 2. Уредбе о прекршају за кршење Наредбе министра унутрашњих послова о ограничењу и забрани кретања лица на територији Републике Србије нису биле у сагласности ни са одредбом члана 202. став 4. Устава, у време важења.

Како су идентичне забране (да се не буде суђен или кажњен двапут у истој ствари и забране одступања у ванредним околностима из члана 15. Европске конвенције) утврђене и чланом 4. Протокола 7 уз Европску конвенцију о заштити људских права и основних слобода, наведене одредбе оспорених уредби у време важења нису биле у сагласности ни са овим потврђеним међународним уговором.

Имајући у виду да сагласно одредби члана 54. став 1. Закона о Уставном суду („Службени гласник РС“, бр. 109/07, 99/11, 18/13-Одлука УС, 40/15-др.закон и 103/15), Уставни суд није ограничен захтевима иницијатора, а да је у току уставносудског поступка утврдио да идентично оспорено решење у Уредби о мерама за време ванредног стања садрже и одредбе члана 4в став 6. и члана 4г став 6. овог акта, које нису оспорене поднетим иницијативама, Суд је утврдио да и ове одредбе наведене Уредбе, у делу који гласи: „без обзира на забрану из члана 8. став 3. Закона о прекршајима („Службени гласник РС“, бр. 65/13, 13/16 и 98/16 –УС)“, нису биле у сагласности са Уставом и потврђеним међународним уговором, у време важења.

Сагласно свему изложеном, на основу члана 64. Закона о Уставном суду, Уставни суд је утврдио да одредбе члана 4в став 6, члана 4г став 6. и члана 4д став 2. Уредбе о мерама за време ванредног стања и члана 2. Уредбе о прекршају за кршење Наредбе министра унутрашњих послова о ограничењу и забрани кретања лица на територији Републике Србије, у делу који гласи: „без обзира на забрану из члана 8. став 3. Закона о прекршајима

(„Службени гласник РС“, бр. 65/13, 13/16 и 98/16 – УС)“, нису у време важења биле у сагласности са Уставом и потврђеним међународним уговором, како је то одлучено у тачки 1. изреке.

V

Полазећи од уставноправног оквира којима су уређена питања која се односе на ванредно стање у Републици Србији, Уставни суд је утврдио да је Народна скупштина надлежна да прогласи ванредно стање у Републици Србији и да у тој ситуацији може прописати мере којима се одступа од Уставом зајемчених људских и мањинских права. Важење ових мера може трајати најдуже 90 дана, с тим да се по истеку овог рока могу обновити под истим условима, али њихово трајање не може бити дуже од 180 дана, имајући у виду да је Уставом утврђен крајњи рок трајања ванредног стања у Републици Србији (члан 200. став 2. Устава), због кога се ове мере и могу прописати. Међутим, Уставом је утврђен и алтернативни начин проглашења ванредног стања у Републици Србији, и то у ситуацији када Народна скупштина није у могућности да се састане, а постојећа јавна опасност угрожава опстанак државе или грађана. Тада се ванредно стање проглашава одлуком коју заједно доносе председник Републике, председник Народне скупштине и председник Владе, и то чине под истим условима као и Народна скупштина. У оваквој ситуацији, мере одступања од људских и мањинских права може прописати Влада уредбом, уз супотпис председника Републике. Влада има обавезу да сваку уредбу о мерама одступања од људских и мањинских права коју је донела уз супотпис председника Републике за време ванредног стања поднесе на потврду Народној скупштини у року од 48 сати од њеног доношења, односно чим Народна скупштина буде у могућности да се састане. Ако Народна скупштина не потврди уредбе, мере одступања од људских и мањинских права прописане тим уредбама престају да важе 24 сата од почетка прве седнице Народне скупштине одржане по проглашењу ванредног стања.

Након што је Светска здравствена организација прогласила пандемију заразне болести COVID-19 11. марта 2020. године, Република Србија се, као и већина држава широм света, нашла у ситуацији постојања јавне опасности која је реално могла да угрози опстанак државе и грађана Републике Србије, нарочито имајући у виду: да у том тренутку о карактеристикама заразне болести COVID-19 светска медицинска наука и струка нису располагале валидним и поузданим подацима (нпр. природа вируса, начини на који се шири, типични симптоми, посебно угрожене категорије грађана, лек, односно вакцина итд.), што значи да се радило о потпуно непознатој заразној болести која се ширила готово неконтролисано; да су у европским државама у којима је вирус регистрован пре него у Републици Србији (попут Шпаније, Француске, Италије) биле већ евидентне последице неконтролисаног ширења ове заразне болести, како у броју заражених лица, тако и у броју жртава; да су у тренутку када је одлучивано о проглашењу ванредног стања и у Републици Србији већ били регистровани случајеви лица заражених COVID-19 вирусом са тенденцијом пораста броја заражених, а извештаји медицинске струке, надлежних органа и служби су указивали на то да се вирус шири непредвидивом прогресијом и да представља, према оцени епидемиолошке струке, обољење од јавно-здравственог значаја које носи собом опасност највишег степена ризика по живот и здравље грађана (вид. Решење Уставног суда IУо-42/2020 од 21. маја

2020. године („Службени гласник РС“, број 77/20)). Суочени са свим наведеним тешким изазовима у покушајима да заштите становништво Републике Србије од заразне болести COVID-19 и обезбеде функционисање здравственог система у држави, председник Републике, председник Народне скупштине и председник Владе су 15. марта 2020. године, на основу члана 200. став 5. Устава, донели Одлуку о проглашењу ванредног стања. Имајући у виду да се ради о алтернативном начину проглашења ванредног стања, у ситуацији када Народна скупштина није у могућности да се састане, одредбом члана 200. став 6. Устава је утврђено да мере којима се одступа од људских и мањинских права може прописати Влада уредбом, уз супотпис председника Републике. На основу наведеног уставног овлашћења, Влада је уз супотпис председника Републике 16. марта 2020. године донела оспорену Уредбу о мерама за време ванредног стања, којом је, сагласно члану 1. Уредбе, прописала мере којима се одступа од Уставом зајемчених људских и мањинских права за време ванредног стања. Мере које су биле прописане овом уредбом превасходно су се односиле на забрану кретања и окупљања становништва, имајући у виду да су ове мере најефикасније у домену спречавања ширења заразних болести.

Поводом оспоравања члана 2. Уредбе, Уставни суд истиче да су овом одредбом Уредбе одређене као могуће мере одступања од људских и мањинских права зајемчених Уставом, за време трајања ванредног стања, а у циљу сузбијања и спречавања ширења заразне болести COVID-19 и заштите становништва од те болести, и то: привремена ограничења и забране кретања лицима на јавним местима и мера обавезног боравка појединих лица или група лица која су заражена или се сумња да су заражена заразном болести COVID-19, на адреси свог пребивалишта, односно боравишта, са обавезом јављања надлежној здравственој установи, до отклањања сумње, односно до добијања резултата тестирања на присуство вируса SARS-CoV-2. У таквој ситуацији надлежним министарствима је Влада само поставила конкретан оперативни задатак да, у складу са развојем епидемиолошке ситуације (чији ток у тренутку доношења оспорене Уредбе, само дан након проглашења ванредног стања, није било могуће предвидети ни са иоле вишим степеном извесности) и препорукама надлежних тела и здравствене струке, конкретизују одређене мере чија је примена потребна, те одреде и потребан обим примене мера. На предвиђени начин је Уредбом за такву конкретизацију мера одређен и орган (Министарство унутрашњих послова) који начелно располаже свим релевантним подацима потребним за одлучивање о конкретизацији прописаних мера и њихово спровођење у датим околностима, а које је суштински донела Влада, што је министарство унутрашњих послова чинило уз сагласност другог органа (Министарства здравља). Као што је већ наведено, прописане мере су по својој сврси највише одговарале задатом циљу – спречавању и сузбијању ширења заразне болести, која је већ била проглашена пандемијом са глобалним последицама и био је одређен круг лица на које су се мере имале применити (првенствено на заражена лица, лица непосредно угрожена zarazом, ризичне популације становништва и др.). Одређивањем и увођењем ових мера јасно је опредељен разуман и легитиман циљ којем је држава тежила за време трајања ванредног стања, а то је издвајање и лечење заражених лица, сузбијање и спречавање даљег ширења заразне болести и њено потпуно сузбијање на крају.

Сагласно наведеном, Уставни суд налази да се у конкретном случају не ради о „делегирању надлежности Владе на органе државне управе“, како то наводе поједини подносиоци иницијатива, имајући у виду да је Влада

одредила, сагласно Уставу, неопходне мере одступања од зајемчених људских и мањинских права, и то установљавајући их, одређујући њихов легитимни циљ и круг субјеката на које се оне имају применити, према критеријумима који су пре свега били везани за ефикасно сузбијање и спречавање ширења наведене заразне болести. У овом случају се не може радити о „делегацији надлежности“ и стога што свака делегација надлежности и иначе, тј. по дефиницији, подразумева да се надлежност једног примарно надлежног органа, одлуком хијерархијски вишег органа/тела, преноси на други орган, који иначе, по редовном „току ствари“, не би био надлежан, а што такође, када су у питању орган којем је делегирана надлежност и орган који би иначе био надлежан, подразумева и да се ради о органима истог „нивоа“ или „ранга“. Не постоји делегација надлежности, која би се сводила на „једноставно“ уступање сопствене надлежности одлуком самог надлежног органа, на неки иначе, хијерархијски нижи орган или уопште, орган који је „нижег ранга“. Овде се стога, не може радити о делегацији надлежности, ни с обзиром на члан 125. Устава, према којем Владу чине председник Владе, један или више потпредседника и министри. Дакле, министри представљају један од саставних сегмената Владе и сама Влада као таква не може оно што је у њеној искључивој надлежност да делегира на конкретног министра, али свакако може да конкретизацију одређених одлука које је она суштински донела и чије доношење спада у њену надлежност, стави у задатак одређеном министру који је у њеном саставу.

Активирање мера, њихова оперативна примена на терену у датим оквирима само се из разлога целисходности у датим околностима препушта надлежним органима који и иначе извршавају законе и друге прописе у области заштите становништва од заразних болести, стога што конкретизација мера у таквим ситуацијама и по природи ствари припада органу који их ефикасно и ефективно може применити на терену, у оквирима развоја фактичке ситуације која се временски може веома брзо мењати, а од чега ће у великој мери зависити и интензитет примене прописане мере. Овакав приступ Владе омогућавао је да се у зависности од развоја фактичке ситуације на терену коју нико није могао са сигурношћу да предвиди 15. марта када је проглашено ванредно стање, конкретне мере спроводе само тамо где је то било неопходно и у неопходној мери, а што је једна од основних уставних претпоставки за увођење мера којима се одступа од људских и мањинских права зајемчених Уставом, сагласно члану 202. став 1. Устава.

На основу члана 2. Уредбе о мерама за време ванредног стања и члана 15. став 1. Закона о државној управи (одређене су врсте аката које доносе министарства), министар унутрашњих послова је, уз сагласност министра здравља, донео Наредбу о ограничењу и забрани кретања лица на територији Републике Србије 18. марта 2020. године, којом су биле конкретизоване мере забране кретања лица на територији Републике Србије из члана 2. Уредбе. Ова наредба је била на снази до 9. априла 2020. године, јер је на основу члана 6. Одлуке о допунама Уредбе о мерама за време ванредног стања („Службени гласник РС“, број 53/20), престала да важи, али су питања која су била уређена оспореном Наредбом постала саставни део Уредбе о мерама за време ванредног стања, и то новододатим чланом 1а Уредбе. Влада је, сагласно одредби члана 200. став 9. Устава, поднела Народној скупштини на потврду оспорену Уредбу, која је садржала и све конкретне мере забране и ограничења кретања становништва на територији Републике Србије за време трајања ванредног

стања, а Народна скупштина је исту потврдила на основу Закона о потврђивању уредаба које је Влада уз супотпис председника Републике донела за време ванредног стања („Службени гласник РС“, број 62/20), који је ступио на снагу 29. априла 2020. године.

Уставни суд даље указује да из самог одговора Владе следи да је свака мера донета од стране министра унутрашњих послова фактички донета уз претходну сагласност Владе, јер су сви предлози адекватних мера били предмет разматрања на седницама Владе и доношени тек након добијене сагласности. Из наведеног произлази да је Влада заједно са председником Републике задржала право апсолутне контроле употребе датог овлашћења за конкретизацију мера, што значи да је у сваком моменту право одлучивања о примени мера могла и одузети надлежном органу, уколико би оно било коришћено супротно ставу и одлукама свих релевантних државних институција и тела. С тим у вези, Уставни суд налази да оспорена Наредба министра унутрашњих послова суштински представља одговарајући спроведбени акт, који сам по себи не представља вид изворног и самосталног одлучивања самог министра унутрашњих послова, већ је на тај начин само реализована и конкретизована уредба Владе (у чијем је саставу и министар унутрашњих послова), из које је непосредно и проистекла оспорена Наредба. Стога, Наредба министра унутрашњих послова у овом случају и не представља одлуку у супстанцијалном смислу, већ је само изведена из Уредбе Владе којом су утврђене мере којима се одступа од Уставом зајемчених људских и мањинских права за време ванредног стања.

Поред наведеног, Уставни суд указује и на чињеницу да су у правном поретку Републике Србије прописана овлашћења органа државне управе, да зарад заштите живота и здравља становништва Републике Србије, могу прописати суштински и садржински сличне мере којима се ограничава или забрањује кретање лица и њихово окупљање. Тако је одредбама члана 51. Закона о полицији („Службени гласник РС“, бр. 6/16, 24/18 и 87/18), између осталог, прописано да министар унутрашњих послова може наредбом да наложи полицији, да ради обезбеђивања јавног реда и мира или заштите здравља и живота људи, привремено ограничи или забрани кретање на одређеним објектима, одређеним подручјима или на јавним местима, док је одредбама чл. 52. и 53. Закона о заштити становништва од заразних болести („Службени гласник РС“, бр. 15/16 и 68/20), између осталог, прописано да министар здравља, под одређеним условима, може наредити забрану кретања становништва, односно ограничити кретање становништва у подручју захваћеном одређеном заразном болешћу, односно епидемијом те заразне болести, као и да забрани или ограничи путовања и забрани окупљање на јавним местима.

Сагласно свему изложеном, Уставни суд налази да мере предвиђене чланом 2. оспорене Уредбе, донете након проглашења ванредног стања, јесу мере које је било неопходно спровести због заштите Уставом зајемченог права на живот и заштиту здравља становништва у Републици Србији, у ситуацији постојања претње неконтролисаног ширења епидемије заразне болести COVID-19 и наступања штетних последица несагледивих размера, како по живот и здравље људи, тако и по здравствени систем Републике Србије. Уставни суд, такође, истиче да су мере из члана 2. Уредбе о мерама за време ванредног стања биле временски ограничене на трајање ванредног стања у Републици Србији, да су у току трајања биле преиспитиване више пута (Уредба је мењана и допуњавана 11 пута у току свог важења), како би

све мере одговарале обиму у којем је била неопходна њихова примена услед промена епидемиолошке ситуације у којој се држава у датом моменту налазила (како је епидемиолошка ситуација у држави била повољнија, прописане мере су ублажаване).

Уставни суд још једном подсећа на свој став заузет у Решењу IУо-42/2020 („Службени гласник РС“, број 77/20), поводом оцене уставности и законитости Одлуке о проглашењу ванредног стања, у коме је наведено да ова одлука „има и специфично опште дејство, јер тек њеним ступањем на снагу, односно увођењем ванредног стања, ствара се правна претпоставка за прописивање мера одступања од људских и мањинских права, као и за предузимање свих других мера надлежних органа и служби у циљу отклањања узрока ванредног стања“.

Имајући у виду све наведено, Уставни суд из изнетих разлога не налази да су одредбе члана 3. Уредбе, којима су биле само одређене мере друге врсте у погледу прихватних центара за мигранте, попут затварања свих прилаза отвореном простору или објекту и онемогућавање напуштања тог простора или објекта без посебног одобрења, или обавезног боравка одређеним лицима или групама лица на одређеном простору или одређеним објектима, супротне Уставу.

Полазећи од претходно анализираних разлога оспоравања уставности и законитости одредаба члана 2. и члана 3. став 1. Уредбе о мерама за време ванредног стања и Наредбе о ограничењу и забрани кретања лица на територији Републике Србије, Уставни суд је испитивао да ли су испуњене процесне претпоставке за даље вођење поступка. У том смислу, Уставни суд констатује да је одредбом члана 64. Закона о Уставном суду предвиђено да када је у току поступка пред Уставним судом општи акт престао да важи, Уставни суд може одлуком утврдити да општи акт није био у сагласности са Уставом, односно са потврђеним међународним уговором, ако нису отклоњене последице неуставности. Будући да је Уставни суд оценио да наводи иницијатора о неуставности и незаконитости оспорених аката нису основани, с обзиром на одредбу члана 64. Закона о Уставном суду, утврдио је да нису испуњене процесне претпоставке за даље вођење поступка у односу на наведене одредбе Уредбе и Наредбу, па је, стога, сагласно одредби члана 57. тачка 2) Закона о Уставном суду, у овом делу обуставио поступак, решавајући као у тач. 2. и 3. изреке.

VI

У погледу оспоравања појединих мера забране кретања прописаних за време ванредног стања у Републици Србији, најпре Наредбом министра унутрашњих послова, уз сагласност министра здравља, до 9. априла 2020. године, а након тога одредбама члана 1а и члана 3. ст. 2. и 3. Уредбе о мерама за време ванредног стања, Уставни суд указује да поред мера ограничења људских права утврђених Уставом, постоји и правни режим дерогације људских права, тј. одступања од људских права. Овај посебан правни режим који подразумева суспендовање појединих људских права установљава се у ванредним приликама и њега одликује привремени карактер. Правна претпоставка за прописивање мера одступања од људских и мањинских права јесте одлука о проглашењу ванредног стања, јер тек по проглашењу ванредног стања дозвољена су одступања од људских и мањинских права

зајемчених Уставом, и то само у обиму којем је то неопходно (члан 202. став 1. Устава). Ове мере не смеју да доведу до разликовања на основу расе, пола, језика, вероисповести, националне припадности или друштвеног порекла, привременог су карактера и престају да важе престанком ванредног стања (члан 202. ст. 2. и 3. Устава). Одредбом члана 202. став 4. Устава су таксативно наведена права зајемчена Уставом код којих је дерогација изричито забрањена (на исти начин су ова питања уређена и одредбама члан 15. Европске конвенције за заштиту људских права и основних слобода и чланом 4. Међународног пакта о грађанским и политичким правима).

Полазећи од наведеног, Уставни суд најпре констатује да је ванредно стање проглашено у Републици Србији 15. марта 2020. године, доношењем Одлуке о проглашењу ванредног стања од стране председника Републике, председника Народне скупштине и председника Владе. Основни разлог за проглашење ванредног стања била је опасност од ширења заразне болести COVID-19, која је претходно проглашена пандемијом и која се, због свих околности које су већ наведене у делу III овог образложења, могла сматрати јавном опасношћу којом се угрожава опстанак грађана и државе. Након проглашења ванредног стања, Влада је уз супотпис председника Републике донела Уредбу о мерама за време ванредног стања, којом је прописала мере којима се одступа од Уставом зајемчених људских и мањинских права за време ванредног стања. Ради спречавања неконтролисаног ширења ове заразне болести коју, између осталог, карактерише и рапидна стопа пораста заражених лица, дерогације слобода кретања и слобода окупљања су биле мере од превасходног значаја. За популацију становништва са навршених 65 и више година живота, која се према налазима како домаће тако и светске здравствене струке, сматрала посебно ризичном категоријом становништва, како у погледу лакшег преношења заразе, тако и по високом проценту смртности, у Републици Србији су за ова лица биле одређене посебне мере забране кретања, ради њихове појачане заштите од заразне болести COVID-19. Све мере забране кретања у току трајања ванредног стања су преиспитиване у зависности од степена угрожености становништва од заразне болести, тако да су исте ублажаване како је епидемиолошка слика у држави била све боља, односно како су све више опадали бројеви заражених лица, лица са тешком клиничком сликом и преминулих од ове болести. Лицима са навршених 65 и више година живота у насељеним местима преко 5000 становника и лицима са навршених 70 и више година живота у насељеним местима до 5000 становника забрана кретања је била прописана од најстроже потпуне забране кретања у трајању од три дана, до дозволе кретања суботом, односно недељом у тачно одређеном временском интервалу ради куповине намирница, а затим и до дозволе кретања најпре одређених дана у седмици у предвиђеном временском интервалу по 30 минута, првенствено ради шетње, да би од 24. априла кретање ових лица било дозвољено сваког дана по 60 минута у периоду од 18 часова (када је за остале категорије становника ступала на снагу забрана кретања, чиме се спречавала могућност преношења заразе) до 0,1 час наредног дана у пречнику од 600 метара удаљености од места пребивалишта, односно боравишта. Од увођења ове мере забрана кретања се није односила на физичка лица којима је била потребна неодложна здравствена помоћ. Из наведеног следи да мера забране кретања за најстарију популацију становништва у Републици Србији, која је сматрана посебно ризичном групом лица у држави, била прописна првенствено ради заштите живота и здравља ове популације, да је преиспитивана и ублажавана

више пута у току трајања ванредног стања, што значи од 18. марта (када је Наредба донета) до 6. маја 2020. године, када је Уредба престала да важи, и то у обиму у којем је то било неопходно ради постизања циља њеног прописивања.

Што се тиче навода појединих иницијатива да се оспореном мером забране кретања вршила дискриминација ове категорије становништва у односу на лица млађа од 65 година живота, Уставни суд истиче да за мере одступања важи посебан режим забране дискриминације који је утврђен чланом 202. став 2. Устава, а не чланом 21. Устава, на који се подносиоци иницијатива позивају.

Поводом навода једног од подносилаца иницијатива да му је прописаном мером забране кретања за време ванредног стања било онемогућено обављање адвокатске делатности, Уставни суд истиче да је одредбом тачке 3. став 1. подтачка 3) оспорене Наредбе било предвиђено да се прописане мере забране кретања за време ванредног стања не односе на лица којима Министарство унутрашњих послова изда дозволу кретања, чиме је дата могућност да, по прибављању овакве дозволе, велики број послодаваца и предузетника настави да обавља своју делатност у пуном или смањеном обиму.

У погледу навода појединих иницијатива да су наведеним мерама забране кретања лица од 65 и више година живота била лишена слободе и да им је тиме повређено Уставом зајемчено право на слободу и личну безбедност из члана 27. Устава, односно допунска права у случају лишења слободе без одлуке суда из члана 29. Устава, Суд налази да мере којима се одступа од Уставом зајемченог права слободе кретања, а које су биле неопходне ради сузбијања и спречавања ширења заразне болести COVID-19 и заштите становништва од те болести за време ванредног стања, не представљају лишење слободе наведених лица, па самим тим се ове мере и не могу довести у правну везу са повредом гарантованих права из чл. 27. и 29. Устава.

Прописане мере забране кретања одређених категорија лица не представљају лишење слободе ни према својој сврси, нити према њиховој садржини. Наиме, сврха тих мера није била да се лица на које се мере односе лише слободе у одређеном временском периоду, већ да се у конкретним околностима, посебно угрожена лица, као што су то људи старијег животног доба, додатно и ефикасно заштите од могућности обољевања од опасне заразне болести.

Слично као што се пацијенти који ефективно болују од одређених болести, које према правилима медицинске струке захтевају лечење у болници, што у неким ситуацијама подразумева и дужи боравак у једној болничкој просторији или чак укључивање на одређене апарате у функцији лечења, одржавања виталних функција, или дијагностике, ради предузимања одговарајућих медицинских интервенција, које такође некада подразумевају и дужи боравак у болници ради опоравка и сл, свакако не сматрају особама која су лишене слободе, тако се и људи у односу на које су се у циљу њихове заштите од опасне и у контакту са другим особама веома лако преносиве инфективне болести, као потенцијални и при том, посебно здравствено угрожени пацијенти од за њих веома опасне болести, не могу сматрати лицима лишеним слободе.

Ни из садржине прописаних мера забране кретања одређене категорије лица не произлази да се ради о лишењу слободе. Садржина тих мера се суштински своди на стварање неопходних услова за делотворну заштиту од опасне заразне болести у конкретним околностима, баш циљно оних грађана који су због своје старости, што је по логици ствари, у највећем броју случајева

непосредно повезано и са неким хроничним болестима које су типичне за људе старије животне доби, начелно значајно изложенији ризику од заражавања том болешћу у односу на грађане који не припадају том старосном добу.

Како се прописане мере забране кретања наведених лица за време ванредног стања не могу сматрати лишењем слободе тих лица, а имајући у виду да је Уставом дозвољено прописивање мера којима се одступа од Уставом зајемчених људских и мањинских права за време ванредног стања, то у конкретном случају нема ни повреде члана 36. Устава којим се гарантује право на једнаку заштиту права и на правно средство, имајући у виду да подносиоци иницијатива сматрају да у случају лишења слободе имају право на правно средство против „одлуке о лишењу слободе“.

Имајући у виду да се из истих разлога оспоравају одредбе члана 3. ст. 2. и 3. Уредбе о мерама за време ванредног стања, које се односе на привремено ограничење кретања тражилаца азила и ирегуларних миграната смештених у центре за азил и прихватне центре у Републици Србији за време трајања ванредног стања у циљу спречавања неконтролисаног кретања лица која могу бити носиоци вируса и самовољног напуштања наведених центара, Уставни суд налази да не стоје наводи подносиоца иницијативе да су ова лица „незаконито, арбитрерно и колективно лишена слободе, на основу дискриминаторних критеријума и без могућности да у односу на прописано ограничење остваре судску заштиту“, јер се у конкретном случају ради о прописаној мери привременог ограничења кретања наведених лица за време ванредног стања, која је, сагласно члану 202. став 1. Устава дозвољена и којом се одступа од Уставом зајемчених људских и мањинских права по проглашењу ванредног стања у обиму којем је то било неопходно ради заштите становништва од ширења заразне болести COVID-19.

Исто као што је то већ објашњено у претходном делу образложења ни привремено ограничење кретања тражилаца азила и ирегуларних миграната смештених у центре за азил и прихватне центре у Републици Србији за време трајања ванредног стања не представља лишење слободе према два основна критеријума. Оно није лишење слободе ни према својој сврси, нити према садржини.

Сврха овог привременог ограничења је била како делотворна заштита од опасне заразне болести самих тражилаца азила и ирегуларних миграната, смештених у прихватне центре, тако и ефикасна заштита опште популације у Републици Србији, односно свих грађана од опасне заразне болести. Обе ове сврхе су легитимне, правно прихватљиве и уставноправно оправдане. Наиме, ако би се тражиоцима азила и ирегуларним мигрантима у условима ванредног стања уведеног због реално постојеће угрожености грађана од опасне заразне болести, омогућило слободно кретање ван прихватних центара, то би у конкретним околностима, с једне стране, њих саме изложило озбиљном ризику да се заразе и оболе од опасне заразне болести, а с друге стране, изостанком таквог привременог ограничења, значајно повећао ризик од излагања других лица у Републици Србији могућности да се заразе и оболе. Ризик за саме тражиоце азила и ирегуларне мигранте је у овом случају по логици ствари, био значајан и због тога што далеко највећи број тих лица не намерава да у Републици Србији остане и живи стално, односно борави у Србији у неком релативно дужем временском периоду, већ напротив, настоје да се што је пре могуће, пребаце у друге државе. При томе, они у конкретним околностима када су државне границе биле максимално обезбеђене, свакако не

би имали реалне могућности да напусте територију Републике Србије, а ако би у томе и успели, суочили би се са озбиљним проблемима у суседним државама. Ирегуларни мигранти би, поред тога, најчешће били приморани да у околностима ванредног стања, у више наврата покушавају да илегално пређу државну границу, што би најчешће било безуспешно у датим околностима, а сваки такав покушај би нужно и по логици ствари био скопчан и са значајно вишим степеном других врста ризика, него у редовним околностима.

Привремено ограничење кретања тражилаца азила и ирегуларних миграната смештених у центре за азил и прихватне центре у Републици Србији за време трајања ванредног стања се ни према својој садржини свакако не може сматрати лишењем слободе. Наиме, садржина тих мера се суштински своди на стварање неопходних услова за делотворну заштиту од опасне заразне болести у конкретним околностима, циљно баш те категорије лица, која би, у супротном, начелно била значајно изложенија ризику од заражавања конкретном болешћу, а при томе би без таквог привременог ограничења, свакако настао и знатно повећан ризик од ширења опасне заразне болести и у односу на друга лица. Стога је и ова суштинска садржина привременог ограничења кретања тражилаца азила и ирегуларних миграната смештених у центре за азил и прихватне центре у Републици Србији за време трајања ванредног стања, а нарочито када се има у виду и претходно објашњена сврха таквог ограничења, правно прихватљива, легитимна и уставноправно оправдана.

У погледу забране кретања свим лицима за време Васкршњих празника (од 17. априла од 17 часова до 21. априла до 05 часова) и навода појединих подносилаца иницијатива да је оваквим решењем повређено њихово право на слободу вероисповести утврђено чланом 43. Устава, имајући у виду да нису могли да присуствују Ускршњим верским службама и обаве чин причешћа, Уставни суд налази да се у конкретном случају не ради о мери којом се дерогира слобода вероисповести, већ о мери којом се дерогира слобода кретања за време проглашеног ванредног стања, са циљем да се спречи ширење изузетно инфективног вирусног обољења путем што далекосежнијег спречавања контаката, како би се заштитили животи људи у Републици Србији. Истовремено у Републици Србији је у наведеном периоду била на снази наредба којом је било забрањено окупљање више од пет лица у затвореном простору због опасности од ширења заразне болести COVID-19.

Поред наведеног, Уставни суд указује да се слобода испољавања вере путем обављања верских обреда или похађањем верске службе може и у редовној ситуацији ограничити законом, само ако је то неопходно у демократском друштву, између осталог и ради заштите живота и здравља људи, сагласно члану 43. став 4. Устава.

Уставни суд, такође, указује да тиме што су у конкретном случају верници били спречени да обаве верску службу током Васкрса у самим црквама, односно тиме што им је забраном кретања свим лицима за време Васкршњих празника – од 17. априла од 17 часова до 21. априла 2020. године, до 05 часова, било онемогућено Васкршње бденије, односно учешће у Васкршњој служби, као и могућност присуствовања Васкршњој литургији и причешће на сам Васкрс, током Васкршње литургије, православним верницима није повређено Уставом зајемчено право на слободу вероисповести (члан 43. Устава), већ су из оправданих разлога заштите грађана од опасне заразне болести, забрањени само неки облици испољавања вере у конкретним околностима, који би због своје садржине и већег броја људи који би били у затвореном простору,

подразумевали стварање значајног ризика од заражавања и обољевања од опасне заразне болести.

Наиме, осим ових облика испољавања вере, који су у конкретним околностима били скопчани са ризиком од обољевања грађана од опасне заразне болести, постоје и други облици испољавања вере, а који се могу манифестовати и у кућним условима и уопште, у условима који су са становишта интереса заштите грађана од опасне заразне болести, свакако прихватљиви у датим околностима. Како се у конкретном случају ради о највећем хришћанском празнику, Уставни суд посебно указује и да је у самој историји хришћанства било много случајева када су верници своју веру у конкретним околностима, попут оних које су некада произлазиле из верских прогона, али и околности које су настале услед ратова и елементарних непогода, испољавали на начин који је био адекватан или једини могућ у датим околностима.

Поводом навода појединих иницијатива да оспореном Наредбом није предвиђено посебно време када у току трајања забране кретања власници могу извести своје кућне љубимце у шетњу, чиме се, према мишљењу подносилаца, директно угрожава добробит и здравље животиња, Уставни суд најпре указује да није надлежан да цени тзв. „недостајућа“ решења у оспореном акту, већ само постојећа решења. Међутим, у овом конкретном случају, Уставни суд указује да је изменама и допунама оспореном Наредбом било дозвољено извођење кућних љубимаца сваког дана у одређеном временском периоду, тако да је на тај начин уклоњен и основ оспоравања ових подносилаца иницијатива.

Поред тога, Уставни суд указује да се угрожавање здравља и добробити животиња у пракси, по правилу, може проузроковати само радњама које имају један начелно виши или чак веома висок степен инвазивности и интензитета, тако да су на изванредан начин, такве радње и драстичног карактера, те се најчешће свде на мучење и злостављање животиња, или чак убијање животиња противно прописима, као што је то посебно типично у случајевима када се њима извршава одређено кривично дело, попут кривичног дела убијања и злостављања животиња из члана 269. Кривичног законика. Угрожавање здравља и добробити животиња би било могуће и мање инвазивним радњама, које по свом интензитету не представљају мучење и злостављање, већ стварају одређени осећај непријатности, али само ако би оне трајале у једном значајно дужем временском периоду, него што је то било у конкретном случају који се наводи у појединим иницијативама. Наиме, као што је претходно већ објашњено, у конкретном случају је изменама и допунама наведеног акта омогућено извођење кућних љубимаца сваког дана у одређеном временском периоду, из чега произлази да кућни љубимци који нису могли да се изводе на слободан простор, од момента увођења ванредног стања, до тог датума, одговарајуће непријатности ипак нису трпели у дужем временском периоду, односно у неком неразумно дугом временском периоду.

Уставни суд посебно истиче да се никако ни иначе, не могу поистоветити мучење и злостављање са одређеним степеном непријатности. Иако по својој садржини и само мучење и злостављање свакако представљају непријатност по онога ко је таквим радњама изложен, а то може бити и животиња, таква непријатност је драстично већа, него онај облик непријатности који сам по себи није ни мучење, нити злостављање.

Мучење, с једне стране, представља причињавање животињи непотребних патњи, а с друге стране, ради се о патњама које су веома високог

степен интензитета. Дакле, нису исто и не могу бити исто „мучење и злостављање“ и одређена „непријатност“, која по својој озбиљности не представља ни мучење, нити злостављање. Не могу се поистоветити непријатност и патња високог степена интензитета. Наиме, није спорно да је немогућност извођења у шетњу током одређеног временског периода, оне врсте кућних љубимаца који се редовно изводе, а то су пре свега пси, веома ретко и друге врсте кућних љубимаца, нужно била скопчана са извесним степеном непријатности коју су доживљавали кућни љубимци у погледу својих устаљених физиолошких потреба, али тај степен непријатности се већ ни у *prima facie* смислу не може поистоветити са мучењем и злостављањем кућних љубимаца, те се стога у овом случају не може радити ни о угрожавању добробити и здравља животиња.

Полазећи од претходно детаљно анализираних разлога оспоравања уставности и законитости одредаба члана 1а и члана 3. ст. 2. и 3. Уредбе о мерама за време ванредног стања, а имајући и виду да је ова уредба престала да важи, Уставни суд је испитивао да ли су испуњене процесне претпоставке за даље вођење поступка. У том смислу, Уставни суд констатује да је одредбом члана 64. Закона о Уставном суду предвиђено да када је у току поступка пред Уставним судом општи акт престао да важи, Уставни суд може одлуком утврдити да општи акт није био у сагласности са Уставом, односно са потврђеним међународним уговором, ако нису отклоњене последице неуставности. Будући да је Уставни суд оценио да наводи иницијатора о неуставности и незаконитости наведених одредаба оспорене Уредбе нису основани, а с обзиром на одредбу члана 64. Закона о Уставном суду, Суд је утврдио да нису испуњене процесне претпоставке за даље вођење поступка. Стога је Уставни суд, сагласно одредби члана 57. тачка 2) Закона о Уставном суду, у овом делу обуставио поступак, решавајући као у тачки 2. изреке.

VII

Како је на изложени начин коначно одлучио о поднетим иницијативама, захтеве за обуставу извршења појединачних аката или радњи предузетих на основу одредаба оспорених аката Суд је одбацио, сагласно одредби члана 56. став 3. Закона о Уставном суду, решавајући као у тачки 4. изреке.

На основу свега изложеног и одредаба члана 42а став 1. тачка 2), члана 45. тачка 1) и члана 46. тач. 3) и 7) Закона о Уставном суду и члана 89. Пословника о раду Уставног суда („Службени гласник РС“, број 103/13), Уставни суд је донео Одлуку као у изреци.

ПРЕДСЕДНИК

УСТАВНОГ СУДА

Снежана Марковић, с.р.



За тачност отправака:

[Handwritten signature]