СРПСКА АКАДЕМИЈА НАУКА
И УМЕТНОСТИ

www.sanu.ac.rs

9 788670 259942

ISBN 978-86-7025-994-2

ЉУДСКА ПРАВА У ВАНРЕДНИМ СИТУАЦИЈАМА

СРПСКА АКАДЕМИЈА НАУКА И УМЕТНОСТИ

ЉУДСКА ПРАВА У ВАНРЕДНИМ СИТУАЦИЈАМА

ЉУДСКА ПРАВА У ВАНРЕДНИМ СИТУАЦИЈАМА

ЗБОРНИК РАДОВА СА НАУЧНОГ СКУПА

SERBIAN ACADEMY OF SCIENCES AND ARTS

S C I E N T I F I C C O N F E R E N C E S
Book CCXXI
DEPARTMENT OF SOCIAL SCIENCES
Book 53

COMMITTEE FOR NATIONAL MINORITIES AND HUMAN RIGHTS STUDIES

HUMAN RIGHTS IN EXTRAORDINARY SITUATIONS

PROCEEDINGS OF THE SCIENTIFIC CONFERENCE

HELD ON DECEMBER 8–9, 2022

Accepted for publication at the V Session of the Department of Social Sciences, held on June 7, 2023, after being reviewed by Academician *Tibor Várady*, Corresponding member *Pavle Petrović*, Professors *Marijana Pajvančić*, *Violeta Beširević*, *Dragica Vujadinović*, *Jasminka Hasanbegović*, *Katarina Lončarević*, *Goran Ilić*, *Slaviša Orlović*, *Rade Veljanovski*, *Kosana Beker*, PhD and *Aleksandar Trešnjev*, PhD

E d i t o r s
Academician TIBOR VÁRADY
Professor MARIJANA PAJVANČIĆ

BELGRADE 2023

СРПСКА АКАДЕМИЈА НАУКА И УМЕТНОСТИ

Н А У Ч Н И С К У П О В И
Књига CCXXI
ОДЕЉЕЊЕ ДРУШТВЕНИХ НАУКА
Књига 53

ОДБОР ЗА ПРОУЧАВАЊЕ НАЦИОНАЛНИХ МАЊИНА И ЉУДСКИХ ПРАВА

ЉУДСКА ПРАВА У ВАНРЕДНИМ СИТУАЦИЈАМА

ЗБОРНИК РАДОВА СА НАУЧНОГ СКУПА
ОДРЖАНОГ 8–9. ДЕЦЕМБРА 2022.

Прихваћено за објављивање на V седници Одељења друштвених наука 7. јуна 2023. године на основу рецензија академика *Тибора Варадија*, дописног члана *Павла Петровића*, професора *Маријане Пајванчић*, *Виолете Беширевић*, *Драгице Вујадиновић*, *Јасминке Хасанбеговић*, *Катарине Лончаревић*, *Горана Илића*, *Славише Орловића*, *Радета Вељановског*, др *Косане Бекер*, и др *Александра Трешњева*

У р е д н и ц и
Академик ТИБОР ВАРАДИ
Проф. др МАРИЈАНА ПАЈВАНЧИЋ

Б Е О Г Р А Д 2023

Издаје
Српска академија наука и уметности
Кнеза Михаила 35, Београд

Лектура
Младенка Савичић

Коректура
Рашка Павловић

Технички уредник
Никола Стевановић

Тираж
300 примерака

Штампа
Службени гласник, Београд

ISBN 978-86-7025-994-2

© Српска академија наука и уметности, 2023

САДРЖАЈ

Предговор – Маријана Пајванчић.....9

ВАНРЕДНЕ СИТУАЦИЈЕ И ЊИХОВА РЕФЛЕКСИЈА
НА ЉУДСКА ПРАВА.....11

Тибор Варади, *Ванредна правна размишљања и стратегије у ванредним ситуацијама: са посебним освртом на идеолошко-политичке поводе* 13
Tibor Várady, *Extraordinary Legal Thinking and Strategies in Extraordinary Situations: With Special Reference to Ideological-Political Roots* 30

Миодраг Чолић, *Заштита здравља у ванредним ситуацијама* 31
Miodrag Čolić, *Health Protection in Extraordinary Situations* 38

Алпар Лошонц, *Људска права*, *ванредно стање*, *неједнакост и биобезбедност*.....39
Alpar Lošonc, *Human Rights*, *Emergency*, *Inequality and Biosecurity* 65

ОСНОВНА ЛИЧНА ПРАВА У ВАНРЕДНИМ СИТУАЦИЈАМА 67

Маја Настић, *Дерогација људских права у ванредним ситуацијама у пракси Европског суда за људска права* 69
Maja Nastić, *Derogation of Human Rights in Emergency Situations in the Practice of the European Court of Human Rights* 86

Весна Ракић Водинелић, *Право на приступ правосуђу у ванредном стању*.....89
Vesna Rakić Vodinelić, *The Right to Access the Judiciary in the State of Emergency*.....98

Тамаш Корхец, *Одустајање од слободне судијске процене*?.....99
Tamás Korhecz, *Giving up the Freedom of Judicial Assesment*? 113

ЈЕДНАКЕ МОГУЋНОСТИ ОСТВАРИВАЊА ПРАВА
ВУЛНЕРАБИЛНИХ ГРУПА У ВАНРЕДНИМСИТУАЦИЈАМА 115

Sanja Klempić Bogadi, *Život starijih u Hrvatskoj tijekom pandemije bolesti COVID-19* 117
Сања Клемпић Богади, *Живот старијих у Хрватској за време пандемије болести ковид-19* 127
Sanja Klempić Bogadi, *Older People's Lives in Croatia during the COVID-19 Pandemic* 127

Vesna Leskošek, Nina Mešl, Tadeja Kodele, Miroslav Budimir, Tamara Rape Žiberna, *Rad centara za socijalni rad u vreme pandemije kovida-19 u Sloveniji* 129
Весна Лескошек, Нина Мешл, Тадеја Коделе, Мирослав Будимир, Тамара Рапе Жиберна, *Рад центара за социјални рад у време пандемије ковида-19 у Словенији* 147
Vesna Leskošek, Nina Mešl, Tadeja Kodele, Miroslav Budimir, Tamara Rape Žiberna, *Operation of Centres for Social Work during the Covid-19 Pandemic in Slovenia* 148

Невена Петрушић, *Родни аспекти ванредне ситуације изазване пандемијом ковида-19 и мерама за њено спречавање* 149
Nevena Petrušić, *Gender Aspects of the State of Emergency Caused by the Covid-19 Pandemic and the Prevention Measures* 172

Damjan Tatić, *Equality of Opportunities for Realizing Human Rights of Persons with Disabilities in Serbia during Covid-19 Pandemic* 173
Дамјан Татић, *Једнаке могућности за остваривање људских права особама са инвалидитетом у Србији за време пандемије ковида-19* 194

УТИЦАЈ ВАНРЕДНИХ СИТУАЦИЈА НА ЕКОНОМИЈУ
И ПОЛИТИЧКИ ЖИВОТ 195

Милојко Арсић, *Економске последице пандемије ковида-19* 197
Milojko Arsić, *Impact of the Covid-19 Pandemic on the Economy* 220

Зоран Лутовац, *Утицај пандемије ковида-19 на политички живот у Србији* 223
Zoran Lutovac, *Impact of the Covid-19 Pandemic on Serbian Political Life* 238

Ирена Пејић, *Ограничење представничке функције парламента у ванредном стању* 241
Irena Pejić, *The Limitations of Parliament's Representative Function in the State of Emergency* 257

Стефан Јањић, Дубравка Валић Недељковић, *Право на обавештеност и информисање у ванредној ситуацији* 259
Stefan Janjić, Dubravka Valić Nedeljković, *Right to Information in an Emergency Situation* 271

ДИСКУСИЈЕ 273

Катарина Голубовић, *Удружења за заштиту људских права у управљању епидемијом* 275

Софија Мандић, *Рад судова током епидемије заразне болести ковид-19* 279

Надежда Сатарић, *Старији становници и пандемија изазвана ковидом-19: пример Србије* 283

Зорица Мршевић, *Невидљиве жене у време пандемије коронавируса 2020.* 287

Наташа Госпић, *ИКТ и људска права у ванредним ситуацијама* 291

Мирослав Ђорђевић, *Ванредно стање и председник Републике* 295

Петар Теофиловић, *Независне институције за заштиту људских права у ванредном стању у Србији 2020.* 297

Маријана Пајванчић, *Селективна библиографија публикација, истраживања и анализа* 301

ПРЕДГОВОР

На иницијативу Одбора за проучавање националних мањина и људских права у организацији Одељења друштвених наука САНУ, на светски дан посвећен обележавању људских права 2022. године, организована је дводневна тематска конференција *Људска права у ванредним ситуацијама*. Реферати и дискусије са ове конференције обједињени су и публиковани у зборнику који је пред читаоцима.

Тема конференције, садржај реферата и дискусија наметнуле су прилике са којима се, након марта 2020. године па све до данас, сусрело човечанство планете земље. Проблем је био глобалан. Изазови пред којима су се нашле све земље резултирали су различитим праксама, али је повод био исти. Сада је то пандемија вируса ковид-19. Сутра то могу бити различите еколошке катастрофе, земљотреси, поплаве, пожари и др. Ванредне околности су различите а њихово дејство може бити релевантно за локални ниво (локална заједница, подручје у оквиру једне државе), регионално када се са проблемом суочава више земаља (земљотреси, поплаве, еколошки инциденти, ерупције вулкана и др.) или глобално када се са проблемом суочавају људи на читавој планети (климатске промене и др.). С обзиром на различитост узрока и повода који изазивају ванредне околности, консеквенце ових прилика и мере које се предузимају су у много чему разнолике и специфичне, а рефлектују се на различите области.

Постоје, међутим, и неки заједнички именитељи који карактеришу различите ванредне околности с обзиром на последице које изазивају и до којих доводе у друштву. То су последице везане за људска права и њихов режим у таквим приликама, последице које се односе на економију и утичу на економски живот, последице које се манифестују у политичком животу и функционисању политичких институција.

У ванредним приликама на удару су људска права, првенствено право на живот, која подлежу различитим фактичким или на праву заснованим ограничењима и рестрикцијама. Заштита основних људских права се и тада нужно ослања и на ограничења појединих људских права. У том контексту суштински је важно питање да ли су конкретне мере ограничења појединих људских права

биле нужне и пропорционалне, да ли су постигле сврху због које су установљене и да ли се иста сврха могла постићи и са мањим ограничењем људских права. Током пандемије изазване вирусом ковид-19 пракса је показала да су одговори на бројна питања суштински значајна за људска права били различити. Разлике се односе на сет људских права која су била подвргнута ограничењима, обим ограничења људских права, примену теста пропорционалности мера предузетих у ванредним околностима, статус апсолутно заштићених права, сензибилисаност мера ограничења људских права у односу на вулнерабилне групе и специфичност њихових потреба и начина на који их задовољавају, одлучивање о мерама ограничења људских права, инструменте контроле и надзора над доносиоцима одлука, благовремено и истинито информисање грађана у таквим приликама и др.

С обзиром на разнолику природу повода који доводе до ванредних ситуација статус људских права у тим околностима разматра се у рефератима публикованим у овом зборнику у контексту фактора који доводе до ванредних ситуација и последица које настају услед њиховог деловања. Искуства стечена током епидемије ковида-19 критички се преиспитују у уводним рефератима са акцентом на правне аспекте, заштиту здравља и међусобну везу здравственог и економског аспекта ванредне ситуације. Тежиште интересовања у прилозима посвећеним статусу људских права су основна лична права са акцентом на правни режим основних права, дерогацију људских права која се разматра у контексту праксе Европског суда за људска права и право на приступ правди и судској заштити људских права. Током ванредног стања вулнерабилне групе сусрећу се са додатним проблемима при остваривању својих права па је пажња у више реферата усмерена на једнаке могућности остваривања права ових група у ванредним приликама уз фокус на родне аспекте ванредних ситуација, права старијих особа и права особа са инвалидитетом. У неколико реферата акценат је на последицама ванредних околности у току епидемије ковида-19 и њиховом утицају на економију и остваривање социјалних и економских права. Политички живот, политичка права и функционисање и рад политичких институција предмет су пажње у прилозима посвећеним утицају ванредних прилика на политички живот у условима епидемије ковида-19, ограничењима представничке функције парламента као и праву на информисање. Прилог у зборнику је и селективна библиографија научних и стручних радова насталих током ванредних прилика систематизованих по областима које су обухваћене садржајем конференције и говори о великом интересовању научне и стручне јавности за истраживање различитих аспеката остваривања људских права у ванредним приликама. И овај зборник сведочи о ангажману Српске академије наука и уметности на овој друштвено значајној теми.

Проф. др Маријана Пајванчић

ВАНРЕДНЕ СИТУАЦИЈЕ И ЊИХОВА РЕФЛЕКСИЈА НА ЉУДСКА ПРАВА

ВАНРЕДНА ПРАВНА РАЗМИШЉАЊА И СТРАТЕГИЈЕ У ВАНРЕДНИМ СИТУАЦИЈАМА

– са посебним освртом на идеолошко-политичке поводе –

ТИБОР ВАРАДИ*

А п с т р а к т . – Ванредне ситуације сужавају простор нормалности – а то утиче и на право. До сужавања може доћи из разлога општег интереса – или са изговором општег интереса. У временима владавине екстремних идеологија, као подлога ограничавајућих (и дискриминирајућих) норми наводе се и интереси неке расе или нације. Ванредне ситуације могу да створе и занос одговора на фашизам или друге екстремне идеологије. У ванредним ситуацијама се стварају и правне стратегије које настоје да се приближе нормалности. Ту спада окретање ка детаљима, надомештање неутврдивих чињеница са претпоставкама, или заобилазак нежељеног исхода помоћу конструкција. Неке од ових стратегија се понекад користе са супротним циљем (ради обарања нормалности).

Кључне речи: ванредне ситуације, окретање ка детаљима, конструкције, лажни разводи

ШТА СУ ВАНРЕДНЕ СИТУАЦИЈЕ?

Постоје различити поводи који доводе до ванредних ситуација. Ако посматрамо више могућих узрока и више последица, поставља се наравно питање, шта треба да перципирамо као ванредну ситуацију. Понекад се лако долази до једносмисленог одговора – посебно код снажних примера. У мање бруталним ситуацијама више ће пажње добити питање поузданости мерила; када је реч о правним мерама, јавља се и дилема да ли је оправдано једну насталу ситуацију третирати као ванредну ситуацију, те доносити мере које донекле ограничавају слободу људског кретања. Може бити спорно и то колико заправо трају ванредне ситуације. Поставља се и питање у којој мери ванредне ситуације утичу на право, правна размишљања и правне стратегије.

---

* Редовни члан САНУ

Ванредне ситуације (које постају релевантне и у домену права) могу да буду последица разних чинилаца. Пре свега елементарних непогода, пандемија, ратова, идеолошких егзалтација (које се по правилу повезују и са ратовима), те затим жестоких одговора на егзалтације.

Осврћући се на идеолошке егзалтације, треба рећи да оне могу да уздрмају и темеље права – посебно људских права. При томе, ваља приметити да заговорници екстремних идеологија неће увек помињати ванредне ситуације. Када је реч о пандемији или елементарним непогодама, израз „ванредна ситуација“ (или „ванредно стање“) постаје јавно и општеприхваћено (или барем широко прихваћено) објашњење за посебне мере. У сфери политике и идеологије, ванредна правила и мере које ничу из идеолошких побуда могу да добију другачије квалификације. Карл Шмит, који се био приближио Хитлеру, али је имао и сложеније концепције у својим правно-теоријским делима, посветио је посебну пажњу појму *Ausnahmezustand* („ванредно стање“ или „изузетно стање“). У својој књизи о диктатури[1] Шмит говори о посебним ситуацијама којима треба да се прилагоди и право, наглашавајући, да председнику државе припада овлашћење да прогласи ванредно стање. Аутори који су се још више удаљили од трезвености, нису се ослањали на израз „ванредно стање“. Јер је тај израз уско повезан са поимањем привремености. Заговорници екстремних идеологија не замишљају привременост, већ једну нову трајност. Када је Мусолини изрекао да законодавство треба да следи идеје фашизма, он није предочио једну ванредну (и привремену) ситуацију, већ је настојао да све стави у оквире неке нове нормалности у којем складно живе нови закони, институције и људски дух. Према његовим речима: „У своме пуном и правом значењу фашизам није само давалац закона и оснивалац институција, него васпитач и покретач духовног живота.“[2]

Злогласни либијски диктатор Ел Гадафи је настојао да своју тиранију стави у филозофске оквире. Његова *Зелена књига* је својевремено објављена и у Београду. Гадафи настоји да укаже на несавршености уставних и правних система који се стварају у демократским друштвима. Према његовим речима:

> „Данас видимо да се у свету устави мењају са променама инструмената власти. Ова чињеница очигледно показује да су устави у ствари одраз расположења инструмената власти и заснивају се на њиховим интересима а не на природним законима.“[3]

Након ове тачке следи Гадафијево решење које он сматра природним и праведним – и чије се последице у историји углавном перципирају као једна сурова ванредна ситуација. Према објашњењу Гадафија:

---

[1] Carl Schmitt, *Die Diktatur. Von den Anfängen des modernen Souveränitätsgedankens bis zum proletarischen Klassenkampf*, Berlin, 1921.

[2] Мусолини, *О корпоративној држави*, Београд, 1937, 61.

[3] Muammar Al-Qathafi, *Zelena Knjiga*, Izdavač Narodni Biro Socijalističke Narodne Libijske Arapske Džamahirije u Beogradu – Odeljenje za informacije (Датум није означен на издању, наведено је, да је тираж 30.000 примерака), стр. 40–41.

„Религија уважава норме које су израз природног живота људи. Према томе, религија уважавајући норме, представља потврду природних закона. Закони који не потичу из религије или норме су творевина човека и уперени су против другог човека. Као такви они нису пуноважни јер немају природне изворе, тј. не потичу из религије или норме.“[4]

Зелена књига не објашњава како се формирају „норме“ на које се позива, и које „уважава и религија“, те које су „израз природног живота људи“. Но, јасно је да су те норме постављане изнад творевина људи и друштвених механизама. Настране перцепције природности и нормалности могу да буду важан подстицај формирања преких ванредних ситуација.

Хитлерови теоретичари настоје да систем који заговарају представе као одговор на нешто погрешно. То покушава и Ханс Франк, председник немачке Академије правних наука која је основана за време Хитлера. Он је именовао „јудаистички бољшевизам“ као ману коју треба исправити. У својој чувеној (и злокобној) књизи *Правни темељи националсоцијалистичке државе–Вође* (*Rechtsgrundlegung des nationalsozialistischen Führerstaates*) Франк истиче да као супротност јудаистичком бољшевизму стоји Адолф Хитлер, особа која има опште овлашћење (*Generalbevollmächtigter*) „да правном поретку осигура моћни пут у снажном рајху“.[5] Поред законодавства (према Хансу Франку) Хитлеру припада и правосуђе, јер је он највиши господар судства нације (*oberster Gerichtsherr der Nation*).[6]

Данас није спорно да су идеологије Мусолинија, Хитлера, Гадафија створиле катастрофалне ситуације у којима се право принудно раздвојило од нормалности. Постоје и други примери ванредних ситуација које су се уобличиле путем идеолошке острашћености. Фашизам и нацизам су побеђени. Поставља се, међутим, питање да ли ћемо на крилима победе увек доћи до редовно-нормалног стања. Јавља се снажан импулс да се одговор на безумље тражи у супротности, што је разумљиво, али понекад се у замаху одговора пропушта да се застане на питању шта је заправо супротно. Хитлерови закони о заштити немачке крви и немачке части су донели жестоке дискриминације према онима који нису Немци. Јевреји и Роми су губили и право на живот. Ја сам провео прве године свог детињства у граду под немачком окупацијом и знам по причању родитеља (приче које сам и проверио) да су локални Немци имали велике привилегије наспрам локалних Срба, Мађара, Румуна, Словака и других, чак и приликом куповине намирница. Шта је супротност томе? Још пре краја рата, 21. новембра 1944. године, АВНОЈ доноси Одлуку о прелазу у државну својину непријатељске имовине. Потом је 12. јуна 1945. године ова одлука потврђена Законом о конфискацији имовине и о извршењу конфискације. Према овим прописима, имовина лица немачке народности је непријатељска имовина, те

[4] Al-Qathafi, стр, 43.
[5] Hans Frank, *Rechtsgrundlegung des nationalisozialistischen Führerstaates*, München, 1938.
[6] Hans Frank, 35.

подлеже конфискацији (са изузетком имовине оних Немаца који су се борили у редовима Народноослободилачке војске и партизанских одреда). Члан 3 Одлуке АВНОЈ-а дефинише шта се сматра имовином која ће се одузети. Према овом члану:

> „Под имовином у смислу ове Одлуке имају се сматрати непокретна добра, покретна добра и права, као земљишни поседи, куће, намештаји, шуме, рударска права, предузећа са свим постројењима и залихама, хартије од вредности, драгоцености, удели, акције, друштва, удружења сваке врсте, фондови, права уживања, сваковрсна платежна средства, потраживања, учествовања у радњама и предузећима, ауторска права, права индустријске својине, као и сва права на напред поменуте предмете.“

Питање је, наравно, да ли је дискриминација Немаца (са неким изузецима) прави одговор на дискриминацију од стране Немаца? Или би права супротност била заправо укидање сваке дискриминације – те кажњавање само оних чији је грех у неком почињеном неделу, а не у припадности. Безумље може да изнедри и превише полетне одговоре. Ти одговори потом постају темељ мање бруталних, али ипак ванредних ситуација.

КОГА ПОГАЂАЈУ ВАНРЕДНЕ СИТУАЦИЈЕ, КАДА ЈЕ РЕЧ О ПРОЦЕСУ ПРАВА

Према једној максими из римског права: *In casu extremae necessitatis omnia sunt communia*. Значи, у стању крајње нужде сви су укључени, све је заједничко. Ова максима може да буде и путоказ за излаз из кризе, јер заједничка залагања пружају више шанси. Чињеница је и то, да су сви људи на неки начин дотакнути ванредним ситуацијама. Мада нису увек на исти начин угрожени.

Више аутора истичу, да је у САД ковид-19 имао значајан негативан утицај на приступ правди економски угрожених лица. Та се констатација може проширити и ван САД. Пишући о томе да су трошкови поступка дугорочни проблем у САД, Т. Фридман истиче да тај проблем доноси једну нову историјску поделу за време ковида.[7] Б. Купер наглашава да је за време ковида порастао број сиромашних који не могу да плате дугове, којима прети стечај, а немају средстава за покривање трошкова правних поступака.[8]

Неки амерички аутори наводе и консеквенце које нису везане само за сиромашније слојеве грађана. За време ковида судски поступци су све више *online* поступци. Та околност има различите последице чија својства могу бити и спорна. Често се као проблем (или могући проблем) предочава механизам утвр-

---

[7] Thomas Friedman, *Our New Historical Divide: B.C. and A.C. – the World B.C. Before Corona and After*, N.Y. Times, 17. III 2020.

[8] Benjamin C. Cooper, *Preliminary Thoughts on Access to Justice in the Age of COVID-19*, 56 Gonz. L. Rev. 227 (2020).

ђивања истине – и све то добија посебан нагласак у систему *trial by jury*. Поставља се, на пример, питање, да ли се искреност сведока или окривљеног може истински ценити, (посебно од стране пороте), без стварног контакта, без посматрања говора тела (*body language*).[9]

Када је реч о ванредним ситуацијама које су последице идејно-политичких егзалтација одређене класе, расе или нације су по правилу посебно угрожене, док су друге привилеговане. Могло би се додати да је правни систем угрожен у целини. Актерима правног поступка је отежано да буду правници. Истовремено, неки актери ће добити социјалне привилегије (или ће макар бити ослобођени претњи) ако следе владајући замах уместо темељних правних принципа. Но, при томе се појављују и нека правна размишљања и стратегије отпора према владајућем заносу.

ПОСЕБНЕ ПРАВНЕ СТРАТЕГИЈЕ КОЈЕ СУ ИЗНЕДРИЛЕ ВАНРЕДНЕ СИТУАЦИЈЕ – И КОЈЕ СЕ ТИЧУ ЉУДСКИХ ПРАВА

Ванредне ситуације постају релевантне и на терену права. Традиционални актери (судије, адвокати, тужиоци) немају моћ ни шансу да ствари преокрену и да окончају ванредно стање. Али ипак остаје неки маневарски простор.

Настојаћу да укажем на неколико стратешких опција које имају за циљ да макар донекле сачувају право и правду у идеолошко-политичким ванредним ситуацијама. Поменућу и неке конструкције које могу да имају супротан ефекат.

Окренути се ка детаљима

Заноси се највише ослањају на фразе и опште квалификације – јер оне чувају дистанцу од стварности. Многи ће се лако прикључити једној политичкој иницијативи која је идентификована геслом „ми смо за опште добро!“. Ако постаје познато и то шта конкретно тај покрет жели да чини за „опште добро“, многи ће се припадници поколебати. Детаљи могу да уздрмају виђење конструкције, па и саму конструкцију.

У правним поступцима који се воде у време идеолошких ветрова, окретање ка детаљима је шанса за правду. То није стратегија која је посебна творевина процеса у ванредним ситуацијама, јер је откривање детаља ослонац истине у свим поступцима. Но, у доба егзалтација овај стратешки потез добија посебну важност, и истовремено добија и одређену дисидентску обојеност.

---

[9] Видети: George A. Berman, Dispute Resolution in Pandemic Circumstances – у збирци: *LAW IN THE TIME OF COVID-19*, (ed. Katharina Pistor), Columbia Law School, 2020.

У правним поступцима за време фашизма и нацизма окретање од принципа и гесла ка детаљима има веома скромне шансе. Нешто се веће шансе стварају у поступцима у доба полетних (или превише полетних) одговора на једно побеђено безумље. Навео бих, примера ради, неколико случајева из породичне адвокатске канцеларије из првих послератних година. Ове сам предмете настојао да обрадим у књигама документарне прозе.

У једном предмету,[10] тројица младића из једног банатског села (имали су између 16 и 18 година) оптужени су да су починили кривично дело против народа и државе, јер су настојали да шире пропаганду и да спроводе „агитацију која садржи позив на насилно обарање постојећег државног уређења“. Ово свакако звучи грубо, посебно у време (1949. године) када се постојећи режим поима као замена Хитлеровог режима, и када се „обарање постојећег државног уређења“ још аутоматски повезује са профашистичким намерама. За квалификацију „насилно обарање постојећег државног уређења“ се природно везује тешка осуда, једино детаљи могу да створе одређену дистанцу. У току поступка прво је постављено питање, на који је начин заправо вршена агитација и на који начин је покушано да се „насилно“ обори државно уређење. Дошло се до објашњења тужиоца да је то чињено плакатама, на којима је било исписано следеће.

БРАЋО НЕМОЈТЕ ДАТИ ПЉАЧКАШИМА НИШТА
– ДОЛЕ КОМУНИЗАМ
ЖИВЕО АНТИБОЉШЕВИЧКИ СВЕТ
НЕКА ЖИВЕ ОНИ КОЈИ СЕ БОРЕ ПРОТИВ КОМУНИЗМА

Потом су постављена даља питања: ко је заправо писао текстове плаката, ко их је технички направио, када су плакати сачињени, ко их је заправо лепио, да ли је било неких припрема пре растурања. Док се квалификација „позив на насилно обарање постојећег државног уређења“ могла некако налепити на неког за кога се само зна да је осумњичен, конкретни елементи „кривичног дела против народа и државе“ (ко је заправо писао плакате, ко их је лепио, на какво се насиље позивало, итд.) су се тешко могли повезати са конкретним оптуженима (три тинејџера из Сајана). Окретање ка детаљима није довело до ослобађајуће пресуде, али је изнедрило блажу казну, јер су иза квалификације ипак постали макар донекле видљиви и конкретни људи и конкретна починјена (или непочињена) дела.

Сличан приступ (и сличан резултат) видим у једном другом поступку, који је вођен 1946. године.[11] Један становник Мокрина је између осталог оптужен и за то, да је починио дело кажњиво по члану 10 Закона о кривичним делима против народа и државе, јер је „јачао економску снагу и ратни потенцијал

[10] Видети детаљнији опис тог предмета у књизи: Тибор Варади, *Противнародни осмех*, Академска књига, Нови Сад, 2021. – наслов поглавља „Покушај обарања друштвеног уређења у Сајану“, стр. 58–81.

[11] Т. Варади, *Противнародни осмех* – наслов поглавља „Покушаји Антала Пелија и Бранка Ђурића да макар донекле преуреде историју“, стр. 157–197.

непријатеља“ (то јест Хитлерове армије). Појединости су показале следеће. Окривљени је био власник једног млина за млевење паприке. Пре рата је продавао паприку коме је могао, локалним Србима, Мађарима и Немцима. За време немачке окупације паприку је морао испоручивати пре свега купцима које су одредили окупатори. На тој тачки је тужилац настојао да свој положај такође ојача детаљима, али их је више користио као украс на фрази. Изнео је, да је фино млевена црвена паприка могла да служи као сировина за производњу лекова које је користила немачка војска, „чиме је ратни потенцијал непријатеља несумњиво појачаван“. Међу детаље саопштене од стране одбране спада и чињеница да је млин за паприку држан у погону у стану сестре једног пријатеља окривљеног – практично у једној соби. Реч је, дакле о једном малом сеоском обртнику. Одбрана је више пута нагласила и то да је реч о паприци (а не о топовима).

У замаху обрачуна са злим јавља се полет који тежи ка томе да се стигне до што више кажњених. У захукталим (ванредним) ситуацијама чини се да је већи успех открити више сарадника окупатора него више истине. „Јачање ратног потенцијала непријатеља“ је шема у коју се лако уклапа и максимална казна по члану 10 – а то је десет година лишења слободе са принудним радом и конфискацијом имовине. Укључивање детаља (могли бисмо рећи укључивање фрагмената стварности) је довело до тога, да је власник млина за паприке кажњен са само три године затвора – а та је казна након жалбе смањена на годину и по дана. Детаљи можда нису створили правду, али су донекле ублажили неправду.

Надоместити стварност са претпостављеним или хипотетичним

Правни поступци у начелу теже ка утврђивању стварности, али смо понекад сведоци и тога, да се стварност у одређеној мери замењује претпостављеним или хипотетичним. То није беспримерно ни у редовним временима. У ванредним ситуацијама долази до значајне промене у сразмерама. Јављају се пре свега два разлога за замену стварности. Један од тих разлога је потпуно неприхватљив, али ипак добија одређени простор, нарочито за време ванредних ситуација створених идејним егзалтацијама. Реч је о томе да се стварност сматра неприкладном, те се замењује претпоставком базираном на уверењима. То оставља трага и у правним поступцима. Понајвише у кривичним поступцима када се сумње уклапају у уверења и заносе, и та кохезија замењује истину.

Овде бих хтео да се осврнем на једну другу варијанту замене стварности – која може да има и извесне позитивне ефекте. Стварност може да буде и објективно неутврдива. Ванредне ситуације представљају посебну претњу стварности и чињеницама – односно могућности да се стварност и чињенице утврде. Постоје и покушаји одговора на тај изазов. Од многих примера навео бих

настојања да се утврди време смрти у ситуацијама када је то практично немогуће. У римском праву је створен појам „коморијената“, тј. „заједно умрлих“. Пошто није било могуће утврдити ко је погинуо пре, а ко доцније у току једне несреће (рецимо бродолома), истину (која је неутврдива) замењује хипотеза да су сви умрли истовремено. Ратови и масовна убиства стварају ситуације у којима је још теже утврдити тачно време када је неко изгубио живот, а претпостављена решења се понекад не могу ни толико приближити истини, колико је то могуће у погледу коморијената.

Утврђивање датума смрти постаје посебно значајан правни проблем у поступцима који дотичу ратове и масовна убиства. Нарочито у поступцима око наслеђивања. У Југославији је 1946. године донет Закон о државним матичним књигама.[12] Члан 53 овог Закона посвећује пажњу упису у матицу умрлих лица „која су у току рата изгубила живот у масовним погубљењима извршеним од стране окупатора и њихових помагача, у концентрационим логорима и затворима“. При томе је постало потребно да се додају посебна упутства и објашњења. У Србији је то учињено Упутством Министарства унутрашњих послова од 1. фебруара 1947. Дан смрти је требало да утврде народни одбори. Но, ако одбор не може да утврди дан смрти, треба се обратити надлежном суду, који ће у ванпарничном поступку утврдити презумптивни дан смрти. Дакле, у датој ванредној ситуацији трасирани су различити процесни путеви ка стварности односно ка надомештају стварности.

У једном предмету који сам пронашао у породичној адвокатској архиви питање је дошло пред сремски суд у Зрењанину,[13] који је у ванпарничном поступку утврдио презумптивне дане смрти, те је закључио да су у београдским логорима смрти отац и син изгубили живот 31. децембра 1941, а супруга 30. априла 1942. године. Тешко је рећи колико су ове претпоставке биле близу истини, али су у сваком случају помогле да наследници дођу до заоставштине.

Озбиљан проблем настаје ако је редослед датума смрти релевантан у погледу права наследника. То видим рецимо у једном предмету у којем је датуме смрти утврдио Бегејски сремски народни одбор решењем од 24. јула 1947.[14] Утврђено је, да је муж Андор Х. погинуо 25. октобра 1941, његова супруга Јелисавета 10. децембра 1941, а њихова кћерка Мирјана 20. децембра 1941. године. Решење садржи и образложење у којем се каже:

> „Како је окупатор – и то је опште позната чињеница – вршио погубљење Јевреја у логору код Топовских шупа у Београду и у логору на Сајмишту код Земуна, а именовани се као Јевреји налазили у тим логорима, то је потврђено да су стрељани, а као дан погубљења Андора Х. узет је 25. октобар 1941. године зато што је окупатор вршио масовна погубљења мушкараца већ октобра 1941. године, а

[12] *Службени лист ФНРЈ*, бр. 29 од 9. априла 1946.

[13] Закључак Сремског суда у Зрењанину од 12. априла 1949, предмет број Р.728/1948, (број списа у адвокатској архиви 12 683).

[14] Решење Бегејског сремског народног одбора је донето под бројем 20.192/47, (број списа у адвокатској архиви је 12 554).

за Јелисавету Х. и Мирјану Х. узет је месец децембар 1941. год. јер је окупатор почео са погубљењем жена и деце у логору на Сајмишту децембра 1941. године.“

Тешко би се могло рећи да образложење даје подлогу за наведене прецизне датуме. Датум смрти мужа (25. октобар 1941) се ослања на констатацију да су масовна погубљења вршена већ октобра 1941. Може се сматрати да је тачно наведено када су почеле егзекуције, али ничим није показано да је Андор Х. изгубио живот у првом таласу погубљења – и да се то десило баш 25. октобра. У погледу мајке и кћерке народни одбор је утврдио два различита датума, но за ту разлику нема никаквог упоришта у образложењу. Треба рећи и то, да недовољно образложење код утврђивања датума смрти по правилу није последица недовољне пажње, већ просто тога, да једноставно није било могуће открити или реконструисати стварност. Прецизни датуми – било да су утврђени од стране народних одбора или од стране судова – су били у значајној мери производ нагађања. Друга могућност најчешће није ни постојала.

У већини случајева (принудна) замена стварности са претпоставкама није ометала основни циљ поступка. Да би се водио наследни поступак, потребно је озваничити смрт оставиоца. При томе, на права наследника по правилу не утиче, да ли је оставилац умро рецимо 25. октобра 1941, или 30. априла 1942. Но, у неким случајевима датуми постају релевантни и могу или да омогуће или да онемогуће наследна права. То је био случај и са породицом Х. Наследна права је тражила сестра од тетке преминуле Елизабете Х. Њих две су биле у четвртом степену сродства, и по тадашњим прописима је било јасно да особа у четвртом степену сродства може да постане наследник. Дакле, ако је супруга надживела мужа (и постала наследница његове имовине), сестра од тетке супруге могла би да буде наследница. Али ако је кћерка надживела супругу (мајку), те је она постала (у начелу) нова власница породичне имовине, онда би требало тражити оставину те кћерке – но она није у четвртом већ у петом степену сродства са потенцијалном наследницом. Као што је често био случај код јеврејских породица после рата, других ближих сродника није било. Значи ако је последња преживела Елизабета Х., онда њена сестра од тетке може да наследи. Ако је последња преживела особа петогодишња кћерка, онда је спорно може ли неко из породице да буде наследник, те имовина вероватно прелази на државу.

Ванредне ситуације су изазов и претња и за истину. Када је реч о утврђивању датума смрти након ратова и масовних покоља, замена стварности претпоставкама и нагађањима је нешто неизбежно. Но, при томе, у недостатку поузданог ослонца при избору, орган који утврђује претпостављене датуме може у неким случајевима и да предодреди да ли тражилац има наследна права – што не би требало да буде консеквенца нагађања, али у ванредним ситуацијама ипак може да постане.

Навео бих и један пример односа претпоставки и стварности у којем је ослањање на претпоставку индикатор нормалности, а тражење стварности

(можда „стварности“ уз знаке навода) је показатељ ванредне ситуације. Био би практично немогућ задатак да се појединачно утврђује када неко постаје довољно зрео да добије право гласа или рецимо право да закључи брак. Уместо појединачног испитивања право поставља једну претпоставку. Данас је у свету типична претпоставка да се пунолетство (и одговарајућа права) стичу са 18 година. У току историје тај број се мењао, понекад су важили различити бројеви за мушкарце и жене, али се остало на терену претпоставки. Постојала је (и постоји) и могућност да се у некој конкретној ситуацији одступи од претпоставке – те да се утврди, на пример, да је једна особа од 16 или 17 година способна за брак. За време немачке окупације Србије, јавља се једно одступање другачије природе. Реч је о томе, да се претпоставка замени са стварношћу (или заправо једним тенденциозним поимањем стварности) – и то са циљем да суровост добије више простора. У првом броју „Службеног листа за заузету југословенску територију“[15] налази се и Наредба о увођењу немачког казненог права. Према параграфу 1 ове наредбе:

> „Кажњива дела малолетних могу да осуде немачки судови независно од старости кривца ако се он по његовом развитку може да упореди са лицем преко 18 година старим.“

Дакле и малолетник може да добије посебно тешку казну која је иначе прописана само за пунолетна лица, ако суд дође до закључка да је то малолетно лице толико развијено, да може да се упореди са лицем преко 18 година старости.

Померање граница између стварности и претпоставки може да створи шансу за приступ правима (рецимо праву на наслеђивање, или праву за закључење брака), али исто тако и за приступ грубом кршењу људских права (па и смртној казни) при третману оптужених малолетника.

Изиграванье правде или неправде путем конструкција

У ванредним ситуацијама конструкције добијају већи маневарски простор, и могу да служе као средство за изигравање правде, па и за изигравање неправде. До изигравање правде може доћи и у државама у којима право има озбиљне темеље. То може да чини сама држава поводом неке ванредне ситуације. Након терористичког напада на Њујорк од 11. септембра 2001. године, у Америци су донети прописи, који одступају од утемељених правних принципа. Најважнији међу њима је *USA Patriot Act* од 26. октобра 2001, који перципира тероризам као ванредну ситуацију, и настоји да формулише норме које би одговарале тој ситуацији. Дошло је и до потеза који су омогућили озбиљна кршења људских права, пре свега тешка мучења затвореника, као и притвор без времен-

[15] У листу није наведен тачан датум. Помиње се само „април 1941“. Након неколико бројева *Службеног листа за заузету југословенску територију* који носе и назнаку „на фронту“, следи *Лист уредаба Војног заповедника у Србији* чији бројеви носе и датуме.

ских ограничења. Тај проблем је добио значајан простор и у штампи.[16] У стручним часописима се поставило и питање шта може да чини правна наука.[17]

Према осумњиченима за тероризам (или везу са тероризмом) поступа се на начин који америчко право у принципу заправо не дозвољава – но нашло се једно заобилазно решење. Ухапшени се држе у заливу Гвантанамо (*Guantanamo Bay)*, који не припада Сједињеним Америчким Државама, те се тамо у начелу не примењује америчко право (па ни забрана тортуре). Реч је о томе да су САД још 1903. године закључиле са Кубом један (изузетно повољан) уговор о најму.[18] Након што је Кастро дошао на власт, Куба је 1959. године оспорила овај уговор о најму – али није успела да врати територију. Дакле САД држе залив Гвантанамо већ више од сто година у свом поседу – али не као сопствену, већ као изнајмљену територију и то за симболичну најамнину (4085 долара годишње). Аргумент власти (најпре председника Буша) је тај, да на Гвантанаму не важе ограде које поставља америчко право. Овај став је оспорен и пред америчким судовима. Донете су различите одлуке. Врховни суд САД је у више наврата стао на становиште да се америчко право не може на овај начин заобићи.[19] Против поступања на Гвантанаму могу се изнети и аргументи с ослонцем не на америчко, већ на међународно право. Бројне организације су осудиле повреде људских права на острву Гвантанамо. То је учинила и Комисија Уједињених нација за људска права.[20] Могао би се навести и аргуменат, да ако Гвантанамо припада Куби, ваљало би применити кубанско право, које такође поставља ограде. Ипак, логори и мучења и даље постоје, и то сада траје већ 20 година. Главно објашњење америчке власти остаје конструкција да је судбина заточеника измештена ван оквира америчког права.

Сада бих навео и неке примере изигравања права у интересу правде. За време немачке окупације у Србији се доносе посебни прописи. Ванредну ситуацију стварају пре свега уредбе Војног заповедништва које се објављују на немачком и српском језику. Међу овима је и злогласна Наредба која се односи на Јевреје и Цигане.[21] Према члану 5 ове наредбе, „Јевејима не може бити дозвољено упражњавање праксе адвоката, лекара, зубног лекара, ветеринара и апотекара.“ Према члану 6 „За поправку ратом насталих штета постоји за Јевреје оба пола у старости од 14 до 60 година принудни рад“. У члану 11 је

---

[16] Видети: Missy Ryan, 'There Have to Be Limits': Guantanamo Attorneys Challenge Lifetime Imprisonment Without Charge, *Washington Post*, 11.VII 2018.

[17] D. Pearlstein, What War Did to the Academy, What the Academy Did to War: A 20 Year Retrospective on the Effects of Post-9/11 Wars, *Case Western Reserve Journal of International Law*. Vol. 54 (2022), 171–200.

[18] Agreement Between the United States and Cuba for the Lease of Lands for Cooling and Naval Stations, signed by the President of Cuba and the President of the United States on 23 February 1903.

[19] Видети: *Rasul v. Bush*, 542 U. S. 466 (2004), или *Hamdan v. Rumsfeld* 548 U. S. 557 (2006), или *Boumediene v. Bush* 553 U. S. 723 (2008).

[20] *Rights experts condemn 'unrelenting human rights violations' at Guantánamo Bay* | | UN News, January 10, 2022.

[21] *Лист уредаба Војног заповедништва у Србији*, број 8, од 31. маја 1941.

наведено, да „Јевреји и супружници Јевреја“ треба да пријаве свој иметак, те да је „свако располагање иметком бесплатно или уз награду забрањено“. У члану 18 је утврђено, да одредбе које се односе на Јевреје, важе и за Цигане. Слично члану 11, који лишава права и супружнике Јевреја (и Цигана), донети су и многи други прописи који погађају људе који су у браку са припадником дискриминисане расе. То се односи и на област културе. Према члану 5 Уредбе о вођењу позоришта[22] „Јевреји и Цигани, као и лица која се налазе у браку са Јевејима и Циганима, не смеју да раде, нити да буду упослени“ у позориштима. Исти принцип је постављен и у погледу других културних установа. Према члану 7 Уредбе о раду биоскопа и изнајмљивању филмова:[23] „Јевреји и Цигани, као и лица која су у браку са Јевејима или Циганима не смеју бити намештени нити упослени у биоскопима.“

За време немачке окупације нису се могле створити правне конструкције или заобилазни правни путеви који би истински помогли Јевејима или Ромима. Но, створене су неке ограничене могућности да се донекле поправи положај лица која су у браку са Јевејима или Ромима, као и деце из мешовитих бракова. Такав инструмент су били лажни разводи који су имали утицај не само на економски и социјални положај, већ су могли да предупреде и одношење у логоре смрти. У бројним случајевима у Банату, жене Српкиње, Мађарице, Немице, траже развод од мужа Јевејина. Судски списи не показују да је реч о лажним разводима – из простог разлога, што се изигравање никада јавно не најављује. Суду се неће поднети захтев за развод брака са образложењем: „ја заправо нећу да се разведем од мужа Јевејина, реч је само о маневру, чији је циљ да се поправи мој положај и положај наше деце“. Међутим, у адвокатским списима се могу наћи сведочанства, јер је кореспонденција са клијентом поверљива, и клијент неретко (директно или индиректно) саопштава адвокату шта су прави мотиви иза захтева за развод. У једној својој књизи документарне прозе настојао сам да предочим лажне разводе о којима сам нашао податке у породичној адвокатској архиви.[24]

Једно сложено (и осетљиво) питање код лажних развода је питање разлога. Другим речима, која је конструкција пригодна, ако прави разлог не постоји. У банатским предметима често се појављује једно помало бизарно решење са ослонцем на члану 80/д Закон о брачном праву – Зак. члан XXXI 1894. (Реч је заправо о мађарском закону који је остао на снази у Бачкој и у Банату и након што је Војводина постала део СХС, те потом Краљевине Југославије, све до доношења Закона о браку ФНРЈ 1946. године. Српски текст закона из 1894. године – који је коришћен од судова СХС односно југословенских судова –

[22] *Лисш уредаба Војноī заīоведнишшва у Србији*, број 5, од 22. маја 1941.

[23] *Лисш Уредаба Војноī заīоведнишшва у Србији*, број 5, од 22. маја 1941.

[24] Тибор Варади, *Сīиси и људи*, Академска књига, Нови Сад, 2015 – поглавље „Разводи и тобожњи разводи у вихору Другог светског рата“, стр. 265–301.

може се наћи и у књизи „Опште приватно право које важи у Војводини“[25]). Према члану 80/д, брак се може разрешити на молбу једног брачног друга, ако други брачни друг:

> „након склапања брака буде осуђен на робију или на тамницу испод 5 година или на затвор због преступа учињеног због користољубља.
> У овим случајевима брак се може разрешити само онда, ако се судија, уз брижљиво оцењивање индивидуалности и животних прилика брачних другова, уверио о томе, да је брачни одношај услед једног од наведених узрока толико разривен, да је даљи заједнички живот постао несношљив по друга који тражи разрешење.“

Овај члан се путем аналогије примењивао и на бракове са Јеврејима. Тражећи неки ослонац у закону, страна која тражи развод конструише аргумент да је јеврејски идентитет постао упоредив са идентитетом човека који је осуђен на казну затвора до 5 година, те да је на тај начин брачни живот постао разривен. У једном примеру који наводим у књизи *Списи и људи*, супруга хришћанка тражи развод од мужа Јеврејина (Карла Холцера) и наводи следеће разлоге:

> „Наредбом Војног Заповедника у Србији, која се односи на Јевреје и Цигане, настала је битна промена у правном положају туженика: одузето му је право располагања својом имовином, он је сам однет на принудни рад – лишен је дакле личне и имовинске слободе. Том наредбом настала је битна промена и у просуђивању мешовитих бракова. […]
> Услед тих далекосежних промена наш је брачни живот толико разривен, да је даљи заједнички живот за мене постао немогућан, те молим из овог разлога – на који се може аналогно применити т. д § 80 Брачног закона – разрешење брака из кривице туженика.“[26]

Ничим се наравно не може оправдати упоређивање човека који припада једној одређеној раси или нацији са човеком који је осуђен на затворску казну. Но чињеница је да су наредбе Војног Заповедника донете за време немачке окупације створиле једну ситуацију у којој је статус Јевреја и Рома постао заиста упоредив са статусом осуђеника. Створила се ситуација у којој није било сасвим бесмислено рећи да је у браку са дискриминисаном особом заједнички живот постао немогућ. (Наравно, било би много исправније да се као повод за насталу ситуацију наведе кривица Војног Заповедника – а не кривица мужа Јеврејина – но за такву истину није било места у датом правном простору.) У ванредној ситуацији ни логика не остаје редовна. У датом предмету од Карла Холцера се тражи и издржавање. У то време (јесен 1941. године) Холцер се налази у Београду у концентрационом логору Топовске шупе. Могући финансијски извор за издржавање супруге и кћерке је његова имовина. И на тој тачки у игру конструкција упада и немачка Војна команда. Ступа у спор као умешач на страни мужа Јеврејина, против жене хришћанке! Наравно, не зато да би шти-

---

[25] Глиша Богданфи, Никола Николић, *Опште приватно право које важи у Војводини*, Панчево, 1925.

[26] Варади, *Списи и људи*, стр. 279 – поступак је вођен пред Окружним судом у Петровграду, број предмета 263/941/6.

тила интересе мужа Јеврејина, већ да би задржала за себе његову већ конфисковану имовину. А сам муж Јеврејин (туженик) је дакако на страни тужитељице, јер му је много драже да макар део његове имовине добију жена и кћерка, а не Војна команда која га је отерала у логор. У датој ванредној ситуацији правни оквири се и даље користе, али не за оне сврхе због којих су створени. Бракоразводни поступци могу постати поступци који се не воде у циљу да се брачни другови раздвоје, већ да се нешто сачува од породичне заједнице. Умешач који ступа у имовински спор на страни туженика, не настоји да имовина остане туженикова, већ заправо покушава да присвоји и задржи за себе оно што припада туженику. А туженик навија за тужитељицу.

Лажни разводи се јављају у Банату и после ослобођења, с тим да се сада Српкиње и Мађарице разводе од мужа Немца.[27]

У једном броју бракоразводних предмета које сам пронашао у породичној адвокатској архиви, појављује се још један показатељ удаљавања од стварних развода. Прима се к знању да се муж налази „на непознатом месту“. (Најчешће се тим речима описује да се налази у концентрационом логору. Понекад, у срећнијим случајевима, наговештено је да је муж успео да побегне.) У таквим ситуацијама процедура налаже даље кораке (покушаје да се утврди где се муж налази, или именовање адвоката који би заступао интересе брачног друга, који се налази „на непознатом месту“). Међутим, у једном броју предмета такви се потези не повлаче – јер је положај супруге побољшан већ самим тим да је поднета тужба за развод. То видим и у једном случају који је описао писац Иван Ивањи у свом роману Авети из једног малог града, полазећи од стварних догађања (користећи фиктивна имена).[28] У предмету број 235/941/9 вођеним пред Окружним судом у Петровграду, препознао сам ликове из романа Ивана Ивањија. Тужбу за (лажни) развод је поднела супруга Немица против мужа Јеврејина. Поступак је вођен 1941. године. Један занимљив документ представља писмо адвоката (мог деде) тужитељици. У писму које је послато 4. VI 1946. године (након спора и након окупације), наводи се:

> „На Ваш захтев потврђујем следеће:
>
> У Вашој бракоразводној парници покренутој под бројем По. 235/1941 Окружног суда у Петровграду, сам поступак по Вашој жељи септембра месеца 1941. године фактички обуставио на тај начин, што сам суду пријавио, да је адреса туженика непозната и молио да се не испише рочиште док адресу не будем пријавио – а та адреса никада није суду пријављена.
>
> Ово сам учинио због тога, јер сте ми саопштили, да је бракоразводна парница у Вашем интересу покренута само због тога, да би сте се заштитили од евентуалног прогона од стране немачких окупатора као жена у мешовитом браку са Јеврејином, те да у ствари немате намеру да се разведете од вашег мужа.
>
> Ову сам чињеницу спреман пред свим властима потврдити.“

---

[27] Неколико таквих случајева је обрађено у књизи документарне прозе Варади, *Списи и људи*.
[28] Иван Ивањи, *Авети из једног малог града*, издање Градске библиотеке Зрењанин, 2009.

На овој тачки формира се једна нова занимљива коегзистенција права и конструкција. Признање манипулације (да је поднета лажна тужба за развод) би могла имати грубе негативне последице у једној ванредној ситуацији (за време немачке окупације и званичног антисемитизма). У једној новој ванредној ситуацији (када занос одговора на стварна зла фашизма – местимично прелази рационалне границе када је реч о локалним Немцима), превара постаје знак честитости, те је потребно сведочењем доказати да је постојала намера изигравања прописа.

Постоје веома различити контексти у којима се појављује настојање да се до правичног решења и заштите људских права дође путем конструкција и изигравања. Доста је вероватно да ћемо ускоро доћи до једног новог примера. Реч је о ситуацији која је створена посредством једног веома изоштреног правног и идејног сукоба у САД. Питање абортуса је већ деценијама жестоко расправљано правно-политичко питање у Америци. Сукоби су запламтели након једне одлуке Врховног суда САД у јуну 2022 – те се може рећи да новостворене околности имају карактеристике ванредне ситуације. Пре пола века, питање је добило једно либерално решење одлуком Roe v. Wade, 1973. године.[29] Овом одлуком Врховног суда постављено је начело да је право на побачај уставно право које важи за све грађане САД, те се то право не може ускратити посебним законима држава чланица САД. Након пола века, Врховни суд САД је заузео другачије становиште. У одлуци Dobbs v. Jackson[30] од 24. јуна 2022. године, Врховни суд САД је дошао до закључка да право на побачај ипак није уставно право свих грађана САД, те да поједине државе чланице имају право да својим законима регулишу слободу или забрану побачаја. Прва држава која је након тога променила своје законе и забранила побачај је Индијана. То је учињено актом од 4. августа 2022. који је ступио на снагу 15. септембра 2022.[31] Акт превиђа и неке изузетке, међу којима је допуштање побачаја ако је до трудноће дошло путем инцеста или силовања. То је прецизирано у члану 306.7 законског акта. Приликом расправе доста је пажње посвећено питању какву форму треба да има изјава о инцесту или силовању, да би постала прихватљива основа за побачај. Једна је опција била да је потребно дати *notarized affidavit*, дакле сведочење са овером јавног бележника. Основне одредбе закона одражавају радикално конзервативне ставове, али је на овој тачки дошло до умеренијег решења. Одлучено је да ипак није потребно поднети *notarized affidavit* о томе да је до трудноће дошло путем силовања или родоскрнављења. Довољна је обична изјава. И ту се сада поставља питање да ли ће се у Индијани појавити лажна силовања као основа за поновно успостављање права на абортус (које је постојало према ранијој интерпретацији Устава САД, али је негирано одлуком Dobbs v. Jackson). У ванредним ситуацијама изигравања могу да донесу и ко-

[29] *Roe v. Wade*, 410 US 113 (1973).

[30] *Dobbs v. Jackson Women's Health Organization*, No. 19-1292, 597 U. S. (2022).

[31] Законски акт је 4. августа 2022. прихватио Indiana General Assembly након разматрања Indiana Senate Bill, 1.

рекције. Али да би дошло до корекција, могу бити потребна и тактичка прилагођавања (као што је то био случај и код навођења разлога за лажне разводе). За очекивати је да ће као починитељ силовања бити наведено непознато лице, а као поприште неко место у мраку где се починитељ не може препознати – да се не би без разлога оптужило неко конкретно лице. Ни изигравања са прихватљивим циљем не морају бити једноставна.

НЕКЕ ЗАКЉУЧНЕ НАПОМЕНЕ

Ванредне ситуације формално не теже ка елиминацији права, јер се исказују и кроз правне норме. То важи за различите врсте ванредних ситуација. За време пандемија или елементарних непогода, доносе се посебни прописи који могу да нас удаље од уобичајене перцепције исправности, јер сужавају животни простор – али са циљем заштите живота. Када је реч о ванредним ситуацијама створеним путем идејно-политичких егзалтација, неки правни оквири такође остају (рецимо наредбе војног заповедника/окупатора у Србији), али се кроз њих ствара тешка претња људским правима, и угрожава се сама суштина права. А при томе се користи реторика која дела (односно злодела) перципира у оквирима права. То је лепо описао Орвел у свом дневнику на почетку Другог светског рата. Према Орвелу, ако треба учинити зло, биће учињено непогрешиво. Дошло се до тога да се у то верује као да је закон природе.[32]

Први корак отпора према нељудским нормама је да се оне не перципирају као закон природе и да се настала правна ситуација (насупрот Мусолинију и другима) схвата као ванредна ситуација. Треба рећи и то, да право и у тим ситуацијама задржава неки маневарски простор. Димензије тог простора наравно зависе од степена окрутности ванредне ситуације. Окретање ка детаљима добија дисидентску обојеност, али пружа неке шансе. Конструкције могу да доведу како до изигравања правде (рецимо случај логора на Гвантанаму), тако и до изигравање неправде (рецимо лажни разводи). Суживот разума и острашћености добија неке шансе и на простору права – и то заслужује пажњу.

Испитивање понашања у ванредним ситуацијама може бити од користи и због тога, што је у грубим ситуацијама лакше препознати појаве и обрасце понашања. У ванредним ситуацијама, потези судија, тужилаца и других органа који следе идеолошке заносе су снажније обојени. Противљење је опасније, али истовремено и маркантније. Стратегије путем стварања конструкција и путем изигравања су такође маркантне. У редовним ситуацијама приклањање трендовима је нешто мање уочљиво, али ћемо њихове обрасце (као и обрасце отпора) лакше препознати ако смо их упознали у грубљој (и видљивијој) форми у окружењу ванредних ситуација. Ванредне ситуације могу бити и поука.

---

[32] George Orwell: „If there is a wrong thing to do, it will be done, infallibly. One has come to believe in that as if it were a law of nature.“ *War-time Diary*, 18 May 1941 – Shapiro, The Yale Book of Quotations, Yale University Press, 2006, стр. 569.

ЛИТЕРАТУРА

Al-Qathafi, Muammar, *Zelena Knjiga*, Narodni Biro Socijalističke Narodne Libijske Arapske Džamahirije, Odeljenje za informacije, Beograd.

Berman, George A., Dispute Resolution in Pandemic Circumstances – u zbirci *LAW IN THE TIME OF COVID-19*, (ed. Katharina Pistor), Columbia Law School, 2020.

Богданфи, Глиша, Николић, Никола, *Опште приватно право које важи у Војводини*, Панчево, 1925.

Cooper, Benjamin, C., *Preliminary Thoughts on Access to Justice in the Age of COVID-19*, 56 Gonz. L. Rev. 227 (2020).

Fank, Hans, *Rechtsgrundlegung des nationalisozialistischen Führerstaates*, München, 1938.

Friedman, Thomas, *Our New Historical Divide: B.C. and A.C. – the World B.C. Before Corona and After*, N.Y. Times, 17. III 2020.

Ivanji, Ivan, *Aveti iz jednog malog grada*, izdanje Gradske biblioteke Zrenjanin, 2009.

Mussolini, *O korporativnoj državi*, Beograd, 1937.

Pearlstein, D., What War Did to the Academy, What the Academy Did to War: A 20 Year Retrospective on the Effects of Post-9/11 Wars, *Case Western Reserve Journal of International Law*. Vol. 54 (2022), 171–200.

Ryan, Missy, 'There Have to Be Limits': Guantanamo Attorneys Challenge Lifetime Imprisonment Without Charge, *Washington Post*, 11.VII 2018.

Schmitt, Carl, *Die Diktatur. Von den Anfängen des modernen Souveränitätsgedankens bis zum proletarischen Klassenkampf*, Berlin, 1921.

Varadi, Tibor, *Spisi i ljudi*, Akdemska knjiga, Novi Sad, 2015.

Varadi, Tibor, *Protivnarodni osmeh*, Akademska knjiga, Novi Sad, 2021.

Tibor Várady

EXTRAORDINARY LEGAL THINKING AND STRATEGIES IN EXTRAORDINARY SITUATIONS

With Special Reference to Ideological-Political Roots

S u m m a r y

Extraordinary situations are constraining the space of normality – and this has an impact on legal norms as well. Public interest may be the ground for such confinements – but reference to public interest may also serve as a pretext. Under the regime of extreme ideologies, the interests of a race, or a nation are often termed grounds for enacting inhibiting (and discriminatory) norms. Extraordinary situations may also be shaped on the wave of an exalted response to fascism, or other extreme ideologies. In extraordinary situations, strategies are being shaped aiming to reinstate some normality. These strategies include approaches like turning attention towards details, replacing unascertainable facts with presumptions, or shaping constructions that may lead to circumvention of unwanted outcomes. Some of these strategies are sometimes also used for an opposite purpose (aiming to remove normality).

ЗАШТИТА ЗДРАВЉА У ВАНРЕДНИМ СИТУАЦИЈАМА

МИОДРАГ ЧОЛИЋ*

А п с т р а к т. – Глобалне претње човечанству и догађаји који угрожавају колективно здравље људи имају веома озбиљне последице по здравље људи и јавну безбедност. Свака држава планира и спроводи мере за збрињавање људи у ванредним ситуацијама. У нашој земљи ове делатности се ослањају на Закон о смањењу ризика од катастрофа и управљању ванредним ситуацијама, Закон о здравственој заштити и другим пратећим документима. Међутим, процењује се да данас само трећина земаља у свету има могућност да активно управља мерама у ванредним ситуацијама у области јавног здравља. Због тога је међународна подршка и помоћ кроз партнерство између земаља и министарстава здравља од суштинског значаја. У овом контексту је најважнија подршка Светска здравствена организација (СЗО), која је првенствено задужена за бригу о такозваном глобалном здрављу. СЗО, на основу Међународног здравственог правилника (МЗП) заједно са УНИЦЕФ-ом, Светским програмом за храну и уз финансијску подршку Светске банке и других институција, има примарну улогу у планирању, управљању и координацији свих активности на нивоу глобалне здравствене заштите. За болести које се јављају први пут или оне које се очекују у ванредним околностима (укључујући пандемије) СЗО је успоставила Глобалну мрежу за обавештавање и одговор на избијање болести. У закључку се може истаћи да је здравствена заштита у условима ванредних ситуација од кључног значаја за државу и друштвену заједницу. Она се обавља кроз сарадњу између војних, полицијских и цивилних структура унутар саме државе, на нивоу здравствених институција и уз непосредну сарадњу са међународним партнерима и институцијама на челу са СЗО.

Кључне речи: ванредна ситуација, здравље, ризик, СЗО, стратегија, међународна сарадња

Глобалне претње човечанству и догађаји који угрожавају колективно здравље људи (ратови, природне катастрофе, пандемије, биотероризам, кли-

* Редовни члан САНУ

матске промене, миграције) имају веома озбиљне последице по здравље људи и јавну безбедност (Quarantelli, 2000; Nel & Richards, 2008). Најсвежији примери су пандемија ковида-19 која и даље траје, рат у Украјини, земљотрес у Турској и Сирији. Ванредне ситуације најчешће долазе неочекивано, а дејство природних сила или људског фактора је изненадно. Најчешће су праћене великим људским жртвама и обимним угрожавањем материјалних добара. Ванредне ситуације угрожавају колективно здравље људи и неретко представљају глобалну претњу човечанству. Оне перманентно мењају форме захваљујући експанзији биотехнолошких достигнућа, а њихове последице су у диспропорцији са учинком снага за спасавање (UNISDR, 2009).

Заштита и спасавање у ванредним ситуацијама је регулисано националним стратешким документима који се по правилу ослањају и на бројне међународне прописе који третирају ову проблематику. У нашој земљи постоји Закон о смањењу ризика од катастрофа и управљању ванредним ситуацијама (Службени гласник РС, 2018). Поред законодавног оквира, стратешки прописи у овој области су садржани и у другим националним и међународним документима, као што су Национални програм за интеграцију Републике Србије у Европску унију (Национални програм за интеграцију, 2008–2012), Национална стратегија одрживог развоја (Службени гласник РС, 2019), Стратегија националне безбедности Републике Србије, Миленијумски циљеви развоја, које су дефинисале чланице Уједињених нација и Хјого оквир за деловање 2005–2015. (*Hyogo Framework for Action*) под називом Развој отпорности нација и заједница на катастрофе. Осим ових, треба издвојити и документ Стратегија унутрашње безбедности Европске уније (*Internal Strategy for the European Union*), односно Стратегију Европске уније за подршку смањењу ризика од катастрофа у земљама у развоју (*Supporting disaster risk reduction in developing countries – a study for the European Union*).

Стратегија заштите и спасавања у ванредним ситуацијама обухвата системе превенције, ублажавања, заштите и спасавања и обнове кроз успостављање институционалних, организационих и персоналних услова за спровођење заштите у ванредним ситуацијама. Стратегија се бави и обезбеђењем добро обучених кадрова, успостављањем и оспособљавањем постојећих ватрогасних и спасилачких јединица у свим местима за извршавање нових задатака, оспособљавањем грађана за деловање у ванредним ситуацијама односно обезбеђењем материјалне помоћи за подршку реализације горе наведених задатака и циљева (Landesman, 2011). Стратегија, такође, дефинише политику смањења ризика од катастрофа деловањем на превенцију нових и смањења постојећих ризика кроз „спровођење интегрисаних и инклузивних економских, социјалних, образовних, нормативних, здравствених, културних, технолошких, политичких и других мера које јачају отпорност и спремност заједнице за реаговање и ублажавање последица насталих катастрофа“ (Swayne, Duncan & Ginter,

2012). Основна начела на којима се заснива интегрисани систем заштите и спасавања су управо усмерена на заштиту, солидарност, јавност, превентивну заштиту, одговорност и поступност при употреби снага и средстава. У основи овог интегрисаног система садржана је активна политика једнаких могућности што су основна начела документа ЕУ *Механизам цивилне заштите заједнице* (*EU Civil Protection Mechanism*).

Ванредне ситуације захтевају професионално, тимско управљање за које је неопходан адекватан специфично образован кадар. У том контексту, менаџмент у ванредним ситуацијама обухвата четири фазе: (Јевтић, М. & Јевтић, А., 2017)

- Фаза митигације (ублажавање) подразумева све активности у циљу смањења или елиминисања вероватноће појаве опасности, или елиминисања утицаја опасности у случају да се она деси. Активности ублажавања се предузимају током периода опасности, непосредно пре или током утицаја опасности.
- Фаза припремљености обухвата активности осмишљене за израду организационе флексибилности и/или организационих капацитета и способности за одговор на ванредну ситуацију као и опоравак од катастрофа и ванредних стања.
- Фаза одговора се односи на активности непосредно пре, током и након ефеката опасности које одговарају на тренутне и краткорочне ефекте катастрофе или ванредног стања.
- Фаза опоравка обухвата активности и програме који се имплементирају током и након одговора који су осмишљени са циљем повратка у претходно стање или „ново нормално“ стање.

У ванредним ситуацијама јавна здравствена безбедност представља један од најважнијих задатака. Она обухвата све неопходне активности за смањење штетног утицаја ванредних догађаја на колективно здравље становништва. За њену реализацију неопходна је посебна организација здравственог система (CDC, 2011). У том циљу свака држава, у складу са степеном економског развоја и развијености здравствене заштите, планира и спроводи мере за збрињавање људи у условима катастрофа који су најадекватнији за дату заједницу. За то не постоји универзални образац с обзиром на то да организација и спровођење здравствене заштите зависи од многих фактора. На првом месту је степен економске развијености земље и њен друштвено-политички статус од чега зависи и обим здравствених и материјалних ресурса. Посебно треба нагласити природу катастрофе и њеног узрока, масовности повређивања/обољевања, реалног планирања на свим нивоима, обучености кадра за деловање у ванредним ситуацијама, адекватног интегративног деловања цивилних и војних здравствених институција и других фактора. (Јевтић, М. & Јевтић, А., 2017).

У нашој земљи заштита здравља у ванредним ситуацијама се ослања, осим на Националну стратегију заштите и спасавања у ванредним ситуацијама и на Закон о смањењу ризика од катастрофа и управљању ванредним ситуацијама (Службени гласник РС, 111/09, 92/11, 93/12) и на Закон о здравственој заштити (Службени гласник РС, 25/ 2019). Законом о здравственој заштити су уређене основе поступања здравственог система у току ванредних догађаја на свим нивоима. На првом месту је обавеза и одговорност здравствене институције да организује и спроводи мере у случају природне или друге катастрофе великих размера или ванредне ситуације. На то се надовезују обавезе и одговорности Републичког института за јавно здравље. Закон налаже да Институт у сарадњи са другим институцијама врши успостављање и имплементацију посебних мера у ванредним околностима. Законом о здравственој заштити су јасно дефинисани нивои здравствене заштите (примарни, секундарни и терцијерни) који се спроводе у зависности од места настанка ванредне ситуације, степена озбиљности повреда/болести и рањивости виталних функција (Службени гласник РС, 25/ 2019).

Најзначајнији проблеми здравственог збрињавања у ванредним ситуацијама настају због појаве великог броја повређених или оболелих у кратком временском периоду, преоптерећености здравственог система и нарушености равнотеже између потреба и могућности здравственог збрињавања. Принципи који важе за мирнодопску медицину најчешће нису примењиви у условима катастрофа између осталог и због немогућности пружања здравствене услуге одмах, непосредно након настанка ванредне ситуације, због околности које прате катастрофу као што су уништени или оштећени објекти и опрема. Није без значаја и немогућност адекватне евакуације повређених и оболелих због уништених транспортних путева, транспортних средстава, односно средстава комуникације. Због свега наведеног, неопходно је увођење посебних протокола и метода за здравствено збрињавање који морају да осигурају максимални број спасених живота, најбржу могућу помоћ унесрећенима и најбоље могуће услове збрињавања (Јевтић, М. & Јевтић, А., 2017).

Основни принципи здравственог збрињавања у ванредним догађајима се односе на тријажу на лицу места у циљу степеновања тежине повреде/болести, пружање прве помоћи повређеним/оболелим и транспорт повређених/оболелих са места повреде/болести у здравствене установе. Ови принципи имају за основни циљ збрињавање повређених/оболелих, превенцију епидемија, бригу о телесном и душевном здрављу, рехабилитацију повређених као и асанацију и евентуалну деконтаминацију терена у случају хемијског или нуклеарног дејства. За постизање овог циља користе се постојећи јавноздравствени поступци и мере (Јевтић, М. & Јевтић, А., 2017).

Процењује се да данас само трећина земаља у свету има могућност да активно управља мерама у ванредним ситуацијама у области јавног здравља. Због тога је међународна подршка и помоћ кроз партнерство између земаља и

министарстава здравља од суштинског значаја. Најзначајнија међународна помоћ и подршка се остварују посредством Светске здравствене организације – СЗО (*World Health Organization*), која је првенствено задужена за бригу о такозваном глобалном здрављу. СЗО је тело Уједињених нација чија је примарна улога брига о глобалном здрављу посебно у условима природних катастрофа и избијања пандемије, односно током било ког догађаја који потенцијално може угрозити јавно здравље на глобалном нивоу. СЗО, заједно са УНИЦЕФ-ом, Светским програмом за храну и уз финансијску подршку Светске банке и других институција, има примарну улогу у планирању, управљању и координацији свих активности на нивоу глобалне здравствене заштите. Улога и подршка од стране СЗО на овом пољу укључује подршку земљама у изградњи сопствених националних капацитета, развој стратегија и глобалних планова реаговања у случају ванредних здравствених ситуација и пружање оперативних активности реаговања здравствене службе у току ванредних ситуација.

СЗО је једина институција која проглашава да је настала јавна здравствена претња од међународног значаја. Проглас се објављује када се утврди да ванредни догађај у једној држави или региону представља ризик за јавно здравље у другим државама због опасности од међународног ширења болести и мора захтевати координисано међународно деловање. Да би ојачала своју улогу у случају ванредних здравствених ситуација, СЗО је издала документ под називом *Међународни здравствени прописи* који обавезује сваку државу да процени здравствене ризике на својој територији и о томе обавести СЗО. Све активности у току ванредних здравствених догађаја координира Одбор за ванредне ситуације СЗО (*WHO Regional Office Europe*).

Ванредна ситуација у области јавног здравља од међународног значаја (*Public health emergency of international concern – PHEIC*) (Wilder-Smith & Osman, 2020) је званична декларација СЗО о „ванредном догађају за који је утврђено да представља ризик по јавно здравље других држава због ширења болести на глобалном нивоу и да због тога потенцијално захтева координиран међународни одговор“. Декларација се формулише и објављује када се појави ситуација која је „озбиљна, изненадна, необична или неочекивана“, која „носи импликације по јавно здравље изван националне границе погођене државе“ и „може захтевати хитну међународну акцију“. Према Међународним здравственим прописима из 2005. године (*International Health Regulations – IHR*) (WHA75(9), 2022), државе имају законску обавезу да одмах реагују по објави PHEIC. Декларацију објављује Комитет за хитне случајеве IHR који је састављен од међународних експерата. Од 2009. до 2022. године објављено је 7 декларација. Претпоследња се односи на ковид-19, а последња на мајмунске богиње.

СЗО спроводи оперативне активности посредством Програма за хитно здравствено реаговање (*WHO Health Emergencies Programme – WHE*) (2016). Оне укључују деловање у оквиру следећих доминантних сектора:

1. Превенције, пре свега развоју стратегије за болести које имају способност да изазову пандемију или епидемију;
2. Припреме за реаговање (подршка истраживању и развоју методологије за болести са високим последицама, унапређење планова и капацитета за хитно реаговање у случају пандемија или других катастрофа);
3. Активности у току ванредне здравствене ситуације (хитно реаговање, омогућавање приступа примарној здравственој заштити рањивим категоријама становништва);
4. Ублажавање ризика од појаве и поновног појављивања високе претње од стране патогених микроорганизама;
5. Активности у току опоравка ванредне здравствене ситуације.

WHE је потпомогнут финансијски из посебног фонда (Фонд за ванредне ситуације СЗО). Једногодишњи буџет Фонда је преко 250 милиона долара. Други извор финансирања је Фонд за ванредне ситуације УН.

У активностима СЗО суделује преко 2.000 чланова и партнерских организација у 32 земље. Најзначајнија партнерска организација је Глобална мрежа упозорења и одговора на епидемију (*Global Outbreak Alert and Response Network – GOARN*) (WHO, 2023). То је мрежа од више од 250 институција различитог састава широм света које делују током ванредних здравствених ситуација кроз распоређивање особља и ресурса у погођеним земљама и размену техничке експертизе и знања. Ту су затим Глобални здравствени кластер (GHC), мрежа од више од 900 партнера који пружају техничку и оперативну подршку националним здравственим институцијама у току хуманитарне кризе са циљем да угрожено становништво добије најнеопходнију здравствену услугу. Постоје и посебни Медицински тимови за хитну помоћ (EMT) који су састављени од лекара и другог здравственог особља. Тимови се упућују у подручја захваћена епидемијом ради лечења и здравственог збрињавања. Такође, постоји Партнерски програм приправности састављен од тимова који делују као подршка EMT у случају потребе (Swayne, Duncan & Ginter, 2012; CDC, 2011; WHO).

У закључку се може истаћи да је здравствена заштита у ванредним ситуацијама од кључног друштвеног, односно државног значаја. Здравствена заштита, независно од природе и узрока ванредне ситуације, се остварује кроз сарадњу између цивилних и војних здравствених институција и уз помоћ бројних других служби на основу унапред припремљених и реално спроводљивих планова. За ванредне ситуације које представљају глобалну здравствену претњу неопходна је сарадња државних институција са међународним партнерима и институцијама на челу са СЗО. Упркос добрим плановима садржаних у документима, здравствена заштита у ванредним ситуацијама се спроводи са много потешкоћа и трпи озбиљне модификације које су најчешће последица недовољног броја особља укљученог у здравствену заштиту, недовољне оспособљености здравственог кадра за проблеме здравствене заштите у ванредним ситуацијама, недостатка материјалних ресурса (болнички капацитети, лекови,

медицински материјал, транспортна средства), неадекватног руковођења и командовања која нису у складу на начелима медицинске праксе засноване на доказима. Није од мањег значаја ни уплив политике која недовољно познаје или недовољно поштује стручно медицинско знање.

ЛИТЕРАТУРА

EU Civil Protection Mechanism, 2001.

Закон о ванредним ситуацијама, *Службени гласник РС*, бр. 111/09, 92/11, 93/12.

Закон о смањењу ризика од катастрофа и управљању ванредним ситуацијама. *Службени гласник РС*, бр. 87/2018.

Закон о здравственој заштити, *Службени гласник РС*, бр. 25/ 2019.

Internal Strategy for the European Union, 2010.

Jevtić, M. & Jevtić, A. (2017). Medicinsko postupanje u masovnim katastrofama. *SPORT – Nauka i Praksa*, Vol. 7, No 1, str. 53–61.

Landesman, L. Y. (2011). *Public Health Management of Disasters*. The practice guide. US: American Public Health Association.

Национални програм за интеграцију, финални документ 2008–2012.

Nel, P. & Richards, M. (2008). Natural Disasters and the Risk of Violent Civil Conflict, *International Studies Quarterly*, 52(1), 159–185.

Proposed Amendments to the International Health Regulations (2005) submitted in accordance with decision WHA75(9) (2022).

Стратегија националне безбедности Републике Србије, *Службени гласник РС*, бр. 94/2019-13.

Стратегија одрживог урбаног развоја Републике Србије до 2030, *Службени гласник РС*, бр. 47/2019.

Supporting disaster risk reduction in developing countries – a study for the European Union, 2010.

Swayne, L. E., Duncan, W. J. & Ginter, P. M. (2012). *Strategic management of health care organizations.* John Wiley & Sons.

UNISDR – *Međunarodna strategija UN za smanjenje rizika od katastrofa*, Ženeva, 2009.

Hyogo Framework for Action 2005–2015.

Centers for Disease Control and Prevention (CDC). (2011). *Public Health Emergency Response*. Department of Health and Human Services. Atlanta: CDC. Available at: Guide for State, Local and Tribal Public Health Directors. Version 2.0. (online). http://emergency.cdc.gov/ planning/responseguide.asp

Quarantelli, E. L. (2000). *Emergencies*, *disasters*, *and catastrophes are different phenomena*, Newark: Disaster Research Center.

World Health Organization: http://www.who.int/

WHO Regional Office Europe. (2011). *Hospital emergency response checklist*. Geneva.

WHO Health Emergencies Programme, (2016).

Wilder-Smith, A., & Osman, S. (2020). Public health emergencies of international concern: A historic overview. *Journal of Travel Medicine*, 27(8). https://doi.org/10.1093/jtm/taaa227

World Health Organization. (2023). *Global Outbreak Alert and Response Network (GOARN): Strategy 2022–2026*. World Health Organization. https://apps.who.int/iris/handle/10665/366066

Miodrag Čolić

HEALTH PROTECTION IN EXTRAORDINARY SITUATIONS

S u m m a r y

Global threats to humanity and events that threaten the collective health of people have very serious consequences for human health and public safety. Every country plans and implements measures to take care of its people in emergency situations. In our country, these activities rely on the Law on Disaster Risk Reduction and Emergency Management Situations, the Health Care Law, and other accompanying documents. However, it is estimated that today, only a third of the countries in the world have the ability to actively manage measures in emergency situations in the field of public health. Therefore, international support and assistance through partnerships between countries and ministries of health are essential. In this context, the most important support is by the World Health Organization (WHO), which is primarily responsible for taking care of the so-called global health. WHO, together with UNICEF and the World Food Program, on the basis of the International Health Regulations (IHR), and with the financial support by the World Bank and other institutions, has a primary role in planning, management, and coordination of all the activities at the level of global healthcare. For the diseases that emerge for the first time or those expected in emergency circumstances (including pandemics), WHO has established the Global Outbreak Alert and Response Network. In conclusion, it can be pointed out that health care in emergency situations is of key importance for the state and the social community. It is implemented through cooperation between military, police, and civil structures within the country itself, at the level of health institutions, and in direct cooperation with international partners and institutions led by WHO.

ЉУДСКА ПРАВА, ВАНРЕДНО СТАЊЕ, НЕЈЕДНАКОСТ И БИОБЕЗБЕДНОСТ

АЛПАР ЛОШОНЦ*

А п с т р а к т. – Позиција људских права у пандемији је одређена посредством следећих аспеката: а) политичка економија здравља, б) проблематична коегзистенција нео/ордолиберализма и генезе људских права, ц) релација између биобезбедности и људских права подразумевајући и комплексне односе у пољу међудржавних и супранационалних димензија. У погледу прве назнаке посебно се истичу моменти који су условљавали значења штедње у деценији која је претходила избијању пандемије. У односу на другу назнаку могу се препознати напетости које карактеришу односе између још увек владајућег неолиберализма и социјално-економских права, тако и проблематику неједнакости. У погледу треће назнаке истиче се непресушни конфликт између безбедности и људских права који се очитовао и у току пандемије. Противречности које карактеришу људска права су се јасно манифестовала и у току пандемије.

Кључне речи: политичка економија људских права, биобезбедност, неједнакост, ордолиберализам

УВОД

Упркос томе што је пандемија ковида-19 за многе завршена, дискурзивна борба за њено тумачење не престаје. Тако, не постоји сагласност чак ни у погледу метрике, то јест у односу на број мртвих који се могу приписати непосредним, или посредним последицама пандемије (Hay & Murray, 2023) – ово није никакво жонглирање са бројевима, колико настојање да се обезбеди пољуљана релевантност статистике (Kelly & McGoey, 2018). У ствари, не само

* Универзитет у Новом Саду, дописни члан САНУ; имејл: alpar@uns.ac.rs

Рад преузима и ослања се на делове књиге о ордолиберализму (Академска књига, Нови Сад) која је у процесу објављивања.

метрика, него и различита значења пандемије су подређена сукобљавајућим интерпретацијама (Mau, 2019): тиме се уједно потврђује да расправе у вези пандемије нису само поводом статистички обрађених и сувопарних чињеница колико поводом општих перспектива и хоризоната који се отварају. Неслагање, сходно томе, не задире само у медицинско-техничке процедуре, колико у домене рефлексивно-научних обухвата пандемије, тако и политичко-економских одређености.

Нема сумње да су постојале и немисаоне реакције у погледу пандемије, али оне се овде и не рачунају. Пре се мисли на различите тематизације које у стилу опрезне и промишљене анализе не намеравају да пливају са струјом и желе да разбијају оквире насталог „Ковид-консензуса“ (Green, 2021; Green & Fazi, 2023). Дакле, критикују прећутно подразумевана значења која идеологизују третман пандемије као једини могући начин прилаза датом феномену.

Заправо неслагања поводом пандемије условљавају превредновања у различитим сферама, но овде је реч тек о оним аспектима који утичу на позицију људских права. Према томе, третирају проблематику пандемије у њеној не-техничкој димензији. Друштвене науке које критички извештавају о пандемији посматрају је као „ендогену“ (Лошонц, 2022) појаву, то јест као сплет појава који се не може поједноставити на деловање вируса који тек из спољашње позиције атакује на човека; тврдња да вирус „резонује са друштвом“ (Levy-Mozziconacci, Mesclier & Metzger, 2020; Durand, 2021; Lemoine, 2021: 38) значи да он није екстернализован у односу на друштво, него да његово очитовање изражава и социјалне детерминације. Другачије речено: вирус напада човеков интегритет, но унутар друштвеног устројства.

Људска права се афирмишу са циљем да заштите *рањивої* човека-појединца, те његово достојанство као исконски крхког бића у заједници која може бити изложена дезинтеграцији, без обзира на контекст у којем се налази. Она, дакле, рачуна на човека као на могућу жртву и на могућност да он исповеда исту ситуацију другима. Човек може да буде део чак и неке заједнице која је колективна жртва, али истовремено може да буде адресиран и као појединац који је под ударом других.

Полемичар против апстрактности људских права, Едмунд Берк (Burke), још је на крају 18. века изоштрио однос између медицине и људских права: шта уопште може да значи неплодна дискусија о људским правима наспрам снаге медицине? (цитирају Kelly & McGoey, *ibid*., 5).

Ионако подложна различитим тумачењима, те зависна од социо-економских тенденција, људска права су веома брзо, дакле, већ у најранијим данима проглашења пандемије третирана од стране критичких тумача као могућа „жртва“ различитих механизама ванредне ситуације. Да људска права могу бити изложена срозавању услед уприличавања механизама власти/моћи, то је, према томе, већ рано изговорено (Lebret, 2020). Дакако, деловање актера ванредног стања је правно уоквирено и ограничено, но упркос томе остаје серија тешких питања.

Ванредна стања се реторички рационализују позивањем на класичну фигуру „нужности“. Али не треба заборавити да се „нужност“, чак и у погледу претње у односу на живот, увек мора препознати и именовати. И сходно томе, она се уз намеру превођења на конкретни терен увек и тумачи. „Нужност“ није дата, него задата, и њено тумачење има и одређене временске димензије (када, рецимо, прогласити ванредну ситуацију; одређени критичари нпр. европског наступа у току ковида-19 критикују неспремност европских инстанци у погледу ажурности; о томе Byttebier, 2022).

При томе, не треба заборавити да је пандемија констелација распаљивања *страха*, *стрепње* и *нелагоде* што може изазивати значајну „когнитивну дезоријентацију“ (van der Pijl, 2022) тако и демобилизацију, деполитизацију и наглашену пасивност у погледу заштите људских права (они који критички разматрају ванредне ситуације, изражавају бојазан да последице ванредних ситуација превише дуго опстају – упркос правним оквирима и правилима према којима се ванредна ситуација декларира и довршава). Али, можемо оправдано говорити и о „ситуацији страха“ (Robin, 2012) јер је пандемија заиста и режим интензивног страха и покушаја обезбеђивања „биобезбедности“ који демотивише колективно делање – које је неопходно ради одбране људских права. Препознавање егзистенцијалне зависности у току пандемије, облици напетог тражења уточишта у погледу „биобезбедности“ подстицали су многе критичке анализе: неоспорно је да је одређени степен *принуде* неопходан у односу на успешно сузбијање пандемије, али је степен исте принуде, као и њене форме предмет политичких посредовања/дебата. Наиме, не може се отцепити жиг политичког момента са феномена пандемије, без обзира колико се у различитим интерпретацијама покушавају одговарајућа значења неутрализовати: декларација о ванредном стању је увек политички посредована (Bigo & Bonelli, 2018) тако и у пандемији, дакле, она повлачи за собом политичка значења. Следствено томе, израз „политизација пандемије“ (Zilberman) погађа суштину ових процеса.

Поменута „политика страха“ баца светло на битну противречност која одређује позицију људских права у пандемији. Многобројни критички описи пандемије су, наиме, наглашавали проблематику „милитаризације“ пандемије, те снажну испреплетеност логике безбедности и динамике пандемије, тако и инволвираност органа безбедности у надзирању – све то непобитно утиче на поимање статуса људских права. Тако се заправо очитује противречан однос према држави: она је предмет једног *амбиваленшноī* става.

С једне сшране држава као покретач реализације безбедносне логике, те као реализатор ванредног стања и вертикалне хијерархије моћи, представља масивни *извор* страха. Она као надзорник, те са мандатом надзорника ванредног стања контролише токове пандемије и може да влада путем страха који је њен савезник.

С друге стране, како је то прецизно забележено, постоји и „жеља за државом“ (Toscano, 2020) односно, жеља да она буде носилац ефективних мера сузбијања, као и контролор оних актера који крше одређена правила „затварања“ (*lockdown*). „Политичка лојалност“ је раширенија него у другим околностима, или се превратничке праксе одлажу а грађани забринути за свој опстанак су попустљиви према „мерама која су спроведене одозго“ (Zilberman, 2013: 29; цитира и van der Pijl, *ibid.*). Реч је, према томе, о структурално одређеној противречности која баца светло и на стање људских права.

Истовремено, морамо додати да као и у погледу неких других тенденција важи оцена да их пандемија није створила колико *изоштрила*, односно, довела у посебан контекст. Пандемија је постала поприште интензификације противречних момената, тако и поводом људских права. Но, исте расправе се нису реализовале у историјском вакууму. Напротив, дискусије о људским правима се могу посматрати као наставак ранијих дебата, но сада у пандемијској ванредној ситуацији.

1. ПОЛИТИЧКА ЕКОНОМИЈА ЈАВНОГ ЗДРАВЉА

Генеза државног одношења према пандемијама има своје историјске корене, јер логика „епидемолошке“ безбедности је плод динамике модерно-научног третмана опасних болести. Историчари бележе да однос према епидемиологијама показује преломну тачку после завршетка хладног рата када је промењена и релација према будућности која сада постаје предмет „сценаријског планирања“ за кратки и средњи рок (Zilberman, *ibid.*: 66). Категорија јавног здравља се придодаје дугој листи могућих „претњи“ и полазећи од тога да су се услед различитих тенденција интензивирали ризици у погледу здравља њему се приписује посебна важност међу истим „претњама“. Већ је SARS (2003) унео неке значајне новине у погледу релација према пандемији: можемо говорити о повратку неких „не-медицинских“ третмана, рецимо карантина, што исцртава линије оријентације и у односу на ковид-19 (*ibid.*: 466).

За ситуацију људских права је битно да пандемија премешта односе појединца и заједнице у нове оквире. Истовремено, поводом тога се појављује *противречност*. С једне стране ковид-19, као и свака пандемија избацује на површину колективне димензије и изискује „*тематизацију заједничкости*“. Прихватање и освешћивање међусобне упућености представља пробу заједничкости за време оваквих криза; чак без одређених ресурса солидарности се пандемија и не може превазићи. Јавно здравље је уједно и јавно добро и поводом њега се неминовно поставља питање колективног наступа и на унутрашњем и на међународном плану. С друге стране у контејнер значења пандемије се уливају значења „неолиберално“ индивидуализације која ипак отежавају потврђивање поменуте заједничкости.

Неолиберализам као још увек водећа организација друштва (Mavelli, 2019) је ионако много пута пропитивана у току пандемије, али је овде више битно да он налаже усредсређивање на *појединачну одговорност*. „Претварање“ човека у субјекат (само)одговорности је одиста битна карактеристика неолиберализма (Pyysiäinen, Halpin & Guilfoyle, 2017), оно се и институционализује. Њему је, дакле, одговорност од суштинског значаја, и изводи је из самосталног тржишног субјекта који се ослања на себе и слушајући зов слободе потврђује се као предузетник, чак и свог сопственог бића.

Методе којима се неолиберализам служи померају тежиште са јавне на *приватну* сферу, тачније ради остваривања пројектоване економске рационалности сужавају оквире јавне сфере – то погађа и статус јавног здравља као и његове аспекте у перспективи каталога људских права. Стога се расправља о томе како се све то одражава на инфраструктуру здравља. Генерално гледано, однос између неолиберализма и здравља се третира на различите начине, но свакако постоје и наглашени критички захвати (Shahmanesh, 2007; Gill & Benatar, 2019; Sparke, 2017; Navarro, 2020).

Неки тумачи, додуше, сматрају да су у претходном периоду издаци за јавно здравље били стални (Ortiz-Ospina & Roser, 2016; Wamsley & Benatar 2023: 108), али се проблематизација дотичног односа не може поједноставити на *квантитативне* односе (Mau, 2019), него се морају расправљати и неминовна „*квалитативна*“ питања: тако би се могло потезати питање „редундантних капацитета“ у смислу тога да ли се уопште у овој епохи може рачунати на спремност да се стварају „резервни капацитети“ инфраструктуре који ће се успешно изборити са пандемијом, а чија ерупција је увек тек могућа? (Croutch, 2022). (Постоје иначе различити индекси који извештавају о степену спремности за пандемије као *Economic Preparedness Index*, или *National Health Security Preparedness Index*, O’ Hara, 2022: 119). Када је Нобеловац Пол Кругмен (Paul Krugman, 2021; критички о томе Rikards, 2021) максимално изоштрио ово питање наглашавајући фигуру жртве и утрошивог људског живота (парафразирајући: „колико људи треба да умре да би тржиште остало у животу?“), онда је само извео могуће последице и истовремено проблематизовао и могућу нагодбу између виталности тржишта и егзистенцијалне контингентности људског бића. Овакве тврдње имају и предисторију: један председник Светске банке је, *mutatis mutandis*, пре двадесет година поентирао на сличној тврдњи – како „умрети за раст“, то јест, како се жртвовати за непрекидност раста.[1]

И расправе које су понајвише кружиле око односа између неолиберализма и здравља су се усредсредиле на два питања, наиме, на насилно наметнуту штедњу и неједнакост. Тако је штедња, или „дефлација дуга“ после кризе 2007. а у име спроведене економске дисциплине представљала репрезентативни

[1] Додуше, Ким је касније постао председник, Kim, J. Y., Millen, J. V., Irwin, A. & Gershman, J., 2000.

облик економске политике (понајвише у Европи). Логика похрањена у изнуђеној штедњи је била лансирана као једина могућа, то јест, као нужност која не подлеже тумачењу, дакле она завређује ранг натурализоване нужности.

Али, барем да се подсетимо горког историјског искуства некадашње Немачке: својевремено је инсталирана штедња на основу принуде отворила нашироко врата продору нациста (Galofré-Vilà, Meissner, McKee & Stuckler, 2021) који су понудили разрешење за нагомилану патњу. И експлозивност овако конципиране штедње се не може ни јасније изразити, мада се овај пример превише често заборавља, или се потискује у маглу историје.

Осим тога, носећи аутори критичких анализа у домену социо-економских односа су изнели снажне аргументе не само против штедње као „стратегије", него и зарад тога да покажу погубност такве економске политике која умањује издатке за здравство. Оно постаје жртва штедње. Умањење, или макар одржавање издатака за јавно здравље на истом нивоу наиме има негативне последице по здравље, по неким меродавним истраживањима постоји чак и узрочна веза између ширења неких менталних и инфекцијских болести и афирмације штедње на макроплану (Karanikolos, Mladovsky, Cylus, et al., 2013; Basu, Carney & Kenworthy, 2017).

Постоје у ствари неизоставне и разноврсне критике у овом смислу (Stuckler & Basu, 2009). Полазећи од старе ордолиберале дијагнозе да пренапети ниво јавних издатака штети тржишној динамици, конструкција штедње се наметнула као (идеолошки) појас за спасавање – не случајно, у временском распону 2011–2018. Европска комисија (која гаји стандардну намеру да појача елементе глобалне конкурентности Европе) упутила је чак 63 захтева према чланицама да смање издатке за јавно здравље (Streeck, 2020).

Али, ова слика се мора компликовати са најмање две аргументације.

Прво, штедња у смислу генералне стратегије која се односи и на јавно здравље није нипошто део прошлости. Напротив, она се и данас у постпандемијском периоду намеће као могућа/пожељна оријентација. Додуше, привремено су мере штедње на глобалном нивоу одложене на састанку Г-20 – барем у односу на неке земље (Lemoine, *ibid.*: 40). Али већ у једном садашњем извештају ММФ тврди се да ће ове године 143 земље у свету снижавати ниво јавних издатака, подразумевајући и издатке за здравство – посреди је чињеница да ће услед раста величине кумулираног јавног дуга издаци за дуг бити већи од издатака за здравство (Stubbs, Kentikelenis, Gabor, et al., 2023).

Оваква ситуација наговештава да фигура фискалне штедње у назначеном смислу не силази са сцене и да се она поново вратила упркос многим изнетим критичким аргументима и бројним тешкоћама. Ако стоји тврдња да је фискална штедња ослабила отпорност здравственог система, као и капацитете истог система, онда се мора размишљати о *узрочним* везама између штедње и учесталости смртности (Servaas-Storm, 2021).

Друго, штедња, кресање јавних издатака у смислу монолитне економске политике је препозната као штетна не само у различитим научним чланцима, него и од стране (неких) представника водећих светских институција (критичари неолиберализоване штедње су у току ковида-19 помно истраживали пад капацитета здравствене инфраструктуре, број одговарајућих институција и персонала, те добили додатне материјале за њихове сумње, Byttebier, *ibid.*: 512 и даље). Сумирајући проблематичне последице наведене економске политике, износили су оцену да процеси „дезинвестиције“ у здравству изазивају регресивне тенденције на глобалном плану (Ostry, Loungani & Furceri, 2016; Kim et. al., *ibid.*).

Другим речима речено, дошло је до извесне демонополизације штедње као политичко-економске стратегије – мада, како смо и видели, не и до њеног отклањања.

И остајемо ли код аргументације наведене од стране (сада већ бившег) председника Светске банке тежиште обновљеног управљања би требало да се помери на инвестиције у „хумани капитал“, што претпоставља да се пажња усмерава на здравство као ризницу „хуманог капитала“ (Kim, 2018; Sparke, 2019).

Али, дотична назнака остаје у оквирима нео/ордолиберализма. Не треба заправо заборавити значај „хуманог капитала“ за неолиберално поимање стварности – оно изједначава здравље са овом синтагмом, и оперира са здрављем у поменутој перспективи (Becker, 2007). Здравље је „хумани капитал“ за човека који је упрегнут у колотечину тржишне циркулације. Тако уместо неолиберализма који наступа са циљем ограничавања/дисциплиновања (штедња) добија се неолиберализам који намерава да подстиче, боље рећи, стиже се до неолиберализма који у светској перспективи комбинује мере ограничавања и стимулисања.

Но, не може се проговорити о политичкој економији здравља а да се не помене и неједнакост. Сагледавање неолибералног утицаја на здравство се надограђује пропитивањем значења (не)једнакости у погледу здравства. Критичари садашњег односа према здрављу чак сматрају да је неједнакост од изузетног значаја, такорећи проблематика која је у самом срцу обухвата.

Тако одређени стручњаци који играју значајну улогу у међународним организацијама као што је Светска здравствена организација истичу последице интензивног одражавања неједнакости на здравствену сферу (Marmot, 2015; Marmot, 2020). Исти медицински стручњаци су истраживали утицаје различитих таласа инфекције за време ковида-19 и потврдили су чињеницу да су актери који су на нижој лествици социјалне хијерархије више подложни кобним последицама пандемије; као што је горе назначена штедња доведена у погођеним регионима у везу са падом очекиваног животног века (Marmot, Allen, Goldblatt, Herd & Morrison, 2020). Показивано је и да различити облици пандемије садрже тешко видљиве форме неједнакости (Fox, 2022).

Но, жели ли се макар уоквирити проблематика односа између неједнакости треба подсетити на традиционално питање: „неједнакост чега“? Који временски период узети у обзир ако знамо да здравствене неједнакости имају дугу предисторију?

Пројекција да су пандемије са претећом силом смрти (које *in potentia* могу да погоде све) уједно велики механизми социјалног изједначавања не може се одржати; истраживања о одређеним ерупцијама неједнакости у контексту пандемије то оповргавају (Woolhandler, et al., 2021). Постоје битна размишљања која упозоравају са разлогом да се третирању различитих облика неједнакости (подразумевајући и неједнакости између „развијених“ и „неразвијених“ земаља) мора приступити крајње опрезно[2] – чињеница да је у САД у прва три месеца постојања пандемије умрло више људи него у току трајања вијетнамског рата и више је него речита (Horton, 2020: 47; Stevano, Franz, Dafermos & Van Waeyenberge, 2021).

Најзад, не сме се заборавити да су постојали значајни и несвакидашњи државни стимуланси који су могли да имају ефекте егалитаризације и да су они олабавили неке кочнице које су раније постојале у погледу давања државне помоћи. Подстакнуте спознајом да је целокупна социјална репродукција у опасности, државе нису могле да избегну процесе трансферисања финансијских средстава са циљем обезбеђења минималне виталности појединаца у пандемијом угроженој заједници.

Али, опрезност је потребна и у погледу оцене ефеката егалитаризације. Како се један истраживач, уједно помни аналитичар социо-економских момената пандемије изразио, егалитаризација је спроведена само до „извесне мере“ и без намере да се постојећа социјална хијерархија разобличи и изложи критици (Tooze, 2021). Исти истраживач чак наглашава могућу „конзервирајућу функцију“ механизама временски ограниченог изједначавања; то нипошто не значи да васкрсава стара држава благостања, односно, из поменутих процеса стимулације не извире никаква промена структуре колико каналисање насталих противречности у већ постојећу структуру.

Уосталом, ако се овде говори о људским правима, треба се подсетити чињенице да је Филип Елстон (Philipp Alston), агилни известилац УН и ангажовани правник (који ће се још наводити овде), изговорио у току пандемије алармантне речи поводом „поликризе“, то јест, поводом истовремених криза и да је при том посебно подвукао значај везе између „кризе јавног здравља“ и осталих облика кризе (Alston, 2020). Елстон је изричито одбацио замисао о пандемији као „великом егализатору“, напротив, он је оптужио егзистентне дискурсе о ко-

[2] Нобеловац Енгус Дитон (Angus Deaton) нпр. поентира на томе да је било више мртвих у „развијеним“ него у „неразвијеним“ земљама, 2021. Ипак, треба истаћи да Дитон говори о релативном смањивању националних доходака *per capita* уколико се не узима у обзир динамика доходовне неједнакости пондерисане са бројем популације. У погледу његових генералних погледа на здравље (Deaton, 2013: 126–167).

виду-19 да су равнодушни према („екстремној“) неједнакости и сиромаштву. Овде искрсава намера да се назначена питања посматрају као епохални проблем из видокруга људских права. Елстон је убеђен да се још увек „води борба за душу у односу на покрет за људска права“ (Alston, 2013: 126; цитира и Golder, 2015: 4) да је иста борба незавршена – део тога је и тумачење (не)једнакости.

1.2. *Напето „саучесништво“ између неолиберализма/ордолиберализма и људских права*

Елстон је један од истрајних известилаца о стању о људским правима у оквиру УН.[3] Но, због његовог инсистирања на социјалним и економским правима он би могао да буде предмет критике која протестује против проширења и фиксирања људских права у погледу садржине људског благостања (сукоб између политичких и социјалних права се много пута третира и то у различитим контекстима; Böckenförde, 2000: 268; Balibar, 2004: 317; Petersmann, 2006: 29–69; Moyn, 2018: 191; Moyn, 2010; у погледу односа између сиромаштва и људских права Marks, 2009: 37–49). Он се у томе придружује другим међународним организацијама које циљају на остваривање „социјалне правде“ (*Amnesty International*, *Human Rights Watch*) – ради се о многогрђеном појму од стране оних који уважавају хајековске аргументе.

Једна полемика Елстона са ордолибералом и саветником Светске трговинске организације (СТО) Ернст-Улрихом Петерсманом (Ernst-Ulrich Petersman) нас подсећа на то. Намеравајући да обухвати људска права из видокруга транснационалне-глобализацијске перспективе Петерсман час третира људска права и тржиште као плодове истог корена, час је убеђен да су оне макар коегзистентне. У том контексту се исцртавају обриси људских права који имају функцију подупирања за неолиберале толико битно тржишно такмичење, односно, за њих се људска права очитују, али тек у видокругу тржишног либерализма (Alston, 2002: 815).

Елстон, међутим, види овакво промишљање људских права као сужени подухват који ће кад-тад дерогирати статус људских права; она морају имати чврсту аутономију, чак и према уважавању економске слободе у тржишном либерализму. Овде синтеза тржишног либерализма и људских права није саморазумљива и самоциљност људских права се не сме жртвовати. Елстон категорички одбацује и тврдње да су пројекције о људским правима у таквим међународним институцијама као што је Светска банка одраз оних иницијатива које се развијају одоздо, прецизније од стране ангажованих грађана – одиста, историјска разматрања (Martin, 2022) показују да је дотична институција пре плод одозго институционализованих активности. Он исто тако оспорава Петерсмана када велича СТО и то чак против УН које наводно представљају огњиште

[3] Примера ради, Оливије де Шутер (Olivier de Schutter), известилац о праву на храну.

интернационалног ауторитаризма – као да СТО исто тако није израз елитарних настојања у погледу „ригидног везивања за слободно тржиште“! (Елстон).

И поводом тога се мора поставити питање: да ли се људским правима прилази из перспективе „основних потреба“ евентуално чак и противно логици тржишног либерализма? Да ли се људска права уопште могу разумевати као реализација одређених потреба, те као и могуће трансцендирање тржишних слобода? (Moyn, *ibid.*: 135; Galtung, 1969). Кога штите људска права? Да ли рањивост значи потирања скупа основних потреба? Шта значи рањивост човека? Докле сеже хуманизација која лежи у основи таквог разумевања људских права које је заинтересовано за промоцију економских и социјалних права?

Стигли смо, дакле, до социо-економских димензија људских права и до њихове утканости. Људска права су играла од почетка улогу стуба у неолибералним пројекцијама. Оно што је Петерсон изговорио у погледу отворености света и ослобођеног транснационалног тржишта од различитих стега представља само наставак једне дуге традиције. Ограничавајуће дејство људских права представља брану спрам државне свемоћи која може нанети штету личном интегритету човека и то је разлог због чега се дотичним правима поклања пажња. У погледу режима људских права може се аргументисати да неолиберали пледирају за моралне аспекте људских права који ће давати потпору за несметане токове тржишне комуникације: постоји морална обавеза да се у „преддржавном“ пољу узима у обзир достојанство сваког појединца спрам насртаја апарата државе.[4] Ни расправе о значењима људског достојанства, као и механизмима њиховог обезбеђивања у циљу афирмација људских права, нису биле стране за неолибералне ауторе (О расправама о људском достојанству и дилемама, Menke & Polmann, 2007: 129–164).

Истовремено, постоји и незадовољство против проширивања домета људских права које сеже у најранији период настајања неолиберализма – оно би могло да буде обновљено и поводом расправа о пандемији. Тако су веома рано стављени приговори спрам неодговарајуће експанзије режима социјалних људских права који могу штетити остваривању тржишног либерализма. Исти приговори се центрирају око покушаја да држава у име општег благостања укида или ублажава неједнакости, односно, да покушава да хуманизује друштвене односе поводом насталих резултата тржишне комуникације.

Без обзира да ли се верује спонтаној организацији тржишта, или се она комбинује са одмереном интервенцијом државе, циљање на једнакост се адресира као штетно, и то такорећи у цивилизацијском смислу. Говори се о благостању, штавише, тржиште се промовише ради узнапредовања благостања, али се полази од тога да ће оно омогућити реализацију добробити уколико се његови резултати не покушавају кориговати зарад поправљања неједнакости, или

[4] Да постоје два концепта људских права, дакле, политички и морални концепт, Menke, Polmann, *ibid.*: 67. Да неолиберали стартују са људским правима као моралним оквирима, Whyte, 2019.

у име „љубави према једнакости“ (Jacau). Често се користи израз „минималистички“ у смислу провизије – тако и један од најзначајнијих репрезената неолибералиама, Хајек (Hayek), наводи тај појам. Следећи њега не бисмо погрешили ако бисмо рекли да се држава може адресирати и у току пандемије ради тога да она обезбеди „минимални ниво“ опстанка, али то не подразумева поопштавање истог поступка, колико пажљиво одмерени наступ у конкретној ситуацији. Евентуално се може говорити о „спречавању егзистенцијалног посрнућа“ (Ц. Вајт), али се не може ићи даље од тога. Једнакост која се толико ватрено брани од различитих присталица колективизма увек ће победити на крају, али са цивилизацијским губицима – то кажу нео/ордолиберали.

Нео/ордолиберали иначе изричито сумњиче сваки режим људских права који се ослања на различите процедуре стандардизације. Тако се оптужује Светска организација рада да се размеће различитим захтевима у циљу одбране радника, али се на оптуженичку клупу ставља и УН, јер се намеће као међународни субјекат стандардизације, мада у име универзализма људских права. УН као осведочена бирократска организација наговештава тријумф људских права, али жртвује слободу ради имагинарне једнакости – такви ордолиберални аутори као што је Вилхелм Репке (Wilhelm Röpke) износе да УН злоупотребљавајући позицију светског промотора људских права потире породицу као спиритуално-економску јединицу (о томе Whyte, 2019). Хајек је износио нелагоду спрам режима људских права скованих у УН, и понајвише састављаче Универзалне декларације људских права стога што се понашају као закаснели „платоновци“, то јест, као касни филозофи-краљеви. Штавише, Аустријанац-нобеловац је тврдио да се овде назиру чак елементи једног „тоталитарног поретка“ у настајању (Hayek, 1998: 105; цитира, Whyte, *ibid.*). Односно, уместо слављења људских права, показује се могућност једног пута који води од громогласне декларације људских права до „тоталитарних“ пројекција – то би чак могло подразумевати да ни људска права нису заштићена од потонућа у провалију „тоталитаризма“, упркос томе што се она у последњим деценијама хвале због тога што су понудиле оружје против „тоталитарних налета“.

Немачки нео/ордолиберали нападају праксу стандардизације зато што је легло егалитаризације. Њима је размахивање људским правима уз такве флоскуле као што је „животни стандард“ унапред трошно (Rüstow, 1961: 186; о томе Whyte, *ibid.*). Тако су и сличне категорије са којима економска политика оперира предмет критике. Као што је надобудни ансамбл државе благостања који надгледа људе у циљу тога да их подучава замишљеним и идеологизованим стандардима изложен овде јакој критици: тако се од стране ордолиберала атакује и на „*метрику људских права*“ (о квантификацији уопште, Mau, *ibid.*) – све то на крају производи срозавање ауторитета људских права. Ништа не овлашћује државу благостања да ослањајући се на различите „стандардизоване“ мере уприличава систематичне интервенције зарад једнакости – *ово је класични ордолиберални став који би важио и у пандемији*.

Оно што се може научити из наведених аргументација да режими људских права призивају конфликтне интепретације: ако постоји „саучесништво“ између неолиберализма и људских права и то макар од седамдесетих година 20. века, онда је то израз успешног присвајања истих режима од неолиберално инспирисане политичке економије. И ордолиберали се могу уписати у исто поље, односно, сумњичавост према људским правима се односи тек на одређене аспекте.

Ипак се мора још једном поменути ионако неразрешено питање једнакости. Овде више пута цитирани Елстон инсистирајући на економским и социјалним правима, те чак оштро критикујући дефиците неолиберализације људских права, оперира са категоријом „екстремне“ неједнакости поводом људских права која пати од недовољне егзактности и може се многоструко тумачити (Alston, 2017). Његова тврдња да је владавина тржишног либерализма бацила људска права у тешку „клопку“ представља јасну линију критике – Елстон иначе јако (у ствари: превише, види Whyte, 2017) много очекује од таквих институција као што је Светска банка која би могла да реализује праву правцату револуцију у погледу људских права уколико не иницира (некрофилистички) поменуто „умирање зарад раста“.

И остају још нека питања. Тако треба барем препознати да се мора правити разлика између каталога економских и социјалних права и од стране неолиберала жестоко адресиране једнакости која садржи умногоме комплекснија значења од истих права – сам Елстон остаје недоречен у том погледу (Moyn, 2017). Исто тако остаје проблем и то поводом оних који желе савијати људска права према осетљивости на, иначе много пута расправљено, питање односа између садржински одређених „основних“ потреба и правно-формално-апстрактно сазданих људских права у односу на повређеност људи. То су релације које имају посебна значења и у оквирима пандемије. Наиме, појам „основних потреба“ се појављује за неке тумаче као *супстантивни* моменат који даје пуни смисао људским правима, чак се може бележити да неки интерпретатори напросто изједначују људска права са основним потребама (Moyn, 2018: 119). Али, третирање основних потреба као правне стратегије може да буде експлозивно, како то показују примери који се односе на проблематику дуга, или права на храну, што увлачи у вртлог дилеме које нису драге неолибералним ауторима. Неки известиоци[5] о стању људских права веома брзо наилазе на питања која, хтели или не, уносе политичка значења, према томе, реполитизују људска права и режим људске рањивости.

Један карактеристичан покушај се развија у правцу давања недвосмислено јасног приоритета људским правима у односу на тржишно економисање (Из републиканске позиције, Ulrich, 2018; критика, Losonc, 2009: 272–275; види код Улриха критику у односу на Ролса (Rawls); Somek, 2003: 45–59). Не полаже се овде нада у уравнотежење правне перспективе и видокруга окренутог ка

[5] Bohoslavsky, 2016.

стварању добара. Полазећи од тога да треба повући недвосмислену линију разграничења између права као одређивача „људског статуса субјекта“ и тржишно посредовану производњу добара, тврди се да увек постоји „етичко-политичко преимућство“ универзалних права у односу на расподелу добара. Односно, може се рачунати на приоритетно уважавање „социјалних претпоставки“ у односу на појединачно самоодређење, што се потврђује као „интерсубјективни смисао субјективних права“.

Раније је то иначе и познати Ралф Дарендорф (Ralf Darendorf) пропагирао; по томе, „безусловност“ уписана у људска права надређује „тржишне снаге“ и следствено томе то би захтевало „превођење“ тржишне логике у трансценденталне оквире овако формулисаних права, штавише, „цивилизовање тржишних токова“, све то на основу деонтолошког поимања људских права (Dahrendorf, 1992: 567; Ulrich, *ibid*.; Ulrich, 2010).

Бранити безусловност људских права спрам контингентности тржишних процеса, тако и против настале расподеле добара на основу механизама конкуренције – за представнике оваквих ставова овде се исцртава линија одбране спрам доминације нео/ордолибералног дискурса. Тачније, још интересантније је видети како ордолиберали, значајни за европске пројекције и данас (Fouskas, 2018) нуде *двосмислени* став поводом тога – могуће је да се и европске недоумице поводом релације између људских права и принудне штедње могу извести управо из оваквог генералног ордолибералног видокруга.

Да се подсетимо: штедња је била фаворизована као врховно средство дисциплиновања, те је позната Тројка (Европска централна банка, Међународни монетарни фонд и Европска комисија) морала конципирати и односе између људских права и штедње у *Меморандуму о разумевању* (МУС) (детаљна студија о томе, Lescano, 2015. на коју се и ослањам). Имплементирање штедње је изазвало мноштво далекосежних последица у односу на социјални интегритет оних Европљана који су били захваћени кризом и одговарајућа критичка тумачења нису се односила само на противречности штедње као водича економске политике, него је политика заснована на штедњи разматрана интензивно и из перспективе људских права (Council of Europe – Commissioner for Human Rights, 2013; Hermann & Hinrichs, 2012). Упитан успех дотичне политике коју су многи тумачи доводили у везу са доминацијом непоколебљивог ордолиберализма је истицала чак и таква институција као што је Међународни монетарни фонд који је ипак стуб међународног поретка (IMF, 2013). Различити органи поретка задужени за социјални интегритет (нпр. Социјална комисија УН) су изнели робусна критичка запажања – у Португалу је уставни суд дошао до конклузије да су посткризне мере вођене логиком штедње неуставне, јер неједнако погађају различите слојеве људи (Lescano, *ibid*.). Цена за макроекономску политику штедње је превисока.

Сукоб између ордолиберално пројициране штедње као компаса и људских права упућује нас на суштинске аспекте који се очитују поводом ордоли-

бералног поимања штедње. Сумирајући, ордолиберали *с једне стране* заговарају комунитарну укорењеност/утканост и економисања, тако и тржишних оквира. То подразумева позицију средства и у погледу тржишног економисања у односу на „цивилизоване“ циљеве – неолиберали типа Хајека би извесно могли да имају примедбе спрам оваквих настојања, јер би то могло да се схвати као разводњавање тржишне дисциплине. Надаље, то значи промовисање „нетржишних вредности“ спрам „тржишних“ које долазе тек после оних првих вредносних образаца (Röpke, 1960: 138; Ulrich, 2008: 331 и даље). Каже се да тржиште мора да буде уклопљено у „виши поредак“, у вредносне оквире који су једнозначно изнад тржишта (*ibid.*: 5). Напада се упорно „економизам“ који не успева да разликује средство од циља (Rüstow 1960: 7–16; цитира Ulrich, 2008: 322) – тек уколико постоји нешто више у односу на тржиште, што га ограничава и поставља у димензију праве мере (*Marktrand*), може се економизам избећи.

За промишљање ситуације људских права у току пандемије би могла да буде од важности назнака *Vitalpolitik* (Rüstow, 1961: 68; цитира и Ulrich, *ibid.*: 320); она означава спој између људског достојанства и промовисања људског живота. Другим речима речено: усредсређује се на политику која доводи тржиште у границе виталног самопостојања. *Самоцељна* људска права потврђују људско достојанство поводом *conditio humana*.

Али, ако овакве тврдње доводе ордолиберале у позицију која је супротна у односу на идеални неолиберализам, онда морамо навести и такве дискурзивне ситуације које оспоравају оно што је наведено. Ако су претходне назнаке најављивале нужност одмеравања сваког економског потеза у датом телосу, наиме, у промовисању „виталности“ човека, овде се исцртава супротна слика. Дакле, *с друге стране* бележимо и таква изјашњења од стране ордолиберала која, макар посредно, али одстрањују безусловност људских права. Тако се самоцељност такорећи приписује нормативно разумеваном економском такмичењу које преноси логику ордолибералног поимања капитализма. Чак и чувена ордолиберална кованица, наиме, „социјално тржишна економија“ се надовезује како на изузетни значај такмичења, тако и на критеријум „саобразности у односу на тржиште“, а економско-политичке одлуке се верификују у светлу „економске рационалности“ (Müller-Armack, 1974: 204; цитира и Ulrich, *ibid.*: 340; Tuchfeldt, 1973: 159–88). На моменте чак остаје нејасно зашто је уопште потребно посебно истицати формулу „социјално тржишне економије“, јер хипостаза тржишног такмичења (његова „инхерентна нужност“) налаже да је социјална политика једноставно излишна услед исконски постојеће тенденције тржишта да производи социјално пожељне исходе.

Када се ова становишта узму у обзир, добијамо дијаметрално супротне ставове. Ако први став сугерише безусловност људских права и у односу на тржишну динамику са којом се жели подигнути живот на виши степен, други став налаже размишљање које људска права афирмише тек уколико су саобразна неисквареном тржишту, и његовим „унутрашњим нужностима“.

Ово није антикварни проблем. *Ордолиберално колебање у погледу односа између* ‘*виталности*’ *човека и људских права нуди поуке*. Може се у ствари размишљати на тај начин да је овде посреди репрезентативна противречност поводом статуса људских права која има одјеке и у контексту пандемије. Овде се у ствари извештава о неодлученом односу између логике људских права и тржишне динамике.

И бележење овог односа не даје безрезервно право оним критичарима људских права који износе тврдњу да су оне тек привесак у односу на неолиберализацију друштвених односа, дакле, имају искључиво инструменталну позицију (McLoughlin, 2016). Али не потписује ни мишљење које тврди да постоји срећно заједништво између неолиберализма и људских права. Овде поменути Елстон, али и други који се суочавају са дометом људских права и који ходају стазама на којима се покушава реполитизација људских права поводом социјално-економских момената су заправо притиснути тежином ове неодлучности. Пракса људских права је разапета у политичко-економским детерминацијама и не може се претпоставити да она могу да досежу иза истих одређености.

Наравно, стварна тешкоћа се налази у томе каква реполитизацијска офанзива се може извојевати на основу људских права уколико стоји да се она артикулишу на основу постојања „заједнице рањивих и ослабљених“. Класична критика на линији Берка спрам домета људских права која се обнавља наглашава аргумент „празности“ апстракције људских права; Берк је, видели смо, моћ медицине супротставио „празним“ аспектима људских права. Умногоме другачија делезовска критика сумњичи људска права зато што су она покренута декларацијама уместо тога да се уважава оно што је битно, а то је непресушна виталност у погледу стварања права (Marneros, 2018; Douzinas, 2007; Patton, 2012). По овом ставу креација права натписује режим људских права на основу моћи стварања нових права.

Али, без обзира на расправе о домашајима људских права може се прихватити једна умерена оцена: људска права не могу да понуде ултимативну нормативну меру за политичко-економску динамику која садржи структуралне детерминације капитализма (Moyn, 2014: 168; Ishay, 2008). Каталог људских права који се ионако шири аутоматски не даје могућности за колективну делиберацију, те за заједничко уобличавање социо-економског живота (Brown, *ibid*.). Њихов домет је у том смислу ограничен и чак и њихова *генеза* сведочи о томе. Она су својевремено настала као доктрина „замене“, наиме, после краха еманципаторских покрета 1968, и то као „утопијски коректив“ (тако Moyn, *ibid*.; Kennedy, 2002: 178–229; Nolan, 2011). И може се, сходно томе рећи, да је носивост људских права у погледу детерминација политичке економије одређена *неизвесностима.*

2. КО ДОНОСИ ОДЛУКУ О ВАНРЕДНОЈ СИТУАЦИЈИ, ИЗОШТРАВАЊЕ ОДНОСА БЕЗБЕДНОСТИ И ЉУДСКИХ ПРАВА

Светска здравствена организација (СЗО) је, знамо, на почетку марта 2020. године прогласила избијање пандемије. Она је већ и раније као водећа светска здравствена организација координисала одговарајуће механизме (барем од 2005, то јест од године њене реформе) у погледу пандемија, и дакако, иницирала је припреме за избијање овакве ситуације као што је ковид-19 – она је чак предсказивала могућност ерупције пандемије која би могла да уздрма садашње друштво.

И критике које су адресирале носиоце политике у току пандемије погађале су и СЗО; она је била оптуживана да је одлагала тренутак проглашења, те да није успела да се избори за ауторитет у одсудним тренуцима, што је резултирало некоординисаним наступима. Чак се тврди да је она остала у маргиналној позицији, допринevши хаотичности констелације (Jones & Hameiri, 2022). СЗО је могући међународни носилац проглашења ванредне ситуације поводом епидемија које могу имати глобално дејство – то СЗО ставља пред велики задатак. Овде треба приметити да је у складу са овим задатком у последњим деценијама настало посебно поље истраживања које се односило на проширене ингеренције међународних организација. Процес „делегираних ауторитета“ у смислу преноса дискреционих овлашћења на интернационалне организације отвара перспективу у погледу „интернационализације ванредне ситуације“ (Kreuder-Sonnen, 2019).

Тако би се могле испричати различите нарације о СЗО која поводом пандемија покушава да потврди важење ове измењене ситуације, а у којој се откривају могућности проширења маневарског простора супранационалних актера (Kreuder-Sonnen, *ibid.*). Неки истраживачи резимирају насталу ситуацију као померање ка поствестфалијској ситуацији уз промену и у погледу субјекта проглашења ванредне ситуације, чак се може говорити о поствестфалијском обрасцу у погледу светског здравља (Fraundorfer & Winn, 2021).

Несумњиво да се трансформације у погледу ојачавања супранационалних елемената одражавају и у погледу глобалног вођења политике према здрављу. Али, прво се мора узети у обзир да СЗО упркос забележеним променама располаже са тек ограниченим могућностима у погледу оснажења својих дијагноза и препорука, тако и поводом тога да земље чланице полажу рачуне за њихово одступање од смерница СЗО. Као што постоје значајна ограничења и у погледу функционисања њених оперативних капацитета (о томе, Fidler, 2004; Kreuder-Sonnen, 2020). Једном речју, њени управљачки учинци се морају стављати на вагу, али тек после сагледавања њених ограничења.

Осим тога, што је још битније од назначених лимита, суочавамо се и са политичком економијом моћи која додатно проблематизује здравствену супра-

националност. СЗО као и многе међународне организације је финансијски зависни актер у мрежи приватних донатора и калкулације моћи држава чланица; у мери финансијске (не)зависности се сужава и управљачка аутономија ове институције од које се очекује да има и капацитет принуде бивајући у центру епидемиолошких збивања.

И примећује се да када су УН биле нападане од стране различитих корпорација (и не само од њих) онда је и СЗО представљала мету; када је једна светска организација била под претњом у погледу финансирања, онда је и друга организација била подређена истој претњи (о томе, Pijl, *ibid*.). Сходно томе, без обзира што бележимо одређену афирмацију супранационалних момената у погледу здравља на светском плану, домет исте супранационалности због политичко-економских одређености је постављен у окружење карактеристично по контингентним димензијама. Тако се може потврдити чињеница да је СЗО реализовала продор према уважавању њене супранационалне снаге (тако и у погледу уобличавања ванредне ситуације), али је помак према поствестфалијској ситуацији неизвеснији од онога што се тврди у различитим анализама. Западне државе су одиста пружиле не малу подршку СЗО за време SARS-а, али, како се то добро примећује (Fraundorfer, 2021) иста логистичка и финансијска потпора је знатно спласнула после завршетка здравствене кризе.

Њихање клатна после кризе показује путању према вестфалијском моменту, то јест, према међудржавним преговорима. Погледамо ли ситуацију пандемије, онда ће се искристалисати једна компликована ситуација у којој је и СЗО један од неизоставних актера, али фигурирају и националне државе, то јест учесници поменутих међудржавних процеса. Сходно томе, субјекат проглашења ванредне ситуације је подређен разсредиштењу и то у једном комплексном простору између вестфалијског и поствестфалијског поља. Односно, може се рећи да је исти акт резултат различитих формалних и неформалних детерминација, директних и индиректних центара моћи, међудржавних и супранационалних аспеката, дакле: „политика ванредне ситуације је данас заједнички производ већег броја субјеката“ (White, 2019: 3; цитира се и у Heupel, et. al., 2021: 1968).

Но, ванредна ситуација, тако и *auctoritas* оног који проглашава ту ситуацију, посебно се сукобљава са људским правима поводом нараслог значаја безбедности у последњим деценијама. „Безбедност“, тако и „биобезбедност“ је појам који изазива мноштво студија и не представља никакво изненађење што је и здравље повезано са дотичним појмом.

Додуше, појам безбедности сажима у себи мноштво различитих значења (Gros, 2013). Тачније речено, значења безбедности су се у историји у великој мери мењала. При томе ефекти институционализоване „безбедности“ нису оставили нетакнутом ни једну сферу: и више је него речито да је у једној ситуацији бивши амерички министар спољних послова Џон Кери (John Kerry) ставио до знања да између економских и безбедносних разлога не постоји никаква разлика, те њихова „конвергенција“ је потпуна (Kerry, 2015; цитирају Lee,

Wainwright, Glassman, 2017: 13). Безбедност, по томе, покрива логику економије, разуме се, постојећег доминантног обрасца.

Надаље, тако се повезује и здравље са проблематиком националне безбедности, нарочито у 21. веку – уосталом већ давно је примећено да постоје знатне паралеле између поступака у здравству и у сфери безбедности (Zylberman, 2013: 51). Но, Керијева назнака је вишеструко упутна: не могу се распознати значења безбедности, а да се не уважава доминантна економска перспектива, начин производње – то овде значи да неминовно постоји политичка економија безбедности.

Једна утицајна оријентација (Buzan, Wæver & de Wilde, 1998) у последње време је скренула пажњу на „егзистенцијалне" претње које избијају на површину, те се безбедносна логика и формира као покушај да се одређени агенси изборе са дотичним претњама. Иста оријентација наглашава моменат конструкције: претња се увек ствара-конструише, те се таква интерпретација преводи у непопустљиви однос према онима/оним феноменима који су извори опасности. Иста политика се претвара у обуставу „нормалне" политике, одређени облици принуде се примењују, и долази до лишавања одређених права за појединце.

Образац безбедности је снажно критикован (Neocleous, 2016), мада нас противречност између слободе и безбедности прати од почетка модернитета. Речено је да је проблематична пројекција која верује да постоји хармонија између безбедности и слободе и то упркос модерном обећању да слобода зависи од безбедности; дуга историја ванредних ситуација нуди убедљиве аргументе против такве замисли. У конфликту између безбедности и слободе, безбедност ће однети победу. Фетишизација безбедности је такорећи иманентни део одговарајуће стратегије која има неизбежне ефекте угрожавања људских права – не би требало сметнути с ума да спровођење политике безбедности даје *вишак моћи* извршиоцима, односно подстиче потирање људских права.

Слични аргументи су се појавили и у току ковида-19 и то из различитих позиција. Но, све оне су се суочавале са питањима у вези крајњих ситуација, као што је пандемија. Није ли здравље прекомерно препуштено логици безбедности – питали су се неки истраживачи? Није ли здравље спиралом безбедносне логике постало плен ван-здравствених интереса? (Wenham, 2019). Није ли катастрофално за људска права уколико се све више и више подручја, тако и живот коме прети смрт, увлаче у поље безбедности? (Kaunert, Leonard & Wertman, 2022).

Критичари износе сумње да се „диспозитив" безбедности отима правној регулацији. Агамбен, утицајни италијански филозоф, отишао је изузетно далеко у критици примењене безбедности у току пандемије истовремено стигавши и до јаке релативизације тежине пандемије[6] – он је призивао неке старе

[6] Giorgio Agamben, https://autonomies.org/2020/05/giorgio-agamben-biosecurity-and-politics/. Агамбен се иначе ослања на овде више пута поменутог Зилбермана. И он је један од најрепрезентативнијих критичара људских права, што он посебно изводи на примеру миграната који се концептуално не могу обухватити режимом људских права, (2008).

аргументе по којима су безбедносне мере против пандемије ојачале моћ представника биополитичког управљања, наметнуле су сценарио „најлошије могућности“ и при томе су биле примењиване као „израз забринутости“ управљача према грађанима. Агамбен се овде слаже са дијагнозом да се појављује искоришћавање „катастрофизма“ који је преовладао у задњим деценијама.

Италијан, ионако критичар различитих форми бионадзора, доводи аргументацију до врхунца када извлачи закључак да после ковида-19 човек нема право на здравље, колико је „легално принуђен“ на „апстрактну биобезбедност“; упрегнут је, према томе, у управљачко-безбедносни сектор. Веза између ванредне ситуације и безбедности тако ствара човека који се лишава права на здравље – то је поразна последица спроведених мера ради учвршћивања биобезбедности. Италијански филозоф види једну лошу путању која води прво до економизације политике, друго до биосекјуритизације економије, и тиме се довршава и Керијева горе истицана назнака о копчи између безбедности и економије.

Агамбен је изазвао праву буру (критика Duarte, Valença, 2021), али његова аргументација је у толикој мери релативизовала опасности пандемије и стављала биополитичке последице безбедносних мера у фатални контекст да се на основу ње не може уопште расправљати о интригантним релацијама између медицинских мера и безбедности. Објављивање потпуне немоћи спрам безбедности која је подредила себи здравље – то је његова порука. Слика појединца одељеног од колектива за њега је лош завршетак биополитизоване историје.

Но, да између биобезбедности и права на здравље, или да се послужимо некадашњим покличом „здравље за све“, постоји становита напетост, то ипак не би требало порицати. Одиста треба спасавати право на здравље против евентуалних налета безбедносне логике, макар у име здравствене „секјуритизације“. Утолико Агамбенове приговоре, упркос непримерености и потцењивања далекосежности пандемије, не би требало сасвим одбацивати, него поново промислити. Најзад, постоје и други критичари нових спојева безбедности и медицинских захвата, али који не иду тако далеко као Агамбен, те пажљиво одмеравају опасности, шкодљиве аспекте но и бенефите у погледу „секјуритизације“ ковида-19.

Недвојбено, „секјуритизација“ је узела замах у односу на домен здравства и то већ после завршетка хладног рата. Чак можемо тврдити да је здравство постало изузетан терен анализе за истраживаче безбедности. Не треба заборавити ни то да управљање здрављем показује глобализацијске аспекте, те да чак постоје одређене везе између узнапредовале глобализације и могућности избијања пандемије. Истакнуто је да су различите пандемије у последњим деценијама показивале различите карактеристике, те су изискивале и варијабилне облике „секјуритизације“ подразумевајући форме надзора, статистичке калку-

лације, то јест, моделирање знања у односу на примењивање безбедности у току пандемије (Wenham, *ibid*.; Edler, Valença, *ibid.*).

Надаље, оно што је овде још релевантно то је чињеница да су супранационалне организације узеле учешће у томе. Дакле, и СЗО и одговарајући органи УН су промовисали стратегију безбедности и то се може доказати на основу њихових дискурса, као и на основу стварања различитих норми с њихове стране (Sekalala, Williams, Mason Meier, 2022). (И Европска унија је 2001. створила *Health Security Committee* на основу међудржавних веза). Исте супранационалне организације су се свагда позивале на „глобалну колективну безбедност". Тако се промовише „колективна секјуритизација" у циљу заштите рањиве „популације" (Bengtsson, Rhinard, 2019: 351; Fraundorfer, *ibid*.: 10). Безбедност која је пренета из милитарне и полицијске сфере постала је доминантна и за здравство.

Али, дилеме нису истиснуте. Да ли је безбедност препрека за повећане инвестиције у здравство? Страх критичара се прво исказује у томе да ће третирање пандемије у знаку безбедности „инструментализовати" људска права, односно, да различите мере контроле, *cordons sanitaires*, поступци идентификације појединаца, осенчавају социо-економске димензије пандемије и пожељне форме солидарности. *Друго*, преовладавање обрасца безбедности (види извештај о финансирању глобалне заједничкости за време пандемије од стране Г20; Sekalala, Forman, Habibi, 2020) одражава геополитичке и геоекономске конфликте и онемогућава координисано дејство у међународним околностима – критичари примећују да је управо оваква ситуација спречавала да се већ рано сузбијају тенденције у различитим жариштима.

Но, Керијева назнака о истоветности између економије и безбедности дочарава не само свеприсуство безбедности, него и феномен који би се могао назвати *профанизацијом* ванредне ситуације. Другим речима: уместо „Велике Одлуке" (која се пунктуално проглашава од стране државе) везе између безбедности и здравља, то јест, безбедност у име здравља ће се расплинути у различите технолошке процесе које спроводе технократи и бирократи „безбедносне сфере" (Bigo, 2002; Duarte…*ibid*.: 243; Howell, 2018). Исти актери употребљавају стечено безбедносно знање које се примењује и пре пандемије у којој већ постоје елементи ванредне ситуације. Аналогне тенденције постоје између безбедности и политике према здрављу које су само наочиглед различите (метафорично речено; то је парадоксални однос између „давања смрти" и „конзервирања живота"). *Односно: ванредна ситуација је у току пандемије ковида-19 тек у релативном смислу ванредна*, *само у релативном смислу изузетна*. Може се говорити о „континуитету" између ње и ранијих стања „поликризе", односно, светске и европске констелације ионако избразданим различитим кризним ефектима.

Али чињеница да смо проширили оквире безбедности и преместили га у профанизоване управљачке сфере, још не гаси сва питања. Да ли хиперафирмисање безбедности уопште омогућава да се појединци осећају да су субјекти људских права?[7]

ЛИТЕРАТУРА

A Global Deal of Our Pandemic Change. (2022). https://pandemic-financing.org/report/foreword/ (12. 4. 2023).

Agamben, G. (2020). *Biosecurity and Politics*, https://autonomies.org/2020/05/giorgio-agamben-biosecurity-and-politics/. (12. 4. 2023).

Agamben, G. (2008). *Beyond Human Rights*, Open 2008/No. 15, Social Engineering, 90–95.

Aghion, P., Maghin, H. & Sapir, A. (2020). *Covid and the nature of capitalism*. https://voxeu.org/article/covid-and-nature-capitalism, (26. 2. 2023).

Alston, P. (2020). *The Parlous State of Poverty Eradication*. Report of the Special Rapporteur on Extreme Poverty and Human Rights. Report no A/HRC/44/40. http://chrgj.org/wp-content/uploads/2020/07/Alston-Poverty-Report-FINAL.pdf. (12. 4. 2023)

Alston, Ph. (2002). Resisting the Merger and Acquisition of Human Rights by Trade Law: A Reply to Petersmann, *European Journal of International Law*, 13, 4, 815–844.

Alston, Ph. (2013). Does the Past Matter?: On the Origins of Human Rights. *Harvard Law Review*, 126, no. 7, 2043–81.

Balibar, É. (2004). Is a Philosophy of Human Civic Rights Possible? New Reflections on Equaliberty. *The South Atlantic Quarterly*, 103:2/3, Spring/Summer, 311–322.

Basu, S., Carney, M. A, Kenworthy, N. J. (2017). Ten years after the financial crisis: the long reach of austerity and its global impacts on health. *Soc Sci Med*;187: 203–7.

Becker, G. (2007). Health as human capital: Synthesis and extensions. *Oxford Economic Papers*, New Series, 59(3), 379–410. doi:10.1093/oep/gpm020.

Bengtsson, L., M. Rhinard. (2019). Securitisation across borders: the case of 'health security' cooperation in the European Union. *West European Politics*. 42(2). 346–368.

Bigo, D. (2002). Security and Immigration: Toward a Critique of the Governmentality of Unease. Alternatives. (1, Suppl.): 63–92.

Bigo, D., Bonelli, L. (2018). Ni État de droit, ni État d'exception. L'état d'urgence comme dispositif spécifique ? *Introduction, Cultures and conflits*, 112: 7–14.

Böckenförde, E. W. (2000). *Le Droit, l'État et la constitution démocratique: Essais de théorie juridique, politique et constitutionnelle*, présenté et traduit par Olivier Jouanjan, assisté de Olivier Beaud et Willy Zimmer. Paris: Bruylant L. G. D. J.

Bohoslavsky, J. P. (2016). *Economic Inequality, Debt Crises and Human Rights*, 41, YALE J. INTE'L L. 177–201.

[7] Овакву формулацију употребљава и Грос, али у различитом контексту у односу на овде изложени аргумент.

Brown, W. (2004). The Most We Can Hope For...: Human Rights and the Politics of Fatalism, *The South Atlantic Quarterly*, 103:2/3, Spring/Summer, 451–463.

Buzan, B., O. Wæver, J. de Wilde. (1998). *Security: A New Framework for Analysis*. Boulder: Lynne Rienner.

Byttebier, K. (2022). *Covid-19 and Capitalism.* Springer.

Council of Europe – Commissioner for Human Rights, *Safeguarding human rights in times of economic crisis*, Report, November 2013.

Crouch, C. (2022). Reflections on the COVID moment and life beyond neoliberalism, *Transfer*, Vol. 28(1) 31–45 (35).

Dahrendorf, R. (2010). Moralität, Institutionen und die Bürgergesellschaft, *Merkur*, Nr. 7, 557–568.

Deaton, A. (2013). *The Great Escape.* Princeton University Press.

Deaton, A. (2021). COVID-19 and Global Income Inequality, *LSE Public Policy Rev*, 1(4):1. doi: 10.31389/lseppr.26. Epub 2021 May 3.https://pubmed.ncbi.nlm.nih.gov/34308354/

Douzinas, C. (2007). *Human Rights and Empire: The Political Philosophy of Cosmopolitanism*. London: Routledge.

Duarte D. E., M. M. Valença. (2021). Securitising Covid-19? The Politics of Global Health and the Limits of the Copenhagen School, *Contexto Internacional*, vol. 43(2) May/Aug. http://doi.org/10.1590/S0102-8529.2019430200001

Durand, C. (2021). Quand l'histoire économique nous mord la nuque: À propos de l'ouvrage de Robert Boyer, Les capitalismes à l'épreuve de la pandémie. *Revue de la Régulation*: *Capitalismes*, *Institutions*, *Pouvoirs*, 30 (1). https://doi.org/10.4000/regulation.19363

Fidler, D. (2004). *SARS: governance and the globalization of disease*. New York: Palgrave Macmillan.

Fouskas, V. D. (2018). Neo-liberalism and ordoliberalism: a critique of two forms of imperialism and authoritarianism, *Critique*, 46:3, 397–421.

Fox, N. J. (2022). Coronavirus, capitalism and a 'thousand tiny dis/advantages': a more than human analysis, *Social Theory & Health*, 20:107–122.

Fraundorfer, M., N. Winn. (2021). The emergence of post-Westphalian health governance during the Covid-19 pandemic: the European Health Union. *Disasters*. 45, 5–25.

Galofré-Vilà, G., Ch. M. Meissner, M. McKee, D. Stuckler. (2021). Austerity and the Rise of the Nazi Party, Austerity and the Rise of the Nazi Party, *The Journal of Economic History*, Vol. 81, No. 1 (March), 81–112.

Galtung, J. (1969). *The Basic Needs Approach*, ranscend.org/galtung/papers/The%20Basic%20Needs%20Approach.pdf

Gill, St., S., R. Benatar. (2019). Reflections on the political economy of planetary health. *Review of International Political Economy*. DOI:10.1080/09692290.2019.1607769.

Golder, B. (2015). *Foucault and the Politics of the Rights*? Stanford: Stanford University Press.

Green, T. (2021). *The Covid Consensus.* London: Hurst Company.

Green, T., Th. Fazi. (2023). *The Covid Consensus.* London: Hurst Company.

Gros, F. (2013). *Le Principe sécurité*. Paris: Gallimard.

Hay, S. I., Ch. J. L. Murray. (2023). *On behalf of the COVID-19 Excess Mortality Collaborators*, www.thelancet.com Vol 401, February 11, 433–434.

Hayek, F. (1998). "Justice and Individual Rights: Appendix to Chapter Nine". In: *Law, Legislation and Liberty: A New Statement of* the *Liberal Principles of Justice and Political Economy*, 2: The Mirage of Social Justice. (101–106). London: Routledge.

Hermann, Ch., K. Hinrichs. (2012). *Die Finanzkrise und ihre Auswirkungen auf Sozialstaaten und Arbeitsbeziehungen*. Ein europäischer Rundblick, AK Vienna, November.

Heupel, M., et al. (2021). Emergency Politics After Globalization. *International Studies Review*, 0, 1–29.

Horton, R. (2020). *The COVID-19 Catastrophe. What's Gone Wrong and How to Stop it Happening Again*? Cambridge: Polity Press.

Howell, A. (2018). Forget 'Militarization': Race, Disability and the 'Martial Politics' of the Police and of the University. *International Feminist Journal of Politics*, 20(2): 117–136.

IMF (2013). Country Report: Greece. Ex Post Evaluation of Exceptional Access under the 2010 Stand-By Agreement, (13. 6. 2013), IMF Country Report No 13/156, p. 1.

Ishay, M. (2008). *The History of Human Rights*. California: University of California Press.

Jones, L., Sh. Hameiri. (2022). COVID-19 and the failure of the neoliberal regulatory state, *Review of International Political Economy*, VOL. 29, NO. 4, 1027–1052.

Karanikolos, M., Mladovsky P., Cylus J., et al. (2013). Financial crisis, austerity, and health in Europe. *Lancet*, 381:1323–31.

Kaunert, Ch., S. Leonard, O. Wertman. (2022). Securitization of COVID-19 as a Security Norm: WHO Norm Entrepreneurship and Norm Cascading, *Social Sciences*, 11: 266. https://doi.org/10.3390/socsci 11070266. (12. 4. 2023).

Kelly, A. H., L. McGoey. (2018). Facts, power and global evidence: a new empire of truth, *Economy and Society*. DOI: 10.1080/03085147.2018.1457261, 5.

Kennedy, D. (2002). The Critique of Rights in Critical Legal Studies, in *Left Legalism/Left Critique*, Ed. by W. Brown, J. Halley. Duke University Press, 178–229.

Kerry, J. (2015). *U.S. foreign policy in a changing world. U.S. Department of State Op-Ed 17 October*. https://2009-2017.state.gov/secretary/remarks/2015/10/248302.htm. (12. 4. 2023).

Kim, J. Y. (2018). The Human Capital Gap: Getting Governments to Invest in People. *Foreign Affairs*, 97(4), 92–101.

Kim, J. Y., Millen, J. V., Irwin, A. & Gershman, J. (2000). *Dying for growth: Global inequality and the health of the poor*. Monroe, ME: Common Courage Press.

Kreuder-Sonnen, Chr. (2019). China vs the WHO: a behavioural norm conflict in the SARS crisis. *International Affairs*, 95: 3, 535–555.

Kreuder-Sonnen, Chr. (2020). *The WHO After Corona: Discretionary Powers for the Next Pandemic?* https://verfassungsblog.de/the-who-after-corona-discretionary-powers-for-the-next-pandemic/. (12. 4. 2023).

Kreuder-Sonnen, Chr. (2019). International authority and the emergency problematique: IO empowerment through crises. *International Theory*, 1–29. doi:10.1017/S1752971919000010

Krugman, P. (2020). How many Will Die for Dow?. https://www.nytimes.com/2020/05/21/opinion/trump-coronavirus-dow.html. (12. 4. 2023)

Lebret, A. (2020). COVID-19 pandemic and derogation to human rights, *Journal of Law and the Biosciences*, 1–15. doi:10.1093/jlb/lsaa015

Lee, S. O., J. Wainwright, J., Glassman. (2017). Geopolitical economy and the production of territory: The case of US–China geopolitical-economic competition in Asia. *Environment and Planning A*, 1–21.

Lemoine, B. (2021). "No Epistemological Standstill on Sovereign Debt", In: *Pandemic Exposures.* (ed.) D. Fassin, M. Fourcade. Chicago: Hau Books, 37–59.

Lescano, A. F. (2014). *Human Rights in Times of Austerity Policy*, Nomos Verlagsgesellschaft Baden-Baden: Center of European Law and Politics, University of Bremen.

Levy-Mozziconacci, A., É. Mesclier, P. Metzger. (2020). Les sciences sociales à l'écart de la gestion de crise sanitaire. *Libération*, October 14, 2020. https://www.liberation.fr/debats/2020/10/14/ les-sciences-sociales-a-l-ecart-de-la-gestion-de-crise-sanitaire_1802237/. (12. 4. 2023).

Losonc, A. (2009). Is Ethics Integral, In: *Ethical Prospects: Economy*, *Society and Environment*, (ed.) L. Zsolnai, Zs. Boda, L. Fekete. Heidelberg: Springer Science+Business Media B.V., 272–275.

Лошонц, А. (2022). Ковид 19: Очекивано изненађење, У: *Друштво уткос пандемији*, (ур., А. Лошонц), Огранак САНУ у Новом Саду: Нови Сад, 49–81.

Marks, S. (2009). Human Rights and the Bottom Billion. *European Human Rights Law Review*, 1, 37–49.

Marmot, M., Allen J., Goldblatt P., Herd E., Morrison J. (2020). *Build back fairer: the COVID-19 Marmot Review. The pandemic*, *socioeconomic and health inequalities in England*. London: Institute of Health Equity. https://www.instituteofhealthequity.org/resources-reports/build-back-fairer-the-covid-19-marmot-review/build-back-fairer-the-covid-19-marmot-review-full-report.pdf.

Marmot, M. (2020). Health equity in England: The Marmot review 10 years on. BMJ, 368, m693.

Marmot, M. (2015). *The Health Gap.* London: Bloomsbury.

Marneros, Chr. (2008). Deleuze and Human Rights: The Optimism and Pessimism of '68. *LA DELEUZIANA – ONLINE JOURNAL OF PHILOSOPHY*, N. 8, 39–52.

Martin, J. (2022). *The Meddlers*, *Sovereignty*, *empire*, *and the Birth of global economic governance.* Cambridge, Massachussets, Lodnon: Harvard University Press.

Mau, S. (2019). *The Metric Society: On the Quantification of the Social*. Cambridge: Medford, MA: Polity Press.

Mavelli, L. (2019). Resilience beyond neoliberalism? Mystique of complexity, financial crises, and the reproduction of neoliberal life. *Resilience*. DOI: 10.1080/21693293.2019.1605661.

McLoughlin, D. (2016). Post-Marxism and the Politics of Human Rights: Lefort, Badiou, Agamben, Rancière. *Law Critique*. DOI 10.1007/s10978-016-9177-0.

Menke, Ch., A. Polmann. (2007). *Philosophie der Menschenrechte zur Einführung.* Hamburg: Junius Verlag GmbH.

Minkler, L. ed. (2013). *The State of Economic and Social Human Rights:A Global Overview*, Cambridge: Cambridge University Press.

Močnik, R. (2019). *Teorija sa ideologijom.* Beograd: FMK.

Moyn, S. (2010). *The Last Utopia: Human Rights in History*, Cambridge, MA: Belknap Press of Harvard University Press.

Moyn, S. (2014). A Powerless Companion: Human Rights in the Age of Neoliberalism, *Law and Contemporary Problems*, 47–169.

Moyn, S. (2018). *Not Enough*, *Human Rights in Unequal World.* Massachussets, London: Harvard University Press.

Müller-Armack, A. (1974). *Genealogie der Sozialen Marktwirtschaft: Frühschriften und weiterführende Konzepte*. Berne et al.: Haupt.

Navarro, V. (2020). The Consequences of Neoliberalism in the Current Pandemic, *Int J Health Serv*. Jul; 50(3): 271–275.

Neocleous, M. (2016). *The Universal Adversary.* London: Routledge.

Nolan, M. (2011). Gender and Utopian Visions in a Post-Utopian Era: Americanism, Human Rights, Market Fundamentalism, *Central European History*, 44: 13–36.

O' Hara, Ph. (2022). *Principles of Institutional and Evolutionary Political Economy*, Springer.

OHCHR (2017). *Statement on Visit to the USA*, by Professor Philip Alston, United Nations Special Rapporteur on Extreme Poverty and Human Rights', 15 December 2017, at ohcr.org.

Ortiz-Ospina, E., Roser, M. (2016). *Global Health. Our World in Data*. https://our world in data.org/ health-meta.

Ostry, J., Loungani, P., Furceri, D. (2016). *Neoliberalism oversold?* Finance and Development, (June, 16), 38–41. https://www.imf.org/external/pubs/ft/fandd/2016/06/ ostry.htm.

Patton, P. (2012). "Immanence, Transcendence, and the Creation of Rights". In: L. De Sutter, K. McGee (eds.), *Deleuze and Law*, Edinburgh: Edinburgh University Press, 15–31.

Petersmann, E. U. (2006). "Human Rights and International Trade Law: Defining and Connecting the Two Fields". In: Th. Cottier, et al. (eds.). *Human Rights and International Trade*. Oxford: Oxford University Press, 29–69.

Pyysiäinen, J., D. Halpin, A. Guilfoyle. (2017). Neoliberal governance and 'responsibilization' of agents: reassessing the mechanisms of responsibility-shift in neoliberal discursive environments, *Distinktion: Journal of Social Theory*, 18:2, 215–235.

Rickards, J. (2021). *The New Great Depression*, Portfolio/Penguin.

Robin, C. (2012). "The Language of Fear: National Security in Modern Politics". In: *Fear: Across the Disciplines*, (eds.) J. Plamper, B. Lazier. Pittsburgh: University of Pittsburgh Press, 118–131.

Röpke, W. (2008). *A Humane Economy: The Social Framework of the Free Market.* Chicago: Henry Regnery Co., 1960, 138.

Rüstow, A. (1960). "Wirtschaft als Dienerin der Menschlichkeit'". In: *Aktionsgemeinschaft soziale Marktwirtschaft* (ed.), Was wichtiger ist als Wirtschaft. Ludwigsburg: Hoch, 7–16.

Rüstow, A. (1961). "Organic Policy (Vitalpolitik) versus Mass Regimentation". In: A. Hunold, (ed.). *Freedom and Serfdom: An Anthology of Western Thought*. Dordrecht: D. Reidel.

Rüstow, A. (1961). "Paleoliberalismus, Kommunismus und Neoliberalismus". In: F. Greiss/F. W. Meyer (eds.), *Wirtschaft*, *Gesellschaft und Kultur. Festgabe für Alfred Müller-Armack*. Berlin: Duncker & Humblot, 61–70.

Sekalala, S., Forman, L., Habibi, R. et al. (2020). Health and human rights are inextricably linked in the COVID-19 response. *BMJ Global Health*. 5:e003359. doi:10.1136/bmjgh-2020-003359.

Sekalala, Sh., C. R. Williams, B. Mason Meier. (2022). *Global Health Governance: Health Security Vs. Human Rights?* https://www.internationalaffairs.org.au/australianoutlook/global-health-governance-health-security-vs-human-rights/.

Servaas, S. (2021). *Austerity Raises Covid Deaths*, https://www.ineteconomics.org/perspectives/blog/austerity-raises-covid-deaths.

Shahmanesh, M. (2007). Neoliberal Globalisation and Health: A Modern Tragedy'. *Critique*, 35: 3, 315–338.

Somek, A. (2003). Neoliberale Gerechtigkeit. *DZPhil*, Berlin, 51, 1, 45–59.

Sparke, M. (2017). Austerity and the embodiment of neoliberalism as ill-health: Towards a theory of biological sub-citizenship, *Social Science & Medicine*. doi: 10.1016/ j.socscimed.2016.12.027.

Sparke, M. (2019). Neoliberal regime change and the remaking of global health: from rollback disinvestment to rollout reinvestment and reterritorialization, *Review of International Political Economy*. DOI: 10.1080/09692290.2019.1624382

Stevano, S., T. Franz., Y. Dafermos, E. Van Waeyenberge. (2021). COVID-19 and crises of capitalism: intensifying inequalities and global responses, *Canadian Journal of Development Studies / Revue canadienne d'études du développement*, 42:1–2, 1–17.

Streeck, W. (2021). Absent Without Leave: The European Union in the Corona Pandemic, *Ordines*, 2, 20. 20–31.

Stubbs, T., Kentikelenis, A., Gabor, D,. et al. (2023). The return of austerity imperils global health. *BMJ Global Health*:e011620. doi:10.1136/bmjgh-2022-011620

Stuckler, D., Basu, S. (2009). The International Monetary Fund's effects on global health: Before and after the 2008 financial crisis. *International Journal of Health Services*, 39(4), 771–781. doi:10.2190/HS.39.4.j

Tooze, A. (2021). *Shutdown*, New York: Viking.

Toscano, A. (2020). The State of the Pandemic, *Historical Materialism*, 28.4. 3–23.

Tuchfeldt, E. (1973). „Soziale Marktsteuerung und Globalsteuerung". In: E. Tuchfeldt (ed.), *Soziale Marktwirtschaft im Wandel*. Freiburg i.B.: Rombach. 159–188.

Ulrich, P. (2008). *Integrative Economic Ethics*, Cambridge: Cambridge University Press.

Ulrich, P. (2010). *Zivilisierte Marktwirtschaft*. Verlag: Haupt.

Ulrich, P. (2018). Marktwirtschaft und Menschenrechte, *Archiv für Rechts- und Sozialphilosophie*, 104, 2018/4, 508–522. DOI 10.25162/arsp-2018-0026.

van der Pijl, K. (2022). *States of Emergency*, Clarity Press.

Wamsley, D., S. Benatar. (2023). "Global Health, Covid-19 and the Future of Neoliberalism". In: *Covid-19 and the Global Political Economy*. (Eds.) T. Di Muzio, M. Dow. London: Routledge, 107–122.

Wenham, C. (2019). The oversecuritization of global health: changing the terms of debate. *International Affairs*, 95: 5, 1093–1110.

White, J. (2019). *Politics of Last Resort: Governing by Emergency in the European Union*. Oxford: Oxford University Press.

Whyte, J. (2019). *The Morals of the Market.* London: Verso.

Whyte, J. (2017). Human Rights and the Collateral Damage of Neoliberalism. *Theory & Event*, Vol. 20, N. 1, Jan., 137–151.

Woolhandler, S., et al. (2021). Public policy and health in the Trump era. *The Lancet*, (10275), February, 705–753.

Zylberman, P. (2013). *Tempêtes microbiennes: Essai sur la politique de sécurité sanitaire dans le monde transatlantique*, Paris: Gallimard.

Alpar Lošonc

HUMAN RIGHTS, EMERGENCY, INEQUALITY AND BIOSECURITY

S u m m a r y

The embededdness of human rights in socio-economic determinations sheds light on their ambivalent position, especially in the course of such emergencies as pandemics. Although there are catalogs of the same rights, corresponding declarations and their codifications that take into account the „vulnerability“ of man, thus the inviolability of his integrity and dignity, the meanings of human rights are in some significant aspects „undecided“.) recognizes and supports their corrective role in relation to the necessary protection of the individual, their manifest limitations must also be identified, especially in terms of social-economic determinations (inequality, for example). The pandemic, which has involved the most significant issues of political authority, security and the political economy of health, confirms the aforementioned claim and sharpens the already existing issues. Human rights with „moral resources“ that should be unquestionable in work are positioned between depoliticization and repoliticization of socio-economic issues, especially considering the complex relationship between neoliberalism and human rights.

ОСНОВНА ЛИЧНА ПРАВА
У ВАНРЕДНИМ СИТУАЦИЈАМА

ДЕРОГАЦИЈА ЉУДСКИХ ПРАВА У ВАНРЕДНИМ СИТУАЦИЈАМА У ПРАКСИ ЕВРОПСКОГ СУДА ЗА ЉУДСКА ПРАВА

МАЈА НАСТИЋ*

А п с т р а к т. – Наша полазна премиса је да ванредне ситуације, укључујући ону која је изазвана услед појаве болести ковид-19, представљају један од великих изазова за остваривање и заштиту људских права. У фокусу рада је оквир важења људских права у ванредним ситуацијама утврђен Европском конвенцијом за заштиту људских права и развијен у пракси Европског суда за људска права. Циљ рада је да укаже под којим условима држава може да одступи од обавеза према Конвенцији и дерогира људска права у ванредним ситуацијама. У раду настојимо да одговоримо на следећа питања: Да ли Европска конвенција може да одговори изазовима које носи пандемија и каква је улога Европског суда у свему томе? У чему се режим важења људских права у ванредним ситуацијама диференцира у односу на уобичајени поредак? Да ли дерогирати или ограничити? Да ли је дерогација прави одговор на опасност и да ли има своје негативне стране? Посебну пажњу посвећујемо разликовању дерогабилних и недерогабилних права, и условима под којима је дерогација допуштена. Наш став је да клаузула о дерогацији не треба да буде уперена против људских права. Напротив, треба да доприноси њиховој ефикасној заштити. Сврха дерогације требало би да буде успостављање баланса између потребе државе да превазиђе ванредну ситуацију и да заштити основна права. Примена ванредних мера мора бити у складу са темељним принципима конвенцијског система, начелом законитости и начелом пропорционалности.

Кључне речи: ванредна ситуација, дерогација, људска права, Европска конвенција, Европски суд за људска права

1. УВОД

Актуелна пандемија, изазвана појавом новог коронавируса, у значајној мери одразила се на све сфере нашег живота и утицала на значајна одступања

* Правни факултет Универзитета у Нишу, имејл: maja@prafak.ni.ac.rs

Рад је резултат рада на пројекту *Одговорност у правном и друштвеном контексту* који финансира Правни факултет Универзитета у Нишу у периоду 2021–2025. године.

у погледу уобичајеног тока свакодневног живота. Хитност ситуације налагала је брзу и ефикасну реакцију; од држава се очекивало да предвиде релевантне опасности, преузму иницијативу и предузму мере примерене датим условима. Наша полазна премиса је да овакве и сличне изненадне и неочекиване ситуације представљају један од великих изазова за остваривање и заштиту људских права. Наиме, досадашње искуство је показало да се најтежа кршења људских права дешавају у ратном и ванредном стању. Изненадне ситуације, које прете да погоде читаво становништво или његов велики део, често доводе до рефлексног поступања државе у смислу посезања за ограничењима људских права. Држава се тада „ослобађа окова“[1] који је спутавају, привремено суспендујући људска права на основу (свог) права на самоодржање. Ванредни правни режим често захтева да се свесно жртвују одређене вредности у виду гарантованих права и слобода са циљем јачања целокупног правног поретка;[2] али су, нажалост, људска права често прве „жртве на олтару“ ванредне ситуације. Но, да ли ће мере које се предузимају бити заиста у циљу заштите свих становника или ће имати сасвим супротан ефекат, зависиће од тога како се ове мере примењују и са којим циљем. Исправно дизајниране и правилно примењене, ове ће мере представљати механизам самоодбране у сврху очувања демократије и суочавања са озбиљним претњама. Међутим, њихова неадекватна примена може пројектовати негативне последице по демократију.

У фокусу рада јесте утицај ванредних ситуација на остваривање људских права посматран из угла Европске конвенције за заштиту људских права и основних слобода и њеног тумачења у пракси Европског суда за људска права. Нека од питања на која ћемо настојати да пружимо одговоре јесу: Да ли Европска конвенција може да одговори изазовима које носи пандемија и каква је улога Европског суда у свему томе? У чему се режим важења људских права у ванредним ситуацијама диференцира у односу на уобичајени поредак? Да ли дерогирати или ограничити? Да ли је дерогација прави одговор на опасност и да ли има своје негативне стране?

2. ЕВРОПСКА КОНВЕНЦИЈА И ВАНРЕДНО СТАЊЕ

Наша полазна хипотеза јесте да Европска конвенција и систем људских права развијен у јуриспруденцији Европског суда могу да одговоре изазовима које носи пандемија. Претпоставља се да су писци Конвенције имали у виду утицај заразних болести, попут великих богиња, колере, грипа, на остваривање људских права; вероватно је да су и они сами били изложени епидемији „шпанског грипа“, који је захватио свет у периоду 1918–1920. године.[3]

---

[1] Alan Greene, Separating Normalcy from Emergency: The Jurisprudence of Article 15 of the European Convention on Human Rights, *German Law Journal*, 2011, Vol. 12, No. 10, str. 1764–1785.

[2] Carl Friedrich, *Konstitucionalna demokratija: teorija i praksa u Evropi i Americi*, Podgorica: CID, 2005.

[3] COVID-19 i njegov uticaj na ljudska prava, Pregled relevantne prakse Evropskog suda za ljudska prava, The Aire Centre, Civil right defenders, 2020.

Важност сузбијања заразних болести препозната је у контексту остваривања људских права. Конвенција допушта лишење слободе, између осталог, ради спречавања ширења заразних болести.[4] Даље, слобода кретања (чл. 2), право на поштовање приватног и породичног живота (чл. 8), слобода мисли, савести и вероисповести (чл. 9), слобода изражавања (чл. 10) и слобода окупљања и удруживања (чл. 11) могу се ограничити ради заштите здравља. Но, кључни члан, на који ћемо у раду првенствено референсати јесте члан 15 Конвенције, чији је рубрум „Одступање у ванредним околностима". Наиме, 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 Конвенцији. Такво одступање је допуштено у најнужнијој мери коју таква ситуација изискује, с тим да те мере не буду у нескладу са њеним другим обавезама према међународном праву. „Када се држава бори за опстанак, нико нема право да од ње захтева да се уздржи од примене специјалних ванредних мера; *salus rei publicae suprema lex est* је принцип на коме се заснива члан 15 Конвенције".[5] Тиме се уводи право на одбрану и допушта дерогација права. Члан 15 Конвенције садржи политички и правни мандат, на основу кога државе могу суспендовати своје међународне обавезе у циљу заштите права појединаца у кризним и ванредним ситуацијама.[6]

Режим важења људских права гарантованих Конвенцијом у условима изузетних околности темељи се на разликовању дерогабилних и недерогабилних права. Дерогабилна права јесу она од којих се може одступити, док су недерогабилна права, она у погледу којих одступања нису допуштена.[7] Недерогабилна права се даље могу диференцирати на апсолутно заштићена и релативно заштићена права. Апсолутно заштићена недерогабилна права обухватају корпус основних права у погледу којих нису допуштена никаква одступања, ни у каквим условима. Европска конвенција као таква, препознаје следећа права: забрана мучења (чл. 3),[8] забрана ропства и принудног рада (чл. 4), кажњавање

[4] Чл. 5, тачка е Европске конвенције.

[5] Случај Лолес (Lowles) против Ирске (извдојено мишљење судије Маридакиса).

[6] Joseph Zand, Article 15 of the European Convention on Human Rights and the Notion of State of Emergency, *Journal of Factulty of Law of Inonu University*, 2014, 5, Br. 4, str. 159–240.

[7] Davor Krapac, *Nezakoniti dokazi u kaznenom postupku prema praksi Europskog suda za ljudska prava*, Zbornik Pravnog fakulteta u Zagrebu, 2010, 60(3), str. 1207–1240.

[8] Како је Суд много пута констатовао, члан 3 Конвенције садржи једно од основних вредности демократског друштва. Чак и у најтежим околностима, као што је борба против организованог тероризма и криминала, Конвенција апсолутно забрањује мучење, нечовечно или понижавајуће поступање или кажњавање. За разлику од већине супстантивних одредби Конвенције и Протокола бр. 1 и 4, члан 3 не садржи изузетке или одступања од ових обавеза из чл. 15, укључујући и у околностима јавне опасности која прети опстанку нације (в. Пресуду Ирска против Уједињеног Краљевства од 18. 1. 1978, Серија А бр. 25, ст. 163; пресуду Соринг против УК од 7. 7. 1989, Серија А бр. 161, ст. 34, ст. 88; и пресуду Чахал против УК од 15. 11. 1996, ст. 79).

само на основу закона (чл. 7, ст. 1),[9] *ne bis in idem* (чл. 4 Протокола бр. 7), укидање смртне казне у свим околностима (чл. 1, Протокол бр. 13). Наведена права чине језгро људских права, које мора бити сачувано и неокрњено у ратном и ванредном стању.

Релативно заштићена недерогабилна права јесу: право на живот (чл. 2, ст. 1) и забрана присилног рада (чл. 4, ст. 2). У погледу ових права Конвенција допушта изричито предвиђене изузетке. Када је у питању право на живот, лишење живота се не сматра противним Конвенцији, ако проистекне из употребе силе која је апсолутно нужна ради одбране неког лица од незаконитог насиља, да би се извршило законито хапшење или спречило бекство лица законито лишеног слободе, приликом законитих мера које се предузимају са циљем сузбијања нереда или побуне. Члан 2 Конвенције захтева од држава не само да се суздрже од „намерног лишења живота", него и да предузму одговарајуће мере како би заштитили животе појединаца унутар своје надлежности. У контексту здравствене заштите и условима појаве болести ковид-19, државе имају позитивну обавезу да осигурају делотворан регулаторни оквир који ће обавезати здравствене установе, било приватне или јавне, да усвоје одговарајуће мере за заштиту живота пацијената.[10] Када говоримо о забрани принудног или обавезног рада, то се не односи на рад који се изискује у случају какве кризе или несреће која прети опстанку или добробити нације. Релативно заштићена дерогабилна права јесу она права од којих се може одступити у ванредним ситуацијама, под условима који су дефинисани чланом 15 Конвенције.[11] Код повреде апсолутно заштићеног недерогабилног права биће довољно да Европски суд утврди да је повреда учињена; код повреде релативно заштићеног дерогабилног права Суд има у виду допуштена ограничења, која морају бити у складу са рестриктивним клаузулама, које поједина држава може увести или које произилазе из суштине неког права.

---

[9] У предмету Лолес против Ирске, Комисија је изразила мишљење да се члан 7 не може примењивати на предметни случај; Ц. Р. Лолес није био притворен зато што је осумњичен за извршење кривичног дела, те се тај притвор не може сматрати „строжијом казном" у смислу значења садржаног у чл. 7. У поступку је установљено да је држава наложила притвор по основу измењеног закона о делима против државе из 1940, са искључивим циљем спречавања учешћа у активностима које угрожавају јавни ред и мир и безбедност земље; такав притвор, као превентивна мера, не може се сматрати мером која је против њега примењена по основу оптужбе да је извршио кривично дело.

[10] Пресуда Лопес де Суса Фернандес против Португала од 19. 12. 2017. године (представка бр. 56080/13).

[11] То су право на слободу и сигурност (чл. 5), право на приступ суду и правични поступак (чл. 6), право на брак (чл. 12), право на делотворни правни лек (чл. 13), забрана дискриминације (чл. 14), право на образовање (чл. 2 Протокола бр. 1), слобода кретања (чл 2 Протокола бр. 4), право на жалбу у кривичним предметима (чл. 2 Протокола, бр. 7), право на одштету због погрешне осуде (чл. 3 Протокола бр. 7), право на образовање (чл. 2 Протокола бр. 1), једнакост брачних другова (чл. 5 Протокола бр. 7).

3. УСЛОВИ ПОД КОЈИМА ЈЕ МОГУЋА ДЕРОГАЦИЈА

Када држава одлучи да приступи дерогацији позивањем на члан 15 Европске конвенције, наступа нови режим важења људских права. Имајући у виду последице које то са собом носи, важно је указати на услове под којима је могућа дерогација. Можемо разликовати материјалне и процесне услове дерогације. Материјални услови односе се на постојање посебних околности, одступање од обавеза у најнужнијој мери и предузимање мера које нису у нескладу са другим међународно правним обавезама. Процесни услов односи се на обавештење које је држава дужна да упути генералном секретару Савета Европе. Ови услови су прецизно наведени у Европској конвенцији, а детаљније разрађени у пракси Европског суда за људска права.

3.1. *Материјални услови*

Европска конвенција препознаје доба рата или друге јавне опасности, које прете опстанку нације, као ванредне околности у којима је могуће одступање од људских права. Очекивано, Конвенција не дефинише термин „јавна опасност“ али су параметри овог стања дефинисани у пракси Европског суда. Управо, у свом првом предмету Лолес против Ирске, тадашња Комисија бавила се овим осетљивим питањем, појаснивши да се ово стање односи на „изузетно критичну или ванредну ситуацију која погађа цело становништво и угрожава организовани живот заједнице која чини државу“. Убрзо након тога, у Грчком случају,[12] Комисија је одлучујући о дерогацији грчке владе у светлу државног удара, који се догодио на њеној територији, развила четири критеријума, које треба узети у обзир приликом процене постојања ванредне ситуације. Наиме, опасност мора бити стварна и непосредна; њени ефекти се морају односити на читав народ; континуитет организованог живота заједнице мора бити под претњом и криза или опасност мора бити изузетна у смислу да су нормалне мере или ограничења, које Конвенција дозвољава у сврху одржавања јавне сигурности, здравља или реда, очигледно недовољне.[13]

---

[12] Данска, Норвешка, Шведска и Холандија против Грчке (пред. бр. 3321/67, 3322/67, 3323/67, 3344/67).

[13] У наведеном предмету, Комисија је на основу предочених доказа, установила да није постојала јавна опасност која би оправдала дерогацију. У предмету Ирска против Уједињеног Краљевства, Комисија и Суд су се сагласили да је текст из члана 15 задовољен, будући да је тероризам дуги низ година представљао нарочито далекосежну и акутну опасност за територијални интегритет Уједињеног Краљевства, институције шест округа и живот становника провинције. Суд је до сличног закључка дошао и у погледу континуираног питања сигурносне ситуације у Северној Ирској у предмету Бранинген и МекБрајд и Маршал против Уједињеног Краљевства. У предмету Аксој против Турске, Суд је прихватио да је насиље курдских сепаратиста представљало јавну опасност.

Захтев непосредности не може се тумачити тако уско да захтева од државе да чека да се деси катастрофа, и да потом предузме одговарајуће мере.[14] Управо, сврха члана 15, по оцени Суда је да заштити становништво од будућих опасности. Постојање опасности се мора процењивати у односу на чињенице, које су познате у време одступања, мада Суд може, такође, узети у обзир и информације које су се касније појавиле.

Имајући у виду досадашњу праксу Европског суда, јавна опасност се односила на следеће ситуације: претње по безбедност коју су представљале активности ИРА у Северној Ирској, оружану побуну у Албанији 1997. године, претњу озбиљним терористичким нападима Уједињеном Краљевству након напада у САД 11. септембра 2001. године, терористичке активности Курдске комунистичке партије на југоистоку Турске, покушаје војног удара у Турској и терористичке нападе у Француској 2015. године.[15]

Држава може одступити од својих обавеза само у мери у којој то захтева хитност ситуације. Диференцирање „нормалности“ у односу на „хитност“ је од есенцијалног значаја за препознавање ванредне ситуације. Постојање хитних ситуације оправдава увођење ванредног стања, које ће трајати док се опасност не отклони, или не буде побеђена. Преласком у стање „нормалности“ нема више потребе за ванредним стањем. Хитност је еластичан концепт, но то не значи да се свака криза или опасност могу подвести под такве ситуације, али то свакако јесте рат, оружана побуна, озбиљна катастрофа, избијање болести. Пандемија коронавирусом би се, такође, могла подвести под наведене кризне ситуације. Управо је таква хитност у реаговању била неопходна на почетку избијања пандемије. Како примећује Венецијанска комисија, од држава се очекивало да предвиде реалне опасности, да буду проактивне и да унапред предузму мере које сматрају прикладним применом принципа предострожности.[16] Међутим, како је време пролазило и како су се стицала нова сазнања о томе како се вирус преноси и које мере заштите треба предузети, услов хитности више није имао исти значај, као на почетку пандемије.

У својој досадашњој пракси, Европски суд није увео услов да ванредне околности треба да буду привремене. Штавише, могуће је да јавна опасност

---

[14] Суд је, у случај, А и други против УК, приликом разматрања непосредности опасности прихватио да држава страхује од директног напада Ал-Каиде, иако до таквог напада у Уједињеном Краљевству још није дошло у време одступања. Иако је Уједињено Краљевство било једина држава уговорница Конвенције која је одступила од Конвенције у одговор на опасност од Ал-Каиде, Суд је признао широко поље слободне процене државе, која се стара о безбедности сопственог народа, да своју процену доноси на основу чињеница које су јој у то време биле познате. Стога је Суд, попут већине у Дому лордова, прихватио да је постојало стање јавне опасности. (Случај А и други против УК, представка бр. 3455705 од 19. 2. 2009.)

[15] COVID-19 i njegov uticaj na ljudska prava, *op.cit*.

[16] Regina Valutytė, Danutė Jočiene, Rima Ažubalyte, Legality of Human Rights Restrictions During the COVID-19 Pandemic Under the European Convention on Human Rights, *Tilburg Law Review*, 2021, 26(1) , str. 1–15.

траје дуги низ година.[17] Истовремено, у предмету А и други против Уједињеног Краљевства, Суд се приликом разматрања дужине трајања опасности, позвао на став Комитета Уједињених нација за људска права, да мере одступања морају бити „изузетног и привременог карактера“.[18] Међутим, када се мере примењују у дужем временском периоду неопходно је спровести периодично преиспитивање оправданости даље примене мера одступања.[19] Оправданост даље примене тих мера може бити доведена у питање чињеницом да су се промениле релевантне околности, које су постојале у време увођења мера[20] или чињеницом да је држава ублажила друге мере уведене ради постизања истог циља. Ови критеријуми могу наћи своју примену и у условима хитне здравствене ситуације изазване ковидом-19, имајући у виду њено вишегодишње трајање и постепено ублажавање мера.

Држава може одступити од својих обавеза у најнужнијој мери коју изискује хитност ситуације. У том смислу саставни део режима важења људских права у ванредним околностима је принцип пропорционалности. Одступање у најнужнијој мери дозвољено је у погледу конвенцијских права, која немају апсолутни карактер. Захтев сразмерности односи се на трајање, географски и материјални опсег ванредног стања, као и на све мере одступања које се предузимају због ванредног стања.[21] Одступања морају, колико је то могуће бити ограничена, а све примењене мере, укључујући санкције предвиђене за случај њиховог кршења, морају бити сразмерне интересу о коме је реч.[22] Ванредне мере морају бити ограниченог временског трајања. Одсуство било каквих временских ограничења може се сматрати повредом начела сразмерности.

Принцип стриктне неопходности предузетих мера у ванредним ситуацијама ослања се на испитивање законитости предузетих мера на националном нивоу. Овај принцип имплицитно је садржан у члану 15 Конвенције. Критеријум који је повезан са захтевом законитости садржан је у изразима „у складу са законом“, „прописано законом“ и „предвиђено законом“. У погледу овог услова, Европски суд је своју праксу прилагођавао различитим уставним уређењима, наглашавајући да појам закона разуме у његовом садржинском, а не само у формалном смислу. Закон у овом контексту укључује не само акт парламента, већ се односи и на декрете извршне власти, под условом да имају уставни основ; али и на неписане законе које примењују судови, као и на међу-

---

[17] В. Случај Ирска против Уједињеног Краљевства, Бранинген и МекБрајд против Уједињеног Краљевства, Маршал против Уједињеног Краљевства.

[18] Случај А и други против УК, представка бр. 3455705 од 19. 2. 2009.

[19] Случај А. Е. против Пољске, бр. представке 14480/04, 31. 3. 2009, став 49.

[20] Случај Villa против Италије, бр. представке 19675/06, 20. 4. 2010, став 47–49.

[21] КЉП: Општи коментар, бр. 29, став 4; Одступања током ванредног стања, усвојен 31. 8. 2021, CCPR/C/21/Rev.1./Add.11.§2.

[22] КЉП: Изјава о одступањима од Пакта у вези са пандемијом болести COVID-19, став 2 (ц).

народно јавно право и различите облике делегираног законодавства. Захтев законитости има формални смисао и садржај, који подразумева постојање правила које је доступно и предвидиво, и које искључује произвољну примену закона. Оскудни закони који се односе на пандемијске околности и широка овлашћења извршне власти покренули су расправе о томе да ли су примењене рестриктивне мере у складу са захтевом законитости и успостављеном праксом Европског суда.

Законитост у ванредном стању треба да следи исту логику, као и у одсуству таквог стања.[23] Како показује пракса Европског суда, испитивање законитости односи се на испитивање делотворности заштитних мера које државе треба да поставе како би надокнадиле суспензију права из Конвенције у погледу којих се врши конкретна дерогација.[24] У ванредном стању свако одступање мора имати јасну основу у домаћем законодавству како би се заштитило од арбитрерности. Стога, врло је важно да се задржи провера деловања извршне власти током ванредног стања. Парламенти морају имати овлашћење да контролишу да ли су хитна овлашћења извршне власти оправдана. Делотворна домаћа контрола од стране законодавне и судске власти је такође суштинска гаранција против могуће произвољне процене извршне власти и накнадне имплементације несразмерних мера. Улога судова у овим изузетним ситуацијама је важна противтежа извршној власти и односи се на деловање како судова опште надлежности тако и уставних судова. Многа ограничења слободе у корист јавног здравља, која су обележила пандемију, оправдано су довела у питање уставност и законитост предузетих мера. Недостатак одговарајуће правне основе и адекватних стандарда против произвољности било је посебно изражено у раној фази пандемије. Стога, многе државе су приступиле доношењу нових или иновирању постојећих закона ради ефикасног одговора на болест ковид-19.

Питање квалитета закона, његове доступности, прецизности и предвидљивости је од посебне важности када говоримо о ограничењу права на слободу и безбедности личности. Ванредно стање не представља отворен позив државама чланицама да урушавају темеље демократског друштва заснованог на владавини права и заштити људских права.[25] Начело законитости и начело сразмерности као темељна начела конвенцијског система, примењују се како у редовним, тако и у ванредним околностима. Она су релевантна и у условима пандемије ковида-19, без обзира да ли су се државе определиле за дерогацију по основу члана 15 Конвенције или нису.

Последњи, материјални услов који треба да буде испуњен да би се активирао члан 15 Конвенције односи се на друге обавезе које држава има према међународном праву. Европска конвенција не допушта да државе уговорнице

[23] Regina Valutytè et al, *op.cit*.
[24] *Ibidem*.
[25] Случај Sahin Alpay потив Турске (представка бр. 16538/17).

предузимају мере позивања на поменути члан, које би представљале кршење других међународно правних обавеза. У погледу овог услова, задатак Европског суда јесте да обезбеди да државе испуњавају своје обавезе из Конвенције, по члану 19, и да сходно томе утврди да ли је тај услов испуњен у конкретном случају.[26]

3.2. *Процесни услов*

Процесни услов дерогације односи се на обавештење које је држава чланица дужна упутити генералном секретару Савета Европе. Обавештење треба да садржи разлоге одступања и мере које се предузимају. Сврсисходност овог обавештења је да генерални секретар буде обавештен о дерогацији и да информација о томе буде прослеђена осталим државама. Члан 15 не утврђује прецизно када и у ком тренутку треба доставити обавештење. Досадашња пракса Суда указује да обавештење треба да претходи мерама које држава планира да предузме; односно да обавештење пристигне „без кашњења“, што Суд цени у сваком конкретном случају.[27] Држава је дужна да упути обавештење када престане са применом мера по члану 15 и када одредбе Конвенције наставе да се примењују у потпуности. Ово обавештење у формалном смислу олакшава разликовање дерогације и ограничења, које се примењује у редовним околностима. Члан 15 не поставља квалитативне захтеве у погледу садржине обавештења, али је Комисија још у предмету Лолес, указала да су државе дужне да пруже довољно информација на основу којих се може проценити природа и дужина трајања дерогације. Врло је важно спречити злоупотребу дерогације и дозволити државама да на основу нејасних или генералних обавештења одступе од својих обавеза по Конвенцији, а зарад остваривања специфичних циљева попут распуштања парламента, одлагања избора и сл. Како би спречила наведене злоупотребе, Парламентарна скупштина Савета Европе дефинисала

---

[26] У предмету Бранинген и МекБрајд против Уједињеног Краљевства, подносиоци представки су навели да дерогација није била ваљана према члану 4 Пакта о грађанским и политичким правима, чији је потписник Уједињено Краљевство, а који се односи на захтев да јавна опасност буде „званично проглашена“. Како до тога није званично дошло, подносиоци представки тврдили су да то није у складу са обавезама Уједињеног Краљевства према међународном праву. По њиховом гледишту, овај захтев укључивао је формално проглашење, а не само изјаву у Парламенту. Влада је навела да су постојање опасности и дерогација јавно и формално проглашене од стране Државног секретара за унутрашње послове Доњег дома 22. 12. 1988. године и да није било назнаке Комитета за људска права Уједињених нација да дерогација не задовољава формалне захтеве из члана 4 ПГП. Суд је прихватио овакву аргументацију владе. У предмету Маршал против Уједињеног Краљевства, Суд није нашао да је основано позивање подносиоца представке на повреду обавеза које УК има према ПГП због продужења одступања (након 1995. године). По том основу, подносилац представке не може тврдити да је наставак одступања био неспојив са обавезама власти према међународном праву.

[27] Тако, нпр. у предмету Лолес прихваћено је обавештење које је стигло са 12 дана закашњења; док се у Грчком предмету није толерисало закашњење у трајању од четири месеца.

је препоруке које се односе на дерогације по основу члана 15 Конвенције.[28] Истовремено, треба нагласити да проширење ефеката дерогације у време ванредног стања на територије, које нису експлицитно наведене у обавештењу у дерогацији, противно је циљу и сврси члана 15. Мера дерогирања може се примењивати само на регионе на којима је проглашено ванредно стање ,[29] односно оне морају испуњавати услов *ratione loci*.[30]

Ако се осврнемо на историјат усвајања Европске конвенције, можемо навести да је одредба о дерогацији права из Конвенције унета на предлог владе Уједињеног Краљевства. У досадашњој пракси она је често разматрана поводом представки поднетих управо против ове државе, а у контексту њених односа са Северном Ирском. Но, последњих деценија, Турска се често позивала на члан 15 и дерогацију људских права у оквиру својих односа са курдским сепаратистима на југоистоку земље.[31] Француска се користила одредбом о одступању у периоду између 2015. и 2017. године, а поводом учесталих терористичких напада на њеној територији. До избијања пандемије укупно 9 држава користило је право дерогације на основу члана 15.[32] Пандемија је довела до 10 нових дерогација. Дакле, иако је болест ковид-19 представљала глобалну претњу, одговор држава није био јединствен. Од 47 држава чланица Савета Европе, свега њих 10 је обавестило генералног секретара о позивању на члан 15. То су учиниле следеће државе: Албанија, Јерменија, Естонија, Грузија, Летонија, Молдавија, Румунија, Сан Марино, Северна Македонија и Србија.[33] Овај списак земаља довољно говори сам по себи; ради се о државама Западног Балкана и некадашњим чланицама социјалистичке Русије. Истовремено, овакво поступање може сугерисати њихову недовољну посвећеност остваривању људских права у овим изузетним околностима. С друге стране, државе попут Бугарске, Чешке, Португала, Словачке, прогласиле су ванредно стање, али нису обавестиле о дерогацији по члану 15. У неким државама дошло је до увођења посебних режима, стања опасности у Мађарској, проглашења епидемијске болести у Хрватској, ванредно санитарно стање у Француској.[34] Међутим, иако

---

[28] Parliamentary Assembly: Resolution 2209 (2018) State of emergency: proportionality issues concerning derogations under Article 15 of the ECHR.

[29] Случај Садак против Турске (представке бр. 25142/94, 27099/95).

[30] У предмету Abdülsement Yaman v. Turkey, No 32446/96 (од 2. 11. 2004) Европски суд није прихватио аргумент владе Турске о примени члана 15 и дерогацији Конвенције, јер предметни град (Адана) није био део региона у којима је проглашено ванредно стање.

[31] Triestino Mariniello, Prolonged emergency and derogation of human rights: Why the European Court should raise its immunity system, *German Law Journal*, 2019, 20, str. 46–71.

[32] Албанија, Јерменија, Француска, Грузија, Грчка, Ирска, Турска, Украјина, Уједињено Краљевство.

[33] У Републици Србији до дерогације обавеза по Европској конвенцији дошло је у периоду од 6. 4. 2020. године када је упућено обавештење Генералном секретаријату СЕ, до 13. 10. 2020. године када је такво обавештење повучено. Извор: https://www.coe.int/en/web/conventions/derogations-covid-19

[34] Regina Valutytè, et al, *op.cit*.

одговор држава на болест ковид-19 није био јединствен, у готово свим државама противепидемијске мере предузете ради спречавања ширења болести, најпре су утицале на слободу кретања, слободу окупљања и слободу удруживања. Новонастале околности су учиниле посебно осетљивим и право на приватност у глобалном контексту. Дигиталне технологије у многим државама су имале важну улогу у борби против болести. Развијене су мобилне апликације које се инсталирају у „паметне“ телефоне, са различитим функцијама и са циљем подржавања борбе против вируса. Владе у настојању да епидемију држе под контролом, почеле су да прате оболеле особе преко ових апликација. Међутим, примена оваквих мера отворила је нове могућности злоупотреба и недопуштеног задирања у приватну сферу, те је изузетно важно обезбедити заштиту података о личности, посебно обезбедити заштиту здравствених података.

4. МАРГИНА СЛОБОДНЕ ПРОЦЕНЕ

Како је раније наведено, први услов за активирање члана 15 Конвенције односи се на постојање јавне опасности. На свакој је држави уговорници, у оквиру њене одговорности за опстанак (своје) нације да утврди да ли се ради о „јавној опасности“ која томе прети и, ако је то случај, колико је далеко потребно ићи у настојањима да се превлада та опасност.[35] Како државе имају директна сазнања о хитним потребама у датом тренутку, домаће власти су, у принципу у бољој позицији него међународне судије да одлуче како о постојању такве опасности, тако и о природи и опсегу дерогација које су неопходне да би се она отклонила.[36] Једном речју, држава располаже широким пољем слободне процене. Доктрина маргине слободне процене први пут се појавила у пракси Европске конвенције поводом одговора државе на ванредне ситуације. Ова доктрина је имала централну улогу у неколико случајева који су укључивали чл. 15. Међутим, државе немају неограничено дискрециоино право; домаћу слободу оцењивања прати европски надзор. У вршењу овог надзора, Европски суд ће дати одговарајућу тежину релевантним факторима као што су природа права угроженог дерогацијом, околности које су томе водиле, трајање дерогације и опасност ситуације.[37]

Држава нема *carte blanche* приликом поступања у ванредним ситуацијама, већ у одговору на претњу треба да предузима мере водећи рачуна првенствено о принципу законитости и принципу пропорционалности. Државе морају имати на уму, да чак и у ванредном стању, циљ свих мера које се предузимају треба да буде заштита демократског поретка и његових вредности. Сврха проглашења ванредног стања треба да буде легитимна, а она ће то бити када

[35] Случај Ирска против УК, став 207.

[36] Случај А и други против УК, став 173.

[37] Случај Ирска против Уједињеног Краљевства, став 207; случај Бранинген и Мек Брајд против Уједињеног Краљевства, став 43: случај Аксој, став 68.

циљ њеног проглашења није срачунат на увођење диктатуре или кршење људских права, већ ради отклањања озбиљних опасности и брзог повратка нормалном функционисању. Суштина је у равнотежи која мора бити успостављена између интереса држава чланица за превазилажење ванредне ситуације и заштите основних права. У контексту пандемије и њеног трајања, посебно треба подвући неопходност континуиране евалуације предузетих мера и преиспитивања њихове неопходности у тренутним околностима.

Приликом процењивања да ли су мере одступања биле неопходне према члану 15, Европски суд ће испитивати њихове потенцијално дискриминаторне последице. Државе морају водити рачуна да предузете мере не производе неоправдану дискриминацију међу различитим категоријама лица, уз напомену да нису све особе једнако погођене пандемијом. Посебно осетљивим показале су се категорије старијих лица, болесних особа и особа о којима се држава стара.

У том смислу, једно од кључних питања које се поставља да ли дерогирати или ограничити права? Ограничењу људских права се може прибећи у посебним случајевима из легитимних разлога, како у уобичајеним, тако и у ванредним ситуацијама. Европска конвенција са посебном пажњом утврђује могућности ограничења људских права. Принцип законитости и принцип пропорционалности, такође, су саставни део режима ограничења људских права. Осим тога, у члану 17, чији је рубрум „Забрана злоупотреба права“ између осталог указује се да није дозвољено ограничити права у већој мери од оне која је предвиђена Конвенцијом. На то се надовезује члан 18, који утврђује да ограничења права и слобода која су дозвољена Конвенцијом, неће се примењивати ни у које друге сврхе сем оних због којих су прописана. Дерогацији људских права приступа се, пак, у условима рата или друге јавне опасности у којој се држава налази. Но, уколико ове ванредне ситуације допуштају може се примењивати уобичајени режим важења људских права са постојећим ограничењима. Тек уколико то није довољно, рационално је приступити дерогацији. Али, дерогација не треба да буде прва мера одбране од опасности, већ би њој требало приступити онда када постојеће мере нису довољне и не дају задовољавајуће резултате.

Главна забринутост у вези са дерогацијом односи се на чињеницу да се најтежа кршења људских права дешавају у контексту ванредног стања и да је дерогација прилика за злоупотребу. Ванредно стање, по правилу, значи концентрацију моћи у рукама извршне власти и доношење одлука мимо редовних процедура. Извршни органи су у могућности да делују брзо и ефикасно, једноставнији је поступак одлучивања. Ванредно стање, може одвести у „правну анархију и негацију права уопште“[38] и нажалост, постати „параван за концентрацију власти у рукама егзекутиве или једног човека“.[39] Да би се то спречило неоп-

[38] Владан Петров, Изазови ванредног стања из угла Венецијанске комисије, *Архив*, 2021, 3–4, стр. 9–28.

[39] *Ibidem*.

ходно је да буде очуван принцип поделе власти, и да буде задржана парламентарна и судска контрола над радом извршне власти. С друге стране, надзор од стране Европског суда не осигурава системско разматрање мера и не гарантује благовремено реаговање. Ревизија дерогације се дешава значајно касније у односу на тренутак када су укинуте хитне мере. Управо зато, кључна улога у спречавању злоупотребе припада домаћим судовима. Примарна улога националних судова, посебно уставних судова мора бити задржана, и од њих се очекује да представљају адекватну противтежу извршној власти. Ванредно стање не представља отворени позив државама чланицама да урушавају темеље демократског друштва заснованог на владавини права и заштити људских права.[40] Напротив, и у ванредним ситуацијама мора бити задржано поштовање владавине права, и деловање државе мора бити у складу са законом. Под појмом закон подразумевају се акти парламента, али и декрети извршне власти, који имају снагу закона. Осим тога, многи устави предвиђају посебан правни режим у случају рата или непосредне ратне опасности. Улога судова је да испитују да ли се предузете мере крећу у наведеним уставним оквирима. Пандемија ковида-19 је и овде показала неуједначен приступ судова. Неки уставни и редовни судови били су склони да своју ревизију ограниче на формалне аспекте хитних мера и правних аката, одбијајући да се ангажују у суштинском прегледу. Други национални судови били су, пак, склони да развију проактивни приступ.[41]

5. „КОВИД“ СЛУЧАЈЕВИ У ДОСАДАШЊОЈ ПРАКСИ ЕВРОПСКОГ СУДА

Мере које су државе предузимале ради спречавања ширења болести изазване новим коронавирусом најпре су утицале на слободу кретања и слободу окупљања. Са рестрикцијама у погледу држања верске службе и спровођења верских обреда, врло брзо се на „удару“ нашла и слобода вероисповести. Развијањем мобилних апликација са циљем „праћења“ оболелих особа и другим различитим функцијама које треба да олакшају борбу државе са невидљивим непријатељем, право на приватност показало се посебно осетљивим. Досадашња пракса Европског суда поводом „ ковид“ случајева, показује да се подносиоци представке жале на повреду права на живот (чл. 2),[42] права на слободу и безбедност (чл. 5),[43] слободе вероисповести (чл. 9),[44] слободе окупљања и

[40] Случај Sahin Alpay против Турске (сагласно мишљење судије Спана).

[41] Venice Commission CDL-AD (2020) 018 Interim Report on the measures taken in the EU Member States as a result of the COVID-19 crises and their impact on democracy, the rule of law and fundamental rights.

[42] Случај Feliazoo против Малте (представка бр. 6865/19).

[43] Случај Terheş против Румуније (представка бр. 49933/20).

[44] Случај Магдић против Хрватске.

удруживања (чл. 11).[45] Даље, можемо уочити да је разлог подношења представки незадовољство мерама које је држава предузела ради сузбијања болести или су пак жалиоци става да држава није довољно учинили да заштити становништво у условима пандемије. Тим поводом, Европски суд је донео више одлука. У највећем броју случајева је представка проглашена неприхватљивом или недопуштеном. У својој одлуци у предмету Terheş против Румуније, Суд је једногласно утврдио да је представка неприхватљива. Случај се односио на меру затварања (тзв. *lockdown*), који је румунска влада увела у периоду од 24. 3. до 14. 5. 2020. године, а чему је претходио декрет председника Румуније о увођењу ванредног стања. Подносилац представки је сматрао да је мерама забране напуштања дома у одређеном временском периоду и могућности изласка само из таксативно наведених разлога, повређено његово право на слободу и безбедности и да је наведена мера изједначена са притвором. Суд примећује да су наведене мере биле општег карактера и да су се примењивала према свима. Подносилац представке није навео како су ове мере утицале на његову личну ситуацију и како је он стварно погођен овим мерама. По мишљењу Суда, ниво интензитета ограничавања слободе кретања жалиоца не може се изједначити са кућним притвором. Суд је ценио то што није био под индивидуалном присмотром, нити је тврдио да је живео у скученом простору лишен сваког друштвеног контакта. Суд је, такође, имао у виду да се Румунија позвала на члан 15 Конвенције. Из наведених разлога, представка је проглашена неприхватљивом *ratione materiae* са Конвенцијом.

Мере које је држава предузела у условима борбе против ковида, а које су се односиле на забрану богослужења повод су за подношење представке Далибора Магдића против Хрватске, који се позвао на повреду слободе вероисповести, слободе окупљања и слободе кретања. Но, као и у претходном случају, изостала је елаборација како су ове мере генералног карактера имале утицај на индивидуалну позицију подносиоца представке. Европски суд је прихватио аргументацију државе да наведена представка представља *actio popularis* и да се подносилац не може сматрати жртвом повреде Конвенције.

Поменућемо и случај Feilazoo против Малте, који се односио на услове имиграционог притвора у коме се жалилац нашао и пре избијања пандемије. Жалилац је сматрао да су предузете недовољне мере да се заштити од заразе ковида у притворским условима. Суд је, имајући у виду све предузете мере за спречавање ширења вируса у наведеној институцији (редовно мерење температура, редовно чишћење и употреба средстава за дезинфекцију, социјално дистанцирање), сматрао да су оне биле довољне да спрече и ограничење ширења вируса. Међутим, апликант је сувише дуг период провео у изолацији у условима када карантин није био неопходан, те је његово здравље нарушено, што је довело до повреде права из чл. 3 Конвенције.

[45] Случај Communauté genevoise d'action syndicale (CGAS) против Швајцарске (број представке 218881/20).

Пред Судом се нашло више случајева који се односе на правила у вези са ношењем маски, тестирања, вакцинације, и они су сви проглашени недопустивим. Разлог томе је често неискоришћеност домаћих правних лекова, као у случају Thevenon против Француске.[46]

Посебну пажњу посветићемо случају *Communauté genevoise d'action syndicale* (CGAS) против Швајцарске (пред. бр. 21881/20), у коме је Европски суд по први пут утврдио повреду Конвенције.[47] Предмет је покренуло удружење жалећи се да му је уредбом Савезног већа Швајцарске, којом су уведене мере за сузбијање ковида, одузето право да организује и учествује у јавним догађајима. Наиме, у периоду од 17. марта до 30. маја 2020. године сви јавни догађаји, путем којих је удружење, подносилац представке, могло да спроводи своје активности у складу са својим циљевима били су подвргнути потпуној забрани. Савезне уредбе, попут наведене, у уобичајеним околностима су предмет претходне контроле уставности пред Савезним врховним судом Швајцарске. Но, у специфичним околностима које су пратиле ову заразну болест, Савезно веће није испитивало сагласност Уредбе 0.2. са Уставом.

У овом предмету Европски суд је утврдио да апсолутна забрана јавних догађаја, која је била на снази у трајању од око десет недеља, представља повреду слободе мирног окупљања из члана 11 Конвенције. Општа мера забране јавних догађаја захтевала је да се пажљиво одмере интереси у питању и да се нађе одговарајући баланс. Међутим, тест пропорционалности није био спроведен; изостала је независна ревизија ове мере од стране судова. Тужена држава је прекорачила поље слободне процене. Сходно томе, мешање није било неопходно у демократском друштву.

Уколико буде потврђена од стране Великог већа, ова пресуда ће имати велике последице како по Швајцарску, тако и у погледу других сличних предмета. Није искључено да имплементација ове мере у Швајцарској резултира уставним амандманом. Са аспекта судске праксе у општем смислу, ова пресуда би могла до доведе до даљег ширења доктрине потенцијалне жртве.[48] Истовремено, овим се наглашава да је неопходно спровести тест пропорционалности и у условима пандемије.

---

[46] Представка бр. 46061/21 поднета због обавезне вакцинације против ковида, којој је апликант одбио да се подвргне и због чега је остао без посла.

[47] Одлука у овом предмету још увек није коначна. Првостепена одлука је донета тесном већином (4 : 3). Велико веће Европског суда за људска права је 12. априла 2023. године одржало претрес у овом случају.

[48] https://strasbourgobservers.com/2022/05/09/first-violations-in-a-covid-19-case-communaute-genevoise-daction-syndicale-cgas-v-switzerland/

6. ЗАКЉУЧАК

Имајући у виду све до сада речено, пандемија ковида-19 значајно се одразила на уживање и остваривање људских права. Досадашња пракса Европског суда у односу на члан 15 изграђена је имајући у виду оружане сукобе, антитерористичке операције, против спољних и унутрашњих непријатеља. С обзиром на то да је током пандемије десет држава чланица Савета Европе активирало клаузулу о дерогацији, очекујемо да се јуриспруденција Суда за људска права у том смислу даље развија. Најпре, тиме што ће појам јавне опасности бити проширен и на „хитну здравствену ситуацију". Истовремено, можемо очекивати да ће постојећа, недовољно развијена пракса Европског суда која се односи на заразне болести, бити допуњена. Пандемија коронавирусом је показала да државе не морају да имају јединствену перцепцију јавне опасности и да то не мора нужно бити разлог за посезање за дерогацијом људских права.

Дакле, дерогација свакако може имати негативне стране. Дерогација се може користити у друге сврхе, ван оних којима је намењена, и у већој мери него што је потребно. У том смислу, клаузуле о дерогацији могу бити коришћене као „мач" и као „штит".[49] Улога штита требало би да дође до изражаја у погледу заштите људских права у ванредним ситуацијама. Улога мача требало би да послужи заштити грађана од опасности. Међутим, ове клаузуле нипошто не би требало да се претворе у своју супротност, да их држава користи зарад својих циљева, а на штету грађана и њихових права.

Све у свему, ванредне мере јесу „опасни лекови који се дају тешком болеснику".[50] Суштина је у „количини": ако је добро одмерена, ефекти су благотворни, у противном могу бити погубни.

Дерогацији се може приступити под јасно дефинисаним условима, уз посебан акценат на разликовање дерогабилних и недерогабилних права, и уз поштовање принципа законитости и пропорционалности. Такође, тежиште судског преиспитивања, што показује досадашња пракса, јесте на адекватности и пропорционалности предузетих мера.

Европски суд за људска права допушта широко поље слободне процене омогућавајући свакој држави да процењује стање јавне опасности у оквиру њене оцене за опстанак нације. Одлука у предмету CGAS против Швајцарске, потврђује став да и у условима ванредног стања судови треба да спроводе контролу уставности и законитости.

---

[49] Alan Greene, *op. cit*.

[50] Коста Чавошки, *Увод у право*, Београд: Службени гласник, 2009.

ЛИТЕРАТУРА

COVID-19 i njegov uticaj na ljudska prava, Pregled relevantne prakse Evropskog suda za ljudska prava. (2020). The Aire Centre, Civil right defenders.

Чавошки, Коста. (2009). *Увод у право*, Београд: Службени гласник.

Friedrich, Carl. (2005). *Konstitucionalna demokratija: teorija i praksa u Evropi i Americi*, Podgorica: CID.

Greene, Alan. (2011). Separating Normalcy from Emergency: The Jurisprudence of Article 15 of the European Convention on Human Rights, *German Law Journal*, Vol. 12, No. 10, str. 1764–1785.

КЉП: *Општи коментар*, бр. 29, став 4; Одступања током ванредног стања, усвојен 31. 8. 2021, CCPR/C/21/Rev.1./Add.11.§2.

Krapac, Davor. (2010). *Nezakoniti dokazi u kaznenom postupku prema praksi Europskog suda za ljudska prava*, Zbornik Pravnog fakulteta u Zagrebu, 60(3), str. 1207–1240.

Mariniello, Triestino. (2019). Prolonged emergency and derogation of human rights: Why the European Court should raise its immunity system, *German Law Journal*, 20, str. 46–71.

Parliamentary Assembly: Resolution 2209 (2018). State of emergency: proportionality issues concerning derogations under Article 15 of the ECHR.

Петров, Владан. (2021). Изазови ванредног стања из угла Венецијанске комисије, *Архив*, 3–4, стр. 9–28.

Valutytė, Regina, Danutė Jočiene, Rima Ažubalyte. (2021). Legality of Human Rights Restrictions During the COVID-19 Pandemic Under the European Convention on Human Rights, *Tilburg Law Review*, 26(1) , str. 1–15.

Venice Commission CDL-AD (2020) 018 Interim Report on the measures taken in the EU Member States as a result of the COVID-19 crises and their impact on democracy, the rule of law and fundamental rights.

Zand, Joseph. (2014). Article 15 of the European Convention on Human Rights and the Notion of State of Emergency, *Journal of Factulty of Law of Inonu University*, 5, Br. 4, str. 159–240.

СУДСКА ПРАКСА

[1] Случај Лолес против Ирске (пред. бр 1/61).

[2] Пресуда Ирска против Уједињеног Краљевства од 18. 1. 1978. Серија А бр. 25, ст. 163.

[3] Пресуда Соринг против УК од 7. 7. 1989, Серија А бр. 161, ст. 34, ст. 88.

[4] Пресуда Чахал против УК од 15. 11. 1996, ст. 79 (пред. бр. 22414/93).

[5] Пресуда Лопес де Суса Фернандес против Португала од 19. 12. 2017. године (представка бр. 56080/13).

[6] Данска, Норвешка, Шведска и Холандија против Грчке (пред. бр. 3321/67, 3322/67, 3323/67, 3344/67).

[7] Случај Бранинген и МекБрајд против Уједињеног Краљевства (предс. бр, 14553/89;14554/89)

[8] Случај Маршал против Уједињеног Краљевства (предс. бр. 41571/98).
[9] Случај А и други против УК (предс. бр. 3455705).
[10] Случај А. Е. против Пољске, бр. представке 14480/04, 31. 3. 2009, став 49.
[11] Случај Villa против Италије, бр. представке 19675/06, 20. 4. 2010. Став 47–49.
[12] Случај Sahin Alpay против Турске (представка бр. 16538/17).
[13] Случај Садак против Турске (представке бр. 25142/94, 27099/95).
[14] Случај Abdülsement Yaman v. Turkey, (предс. бр. 32446/96).
[15] Случај Аксој против Турске (пред. бр. 21987/93).
[16] Случај Feliazoo против Малте (представка бр. 6865/19).
[17] Случај Terheş против Румуније (представка бр. 49933/20).
[18] Случај Магдић против Хрватске (представка бр.17578/20)
[19] Случај Communauté genevoise d'action syndicale (CGAS) против Швајцарске (број представке 218881/20).
[20] Случај Thevenon против Француске (представка бр. 46061/21).

Maja Nastić

DEROGATION OF HUMAN RIGHTS IN EMERGENCY SITUATIONS IN THE PRACTICE OF THE EUROPEAN COURT OF HUMAN RIGHTS

S u m m a r y

Our initial assumption is that emergencies, including those caused by the outbreak of the COVID-19 disease, pose one of the great challenges in realisation and protection of human rights. The most severe human rights abuses, according to experience, take place during times of emergency. Therefore, it is crucial to legally regulate human rights in contexts of emergency, in order to limit the scope of the authorities' latitude for discretion.

The framework for the applicability of human rights in emergencies established by the ECHR and developed in the practice of the European Court of Human Rights is the main topic of the paper. The purpose of the article is to clarify the circumstances in which a state can deviate from its ECHR commitments and derogate human rights in emergencies. A new system of human rights validity is established when the state decides to use the derogation in time of emergency (art. 15). This regime is based on the distinction between derogable and non-derogable rights. Derogable rights are those that may be derogated from, whereas non-derogable rights are those in respect of which no derogation is permitted. Bearing in mind the consequences of the derogation, we pay special attention to the material and procedural conditions under which it is allowed. It should be emphasised that states have a wide margin of appreciation to determine whether is the situation of potential

derogation of rights constitutes a public danger, which threatens the survival of the nation. Generally, the Convention organs left up to the national authorities the determination of whether such an exceptional situation exists. The ECHR emphasises that in this situation, the state of emergency must be utilized to undermine the principles of the democratic state, based on the rule of law and the separation of powers. Therefore, the derogation clause should not be directed against human rights, but rather contribute to their effective protection. Derogations should be used to strike a balance between the state's need to deal with the emergency and to protect fundamental rights.

The European Court has built its jurisprudence concerning Article 15, keeping in mind armed conflicts and anti-terrorist attacks. We anticipate that the jurisprudence of the ECHR will further develop, given that ten Council of Europe member states invoked the derogation provisions during the pandemic. First of all, we anticipate that the definition of public danger will be expanded to encompass medical emergencies. It would be a step forward should the Court be able to establish appropriate standards concerning the scope and temporal validity of the measures taken in health crises.

We also analyse several cases in the current jurisprudence of the ECHR, concerning the so-called "COVID" cases.

ПРАВО НА ПРИСТУП ПРАВОСУЂУ У ВАНРЕДНОМ СТАЊУ

ВЕСНА РАКИЋ ВОДИНЕЛИЋ*

А п с т р а к т. – Један од централних правних и фактичких проблема који се испољио у време пандемије ковида-19 био је свесно прибегавање одређивању ванредног стања, уместо ванредне ситуације. Ова два појма се јасно разликују у правним изворима Србије – почев од надлежности до правних последица ограничења људских права.

Право на приступ суду било је ограничавано правно, актима и на начин чија је уставност спорна, приоритетима рада јавних тужилаштава, уз прекорачење овлашћења, као и фактички, што се спроводило неформалним затварањем или смањењем рада правосудних институција.

Наступило је, због свега овога, вануставно правно стање чије последице још увек нису саниране нити реституисане. Уставни Суд Србије није испунио улогу чувара Устава, не само у заштити људских права, него ни у очувању уставног начела о подели власти и владавини права.

Није неопходно само то да се ове последице академски и медијски експлицирају. Нужно је да се надлежни судови и други правосудни органи о томе изјасне својим одлукама, што би у другим ванредним приликама могло имати дејство превенције повреде права на приступ правди.

Кључне речи: приступ правди, правосудне институције, ванредне прилике, заштита људских права

1. УВОДНЕ НАПОМЕНЕ

Право на приступ правосуђу/суду је данас несумњиво једно од овлашћења у оквиру сложеног људског права на правично суђење, онако како је то право нормативно уређено Европском конвенцијом за заштиту људских права[1] и Уставом Републике Србије.[2] Иако овлашћење на приступ свакога суду

* Професор у пензији, имејл: rakicv@hotmail.com

[1] Члан 6 Европске конвенције за заштиту људских права.

[2] Члан 32 Устава Републике Србије.

није изрично садржано у чл. 6 Европске конвенције, о њему је изграђена трајна и конзистентна пракса Европског суда за људска права. Не може се, нажалост, тврдити да је таква пракса изграђена и у Србији, а Уставном суду припада примарна надлежност у тој изградњи. И то не само надлежност као овлашћење за консолидовање те праксе, већ надлежност као уставна обавеза тог Суда, као и других судова.[3] Судови су дужни да тумаче људска права, између осталог, сагласно пракси међународних институција које та права штите и надзиру. Било би комотно, али и нетачно, приписати неиспуњењу ове уставне обавезе девијација које су се у пракси судова догодиле у времену ванредног стања, због пандемије ковида-19 у Србији.

Право на приступ суду у оквиру тумачења чл. 6 Европске конвенције изричито је признато као овлашћење које припада сваком, и као део људског права на правично суђење, пресудом Пленарне седнице Комисије, претходнице Европског суда за људска права, 1975. године у предмету *Голдер против Уједињеног Краљевства*.[4] До данас, став Европског суда остао је чврсто непромењен. За пар година, тај став ће напунити пола века. Образложење овог става постало је међународни стандард, кад год се поставило питање да ли је коме ускраћено право на приступ суду.

Основна одредба става 1, члан 6 Европске конвенције, као општа и редигована односи се подједнако за све судове (трибунале) без обзира на то да ли поступају у грађанском или у кривичном поступку: „Приликом расправљања о грађанским правима и обавезама или о кривичној оптужби, свако има право на правично и јавно суђење, у разумном времену, од стране независног и непристрасног суда установљеног законом […]“ Има, разуме се, извесних разлика у поимању овлашћења сваког на приступ суду у зависности од тога да ли се води грађански или кривични поступак.

Разлика између ова два поступка резултирала је чвршћим гарантијама за окривљеног у казненим поступцима, јер се ту друга људска права излажу појачаном ризику. Та разлика је наглашена одредбама Устава Србије о посебним правима окривљеног и о правној сигурности у казненом праву[5] и о притвору.[6] Најзад, важно је подвући, нарочито с обзиром на ову тему, да је право на правично суђење те право на приступ суду, као једно од његових овлашћења једно неотуђиво право. На основу Устава Србије[7], ово право се не може ограничити, разумљиво ни дерогирати (укинути) ни у време ванредног ни у време ратног стања.

---

[3] Члан 18, став 3 Устава Републике Србије.
[4] Притужба број 4451/70.
[5] Чланови 33 и 34 Устава Републике Србије.
[6] Чланови 30 и 31 Устава Републике Србије.
[7] Члан 202, став 4 Устава Републике Србије.

2. ПОСЕБНИ ФОРМАЛНИ И НЕФОРМАЛНИ ИЗВОРИ ПРАВА У ВРЕМЕ ВАНРЕДНОГ СТАЊА У СРБИЈИ 2020. ГОДИНЕ

(а) *Уредбе Владе Републике Србије*

За време ванредног стања Влада Републике Србије је усвојила 44 уредбе. Овде наводим оне које су од значаја за предмет овог рада.

- Уредба о роковима у судским поступцима за време ванредног стања[8] проглашеног 15. марта 2020. године. На основу ове Уредбе рокови за подношење тужбе у парничном поступку, приватне тужбе у кривичном поступку, предлога за покретање ванпарничног поступка или поступка извршења и обезбеђења, подношење тужбе у управном спору и подношење уставне жалбе, престају тећи за време ванредног стања. Рокови за изјављивање правних лекова, правних средстава или за предузимање других процесних радњи у овим поступцима престају тећи за време ванредног стања. У кривичном поступку, прекршајном поступку и поступку за привредне преступе, рокови за изјављивање жалби на одлуке којима се поступак окончава, као и за изјављивање ванредних правних лекова, престају тећи за време ванредног стања.
- Уредба о примени рокова у управним поступцима за време ванредног стања[9] која је од посредног значаја за право на приступ суду/правосуђу.
- Уредба о начину учешћа оптуженог на главном претресу у кривичном поступку који се одржава у време ванредног стања.[10] У време ванредног стања проглашеног 15. марта 2020. године, у кривичном поступку који се води пред првостепеним судом, када председник већа, односно судија појединац нађе, да је обезбеђење присуства оптуженог који се налази у притвору, на главном претресу отежано због опасности од ширења заразне болести, може одлучити да се учешће окривљеног на главном претресу обезбеди путем техничких средстава за пренос звука и слике, ако је то с обзиром на техничке услове могуће.
- Уредба о прекршају за кршење Наредбе министра унутрашњих послова о ограничењу и забрани кретања лица на територији Републике Србије.[11] Овом уредбом лице које прекрши забрану из тач. 1 и 2 Наредбе о ограничењу и забрани кретања лица на територији Републике Србије,[12] казниће се за прекршај новчаном казном од 50.000 до 150.000 динара. За овај прекршај може се покренути и довршити прекршајни поступак, и у случају да је против учиниоца покренут или је у току кривични поступак

[8] „Службени гласник Репубике Србије", бр. 38/2020.
[9] „Службени гласник Републике Србије", бр. 41/2020.
[10] „Службени гласник Републике Србије", бр. 49/2020.
[11] „Службени гласник Републике Србије", бр. 39/2020.
[12] „Службени гласник Републике Србије", бр. 34/2020.

за кривично дело које обухвата обележја тог прекршаја, без обзира на забрану из члана 8, став 3 Закона о прекршајима.[13] Одлуком Уставног суда[14] утврђено је да одредбе члана 2 Уредбе о прекршају за кршење Наредбе министра унутрашњих послова о ограничењу и забрани кретања лица на територији Републике Србије,[15] 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.[16]

Све ове уредбе, уз остале „озакоњене“ су чланом 1 Закона о потврђивању уредби које је донела Влада уз супотпис председника Републике.[17] Овај Закон недвосмислено има повратно (ретроактивно) дејство. У образложењу предлога нема ниједне речи о томе. Устав Србије забрањује повратно дејство закона и других општих аката.[18] Уредбе, саме по себи уопште не могу имати повратно дејство. Кад је о законима реч, само појединачне њихове одредбе могу имати ретроактивно дејство, ако се кумулативно испуне два услова: да је ретроактивно дејство у општем интересу и да је тај општи интерес утврђен у поступку доношења закона.[19] Овај Закон *у целини* има повратно дејство. Донесен је по хитном поступку. Општи интерес у поступку доношења овог Закона није утврђиван. У образложењу Предлога закона предлагач се позива на чл. 200, ст. 9 Устава, који, међутим, прописује само рок односно време у којем је Влада дужна да Скупштини поднесе на потврду уредбе којима су ограничена људска права, под претњом престанка ванредних мера. Ова уставна одредба не ослобађа Скупштину утврђивања да ли су наступили услови за ретроактивно дејство појединих законских одредаба. Још увек је у Србији отворено питање уставности овог Закона, а тиме и свих уредби Владе за време ванредног стања. Наслућујем да се питање неће ни затворити, изузев у теоријским расправама.

(б) *Закључци Високог савета судства (ВСС)*

Високи савет судства је 18. марта 2020 донео:

- Закључак о одлагању одржавања рочишта и претреса, са изузетком одређених кривичних дела и статуса окривљених (да ли су у притвору), као и одређених грађанских ствари, укључив и исправку нав. закључка;
- Закључак од 13. априла 2020. године о обавези председника судова да изврше анализу са становишта броја странака и осталих учесника у по-

[13] „Службени гласник Републике Србије”, бр. 65/13, 13/16 и 98/16).
[14] Одлука Уставног суда број ИУ 45/2020 „Службени гласник РС“, број 126/2020.
[15] „Службени гласник Републике Србије”, бр. 39/2020.
[16] Видети Одлуку Уставног суда бр. УС – 126/2020–21.
[17] „Службени гласник Републике Србије”, бр. 62/2020.
[18] Члан 197, став 1 Устава републике Србије.
[19] Члан 197, став 2 Устава Републике Србије.

ступку, са нарочитом обавезом утврђивања старости учесника у поступку (до 65 година или више); у овом закључку Високи савет судства је изнео мишљење да уредбу Владе о начину учешћа окривљених у кривичном поступку ваља примењивати само на оптужене који се налазе у притвору због кривичних дела из чл. 235, 258 и 249 Кривичног законика (недозвољена трговина и кривична дела везана за заразне болести):

- Закључак Високог савета судства од 13. маја 2020. године о повратку судова у редован начин рада.

(в) *Општа обавезна упутства републичке јавне тужитељке*

- Упутство бр. 2/20 од 16. марта 2020. године којим се налаже хитно поступање према онима за које постоје основи сумње на извршење кривичног дела *непоступања по здравственим прописима у време епидемије*,[20] *преношења заразних болести*[21] (чл. 249 КЗ) као и хитност поступања поводом кривичног дела *ширења нереда и панике* (чл. 343 КЗ); истовремено се тужиоцима „указује“ на то кад постоји биће овог кривичног дела, тј. од којих органа треба да потиче решење по коме није поступљено;
- Упутство бр. 3/20, од 17. марта о организацији посла у јавним тужилаштвима, с обзиром на године живота и породичне прилике тамо запослених, као и о одлагању процесних радњи које захтевају непосредан контакт са лицима ван тужилаштва.

Прво обавезно упутство о хитном поступању према осумњиченима за означена кривична дела има смисла само ако су истовремено у притвору, а иде даље од тога. „Указивање“ на то шта је биће кривичног дела из 248. члана КЗ у супротности је с начелом самосталности нижих јавних тужилаца и њихових заменика. Одлагање процесних радњи које траже непосредан контакт, проширење је Уредбе о начину учешћа оптуженог на главном претресу у кривичном поступку и Уредбе о роковима у судским поступцима за време ванредног стања и са тог становишта је спорно.

(г) *Министарка правде донела је две препоруке:*

- Препоруку од 17. марта 2020. године којом се препоручује техника унутрашње организације посла у судовима и јавним тужилаштвима са сврхом заштите запослених од заразе;
- Препоруку од 19. марта 2020. године којом тражи да јавна тужилаштва увек затраже одређивање притвора за лица која не поштују наложене мере самоизолације; у истом акту препоручено је репу-

[20] Члан 248 Кривичног законика.
[21] Члан 249 Кривичног законика.

бличкој јавној тужитељки подношење дисциплинских пријава против тужилаца и заменика тужилаца који не поступе по препоруци тражења притвора.

Друга препорука многоструко је спорна. Министарка која је на челу једног извршног органа нема овлашћења да ишта препоручује или налаже јавним тужиоцима у конкретним правним стварима. Исто то важи за дисциплинске мере према јавним тужиоцима и заменицима.

Према наводима у публикацији ОЕБС-а *Рад судова ток̄ом еп̄идемије заразне болест̄и COVID-19*, ауторки Милене Васић и Софије Мандић,[22] (даље цитирано: ОЕБС, CEPRIS *Рад судова*), медији су објавили да је републичка јавна тужитељка после друге препоруке министарке правде, издала ново обавезно упутство о захтевању притвора према осумњиченим за кривично дело непоступања по здравственим прописима. Ови наводи нису јавно демантовани. И ако постоји (или је постојало) овакво обавезно упутство, оно није објављено.

3. ГРАЂАНСКИ ПОСТУПЦИ

До застоја у развоју ових поступака може законито доћи услед наступања одређених правних чињеница. Закон о парничном поступку (ЗПП) разликује прекид поступка од других, обичних застоја поступка. Разлози за прекид поступка су двојаки. Прву групу чине ванпроцесни догађаји услед којих прекид настаје по сили закона. Другу групу чине разлози везани за развој конкретног поступка, због којих суд прекида поступак кад оцени да ће застој бити целисходан. Међу разлозима за прекид поступка по сили закона постоји један који је примерен стању створеном проглашењем епидемије ковида-19: кад услед рата или других ванредних догађаја престане рад у суду. Епидемија пандемијских разлога спада у ванредне догађаје. Међутим, ни на основу једног од формалних и неформалних извора права који су горе побројани, нема основа за битан закључак да је престао сваки рад у суду. А престанак рада суда је битан услов да би наступио прекид поступка по сили закона. Практичне последице прекида су значајне: прво, док прекид траје ни суд ни странке не могу предузимати радње у поступку; али ако странка предузме неку радњу док прекид траје, она је после прекида не мора поновити – дејство радње наступа према суду и противној странци кад се прекид оконча; друго, не теку рокови за предузимање радњи, а кад се прекид оконча, рокови за процесне радње теку изнова у целости, тј. прекид поступка доводи до прекида рока, а не до његовог обичног застоја тј. обуставе. Одредба је разумљива, зато што штити правни положај странке, будући да разлог прекида не зависи од њене воље. Из вокабулара

[22] Васић, М., Мандић, С. *Рад судова ток̄ом еп̄идемије заразне болест̄и COVID-19*, OSCE, CEPRIS, Београд, 2021, стр. 17. доступно на: https://www.cepris.org/wp-content/uploads/2021/04/Rad-sudova-tokom-epidemije-COVID-19.pdf

Уредбе о роковима у судским поступцима за време ванредног стања, не може се поуздано закључити да ли она има у виду прекид или застој рока. Такође, ова Уредба има за предмет само рокове, а не забрану предузимања процесних радњи суда и странака.

Због тога сам склонија закључку да није у питању овај разлог који прекида поступак по сили закона, већ да би, по аналогији ваљало применити један од разлога за прекид поступка по оцени суда – случај када је, због ванредних околности странка одсечена од суда. У случају пандемијског ванредног стања, и судија који је навршио 60 година или је из других разлога распоређен(а) да ради од куће, такође је „одсечен“ од суда, тиме и од странке, јер може предузимати само писане парничне радње. Чак и да је судија распоређен да ради у згради суда, одлагање рочишта као времена за усмене радње, „одсеца“ га од странке у поступку, као и странку од њега. Поред тога, индивидуализација и поступку прилагођено прекидање поступка одлуком суда, омогућава настављање поступка у хитним стварима: одлучивању о вршењу родитељског права, у парницама за издржавање деце и сл. Укратко, требало је оставити суду да одлучи о прекиду поступка. То није овлашћење председника суда, већ сваког судије појединца или судског већа.

Независно индивидуално одлучивање прилагођено конкретној ствари као и општим правилима управљања пандемијом, било је примењено у Немачкој. Сваки судија је, на основу закона, а не подзаконских аката овлашћен да одлучује хоће ли одржавати рочишта и уопште хоће ли одлагати суђења у целости. За кривична суђења поступак је био другачији.[23]

Закључујем да је и без доношења Уредбе о роковима у судским поступцима било места примени решења из Закона о парничном поступку о прекиду поступка по оцени суда и, последично о обустави предузимања парничних радњи и прекиду рокова, и законских и судских.

4. КРИВИЧНИ ПОСТУПЦИ

Два су битна питања везана за право на правично суђење у кривичном поступку: обавеза јавних тужилаца да предложе притвор за „епидемијска“ и повезана кривична дела и за одржавање претреса преко аудио и видео веза.

Већ је горе речено да о томе постоје формални и неформални, у сваком случају посебни извори права. У публикацији *Рад судова* приказано је истраживање спроведено у четири највећа основна суда у Београду, Новом Саду, Крагујевцу и Нишу. Испитивано је стање кривичног правосуђа поводом кривичних дела непоступање по здравственим прописима за време епидемије,[24]

[23] Видети: *The Functioning of Courts in the Covid-19 Pandemic*, October 2020, str. 13.
[24] Члан 48 Кривичног законика.

преношење заразне болести,[25] насиље у породици[26] и изазивање панике и нереда.[27] Притвор је у време ванредног стања за ова четири кривична дела одређиван у битно вишем проценту него у ранијем периоду, а и у периоду по престанку ванредног стања. Као разлог за притвор ванрасправна судска већа редовно су узимала постојање особитих околности да ће окривљени поновити (или довршити) кривично дело.[28] Из наведеног истраживања не може се утврдити да ли су у време ванредног стања сви тужиоци предлагали притвор, као ни добити егзактан податак о томе који је проценат усвојених предлога. Поводом правила из Уредбе о учешћу окривљеног на главном претресу, нема података о томе колики је био проценат вођења главног претреса путем аудио и видео система општења. Извесно је да је препоруком и наведеном Уредбом ограничено право на приступ суду окривљеног и да је то ограничење супротно одредби Устава.[29] Као и у грађанским судским поступцима, прилагођавања стању епидемије могла су бити спроведена на основу законских правила.

У Немачкој је, на пример, Бундестаг донео закон (састао се док је наша Скупштина тврдила да се не може састати), по коме је главни претрес могао бити прекинут или одложен на најдуже три месеца и 10 дана и то онда када је поступање датог суда било ограничено што зависи од регулативе датог *Land*-а или ако је неко од учесника у поступку из неке од ризичних група којима је примерена посебна пажња од заразе. Такође, о томе судија одлучује независно и посебно за сваки предмет.[30]

У Србији, напрасно увођење ванредног стања са строгим мерама ограничења ванредног стања, преко укидања ванредног стања тј. хаотичних промена драстичног затварања и готово потпуног отварања зависило је правосуђе и оставило је неверодостојан утисак – да дела под дириговањем извршних власти.

5. ПРЕКРШАЈНИ ПОСТУПАК

У студији *Рад судова*[31] ауторке су анализирале 515 правноснажних пресуда донесених поводом прекршаја против епидемијских правила и наредби. Чак 98% пресуда биле су осуђујуће. Од тог броја 55,3% пресуда донесено је на основу Уредбе о мерама за време ванредног стања, а 44,7% пресуда на основу Уредбе о прекршају за кршење наредбе министра унутрашњих послова о ограничењу и забрани кретања лица. Запажено је да неке пресуде немају образло-

[25] Члан 49 Кривичног законика.

[26] Члан 194 Кривичног законика.

[27] Члан 343 Кривичног законика.

[28] Члан 211, став 1, тачка 3 Законика о кривичном поступку.

[29] Члан 200, став 9 Устава Републике Србије.

[30] Видети: *The Functioning of Courts in the Covid-19 Pandemic*, October 2020, str. 13.

[31] Васић, М., Мандић, С. *Рад судова током епидемије заразне болести COVID-19*, OSCE, CEPRIS, Београд, 2021, стр. 18.

жење, у неким случајевима окривљенима је било ускраћено право на браниоца, у некима стоји да су донесене на основу признања окривљеног, а да садржина изјаве о признању није у пресуди експлицирана. Подаци о процентуалном учешћу оваквих пресуда у укупно анализираном броју пресуда, није експлициран.

„*Не могу се оснивати привремени, преки или ванредни судови*". Ово је забрана прописана Уставом Републике Србије.[32] Она се не односи само на организациону форму. Постојећи редовни судови се не смеју преображавати у преке судове начином на који функционишу, негирањем уставних принципа о праву на одбрану, о праву грађанина на поштено и правично суђење пред независним судом и по поступку прописаном законом. Иако нема егзактних података о процентуалном учешћу скраћеног прекршајног поступка, објављене су исповести појединих осуђених. Међутим, Закон о прекршајима који уређује поступак у коме су осуђени, ни у једној својој одредби не користи израз „скраћени" поступак, нити је он прописан као посебан прекршајни поступак. *Скраћени поступак* је колоквијални а не правни термин. Не смета када га користе грађани који и не морају знати да овог израза нема у закону, не смета ни када га користе адвокати, као шифру за одређене бруталне судске радње. Смета када га користе судије.

Овај поступак се покреће на основу чл. 190, ст. 1 Закона о прекршајном поступку, који гласи: „Овлашћени полицијски службеници могу и без наредбе суда привести лице затечено у вршењу прекршаја:

1. ако се идентитет тог лица не може утврдити или постоји потреба провере идентитета;
2. ако нема пребивалиште или боравиште;
3. ако одласком у иностранство може избећи одговорност за прекршај, а у питању су прекршаји за које се не може издати прекршајни налог;
4. ако се довођењем спречава у настављању извршења прекршаја, односно ако постоји опасност да ће непосредно наставити са чињењем прекршаја, поновити прекршај или да ће избећи прекршајни поступак."

Многи од окривљених приведени су применом управо ове одредбе и према њима је вођен сумарни поступак, иако разлози наведени у одредби нису постојали и нису били ни утврђивани. Осуђујуће пресуде које се доносе у оваквом поступку извршиве су, под одређеним условима и пре правноснажности, а за време ванредног стања, то је чињено на основу чл. 308, ст. 1, тачка 2 Закона о прекршајима, позивањем на здравствене разлоге. У неким случајевима осуђени нису били тестирани што је довело до расејавања заразе по затворима. И што је тешка последица – ови поступци су проширени и на демонстранте са протеста у јулу 2020. године кад је председник Републике ставио у изглед грађанима поновљене драстичне мере забране и ограничења слободе кретања.

[32] Члан 143, став 3 Устава Републике Србије.

Vesna Rakić Vodinelić

THE RIGHT TO ACCESS THE JUDICIARY IN THE STATE OF EMERGENCY

S u m m a r y

One of the central legal and factual problems that manifested itself during the COVID-19 pandemic was the state deliberately resorting to the state of emergency, instead of emergency situation. These two concepts are clearly distinguished in Serbian legal sources – starting from jurisdiction to their legal consequences of human rights' restrictions.

The right to access court was limited legally, by acts and in ways whose constitutionality is disputed, by prioritising the work by public prosecutors' offices and their excess of authority, as well as factually, by informally closing or reducing the work of judicial institutions.

Because of all this, an unconstitutional legal situation occurred, the consequences of which have not yet been remedied or restituted. The Constitutional Court of Serbia did not fulfil its role as guardian of the Constitution, when it comes to the protection of human rights, but also in preserving the constitutional principle of the separation of powers and the rule of law.

It is not only necessary to explain these consequences academically and in the media. It is essential for the competent courts and other judicial bodies to declare this in their decisions, which could in turn have the effect of preventing the violation of the right to access to justice in other extraordinary circumstances.

Keywords: access to justice, judicial institutions, extraordinary circumstances, protection of human rights

ОДУСТАЈАЊЕ ОД СЛОБОДНЕ СУДИЈСКЕ ПРОЦЕНЕ?

ТАМАШ КОРХЕЦ*

А п с т р а к т. – Током пандемије изазване коронавирусом, већина држава је прогласила ванредно стање, односно ванредну ситуацију, а извршна власт у државама је предузимала мере одступања односно ограничења људских права. Овакав ванредни правни режим је често неопходан и оправдан, но исто тако је важно, да ванредни правни режим не буде искоришћен и злоупотребљен у циљу ослобађања политичке извршне власти државе од уставних ограничења. Због тога институционална правна и политичка контрола ванредних мера ограничења морају функционисати и у ванредном правном режиму. У Србији, али и шире судови су показали неактивизам у контроли уставности мера како у формалном, тако и у материјално-правном смислу. У раду се врши критичка анализа одлуке Уставног суда ІУо – 45/2020 којом је Уставни суд одлучио о великом броју иницијатива за оцену уставности мера одступања од људских права. Без обзира на објективну чињеницу да судови често нису довољно информисани и оспособљени да контролишу оправданост, неопходност и сразмерност мера заштите које у ванредном правном режиму предузима извршна власт, судска контрола и слободна судијска оцена не смеју да изостану у поступцима судске контроле ванредних мера, нарочито када је у питању формална уставност.

Кључне речи: ванредно стање, ковид-19, Уставни суд, Србија, судска пракса, границе судске контроле

1. УВОД

Током 2020. и 2021. године, цео свет се суочио са изазовима које је донела пандемија изазвана вирусом корона, тестиран је целокупан систем заштите основних људских права. Мере које су државе предузимале у циљу заштите здравља становништва, очувања привреде, функционисања система здравствене заштите, образовног система и репресивног апарата државе су се разли-

* Редовни професор Факултета за правне и пословне студије „Др Лазар Вркатић“ у Новом Саду, Уставни суд, имејл: tkorhecz1967@gmail.com

ковале од државе до државе, али су оне махом подразумевале значајна и дуготрајна ограничења основних људских права и слобода: од права на личну слободу и слободе кретања, па све до права окривљених у кривичном поступку, права на заштиту здравља, па и права на слободу изражавања и права на информисаност. Најзначајнији национални и међународни органи и тела за заштиту људских права су се тешко сналазила у новонасталим ванредним околностима. С једне стране, са процесног становишта, многи органи, а пре свега судови, су се пасивизирали, опасност од ширења заразе је често доводила до тога да су судови привремено обустављали свој рад, док са материјално-правне стране, судови и други органи су се нашли пред изазовом процене „сразмерности" и „неопходности" мера ограничења. Судови су у погледу неопходности и сразмерности ограничења, углавном прихватили аргумент да су извршни органи власти једино меродавни да оцене потребу и оправданост мера ограничења, што судови не могу контролисати.

Овај рад има за циљ да на примеру Србије прикаже ограничења која су се односила на личну слободу и безбедност, али и на слободу кретања, као и да анализира ставове Уставног суда у вези са уставношћу ових мера, како у процесно-правном тако и у материјално-правном смислу. У првом делу рада, даће се кратак општи осврт на проблематику ванредног стања, на специфична овлашћења извршне гране власти у ванредном стању као и на судску контролу тих ванредних овлашћења од стране судова. У другом делу рада, извршиће се детаљна анализа одлуке Уставног суда Србије у којем је у нормативној контроли Уставни суд оценио уставност великог броја одредби прописа који су донети за време ванредног стања. У трећем делу рада, приказаће се одлука Врховног суда САД, Тојосабуро Корематсу против САД од 18. децембра 1944. године, која представља вредно штиво за свакога ко се упушта у разматрање проблематике судске контроле прописа који су донети за време ванредног стања, а нарочито у погледу слободе судија да оцене оправданост и сразмерност мере којом се ограничавају људска права за време ванредног стања. У четвртом, завршном делу рада, биће формулисани одређени закључци.

2. ВАНРЕДНИ ПРАВНИ ПОРЕДАК И КОНТРОЛА ОВЛАШЋЕЊА ИЗВРШНЕ ВЛАСТИ

Ванредни правни режим се уводи ако је опстанак државе и становништва у непосредној опасности, а та непосредна и велика опасност најчешће представља ратни и други оружани сукоб, природна катастрофа или епидемија заразне болести са изузетно тешким последицама. Многи познати умови, теоретичари права су се бавили проблематиком ванредног правног режима од Карла Шмита (Karl Schmidt), Алберта Дајсиа, (Albert Dicey), Георга Јелинека (Georg

Jellinek) па до Леона Дигиа (Leon Duguit).[1] Оно што мање-више повезује све сувисле расправе о ванредном стању јесте да су ванредне мере оправдане када у редовном правном режиму држава не може уопште, односно, не може успешно да отклони опасност која угрожава опстанак државе и грађана, да се таквим мерама нужно ограничавају права грађана, и да се тим мерама дају овлашћења и оруђа извршној власти, управи, репресивном државном апарату у односу на друге гране власти. Међутим, оно у чему не постоји сагласност међу теоретичарима јесте у којој мери је ванредни правни режим подређен уставу и судској контроли, а одговор на ово питање умногоме зависи од става да ли у ванредном правном режиму носилац суверенитета постаје егзекутивна власт.[2] О овим начелним питањима се делимично изјаснио и Уставни суд у свом решењу ІУо 42/2020 од 21. маја 2020. године, у коме се наводи да ванредно стање представља „Поремећај надлежности, најчешће у корист егзекутиве, као и потенцијално одступање од људских права и слобода, јесу општа обележја ванредног стања“.[3] У правном поретку држава ванредно стање је уређено веома различито, у некима је уређено на нивоу Устава, а у другим државама на нивоу закона; некад су та питања уређена на веома општи начин, оквирно, док у другим случајевима прилично детаљно.[4] У Србији је ванредни правни режим уређен прилично детаљно и пажљиво на нивоу Устава, а нарочито у односу на претходна уставна решења из 1990. године.[5] Без обзира на већу или мању уређеност ванредног правног режима у међународном и националном праву, релевантни аутори, у својим радовима указују на опасност и могуће злоупотребе које овакав правни режим омогућује носиоцима извршне власти, што захтева сталну институционалну контролу прописа којима се дају ванредна овлашћења и мера којима се сузбија опасност али се ограничавају и права грађана.[6] Начело владавине права као темељни уставни принцип и у ванредном уставном поретку налаже заштиту основних људских права, институционалну контролу егзекутиве и мера које она предузима, формалну и материјалну уставност мера за отклањање опасности. Институционална контрола се одвија преко народног представничког тела, судова, и независних институција за заштиту људских

[1] László Trócsanyi, The Theoretical Questions of Emergency Powers, *Emergency Powers in Central and Eastern Europe – From Martial Law to COVID-19*, Budapest-Miskolc: Ferenc Madl Institute of Comparative Law – Central European Academic Publishing, 2022, str. 21–23.

[2] Види више у Giorgio Agamben, *State of Excpetion*, Chicago: The University of Chicago Press, 2005.

[3] Решење Уставног суда ІУо 42/2020 од 21. маја 2020. године, којом је Суд одбацио иницијативе у вези Одлуке о проглашењу ванредног стања.

[4] Lászlo Trócsanyi, str. 24.

[5] Darko Simović, Vanredno stanje u Srbiji: ustavni okvir i praksa povodom pandemije COVID-19, *Sveske za javno pravo*, 1/2020, str. 6.

[6] Zoltán Szente, *A 2020.* Március 11-én Kihirdetett Vészhelyzet Alkotmányossági Problémái, Állam és Jogtudomány, 3/2020, LXI, str. 120; Slobodan Orlović, Serbian Legal Disharmony During the COVID-19 Pandemic, *Emergency Powers in Central and Eastern Europe – From Martial Law to COVID-19*, Budapest-Miskolc: Ferenc Madl Institute of Comparative Law – Central European Academic Publishing, 2022, str. 254.

права. Суспензија институционалне контроле егзекутиве, аката и мера егзекутиве не сме се омогућити приликом дерогације људских права ни у ванредним околностима.[7] Институционална контрола треба да обухвата како формалну тако и материјалну уставност мера и аката којима се одступа од људских права. Када је реч о институционалној контроли аката и мера извршне власти на почетку епидемије, у време увођења ванредног стања, у јавности Србије, али и у мањем делу стручне јавности појавиле су се полемике у правцу да због мера ограничења и због опасности од заразе, која се односе и на Народну скупштину, на Уставни суд и друге судове, ови државни органи не могу да обављају своје надлежности, па тако и не могу контролисати уставност и законитост аката и мера егзекутиве само након отклањања опасности. Уверен сам, да су овакве идеје опасне и неприхватљиве, без обзира на то да ли су у понашању неких контролних институција могли бити препознати елементи добровољне апстиненције. На пример, Народна скупштина Републике Србије, која има према Уставу Србије кључну улогу како у погледу проглашење ванредног стања, тако и у погледу прописивања и потврђивања мера одступања од људских права није се састала више од месец дана од избијања епидемије и проглашења ванредног стања, на неки начин се самомаргинализовала.[8] Пасивно понашање је било присутно и у оквиру судске власти. За време ванредног стања, али у дужем периоду након укидања ванредног стања судови су се у значајној мери пасивизирали, и њихова делатност је у приличној мери сведена на санкционисање лица која су прекршила ванредне мере заштите.[9] Суспензије делатности, па чак и из разлога заштите здравља службеника и функционера у контролним органима би представљао атак на правну државу, на владавину права, уставност и законитост са несагледивим последицама. С друге стране, ако би сама егзекутивна власт, директно и активно или индиректно спречавала институционалну контролу, позивом на опасности од заразе, то би представљао својеврстан државни удар.[10] Стојим чврсто на становишту да опасност од заразе, никако не сме да спречава институционалну контролу мера и аката са којима се одступа од људских права и слобода. Наравно, ово не значи да не треба предузети мере са којима се смањује опасност од заразе у овим органима, али мере никако не би смеле да доведу до онемогућавања доласка на посао запослених у овим институцијама, или одржавање седница разних тела, макар и у форми електронских седница. То би изгледало као када би због опасности за живот и здравље војника, војска била распуштена, или када би ватрогасци одбили да врше свој по-

[7] Zoltán Szente, str. 122–123.

[8] Darko Simović, Vanredno stanje u Srbiji: ustavni okvir i praksa povodom pandemije COVID-19, *Sveske za javno pravo*, 1/2020, str. 11.

[9] Milena Vasić, Sofija Mandić, *Rad sudova tokom epidemije zarazne bolesti COVID-19 – analiza i preporuke*, Beograd: OEBS Misija u Srbiji, 2021, str. 35–36.

[10] Иако нису познати случајеви да је извршна власт мерама и актима непосредно ограничавала Народну скупштину и судове у вршењу њихове контролне функције, одређене препоруке Министарства здравља и њихова имплементација од стране правосудних органа свакако је довела до пасивизације делатности правосудних органа.

сао јер тај посао представља опасност за њихов живот. Такве идеје, и такво понашање контролних институција представља више од грешке, нарочито ако имамо у виду да су током ванредног стања индустријска постројења радила готово пуним капацитетом, да се у фабричким халама окупљало више стотина радника сваког дана и да су се излагали потенцијалној зарази. При томе, не желим ни на који начин да оспорим значај очувања привредне активности, али бих се снажно успротивио идеји да се новчани-материјални-привредни резон постави изнад заштите људског достојанства и основних права.

Без обзира на неспорни значај и потребу институционалне контроле аката и мера у време ванредног стања, свакако постоји реална тешкоћа са којом се судска, дакле правна контрола аката и мера сусреће приликом оцене оправданости и сразмерности аката и мера. У погледу формалне уставности и законитости судска контрола се углавном налази на познатом терену и спровођење такве контроле не захтева од судова никакво специфично стручно знање. Међутим, када је реч о оцени оправданости и сразмерности ванредних мера, када треба оценити да ли је мера ограничења људских права сразмерна легитимном циљу, судије се често налазе у незавидном положају. Одређивање величине стварне опасности, од чега зависи и оправданост ограничења људских права, процена мера у погледу њихове способности да отклоне и сузбију опасност, су питања, о којима суд и судије знају мало, и не поседују довољно сазнања о релевантним чињеницама, нити поседују потребну стручност из релевантних научних области. Поставља се оправдано питање, имају ли судије, у оваквим ситуацијама право на слободну судијску процену, могу ли да оцене питања која нису правна? У којој мери је судски активизам оправдан у овим ситуацијама, или би судови требало да се уздрже од сопствене процене, и да се ослоне на оцену и стручне резоне егзекутиве? Тек након стишавања пандемије постало је јасно колико је било нетачних процена и неефикасних мера које су егзекутива и стручни тимови предузели широм света у сузбијању пандемије, а са којима су значајно ограничена основна људска права, и примењена је репресија на непослушне грађане. У овом погледу, као посебно интересантно намеће се питање накнадног судског санкционисања непослушних грађана због репресивних мера које су се у неким случајевима показале као непотребне. Поред објективних потешкоћа у вези примене слободне судијске процене оправданости и неопходности мера ограничења људских права, посебан проблем представља уздржаност и неспремност судске власти да као независна грана државне власти поништи акте политичко-извршне власти. Недостатак свести судија да они врше државну власт независно од извршно-политичке власти, као и спремност да се удовољи очекивањима политичке власти у вршењу судске власти представља стални проблем судства у Србији.[11]

[11] Tanasije Marinkovic, *Judical Culture and the Role of Judges in Developing the Law in Serbia*, Skopje: Institute for Democracy "Societas Civilis", 2021, str. 7; Tanasije Marinković, *(In) Consistent Application and the Judicial Culture in Serbia – Research Chapter No. 14/2022*, Skopje: Institut for Democracy "Societas Civilis" 2022, str. 9.

3. ПРАКСА УСТАВНОГ СУДА СА ПОСЕБНИМ ОСВРТОМ НА ОДЛУКУ IУо 45-ОД 17. СЕПТЕМБРА 2020.

Од свих одлука, коју је Уставни суд, као институционални контролор егзекутиве и аката и мера егзекутиве донетих за време ванредног стања издваја се одлука IУо 45-2020 од 17. септембра 2020. Овом одлуком Уставни суд је у нормативној контроли уставности одлучио о великом броју иницијатива (објединио одлучивање) које су оспоравале одредбе три општа правна акта којима су прописане мере одступања од разних људских права (Уредба о мерама за време ванредног стања,[12] Наредба о ограничењу и забрани кретања лица на територији Републике Србије[13] и Уредбе о прекршају за кршење Наредбе министра унутрашњих послова о ограничењу и забрани кретања лица на територији Републике Србије).[14] Иницијатори су оспоравали различите одредбе ових аката са становишта формалне тако и са становишта материјалне уставности. Одлука Уставног суда донета је након престанка важења оспорених прописа.

У овом делу рада углавном ћу поновити своје критичке опаске које сам написао у издвојеном мишљењу које је објављено у „Службеном гласнику“ заједно са наведеном Одлуком Уставног суда.

Од великог броја оспорених одредби, Уставни суд је утврдио неуставност свега неколико одредби. Одлуком је утврђено 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 – Одлука УС)“, нису у време важења биле у сагласности са Уставом и потврђеним међународним уговором. Касираним одредбама наведених прописа је омогућено да лица која прекрше прописане мере заштите могу бити санкционисана за исто дело како у прекршајном поступку тако и кривичном поступку, супротно принципу *ne bis in idem* из члана 34, став 4 Устава. У случају осталих оспорених одредби наведених прописа, Уставни суд је обуставио поступак јер није постојала неуставност у време важења истих. Са оваквом одлуком Уставног суда се нисам могао сложити у целости.

---

[12] 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).

[13] Наредба 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).

[14] 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).

3.1. *Резони у вези оцене уставности одредаба члана 2 и 3 Уредбе о мерама за време ванредног стања*

Уставни суд је обуставио поступак за утврђивање неуставности члана 2 и 3 Уредбе, пошто је оценио да наводи иницијатора о неуставности одредаба Уредбе нису основани, а да је Уредба у време доношења одлуке Уставног суда престала да важи.

Сматрам да оцена Уставног суда у погледу неоснованости навода иницијатора није утемељена.

Када је реч о овим оспореним одредбама Уредбе, основно уставноправно питање јесте, да ли је Влада Републике Србије, користећи своје уставно овлашћење прописала мере одступања од уставом зајемчених људских и мањинских права на уставно-правно прихватљив начин, односно, да ли је, на овај начин Влада прописала конкретне мере одступања, или је само овластила органе државне управе да те мере сами пропишу, управним прописом? Уставни суд требало је да оцени, да ли је члан 2 и 3 Уредбе одредио мере одступања, а органе државне управе овластио, да у циљу њиховог извршење исте конкретизују, или је само одредио људска права која могу бити ограничена у циљу сузбијања пандемије, а утврђивање и увођење конкретних мера, њихово трајање, категорије лица на које се односе, као и подручје државе на којој се примењују, препустио органима државне управе? Сматрам да језичко тумачење наведених одредаба више подржава овај други закључак. Оспорене овлашћујуће норме Уредбе су формулисане изузетно уопштено, до мере да утврђивање садржине ограничења, наметање обавеза је препуштено општим актима министарства. Штавише, и само одлучивање о забрани и ограничењу кретања препуштено је надлежним министарствима. Норме као што су: „Министарство унутрашњих послова, у сагласности са Министарством здравља, може привремено да ограничи или забрани кретање лицима на јавним местима“…или да орган државне управе „може да нареди да се изврши затварање свих прилаза отвореном простору или објекту и онемогући напуштање тог простора или објекта без посебног одобрења […]“ не одређују ни делове територије Републике Србије у којима се могу применити мере ограничења, осим да се ради о „јавним местима“ и „отвореном простору“, ни категорије лица на које се могу односити ограничења, ни трајање мера на дневном, недељном нивоу итд., осим да су мере привременог карактера што произилази из самог Устава, па навођење привремености ограничења не представља никакво конкретно трајање мера.

Да би се правилно оценила уставност или неуставност одредаба члана 2 и 3 Уредбе, потребно је поћи од одредаба Устава и системских закона којима се уређује организација државне власти у Републици Србији, односно однос законодавне и извршне власти, однос владе и органа државне управе, са посебним освртом на надлежност органа државне управе да стварају опште правне норме. Из анализа релевантних одредаба Устава и системских закона, долазимо

до закључка да су органи државне управе, пре свега министарства део извршне гране власти, и у оквиру права и дужности Републике Србије врше непосредну извршну власт, за разлику од владе, која је носилац извршне власти и врши политичку извршну власт. У вршењу непосредне извршне власти, органи државне управе су, између осталог, надлежни да доносе не само појединачне ауторитарне правне акте, него и опште правне акте извршног карактера, са општим обавезујућим нормама, такозване управне прописе: правилнике, упутства и наредбе.[15] Да бисмо оценили, да ли је спорним одредбама Уредбе дато веома уопштено и прешироко овлашћење министарствима за доношење општег акта о мерама одступања од људских права потребно је утврдити карактер управних прописа, формално-правна и материјално-правна ограничења која се односе на ове опште акте у правном систему Републике Србије. Начело поделе власти, представља уставну препреку, која треба да онемогући да органи управе, па чак и влада преузму основну функцију Народне скупштине, а то је надлежност за уређивање друштвених односа, стварање оригинерних општих обавезних правила понашања. Начело поделе власти, као и начело уставности представља препреку чак и за саму Народну скупштину да својом вољом пренесе право на стварање оригинерних обавезујућих правила понашања – без обзира да ли се такви акти називају законом или другим називом. Када је реч о нормативном овлашћењу органа државне управе, најважнији извор релевантног права налази се у Закону о државној управи, који утврђује и конкретизује како материјално-правна, тако и формално-правна ограничења за ову групу прописа. У формално-правном смислу, за доношење управног прописа, потребно је конкретно овлашћење у материјалном закону или изузетно у Уредби Владе.[16] У нашем случају ово овлашћење свакако постоји, и то у Уредби Владе која је донета у ванредном стању, и која у конкретној ситуацији, на основу Устава има правну снагу закона. Оно што остаје спорно јесте, да ли је спорним одредбама Уредбе испоштовано материјално-правно ограничење, прописано у члану 16, став 2 Закона о државној управи? Према овој законској одредби органи државне управе „не могу прописом одређивати своје или туђе надлежности, нити физичким и правним лицима установљавати права и обавезе које нису већ установљене законом. Управни прописи су спроведбени прописи, њима се не могу прописати нова права и обавезе, то се може учинити само законом, или у ванредном стању, изузетно уредбом Владе. Управним прописом се може разрадити, ближе уредити у циљу извршења и спровођења конкретна обавеза прописана законом. Оно што остаје спорно, да ли су ови системским законом утврђени стандарди испоштовани цитираним одредбама Уредбе, имајући у виду да забрана и ограничење кретања није прописано самом Уредбом, него је министарство овлашћено, да то учини, или не учини у складу са

[15] Закон о државној управи, „Службени гласник РС“ бр. 79/2005, 101/2007, 95/2010, 99/2014, 30/2018 (други закон), 47/2018, члан 15.

[16] *Ibid*., члан 16, став 1.

потребама одбране од ширења заразне болести. У наведеном контексту, уочљив је неуједначен нормативни приступ Владе приликом формулисања различитих одредаба Уредбе. За разлику од члана 2 и 3, у члану 4 Уредбе, Влада је прописала конкретну меру одступања у погледу права која је зајамчена у члану 54 Устава, и забранила је одржавање зборова и других окупљања, а за спровођење мере овластила надлежни орган државне управе. Сматрам да би одредбе члана 2 и 3 Уредбе биле уставно-правно неспорне, да је Влада Уредбом сама прописала меру забране и ограничења кретања на јавним местима, а да је истовремено овластила министра (а не министарство) да својим актом конкретизује забрану у погледу временског периода забране, конкретног простора, као и у погледу категорија које су изузете од забране, при томе одређујући одређене границе и оквире за конкретизацију у спровођењу мера.

Образложење одлуке Уставног суда не бави се карактером и материјалноправним ограничењима управних прописа, односно ограничењима која су прописана Законом о државној управи. У образложењу се 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“… да је надлежним министарствима „Влада само поставила конкретан оперативни задатак да, у складу са развојем епидемиолошке ситуације […] конкретизују одређене мере чија је примена потребна, те одреде и потребан обим примене мера.“... „да се у конкретном случају не ради о „делегирању надлежности Владе на органе државне управе“… 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. „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“.

Са горе наведеним закључцима Уставног суда се не могу сложити, јер сматрам да Влада у члану 2 и 3 Уредбе није одредила „круг субјеката на које се оне имају применити“, није одредила конкретне мере одступања, није то учинила ни „суштински“ ни на други начин, нити је „само поставила конкретан оперативни задатак“ министарствима, како је то наведено на страни 26, дела V Образложења одлуке.

У одговору Владе и надлежног министарства Уставном суду, наводи се да је наредба министарства која је прописала конкретне мере била донета након разматрања и након дате сагласности Владе и уз контролу Владе и председника Републике. Приликом оцене уставности Уредбе, тако и Наредбе, овај податак правно није релевантан, пошто овакав поступак доношења (уз разматрање и

давањем сагласности од стране Владе) није прописана процесним нормама, па и не може утицати на оцену уставности оспорених норми.

С друге стране, из одговора Владе и надлежног министарства произилази да је Влада била у прилици да заседа, и да разматра мере министарства у време доношење управног прописа, из чега произилази да није било посебних разлога, да због спречености Владе само министарство пропише мере одступања и да их прилагођава епидемиолошкој ситуацији. Уосталом, Влада је 9. априла, након мање од месец дана од доношења, изменила и допунила Уредбу на начин, да је сама прописала мере одступања и прописала престанак важења оспорене Наредбе. Ова чињеница представља додатан разлог за констатацију да су конкретне мере одступања од људских права од почетка ванредног стања требало да буду прописане у Уредби Владе, а не у управном пропису, нарочито не на начин како је то учињено општим, факултативним овлашћењем у члану 2 и 3 Уредбе.

3.2. *Резони у вези уставности и законитости тачке 1 и 2 Наредбе министра унутрашњих послова*

У претходном делу изложио сам своју оцену уставности члана 2 и 3 Уредбе, док у овом делу указаћу на материјално правну неусаглашеност одредбе тачке 1 и 2 Наредбе, с једне стране, и одредбе члана 2 Уредбе, с друге стране. Наиме, чак и ако бисмо прихватили правилност става Уставног суда о уставности члана 2 Уредбе, одредбе Наредбе свакако морају бити у складу са овлашћењем из Уредбе. Члан 2 Уредбе овлашћује министарство (министра) да својим општим актом забрани или ограничи кретање лицима на јавним местима. На основу овог овлашћења, министар је у тачки 1 Наредбе забранио кретање старијим лицима „[...] ван станова, просторија и објеката за становање у стамбеним зградама и изван домаћинства (окућница) [...]“ док је у тачки 2 Наредбе свим лицима забранио „излазак ван станова, просторија и објеката за становање у стамбеним зградама и изван домаћинства (окућница), у времену од [...]“. И без продубљеног тумачења наведених одредаба Уредбе и Наредбе, лако је уочити да је министарство Наредбом изашло из оквира норме Уредбе. Уредбом, министарство је било овлашћено да ограничи или чак и забрани кретање лица на јавним местима, никако њихово кретање ван јавних места. Наредбом је забрањено кретање и излазак ван станова и окућнице. Поједностављено, језички, правно и здраворазумно излазак из стана може али не мора да подразумева боравак и кретање на јавном месту. Прелазак из једног стана у други у приватној стамбеној згради, одлазак до оставе или вешернице у приватној стамбеној згради, прелазак из сопственог двориштa у двориште или кућу комшије јесте излазак из стана или окућнице али није кретање и боравак на јавном простору. Сви наведени акти су забрањени и санкционисани наведеним одредбама Наредбе. Сматрам да је доносилац Наредбе овим одредбама прекршио члан 2 Уредбе.

3.3. *Осврт на мере које су ограничиле личну слободу и слободу кретања особама које су старије од 65 година*

Многи подносиоци иницијатива су оспорили уставност мера ограничења која су била прописана искључиво за особе старије од 65 година, истичући дискриминаторски карактер ових одредаба, указујући на то да се радило о мерама ограничавања личне слободе (лишења слободе). Овим мерама било је прописано да лица старија од 65 година су обавезна да бораве у дужем временском периоду у својим становима (уз претњу санкција), а да су станове могли да напусте само у краћим, тачно означеним временским периодима (у почетку рано ујутро, викендом зарад куповине основних намирница, а касније и у циљу краће шетње у близини места боравка). Уз посебну дозволу полиције било је омогућено и то да се без санкције напусти стан. Уставни суд је у свом образложењу сматрао неоснованим наводе да је овим мерама била ограничена лична слобода, (извршено је лишавање слободе), те ова ограничења не подлежу уставним гаранцијама из члана 27 и 29 Устава, које се односе на лишавање слободе. Уставни суд сматра да се ова мера односи на забрану кретања одређених лица која су посебно угрожена, те да је циљ ових мера искључиво заштита здравља одређене популације. Ове мере према Уставном суду нису ни према сврси[17] нити према својој садржини[18] лишавање слободе. С једне стране, сматрам дискутабилне аргументе суда према којима садржински ове мере не представљају ограничење личне слободе. Према пракси ЕСЉП и Уставног суда, забрана напуштања стана као мера у кривичном поступку неспорно представља ограничење личне слободе, забрана напуштања стана лица старијих од 65 година са циљем заштите здравља садржински, у суштини се не разликује од забране напуштања стана због вођења кривичног поступка. И у једном, и у другом случају, обавеза физичког лица се састоји у томе да мора остати у свом стану уз претњу санкцијом за кршење забране.

Међутим, чак и у случају да се сложимо са резоновањем Уставног суда да се овде не ради о дерогацији права на личну слободу, него се ради о ограничењу слободе кретања, и даље остаје проблем неопходности и сразмерности ових мера. Да би тако строге мере дерогације биле прихватљиве свакако би тре-

---

[17] „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 старије животне доби, додатно и ефикасно заштите од могућности обољевања од опасне заразне болести.“ стр. 27.

[18] „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 тој старосној доби.“ стр. 27.

бало бити сразмерне и неопходне, без алтернативе која мање задире у наведено право. Имајући то у виду Уставни суд је требало да у свом образложењу размотри и нека од следећих питања:

Да ли су ове мере оправдане са становишта заштите од заразе старије популације ако није ограничено да лица млађа од 65 година несметано посећују ове људе, или, штавише живе са њима у истом домаћинству, да свакодневно контактирају са другим лицима и напуштају стан? Велики проценат старијих особа живи у истом домаћинству са млађим особама од 65 година. С друге стране, поставља се и питање непосредне везе између напуњених 65 година и угрожености у случају заразе, као и здравствених ризика који су повезани са забраном напуштања станова. Уставни суд закључује да постоји неспорни став струке да је управо ова категорија становништва највише угрожена.[19] Забрињава званичан податак о морталитету према коме за време пандемије у Србији број људи који су умрли због ванредних околности у здравственом систему је већи, него број људи који су умрли од компликација које су изазване заразом вирусом корона.

Све то нас наводи да се запитамо, да ли су драстичне мере затварања и забрана у првим недељама ванредног стања биле сразмерне и неопходне, без одговарајућих алтернатива, да ли би се са мање драстичном забранама могао постићи сличан ефекат, без великих ограничења људских права? Примери многих држава сугеришу одговор да некада и драстичне, и мање драстичне мере имају исти или веома сличан ефекат у погледу заштите здравља и живота људи.[20] Из свих горе формулисаних дилема, не следи закључак да су мере, или нека од мера које су предузете према популацији која је старија од 65 година, нужно биле неуставне, него само закључак да Уставни суд у свом образложењу није целовито размотрио питања која су повезана са неопходношћу и сразмерношћу мера које су била прописане у односу на ову популацију.

4. СЛУЧАЈ ТОЈОСАБУРО КОРЕМАТСУ ПРОТИВ САД И РЕЗОНИ СУДИЈА КОЈИ СУ ИЗДВОЈИЛИ СВОЈА МИШЉЕЊА

Током ванредне ситуације изазване пандемијом у највећем броју држава, судови су углавном одобравали мере извршне власти са којима су значајно ограничена нека људских права. Судови су се углавном уздржавали од тога да

[19] „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“, стр. 26.

[20] Упадљив је пример Краљевине Шведске, где нису уведене строге рестриктивне мере (углавном су дате само препоруке), а да је број заражених и страдалих био сличан као у државама које су увеле најдрастичније забране и мере ограничења људских права.

процене неопходност и оправданост ових мера, или да ове мере прогласе неуставним због несразмерности мешања државе у основна права. На овај начин, судије су углавном одустале од слободне судијске процене, и ослонили су се на процену егзекутиве (и стручњака које је егзекутива ангажовала приликом дефинисања мера) када су одлучивале о неопходности и сразмерности мера ограничења, чиме је институционална контрола ванредних мера често изостајала, или је била само формална. За границе слободне судијске процене много тога поучног можемо закључити из можда најзначајнијег предмета Врховног суда САД који је везан за судску контролу мера у ванредном и ратном стању. Тојосабуро Корематсу против САД од 18. децембра 1944. године.[21] У овом судском спору Суд је одлучио о уставности ригорозних мера ограничења личне слободе које су због ратне опасности извршни и војни органи САД предузели против грађана САД јапанског етничког порекла 1942. године. Ове мере су између осталог обавезале и држављане САД јапанског порекла да напусте своје домове на Западној обали САД и да се пријаве у логоре под војним надзором. Непослушни грађани могли су бити кривично санкционисани. Већина судија је подржала уставност оваквих дискриминативних мера, оцењујући их уставно-правно веома осетљивим, али ипак оправданим и неопходним због непосредне опасности од јапанске инвазије. Већина судија је заступала став да дискриминација на етничком основу никако не може бити оправдана због расног антагонизма, али зато може бити оправдана ако постоји непосредна велика опасност која угрожава јавну безбедност и ако су мере владе директно усмерене на савладавање од опасности, као што је то тако у овом случају.[22] Троје судија није прихватило овакву аргументацију већине, и у издвојеним мишљењима, сваки на свој начин је резоновао у прилог неуставности ванредних мера.

Судија Овен J. Рабертс (Owen J. Roberts) указао је на то да је овде грађанин кажњен само зато јер није био спреман да буде заточен у концентрационом логору једино на основу свог јапанског порекла без било каквог доказа да постоји сумња у његову лојалност према САД. Корематсу је морао да поступи према две наредбе, једна је налагала да остане у свом стану, док је друга налагала да напусти свој стан и да се јави у логор само због свог порекла, без било какве индиције да је нелојалан грађанин.[23]

Судија Френк Мерфи (Frank Murphy) је изразио неслагање са већином јер се на овај начин озакоњује расизам, и указао је на то да се овде ради о држављанима САД, а сваки држављанин има право на сва права и слободе које им јемчи устав САД без обзира да ли су путем крвног сродства или културе везани за страну земљу. Судија Мерфи је поставио тест оправданости војне мере у

[21] Supreme Court of the United States: TOYOSABURO KOREMATSU v. UNITED STATES, od 18. decembra 1944 (323 U.S. 214, 65S.Ct. 193).

[22] TOYOSABURO KOREMATSU v. UNITED STATES, str. 8.

[23] TOYOSABURO KOREMATSU v. UNITED STATES, str. 9.

смислу, да између војне мере која доводи до одступања од људских права и опасности која је тренутна и велика мора да постоји непосредна рационална веза, без тога мера је неуставна. Протеривање грађана јапанског порекла није мера која има непосредне везе са отклањањем непосредне опасности. То је кривица на основу крвних зрнца.[24]

Судија Роберт Џексон (Robert Jackson) написао је у издвојеном несагласном мишљењу да органи нису оспорили лојалност Корематсуа САД. Коремтсу је кажњен за нешто што уобичајено није кажњиво, налазио се у држави чији је држављанин, у близини места где је рођен и где је живео током целог живота, и додао, да цивилни суд не може оцењивати оправданост или неоправданост мера војне власти, за то није обучен, нити располаже са свим неопходним подацима за то. Истовремено, судови не смеју ни да потврде ни да спроведу војне мере које не би биле уставне ако би се нашле у законима, чак иако такве мере представљају оправдано вршење војне власти.[25]

5. ЗАКЉУЧЦИ

У ванредним околностима, под ванредним правним режимом потребно је обезбедити стални рад органа који институционално контролишу извршну власт која својим актима и радњама са којима одступа од људских права треба да отклони велику опасност за државу и народ. Свака пасивизација ових органа угрожава владавину права чак и ако није резултат мера ограничења. У пракси се контрола мера егзекутивне власти најчешће своди на контролу формалне уставности, а мање на материјалну, садржинску контролу уставности истих. При томе егзекутивним органима судови остављају веома широку дискрецију приликом одабира конкретних мера ограничења.

Међутим, без обзира на речено, контролни органи не би смели да постану инструмент у рукама егзекутиве, па тако не би смели накнадно потврдити мере које су неприхватљиве са становишта правне власти. Тако, Уставни суд Србије, ће без обзира на ставове изнете у својим нормативним одлукама, у предметима уставних жалби против појединачних аката донетих на основу Уредбе о мерама за време ванредног стања наново морати да оцени сразмерност и оправданост сваке конкретне мере. Том приликом Уставни суд би требало да се држи права, правничке логике. Парафразирајући судију Врховног суда САД Роберта Џексона у случају Тојосабуро Корематсу против САД сматрам да наши судови не би требало да потврде уставност појединачног акта државног органа која несразмерно ограничава људска права, чак ни онда, ако те мере представљају оправдано вршење власти у ванредним околностима. Судови врше правну власт, морају се држати устава и закона, иначе лако могу постати инструмент политике.

---

[24] *Ibid*., стр. 16–18.
[25] *Ibid*., стр. 17–18.

ЛИТЕРАТУРА

Agamben, Giorgio. (2005). *State of Excpetion*, Chicago: The University of Chicago Press.

Beljanski, Slobodan, Marijana Pajvančić. (2021). *Normativna kontrola ustavnosti kao osnovna(?) nadležnost Ustavnog suda Srbije (2009–2019)*, Beograd: CEPRIS.

Jakab, Andras. (2006). German Constitutional Law and Doctrine on State of Emergency – Paradigms and Dilemmas of a Traditional (Continental) Discourse, *German Law Journal*, 5/2006, VII, 453–477.

Marinkovic, Tanasije. (2021). *Judical Culture and the Role of Judges in Developing the Law in Serbia*, Skopje: Institute for Democracy "Societas Civilis".

Marinković, Tanasije. (2022). *(In) Consistent Application and the Judicial Culture in Serbia – Research Chapter No. 14/2022*, Skopje: Institut for Democracy "Societas Civilis".

Orlović, Slobodan. (2022). Serbian Legal Disharmony During the COVID-19 Pandemic, *Emergency Powers in Central and Eastern Europe – From Martial Law to COVID-19*, Budapest-Miskolc: Ferenc Madl Institute of Comparative Law – Central European Academic Publishing, 247–277.

Simović, Darko. (2020). Vanredno stanje u Srbiji: ustavni okvir i praksa povodom pandemije COVID-19, *Sveske za javno pravo*, 1/2020, str. 3–20.

Szente, Zoltán. *A 2020.* Március 11-én Kihirdetett Vészhelyzet Alkotmányossági Problémái, *Állam és Jogtudomány*, 3/2020, LXI, 115–139.

Trócsanyi, Lászlo. (2022). The Theoretical Questions of Emergency Powers, *Emergency Powers in Central and Eastern Europe – From Martial Law to COVID-19*, Budapest-Miskolc: Ferenc Madl Institute of Comparative Law – Central European Academic Publishing, 19–31.

Vasić, Milena, Sofija Mandić. (2021). *Rad sudova tokom epidemije zarazne bolesti COVID-19 – analiza i preporuke*, Beograd: OEBS Misija u Srbiji.

Tamás Korhecz

GIVING UP THE FREEDOM OF JUDICIAL ASSESMENT?

Summary

During the pandemic caused by the COVID-19 virus, most of the states declared state of emergency, and the executive powers enacted protective measures involving limitations of human rights. Such measures are often necessary and reasonable, although it is equally important to avoid misuse inliberating the executive power from constitutional constrains. For this reason, institutional legal and political control of extraordinary measures must function during the state of emergency. In Serbia, but even wider, courts demonstrated a lack of activism in controlling the

constitutionality of measures, both in procedural and in material law sense. This paper contains a critical analysis of the Decision IUo – 45/2020 of the Constitutional Court of Serbia in which the Court decided on various initiatives challenging the constitutionality of the measures suspending and limiting various human rights. Notwithstanding the objective fact that courts are often not disposing with the knowledge and information necessary to control the necessity and proportionality of the protecting measures enacted by the executive power during the state of emergency, the judicial control and free judicial assessment should not be suspended in the course of controlling the extraordinary measures, especially when courts are controlling the formal legality of acts and measures.

Keywords: State of emergency, COVID-19, Constitutional court, Serbia, Case Law, Borders of Judicial Control

ЈЕДНАКЕ МОГУЋНОСТИ ОСТВАРИВАЊА ПРАВА ВУЛНЕРАБИЛНИХ ГРУПА У ВАНРЕДНИМ СИТУАЦИЈАМА

ŽIVOT STARIJIH U HRVATSKOJ TIJEKOM PANDEMIJE BOLESTI COVID-19

SANJA KLEMPIĆ BOGADI*

A p s t r a k t. – Za razliku od brojnih europskih država koje su uvele vrlo rigorozne karantene za starije, Hrvatska ni tijekom prvog niti drugog vala pandemije nije za starije koji žive u vlastitom domu donosila rigoroznije epidemiološke mjere nego za opću populaciju. Ipak, zahtjev za „ostankom doma“ i fizičko distanciranje značajno je izmijenilo svakodnevnicu svih starijih građana. Istovremeno su vrlo rigorozne mjere u oba vala bile na snazi za starije stanovnike koji žive u domovima za starije i nemoćne. Cilj ovog rada je analizirati razlike u načinu života starijih stanovnika u vlastitom domu i u domu za starije i nemoćne s obzirom na epidemiološke mjere koje su se provodile tijekom prve godine trajanja pandemije bolesti COVID-19. Analizira se i narativ o starijima kroz glavnu poruku medijske kampanje Ministarstva rada, mirovinskog sustava, obitelji i socijalne politike o suzbijanju širenja korona virusa među starijom populacijom „*Odgovorni ostajemo bliski*“. Kroz službeni narativ o brizi, zaštiti i sigurnosti starijih tijekom prve godine pandemije bolesti COVID-19 starije građane u Hrvatskoj se u znatnoj mjeri isključivalo iz društvenog života.

Ključne riječi: COVID-19, stariji stanovnici, Hrvatska

1. UVOD[1]

Godine 2020. svijet se suočio s početkom pandemije bolesti COVID-19 koja je značajno promijenila naše živote. I dok se odvijala utrka u što bržem pronalasku lijeka i/ili cjepiva širom svijeta, pandemija je donijela brojne izazove za zdravstvene sustave, ekonomije, ali i za način život koji smo do tada poznavali. U svega nekoliko

---

* Znanstveni odsjek za migracijska i demografska istraživanja, Institut za migracije i narodnosti, Zagreb, sanja.klempic@imin.hr

[1] Ovaj rad je u cijelosti objavljen u časopisu *Stanovništvo*. Klempić Bogadi, S. (2021). The older population and the COVID-19 pandemic: The case of Croatia. *Stanovništvo*, 59(1), 31–46, https://doi.org/10.2298/STNV210406003K. Dostupan je na: https://www.idn.org.rs/ojs3/stanovnistvo/index.php/STNV/article/view/434

tjedana od prvog potvrđenog slučaja zaraze u jednoj europskoj zemlji (Italiji), uvedena su nova pravila i brojna ograničenja u svakodnevnom životu. U okviru mjera za sprječavanje širenja zaraze, gotovo sve europske zemlje uvele su neki oblik ograničavanja kretanja stanovništva (karantene) osim Švedske. Od početka pojave pandemije najveće ograničavanje kretanja usmjereno je na starije ljude pri čemu su se restrikcije i dobna granica (60+, 65+, 70+ i sl.) mijenjale od zemlje do zemlje.

Percepcija rizika od oboljenja jedan je od ključnih pokretača zdravstvenog ponašanja jer utječe na ponašanje stanovništva s obzirom na preporučene mjere opreza i vjerojatnost da određeni pojedinac oboli (Brewer i dr., 2007). U prvoj godini pandemiji bolesti COVID-19 kada još nije bilo cjepiva i sama bolest je bila velika nepoznanica, postalo je jasno da je vjerojatnost da stariji obole visoka, pri čemu bolest može imati teške komplikacije koje u visokom postotku mogu završiti smrtnim ishodom. Iz ove temeljne procjene razvijani su i svi drugi elementi zdravstvenog vjerovanja i preporuke za ponašanje i opće populacije i starijih.

Činjenica da su osobe stare 65 i više godina bile u značajno povećanom riziku od razvijanja ozbiljnih oblika bolesti nakon zaraze (UN, 2020), bilo je bitno za Hrvatsku s obzirom da je među zemljama s najvećim udjelom starih stanovnika. Najviša medijalna starost 2020. u EU-27 zabilježena je u Italiji 47,2 godine, a zatim u Njemačkoj 45,9 i Portugalu 45,5, dok je Hrvatska bila na 8. mjestu s medijalnom dobi 44,2 (muškarci 42,1, žene 46,4) (Eurostat, 2021). Od bolesti COVID-19 posebno su ugroženi stariji koji pate od kardiovaskularnih bolesti, kroničnih respiratornih bolesti, dijabetesa ili onkoloških bolesti. Prema procjenama 66% svjetske populacije stare 70 ili više godina ima barem jednu kroničnu bolest, što povećava rizik od ozbiljnih posljedica bolesti COVID-19 (Clark i dr., 2020). Osim toga, teži oblici bolesti i smrtnost su znatno veći u dobnoj grupi 80+ (UN, 2020). Oni su 2020. činili 5,9% stanovništva EU-27, a 5,5% stanovništva Hrvatske (Eurostat, 2021a) Od prvog slučaja zabilježene zaraze (25. 2. 2020.) do 29. 3. 2021. u Hrvatskoj je preminulo 5911 osoba. Prosječna dob umrlih bila je 76,7 godina, a 92,8% umrlih je bilo staro 60 ili više godina (HZJZ, 2021).

Tijekom prvog vala pandemije od ožujka do svibnja 2020. Hrvatska je uvela određeni oblik karantene i mjere su općenito bile strože, a i stanovništvo se tada i ozbiljnije pridržavalo mjera. U tom razdoblju je Stožer civilne zaštite Republike Hrvatske predstavljao autoritet u čije se znanje i preporuke vjerovalo (koliko god to znanje i u medicinskim krugovima bilo ograničeno zbog nepoznavanja nove bolesti), izgledalo je kao da se odluke donose u skladu sa znanstvenim vjerovanjima na temelju zdravstvenih podataka i zdravstvene procjene situacije, a ne na temelju političkih odluka. Tijekom kasnijih mjeseci Stožer će pokazati svoju nedosljednost i brojnim kontroverznim odlukama prilagođavanim pojedinim nezdravstvenim razlozima te na taj način izgubiti znatan dio povjerenja građana u ispravnost njihovih odluka. Cijelo to vrijeme, za razliku od brojnih europskih država koje su uvele vrlo rigorozne karantene za starije, Hrvatska ni tijekom prvog niti drugog vala pandemije nije za starije koji žive u vlastitom domu donosila rigoroznije epidemiološke mjere nego za opću populaciju. Međutim, vrlo rigorozne mjere su u oba vala bile na snazi za starije stanovnike koji žive u domovima za starije i nemoćne.

Cilj ovog rada je analizirati razlike u načinu života starijih stanovnika u vlastitom domu i u domu za starije i nemoćne s obzirom na epidemiološke mjere koje su se provodile tijekom prve godine trajanja pandemije bolesti COVID-19 (ožujak 2020. – ožujak 2021). Analizira se i narativ o starijima kroz glavnu poruku medijske kampanje Ministarstva rada, mirovinskog sustava, obitelji i socijalne politike o suzbijanju širenja korona virusa među starijom populacijom „*Odgovorni ostajemo bliski*".

2. STARENJE U VLASTITOM DOMU I PANDEMIJA BOLESTI COVID-19

Dnevna rutina i aktivnosti starih ljudi razlikuju se ovisno žive li u vlastitom domu ili u domu za starije i nemoćne. Osim prostora u kojem žive, na njihove svakodnevne aktivnosti značajno utječu zdravstveno stanje i funkcionalni status. I dok u Hrvatskoj, za razliku od brojnih drugih zemalja, nije bilo policijskog sata i posebnih zabrana izlaska starijih koji žive izvan institucija, u vlastitom domu, javno se komuniciralo da se preporuča da ne izlaze iz svojih domova. Zahtjev za „ostankom doma" i fizičko distanciranje značajno je izmijenilo svakodnevnicu svih starijih građana. Provođenje ovih mjera za starije koji žive u stambenim zgradama u urbanim sredinama zahtijevalo je disciplinu i velika odricanja, jer je to značilo da se praktično sve njihove aktivnosti moraju odvijati u stanu.

Mnoge prednosti života starijih u gradu u odnosu na one koji žive na selu, kao što su društveni sadržaji, blizina bolnica i drugih zdravstvenih ustanova, javni prijevoz i dr. su „poništeni" tijekom pandemije bolesti COVID-19, posebice za trajanja karantene u razdoblju od ožujka do svibnja 2020. Tada je bio ukinut javni prijevoz o kojem su stariji građani znatno ovisniji nego mlađi. Već time je sužena mogućnost njihova kretanja (mnogi nemaju osobni automobil) te praktično svedena na susjedstvo unutar kojeg mogu pješice zadovoljiti svoje potrebe, neovisno o prijevozu. Iako su zdravstvene ustanove u blizini, većina ih je tijekom prvog vala pandemije radila smanjenim kapacitetom uglavnom samo za tzv. hitne slučajeve odnosno nužne preglede i operativne zahvate. Tijekom druge polovice ožujka, travnja i svibnja 2020. sve ustanove koje pružaju kulturne sadržaje bile su zatvorene, a nakon otvaranja je, zbog epidemioloških mjera, znatno smanjen kapacitet posjeta.

I dok u ruralnim prostorima nedostaju različite usluge i sadržaji, slaba je prometna povezanost, lošija je komunalna infrastruktura, nedostupnija je zdravstvena zaštita, ruralni okoliš za razliku od urbanog nudi drugačije mogućnosti za kvalitetno provođenje slobodnog vremena starijih stanovnika (Klempić Bogadi, Podgorelec i Šabijan, 2015). Ono što inače smatramo nedostacima života u ruralnim područjima, kao što su rijetka gustoća naseljenosti, male zajednice i prostorna izoliranost pokazali su se kao prednosti tijekom pandemije. Te karakteristike života u ruralnom okolišu omogućile su starim ljudima tijekom pandemije da uglavnom nastave sa svojim dnevnim aktivnostima bez značajnije ugroze svoga zdravlja. Stanovanje u obiteljskoj

kući s okućnicom i otvoreni neizgrađeni prostori omogućili su starijim ljudima da provode vrijeme izvan kuće u prirodi, a istovremeno da se pridržavaju mjera fizičkog distanciranja. Osim toga, mogućnost proizvodnje hrane za osobne potrebe koja je i dosadašnjim istraživanjima prepoznata kao značajna prednost života u ruralnim sredinama čini stare ljude manje ovisnim o trgovinama (Podgorelec i Klempić Bogadi, 2013). Međutim, problemi nastaju ukoliko starija osoba oboli od COVID-19. U tom slučaju dolaze do izražaja regionalne nejednakosti u razvijenosti hrvatskog zdravstvenog sustava.

Tijekom prvog vala pandemije preporuka je za sve, a posebno za starije, bila da se boravi doma i što manje izlazi, pa čak i u šetnju i da se u potpunosti izbjegavaju kontakti s osobama izvan vlastitog kućanstva, čak i najbližima ukoliko ne žive u istom kućanstvu. U takvim okolnostima, društvena izolacija i osamljenost su posebno došli do izražaja kod ljudi koji žive sami u kućanstvu, a takvih je puno među starijima. Godine 2019. u EU-27 udio žena starih 65+ koje su živjele u samačkom kućanstvu bio je 40,5%, a muškaraca 22,6% (Eurostat, 2020). Starost se i inače veže uz smanjeni broj socijalnih kontakata (gubici vršnjaka i partnera) i veći doživljaj osamljenosti i društvene izoliranosti. Istraživanje u SAD-u je pokazalo da 24% osoba starih 65+ koji žive u vlastitom kućanstvu smatra da je društveno izolirana, a 43% među starima 60 i više godina je izjavilo da se osjećaju osamljeno (National Academies of Sciences, Engineering and Medicine, 2020). Za trajanja prve godine pandemije bolesti COVID-19 stari ljudi u samačkim kućanstvima bili su u većem riziku od izolacije i nemogućnosti pristupa dobrima i uslugama (AGE Platform Europe, 2020). Starije žene, koje čine većinu najstarijih starih (starijih od 80 godina), pritom su bile najugroženije (UN, 2020). Među starijima od 80 godina često je ozbiljno narušeno zdravlje – fizičko i mentalno zdravlje, prisutna su značajna funkcionalna ograničenja, a time raste i ovisnost o tuđoj brizi (Podgorelec i Klempić, 2007).

Provođenje mjera donesenih u svrhu smanjenja zaraze korona virusom, odjednom je prekinulo kontakte starijih „uživo“ i gotovo ih „zatočilo“ u vlastitim domovima. Kao jedna od mogućnosti za smanjivanje izolacije i osamljenost nametnulo se korištenje tehnologije. Nadomjestak gubitka fizičkih kontakata s obitelji, rodbinom i prijateljima je, primjerice, video poziv. Pojeftinjenjem pametnih telefona i izradom jednostavnih aplikacija na mobitelima koji omogućavaju video komunikaciju te širenjem internetskih veza tehnologija je postala i financijski znatno dostupnija. Međutim, stariji u Hrvatskoj najčešće imaju skromna tehnička znanja što im ograničava korištenja računala i pametnih telefona. Veliki dio njih je i osiromašen i nije u mogućnosti kupiti te uređaje niti plaćati Internet operatere. Dio starijih ima i funkcionalne, a dio i kognitivne smetnje te zbog toga nije sposoban koristiti ICT.

Osim toga, stari ljudi vrlo često i odbijaju svladati određene (nove) tehnološke radnje jer misle da to ne mogu i da nije za njih. Tako su kod starijih u različitoj dobi prisutne 4 skupine ograničenja u korištenju računalnih tehnologija: intrapersonalni, interspersonalni, strukturalni i funkcionalni (Lee, Chen i Hewitt, 2011). „Intrapersonalni i funkcionalni su unutarnji čimbenici koji se odnose na individualnu percepciju

i mogućnost u korištenju novih tehnologija, dok su strukturalni i interpersonalni vanjski čimbenici koji se odnose na životne uvjete izvan fizičkog i mentalnog statusa" (Lee, Chen i Hewitt, 2011: 1235). Primarna motivacija kod starijih da se koriste društvenim mrežama je komunikacija sa članovima obitelji, djecom, unucima i rođacima (Yu, McCammon, Ellison i Langa 2016). Rezultati istraživanja provedenog tijekom ožujka i travnja 2020. na uzorku starijih stanovnika grada Bjelovara koji žive u vlastitom domu pokazali su da ispitanici koji stalno ili povremeno komuniciraju telefonom/mobitelom, različitim aplikacijama za razgovore ili koriste računala za video pozive i društvene mreže tijekom pandemije bolesti COVID-19 pokazuju nižu razine društvene i obiteljske osamljenosti u usporedbi s ispitanicima koji nikada ili vrlo rijetko komuniciraju na gore spomenute načine (Bertić & Telebuh, 2020).

Ipak tehnološka rješenja ne mogu zamijeniti sve potrebe. Starije osobe u samačkim kućanstvima zbog ograničenja kretanja vrlo često postaju ovisne o tuđoj pomoći pri nabavljanju osnovnih živežnih namirnica, lijekova i sl. Tijekom travnja i svibnja 2020. na snazi je bila i mjera međužupanijske zabrane kretanja stanovništva bez posebnih propusnica, čime su brojni stariji ljudi bili onemogućeni da ih posjete njihova djeca koja ne žive u istoj županiji, a o njima skrbe. Tada je od presudnog značaja bila solidarnost i razumijevanje susjeda koji su fizički najbliži starim ljudima te su im svakodnevno mogli priskočiti.

3. DOMOVI ZA STARIJE I NEMOĆNE I PANDEMIJA BOLESTI COVID-19

Slično kao i u drugim europskim državama, zbog velikog broja starijih koji žive u bliskoj zajednici i koji uglavnom imaju veći broj pratećih bolesti, najranjivija skupina u prvom i drugom valu pandemije bile su osobe koji žive u institucijskom smještaju, najviše u domovima za starije i nemoćne. U izvještaju *European Centre for Disease Prevention and Control* od 23. 4. 2020. vezano za pandemiju COVID-19, ističe se visoka smrtnost oboljelih u domovima (ECDC, 2019). U nekim zemljama je tijekom prvog vala udio umrlih smještenih u domove za starije bio viši od 50% svih umrlih, primjerice u Belgiji, Španjolskoj, Irskoj i dr. Prema podacima Stožera Civilne zaštite 34 (40%) od ukupno 83 umrlih tijekom prvog vala u Hrvatskoj od posljedica zaraze COVID-19 bili su korisnici domova za starije (Godeč, 2020).

Pandemija COVID-19 otkrila je brojne slabosti sustava formalne skrbi za starije u Hrvatskoj. Pokazalo se da su domovi „pretrpani" korisnicima i da je u takvim okolnostima gotovo nemoguće održavati odgovarajuću fizičku distancu. Otkriveni su brojni ilegalni domovi za starije od kojih neki nisu imali niti minimum nužne infrastrukture. Osim toga, postalo je jasno da je često i upravljačka struktura domova neadekvatno obrazovana za te poslove, a osoblja: medicinskih sestara, njegovateljica, socijalnih radnika, posebice u privatnim domovima, premalo je i nerijetko su za te poslove priučeni. Istovremeno, previše je primjera da je osoblje domova nedovoljnim

pridržavanjem epidemioloških mjera u svakodnevnom životu uzrokovalo unos virusa u prostor doma što je rezultiralo velikim brojem umrlih korisnika. I kasnije, u fazi cijepljenja, mogućnost izbora medicinskih djelatnika i drugog osoblja u domovima – žele li se cijepiti ili ne, na određeni način ugrožava zdravlje korisnika.

Korisnici domova za starije od početka pandemije bili su suočeni s brojnim restrikcijama. Tijekom prvog vala pandemije (od veljače do početka ljeta 2020.) pa onda ponovno od listopada 2020. u potpunosti im je zabranjeno kretanje izvan institucije[2] kao i bilo kakvi posjeti rodbine. Nekoliko ljetnih mjeseci (u vrijeme kad je zaraza jenjala) te su mjere svedene na ograničeno trajanje izlazaka iz institucije (do 3 sata) i jednom tjedno polusatne posjete jedne bliske osobe u otvorenim prostorima domova (vrtovi, parkovi i sl.). Gubitkom fizičke komunikacije s bližnjima stariji u institucionalnom smještaju izgubili su neke oblike praktične podrške, ali prvenstveno njihovu emocionalnu podršku. To se može vrlo negativno odraziti na mentalno stanje i dobrobit štićenika, posebno kod onih sa kognitivnim smetnjama i demencijom koji su ovisniji o skrbi (UN, 2020). Za stanare domova za starije obiteljski posjeti su način da se osjećaju društveno povezani i oni su im veza s „vanjskim" svijetom (Wu, 2020). S prestankom te fizičke komunikacije s bližnjima, mnogi se osjećaju izolirani od vanjskog svijeta, a oni koji nemaju TV ili radio izolirani su i od informacija. Zabrana kretanja izvan zgrade doma i zabrana primanja posjeta učinila je telefone i računala njihovim jedinim „prozorima u svijet" te im omogućila barem ikakav „dodir s bližnjima". Promijenjene životne okolnosti zbog prijetnje bolesti uzrokuju pojačan strah, nesigurnost te mogu dovesti do porasta anksioznog i depresivnog raspoloženja među korisnicima domova (Chee, 2020; Makaroun, Bachrach i Rosland, 2020). Osim toga, zbog nemogućnosti posjeta obitelji koji ujedno i nadgledaju institucijsku kvalitetu skrbi i velikog opterećenja za osoblje domova može doći do zanemarivanja korisnika, čak i do pojave zlostavljanja (Gardner, States & Bagley, 2020; Makaroun, Bachrach & Rosland, 2020; UN, 2020).

4. MEDIJSKA KAMPANJA „ODGOVORNI OSTAJEMO BLISKI"

Istraživanja uspješnosti provođenja zdravstvenih kampanja kada su u pitanju zarazne bolesti (uglavnom do sada istraživano na gripi) potvrđuju značajnu ulogu sociodemografskih obilježja populacije pri usvajanju preporuka za zdravstveno ponašanje kojima se nastoji, u prvom redu, prevenirati širenje bolesti (WHO, 2015). S obzirom na dobnu specifičnost ugroze starijih u populaciji, od značajne je važnosti način formuliranja i provođenja preporuka za zdravstveno ponašanje. Poruke koje se svakodnevno komuniciraju putem medija su vrlo važne jer utječu na to kako i stariji i mlađi percipiraju svoju ranjivost na bolest COVID-19, a što onda utječe na njihovo zdravstveno ponašanje (Fraser i dr., 2020).

[2] Izuzetak su samo zdravstvene tegobe zbog kojih je nužan odlazak u bolnicu.

Ministarstvo rada, mirovinskoga sustava, obitelji i socijalne politike je 21. listopada 2020. pokrenulo medijsku kampanju „*Odgovorni ostajemo bliski*“, emitiranjem spota na Hrvatskoj radio televiziji. Na službenim stranicama ministarstva se navodi: „Cilj kampanje je edukacija i podizanje svijesti šire javnosti o odgovornom ponašanju i pridržavanju preporučenih uputa za suzbijanje širenja virusa COVID-19 kako bismo zaštitili naše starije sugrađane i osobe iz drugih ranjivih skupina“ (MROSP, 2020). Spot traje 20 sekundi i glasi: „Čitav naš život oni čuvaju nas. A sada je naš red da čuvamo njih. Odgovorni ostajemo bliski! Ograničite kontakte starijih i djece – radi njihove sigurnost.“

Javni narativ o sigurnosti i zaštiti zdravlja i života, s posebnom refleksijom na stare ljude (*Čitav naš život oni čuvaju nas*, *a sad je naš red da čuvamo njih*…) koji u korelaciji sa svakodnevnim objavljivanjem brojeva oboljelih, pacijenata na respiratoru te umrlih, uz medijsko objavljivanje svjedočanstva liječnika i sestara o patnjama umirućih na odjelima oboljelih od bolesti COVID-19 proizvodi emocije straha, boli i patnje. Ahmed (2004: 72) naglašava „da jezik straha uključuje intenzifikaciju „prijetnji“ što stvara distinkciju između onih koji su „pod prijetnjom“ i onih koji prijete, te povezuje i ujedinjuje u kolektiv individualne subjekte stvarajući tijelo protivno Drugom. Drugi je u ovoj medijskoj kampanji trebao biti korona virus (vrlo često je u medijima korišten narativ rata „rat protiv nevidljivog neprijatelja“) kao izvor ugroze. Odnosno kao objekt emocija straha, boli i patnje koji je trebao imati učinak na sprečavanje širenja zaraze i samodisciplinirane populacije. S obzirom da je čovjek nositelj virusa, Drugi, neprijatelj kao izvor i uzrok ugroze je postao bližnji, i to onaj najbliži – članovi obitelji (unuci za djedove i bake). Prema sadržaju ovog spota djeca su definirana kao opasnost za starije članove svoje obitelji. Tako je emocija straha, boli i patnje kojoj je izvor i uzrok virus, transferirana u bližnjeg koji postaje objekt emocija i izvor ugroze.

Narativizacija o brizi, sigurnosti i zaštiti starih ljudi proizvodeći emocije straha, boli i patnje ima učinak isključivanja i izoliranja starih ljudi, pa i do razine samoisključivanja i samoizoliranja iz zajednice, čak i iz obitelji. Preporuka je bila da i članovi obitelji sa starim ljudima ne ostvaruju direktan fizički kontakt nego da im se namirnice i sve što im treba ostavljaju pred vratima. A u domovima za starije je u više navrata bila potpuno zabranjena komunikacija korisnika s bilo kime izvan njihove institucije. Uslijed općeg osjećaja nesigurnosti i straha, ali i zabrana smanjuje se i onako mala društvena mreža starijih. „Društvena mreža je iznimno važna jer je ona izvor pomoći u lošim razdobljima života, utjehe u vrijeme boli i informacija u vrijeme potrebe“ (Antonucci & Ajrouch, 2007: 51). Već odlaskom u mirovinu, a kasnije i s povećanjem životne dobi ona se značajno smanjuje kao i broj kontakata. Stariji intenzivnije kontakte zadržavaju s obitelji (ukoliko je imaju) i rodbinom, te najbližim prijateljima i susjedima. Tijekom pandemije bolesti COVID-19, ta mreža je još znatno sužena i zbog straha je praktički svedena jedino na užu obitelj što vodi ka povećanju osamljenosti i društvene izolacije, koji su glavni rizični faktori povezani

s lošim psihičkim i mentalnim zdravljem: povišeni krvni tlak, bolesti srca, depresija itd. (Wu, 2002: 2).

U spotu se prikazuje starije kao homogenu skupinu koja ima obitelj, bračnog druga te djecu i unuke. A što je s onima koji nemaju djecu niti unuke? Iz javnog narativa o sigurnosti i zaštiti starih ljudi u potpunosti su isključeni oni koji nemaju ni tu nuklearnu zajednicu – obitelj i koji su marginalizirani u društvu i u uvjetima bez pandemije. Tadašnji ministar rada, mirovinskoga sustava, obitelji i socijalne skrbi Josip Aladrović je vezano uz kampanju izjavio: „Odgovornost je na svima nama da zaštitimo svoje roditelje, bake i djedove u uvjetima epidemije i nadolazeće zime koja joj pogoduje. Oni su ugrožena skupina i dok čekamo da znanstvenici pronađu cjepivo strogo pridržavanje epidemioloških mjera jedini je ispravan način da sačuvamo njihovo zdravlje i život te spriječimo daljnje širenje virusa“. I sam ministar u svom komentaru promatra starije kao ovisnu i fragilnu skupinu te naglašavajući njihovu ugroženost stigmatizira ih. Pritom javnost upozorava na starije koji imaju obitelj, a potpuno isključuje one, nerijetko puno ranjivije, bez obitelji.

5. ZAKLJUČAK

U hrvatskom društvu, pa tako i u medijima starenje se najčešće opisuje kao kriza, prisutni se stereotipi o starim ljudima kao homogenoj, ovisnoj i fragilnoj grupi koja opterećuje nacionalnu ekonomiju i teret je društvu. Od početka pandemije bolesti COVID-19 u Hrvatskoj je kroz medije bio izrazito veliki naglasak na starima kao najugroženijoj skupini. Zbog nepoznavanja bolesti i njezinih mehanizama isticalo se isključivo starije kao ugroženu skupinu u smislu teških komplikacija bolesti i smrtnosti. To je rezultiralo neosviještenošću mlađih generacija o važnosti pridržavanja propisanih epidemioloških mjera, svojevrsnim egoističnim pristupom dijela mlađih koji se opirao mjerama fizičke distance i nošenju maski, a stvorena je atmosfera straha i nesigurnosti za starije.

Ono što je od pojave pandemije u komunikaciji zdravstvenih autoriteta prema populaciji bilo pogrešno jest što se uz dnevno izvještavanje o broju umrlih, redovito naglašava da su svi umrli stariji ili s puno pratećih bolesti kao da to onda znači i očekivanu i prihvatljivu smrt. Tako i u izvještaju Hrvatskog zavoda za javno zdravstvo se uz broj umrlih navodi objašnjenje da je „većina preminulih osoba imala značajne komorbiditete ili su bili visoke životne dobi“ (HZJZ, 2021: 10). Pogrešna komunikacija od samih početaka, kojima se, pretpostavljamo, željela umanjiti panika opće populacije umanjila je empatiju dijela mlađe populacije, ali dovela i do činjenice da je s vremenom sve više rastao broj oboljelih među mlađima i da se povećao broj mladih s težim oblicima bolesti, pa čak i umrlih. Dakle, ono što je nužno mijenjati u medijskom prostoru jest snaženje komunikacije koja ide protiv *ageisma*, a u smjeru međugeneracijske solidarnosti, i pritom izbjegavati narativ stigmatizacije bilo koje dobne skupine.

Kroz službeni narativ o brizi, zaštiti i sigurnosti starijih tijekom prve godine pandemije bolesti COVID-19 starije građane u Hrvatskoj se u znatnoj mjeri isključivalo iz društvenog života. Društvena izolacija i osamljenost spadaju i inače, uz siromaštvo, među najveće probleme starosti, a u situaciji pandemije bolesti COVID-19 i zahtjeva za fizičkim i društvenim distanciranjem to još više dolazi do izražaja. UN (2020) je upozoravao da dulja razdoblja izolacije tijekom pandemije bolesti COVID-19 bi mogla ozbiljno utjecati na mentalno zdravlje starijih osoba. Osim ugroze od bolesti COVID-19, zbog smanjenog obima rada obiteljskih liječnika i bolnica, stariji koji su i onako lošijeg zdravlja, bili su dodatno ugroženi jer se nisu liječile kronične bolesti. Također, nemogućnost sudjelovanja u raznim oblicima fizičkih aktivnosti na otvorenom utjecala je na ukupno fizičko zdravlje, a osjećaj neizvjesnosti, straha i nesigurnosti povećava razinu stresa i negativno utječe na psihičko zdravlje starijih osoba.

LITERATURA

AGE Platform Europe (2020). COVID-19 and human rights concerns for older persons, Updated version 18 May 2020, https://www.age-platform.eu/sites/default/files/Human_rights_concerns_on_implications_of_COVID-19_to_older_persons_Final_18May2020.pdf

Ahmed, S. (2004). *The Cultural Politics of Emotion*. Edinburgh: Edinburgh University Press.

Antonucci, T. C. & Ajrouch, K. J. (2007). Social Resources. U H. Molenkopf & A. Walker (ur.), *Quality of Life in Old* Age: *International and Multi-Disciplinary Perspectives* (str. 49–64). Dordrecht: Springer.

Bertić, Ž. & Telebuh, M. (2020). Self-Assessment of Social and Family Loneliness in Elderly during COVID-19 Pandemic in Relation to Current Level and Type of Communication Intensity. *Collegium Antropologicum*, 44(4), 209–217.

Brewer, N. T., Chapman, G. B., Gibbons, F. X., Gerrard, M., McCaul, K. D. & Weinstein, N. D. (2007). Meta-analysis of the relationship between risk perception and health behaviour: The example of vaccination. *Health Psychology*, 26(2), 136–145.

Chee S. Y. (2020). COVID-19 Pandemic: The Lived Experiences of Older Adults in Aged Care Homes. *Millennial Asia*, 11(3), 299–317.

Clark, A., Jit, M., Warren-Gash, C., Guthrie, B., Wang, H. H. X., Mercer, S. W.,… Centre for the Mathematical Modelling of Infectious Diseases COVID-19 working group (2020). Global, regional, and national estimates of the population at increased risk of severe COVID-19 due to underlying health conditions in 2020: a modelling study. *Lancet Glob Health*, 8(8), e1003–e1017.

European Centre for Disease Prevention and Control (ECDC) (2019). Rapid Risk Assessment: Coronavirus disease 2019 (COVID-19) in the EU/EEA and the UK– ninth update, 23 April 2020. https://www.ecdc.europa.eu/en/publications-data/rapid-risk-assessment-coronavirus-disease-2019-covid-19-pandemic-ninth-update

Eurostat (2020). Ageing Europe – Looking at the Lives of Older People in the EU, 2020 edition, https://ec.europa.eu/eurostat/documents/3217494/11478057/KS-02-20-655-EN-N.pdf/9b09606c-d4e8-4c33-63d2-3b20d5c19c91?t=1604055531000

Eurostat (2021). https://ec.europa.eu/eurostat/databrowser/view/DEMO_PJANIND__custom_5595959/default/table?lang=en

Eurostat (2021a). https://ec.europa.eu/eurostat/databrowser/view/DEMO_PJANIND__custom_5595967/default/table?lang=en

Fraser, S., Lagacé, M., Bongué, B., Ndeye, N., Guyot, J., Bechard, L., Tougas, F. (2020). Ageism and COVID-19: what does our society's response say about us? *Age and Ageing*, 49(5), 692–695.

Gardner, W., States, D. & Bagley, N. (2020). The Coronavirus and the Risks to the Elderly in Long-Term Care. *Journal of Aging & Social Policy*, 32(4–5), 310–315. https://doi.org/10.1080/08959420.2020.1750543

Godeč, Ž. (2020, May 6). 40 posto preminulih štićenici su domova za starije i nemoćne. *Jutarnji list*, str. 6–7.

HZJZ (2021). Coronavirus Desease (COVID-19), Izvješće za prethodnih 7 dana i dnevno izvješće za RH na dan 29. ožujka 2021. https://www.koronavirus.hr/UserDocsImages/Dokumenti/Tjedno%20izvje%C5%A1%C4%87e%20za%2029.3..pdf?vel=756866

Klempić Bogadi, S., Podgorelec, S. & Šabijan. M. (2015). Hrvatsko selo na početku 21. stoljeća – studija slučaja Gornja Rijeka. *Sociologija i prostor*, 53(2), 139–161.

Lee, B., Chen, Y. & Hewitt, L. (2011). Age differences in constraints encountered by seniors in their use of computers and the Internet. *Computers in Human Behavior*, 27(3), 1231–1237.

Makaroun, L. K., Bachrach, R. L. & Rosland, A. M. (2020). Elder abuse in the time of COVID-19 – Increased risks for older adults and their caregivers. *American Journal of Geriatric Psychiatry*, 28(8), 876–880.

MROSP (2020). „Odgovorni ostajemo bliski" glavna je poruka kampanje o suzbijanju širenja koronavirusa među starijom populacijom, https://mrosp.gov.hr/vijesti/odgovorni-ostajemo-bliski-glavna-je-poruka-kampanje-o-suzbijanju-sirenja-koronavirusa-medju-starijom-populacijom/11959

National Academies of Sciences, Engineering and Medicine (2020). *Social Isolation and Loneliness in Older Adults: Opportunities for the Health Care System*. Washington, DC: The National Academies Press.

Podgorelec, S. & Klempić, S. (2007). Starenje i neformalna skrb o starim osobama u Hrvatskoj. *Migracijske i etničke teme*, 23(1–2), 111–134.

Podgorelec, S. & Klempić Bogadi, S. (2013). *Gradovi potpili škoje – promjene u malim otočnim zajednicama*. Zagreb: IMIN.

United Nation (2020). Policy Brief: The Impact of COVID-19 on older persons, May 2020, https://unsdg.un.org/sites/default/files/2020-05/Policy-Brief-The-Impact-of-COVID-19-on-Older-Persons.pdf

Wu, B. (2020). Social isolation and loneliness among older adults in the context of COVID-19: a global challenge. *Global Health Research and Policy*, 5, 27.

World Health Organization (2015). *A Manual for Estimating Disease Burden Associated with Seasonal Influenza*, https://apps.who.int/iris/bitstream/handle/10665/178801/ 9789241549301_eng.pdf;jsessionid=A9917E2124ED9DAE2F9549081AC41F41?sequence=1

Yu, R. P., Mccammon, R. J., Ellison, N. B. & Langa, K. M. (2016). The relationships that matter: Social network site use and social wellbeing among older adults in the United States of America. *Ageing & Society*, 36(9), 1826–1852.

Сања Клемпић Богади

ЖИВОТ СТАРИЈИХ У ХРВАТСКОЈ ЗА ВРЕМЕ ПАНДЕМИЈЕ БОЛЕСТИ КОВИД-19

Р е з и м е

За разлику од многих европских земаља које су увеле врло ригорозан карантин за старије, Хрватска ни за време првог а ни другог таласа пандемије није увела ригорозније епидемиолошке мере за старије особе које живе у сопственом дому него за општу популацију. Међутим, захтев да се „остане код куће“ и физичко дистанцирање значајно су променили свакодневни живот свих старијих грађана. Истовремено, у оба таласа су биле на снази веома ригорозне мере за старије штићенике који живе у старачким домовима. Циљ овог рада је да се анализирају разлике у начину живота старих лица у сопственом дому и у дому за стара и немоћна лица с обзиром на епидемиолошке мере које су спроведене током прве године пандемије ковида-19. Наратив о старијима анализиран је и кроз главну поруку медијске кампање Министарства рада, пензијског система, породице и социјалне политике о сузбијању ширења вируса корона међу старијом популацијом „Одговорност нас зближава“. Кроз службени наратив о бризи, заштити и сигурности старијих особа у првој години пандемије ковида-19, старији грађани у Хрватској били су у великој мери искључени из друштвеног живота.

Кључне речи: ковид-19, старији становници, Хрватска

Sanja Klempić Bogadi

OLDER PEOPLE’S LIVES IN CROATIA DURING THE COVID-19 PANDEMIC

S u m m a r y

Unlike numerous European countries, Croatia introduced epidemiological measures during the first and second waves of the disease that were no more rigorous for the elderly living in their own homes than for the general population. However, the urge to stay at home and maintain physical distancing significantly altered the daily lives of all senior citizens. At the same time, very strict measures were introduced for older residents living in nursing homes during both waves. This paper aims to analyse the differences between the lifestyles of the elderly living in their own homes and those accommodated in nursing homes in the context of the

epidemiological measures implemented during the first year of the pandemic, as well as to analyse the narrative about the elderly through the main slogan of the media campaign of the Ministry of Labour, Pension System, Family and Social Policy for combating the spread of coronavirus among the elderly population: "*Responsibility brings us closer*". As a part of the official narrative on the care, protection, and safety of the elderly during the COVID-19 pandemic, older citizens in Croatia were considerably excluded from social life.

Keywords: COVID-19, older population, Croatia

RAD CENTARA ZA SOCIJALNI RAD U VREME PANDEMIJE KOVIDA-19 U SLOVENIJI

VESNA LESKOŠEK,[1] NINA MEŠL,[2] TADEJA KODELE,[3]
MIROSLAV BUDIMIR,[4] TAMARA RAPE ŽIBERNA[5]

A p s t r a k t. – Pandemija kovida-19 promenila je svakodnevni život ljudi i istovremeno je uticala na rad socijalnih službi koji se skoro obustavio zbog vladinih mera za suzbijanje prenosa bolesti, iako su potrebe korisnika usluga centara porasle. Rezultati istraživanja o postupanju centara za socijalni rad, kao centralnih službi socijalne zaštite u Sloveniji, pokazuju da su centri za socijalni rad u velikoj meri zavisili od državnih mera koje nisu bile prilagođene specifičnostima njihovog rada: prvenstveno cilju ublažavanja socijalnih problema ljudi. Ti problemi su nastali kao posledica pandemije, ali su generisani i merama vlade, koje su u Sloveniji bile stroge i zasnovane na sprečavanju kontakta između ljudi i sve većoj društvenoj izolaciji. Problemi su se produbljivali i zato što socijalne službe nisu bile adekvatno opremljene da pronađu inovativna rešenja za nevolje ljudi. Primer pandemije je pokazao da je na krizne situacije neophodno reagovati koordiniranim delovanjem na makro, mezo i mikro nivou. Na državnom nivou postoji potreba podizanja svesti o tome da krize uvek utiču na celokupni društveni život, zbog čega je potrebno planirati pozitivne mere koje održavaju nivo pristojnog života ljudi, a ne samo represivne zabrane i ograničenja koja dovode do kršenja ljudskih prava. U tom zadatku, centri za socijalni rad igraju važnu ulogu na mikro nivou, pošto mogu održavati i unapređivati solidarnost i ponuditi inovativna rešenja za delovanje zajednice.

Ključne reči: centri za socijalni rad, organizacija rada, ograničenje kontakata sa korisnicama, represivne mere, profesionalna autonomija, inovativni načini rada

[1] Fakultet za socijalni rad, Univerziteta u Ljubljani, imejl: vesna.leskosek@fsd.uni-lj.si
[2] Fakultet za socijalni rad, Univerziteta u Ljubljani, imejl: nina.mesl@fsd.uni-lj.si
[3] Fakultet za socijalni rad, Univerziteta u Ljubljani, imejl: Tadeja.kodele@fsd.uni-lj.si
[4] Fakultet za socijalni rad, Univerziteta u Ljubljani, imejl: miroslav.budimir@fsd.uni-lj.si
[5] Fakultet za socijalni rad, Univerziteta u Ljubljani, imejl: Tamara.RapeZiberna@fsd.uni-lj.si

1. UVOD

Pandemija kovida-19 promenila je svakodnevni život ljudi i istovremeno je uticala na rad socijalnih radnika suočivši ih sa izazovima koje nisu mogli da predvide. Pandemija je uticala na zdravlje i socioekonomske prilike ljudi, pogoršala je njihove psihosocijalne probleme i zahtevala je aktivnu ulogu socijalnih radnika na više nivoa: ne samo u direktnom kontaktu sa korisnicima usluga (Amadasun, 2020; Walter-McCabe, 2020), već i u rešavanju socijalnih problema nejednakosti na strukturnom nivou (Huston i Mullan-Jensen, 2011). Taj nivo takođe je predstavljao kontekst u kome se pandemija dogodila. U velikom broju naučnih rasprava naglašeno je da se poslednjih decenija ovaj kontekst menja pod uticajem globalnog neoliberalnog ekonomskog modela, što je izazvalo velike promene u sistemu socijalne zaštite širom sveta, ali i uticalo na praksu socijalnog rada (Jordan, 2001; Hare, 2004; Lorenz, 2005; Hislop, 2018; Trappenburg i dr., 2020; Zilberstein, 2021). To je dovelo do duge, kritičke rasprave o ulozi socijalnog rada u okviru promenjenih društvenih, političkih, ekonomskih i ekoloških okolnosti (Jordan, 2001; Ferguson, 2004; Lorenz, 2005; McKendrick i Vebb, 2014; Hyslop, 2018; McGregor, 2019). Uobičajena kritika razvoja socijalnog rada tokom poslednjih decenija je depolitizacija, što znači odvajanje od borbe za društvene promene i socijalnu pravdu (Reisch i Jani, 2012; Krumer-Nevo, 2017; Gupta i dr., 2018).

To je posebno značajno, zato što je socijalni rad usko povezan sa ljudskim pravima. Međunarodna federacija socijalnih radnika definiše socijalni rad kao akademsku disciplinu i praksu koja postupa u skladu sa principima socijalne pravde, ljudskih prava, kolektivne odgovornosti i poštovanja različitosti (IFSW, 2014). Poslednjih decenija o tome je objavljeno nekoliko naučnih monografija (up. Ife, Soldatić i Briskamn, 2022; Berthold, 2015; Mapp, 2014; Lundy, 2011; Reichert, 2007) koje kritički ispituju globalne procese pooštravanja pristupa ljudi pravima u ime slobode tržišta koja se promovišu kao uslov ekonomskog rasta i blagostanja svih ljudi. Posledice ove ideologije su snažna očekivanja da će socijalni rad pre svega kontrolisati ljude i usloviti pristup socijalnim pravima, i da će, kako kaže Nikos Kurakanis (2021), prvenstveno zahtevati od ljudi odgovornost za svoj opstanak, što uključuje odustajanje od ostvarivanja socijalnih prava. Socijalni rad je oduvek imao dvostruki ili čak trostruki mandat (Staub-Bernasconi, 2016), pošto mora da zadovolji, s jedne strane, očekivanja ljudi koji su zbog teškoća i socijalnih problema korisnici usluga socijalnog rada, i s druge strane, često suprotstavljena očekivanja i interese države. Sadašnje vreme produbljuje ovaj konflikt zbog drastičnog smanjenja državnih budžeta za socijalnu zaštitu i posledičnih promena u državi blagostanja, koja se sve više pretvara u investicionu i aktivacionu državu (Kourakanis, 2016). U takvom okruženju, socijalni rad se suočava sa novim izazovima zastupanja ljudskih prava i insistiranja na predstavljanju ljudi na društvenoj margini, i istovremenog rada u sve birokratizovanijem i kontrolisanijem okruženju, što je došlo do izražaja i tokom pandemije kovida-19.

U kriznim situacijama socijalni radnici igraju važnu ulogu pošto se svakodnevni život ljudi drastično menja, a potrebe za nekom vrstom pomoći i podrške rastu jer se životni uslovi pogoršavaju (Lombard i Viviers, 2020). Istraživanja o socijalnom radu tokom pandemije kovida-19 (Dominelli i dr., 2020; Harrikari i dr. 2021) pokazuju da je iznenadni udar virusa uticao na praksu i kontekst socijalnog rada, dovodeći u pitanje angažovanje socijalnih radnika na svim nivoima, kako u konkretnom radu sa ljudima tako i na makro nivou oblikovanja mera i politika vezanih za suzbijanje negativnih uticaja pandemije. Prioritet su imale zdravstvene mere za sprečavanje širenja virusa, za održavanje ekonomije i sprečavanje porasta nezaposlenosti (Harrikari i dr., 2021).

Da bismo razumeli kako su socijalni radnici u Sloveniji reagovali na povećanu potrebu za uslugama u ovoj jedinstvenoj situaciji, sproveli smo istraživanje „Socijalni rad tokom pandemije kovida-19 u Sloveniji". Analiza je postavljena u okviru mikro, mezo i makro praksi, uz svest o međusobnoj isprepletanosti sva tri nivoa (Hare, 2004: Kodele i dr., 2023) budući da se profesionalno ponašanje nalazi u određenom strukturnom okviru koji utiče na to šta socijalni radnici rade i kako to rade (Harrikari i Rauhala, 2019). Postavili smo dva glavna istraživačka pitanja: (1) Kako su se centri za socijalni rad organizovali u odgovoru na mere vlade i kakve su svakodnevne prakse formirali? (2) Koji odgovori i prilagođavanja su najbolje odgovorili na potrebe ljudi?

2. KONTEKST

Socijalni rad je igrao aktivnu ulogu u slovenačkom društvu 1970-ih i 1980-ih godina kada su se socijalni radnici bavili relevantnim društvenim temama (deinstitucionalizacija nasilje nad ženama i decom, siromaštvo) i promovisali nove pristupe i načine rada sa ljudima orijentisanim na socijalnu akciju (socijalni rad u zajednici, društvene akcije, uključivanje u društvena kretanja). Međutim, od 1990-ih godina beležimo postepeni pad društveno angažovanog socijalnog rada. Postoji obimna i relevantna međunarodna literatura koja to pitanje kontekstualizuje u okviru globalne promene paradigme ka neoliberalizaciji i individualizaciji odgovornosti, što ukazuje na postepenu depolitizaciju socijalnog rada (Jordan, 2001; Reisch i Jani, 2012; Mattocks, 2018). Osnovna pretpostavka tih promena je da „ne postoji alternativa tržištu", što je suštinski element zdravorazumskog razumevanja mnogih ljudi, uključujući i one koji se bave socijalnim radom (Ferguson, 2004).

Neoliberalizacija socijalne politike u Sloveniji počela je 2005. godine, kada je država usvojila niz strukturnih reformi. Program reformi uspostavljen je kao deo otvorene metode koordinacije koju sprovodi Evropska komisija u oblastima koje nisu regulisane na evropskom nivou, a njihov cilj bio je da sprovedu Lisabonsku strategiju ekonomskog rasta i pune zaposlenosti. Jedan od glavnih koncepata u oblasti socijalne politike bila je „modernizacija" socijalne države. Slovenački program reformi uveo je radikalne promene u socijalnoj državi. Reformski dokumenti uglavnom su se fokusirali na tri zadatka: stvaranje jedne ulazne tačke za sve zahteve za socijalna dava-

nja, zajedničku bazu podataka o socijalnim transferima i uspostavljanje pravednijeg i transparentnijeg sistema socijalnih davanja. Neophodnost tih promena zasnovana je na dominantnom uverenju da su korisnici novčane socijalne pomoći pasivni i da im nedostaje inicijativa i motivacija, te da neopravdano traže finansijsku socijalnu pomoć i iskorišćavaju sistem (Leskošek, Dragoš, 2014). Rezultat je bio promena zakonodavstva u oblasti socijalne zaštite i reforma centara za socijalni rad (u daljem tekstu CSR) u smeru veće kontrole i uslovljavanja dostupnosti usluga i novčanih naknada.

Centri za socijalni rad su glavne organizacije u oblasti socijalne zaštite. Njihov cilj je sprečavanje i rešavanje različitih socijalnih problema, teškoća i izazova pojedinaca, porodica i različitih grupa ljudi (Kuzmanič Korva i dr., 2004, 20). Država je odgovorna za osnivanje CSR-a, obezbeđenje njihovog finansiranja i određivanje normativnog okvira i socijalne politike. Centri za socijalni rad su teritorijalno organizovani u 16 regionalnih centara sa jedinicama, kojih je ukupno 63. Broj zaposlenih stručnih radnika (ne računajući administraciju) u 2021. godini bio je 1.198 za populaciju od 2.100.000 ljudi (Udruženje centara za socijalni rad, imejl autoru, 8. jun 2022). Zaposleni stručni radnici u CSR su socijalni radnici (oko 60% svih zaposlenih), pravnici, psiholozi, pedagozi, gerontolozi, teolozi, sociolozi, i pripadnici drugih profesija (Mešl i dr., 2022).

Ministarstvo za rad, porodicu, socijalna pitanja i jednake mogućnosti (u daljem tekstu MRPSP) 2018. godine reformisalo je CSR uvođenjem novog javnog menadžmenta (u daljem tekstu NJM), koji se sprovodi u različitim stepenima u većini zemalja Evropske unije (Hammerschmid i dr., 2019). Različiti istraživački izveštaji pokazuju da NJM povećava birokratiju i smanjuje kontakte sa korisnicima usluga svodeći ih na kratke sastanke usmerene na uske probleme (Harlow i dr., 2012; Healy, 2009; Hefernan, 2006), što takođe važi za Sloveniju. Nakon uvođenja NJM-a, mogućnosti aktivnog i bliskog angažovanja socijalnih radnika u radu sa korisnicima usluga smanjene su zbog velikog obima posla, ozbiljnog manjka stručnih radnika i intenzivnog procesa birokratizacije i specijalizacije (Rihter, 2016). Ministarstvo je uvelo piramidalnu strukturu donošenja odluka unutar CSR, sistem kontrole rada i racionalizaciju administrativnih procesa. Zaposleni u CSR su državni službenici od kojih se očekuje da prate ove promene i da preuzmu uloge kontrole ili nadzora. Usledile su oštre kritike od strane socijalnih radnika koji su istakli negativne posledice, kao što su ograničenje profesionalne autonomije, povećana kontrola, još veći obim posla i smanjene mogućnosti direktnog rada sa ljudima (Rape Žiberna i dr., 2020).

Reforma je počela da se sprovodi dve godine pre izbijanja pandemije i još uvek nije završena, što znači da se CSR i dalje bave sopstvenim strukturnim slabostima, što je uticalo na njihove sposobnosti brzog i fleksibilnog prilagođavanja novoj realnosti, uključujući mere protiv širenja pandemije. Sve mere protiv širenja pandemije koje je doneo Nacionalni institut za javno zdravlje (NIJZ), zadužen za koordinaciju mera zdravstvene zaštite za celokupno stanovništvo, odnosile su se i na socijalne službe. Vlada je 13. marta 2020. godine izdala posebna uputstva za socijalne i zdravstvene ustanove (MRPSP, 2020):

- Zabranjene su posete u domovima za stare i bolnicama (čak i u slučaju umiranja rođaka);
- U ostalim službenim prostorima bila je na snazi stroga distanca, lični kontakt nije bio dozvoljen, obavezna je bila udaljenost od 1,5 m između dve osobe i upotreba lične zaštitne opreme;
- Centrima za socijalni rad je savetovano da ograniče kontakte sa korisnicima na hitne slučajeve, i da kontakte ostvaruju prvenstveno telefonom ili računarom. Kućne posete bile su ograničene na hitne slučajeve.

U martu 2020. godine, MRPSP (2020a) je izdalo smernice za zaštitu korisnika, članova osoblja i volontera:

- Ograničenje ličnih kontakata u centrima za socijalni rad. Izuzetak su vanredne situacije (zaštita dece utvrđena Porodičnim zakonom, nasilje u porodici). Socijalnim službama se savetuje da rade preko digitalnih alata (imejl, računar, telefon).
- Prijem u krizne centre i kontakti između roditelja i dece pod nadzorom (u slučajevima postojanja mera ograničenja u kontaktima između roditelja i deteta). Krizni centri nisu zatvarani ali su morali da poštuju pravila NIJZ. U slučajevima novih prijema, morali su da postupaju po pravilima, što se uglavnom odnosilo na 14-dnevni karantin. Kontakti pod nadzorom nisu savetovani jer su fizički kontakti bili ograničeni za ljude koji ne žive u istoj jedinici.
- Zatvoreni su domovi za smeštaj i dnevni boravak dece i odraslih sa smetnjama u učenju, ali sa izuzetkom u slučajevima kada se ne može obezbediti druga nega.
- Dnevni centri za različite grupe (starije osobe, osobe sa mentalnim problemima, decu i omladinu) su zatvoreni, ali je osoblje moralo da bude dostupno za vanredne situacije, kako bi korisnici mogli da ih pozovu ili da im pošalju imejlove.
- Isto je važilo za savetodavne i terapijske usluge i programe.
- Rezidencijalni programi ostali su otvoreni do prvog slučaja zaraze korona virusom. Morali su da poštuju uputstva NIJZ, a pri novim prijemima morali su da poštuju pravila o karantinu.
- Zatvoreni su dnevni centri za beskućnike. Umesto toga, savetovan je rad na ulici za snabdevanje beskućnika hranom.
- Svi ostali socijalni programi bili su zatvoreni i počeli su sa radom putem onlajn ili telefonske komunikacije.

Šire mere koje su takođe uticale na rad socijalnih radnika uključivale su zabranu javnog prevoza, ograničenja mobilnosti između gradova, i ograničeno kretanje starijih ljudi. To je kontekst u kojem smo sproveli istraživanje.

3. METODOLOGIJA ISTRAŽIVANJA

Istraživanje „Socijalni rad tokom pandemije kovida-19 u Sloveniji" sprovedeno je u decembru 2021. godine i obuhvatilo je periode prvog talasa (od 12. marta do kraja maja 2020. godine) i drugog talasa pandemije (od sredine oktobra do kraja februara 2021). Korišćene su mešovite metode prikupljanja podataka koje se sastoje od intervjua, dnevnika i onlajn ankete. Ovo poglavlje predstavlja rezultate onlajn ankete o radu zaposlenih u CSR tokom prvog i drugog talasa pandemije. Pošto ne postoji lista zaposlenih u CSR, korišćen je prigodni uzorak.

Pozivi za učešće u anketi poslati su na 796 adresa prikupljenih sa veb-sajtova centara za socijalni rad, kao i na glavne institucionalne imejl adrese. Upitnik se sastojao od 18 pitanja, od kojih je 13 bilo obaveznih i 5 izbornih; 4 pitanja bila su otvorena. Učesnicima smo postavili pitanja o organizaciji rada u oba talasa, o izboru između direktnog rada sa korisnicima usluga i rada na daljinu, o tome koliko su socijalni radnici mogli da utiču na ove izbore, kako su uspostavljali kontakte sa korisnicima usluga, i o korišćenju digitalnih alata u ovim kontaktima. U otvorenim pitanjima od učesnika je traženo da komentarišu organizaciju rada, kontakte sa korisnicima usluga, korišćenje IKT-a i opšte zadovoljstvo organizacijom.

Anketa je bila dostupna onlajn od 7. do 21. decembra 2020. Ukupno 294 osobe su validno popunile upitnik, od kojih su 242 socijalni radnici. Podaci su analizirani korišćenjem računarskog programa 1ka, koji omogućava delimičnu obradu podataka, uz dopunsku upotrebu Excel i SPSS programa. Otvoreni odgovori analizirani su korišćenjem softvera za kvalitativnu analizu podataka MAXQDA.

4. REZULTATI

4.1. *Organizacija rada i kontakti sa korisnicima usluga centara za socijalni rad*

U oba talasa, približno polovina ispitanika radila je na uobičajen način, dok su ostali kombinovali rad na daljinu sa radom na radnom mestu. To je dovelo do veoma različitih načina rada, najčešće do kombinacija rada na daljinu sa radom na radnom mestu i dežurstvima. Manji procenat je bio na bolovanju ili je uzeo godišnji odmor, što je delimično bio odgovor na to što u nekim centrima za socijalni rad zaposlenima nije bilo dozvoljeno da rade od kuće. Podaci prikazani na grafikonu 1 pokazuju da se vremenom povećavala mogućnost fleksibilne organizacije rada i kombinovanja različitih oblika rada. U prvom talasu, 30% osoblja kombinovalo je rad u kancelariji i rad od kuće, što je poraslo na 48% u drugom talasu; 14% osoblja radilo je samo od kuće u prvom talasu, da bi njihov procenat porastao na 23% u drugom talasu.

Grafikon 1. Oblik rada u procentima (moguće je bilo dati više odgovora)

Izbor u okviru fleksibilne organizacije rada povećao je zadovoljstvo organizacijom sa 3,46 na 3,65 (na skali od 5 tačaka obe standardne devijacije su 1,1). Razlozi za veće zadovoljstvo u drugom talasu bili su višestruki. U otvorenim odgovorima ispitanici su naveli vreme koje imaju da nadoknade administraciju, kompletiranje elektronskih baza podataka, uređivanje spiskova i pisanje izveštaja. Takođe je bilo važno to što su se povećali izbori u okviru fleksibilne organizacije rada, posebno izbor rada od kuće.

Grafikon 2. Ograničenje kontakata sa korisnicima u procentima

Kao što je istaknuto, kontakti stručnih radnika CSR i korisnika usluga bili su dozvoljeni samo u hitnim slučajevima. Na grafikonu 2 možemo videti da je skoro 20% socijalnih radnika u prvom talasu imalo kontakte sa korisnicima usluga, uprkos zabrani kontakta, i taj procenat je porastao u drugom talasu. Skoro 10% ispitanika

nije radilo u prvom talasu, a u drugom njih 6,4%. Deo ovog procenta poklapa se sa zabranom kontakta i zatvaranjem centara, a deo sa činjenicom da su se deca školovala od kuće zbog zatvaranja škola; razlozi odsutnosti s posla takođe su bili briga za starije ili bolesne članove porodice, ili strah od zaraze.

Razlike nastaju zbog činjenice da definicija hitnog slučaja nije bila jasna, što je dovelo do različitih i kontradiktornih praksi ne samo između centara za socijalni rad, već i unutar određenog centra za socijalni rad. Neki CSR definisali su hitne slučajeve na veoma širok način i prihvatali su što veći broj korisnika usluga, dok su drugi dozvoljavali kontakte samo izuzetno. Shodno tome, socijalni radnici su na nekim mestima imali relativno kontinuirane lične kontakte, dok ih na drugim uopšte nisu imali. To je bilo posebno značajno u prvom talasu pandemije, dok se u drugom talasu obim kontakata povećao. U otvorenim pitanjima ispitanici su naveli:

> *Nismo dobili detaljna uputstva o tome koji su hitni slučajevi u kojima su kontakti dozvoljeni. Bili smo prepušteni sopstvenoj kreativnosti i svaka jedinica CSR-a je pronašla svoj način da se nosi sa situacijom. […] Rad je zavisio od toga kako su pojedini socijalni radnici tumačili uputstva – neki od njih nisu radili ništa, jer su kontakti bili zabranjeni, a neki su radili sve, naprežući se do krajnjih granica (U 100).*
> *Oni [vlada, primećuju autori] treba da razmisle o alternativnim načinima kontakta sa korisnicima usluga. […] Previše je propisa o tome kako sprečiti te kontakte , a nema dovoljno podrške kako bi se ostvarili kontakti . […] Treba imati u vidu da je ekonomska kriza [2009–2015, napominju autori] promenila populaciju koja koristi naše usluge. Oni nisu isti kao prethodnih godina, njihovi problemi su mnogo složeniji i teže rešivi. Nije moguće pomoći im jednim kontaktom (U 26).*

Druga stvar u vezi s tim je pitanje bezbednosti. U prvom talasu, zaštitna oprema za kućne posete ozbiljno je nedostajala. Znatan broj centara za socijalni rad je zaključao vrata i angažovao obezbeđenje, dok su čuvari odlučivali o tome ko može da uđe u prostorije centra, što je izazvalo brojne komplikacije i neprijatne situacije kada su korisnici usluga ostajali ispred zatvorenih vrata. Dolazili su u CSR u nadi da će biti shvaćeni, ali im nije bilo dozvoljeno da uđu u prostorije, što je povećalo nepoverenje.

> *[…] U drugom talasu opet smo bili nespremni sve vreme, čak i najočajnijim korisnicima usluga obezbeđenje na vratima govori da zakažu termin i pokazuje tri broja telefona na vratima, prateći ih. Retko ko je ulazio u prostorije. Očajna situacija! (U 97).*

Paradoksalno je to što čuvari nisu nadzirali samo korisnike usluga, već i socijalne radnike koji su mogli da imaju kontakt samo sa korisnicima usluga koji su uspeli da uđu u prostorije.

Podaci su pokazali da su zbog ograničenja ličnih kontakata socijalni radnici morali da pronađu nove pristupe u rešavanju problema ljudi. Kao što smo istakli, problemi su se povećali i promenili tokom pandemije, zahtevajući brze odgovore. Pored održavanja kontakata sa ljudima sa kojima su socijalni radnici dugo radili i pre pandemije, pojavili su se novi korisnici čiji problemi su bili rezultat mera: na primer, stari ljudi koji su bili izolovani, ljudi koji su morali da školuju svoju decu kod kuće,

ili ljudi koji su brinuli o izdržavanim članovima porodice i koji nisu mogli da koordiniraju negovanje između članova porodice zbog ograničenja kretanja. Među najakutnijim problemima bio je porast konflikta u porodicama, o čemu je govorilo 46% ispitanika. To ne uključuje nasilje u porodici, koje je takođe bilo u porastu, ali se smatralo hitnim slučajem, pa je u tim slučajevima bio dozvoljen lični kontakt uz korišćenje zaštitne opreme.

32% ispitanika je pružilo podršku starim ljudima kojima je podrška bila potrebna zbog izolacije. Ta pomoć je podrazumevala sve: organizaciju obroka, hitan prevoz, posete lekaru, i slično. Njih 27% pomoglo je porodicama u organizovanju brige o starima, pošto su u toj aktivnosti nastali problemi zbog ograničenja kretanja, što je onemogućavalo prevoz između opština. Problem su bile infekcije i strah članova rodbine od zaraze starih ljudi koji su bili podložniji posledicama korona virusa.

Te promene su imale veliki uticaj na korisnike usluga CSR, pošto su se njihove potrebe povećale i promenile. Naše istraživanje je pokazalo da su ljudi uglavnom imali puno razumevanja za promene u načinu rada CSR, prihvatajući drugačiji način rada od ličnog kontakta. Međutim, istovremeno su očekivali da će se njihovi problemi i teškoće rezumeti i rešiti. Očekivalo se da će institucije pronaći odgovarajuće načine rada i pružanja pomoći, ali istraživanje je pokazalo da se to desilo samo delimično pošto mere nisu bile prilagođene svrsi delovanja centara za socijalni rad. U takvoj situaciji mnogi ljudi su ostali bez stručne podrške, što je doprinelo produbljivanju nevolja, ali i povećanju problema. Iznad svega, povećana je socijalna distanca između korisnika usluga i CSR. Kada su se problemi ljudi produbili, oni su počeli odlučnije da traže pomoć, dolazili su i do centara za socijalni rad, ali su tamo naišli na zaključana vrata i obezbeđenje, što je izazvalo nepoverenje. Produbljeno je opšte nepoverenje u rad socijalnih službi i osećaj da su ljudi ostavljeni sami sa svojim problemima.

4.2. *Rad na daljinu i upotreba IKT*

Socijalni radnici su odgovarali na pitanja o načinu kontakta sa korisnicima usluga tokom pandemije (Grafikon 3). Važno je napomenuti da kontakti na daljinu po mišljenju socijalnih radnika nisu pogodni, jer takav odnos nije ličan i poverljiv. Uspostavljanje ličnog kontakta je osnovni metod rada koji omogućava otvoren i uvažavajući odnos. Međutim, stručni radnici su vremenom shvatili da je kontakt na daljinu bolji nego nikakav kontakt. Podaci pokazuju da se broj direktnih kontakata sa CSR tokom prvog talasa pandemije drastično smanjio, i da su direktni kontakti zamenjeni telefonskim pozivima. Najčešći način kontakta bio je telefonskim putem, a njegov procenat je ostao isti tokom prvog i drugog talasa.

Slovenački socijalni radnici uočili su mnoge izazove u korišćenju IKT, koji se odnose na lošu dostupnost IKT na radnim mestima (Grafikon 4). Iako praktično svi stručni radnici imaju kompjuter, pošto je potrebno redovno i detaljno popunjavati baze podataka, kompjuteri su uglavnom stacionarni i bez kamera. Iako je vlada zabranila

Grafikon 3. Promena oblika kontakta sa korisnicima usluga tokom prvog i drugog talasa pandemije (u procentima)

direktan kontakt sa korisnicima, ona nije na vreme obezbedila softver za kontakt na daljinu (na primer, Skype, Zoom ili Teams). Jedan od većih problema nastajao je u slučaju rada od kuće. Pošto se stacionarni računari nisu mogli preneti, nedostajala je tehnička podrška kod kuće. Postavilo se pitanje pokrivanja troškova nastalih u radu od kuće. Socijalni radnici su koristili sopstvene telefone, pošto uglavnom nemaju službene pametne telefone, a čak je i vaj-faj veza koju su koristili bila privatna. S tim u vezi, pojavila su se pitanja o bezbednosnim podešavanjima i zaštiti ličnih podataka prilikom rada od kuće. Zaštita ličnih podataka korisnika usluga je ključna za njihovo poverenje i bezbednost. Socijalni radnici imaju pristup osetljivim ličnim podacima koji, ukoliko se otkriju i postanu javno dostupni, mogu pogoditi ne samu tu osobu već takođe druge ljude u korisnikovom ličnom okruženju. Zaštita ličnih podataka je regulisana posebnim zakonskim aktima koji se očigledno nisu poštovali tokom pandemije.

Grafikon 4. Prepreke u onlajn radu (u procentima)

Ispitanici u anketi istakli su još jednu dilemu, a to je otkrivanje ličnih brojeva telefona koje ne žele da dele sa korisnicima, kada nisu imali službene telefone. Zbog fleksibilnosti organizovanja rada tokom pandemije (rad od kuće, godišnji odmor, hibridni rad), ispitanici su službene pozive preusmeravali na lične telefone. Neki ispitanici smatraju da je potrebno čuvati privatnost i odvojiti je od službenog rada, ali o tome imaju različita mišljenja. Drugi nemaju rezerve u vezi s tim; naprotiv, čak i u redovnoj situaciji daju lične brojeve telefona korisnicima ako je situacija teška a ljudima je potrebna velika podrška.

Drugo pitanje je bila neophodnost timskog rada i komunikacije između stručnih radnika. Slaba IKT infrastruktura bila je prepreka bliskoj saradnji koja je bila potrebna u kritičnom periodu tokom prvog talasa pandemije. Ali ostvarena su velika poboljšanja tokom trajanja pandemije. Koordinacija između stručnih radnika bila je ključna, jer su oblici rada bili raznovrsni i ukršteni sa ličnim životom, pošto su mnogi imali decu koja su se školovala kod kuće. Kako je pandemija odmicala, mnogi stručni radnici bili su zaraženi ili su imali drugih problema. Na radnom mestu mogao je biti samo određeni broj zaposlenih. Pošto su oni koji su bili na radnom mestu preuzimali posao drugih, morali su da obaveštavaju i koordiniraju druge stručne radnike u hodu, jer u suprotnom ne bi mogli da pruže adekvatnu podršku korisnicima. Za sve to je potrebna efikasna IKT oprema, mogućnost video konferencija, i drugi softver. U vezi s tim, nije prikladno previše kritikovati, pošto je jasno da je pandemija izbila nenajavljeno i silovito. Međutim, treba naglasiti da se tek u to vreme uočio nedostatak dobre opreme.

Još jedan problem je sposobnost uspostavljanja ili održavanja kontakta od strane korisnika usluga koji nemaju adekvatnu opremu ili ne znaju kako da je koriste, što se posebno odnosi na starije ili siromašne ljude. Tu su se pojavile nove društvene nejednakosti, koje proishode iz sve digitalizovanije javne uprave. Mlađe i bolje obrazovane generacije mnogo lakše ovladavaju i rukuju informaciono-komunikacionim tehnologijama, što doprinosi povećanju jaza između starijih i siromašnijih ljudi i drugih demografskih grupa. Tome doprinosi i opšta digitalizacija javnih usluga (na primer, uvođenje e-zdravstva, e-uprave i e-psihosocijalnog savetovanja itd.), koje su uglavnom rezultat smanjenja troškova javnog sektora i uvođenja tržišnih odnosa u ovim delatnostima. Pandemija je pokazala da se ove mere oslanjaju prvenstveno na privatne resurse zaposlenih, i da se na taj način troškovi prenose sa organizacija na pojedince. Posledice su najvidljivije u smanjenju obima usluga za korisnike.

4.3. *Procena glavnih problema nastalih u vreme pandemije*

Ispitanicima je postavljeno dodatno otvoreno pitanje da iznesu svoje mišljenje o glavnim problemima koji su bili posledica pandemije. Zanimljivo je da je najveći deo odgovora govorio o problemima koji su bili prisutni pre pandemije, ali su se u vreme pandemije pojačali ili su postali vidljivi. Odgovori su pokazali velike razlike između onih CSR koji su bili otvoreni sve vreme i onih u kojima je rad bio ograničen

ili su čak bili zatvoreni neko vreme. Najčešće izložene teme mogu se svrstati u četiri tematske grupe.

Prva se tiče posledica reorganizacije, o kojima smo već govorili. Ispitanici su pisali o povećanoj birokratiji koja ih udaljava od rada sa ljudima, o sve manje vremena za lične kontakte sa korisnicima i intenzivnijem radu kada su u pitanju složene korisničke situacije. Pisali su o nedovoljnom broju zaposlenih koji rade sve više, sve površnije i sve otuđenije od ljudi. Sve to se pogoršalo tokom pandemije, kada su kontakti prekinuti. Ovde su ispitanici ukazali i na hijerarhiju koja je uspostavljena i koja doprinosi većem haosu, ali ne i većoj efikasnosti. Pre nego što uputstva dođu sa vrha do dna, kroz sve međuinstance, situacija na terenu je već postala veoma komplikovana.

> *[…] Međutim, muče nas drugi problemi (na primer, birokratizacija, nedostatak ličnog kontakta, odnosa, vremena) koji nemaju mnogo veze sa odgovorom na korona virus. […] Angažovano je i obezbeđenje, što po mom mišljenju pokazuje da postoji nedostatak kontakta i odnosa između socijalnih radnika i korisnika. (U 46)*
> *Previše birokratski pristup prikupljanja podataka, kao da se ovo dešava nekom drugom... naša uloga bi trebalo da bude na terenu, bliže ljudima, ali u stvarnosti smo zatvoreni iza zidova i opterećeni unošenjem podataka u Krpana [kompjuterski program za beleženje rada, op. autora] koji često ne funkcioniše i koči brzinu i dinamiku rada (namenjen je samo kontroli nad nama). Postali smo sami sebi svrha, sve ostalo (korisnici, deca...) je od sekundarnog značaja. Zvuči kao očaj. Ali nikoga nije briga. Najmanje politiku koja nas je dovela tu gde jesmo! (U 95)*

Druga tematska grupa povezana je sa prvom, a odnosi se na to da se priroda CSR menja, postaje sve više multidisciplinarna, ali tako da zaposleni moraju da ovladaju sve većom količinom znanja i veština iz oblasti prava, zdravstva, psihologije i drugih struka, jer se posao sve više svodi na administrativne procedure, dok se društveni problemi shvataju ili kao pravni problemi ili kao rezultati ličnih patologija. Rezultat je prezaposlenost i sagorevanje, pojava mentalnih problema kod zaposlenih, duga odsustva zbog bolovanja, što sve preopterećuje preostale zaposlene. Tokom pandemije, tom rezultatu je doprineo smanjen broj zaposlenih na radnom mestu. Zatvaranje je takođe dovelo do značajnog povećanja obima posla nakon što su CSR ponovo otvoreni.

> *Najveći problem je prezaposlenost, nedostatak kadrova i nedostatak brige menadžmenta za ozbiljne probleme zaposlenih. (U 182)*
> *Za vreme pandemije ne radi se na sagorevanju, stresu (onih koji imaju posao i onih koji ga nemaju), preopterećenosti, dok centri zapošljavaju jednu osobu za veliki obim posla, a sama ustanova proizvodi sagorenu osobu. (U 26)*

Treća tematska grupa odnosi se na neangažovanost socijalnih radnika i nepolitičnost u pogledu javnog zastupanja interesa korisnika kako na nacionalnom tako i na lokalnom nivou. Mnogi odgovori ukazuju na marginalizaciju CSR, u smislu da ih niko ne predstavlja u javnosti, da nisu uključeni u organe odlučivanja, da nisu bili

uključeni na lokalnom nivou u civilnu zaštitu koja je odlučivala o organizaciji pomoći. Neki ispitanici smatraju da bi CSR trebalo da predstavlja nadležno ministarstvo, drugi da Fakultet za socijalni rad treba da stane u njihovu odbranu, a treći takođe izražavaju sopstveno nezalaganje i nespremnost da se javno eksponiraju.

> *Smatram da su CSR-i važan most između ljudi i opšteg otkrivanja nedostataka sistema, skretanja pažnje na potrebe njihovih korisnika, predlaganja odgovarajućih rešenja i razvijanja novih oblika pomoći s obzirom na pojavu novih problema. Međutim, upozoravamo da dugoročno možemo očekivati povećanje problema ljudi, a time i nove korisnike sa novim problemima, čak i one koji prethodno nikada nisu bili korisnici usluga centara. (U 119)*

Četvrta tematska grupa ukazuje na dobre prakse koje ne treba zanemariti. Ne zato što nam je potrebno malo optimizma da bismo uspostavili ravnotežu u odnosu na do sada otkrivene probleme, već zato što dobre prakse pokazuju da je, i pored svih promena, uz pravilno rukovođenje i garantovanu profesionalnu autonomiju moguće stvoriti dobre uslove za rad sa ljudima. Neki CSR su bili otvoreni sve vreme, bez obezbeđenja i sa dozvoljenim kontaktom sa korisnicima. Poštujući preporuke za zaštitu od infekcije, uredili su posebnu prostoriju za razgovore sa zaštitnim staklom, dok su drugi koristili prostorije, poput sale za sastanke, u kojima je bila moguća ventilacija i distanca.

> *U našoj jedinici koristimo različite kombinacije za mlađe kolege koje imaju malu decu (rad od kuće u kombinaciji sa korišćenjem opcija za čuvanje dece). Inače radimo kao i obično. S obzirom da svako od nas ima svoju kancelariju, naš rad je siguran ako se svi pridržavamo svih propisa. Trudimo se da obavimo što više razgovora putem telefona. Naravno, neki problemi su takvi da je neophodno pozvati korisnika na lični razgovor. Kada je uključeno više korisnika, koristimo salu za sastanke. (U 115)*

Tamo gde su zaposleni bili u mogućnosti da se samoorganizuju, pozajmljivali su jedni drugima video opremu za kontakte na daljinu, i međusobno su se dogovarali ko će dežurati, šta treba da se uradi, kome je potrebna hitna pomoć i kakva. Neki su imali kontakte sa korisnicima napolju, na otvorenom. Postojala je takođe velika razlika između prvog i drugog talasa pandemije. U drugom talasu, većina centara je već obezbedila kamere, računare i softverske licence za video konferencije.

5. ZAKLJUČAK

U zaključku ćemo odgovoriti na istraživačka pitanja i istaći kako je upravljanje pandemijom uticalo na socijalna ljudska prava. Glavni problem u planiranju i sprovođenju mera za ograničavanje širenja virusa kovid-19 bila je nemogućnost prilagođavanja karakteristikama pojedinih sektora, što takođe može ukazivati na slabo strukturno i institucionalno okruženje u Sloveniji. Mora se priznati da je pandemija izbila iznenada i silovito, tako da su haotični odgovori donekle razumljivi. Međutim, pojedinačna ministarstva trebalo bi da primene mere prilagođene specifičnoj prirodi svog

sektora. Na primer, u obrazovanju su morali da predvide da će socijalni status dece uticati na njihovu sposobnost učenja na daljinu. Tako su siromašna deca, koja su inače uskraćena i u redovnim okolnostima, ostala nevidljiva tokom pandemije i nisu mogla da prate nastavu na daljinu. U oblasti socijalne zaštite, MRPSP bi pre svega trebalo da omogući rešavanje rastućih potreba ljudi, posebno pogoršavanje starih problema (od pre pandemije), dok novi problemi takođe zahtevaju brze i praktične odgovore (na primer, pomoć starijim ljudima koji su bili u izolaciji). Kako je pokazalo istraživanje, zaposleni su očekivali da će, pored zabrana koje su se odnosile na to šta ne smeju da rade, dobiti i uputstva o tome šta mogu da rade, odnosno kako mogu da stupe u kontakt sa ljudima kojima je potrebna pomoć, i kako treba da reaguju na novonastale potrebe ljudi (Mešl i Leskošek, 2021). Umesto toga, dobili su obezbeđenje koje je pratilo njihove kontakte i delovalo represivno, što je pojačalo loše mišljenje ljudi o centrima za socijalni rad i socijalnim radnicima. Ta nesposobnost prilagođavanja takođe pokazuje da se pandemija shvatala samo u zdravstvenom i ekonomskom ali ne i u socijalnom smislu.

Primeri dobre prakse su pokazali da je rad bio uspešniji u sredinama u kojima su socijalne službe bile uključene u civilnu zaštitu koja je sprovodila mere na lokalnom nivou i prilagođavala ih karakteristikama konkretne sredine. Takva praksa pokazuje da je u kriznim situacijama ključna međusobna saradnja svih relevantnih službi, zdravstva, obrazovanja, socijalne zaštite i drugih, koje su u stanju da svoj rad prilagode novim okolnostima. Te službe pre svega moraju prepoznati one grupe ljudi koje su u ovakvim situacijama posebno izložene uticaju krize, iako ona pogađa celu zajednicu. Izuzetno je važno angažovanje civilnog društva koje funkcioniše na principima solidarnosti i međuljudske pomoći i zasniva se na međusobnom poverenju. Karel Arnaut i njegove kolege (Arnaut et al., 2021) pokazuju da su socijalni radnici u Belgiji igrali važnu povezujuću ulogu između ranjivih grupa ljudi i javnih službi. To je evidentno i u Sloveniji, ali u ograničenoj meri i u onim sredinama u kojima međuinstitucionalna saradnja dobro funkcioniše. Istraživanje Arnauta i njegovih kolega (Arnaut et al., 2021) pokazalo je da su se čak i u Belgiji socijalne službe zatvorile i prešle na korišćenje digitalne tehnologije za rad sa korisnicima usluga. Međutim, oni su, za razliku od socijalnih službi u Sloveniji, identifikovali grupe ljudi kojima je bila potrebna direktna pomoć. Ta podrška često je bila usmerena na organizovanje uzajamne pomoći između članova porodice, društvene i komšijske pomoći, pre svega u slučajevima kada je bilo potrebno snabdevanje starih ljudi hranom iz prodavnice ili lekovima, ili u slučajevima onlajn školovanja dece, u kojima su se porodice međusobno pomagale. Ti primeri su pre svega pokazali da je u kriznim situacijama potrebna brza reakcija, prilagodljivost i inovativnost u pronalaženju odgovora na probleme koji se ne mogu odložiti za budućnost.

Istraživanje je takođe pokazalo da je neophodno kontekstualizovati politike i prakse u vreme pandemije. Naime, velike razlike između centara za socijalni rad rezultat su reorganizacije koja još nije bila završena tokom pandemije, koje se mogu pripisati i razlikama u upravljanju centara i razlikama u koheziji kolektiva. Te dve dimenzije su inače međusobno povezane. Tamo gde je menadžment bio otvoren za

inovacije i gde je omogućavao da se rad što bolje obavi, tamo su se stručni radnici uspešnije međusobno koordinirali i prilično neometano su radili sa ljudima, uvek vodeći računa o merama zaštite. Na drugim mestima su zatvorili vrata i prekinuli veze između zaposlenih, što je onemogućilo pronalaženje inovativnih rešenja u načinu rada. Iako su postupci zatvaranja centara za socijalni rad bili nepoželjni, oni nisu sankcionisani, što je bila posledica situacije u kojoj o tome nije bilo informacija. Naše istraživanje pokazuje da nije bilo moguće dobiti pouzdane i brze informacije o stanju centara za socijalni rad, pošto ih niko nije imao niti prikupljao. Te razlike su postale očigledne tek kasnije, kada su informacije polako počele da ulaze u javnost, čemu je doprinelo i naše istraživanje.

Na osnovu rezultata istraživanja možemo dati neke predloge u vezi sa merama za koje smatramo da su neophodne za rad centara za socijalni rad u kriznim situacijama, posebno sa stanovišta prava ljudi da dobiju odgovarajuću pomoć prema svojim potrebama. Iznad svega, važno je razumeti da mere koje države preduzimaju u suočavanju sa krizom imaju direktan uticaj na svakodnevni život ljudi.

Dakle, na makro nivou je neophodno pažljivo prilagoditi mere specifičnostima pojedinih sektora. Nagla pojava bolesti ne izaziva samo zdravstvenu krizu, iako je taj sektor teško pogođen, već i ekonomsku i socijalnu krizu. Lena Domineli i njene kolege istraživači (Dominelli et al., 2021) ističu da se u kriznim vremenima ljudska prava često krše pošto se represija pojačava. Upravo to bi države mogle da ublaže, ako ne i da spreče, ukoliko su uspele da predvide efekte mera koje preduzimaju. Takođe je važno znati da se mere transformišu spuštanjem informacija o njima niz službenu hijerarhiju, jer pojedini akteri tumače te informacije na svoj način, o čemu svedoče i veoma različite prakse rada centara za socijalni rad, iako su dobijali identične informacije od vlade.

Zato je kreiranje konkretnih mera potrebno prepustiti mezo nivou, odnosno lokalnoj zajednici. Pošto su u našem slučaju uspešnije bile one lokalne zajednice koje su bile inkluzivne i kooperativne, u kojima je međuinstitucionalna povezanost dobra, važno je da se ta saradnja gradi „u redovnim okolnositma“, odnosno u vremenu bez krize. Civilna zaštita mora se planirati unapred da bi bila efikasna u krizi. Civilnu zaštitu uvek moraju činiti svi važni akteri u zajednici. Pandemija kovida-19 bila je iznenadna, pokazavši da se globalne ekološke promene događaju brzo i da postoji velika verovatnoća da će krize u budućnosti biti uobičajene, te da je potrebno biti spreman za njih.

Na mikro nivou neophodno je imati akcione planove u kriznim situacijama, koji moraju biti zasnovani na aktivnoj ulozi institucija u otklanjanju uticaja krize na konkretne ljude. Istraživanje je pokazalo da postoji mnogo mogućnosti za pronalaženje inovativnih načina kontakta sa ljudima. Digitalizacija je jedan od tih načina, ali ona nipošto ne odgovara svim ljudima. Pandemija je pokazala da socijalni radnici mogu preuzeti povezujuću ulogu, koja se uglavnom sastoji u stvaranju mreža pomoći oko pojedinaca kojima je potrebna pomoć i preuzimanju posredničke uloge između njih i drugih institucija. U tome će biti uspešniji ako im ustanova obezbedi profesio-

nalnu autonomiju koja omogućava traženje inovativnih rešenja i dobru međusobnu koordinaciju zaposlenih. U svakom slučaju, potrebno je obezbediti kvalitet rada na tom nivou i sprečiti da se u budućnosti događaju slične situacije poput zatvaranja centara za socijalni rad.

LITERATURA

Anna Gupta, Hannah Blumhardt, ATD Fourth World, Poverty, exclusion and child protection practice: the contribution of "the politics of recognition & respect", *European Journal of Social Work*, 2018, 21(2), str. 247–259.

Antoinette Lombard, Andre Viviers. The Micro–Macro Nexus: Rethinking the Relationship between Social Work, Social Policy and Wider Policy in a Changing World, *British Journal of Social Work*, 2020, 50(8), str. 2261–2278.

Bill Jordan, Tough love: social work, social exclusion and the third way, *British Journal of Social Work*, 2001, 31(4), str. 527–546.

Caroline McGregor, A paradigm framework for social work theory for early 21st century practice, *British Journal of Social Work*, 2019, 49(8), str. 2112–2129.

Coleen Lundy, *Social work, social justice and human rights: A structural approach to practice*, Toronto: University of Toronto Press, 2011.

Darja Kuzmanič Korva, Marija Perkovič, Jure Kovač, Pavla Rapoša-Tanjšek, Vito Flaker, *Preoblikovanje organiziranosti centrov za socialno delo v Republiki Sloveniji*, Ljubljana: Skupnost centrov za socialno delo Slovenije, 2004.

David McKendrick, Stephen Webb, Taking a political stance in social work, *Critical and Radical Social Work*, 2014, 2(3), str. 357–369.

Didier Reynaert, Siebren Nachtergaele, Nadine De Stercke, Hildegard Gobeyn, Rudi Roose, Social Work as a Human RightsProfession: An Action Framework, *British Journal of Social Work*, 2022, 25(2), str. 928–945.

Elizabeth Harlow, Elisabeth Berg, Jim Barry, John Chandler. Neoliberalism, managerialism and the reconfiguring of social work in Sweden and the United Kingdom, *Organization*, 2013, 20(4), str. 534–550.

Elisabeth Reichert, *Social work and human rights: A fundation for policy and pracitce*, New York: Columbia University Press, 2007.

Gerhard Hammerschmid, Steven Van de Walle, Rhys Andrews, Ahmed Mohamed Sayed Mostafa, New public management reforms in Europe and their effects: Findings from a 20-country top executive survey, *International Review of Administrative Sciences*, 2019, 85(3), str. 399–418.

Heather A. Walter-McCabe, Coronavirus Pandemic Calls for an Immediate Social Work Response, *Social Work in Public Health*, 2020, 35(3), str. 69–72.

Ian Hyslop, Neoliberalism and social work identity. *European Journal of Social Work*, 2016, 21(1), str. 20–31.

Iain Ferguson, (2004), Neoliberalism, the third way and social work: the UK experience, *Social Work and Society*, 2004, 2(1), str. 1–9.

International Federation of Social Workers, *Global definition of social work.* 2014. https://www.ifsw.org/what-is-social-work/global-definition-of-social-work/17. 4. 2023.

Isadora Hare, Defining social work for the 21st century: The International federation of social workers' revised definition of social work, *International Social Work*, 2004, 47(3), str. 407–424.

Jim Ife, Karen Soldatić, Linda Briskman, *Human rights and socila work: Towards right-based practice*, Cambridge: Cambridge University Press, 2022.

Josette M. Daemen, Freedom, security and the Covid-19 pandemic, *Critical review of international social and political philosophy*, 2022, DOI: 10.1080/13698230.2022.2100961.

Karel Arnaut, Koen Hermans, Bruno Meeus, Marjan Moris, Elsemieke Van Osch, Christoph Veithen. *Solidarity and Precarity in Times of Pandemic: Engaging Unheard Voices*, 2021. KU Leuven https://www.kuleuven.be/metaforum/english/working-groups/wg-pandemic-preparedness/rapporten/solidarity-and-precarity-in-times-of-pandemic-part-2-engaging-unheard-voices 22. 4. 2023.

Karen Healy, The Social welfare professions and new public management, *Journal of Sociology*, 2009, 45(4), str. 401–418.

Karen Zilberstein, Neoliberalism in clinical social work practice: the benefits and limitations of embedded ideals of individualism and resiliency, *Critical and Radical Social Work*, 2021, 9(3), str. 339–352.

Kristin Heffernan, Social work, new public management and the language of 'service usar'. *British Journal of Social Work*, 2006, 36(1), str.139–147.

Lena Dominelli, Timo Harrikari, Joseph Mooney, Vesna Leskošek, Erin Kennedy Tsonuda, *Covid-19 and social work: A collection of country reports*, 2021, https://www.drugsandalcohol.ie/32880/1/IASW-COVID-19-and-Social-Work-Country-Reports.pdf. 20. 5. 2022.

Liljana Rihter, Zaposlitev in delovne razmere na področju socialnega varstvo. *Socialno delo*, 2016, 55(4), str. 181–190.

Margo Trappenburg, Thomas Kampen, Evelin Tonkens, Social workers in a modernising welfare state: professionals or street-level bureaucrats?, *The British Journal of Social Work*, 2020, 50(6), str. 1669–1687.

Megan Berthold, *Human Rights-based approach in clinical social work*, London: Springer, 2015.

Michal Krumer-Nevo, Poverty and the political: wresting the political out of and into social work theory, research and practice, *European Journal of Social Work*, 2017, 20(6), str. 811–822.

Michael Reisch, Jayshree S. Jani, The new politics of social work Practice: understanding context to promote change, *British Journal of Social Work*, 2012, 42(6), str. 1132–1150.

Ministarstvo za delo, družino, socialno zadeve in enake možnosti, *Zaradi koronavirusa spremembe poslovanja s strankami in druga navodila*, 2020, https://www.gov.si/novice/2020-03-13-zaradi-koronavirusa-spremembe-poslovanja-s-strankami-in-druga-navodila/ 15. 1. 2023.

Ministarstvo za delo, družino, socialno zadeve in enake možnosti. *Navodila za ustrezno zaščito vseh uporabnikov in zaposlenih na področju socialnega varstvo*, 2020a, https://www.deepl.com/translator#sl/en/Navodila%20za%20ustrezno%20za%C5%A1%C4%8Dito%20

vseh%20uporabnikov%20in%20zaposlenih%20na%20podro%C4%8Dju%20socialnega%20varstva 15. 1. 2023.

Nicole Mattocks, Social Action among Social Work Practitioners: Examining the Micro--Macro Divide, *Social Work*, 2018, 63(1), str. 1–10.

Nina Mešl, Vesna Leskošek, Tamara Rape Žiberna, Tadeja Kodele, Social work during Covid-19 in Slovenia: Absent, invisible or ignored?, T*he British Journal of Social Work*, 2022, DOI: 10.1093/bjsw/bcac149.

Nina Mešl, Vesna Leskošek, Delovanje centrov za socialno delo v času prvega in drugega vala epidemije covida-19, *Socialno delo*, 2021, 60(3), str. 233–251.

Silvia Staub-Bernasconi, Social work and human rights – Linking two traditions of human rights into social work, *Journal of Human Rights and Social Work*, 2016, 1, str. 40–49.

Solomon Amadasun, COVID-19 Pandemic in Africa: what lessons for social work education and practice?, *International Social Work*, 2020, 64(2), str. 1–5.

Stan Huston, Christine Mullan-Jensen, Towards depth and width in qualitative social work: Aligning interpretative phenomenological analysis with the theory of social domains, *Qualitative Social Work*, 2011, 11(3), str. 266–281.

Susan Mapp, *Human Rights and social justice in a global perspective: An introduction in international social work*, Oxford: Oxford University Press, 2014.

Tadeja Kodele, Vesna Leskošek, Tamara Rape Žiberna, Nina Mešl, Social workers' response to Covid-19 in Slovenia: The interconnectedness of macro, mezzo, and micro levels of practice, u: Timo Harrikari, Joseph Mooney, Malathi Adusumalli, Paula McFadden, Tuomas Leppiaho (ur.), *Social work during Covid-19: Glocal perspectives and implications for the future of social work*, London: Routledge, 2023 (u štampi).

Tamara Rape Žiberna, Janko Cafuta, Aleš Žnidar and Flaker Vito, Začetna analiza stanja po izvedeni reorganizaciji: skupščina kot oblika akcijskega raziskovanja centrov za socialno delo, *Socialno delo*, 2020, 59, (1), str. 5–27.

Timo Harrikari, Rauhala Pirkko-Liisa. *Towards glocals Social work in the era of modernity*, Abingdon, New York: Routledge, 2019.

Timo Harrikari, Marjo Romakkaniemi, Laura Tiitinen, Sanna Ovaskainen. Pandemic and social work: Exploring Finnish social workers' experiences through a SWOT analysis. *British Journal of Social Work*, 2021, 51(5), str. 1664–1662.

Vesna Leskošek, Srečo Dragoš. Social inequality and poverty in Slovenia. *Družboslovne razprave*, 2014, 30(76), str. 39–53.

Vito Flaker, *Direktno socialno delo*, Ljubljana: Založba cf.*, 2013.

Walter Lorenz, *Social work in a changing Europe*, London, New York: Routledge, 1994.

Весна Лескошек, *Нина Мешл*, *Тадеја Коделе*,
Мирослав Будимир, *Тамара Рајте Жиберна*

РАД ЦЕНТАРА ЗА СОЦИЈАЛНИ РАД У ВРЕМЕ ПАНДЕМИЈЕ КОВИДА-19 У СЛОВЕНИЈИ

Р е з и м е

Пандемија ковида-19 променила је свакодневни живот људи и истовремено је утицала на рад социјалних служби који се скоро обуставио због владиних мера за сузбијање преношења болести, иако су потребе корисника услуга центара порасле. Социјални рад би требало да има значајну улогу у кризним ситуацијама: у сузбијању ефеката тих ситуација на свакодневни живот и способност преживљавања људи. Да бисмо сазнали како су центри за социјални рад, као централне службе социјалне заштите у Словенији, реаговали на пораст захтева за помоћ, спровели смо истраживање у којем смо податке добили мешовитим методама. У овом раду представљамо резултате онлајн анкете коју смо спровели крајем 2021. године, за први и други талас епидемије у Словенији. Подаци су анализирани коришћењем рачунарског програма 1ка, који омогућава делимичну обраду података, уз допунску употребу ексела и СПСС програма. Резултати показују да су центри за социјални рад у великој мери зависили од државних мера које нису биле прилагођене специфичностима њиховог рада: првенствено циљу ублажавања социјалних проблема људи. Забрана контаката са корисницима, који су били дозвољени само у хитним случајевима, била је главна препрека ефикасном функционисању центара за социјални рад. Хитни случајеви нису били дефинисани, само су веома различито тумачени. Неки центри за социјални рад одржавали су континуирани контакт са корисницима, док су се други једноставно затворили одмах на почетку проглашене епидемије. Појавиле су се и добре праксе у центрима у којима су тражили алтернативне начине рада како би задовољили растуће потребе људи. Велике разлике у поступању центара показују да је пандемију важно ставити у контекст у којем се догодила. У Словенији се то односи на институционалне промене центра за социјални рад, које су изазвале нестабилност система погоршану ванредним променама које су додатно ограничиле права људи на приступ јавним услугама.

Кључне речи: центри за социјални рад, организација рада, ограничење контаката са корисницама, репресивне мере, професионална аутономија, иновативни начини рада

Vesna Leskošek, *Nina Mešl*, *Tadeja Kodele*,
Miroslav Budimir, *Tamara Rape Žiberna*

OPERATION OF CENTRES FOR SOCIAL WORK DURING THE COVID-19 PANDEMIC IN SLOVENIA

S u m m a r y

The COVID-19 pandemic changed daily life and affected operation of social services, which, due to the government's measures to curb the transmission of the disease, was almost discontinued, although the needs of the social services' beneficiaries increased. In crisis situations, social work should play a significant role in suppressing the effects of those situations on people's daily lives and their survival. In order to find out how the centres for social work, which are the central social protection services in Slovenia, reacted to the increase in the people's need for support, we conducted research in which we obtained data by using mixed methods. In this paper, we present the results of an online survey that we conducted at the end of 2021 for the first and second waves of the epidemic in Slovenia. The data were analysed using the 1ka computer program, which enables partial data processing, supplemented by the Excel and SPSS programs. The results show that centres for social work largely depended on state measures, which were not adapted to the specifics of their work, and above all, to the goal of alleviating people's social hardship. Prohibition of contacts with users, which were only allowed in emergency cases, was the main obstacle to their efficient functioning. Since these emergencies were not defined, they were interpreted very differently, so in some centres for social work they had continuous contact, while others were simply closed at the beginning of the declared epidemic. Good practices also emerged in the centres where they sought alternative ways of working to meet the growing needs of people. The large differences show that it is important to put the pandemic in the context in which it happened. In Slovenia, this relates to the institutional changes in centres for social work, which caused the instability of the system further eroded due to pandemic, thus limiting people's rights to access public services.

РОДНИ АСПЕКТИ ВАНРЕДНЕ СИТУАЦИЈЕ ИЗАЗВАНЕ ПАНДЕМИЈОМ КОВИДА-19 И МЕРАМА ЗА ЊЕНО СПРЕЧАВАЊЕ

НЕВЕНА ПЕТРУШИЋ*

А п с т р а к т. – Пандемија ковида изазвала је велики шок за друштво и економију. Настале су тектонске промене у свим аспектима живота и функционисања институција. Ванредна ситуација изазвана пандемијом захтевала је хитан одговор који је укључио низ ограничења људских права у циљу спречавања ширења заразе, али и бројне економске и социјалне мере ради смањења негативних ефеката пандемије. Имајући у виду да утицај ванредне ситуације није родно неутралан, у раду су представљени резултати досадашњих анализа и истраживања ових мера с аспекта задовољења родно заснованих потреба жена и мушкараца, у контексту њихових родних улога и социјалне рањивости. Циљ рада је да се на основу података и налаза досадашњих истраживања оцени степен интегрисања родне перспективе у одговор органа јавне власти на пандемију и формулишу препоруке за родно одговорно деловање у ванредним ситуацијама, које не продубљује родне јазове, већ позитивно утиче на остваривање родне равноправности.

Кључне речи: ковид-19, ванредна ситуација, родна анализа, родна равноправност

1. УВОД

Година 2020. представља прекретницу у историји савременог друштва. То је година у којој се цео свет суочио с здравственом кризом и неизвесношћу, али и са размерама друштвених неправди и родних и других неједнакости. Као

* Правни факултет Универзитета у Нишу, имејл: nevena@prafak.ni.ac.rs

Рад је настао као резултат финансирања од стране Министарства науке, технолошког развоја и иновација РС, према уговору евиденциони број 451-03-47/2023-1/200120 од 3. 2. 2023. године.

и у другим деловима света, и у Србији је падемија била шок за друштво и економију и променила је све аспекте живота људи.

Од увођења ванредног стања и проглашења болести ковид-19 заразном болешћу[1] прошле су три године. У овом периоду регистровано је укупно 2.490.810 оболелих од ковида, а умрло је 17.816 особа.[2] [3] Током ванредног стања, које је трајало 53 дана, донето је 147 правних аката (уредаба, одлука, наредби и закључака), уведене су бројне мере усмерене на спречавање ширења заразе и смањење негативних ефеката пандемије. Оне су резултирале ограничењима кретања становништва, социјалном изолацијом и великим променама у режиму рада институција, што је из корена променило свакодневни живот.

Искуство показује да ванредне ситуације, без обзира на то да ли су изазване природним факторима или људским активностима, нису родно неутралне, већ на битно другачији начин утичу на жене и мушкарце, али и на поједине осетљиве групе жена и мушкараца због разлика у степену рањивости и социјалне искључености. Они су изложени различитим ризицима, њихове потребе и приоритети су различити, а различит је и сам начин реаговања у ванредним ситуацијама.[4] Зато је приликом пројектовања мера и активности неопходно применити родно осетљив интерсекцијски приступ.

Утицај мера усвојених у Србији током ванредне ситуације изазване пандемијом ковида био је предмет бројних истраживања и родних анализа, од ко-

---

[1] Одлука о проглашењу болести COVID-19 изазване вирусом SARS-CoV-2 заразном болешћу („Службени гласник РС“, бр. 23/2020). До престанка важења, одлука је мењана 28 пута („Службени гласник РС“ бр. 24/2020, 27/2020, 28/2020, 30/2020, 32/2020, 35/2020, 37/2020, 38/2020, 39/2020, 43/2020, 45/2020, 48/2020, 49/2020, 59/2020, 60/2020, 66/2020, 67/2020, 72/2020, 73/2020, 75/2020, 76/2020, 84/2020, 98/2020, 100/2020, 106/2020, 107/2020, 108/2020 и 116/2020).

[2] Подаци Института за јавно здравље „Др Милан Јовановић Батут“. Доступно на: https://covid19.rs/ (приступ 12. 2. 2023).

[3] Током прве године пандемије Србија је била међу десет земаља у свету са највишом прекомерном смртношћу (Karlinsky, A., Kobak, D. *Tracking excess mortality across countries during the COVID-19 pandemic with the World Mortality Dataset*. ELife, 10. (2021). https://elifesciences.org/articles/69336 (приступ 12. 2. 2023). Највећи интензитет умирања био је на југу земље, а рекордно висок раст смртности био је у Прешеву, Сјеници и Новом Пазару. У односу на жене, мушкарци су имали значајно виши удео у смртности (64%), са стопама смртности које су за 87% више него у женској популацији. Видети: Marinković, I. Regionalna analiza smrtnosti od Covid-19 u Srbiji 2020, *Demografija* 18 (2021) str. 39–56.

[4] Детаљно: Neumayer, A. Plümper, T. The Gendered Nature of Natural Disasters: The Impact of Catastrophic Events on the Gender Gap in Life Expectancy, 1981–2002, *Annals of the Association of American Geographers*, 97 (3). 2007, pp. 551–566. Доступно на: https://eprints.lse.ac.uk/3040/1/Gendered_nature_of_natural_disasters_ (LSERO).pdf (приступ 14. 12. 2022).

јих су неке спроведене током трајања ванредног стања.[5] У овом раду представљам и сумирам резултате спроведених истраживања и анализа са циљем да на основу њих мапирам кључне недостатке у планирању и дизајнирању мера с аспекта задовољења родно заснованих потреба и приоритета жена и појединих осетљивих група жена. Имајући у виду ограничења у погледу обима рада, у фокусу рада је одговор институција на родно засновано насиље према женама током ванредног стања и приступ социјалним услугама појединих осетљивих група жена, јер ове две области на најбољи начин осликавају степен уродњености одговора на пандемију и нуде лекције за будућност.

Будући да се друштво још увек суочава са кризом и трага за адекватним мерама опоравка, преглед резултата родне анализе одговора на пандемију може бити од користи у пројектовању родно одговорних мера опоравка, које неће продубити постојеће родне јазове и негативно се одразити на достигнути ниво родне равноправности.

2. ПРИСТУПИ У КРЕИРАЊУ ОДГОВОРА НА ПАНДЕМИЈУ

Искуства из претходних великих природних катастрофа и епидемија у свету недвосмислено потврђују да ванредне ситуације представљају глобални изазов за људска права и родну равноправност. Међутим, спречавање и управљање ванредним ситуацијама је тек од двехиљадитих предмет ширег интересовања међународне заједнице. Актуелни међународни стандарди у овој области садржани су у документу *Оквир за смањење ризика од катастрофа из Сендаија за период 2015–2030. године*, који је усвојен на Трећој светској конферен-

[5] Ауторка овог рада је била укључена у спровођење првог таквог истраживања, у оквиру кога је анализирала социјалну заштиту и мере за осетљиве групе, друштвену солидарност и парнерство са ОЦД, као и мере намењене женама са искуством насиља у породици и у партнерским односима током ванредног стања. Резултати анализе ових сегмената друштвеног одговора на пандемију објављени су у виду поглавља у публикацији: Pajvančić, M. Petrušić, N. Nikolin,S., Vladisavljević, A., Baćanović, V. *Rodna analiza odgovora na COVID-19 u Republici Srbiji*, *mart–maj 2020. godine*, 2020, Beograd: Misija OEBS-a u Srbiji, 2020. Доступно на: https://www.osce.org/files/f/documents/3/9/459391.pdf (приступ 14. 12. 2022). У овој родној анализи коришћен је метод брзе процене (*Rapid assessment*), који омогућава да се анализа направи брзо у ситуацијама када се нема времена за уобичајену академску динамику. Сврха је да се проблем брже сагледа и разуме, као и да се препознају шансе за побољшано планирање процедура и мера у одговору на кризу. Шире: European Centre for Disease Prevention and Control, *Operational guidance on rapid risk assessment methodology*, Stockholm: ECDC; 2011. Доступно на: https://www.ecdc.europa.eu/sites/default/files/media/en/publications/Publications/1108TED_Risk_ Assessment_ Methodology_Guidance.pdf (приступ 14. 12. 2022).

ципи УН одржаној у Сендаију (Јапан) 2015.[6] Он нагласак ставља на разумевање сложености ризика и управљање ризицима од катастрофа, препознаје примарну одговорност држава у превенцији и смањењу ризика од катастрофа и указује на потребу дељења одговорности са другим актерима, укључујући локалне власти, приватни сектор и невладин сектор. Последњих година многа УН тела и међународне невладине организације понудиле су алате за родно осетљиво управљање ризицима засновано на људским правима. Фокус је на здравственим ризицима, ризицима од насиља и трговине људима и укључивање жена у креирање одговора на кризу, јачање отпорности заједнице и друштвени и економски опоравак.[7]

Анализа националних одговора на пандемију ковида показала је да су у примени била два основна приступа: популистички и ауторитарни приступ, који у људским правима препознаје препреку за одлучну борбу против пандемије, и одговор заснован на људским правима, који подразумева доношење балансираних одлука заснованих на доказима, уз пуно учешће епидемиолога, економиста, као и стручњака за људска права.[8]

Кључно обележје одговора на пандемију заснованог на људским правима јесте холистички приступ, који је израз недељивости, међузависности и повезаности људских права. Иако у планирању одговора на пандемију право на живот[9] има примат, и друга људска права захтевају пажљиву анализу. У ситуацијама када су људска права у сукобу, требало би претпоставити да суштинско или минимално језгро једног људског права има приоритет у односу на димензије других људских права изван њиховог језгра.[10] Овакав приступ захтева да приликом процене предложених мера и доступних опција право на живот буде

---

[6] Sendai Framework for Disaster Risk Reduction 2015–2030. https://www.undrr.org/publication/sendai-framework-disaster-risk-reduction-2015-2030 (pristup 15. 2. 2023) Српски превод доступан на: http://ruczrs.org/wp-content/ uploads/2019/09/Okvir-za-smanjenje-rizika-od-katastrofa-iz-Sendaija-za-period-2015.-2030.pdf (приступ 15. 2. 2023). Овај Оквир је наставак Хуого оквира за деловање 2005–2015: Изградња отпорности нација и заједница на катастрофе (United Nations „Hyogo Framework for Action 2005–2015: Building the resilience of nations and communities to disasters“, http://www.unisdr.org/we/inform/ publications/1037, (приступ 15. 2. 2023). Шире, видети: Milosavljević, B. Međunarodna saradnja u oblasti smanjenja rizika od katastrofa, *Pravni zapisi*, God VI, br. 1 (2015), str. 52–84. Доступно на: https://scindeks-clanci.ceon.rs/data/pdf/2217-2815/2015/2217-28151501052M.pdf (приступ 15. 2. 2023).

[7] Шире: Milosavljević, B., *nav. delo*.

[8] Видети: Scheinin, M. Helga Molbæk-Steensig, H. *Pandemics and Human Rights: Three perspectives on human rights assessment of strategies against COVID-19*, EUI, Working Paper LAW 2021/01. Доступно на: https://cadmus.eui.eu/bitstream/handle/1814/69576/LAW_2021_01.pdf?sequence=1&isAllowed=y (приступ 15. 1. 2023).

[9] Члан 6 Међународног пакта о грађанским и политичким правима из 1966.

[10] Зато пре усвајања сваке рестриктивне мере треба извршити процену њихове допуштености, а то значи испитати да ли предложена мера штити срж сваког људског права, да ли су предложена ограничења људских права легитимна, што подразумева да су доказано неопходна с аспекта остваривања прокламованог циља, као и да ли су пропорционална ефекту који се њоме постиже. *Исто*, стр. 4 .

посебно пажљиво размотрено, што не значи да је довољно као циљ мере навести спасавање живота јер то не ослобађа државу обавеза које се тичу поштовања других људских права,[11] као што су слобода изражавања[12] или слобода кретања.[13]

Одговор на пандемију базиран на људским правима подразумева да он у пуној мери буде родно осетљив. Такав одговор укључује мере у које је интегрисана родна перспектива, тј. које уважавају родно засноване разлике у потребама и приоритетима жена и мушкараца и појединих осетљивих група жена и мушкараца, у контексту њихових родних улога и социјалне рањивости. На глобалном нивоу кључна поља родно одговорног деловања у условима кризе су: ублажавање родно заснованог насиља, смањење терета неплаћене неге и рада у кући, промовисање приступа жена пословима и финансијским ресурсима и обезбеђивање снажне и свеобухватне социјалне заштите за све жене и девојчице, уз промоцију женског лидерства у одговору на пандемију и процес опоравка и повећање родно осетљивих података.

За родно одговорно управљање кризним ситуацијама и опоравком посебан значај има *Пекиншка агенда за глобалну акцију за родно осетљив приступ смањењу ризика од катастрофа*,[14] која садржи девет кључних препорука: 1) Повећати политичку посвећеност родној анализи и родној равноправности кроз побољшану сарадњу и сарадњу између министарстава надлежних за смањење ризика од катастрофа, климатске промене, смањење сиромаштва и родна питања, уз учешће цивилног друштва; 2) Развити и ревидирати националне политике, релевантне законе, стратегије, планове и буџете и предузети хитне мере за укључивање рода у националне развојне политике, планирање и програме; 3) Неговати везу између смањења ризика од катастрофа и прилагођавања климатским променама из родне перспективе кроз политичке и административне мере; 4) Прикупити родно осетљиве податке о утицају катастрофа, извршити родно осетљиве процене угрожености, ризика и капацитета и развити родно

---

[11] У том контексту, нека ограничења људских права могу бити оправдана, а нека не. У литератури се указује да је, на пример, привремено затварање главног града Финске, које је опонашало италијанско искуство у Ломбардији, била лоше осмишљена мера заштите права на живот, јер није била праћена ефикасним мерама подршке и заштите осетљивих група. Видети: Scheinin, M. Helga Molbæk-Steensig, H., *nav. delo*, str. 4.

[12] Члан 19 Међународног пакта о грађанским и политичким правима из 1966. У извештају *Disease pandemics and the freedom of opinion and expression: Report of the Special Rapporteur on the promotion and protection of the right to freedom of opinion and expression* из 2020. године Специјални известилац Уједињених нација за слободу мишљења и изражавања изразио је забринутост да неке националне и међународне мере за борбу против пандемије ковида-19 не испуњавају међународне стандарде људских права у вези са слободом изражавања. Доступно на: https://www.ohchr.org/en/documents/thematic-reports/ahrc3835add1corr1-report-special-rapporteur-promotion-and-protection (приступ 15. 2. 2023).

[13] Члан 12 Међународног пакта о грађанским и политичким правима из 1966.

[14] *Beijing Agenda for Global Action on Gender-Sensitive Disaster Risk Reduction*. Доступно на: https://www.unisdr. org/files/8024_8961BeijingAgendafinal22Apr091.doc (приступ 15. 2. 2023).

осетљиве индикаторе за праћење и мерење напретка; 5) Повећати свест јавности и медија о родно осетљивим рањивостима и капацитетима у катастрофама и родно специфичним потребама и забринутостима у смањењу ризика од катастрофа и управљању њима; 6) Подржати истраживачке институције у проучавању исплативости и ефикасности родно осетљивих политика и програма у смањењу ризика од катастрофа, прилагођавању климатским променама и смањењу сиромаштва; 7) Обезбедити стварну примену процене ризика од катастрофа, као дела креирања развојне политике и формулисања програма како би се спречило да катастрофе сиромашне учине још сиромашнијим; 8) Побољшати и укључити родну перспективу и равноправно учешће мушкараца и жена у координацији припреме за катастрофе, хуманитарног одговора и опоравка кроз изградњу капацитета и обуку; и 9) Изградити и унапредити капацитете професионалних организација, заједница и релевантних националних и локалних институција како би се омогућило укључивање родних питања у све развојне секторе.

Током кризе изазване пандемијом ковида-19 у креирању одговора државама су од помоћи биле специфичне чек-листе – својеврсни алат за примену на људским правима заснованог (енг. *Human Rights Based Aproach*) и родно одговорног приступа (енг. *Gender Responsive Aproach*) у пројектовању одговора на кризу, опоравак од кризе и јачање отпорности заједнице.[15] Такве листе креирале су поједине међународне организације, каква је, на пример, чек-листа организције *Human Rights Watch*, која је идентификовала 40 питања за усмеравање одговора на кризу, уз поштовање људских права и задовољење потреба најугроженијих група, укључујући људе који живе у сиромаштву, мањине, жене, особе са инвалидитетом, старије особе, ЛГБТ особе, мигранте, избеглице и децу.[16]

Ванредно стање у Србији пружило је прилику да одговор на пандемију буде у пуној мери заснован на људским правима, социјалној правди и родној равноправности и да се на њима гради процес јачања отпорности и друштвеног и економског опоравка. Ова прилика није, нажалост, искоришћена.

---

[15] Office of the United Nations High Commissioner for Human Rights, *Checklist for a Human Rights-Based Approach to Socio-Economic Country Responses to COVID-19.* 2020. Доступно на: https://www.ohchr.org/sites/default/files/Documents/Events/COVID-19/Checklist_HR-Based_ Approach_ Socio-Economic_Country_Responses _COVID-19.pdf (приступ 15. 12. 2022). European network of NHRI, UN Human Right, Office of the High Commissioner, *A human rights-based approach to COVID-19 economic response and recovery*, 2022. Доступно на: https://www.ohchr.org/sites/default/files/2022-03/ENHRI%20OHCHR%20Checklist%20on%20protecting%20jobs%2C%20workers%20and%20SMEs.pdf (приступ 15. 12. 2022).

[16] Видети: Human Rights Watch, *COVID-19: A Human Rights Checklist*, 2020. Доступно на: https://www.hrw.org/ news/2020/04/14/covid-19-human-rights-checklist (приступ 15. 2. 2023).

3. УТИЦАЈ ПАНДЕМИЈЕ НА ПОЛОЖАЈ ЖЕНА: ГЛОБАЛНА ПЕРСПЕКТИВА

Према подацима УН агенције за родну равноправност и оснаживање жена (UN Women), негативни утицаји пандемије далеко су превазишли саму болест. Широм света пандемија је много теже погодила жене него мушкарце и продубила постојеће родне неједнакости у скоро свим аспектима.[17]

Током пандемије дошло је до повећања оптерећења жена неплаћеним пословима неге и рада у домаћинству, учесталог губитка посла и средстава за живот и пораста родно заснованог насиља у породици, што се штетно одразило на ментално и емоционално здравље жена. Процењује се да због пандемије додатних 47 милиона жена у свету данас живи у екстремном сиромаштву, а родни јаз међу екстремно сиромашним све је већи. Ангажовање жена на пословима бриге о деци и рад у домаћинству било је за 29% веће у односу на ангажовање мушкараца.[18]

Жене које на глобалном нивоу чине 70 одсто особља у здравственим и социјалним установама биле су изложене већем ризику од заражавања. Подаци из Немачке, Италије, Шпаније и Сједињених Америчких Држава потврђују да су међу здравственим особљем жене два до три пута чешће оболевале од ковида у односу на своје мушке колеге.[19]

Жене су се суочиле и са проблемима у приступу услугама заштите сексуалног и репродуктивног здравља, посебно труднице и породиље, будући да су ресурси здравствених система углавном усмерени на збрињавање оболелих од ковида.[20]

Родне разлике су евидентне и у погледу негативних утицаја на положај самозапослених жена и мушкараца, што намеће потребу за додатним мерама подршке женском предузетништву.[21]

Постојеће токсичне родне норме и родне неједнакости, економски и друштвени стрес изазван пандемијом, заједно са карантином и другим мерама социјалне изолације, довели су до експоненцијалног повећања родно заснованог насиља широм света.[22] Од почетка пандемије једна од две жене је или сама преживела насиље или познаје жену која је насиљу била изложена, што је

---

[17] UN Women, *Covid-19 Economic impacts on women*, 2020. Доступно на: https://www.unwomen.org/en/news/stories/2020/9/feature-covid-19economic-impacts-on-women (приступ 20. 12. 2022).

[18] UN women, *COVID-19: Rebuilding for Resilience*. Доступно на: https://www.unwomen.org /en/hq-complex-page/ covid-19-rebuilding-for-resilience (приступ 15. 2. 2023).

[19] *Isto*.

[20] Way, C. *Spotlight on gender*, *Covid-19 and the SDGS*, *Will the pandemic derail hard-won progress on gender equality?*, UN Women, 2020. Доступно на: https://www.unwomen.org/en/digital-library/publications/2020/07/ spotlight-on-gender-covid-19-and-the-sdgs (приступ 12. 12. 2022)

[21] *Isto*.

[22] UNDP, *Gender based violence and Covid-19.* Доступно на: file:///C:/Users/Nevena/ Downloads/undp-gender-GBV_and_COVID-19_0.pdf (приступ 16. 12. 2022).

последица ограничења кретања, због кога су многе жене биле заробљене у кући са својим злостављачима, изоловане од социјалних контаката и уобичајених мрежа подршке.[23] На пораст насиља утицали су и раст незапослености, стрес повезан са бригом о деци и школовањем деце код куће, као и повећана финансијска несигурност.[24] Подаци говоре да је у многим државама дуплиран број пријављених случајева насиља према женама, посебно насиља у породичном окружењу.[25] Упркос томе, родно засновано насиље, које се сматра „пандемијом у сенци",[26] један је од најзанемаренијих исхода пандемије, а услуге доступне жртвама нису биле ни приближно довољне, што је погоршало њихову ситуацију.[27] Државе углавном нису имале родно осетљиве планове за спречавање и заштиту од насиља у кризним ситуацијама, тако да су законодавне и друге мере предузимане у ходу и нису биле довољне да женама обезбеде несметани приступ услугама подршке.[28] На то су указивала међународна тела, упућујући апеле државама да предузму хитне мере у циљу заштите жена од насиља. Тако је Савет Европе, у консултацији са ГРЕВИО групом,[29] усвојио *Декларацију о примени Истанбулске конвенције*[30] *током пандемије*,[31] која садржи смернице и примере могућих акција и мера које треба предузети на плану спречавања и заштите жена од родно заснованог насиља.

---

[23] *Isto*.

[24] Piquero, A. R. Jennings , W. Jemison, E. Kaukinen, C. Knaul, F. M. Domestic Violence During COVID-19 Evidence from a Systematic Review and Meta-Analysis, *Council on Criminal Justice*, Washington, D.C., 2021. p. 3. Доступно на: https://build.neoninspire.com/counciloncj/wp-content/uploads/sites/96/2021/07/Domestic-Violence-During-COVID-19-February-2021.pdf (приступ 15. 2. 2023).

[25] WHO, *COVID-19 and violence against women – what the health sector/system can do*, 26. март 2020, https://www.who.int/reproductivehealth/publications/emergencies/COVID-19-VAW-full-text.pdf (приступ 16. 12. 2022).

[26] UN Women, *The Shadow Pandemic: Violence against women during COVID-19*. Доступно на: https://www.unwomen.org/en/news/in-focus/in-focus-gender-equality-in-covid-19-response/violence-against-women-during-covid-19 (приступ 16. 12. 2022).

[27] Mitta, S. Singh, T. Gender-Based Violence During COVID-19 Pandemic: A Mini-Review. *Frontiers in Global Women's Health*, Vol. 1. article 4. 2020. Доступно на: https://www.frontiersin.org/articles/10.3389/fgwh.2020.00004/full (приступ 16. 12. 2022).

[28] Видети: EIGE, *The Covid-19 pandemic and intimate partner violence against women in the EU*, Luxembourg: Publications Office of the European Union, 2021. Доступно на: https://eige.europa.eu/publications/covid-19-pandemic-and-intimate-partner-violence-against-women-eu (приступ 16. 12. 2022).

[29] ГРЕВИО група је независна експертска група која врши мониторинг спровођења одредби Истанбулске конвенције.

[30] Council of Europe Convention on Preventing and Combating Violence against Women and Domestic Violence, 2011. Закон о потврђивању Конвенције о спречавању и борби против насиља над женама и насиља у породици („Сл. гласник РС – Међународни уговори", бр. 12/2013).

[31] Declaration of the Committee of the Parties to the Council of Europe Convention on Preventing and Combating Violence against Women and Domestic Violence (Istanbul Convention) on the implementation of the Convention during the COVID-19 pandemic. Доступно на: https://rm.coe.int/declaration-committee-of-the-parties-to-ic-covid-/16809e 33c6n-cases-of-violence-against-women (приступ 12. 12. 2022).

Подаци прикупљени коришћењем „родно осетљивог трагача“ (*COVID-19 Global Gender Response Tracker*),[32] који су заједно развили UN Women и UNDP, показали су да у већини држава нису предузете потребне мере на плану заштите жена и девојчица од погоршања економског и друштвеног положаја проузрокованог пандемијом ковида. „Родно осетљив трагач“ је из родне перспективе анализирао укупно 4.968 мера које су владе 226 земаља и територија предузеле као одговор на пандемију у трима областима: заштита од насиље над женама и девојчицама, смањење неплаћене неге и мере у домену економске сигурности жена.[33] Једна од држава чије су мере биле предмет анализе „трагача“ јесте и Србија, за коју се наводи да је усвојила 28 мера, од којих су 13 родно осетљиве, и то шест које се односе на заштиту жена од насиља, четири на смањење неплаћених послова неге, а три се односе на обезбеђивање економске сигурности жена.[34]

Пандемија ковида обелоданила је недостатке у прикупљању родно осетљивих података о друштвеним и економским последицама кризе, укључујући и податке о смртности, разврстане по старосном добу, етничкој припадности, миграционом статусу, инвалидитету, имовном стању и другим карактеристикама. Због тога недостају сазнања о родним ефектима пандемије на поједине осетљиве групе, која су неопходна за креирање родно одговорних мера опоравка.[35]

---

[32] Детаљно о примењеној методологији: COVID-19 Global Gender Response Tracker Methodological. Доступно на: https://data.undp.org/wp-content/uploads/2022/12/COVID-19-Global-Tracker-Methodological-Note-14-8-2022 v3. pdf (приступ 15. 2. 2023).

[33]Анализа је показала да је само 1.605 мера родно сензитивно, и то: 853 мере које се односе на насиље према женама, 226 мера усмерених на смањење неплаћених послова неге и 526 мера које имају за циљ унапређење економске сигурности жена. Чак 42 земље (20%) немају родно осетљиве мере, а само 25 земаља (12%) увело је мере које покривају све три области. У већини држава родно осетљиве мере се превасходно односе на спречавање и заштиту жена од насиља. Ове мере чине 71% идентификованих мера, а међу њима је чак 63% фокусирано на јачање основних услуга, попут склоништа за жене жртве родно заснованог насиља. Социјална заштита и одговор пословног сектора углавном је слеп за потребе жена. У 85 држава усвојено је 177 мера (10%) усмерених на јачање економске сигурности жена, а мање од једне трећине земаља (60) предузеле су мере и активности за смањење неплаћене неге кроз јачање услуга неге за децу, старије особе или особе са инвалидитетом. Подаци доступни на: *COVID-19 Global Gender Response Tracker*, https://data.undp.org/ gendertracker/ (приступ 15. 2. 2023).

[34] Доступно на: https://data.undp.org/gendertracker/ (приступ 15. 2. 2023).

[35] Шире: Azcona, G. Bhatt, A. Encarnacion, J. Plazaola-Castaño, J. Seck, P. From insight to action, Gender equality in the wake of COVID-19, *UN Women*, 2020. Доступно на: https://www.unwomen.org /sites/ default/ files/Headquarters/Attachments/Sections/Library/Publications/2020/Gender-equality-in-the-wake-of-COVID-19-en.pdf (приступ 12. 12. 2022).

4. УТИЦАЈ ВАНРЕДНОГ СТАЊА НА ПОЛОЖАЈ ЖЕНА У СРБИЈИ

Бројна истраживања и анализе утицаја пандемије ковида-19 спроведене у Србији, на које су у овом раду ослањам,[36] показале су да су пандемија и рестриктивне мере за њено сузбијање несразмерно неповољно утицале на жене и погоршале њихов положај. Постојеће родне неједнакости су додатно продубљене.

Радно оптерећење, мерено степеном изложености ризицима од заразе, као и степеном ангажовања у свакодневним стратегијама бриге о домаћинству и породици, несразмерно више је погодило жене него мушкарце.[37] Према налазима анализа утицаја пандемије на области формалне и неформалне економије бриге,[38] пандемија је само истакла постојеће структурне родне неједнакости, како на тржишту рада и у економији, тако и у сфери репродукције домаћинства и породице.

Жене које чине већину здравственог особља и запослених у социјалним службама, образовању и трговини нашле су се на првој линији одбране. Оне су

---

[36] Реч је о следећим истраживањима и анализама: Pajvančić, M., Petrušić, N., Nikolin,S., Vladisavljević, A., Baćanović, V. *Rodna analiza odgovora na COVID-19 u Republici Srbiji*, *mart-maj 2020. godine*, Beograd: Misija OEBS-a u Srbiji, 2020. Доступно на: https://www.osce.org/files/f/documents/3/9/459391.pdf (приступ 14. 12. 2022). *Ekonomija brige u vreme COVID-19 pandemije i mera za njeno sprečavanje u Srbiji*, SeCons, Beograd, 2020. Доступно на: https://secons.net/publikacija/ekonomija-brige-u-vreme-pandemije-covid-19-i-mere-za-njeno-sprecavanje-u-srbiji/ (приступ 25. 12. 2022); *Uticaj COVID-19 pandemije i mera za njeno sprečavanje na socio-ekonomski položaj žena koje žive na selu*, *sa fokusom na poljoprivredu*, SeCons, Beograd, 2020. Доступно на: https://secons.net/wp-content/uploads/2022/01/117-publication.pdf (приступ 25. 12. 2022); Tim UN za ljudska prava u Srbiji, Tim za socijalno uključivanje i smanjenje siromaštva, *Posledice Kovid-19 na položaj osetljivih grupa i grupa u riziku – uzroci*, *ishodi i preporuke*, Beograd, 2020. Доступно на: https://serbia.un.org/sites/default/files/2021-02/LNOB%20analiza_SRB_web.pdf (приступ 16. 12. 2022); Тим за социјално укључивање и смањење сиромаштва, *Последице КОВИД-19 на положај осетљивих група и група у ризику*, Београд, 2020. Доступно на: http://socijalnoukljucivanje.gov.rs/wp-content/uploads/2020/12 /Posledice_Kovid-19_na_polozaj_osetljivih_grupa_i_grupa_u_riziku.pdf (приступ 11. 12. 2022); *Postupanje nadležnih institucija i službi za suzbijanje nasilja u porodici u Republici Srbiji tokom Covid-19 epidemije*, *posebno u periodu vanrednog stanja*, *Istraživački izveštaj*, Viktimološko društvo Srbije, Beograd, 2021; Брејтвеј, Б. *Процена утицаја кризе изазване ковидом-19 на ефикасност институционалног одговора на родно засновано насиље*, Координационо тело за родну равноправност, Београд, 2021; Beker, K. Janjić, B. Lepojević, V. *Izveštaj o pravima žena i rodnoj ravnopravnosti u Srbiji za 2020. godinu*, Pančevo, FemPlatz, 2021. str. 21. Доступно на: https://femplatz.org/library/reports/2021-10-18_Prenera Zena_2020_SR.pdf (приступ 16. 12. 2022); Džamonja Ignjatović, T., Stanković, B., Klikovac, T. Iskustva i kvalitet života starijih osoba tokom pandemije Kovida-19 i uvedenih restriktivnih mera u Srbiji, *Psihološka istraživanja*, Vol. XXIII (2) 2020, str. 201–231; Petrušić, N., Satarić, N., Beker, K. *Položaj i učešće starijih žena u političkom i javnom životu u Srbiji*, Amity, FemPlatz, Beograd, 2020; УНДП, COVID-19 *Процена социоекономског утицаја*, Београд, 2020. Доступно на: https://serbia.un.org/sites/default/files/2020-11/seia_report-sr_0.pdf (приступ 16. 12. 2022).

[37] Republički zavod za statistiku, *Žene i muškarci u Republici Srbiji*, Beograd, 2020. Доступно на: https://www.stat.gov.rs/ media/5806/zim-u-rs-2020_webopt.pdf (приступ 16. 12. 2022).

[38] Ekonomija brige u vreme COVID-19 pandemije i mera za njeno sprečavanje u Srbiji.

додатно биле изложене ризику од заражавања и радном оптерећењу, јер су ангажоване у делатностима од општег друштвеног значаја, које су обављане у континуитету.[39]

Током ванредног стања жене су биле изложене повећаном ризику од насиља у породици, јер су због забране кретања и обавезне самоизолације данима биле затворене у кући са насилницима, без могућности да користе уобичајене стратегије заштите и сопствене мреже подршке.

Промена режима рада здравствених и социјалних установа, као и ограничење кретања сузили су могућност коришћења здравствених и социјалних услуга, што се неповољно одразило на здравље и добробит жена. Процењено је да се током пандемије приближно 27% жена суочило са потешкоћама у приступу здравственим услугама, чије је пружање редуковано и ограничено на ургентна стања. Приступ услугама сексуалног и репродуктивног здравља био је проблематичан за 4,5% жена, а младе жене су најчешће пријављивале проблеме у приступу тим услугама.[40]

Забрана кретања миграната у прихватним центрима,[41] који су били под појачаним надзором војске, ставила је ову осетљиву групу у неједнак положај у односу на мигранте у приватном смештају. Нема обједињених података о томе да ли је и на који начин одговорено на потребе мигранткиња у вези са набавком средстава за заштиту сексуалног и репродуктивног здравља и одржавање хигијене.

За време ванредног стања прихватилишта за одрасла и старија лица и прихватилишта за децу, у које је смештен један број бескућника, наставила су са радом, али је рад свратишта обустављен, тако да бескућници ван прихватилишта нису били у могућности да користе дневне услуге свратишта.[42]

Иако су у кризним ситуацијама од посебне важности циљане, родно одговорне мере усмерене на осетљиве друштвене групе, број таквих мера био је незнатан.[43] На потребу њиховог увођења најчешће су указивала независна тела за људска права – Заштитника грађана и Повереника за заштиту равноправности, углавном на иницијативу организације цивилног друштва, тако да су ова тела била својеврсни канали преко којих су надлежним органима упућивани захтеви.[44] Препоруке су или игнорисане или се на њих реаговало са за-

---

[39] *Izveštaj o napretku Srbije*, Evropska komisija, 6. 10. 2020, str. 97. Доступно на: https://ec.europa.eu/ neighbourhoodenlargement/sites/near/files/serbia_report_2020.pdf (приступ 16. 12. 2022).

[40] УНДП, COVID-19 Процена социо-економског утицаја, *нав. дело*, стр. 9.

[41] Одлука о привременом ограничавању кретања тражилаца азила и иregуларних миграната смештених у центрима за азил и прихватним центрима у Републици Србији од 16. 3. 2020. године („Службени гласник РС“ бр. 32/2020).

[42] Pajvančić, M., Petrušić, N., Nikolin, S., Vladisavljević, A., Baćanović, V., *nav. delo*, str. 55.

[43] *Isto*, str. 49.

[44] *Isto*, str. 49.

кашњењем. Крајњи исход пандемије јесте непропорционално погоршање положаја и животног стандарда свих осетљивих група.[45]

4.1. *Изазови у заштити жена од насиља*

Насиље према женама и девојчицама широко је распрострањена појава у Србији, а ограничење слободе кретања, обавезна самоизолација и друге мере за време ванредног стања додатно су појачале ризик од насиља према женама у породици и партнерским односима. Не постоје, међутим, обједињени јавно доступни подаци о броју жена које су током ванредног стања биле изложене овом насиљу. Полиција и јавно тужилаштво бележили су смањење броја пријава насиља у породици,[46] на основу чега су извештавали да је у време ванредног стања смањен обим овог облика насиља.[47] Занимљиво је, међутим, да је дошло до повећања броја изречених хитних мера заштите прописаних Законом о спречавању насиља у породици,[48] што се приписује репресивнијем процењивању ризика и/или већем нивоу ризика код пријављених случајева насиља у породици.[49]

Извесно је да је током ванредног стања и у Србији, као и у другим државама, дошло до пораста насиља у породици, што потврђује и повећање броја жена које су тражиле помоћ и подршку специјализованих женских организација за око 30 одсто,[50] мада је број позива Националног СОС телефона остао на нивоу претходне године.[51]

---

[45] Posledice Kovid-19 na položaj osetljivih grupa i grupa u riziku – uzroci, ishodi i preporuke.

[46] Према подацима које је изнео директор полиције, број пријављених случајева насиља према женама смањен је за 48,6 одсто у односу на ранији период. Видети: https://www.blic.rs/vesti/hronika/trpe-nasilje-ali-ne-smeju-da-prijave-strucnjaci-smatraju-da-je-tokom-vanrednog-stanja/99f4g6j (приступ 4. 5. 2020).

[47] Такав је закључак, на пример, током ванредног стања изнело Прво основно јавно тужилаштво у Београду: Видети: https://prvo.os.jt.rs/aktuelnosti/saopstenje-2/ (приступ 4. 5. 2010).

[48] „Службени гласник РС“ бр. 94/2016. Чланом 17, ст. 2 закона прописане су две хитне мере заштите: мера привременог удаљења учиниоца из стана и мера привремене забране учиниоцу да контактира жртву насиља и прилази јој.

[49] Postupanje nadležnih institucija i službi za suzbijanje nasilja u porodici u Republici Srbiji tokom Covid-19 epidemije, posebno u periodu vanrednog stanja, Istraživački izveštaj.

[50] Тако, према подацима Аутономног женског центра, у првих месец дана од увођења ванредног стања јавило се три пута више жена него у уобичајеним околностима. Ова организација је у првом месецу ванредног стања пружила 430 услуга у виду: 148 позива на СОС телефону од стране 127 жена, 108 позива на правном СОС телефону од стране 88 жена, 113 размењених имејл, Viber, WhatsApp i FB порука, 52 онлајн консултације са 36 жена жртава насиља и 9 написаних поднесака. Видети: https://www.womenngo.org.rs/vesti/1576-saopstenje-za-javnost-zastita-i-podrska-zenama-zrtvama-nasilja-tokom-prvih-mesec-dana-vanrednog-stanja (приступ 12. 1. 2023).

[51] Postupanje nadležnih institucija i službi za suzbijanje nasilja u porodici u Republici Srbiji tokom Covid-19 epidemije, posebno u periodu vanrednog stanja, Istraživački izveštaj, str. 14.

Мере током ванредног стања ограничиле су могућност жена да пријаве насиље, затраже помоћ, побегну из дома и примене друге стратегије самозаштите којима се уобичајено служе у акутним ситуацијама насиља, што је појачавало њихов осећај беспомоћности. Томе је у великој мери доприносио и страх жена да ће бити кажњене ако изласком из дома прекрше забрану кретања. У посебно тешкој ситуацији у погледу могућности пријављивања насиља налазе се жене са инвалидитетом, старије жене, жене на селу, Ромкиње и припаднице других маргинализованих и вишеструко дискриминисаних група жена.

Поводом проблема у вези са пријављивањем насиља у породици и партнерског насиља специјализоване женске организације које пружају помоћ и подршку женама жртвама насиља упутиле су предлог Влади Србије да се Уредба о мерама у време ванредног стања, у делу који се односи на забрану кретања, допуни одредбом која би омогућила да током трајања забране кретања („полицијског часа“) жене и девојке у ситуацијама акутног насиља у породици и партнерским односима могу да напусте стан, и да, без обзира колико су удаљене од места становања неће бити кажњене због кршења забране кретања.[52] Влади је предложено да званичници и надлежна тела кроз своја саопштења пошаљу јасну поруку жртвама насиља да се мера забране кретања не односи на жртве насиља, које упркос забрани кретања могу изаћи из дома и затражити помоћ, што ће превентивно деловати и на извршиоце насиља.[53] Овај предлог достављен је и Повереници за заштиту равноправности, која је упутила *Иницијативу за измену Уредбе о мерама за време ванредног стања за жртве породичног и партнерског насиља*, предлажући прописивање изузетка од поштовања мере забране/ограничења кретања за жртве породичног и партнерског насиља како би могле, без ризика од кажњавања, да напусте дом када су изложене насиљу.[54] Сличну иницијативу упутио је и Заштитник грађана, али Уредба није измењена, нити су уведени алтернативни начини пријављивања насиља, који

[52] Видети: *Декларација женских организација цивилног друштва, експерткиња за родну равноправност након националних консултација за борбу против епидемије COVID -19 у Републици Србији* од 9. априла 2020. Доступно на: http://femplatz.org/library/COVID-19_Deklaracija.pdf (приступ 12. 1. 2023).

[53] Доступно на: http://hrcvr.org/predlog-vladi-srbije-za-izmenu-uredbe-o-zabrani-kretanja-i-smestaju-zrtava-nasilja-u-sigurne-kuce/ (приступ 4. 5. 2020).

[54] Иницијатива бр. 601/20 од 20. 4. 2020. Доступно на: http://ravnopravnost.gov.rs/inici%d1%98%d0%b0tiv%d0%b0-z%d0%b0-izm%d0%b5nu-ur%d0%b5db%d0%b5-%d0%bem%d0%b5r%d0%b0m%d0%b0-cir/ (приступ 2. 12. 2022).

би омогућили да жене благовремено и без ризика по своју безбедност затраже помоћ, што су на иновативан начин омогућиле поједине државе.[55]

Током ванредног стања нису постојале прецизне и једнообразне смернице и упутства којима се конкретизује поступање институција у случајевима насиља у породици у измењеним околностима. Проблеми су постојали у погледу процене ризика од насиља у породици јер је професионалцима био отежан и приступ и размена податка.[56]

У погледу начина процесуирања случајева насиља у породици према женама, за време ванредног стања није дошло до промена, иако је организација рада правосудних органа била знатно редукована и измењена. Према *Препорукама за рад судова и јавних тужилаштава за време ванредног стања*, *које је усвојило Министарство правде*,[57] надлежни судови и јавна тужилаштва су поступали у кривичним предметима који се односе на насиље у породици и у којима се као окривљени, односно оштећени јавља малолетно лице, као и да у предметима који се решавају у поступцима који су по закону хитни, а у које спадају прекршајни и парнични поступци који се односе на насиље у породици, као и поступци принудног извршења одлука из породичних односа. Сврставање случајева насиља у породици у круг судских предмета по којима се поступа у време ванредног стања представља позитиван потез, јер је тиме омогућено изрицање мера заштите и процесуирање и санкционисање учинилаца насиља. Нема, међутим, јавно доступних података о броју раније покренутих судских поступака у правним стварима насиља у породици у којима су суђења одржана током ванредног стања, нити о броју новопокренутих поступака.[58]

---

[55] У Француској су, у партнерству са локалним удружењима, јавним службама и руководиоцима тржних центара, отворене пролазне информационе тачке у тржним центрима, које омогућавају да жене у условима који гарантују поверљивост и здравствену безбедност, затраже помоћ, док су далеко од насилника. На Канарским острвима у Шпанији жене су могле да упозоре апотеке о ситуацији у породици са кодном поруком „Маска-19", која се преноси полицији. У Кумбрији у Великој Британији полиција је регрутовала и обучила поштарске раднике и возаче доставне службе да препознају знакове злостављања. Популарна апликација под називом 'Bright Sky' пружа подршку и информације које особе чији партнери проверавају телефон могу сакрити. Видети: UN women, *COVID-19 and Ending Violence Against Women and Girls* Доступно на: https://www.unwomen.org/-/media/headquarters /attachments/sections/library/publications/ 2020/issue-brief-co (приступ 12. 12. 2022).

[56] Стратегија за спречавање и борбу против родно заснованог насиља према женама и насиља у породици за период 2021–2025. године. Доступно на: https://www.srbija.gov.rs/dokument /45678/strategije-programi-planovi-.php (приступ 12. 12. 2022).

[57] Препорука Министарства правде за рад судова и јавних тужилаштава за време ванредног стања проглашеног 15. 3. 2020. бр. 112-01-557/2020-05 од 17.03.2020. Доступно на: https://www.mpravde.gov.rs/files/PREPORUKE%20ZA%20RAD%20SUDOVA%20I%20JAVNIH%20TU%C5%BDILA%C5%A0TAVA%20ZA%20VREME%20VANREDNOG%20STANJA.pdf (приступ 14. 12. 2022).

[58] Видети: Pajvančić, M., Petrušić, N., Nikolin, S., Vladisavljević, A., Baćanović, V., *nav. delo*, str. 108.

Велики изазови постојали су у раду група за координацију и сарадњу при основним јавним тужилаштвима. Иако је било примера добре праксе у раду ових група, током ванредног стања групе при појединим тужилаштвима уопште нису или нису редовно одржавале састанке,[59] а жртве нису позиване да учествују приликом израде индивидуалних планова заштите и подршке. После укидања ванредног стања стање је делимично побољшано. Током 2020. године одржано је за 10% мање састанака група за координацију и сарадњу у односу на 2019, израђено је за 12% мање индивидуалних планова подршке и заштите жртава, док је састанцима група за координацију присуствовало 115 жртава, што је за 41% мање у односу на 2019.[60]

Због забране кретања, представници центара за социјални рад ретко су одлазили у теренске посете, углавном у случајевима високог ризика од понављања насиља према деци, а били су отежани и други видови непосредне комуникације и директне подршке жртвама насиља у просторијама ЦСР.

Током ванредног стања још је израженији постао проблем смештаја жена у сигурне куће, којих у Србији нема у чак 12 округа. Инструкцијом Министарства за рад, запошљавање, борачка и социјална питања предвиђено је да се пријем нових корисника услуге смештаја врши искључиво уз здравствену документацију која доказује да лице није заражено вирусом САРС-ЦоВ-2.[61] Међутим, надлежне здравствене установе вршиле су тестирање искључиво из здравствених разлога и на основу медицинских критеријума, тако да се тестирања у друге сврхе и на лични захтев не врше, што је жртве насиља ставило у безизлазну ситуацију.[62] С друге стране, постојале су тешкоће и у погледу спровођења самоизолације за кориснице сигурних кућа и њихову децу. То је несумњиво утицало на смањење броја пријема жена у сигурне куће током ванредног стања, чиме је последично био смањен и броја деце у сигурним кућама.[63]

Када је реч о информисању жртава о службама које пружају подршку, Министарство правде је на порталу Искључи насиље поставило информацију о бројевима телефона и измењеним радним временима специјализованих женских организација из Мреже „Жене против насиља“, али не на начин да жртве те податке могу лако да пронађу. Сличну информацију имао је и МУП, али су

---

[59] Брејтвеј, Б., *нав. дело*, стр. 97.

[60] У марту 2020. само пет жртава је присуствовало састанцима група за координацију и сарадњу, а у априлу 2020. ниједна жртва, на шта су утицале мере ограничења кретања. Видети: *Postupanje nadležnih institucija i službi za suzbijanje nasilja u porodici u Republici Srbiji tokom Covid-19 epidemije*, *posebno u periodu vanrednog stanja*, *Istraživački izveštaj*, str. 25–26.

[61] Доступно на: https://www.minrzs.gov.rs/sites/default/files/vanredno-stanje/2020.03.12.%20Instrukcija%20003.pdf (приступ 14. 12. 2022).

[62] На ове проблеме указала је Повереница за заштиту равноправности. Видети: Препорука мера бр. 560/2020 од 14. 4. 2020. Доступно на: http://ravnopravnost.gov.rs/preporuka-mera-u-vezi-dozvola-za-kretanje-rada-linija-cir/ (приступ 14. 12. 2022).

[63] *Postupanje nadležnih institucija i službi za suzbijanje nasilja u porodici u Republici Srbiji tokom Covid-19 epidemije*, *posebno u periodu vanrednog stanja Istraživački izveštaj*, str. 13.

на сајту МУП-а садржани подаци за мањи број организација, махом СОС телефона, који нису ажурирани у погледу режима њиховог рада.[64]

Психолошка помоћ женама жртвама насиља у саветовалиштима центара за социјални рад пружана је телефонским путем, имајући у виду да су, сагласно инструкцијама Министарства за рад, запошљавање, борачка и социјална питања, запослени у центрима за социјални рад радили од куће.[65]

Жене жртве насиља које су пре ванредног стања остварилe неки вид новчане социјалне помоћи, наставиле су да примају ову помоћ. У погледу пружања посебне економске подршке, жене жртве насиља углавном су делиле судбину социјално угрожених слојева становништва, јер за њих нису обезбеђене посебне линије економске подршке.

Све специјализоване женске организације наставиле су да пружају помоћ и подршку женама жртвама насиља и бележиле су пораст пружених услуга. Изостала је, међутим, шира подршка њиховом деловању. Према расположивим подацима, током ванредног стања директним грантовима подржан је рад само 20 женских локалних организација које пружају психо-социјалну и правну помоћ и подршку преко локалних СОС линија женама жртвама родно заснованог насиља.[66]

4.2. *Изазови у пружању социјалне подршке женама из осетљивих група*

Родно осетљив одговор на пандемију, заснован на људским правима, подразумева предузимање циљаних мера које обезбеђују да жене и мушкарци из осетљивих група буду на адекватан начин заштићени од заразе и добију одговарајућу социјалну подршку, уз уважавање њихових услова живота и рањивости. У Србији су током ванредног стања у посебно неповољном положају биле жене из вишеструко дискриминисаних и угрожених група, као што су старије жене, посебно оне које живе саме, жене на селу, самохране мајке, Ромкиње, нарочито оне из неформалних насеља, бескућнице, жене са инвалидитетом и друге маргинализоване групе жена. Анализа мера које су током ванредног стања предузимане показује да потребе жена из осетљивих група, посебно потреба за услугама социјалне подршке нису сагледане и узете у обзир, нити су жене из осетљивих група на било који начин консултоване.[67]

---

[64] *Isto*, str. 19.

[65] Током ванредног стања ово Министарство је донело на десетине инструкција о раду социјалних установа, које су перманентно мењане, тако да је било отежано утврђивање актуелног режима рада. Преглед инструкција доступан на: https://www.minrzs.gov.rs/sites/default/files/vanredno-stanje/Pregled%20akata%20minrzs%20o%20delovanju%20V2.pdf (приступ 15. 12. 2022).

[66] Pajvančić, M., Petrušić, N., Nikolin, S., Vladisavljević, A., Baćanović, V., *nav. delo*, str. 43.

[67] Beker, K., Janjić, B., Lepojević, *nav. delo*, str. 21.

Пружање већине услуга социјалне заштите било је обустављено. Центри за социјални рад прекинули су директан рад са корисницима. Обустављен је и рад вртића и центара за дневни боравак деце са сметњама у развоју. Поступци за коришћење услуге социјалне заштите били су отежани. Хуманитарне и друге активности на локалном нивоу организовали су кризни штабови, родно неуравнотеженог састава, у чијем раду нису учествовали представници осетљивих група.[68] Процена потреба становништва вршена је у сарадњи са центрима за социјални рад, али није била родно осетљива, нити је свуда спроведена.

Престанак рада дневних боравака и вртића отворио је проблем старања о деци запослених родитеља којима, због природе посла, није омогућен рад од куће,[69] сагласно *Уредби о организовању рада послодаваца за време ванредног стања*.[70] Проблем је додатно отежан и тиме што су поједини послодавци само мајкама, а не и очевима омогућавали да за време трајања ванредног стања не долазе на посао како би бринули о деци. Неке мајке које су одлучиле да остану код куће, добијале су претње отказом. Иако су поводом овог проблема представници органа јавне власти најављивали различите мере,[71] *Уредба о организовању рада послодаваца за време ванредног стања*[72] није понудила решење за овај проблем.

Током ванредног стања нису донете било какве инструкције у погледу спровођења одлука о остваривању личних контаката деце са родитељима са којима не живе, најчешће очева. Нису дате инструкције о начину испуњавања обавеза везаних за одржавање личних контаката деце и родитеља. Мајке су страховале да се одвођењем и враћањем детета дете излаже ризику од заражавања, а истовремено су страховале и од кривичног гоњења због неизвршавања судске одлуке.

Посебно штетне последице по старије особе ван институционалног смештаја изазвала је мера забране кретања, уведена *Наредбом о ограничењу и*

---

[68] Pajvančić, M., Petrušić, N., Nikolin, S., Vladisavljević, A., Baćanović, V., *nav. delo*, str. 56.

[69] Повереница је упутила иницијативу да се запосленим родитељима деце са инвалидитетом и деце оболеле од ретких болести омогући да обављају послове ван просторија послодавца на свим радним местима на којима је могуће организовати такав рад, а ако то није могуће, да им се омогући да остану код куће, како би се бринули о деци. Иницијатива бр. 011-00-5/2/2020-02 од 26. 3. 2020. Доступно на: http://ravnopravnost.gov.rs/inicijativa-vladi-povodom-dozvole-kretanja-neformal-cir/ (приступ 12. 12. 2022).

[70] „Службени гласник РС“, бр. 31/2020.

[71] Председница Владе је најавила доношење препоруке која би омогућила да мајке деце до 12 година не иду на посао, већ да раде од куће, уз накнаду зараде (доступно на: https://biznis.telegraf.rs/info-biz/3166181-stariji-od-65-roditelji-dece-do-12-i-hronicni-bolesnici-da-rade-od-kuce (приступ 12. 12. 2022). Ресорни министар је саопштио да је Влада препоручила послодавцима да „допусте да један од родитеља чува децу, а да хронични болесници и самохрани родитељи раде од куће“, а председник државе је 17. марта у свом обраћању саопштио да „мајке деце испод 12 година имају пуну плату и могу да чувају своју децу, без икаквих последица (доступно на: https://direktno.rs/vesti/drustvo-i-ekonomija/260657/sta-je-sa-predlogom-vlade-da-majke-dece-do-12-godina-ostanu-kod-kuce.html (приступ 12. 12. 2022).

[72] „Службени гласник РС“, бр. 31/ 2020.

забрани кретања лица на територији Републике Србије министра унутрашњих послова, која је касније више пута мењана.[73] Ова мера забране кретања, која је све до 21. 4. 2020. године подразумевала излазак старијих само једном недељно, и то у ноћним часовима,[74] негативно се одразила на ментално, физичко и емоционално здравље старијих, посебно оних који живе сами.[75]

У изразито неповољном положају били су старији и особе са инвалидитетом, нарочито жене које живе саме, а потребна им је туђа нега и помоћ. Због забране кретања, остали су без подршке неформалних неговатеља у обављању свакодневних активности. Иако је постојала могућност да Министарство унутрашњих послова изда посебну дозволу за кретање, до почетка априла нису постојала правила о процедури издавања ове дозволе, а касније уведена процедура била је веома је компликована и неефикасна. Старије жене и жене са инвалидитетом биле су изложене већем ризику од нарушавања здравственог стања због отказивања или одлагања редовних терапија и немогућности набавке потребних лекова.

Најзначајнији фактор рањивости Рома и Ромкиња у ситуацији пандемије био је живот у пренасељеним неформалним насељима, у којима нема услова за одржавање хигијене и физичке дистанце. Таквих насеља је у Србији 593, а у њима живи око 70 одсто ромске популације.[76] Висока цена заштитне опреме повећала је ризик од заражавања. Ромкиње држава није препознала као посебно угрожену групу становништва, те су изостале циљане родно осетљиве мере подршке.[77] Због немогућности остваривања прихода од рада у неформалној економији било је угрожено задовољење основних егзистенцијалних потреба

[73] Наредба од 18. марта 2020. године („Службени гласник РС“, бр. 34/2020). Шире о мери ограничења кретања: Pajvančić, M., Petrušić, N., Nikolin, S., Vladisavljević, A., Baćanović, V. *nav. delo*, str. 48.

[74] Поводом усвајања ове мере, Повереница је препоручила Влади Републике Србије да преиспита адекватност и учесталост термина одређених за кретање старијих лица у циљу ублажавања ове мере. Препорука мера бр. 560/2020 од 14. 4. 2020. http://ravnopravnost.gov.rs/preporuka-mera-u-vezi-dozvola-za-kretanje-rada-linija-cir / (приступ 12. 12. 2022).

[75] Шире: Džamonja Ignjatović, T., Stanković, B., Klikovac, T. *nav. delo*, str. 201–231; Petrušić, N., Satarić, N., Beker, K. *nav. delo*, str. 86–89.

[76] Стратегија за социјално укључивање Рома и Ромкиња Владе Србије за период од 2016. до 2025. Доступно на: https://www.ljudskaprava.gov.rs/sh/node/19980. Током ванредног стања независна тела упутила су више препорука за предузимање мера како би се обезбедили основни егзистенцијални услови у неформалним ромским насељима. Препоруке су доступне на https://www.ombudsman.rs/index.php?start=5; https://www.ombudsman.rs/index.php?start=10; http://ravnopravnost.gov.rs/polozaj-roma-u-romskim-nas-cir/ (приступ 12. 12. 2022).

[77] Тим за социјално укључивање и смањење сиромаштва, Последице КОВИД-19 на положај осетљивих група и група у ризику, *нав. дело*, стр. 11.

многих ромских породица.[78] Престанак рада здравствених медијаторки негативно се одразио на труднице, породиље, децу и друга лица из ромске популације.

Током пандемије додатно је погоршан ионако лош положај жена на селу. Према налазима истраживања о утицају ковид-19 пандемије и мера за њено спречавање на социо-економски положај жена које живе на селу,[79] неплаћени кућни рад и брига о породици представљали су њихову доминантну одговорност.[80] Жене које се баве пољопривредом биле су додатно забринуте да неће моћи да продају своје производе, да ће се економски положај њихових домаћинстава погоршати и неће моћи да обезбеде егзистенцију.[81]

Према налазима родне анализе одговора на ковид-19 у Републици Србији,[82] „велико знање и ресурси ОЦД нису искоришћени иако оне имају велико искуство у раду са рањивим групама и одлично познају прилике на терену. Уместо да буду препознате као партнери у комплексном процесу осмишљавања адекватних одговора на кризу, оне су углавном биле игнорисане“. Указано је да је у процесу креирања мера заштите и подршке становништву изостао „сваки вид консултација са ОЦД које се баве унапређењем положаја појединих осетљивих рањивих група, као што су женске организације, организације особа са инвалидитетом, ромске организације, организације које се баве старијима, децом и др.“ [83]

5. ЗАКЉУЧАК

Криза изазвана пандемијом ковида-19 потврдила је да ванредне ситуације нису родно неутралне, већ да на битно другачији начин утичу на жене и мушкарце и поједине угрожене и осетљиве групе јер су изложени различитим ризицима и имају различите потребе и приоритете. Зато је неопходно да динамика кризе буде сагледана из родне перспективе јер је то предуслов за креирање на људским правима заснованог и родно осетљивог институционалног одговора, који ће спречити продубљивање родних јазова.

Као и у другим деловима света, и у Србији је пандемија, посебно током ванредног стања, много теже погодила жене него мушкарце и продубила посто-

---

[78] Према информацијама Црвеног крста, ромским породицама достављани су прехрамбени и хигијенски пакети, али нема обједињених података о броју ромских породица које су добиле ове пакете, тако да се не може проценити да ли су пакети стигли до оних којима су намењени. Видети: Pajvančić, M., Petrušić, N., Nikolin, S., Vladisavljević, A., Baćanović, V . *nav. delo*, str. 52.

[79] Шире: *Uticaj COVID-19 pandemije i mera za njeno sprečavanje na socio-ekonomski položaj žena koje žive na selu, sa fokusom na poljoprivredu*.

[80] *Isto*, str. 32.

[81] *Isto*, str. 8.

[82] Pajvančić, M., Petrušić, N., Nikolin, S., Vladisavljević,A., Baćanović, V . *nav. delo*, str. 40.

[83] *Isto*, str. 40.

јеће структурне родне неједнакости у свим областима. Повећан је родни јаз на штету жена како на тржишту рада и у економији, тако и у сфери репродукције домаћинства и породице.

Анализа мера које су током ванредног стања предузимане показује да су оне углавном биле родно неосетљиве, јер им није претходила родна и интерсекцијска анализа која би омогућила да се у контексту актуелног родног режима сагледају потребе и приоритети жена и мушкараца и појединих осетљивих група жена и мушкараца.

Истраживања одговора институција на насиље према женама у породичном контексту показала су да деловање институција и служби у систему заштите од насиља током ванредног стања није било довољно ефикасно. Мапирани изазови у прилагођавању начина рада и остваривању сарадње институција у ванредним ситуацијама, укључујући и сарадњу са специјализованим женским организацијама, потврђују потребу за постојањем унапред припремљеног плана деловања у кризним ситуацијама свих друштвених актера у систему заштите од родно заснованог насиља према женама.

Ванредна ситуација изазвана пандемијом потврдила је значај циљаних мера усмерених на осетљиве групе, које у пуној мери уважавају њихове услове живота и рањивост. Истраживања су показала да је само мали број мера био усмерен на задовољење потреба и приоритета припадника и припадница осетљивих група у условима ванредног стања, што је последица пропуста да се интерсекцијска перспектива интегрише у институционални одговор на кризу.

Да би се тренд продубљивања родних јазова зауставио, од кључне важности је пројектовање целовитог родно одговорног програма друштвеног и економског опоравка, који се заснива на резултатима брижљиве *ex post* анализе ефеката свих мера усвојених у периоду кризе, као и на свеобухватној родној процени утицаја планираних мера опоравка, спроведеној уз пуно учешће жена и мушкараца и представника и представница осетљивих група.

ЛИТЕРАТУРА

Azcona, G., Bhatt, A., Encarnacion, J., Plazaola-Castaño, J., Seck, P. *From insight to action*, *Gender equality in the wake of COVID-19*, UN Women, 2020. Доступно на: https://www.unwomen.org/sites/default/files/Headquarters/Attachments/Sections/ Library/ Publications/2020/Gender-equality-in-the-wake-of-COVID-19-en.pdf (приступ 12. 12. 2022).

Брејтвеј, Б. *Процена утицаја кризе изазване ковидом-19 на ефикасност институционалног одговора на родно засновано насиље*, Координационо тело за родну равноправност, Београд, 2021, стр. 97.

Beker, K., Janjić, B., Lepojević, V. *Izveštaj o pravima žena i rodnoj ravnopravnosti u Srbiji za 2020. godinu*, Pančevo, FemPlatz, 2021. str. 21. Доступно на: https://femplatz.org/library/reports/2021-10-18_PreneraZena_2020_SR.pdf (приступ 16. 12. 2022).

COVID-19 Global Gender Response Tracker Methodological. https://data.undp.org/wp-content/uploads/2022/12/COVID-19-Global-Tracker-Methodological-Note-14-8-2022v3.pdf (приступ 15. 2. 2023).

COVID-19 Global Gender Response Tracker, https://data.undp.org/gendertracker/ (приступ 15. 2. 2023).

COVID-19 Процена социо-економског утицаја, Београд, УНДП, 2020. https://serbia.un.org/sites/default/files/2020-11/seia_report-sr_0.pdf (приступ 16. 12. 2022).

COVID-19 and Ending Violence Against Women and Girls, https://www.unwomen.org/-/media/headquarters /attachments/sections/library/publications/ 2020/issue-brief-co (приступ 12. 12. 2022).

Beijing Agenda for Global Action on Gender-Sensitive Disaster Risk Reduction. https://www.unisdr.org/files/8024_8961BeijingAgendafinal22Apr091.doc (приступ 15. 2. 2023).

Disease pandemics and the freedom of opinion and expression: Report of the Special Rapporteur on the promotion and protection of the right to freedom of opinion and expression, 2020. https://www.ohchr.org/en/documents/thematic-reports/ahrc3835add1corr1-report-special-rapporteur-promotion-and-protection (приступ 15. 2. 2023).

Declaration of the Committee of the Parties to the Council of Europe Convention on Preventing and Combating Violence against Women and Domestic Violence (Istanbul Convention) on the implementation of the Convention during the COVID-19 pandemic. Доступно на: https://rm.coe.int/declaration-committee-of-the-parties-to-ic-covid-/16809e33c6n-cases-of-violence-against-women (приступ 12. 12. 2022).

Декларација женских организација цивилног друштва, експерткиња за родну равноправност након националних консултација за борбу против епидемије COVID-19 у Републици Србији од 9. априла 2020. http://femplatz.org/library/COVID-19_Deklaracija.pdf (приступ 12. 1. 2023).

Džamonja Ignjatović, T., Stanković, B., Klikovac, T. Iskustva i kvalitet života starijih osoba tokom pandemije Kovida-19 i uvedenih restriktivnih mera u Srbiji, *Psihološka istraživanja*, Vol. XXIII (2) 2020.

EIGE, EU, *The Covid-19 pandemic and intimate partner violence against women in the*, Luxembourg: Publications Office of the European Union, 2021. https://eige.europa.eu/publications/covid-19-pandemic-and-intimate-partner-violence-against-women-eu (приступ 16. 12. 2022).

European Centre for Disease Prevention and Control, *Operational guidance on rapid risk assessment methodology*, Stockholm: ECDC; 2011. https://www.ecdc.europa.eu/sites/default/files/media/en/publications/Publications/1108TED_Risk_Assessment_Methodoloy_Guidance.pdf (приступ 14. 12. 2022).

European network of NHRI, UN Human Right, Office of the High Commissioner, *A human rights-based approach to COVID-19 economic response and recovery*, 2022. https://www.ohchr.org/sites/default/files/2022-03/ENHRI%20OHCHR%20Checklist%20on%20protecting%20jobs%2C%20 workers%20and%20SMEs.pdf (приступ 15. 12. 2022).

Ekonomija brige u vreme COVID-19 pandemije i mera za njeno sprečavanje u Srbiji, SeCons, Beograd, 2020. https://secons.net/publikacija/ekonomija-brige-u-vreme-pandemije-covid-19-i-mere-za-njeno-sprecavanje-u-srbiji/ (приступ 25. 12. 2022).

Human Rights Watch, *COVID-19: A Human Rights Checklist*, , 2020. Доступно на: https://www.hrw.org/news/2020/04/14/covid-19-human-rights-checklist (приступ 15. 2. 2023).

Izveštaj o napretku Srbije, Evropska komisija, 6. 10. 2020, https://ec.europa.eu/ neighbourhood-odenlargement/sites/near/files/serbia_report_2020.pdf (приступ 16. 12. 2022).

Karlinsky, A., Kobak, D. *Tracking excess mortality across countries during the COVID-19 pandemic with the World Mortality Dataset*. ELife, 10. (2021). https://elifesciences.org/articles/69336 (приступ 12. 2. 2023).

Marinković, I. Regionalna analiza smrtnosti od Covid-19 u Srbiji 2020, *Demografija* 18 (2021).

Milosavljević, B. Međunarodna saradnja u oblasti smanjenja rizika od katastrofa, *Pravni zapisi*, God VI, br. 1 (2015), str. 52–84. https://scindeks-clanci.ceon.rs/data/pdf/2217-2815/2015/2217-28151501052M.pdf (приступ 15. 2. 2023).

Mitta, S., Singh, T. Gender-Based Violence During COVID-19 Pandemic: A Mini-Review. *Frontiers in Global Women's Health*, Vol. 1. article 4. 2020. https://www.frontiersin.org/articles/10.3389/ fgwh. 2020.00004/full (приступ 16. 12. 2022).

Neumayer, A., Plümper, T. The Gendered Nature of Natural Disasters: The Impact of Catastrophic Events on the Gender Gap in Life Expectancy, 1981–2002, *Annals of the Association of American Geographers*, 97(3). 2007, pp. 551–566. https://eprints.lse.ac.uk/3040/1/Gendered_nature_of_natural_disasters_(LSERO).pdf (приступ 14. 12. 2022).

Office of the United Nations, High Commissioner for Human Rights, *Checklist for a Human Rights-Based Approach to Socio-Economic Country Responses to COVID-19.* 2020. https://www.ohchr.org/sites/default/files/Documents/Events/COVID-19/Checklist_HR-Based_Approach_Socio-Economic_Country_Responses_COVID-19.pdf (приступ 15. 12. 2022).

Pajvančić, M., Petrušić, N., Nikolin, S., Vladisavljević, A., Baćanović, V. *Rodna analiza odgovora na COVID-19 u Republici Srbiji*, *mart–maj 2020. godine*, 2020, Beograd: Misija OEBS-a u Srbiji, 2020. https://www.osce.org/files/f/documents/3/9/459391.pdf (приступ 14. 12. 2022).

Postupanje nadležnih institucija i službi za suzbijanje nasilja u porodici u Republici Srbiji tokom Covid-19 epidemije, *posebno u periodu vanrednog stanja*, *Istraživački izveštaj*, Viktimološko društvo Srbije, Beograd, 2021.

Petrušić, N., Satarić, N., Beker, K. *Položaj i učešće starijih žena u političkom i javnom životu u Srbiji*, Amity, FemPlatz, Beograd, 2020.

Piquero, A. R., Jennings , W., Jemison, E., Kaukinen, C., Knaul, F. M. Domestic Violence During COVID-19 Evidence from a Systematic Review and Meta-Analysis, *Council on Criminal*

Justice, Washington, D.C., 2021. https://build.neoninspire.com/councilonc j/wp-content/uploads/sites/96/2021/07/Domestic-Violence-During-COVID-19-February-2021.pdf (приступ 15. 2. 2023).

Scheinin, M., Helga Molbæk-Steensig, H. *Pandemics and Human Rights: Three perspectives on human rights assessment of strategies against COVID-19*, EUI, Working Paper LAW 2021/01. https://cadmus.eui.eu/bitstream/handle/1814/69576/LAW_2021_01.pdf? sequence = 1&isAllowed=y (приступ 15.1. 2023).

Tim Ujedinjenih nacija za ljudska prava u Srbiji, Tim za socijalno uključivanje i smanjenje siromaštva, *Posledice Kovid-19 na položaj osetljivih grupa i grupa u riziku – uzroci*, *ishodi i preporuke*, Beograd, 2020. https://serbia.un.org/sites/default/files/2021-02/LNOB%20analiza_SRB_web.pdf (приступ 16. 12. 2022).

Тим за социјално укључивање и смањење сиромаштва, *Последице КОВИД-19 на положај осетљивих група и група у ризику*, Београд, 2020, http://socijalnoukljucivanje.gov.rs/wp-content/uploads/2020/12/Posledice_Kovid-19_na_polozaj_osetljivih_grupa_i_grupa_u_riziku.pdf (приступ 11. 12. 2022).

Uticaj COVID-19 pandemije i mera za njeno sprečavanje na socio-ekonomski položaj žena koje žive na selu, *sa fokusom na poljoprivredu*, SeCons, Beograd, 2020. Доступно на: https://secons.net/wp-content/uploads/2022/01/117-publication.pdf (приступ 25. 12. 2022).

UNDP, *Gender based violence and Covid 19.* file:///C:/Users/Nevena/Downloads/undp-gender-GBV_and_COVID-19_0.pdf (приступ 16. 12. 2022).

UN Women: *The Shadow Pandemic: Violence against women during COVID-19*. https://www.unwomen.org/en/news/in-focus/in-focus-gender-equality-in-covid-19-response/violence-against-women-during-covid-19 (приступ 16. 12. 2022).

UN Women, *Covid-19 Economic impacts on women*, 2020. https://www.unwomen.org/en/news/stories/2020/9/feature-covid-19economic-impacts-on-women (приступ 20. 12. 2023).

UN women, *COVID-19: Rebuilding for Resilience*. https://www.unwomen.org/en/hq-complex-page/covid-19-rebuilding-for-resilience (приступ 15. 2. 2023).

Žene i muškarci u Republici Srbiji, Republički zavod za statistiku, Beograd, 2020, dostupno na: https://www.stat. gov.rs/ media/ 5806/zim-u-rs-2020_webopt.pdf (приступ 16. 12. 2022).

Way, C. *Spotlight on gender*, *Covid-19 and the SDGS*, *Will the pandemic derail hard-won progress on gender equality?*, UN Women, 2020. Доступно на: https://www.unwomen.org/en/digital-library/publications/2020/07/spotlight-on-gender-covid-19-and-the-sdgs (приступ 12. 12. 2022)

WHO, *COVID-19 and violence against women – what the health sector/system can do*, 26. март 2020, https://www.who.int/reproductivehealth/publications/emergencies/COVID-19-VAW-full-text.pdf (приступ 16. 12. 2022).

Nevena Petrušić

GENDER ASPECTS OF THE STATE OF EMERGENCY CAUSED BY THE COVID-19 PANDEMIC AND THE PREVENTION MEASURES

S u m m a r y

Three years have passed since the introduction of the state of emergency and declaring Covid-19 an infectious disease, during which 2,490,810 people were affected and 17,816 people died. During the state of emergency which lasted for 53 days, numerous measures were introduced, aimed at preventing the infection spreading and reducing the negative effects of the pandemic. These measures resulted in many restrictions of human rights and big changes in institutions' operating regime, which in turn deeply changed everyday life. The crisis, caused by the Covid-19 pandemic confirmed that emergencies are not gender neutral, but they essentially impact men and women, as well as some other sensitive groups in quite a different way. Just like in other parts of the world, the pandemic in Serbia, particularly during the state of emergency, had more difficult impacts on women than men, and deepened the existing structural gender inequalities in all fields. Gender and intersectional analysis of the measures adopted during the state of emergency, indicates that during their planning and designing, the gender-based needs and priorities of women and sensitive groups were not sufficiently considered. It is confirmed by the challenges in the family violence prevention system's functioning during the state of emergency, as well as by the data on negative effects and failures in creating targeted measures, directed at certain sensitive groups, the needs and priorities of which were neglected. In order to stop the trend of deepening gender inequalities, it is necessary to approach the design of a comprehensive gender-responsible programme of social and economic recovery, in an inclusive process, ensuring that the interests and priorities of women and men, as well as groups in vulnerable and marginalized situations are adequately and equally satisfied.

EQUALITY OF OPPORTUNITIES FOR REALIZING HUMAN RIGHTS OF PERSONS WITH DISABILITIES IN SERBIA DURING THE COVID-19 PANDEMIC

DAMJAN TATIĆ*

A b c t r a c t. – The author presents the key findings of the research he conducted into the effects of the Covid-19 pandemic on the status and ways in which human rights of persons with disabilities in Serbia had been implemented during the pandemic and state of emergency. The research was part of a project of the National Organization of Persons with Disabilities of Serbia (NOOIS) supported by the Organization for Security and Co-operation in Europe (OSCE) from September until the end of December 2020. The research included desktop analysis of the legislation adopted before the pandemic that regulates the status of persons with disabilities, as well as the legislation adopted after the proclamation of the state of emergency. The analysis further includes replies supplied in an online questionnaires on the status of persons with disabilities and enjoyment of their rights in the fields of healthcare, social protection, employment, education, and distribution of humanitarian aid during the pandemic. The online questionnaire the researcher had prepared was filled in by 62 organizations of persons with disabilities for their members. The answers were based on the internal data bases of these organizations concerning their members. The research also includes an analysis of the results of a focus group with disability activists. It furthermore encompasses replies from the Ministry of Labor, Employment, Veteran, and Social Affairs, Ministry of Education, Science and Technological Development, Ministry of the Interior, and the Office of the Ombudsman, as well as the Office of Equality the Commissioner. It is important to note that the Ministry of Health failed to reply to the questionnaire provided by the NOOIS. The author provides conclusions and recommendations for improving the situation of persons with disabilities in Serbia in the fields of health care, social protection, employment, education, and distribution of humanitarian aid in the situations of risk.

Key words: Covid-19, Pandemic, Disability, Persons with Disability, Human Rights, Research

---

* Legal expert and senior advisor at National Organization of Persons with Disabilities of Serbia NOOIS.

1. INTRODUCTION – MODELS OF APPROACH TO DISABILITY

According to a World Bank and World Health Organisation study, persons with disabilities constitute fifteen percent of the total world population.[1] However, those individuals remain excluded, discriminated against, and segregated in many societies, and they face different barriers in enjoyment of their basic human rights and fundamental freedoms, set forth by the Universal Declaration of Human Rights. A society cannot aspire to the claim of being a democratic one if some of its members remain excluded, discriminated against, or segregated.[2]

The attitude of society towards persons with disabilities has changed over centuries. Theoretical models for explaining the social phenomenon of disability have changed as well over the course of time, with different theoretical approaches being developed, especially during 20th century.[3]

Development of Christianity brought the charitable model of approach to disability, regarding persons with disabilities as mere objects of pity and charity.[4] With the development of medicine, especially in 19th century, many persons who would have died continued living but with permanent impairments. This lead to the development of the medical model of approach to disability. This model remained dominant during 20th century, even though it came to be increasingly challenged by scientists and disability activists. This model regards disability as an individual and not social phenomenon – it is a problem of an individual with an impairment caused by a disease, injury, or trauma. The response of society is to try and cure or rehabilitate such an individual, and should that prove impossible, the society sets up special environments such as special schools or sheltered workshops where "cripples" can learn and work in the company of individuals of similar predicaments. Authors such as Fitzgerald and Imbie maintained that the medical model was responsible for increased social isolation of persons with disabilities, claims Cucic.[5]

As a reaction to the medical model in approaching disability, during the 1970s, a social model of approaching disability developed. This model has been embraced by disability movement across the world and served as the basis of numerous national and international documents adopted in the 1980s and later. It regards disability as a social phenomenon and not as an individual's problem. Persons with disabilities face problems not because of their impairments, but because there are barriers and prejudice in the society and society does not want to remove them, but rather shifts the burden of facing the barriers to the individuals with disabilities and their families.[6] In the course of work on different human rights documents, the social model developed

---

[1] World Health Organization and World Bank, *World Report on Disability*, Malta, 2011, p. 11.

[2] D. Tatić, *Zastita ljudskih prava osoba sa invaliditetom*, Službeni glasnik, Beograd, 2012, p. 37.

[3] *Op.cit*, p. 12.

[4] *Op.cit*, p. 13.

[5] V. Cucic (ur.), *osoba sa invalditetom i okruzenje*, Beograd, 2001.

[6] D. Tatic, 2012, p 15–16.

into the human rights model in approaching disability. As barriers and prejudice are gradually removed, persons with disabilities have the opportunity to become active members of the society, rather than passive objects of charity and social protection, and they can be fully included in the society and realize their human rights. This model has become especially significant after the adoption of the UN Convention on the Rights of Persons with Disabilities. Della Fina, Cera, and Palmisano provide a detailed analysis and history of the ways in which different theoretical models of approaching disability affected and were reflected in different UN documents from 1945 until 2008.[7] Pyaneandee examines in great detail the jurisprudence of the Committee on the Rights of Persons with Disabilities and also reflects on how the human rights model of approaching disability became theoretical basis for the work of the Committee.[8]

2. RESEARCH INTO THE EFFECTS OF THE PANDEMIC ON THE STATUS OF PERSONS WITH DISABILITIES IN SERBIA – THE METHODOLOGY USED

The outbreak of the Covid-19 pandemic affected severely all members of the society, but some marginalized groups, such as persons with disabilities, have been disproportionately affected. Therefore, the National Organization of Persons with Disabilities of Serbia (NOOIS) conducted a piece of research on the effects of the pandemic on the status and human rights of persons with disabilities in Serbia from September until the end of December 2020. The research was part of the project "Support to the System of Management of the Situations of Risk Involving Persons with Disabilities", supported by the Organization for Security and Co-operation in Europe (OSCE), Country Office in Serbia. The findings were published and presented to the public in April 2021. The chief researcher in the project was Damjan Tatic, PhD, legal expert and senior advisor of the National Organization of Persons with Disabilities of Serbia NOOIS. Ivanka Jovanovic, the Executive Director of the NOOIS, was the project coordinator and research assistant.

The publication with the findings was printed in a limited number of copies – 500. All the copies were distributed to the local organizations of persons with disabilities, members of the NOOIS network, who had been participating in the data collection, in order to help them in their advocacy efforts. The remaining copies of the publication were distributed to different decision makers in Serbia – ministries in charge of labour, employment, social protection, health care, science and education, and internal affairs. Copies were also distributed to the Office of the Ombudsman and

[7] V, Della Fina, R. Cera, G. Palmisano (editors), *The United Nations Convention on the Rights of Persons with Disabilities: A Commentary*, Cham, Switzerland, 2017, pp. 1–41.

[8] C. Pyaneandee, *International Disability Law: A Practical Approach to the United Nations Convention on the Rights of Persons with Disabilities*, Taylor and Francis Group, 2018, p. XXIII–XXIV.

the Office of the Equality Commissionaire, as well as to different international organizations, such as OSCE. The research was subsequently published in electronic format and can be found at the web site of the OESC Country Office for Serbia https://www.osce.org/files/f/documents/4/5/482969_0.pdf. This study is registered in the COBISS.SR-ID data base under the number 33908745.

The NOOIS is keen on promoting the results of this first piece of research into effects of the Covid-19 pandemic onto the human rights of persons with disabilities in Serbia, and it welcomes inclusion of the results into new scientific papers, which would hopefully lead to an increased visibility of this issue in the wider scientific community. Therefore, the NOOIS authorized the author of the study Damjan Tatic to use all the findings of this study in his future scientific papers.

Bearing in mind that the research was conducted at the height of the Covid-19 pandemic in Serbia, desktop analysis, online research and collection of questionnaires via email were the main methods which the researcher could apply. The researcher first analysed legislation and strategic documents relevant for the rights and status of persons with disabilities that had been adopted before the pandemic. Then the researcher meticulously analysed the documents adopted after the beginning of the pandemic and especially during the state of emergency, to examine whether the documents were disability inclusive or not.

In September, the NOOIS used its network of national, regional, and local associations of persons with disabilities to distribute a questionnaire with a set of questions on the ways in which the pandemic affected enjoyment of rights for the members of the association in the fields of health care, social protection, and support services, work and employment, education, and distribution of humanitarian aid, especially during the state of emergency. The total of 62 national, regional, and local associations of persons with disabilities provided answers, drawing from the data bases on their members. Due to the pandemic, it was not feasible to attempt person to person interviews with members of the associations, but the researcher rather had to rely on the associations' data bases for indirect, yet precise, collection of data.

As a follow-up activity, after the results had been obtained from the online questionnaires, the NOOIS organized an online forum group with 25 activists from different national, regional, and local associations of persons with disabilities. The discussion focused on challenges and examples of good practice, if any, in the fields of health care, social protection, and support services, work and employment, education and distribution of humanitarian aid during the pandemic.

The NOOIS also conducted in-depth interviews with 12 disability activists, including parents of persons with disabilities, teenagers with disabilities and residents of social protection institutions.

As significant part of research, the NOOIS sent a set of questions to the Ministry of Labour, Employment, Veteran and Social Affairs, Ministry of the Interior, Ministry of Health, and the Ministry of Education, Science and Technological Development. the NOOIS also sent questionnaires to two independent human rights institutions, the Office of the Ombudsman, and Office of the Equality Commissioner.

All the replies served as the basis for creating recommendations for different fields, in particular the fields of health care, social protection, and support services, work and employment, education and distribution of humanitarian aid.

3. ANALYSIS OF LEGISLATION RELEVANT FOR THE STATUS OF PERSONS WITH DISABILITIES IN SERBIA DURING THE COVID-19 PANDEMIC

Aumber of relevant documents was adopted before the proclamation of the Covid-19 pandemic and the state of emergency in Serbia. Out of these laws, the Law on Disaster Risk Reduction and Emergency Management[9] is the most relevant, as it defines legal framework for disaster risk management. Article 7 of the Law prescribes prohibition of any disability-based discrimination and explicitly mentions persons with disabilities as a part of the population that faces higher risks in natural disasters. Article 8 of the Law guarantees to everyone relief and support in accordance with their needs and established priorities. Article 9 of the Law on provision of information concerning situations of risks does not explicitly provide for accessibility of all such information.[10] This law has been based on the ideas of disability accessibility and inclusivity of disaster risk management efforts. It is important to note that this law was adopted in consultation with the National Organization of Persons with Disabilities of Serbia NOOIS and is based on the Sendai Framework for Disaster Risk Reduction 2015/2030.[11] The Sendai Framework for Disaster Risk Reduction 2015/2030 is the result of inter-governmental negotiations held from July 2014 to March 2015, which were supported by the UNDRR upon the request of the UN General Assembly.[12] It highlights the need for persons with disabilities not to be left behind and overlooked in the course of disaster risk reduction and relief efforts. All disaster risk management and relief efforts have to be fully inclusive and accessible.[13]

The Law on Protection of the Population from Infectious Diseases regulates in great detail measures which authorities take to protect population from infectious diseases. However, this law does not contain any specific provisions pertaining to persons with disabilities, nor does it guarantee inclusiveness and accessibility of measures of protection from such diseases.[14]

---

[9] Law on Disaster Risk Reduction and Emergency Management, *Official Gazette of the Republic of Serbia*, no. 87/18.

[10] Towards an inclusive response to the pandemic: The impact of the Covid-19 pandemic on the position of persons with disabilities in Serbia and the recommendations for exercising and providing their rights in situations of epidemiological risks, Belgrade, 2021, p.19.

[11] *Op.cit*. p. 20.

[12] https://www.undrr.org/implementing-sendai-framework/what-sendai-framework

[13] *Ibid*.

[14] Towards an inclusive response to the pandemic: The impact of the Covid-19 pandemic on the position of persons with disabilities in Serbia and the recommendations for exercising and providing their rights in situations of epidemiological risks, p. 21–24.

Other laws that were extensively analysed in the course of research included the Law on Health Care, Law on Social Protection, Law on the Fundaments of the Education System, Law on Prevention of Discrimination against Persons with Disabilities, and the Law on Prohibition of Discrimination. The researcher also included desktop analysis of the Constitution of Serbia and the National Strategy for Improving the Situation of Persons with Disabilities in Serbia for the period 2020-2024.[15]

As for the legislation adopted after the declaration of the pandemic, the Decree on Measures during the State of Emergency was amended eleven times, notes the researcher. As a result of the petitions by the National Organization of Persons with Disabilities of Serbia NOOIS, the Ombudsman and the Equality Commissioner of Serbia, executive authorities allowed persons with autism and intellectual disabilities to walk in the neighbourhood of their places of residence during the curfew. Blind persons and deaf persons were allowed to walk accompanied by another person and all providers of social protection services, including those assisting persons with disabilities, received mobility permits enabling them to move during the curfew.[16]

Numerous decrees, by-laws and regulations stipulating different measures for combating Covid-19, including quarantine measures, conditions for entering the country, measures that were to be taken by employers to ensure the safety of their workers, did not contain any measures to be specifically applied to persons with disabilities. The Decree on Organizing the Work of Social Protection Institutions for Residence of Beneficiaries and Social Protection Organizations for Providing Residential Services during the state of emergency prescribed different restrictive measures for preventing spreading of Covid-19 among the residents and staff of social protection residential institutions. One has to note that there were complaints by some human rights NGOs about an alleged excessiveness of the abovementioned measures.[17] The Order for Prohibiting Visits and Restricting Movement in Residential Facilities for the Elderly also applied to the persons with disabilities living in residential institutions, and has also been criticized by some human rights NGOs as disproportionate and violating the dignity of residents of such institutions.[18]

Different orders, instructions, and decisions prescribing different measures for combating Covid-19, including those on restriction and prohibition of public gatherings, have not included any specific provisions for persons with disabilities. Once the authorities had decided to set up temporary Covid-19 hospitals for lighter cases that could not be treated in the mainstream healthcare system, they adopted decisions for setting up 8 such centres. Those decisions did not contain any specific measures for persons with disabilities.[19]

---

[15] *Op.cit*. p. 29–32.
[16] *Op.cit*. p. 33–34.
[17] *Op.cit*. p. 41.
[18] *Op.cit*. p. 42.
[19] *Op.cit*. p. 42–45.

A number of conclusions was adopted pertaining to subsidies and financial aids to employers. These included no specific provisions pertaining to employees with disabilities, or working parents of children with disabilities, but general provisions applied to them as well.[20] The Regulation on the Method of Application and Method of Payment of one-time Financial Support prescribes that such financial support is automatically available to persons in retirement and recipients of social benefits.[21] This included retired persons with disabilities and persons with disabilities that receive any social benefits.

The Regulation on Special Education Program defines expected outcomes, and the format in which education is provided to students in state of emergency and extraordinary situations. The focus is on the outcomes rather than on the content of the program and the role of teacher is highlighted. The Regulation also pays attention to the needs of individual pupils, but it fails to provide enough provisions on individualized support which pupils with disabilities may require. [22]

In November 2020, the National Assembly adopted the Law on Amendments to the Law on Protection of the Population from Infectious Diseases and prescribed different measures in combating Covid-19. Among other measures, the Law prescribes for home isolation and quarantine. In case a child has to go into home isolation, his/her parents also go into isolation and may be absent from work if working. The parents are entitled to salary compensations for the period of such home isolation. The same rules apply in cases where persons are not capable of looking after themselves and need to go into home isolation. In such cases a parent or a guardian is accompanying such persons. Even though the Law does not explicitly use the term, it is clear that here it applies to persons with disabilities under guardianship. The parent or guardian is entitled to a compensation of salary if employed during the stay in such home isolation. The Office of the Ombudsman proposed an amendment in cooperation with the National Organization of Persons with Disabilities to the effect that those family members of adult persons with disabilities who have legal capacity and have to go into home isolation, should have right to x compensation of salary if they stay in isolation to assist persons with disabilities. Unfortunately, this initiative was not accepted by the National Assembly. The Law also introduced restrictions to prevent spreading of Covid-19 inside working collectives.[23]

[20] *Op.cit*. p. 46.
[21] *Op.cit*. p. 47.
[22] *Op.cit*. p. 53.
[23] *Op.cit*. p. 54–56.

4. ANALYSIS OF THE REPLIES IN THE QUESTIONNAIRES BY ORGANIZATIONS OF PERSONS WITH DISABILITIES: AN INSIGHT INTO THE STATUS OF PERSONS WITH DISABILITIES AND CHALLENGES IN REALIZING THEIR RIGHTS DURING THE PANDEMIC AND THE STATE OF EMERGENCY IN SERBIA

In the course of its research, the NOOIS collected online replies from 62 organizations of persons with disabilities about the way the members of those organizations realized their rights in the fields of health care, social protection and support services, employment, education, and distribution of humanitarian aid in Serbia during the pandemic and the state of emergency. Answers were provided by municipal associations for supporting persons with intellectual disabilities from Aleksinac, Brus, Jagodina, Kula, Kladovo, Priboj, and Stari Grad municipality in Belgrade, organizations of deaf and hard of hearing persons from Bela Crkva, Blace, Leskovac, and Loznica. Organizations of persons with paraplegia and quadriplegia from Paracin, Vranje, and Cacak provided answers, just like organizations of persons with cerebral paralysis and polio from Velika Plana, Novi Pazar, Uzice, and Cacak. Answers were provided by organizations of persons with muscular dystrophy from Leskovac and Nis, and organizations of persons with multiple sclerosis from Backa Kula, Backa Topola, Knjazevac, and Bor. Regional organizations of blind persons from North Banat and district organizations of blind persons from Kragujevac, Leskovac, Loznica, Novi Pazar, and Uzice were also among the respondents, just like the city organization of deaf persons from Belgrade, as well as district organizations of the deaf and hard of hearing from Kosovska Mitrovica, Pozarevac, Pancevo, Pirot, Sremska Mitrovica, Vranje, and Cacak. The questionnaires were furthermore filled in by district organizations of persons with multiple sclerosis from South Backa, Western Backa, South Banat, North Banat, Kolubara, Srem, and Zlatibor districts, as well as district organizations of persons with muscular dystrophy of South Backa District, Pomoravlje District, Raska District, and Zlatibor District. District organization of persons with cerebral paralysis and polio from Srem also provided answers, just like district organizations of persons with paraplegia and quadriplegia from Macva, Nisava, Raska, Sumadija, and Zlatibor districts. Centres for independent living from Jagodina and Nis, provincial organization of the deaf and hard of hearing of Kosovo and Metohija also responded, just like association for support to the persons with autism of Uzice, regional organization Out of Circle Nis, and the RIME association from Zajecar. In this way remarkable coverage of the entire territory of Serbia was achieved.[24]

[24] *Op.cit*. p. 57–58.

4.1. *Accessing the Healthcare Rights for Persons with Disabilities during the Pandemic*

Thirty four organizations replied that their members had no problems in realizing their rights to healthcare during pandemic.[25] In Novi Pazar doctors were visiting blind persons in their homes.[26] Organizations in Sabac pointed out that their members had to go to private health care institutions because public health care focused exclusively on Covid-19. Organizations in Kosjeric, Krusevac, and Uzice complained that their members had to wait for a long time for medical examination and results, which led to complications with their health. [27] Similar challenges were faced by persons with disabilities in Pancevo, Backa Palanka, Cacak, as well as in Kolubara, Zlatibor, and Srem districts, where previously scheduled appointments had been cancelled. Persons with autism faced additional challenges as they had to rely on their families, while deaf persons faced communication problems in accessing health care. Much information on Covid-19 was not accessible to deaf persons, especially during the first stage of pandemic.[28] Organization of persons with muscular dystrophy of Nis pointed out challenges their members had with pulmonology care, while the Association of Persons with Kidney Failure pointed out that at the beginning of pandemic their members had to wait additional days until receiving dialyses, which endangered their lives. This problem was fortunately solved after the intervention of independent human rights institutions.[29]

One can reach a conclusion that persons with disabilities faced different challenges in accessing health care during the pandemic, and that health care system that had already not been sufficiently accessible, became even less accessible during the pandemic. Similar conclusion has been reached by the UN Country Team in their research on the effects of Covid-19 in Serbia.[30]

4.2. *Accessing the Rights to Social Protection and Functioning of Social Support Services for Persons with Disabilities during the Pandemic*

Fifty-five associations provided answers about the way their members were accessing social protection and support services during the pandemic. Five did not provide answers and two provided incomplete, inconclusive replies. At least 513 members of the organizations that did respond to the questionnaire. were using daily support services in local communities, 346 used services for independent living and

---

[25] *Op.cit*. p. 63.

[26] *Ibid*.

[27] *Op.cit*. p. 63–64.

[28] *Op.cit*. p. 64.

[29] *Op.cit*. p. 66–67.

[30] Posledice Covid-19 na polozaj osetljivih grupa i grupa u riziku: uzroci, ishodi i preporuke, Beograd, 2020, s.51

111 were residing in social protection institutions. Out of 29 organizations that had members who used daily support services in local communities, eleven reported different challenges they faced in accessing those services during the pandemic: restriction of transport, closing down of day-care centres and cancelling of home care during the state of emergency.[31] Out of 22 organizations that had members who used independent living services, 17 reported no problems, while 5 pointed out that personal assistants had to wait a long time to receive permits enabling them to move during curfew.[32] Out of 31 organizations that had members living in residential institutions, 16 reported that they had faced different challenges, such as restriction of movement and visits, insufficient information, and difficulty in getting medicines. Deaf persons found it challenging that everybody had to wear masks and they could not read lips.[33]

One may conclude that persons with disabilities faced different challenges in accessing social protection and support services during the pandemic. Independent living services proved to be more resilient, while the residents of institutions faced different restrictions.

4.3. *Accessing Pension, Disability Allowance for Other Persons' Assistance and One-Time Financial Support to Citizens*

Out of 62 organizations, 4 provided incomplete or no answers about their members who receive pension or disability allowance. At least 1797 members of the organizations participating in the research received pensions, and 2200 received disability allowance for another persons' assistance. Fifty-three organizations pointed out that their members faced no challenges in receiving pensions and disability allowance, while 5 organizations engaged volunteers to help with the distribution. One organization pointed out that restriction of movement caused challenges with picking up of pensions and allowances. Persons with intellectual disabilities faced challenges with authorization for financial transactions, while deaf persons could not communicate with banks over the phone.[34] Fifty organizations reported no challenges which their members faced in picking up one time financial assistance to citizens, while 11 complained about movement restrictions, shorter working hours of banks and long queues.[35]

---

[31] Towards an inclusive response to the pandemic: The impact of the Covid-19 pandemic on the position of persons with disabilities in Serbia and the recommendations for exercising and providing their rights in situations of epidemiological risks, Belgrade, 2021, p. 70–71.

[32] *Op.cit*. p. 71.

[33] *Op.cit*. p. 72.

[34] *Op.cit*. p. 61–62.

[35] *Op.cit*. p. 62.

One can reach the conclusion that persons with disabilities did not face so many challenges in realizing the right to pension, or disability allowance for other persons' assistance, during the pandemic and the state of emergency. Similar conclusion may be reached with respect to one-time financial support to citizens.

4.4. *Employment of Persons with Disabilities during the Pandemic*

Out of 62 organizations that provided answers, four stated that they did not have members that were employed. The total of 1221 members of the organizations that provided answers were working. At least 21 persons with disabilities lost their jobs during the pandemic. Forty-two organizations confirmed that their members kept their jobs during the pandemic. Thirty-four organizations did not have members who worked from home during the pandemic. At least 43 persons with disabilities worked from home during the pandemic.[36]

One can reach the conclusion that persons with disabilities did not face so many challenges in maintaining their jobs during the pandemic, fortunately. On the other hand, relatively small number of persons with disabilities used the chance to work from home, which could be considered as a wasted opportunity.

4.5. *The Right to Education of Children with Disabilities during the Pandemic*

Out of 62 organizations participating in research, three organizations pointed out that they only had adult members; five did not provide any answers related to education while four organizations did not provide precise information about the number of children among their members. At least 620 children with disabilities belonging to the organization that provided answers attended education. Among them, at least 209 children received support in education. The organizations claimed that, during the pandemic and the state of emergency, 130 children continued to receive the support, while 79 children with disabilities were not able to receive support in education. The Association of the Deaf of Belgrade pointed out that the RTS portal that was used for long-distance learning was not accessible to deaf children. They also pointed out that during the state of emergency parents were supposed to support their children attending long-distance learning, but that was not possible for deaf parents.[37]

One can reach a conclusion that children with disabilities faced additional challenges in accessing education system in Serbia, especially children with intellectual disabilities and deaf children. The education system in Serbia had not been sufficiently inclusive even before, and it became even more inaccessible during the pandemic.

---

[36] *Op.cit*. p. 59.

[37] *Op.cit*. p. 68–69.

4.6. *Accessing Humanitarian Aid by Persons with Disabilities during the Pandemic*

According to the organizations of persons with disabilities participating in the research, at least 2941 of their members received humanitarian aid parcels with food and disinfectants, and at least 988 of them received support from volunteers. Six organizations organized volunteers that helped their members. Only two organizations out of 62 reported that their members did not receive any humanitarian aid at all, while one organization replied that their members received only disinfectants, and only once. Two organizations failed to provide answers to this set of questions. Organizations of deaf persons pointed out challenges their members had in communicating with volunteers.[38]

One can reach a conclusion that persons with disabilities were able to take part in and access the distribution of humanitarian aid during the pandemic and the state of emergency, in spite of some challenges in communication with the volunteers who distributed the aid. Furthermore, one may the volunteers organised by associations of persons with disabilities themselves in order to help their members, represent an excellent contribution to building up of resilience during situations of risk such as the Covid-19 pandemic.

5. INPUT FROM THE FOCUS GROUP WITH ACTIVISTS FROM THE ASSOCIATIONS OF PERSONS WITH DISABILITIES IN SERBIA

The National Organization of Persons with Disabilities of Serbia NOOIS held in November 2020 an online focus group with 25 activists from national, regional, and local organizations of persons with disabilities that included persons with all types of disabilities, as well as parents of children with disabilities.

5.1. *Conclusions of Focus Group Pertaining to Medical Care for Persons with Disabilities in Serbia during the Pandemic*

Participants in the focus group pointed out that healthcare system in Serbia had not been fully accessible and inclusive for persons with disabilities even before the pandemic and once the pandemic began, the healthcare system became even less accessible. It was difficult to access specialists and to receive timely treatments. Women with disabilities had even greater problems in accessing reproductive health care since gynaecological units were often appointed to serve within Covid-19 ambulances, thus restricting reproductive health care for women with disabilities.

[38] *Op.cit*. p. 73–74.

Persons with physical impairments who required high level of assistance with basic activities such as personal hygiene, feeding, transfers to and from wheelchair, were unable to receive support from their regular care-givers once they had contracted Covid-19, and had to go to hospital. Hospital staff in some cases did not know how to assist persons with different types of disabilities, so, for example, a person with quadriplegia in Jagodina hospital was not fed for three days and neither received any assistance with personal hygiene which led to that person seeking a discharge from the hospital on under his own responsibility. In turn, this lack of care in the hospital led to septicaemia and the person's ultimate death.[39]

As an example of good practice, it is important to note that the National Association for Support to Persons with Autism developed a protocol for medical care for persons with autism in cases of treatments of Covid-19, based on European experience, and shared that protocol with the Institute for Public Health Batut.[40]

As it has already been mentioned, health care system in Serbia became even less accessible for persons with disabilities during the Covid-19 pandemic. One may conclude that some of the ways to overcome these challenges is to work on elaboration and distribution of protocols for Covid-19 treatment for each impairment, additional training of medical staff on rights of persons with disabilities and proper ways to provide them with adequate health care and to ensure that persons with disabilities have priority in receiving treatments for Covid-19.[41]

5.2. *Conclusions of the Focus Group Pertaining to the Social Protection of Persons with Disabilities in Serbia during the Pandemic*

Participants in the focus group highlighted some of the challenges in the field of social protection and support services for persons with disabilities during the pandemic. Day care centres were closed down during the state of emergency and the first wave of the pandemic. When they reopened in fall 2020, the number of children using their services in Belgrade was reduced and the provision restricted only to children whose parents were working, which could be regarded as discrimination of unemployed parents of children with disabilities. [42] Day care centre Mara adapted to the new circumstances and, since children were unable to go to the day care, day care staff visited children in their homes, which represents an example of excellent practice.[43]

The centres for independent living in Belgrade, Nis, Kragujevac, Jagodina, Leskovac, and Cacak continued providing services of personal assistance during the pandemic and the state of emergency, but faced challenges with obtaining permits for assistants which would enable them to move without restrictions during the curfew.

[39] *Op.cit*. p. 78– 81.
[40] *Op.cit*. p. 81.
[41] *Op.cit*. p. 82.
[42] *Op.cit*. p. 86.
[43] *Op.cit*. p. 87.

Furthermore, the authorities treated centres the same as residential institutions, even though they provided their services in the homes of users and not at their premises, and demanded them to fulfil the same conditions like residential institutions.44 It is worth to note that the European Association of Service Providers demanded that states increase rather than decrease the level of funding for social protection services.[45]

One may conclude that organizations of persons with disabilities that provided services faced different challenges during the pandemic. Some of the services were temporarily suspended and others had to meet additional conditions. Persons with disabilities and their families faced different challenges in realizing some of the basic rights to social protection services. One may also conclude that authorities needed to increase or at least maintain the same level of funding for social protection services during the pandemic in order to prevent the collapse of basic social infrastructure, and to support and invest in innovative social protection services that provide additional support to persons with disabilities and their families during the pandemic.[46]

5.3. *Conclusions of the Focus Group pertaining to Employment of Persons with Disabilities in Serbia during the Pandemic*

Participants in the focus group pointed out that in some cases persons with disabilities and parents of children with disabilities were allowed to work from their homes, which was a welcome solution that should have been raised to the systemic level. The associations that had set up companies for employment of persons with disabilities pointed out that these companies did not receive special incentives apart from the regular financial support which they had already been receiving from the state. Smaller numbers of persons with disabilities who worked based on the part time contracts that expired, did not have their contracts extended during the pandemic and lost their jobs consequently.[47]

One may conclude that persons with disabilities faced some challenges in maintaining jobs during the pandemic, but on the whole, there were different positive experiences too. The possibility of working from home should be solved in a systemic manner, and additional specific subsidies should be granted to the companies for employment of persons with disabilities during the pandemic.[48]

---

[44] *Op.cit*. p. 88– 89.
[45] *Ibid*.
[46] *Op.cit*. p. 89–90.
[47] *Op.cit*. p. 83–84.
[48] *Op.cit*. p. 84.

5.4. *Conclusions of the Focus Group pertaining to Education of Children with Disabilities in Serbia during the Pandemic*

Participants in the focus group pointed out that children with intellectual disabilities and deaf children, as well as their parents, faced different challenges in accessing online education during the pandemic and the state of emergency. Pupils with intellectual disabilities usually follow individual programs of education. When online education were introduced, no adaptations that would take into account the requirements and capacities of the pupils working in accordance with individual programs of education were introduced. Students were left on their own without any support from the system. Deaf students were also unable to follow online classes since information was not accessible. Deaf parents who were supposed to help their children who can hear in following online classes, also felt left out because the classes were not accessible for them and they could not understand what the classes were about.[49]

One may conclude that a considerable number of children with intellectual disabilities, and deaf children who required individual support did not receive it during the pandemic and the state of emergency as online classes were completely inaccessible for them. It is important that education authorities take measures and invest in the provision of efficient support to all pupils with disabilities, making online classes fully accessible for all.[50]

5.5. *Conclusions of the Focus Group pertaining to Distribution of Humanitarian Aid to Persons with Disabilities in Serbia during the Pandemic*

The associations for cerebral paralysis and polio of Belgrade and Novi Pazar pointed out that during the state of emergency they had cooperated with the local crisis centres for the distribution of humanitarian aid successfully, and that volunteers of the local crisis centres had distributed aid to their members successfully, in spite of occasional challenges. The Association of Deaf Persons of Belgrade pointed out that the volunteers who were supposed to distribute humanitarian aid in Belgrade had received no training on how to communicate with deaf persons and did not know how to interact with them, which led to problems in practice.[51]

One may conclude that a considerable number of persons with disabilities received humanitarian aid during the pandemic and the state of emergency. A better training should have been provided to the volunteers distributing humanitarian aid to persons with disabilities, especially on the ways to communicate with them. In that way the problems with the deaf community would have been avoided.

---

[49] *Op.cit*. p. 84– 85.
[50] *Op.cit*. p. 86.
[51] *Op.cit*. p. 91–92.

6. ANALYSIS OF THE REPLIES FROM INDEPENDENT HUMAN RIGHTS INSTITUTIONS

The research encompassed an analysis of the replies to the questionnaire sent by the NOOIS to 2 independent human rights institutions, the Office of the Ombudsman and the Office of the Equality Commissioner. Both institutions drew a lot of information from their reports submitted to National Assembly, once the state of emergency had been suspended.

6.1. *Analysis of the Response from the Office of the Ombudsman*

During the state of emergency, the Office of the Ombudsman provided support and advice, including counselling to citizens, reviewed citizens' complaints, and mediated between citizens and administrative authorities. It also took an initiative to propose to decision makers to make amendments to different regulations they had adopted during the state of emergency. Some of those initiatives were undertaken upon the requests and appeals by different organizations of persons with disabilities, including the National Organization of Persons with Disabilities of Serbia NOOIS. The Ombudsman opened five telephone lines for counselling of citizens, including one for psychological support. No information was provided on whether the lines had been made accessible to deaf persons. Total of 3, 673 citizens asked for help by phone and 1, 029 wrote to the Ombudsman. In the reply to the questionnaire by the NOOIS, the Office of the Ombudsman pointed out that it could not provide information on the number of complaints relating to the alleged violations of rights of citizens with disabilities.[52]

During the state of emergency, the Office of the Ombudsman initiated amendments to regulations that allowed for unrestricted movement of children and adults with autism and intellectual disabilities during the curfew, as well as issuing of permits for personal assistants and other persons caring for and helping individuals with disabilities.[53]

One may conclude that during the state of emergency, the Office of the Ombudsman continued its cooperation with the organizations of persons with disabilities, reviewed individual cases of alleged violations of the rights of those persons, offered counselling and, especially in the later stages of the state of emergency, initiated adoption of amendments to different regulations that had been adopted during the state of emergency in order to improve the situation of persons with disabilities and their families in Serbia.[54]

---

[52] *Op.cit*. p. 113– 114.
[53] *Op.cit*. p. 114.
[54] *Op.cit*. p. 116– 119.

6.2. *Analysis of the Response from the Office of the Equality Commissioner*

During the state of emergency, the Office of the Equality Commissioner received 53 complaints based on disability and 73 complaints based on health-status. Most of the complaints related to restriction of freedom of movement of persons with autism or intellectual disability, deaf or blind persons, and persons providing care and assistance to persons with disabilities. Some complaints pertained to inaccessibility of information and communication on the Covid-19 pandemic. Other complaints were related to opportunities for working from home for persons with disabilities and their parents, and workplace adaptations.[55]

The Equality Commissioner's Office also acted at the written initiative of different organizations of persons with disabilities, including the NOOIS. Inter alia, it initiated amendments to the procedures for picking up one-time financial support for all adult citizens, in order to accommodate persons with disabilities. It also addressed the unequal situation of persons with disabilities under guardianship in realizing that right.[56]

Bearing in mind the abovementioned data, one may conclude that during the state of emergency in Serbia, the Equality Commissioner diligently reviewed complaints by persons with disabilities and addressed promptly different challenges. The office continued its cooperation with the organizations of persons with disabilities and helped them in engaging with different decision makers, especially in the executive branch. The Equality Commissioner helped in making persons with disabilities less invisible during the state of emergency in Serbia and worked towards protection of their human rights.

7. ANALYSIS OF THE RESPONSE FROM THE RELEVANT MINISTRIES IN SERBIA TO THE NOOIS QUESTIONNAIRES

The National Organization of Persons with Disabilities of Serbia NOOIS sent questionnaires to the Ministry of Labour, Employment, Veteran and Social Affairs, the Ministry of Education, Science, and Technological Development, the Ministry of the Interior, and the Ministry of Health. The replies from different ministries provided wealth of information on how executive authorities of Serbia had addressed the situation of persons with disabilities during the pandemic and the state of emergency. It is important to note that only the Ministry of Health did not respond to the questionnaire.

---

[55] *Op.cit*. p. 104–105.
[56] *Op.cit*. p. 105–106.

7.1. *Analysis of the Response from the Ministry of Labour, Employment, Veteran and Social Affairs*

In their response to the questionnaire sent by the NOOIS, the Ministry of Labour, Employment, Veteran and Social Affairs highlighted that it "established a system of continuous reporting in the social protection system."[57] The system aimed at ensuring continuous protection of health of users of social protection services and the persons employed in those services.[58] The Ministry distributed medical protective and disinfection materials for the users and employees of social protection services, and it provided on daily basis reports of institutions and organizations in which Covid-19 cases were registered among the beneficiaries and the staff.[59] The Ministry furthermore issued 47 orders and instructions with guidelines for organizing the functioning of social support services in a way which would restrict the spreading of Covid-19 and diminish the risk of infection.[60] Additional 455 caregivers have been employed in social protection institutions since May 28, 2020.[61] Even though the Ministry replied that there had been no cases of Covid-19 in social protection institutions, in December 2020 the Covid-19 Information System reported cases of Covid-19 being registered in the institutions for persons with disabilities in Aleksinac, Blace, Belgrade, Doljevac, Kuline, Tutine, and Veternik.[62]

The Ministry replied that it continued to subsidize the wages of employees of companies for professional rehabilitation and employment of persons with disabilities during the pandemic and that the companies were receiving the subsidy of minimal wages for all employees for five months.[63] The companies organized work from home for persons with disabilities, and received protective equipment from the Ministry.[64]

7.2. *Analysis of the Response from the Ministry of Education, Science, and Technological Development*

The Ministry of Education, Science, and Technological Development pointed out in its response to the NOOIS questionnaire that it had to suspend face-to-face education, and to organize online long distance learning in order to preserve the health of students and teachers after the outbreak of the Covid-19 pandemic.[65] The Ministry issued instructions for organizing classes in primary and secondary schools

---

[57] *Op.cit*. p. 136.
[58] *Ibid*.
[59] *Op.cit*. p. 136–137.
[60] *Op.cit*. p. 137.
[61] *Ibid*.
[62] *Op.cit*. p. 138.
[63] *Op.cit*. p. 138–139.
[64] *Op.cit*. p. 139.
[65] *Op.cit*. p. 140.

for the academic year of 2020/21 in advance. The recording of lectures that would be broadcasted on different programs and platforms of the Radio-Television of Serbia begun, and UNICEF supported the development of the online classes.[66]

The Ministry recommended to all primary and secondary schools to pay special attention to the requirements of children with disabilities when organizing long distance learning. It also issued additional recommendations to schools for education of pupils with developmental challenges and disabilities, advising them to take effort to ensure the least possible disruption of the daily routines of pupils.[67] UNICEF supported the development of supports for digital learning for children with disabilities.[68]

Looking into the replies offered by the Ministry of Education, Science, and Technological Development, one may reach the conclusion that the system of education in Serbia that had not been fully inclusive prior to pandemic became even less inclusive during the pandemic. Many children with intellectual disabilities and deaf children were left behind during the pandemic.

7.3. *Analysis of the Response by the Ministry of the Interior*

The Ministry of the Interior provided comprehensive replies from their headquarters, but it also provided written input and answers from police stations and departments in cities of Bor, Majdanpek, and Smederevo. In all three local areas, the local police cooperated with other local authorities and organizations of persons with disabilities, which is an example of excellent practice. In Majdanpek the police helped with issuing the permits for unrestricted movement of the individuals helping persons with disabilities, and provided information on restrictive measures related to the curfew to persons with disabilities. It also helped with the distribution of humanitarian aid to persons with disabilities during the state of emergency. In Smederevo local police authorities set up a call centre which provided information on the state of emergency and epidemiological measures, and it referred persons with disabilities to the local branch of the Red Cross for distribution of humanitarian aid.[69]

Ministry of the Interior enabled its employees who had children with developmental impairments, as well as employees who had chronic conditions, to work from home.[70] In its instructions to the local authorities, the Ministry requested them to collect data on vulnerable population and to organize distribution of food and medicines to them. It is important to note that the original decree did not explicitly recognize persons with disabilities as vulnerable population, except those older than

[66] *Op.cit*. p. 141.
[67] *Op.cit*. p. 142.
[68] *Ibid*.
[69] *Op.cit*. p. 144–145.
[70] *Op.cit*. p. 146–147.

65 years.[71] The Ministry of the Interior provided the NOOIS with the comprehensive and detailed information on the ways in which it enabled different categories of persons with disabilities, and persons assisting them, to move during the curfew with the permits that allowed for unrestricted movement[72]

8. CONCLUSIONS AND RECOMMENDATIONS

One may conclude that the outbreak of the pandemic of Covid-19 caught both the authorities and the population in Serbia unprepared. After the declaration of the pandemic and the state of emergency, persons with disabilities remained not sufficiently visible, and thus forgotten to a degree. Only through the efforts of persons with disabilities themselves, their families, and their organizations, and with the support by the independent institutions for human rights, their situation gradually improved. Legislation was amended and concrete practical measures for improving their situation were taken.

As already mentioned, the health care system in Serbia became even less accessible for persons with disabilities during the pandemic of Covid-19. One may conclude that some of the ways to overcome these challenges would be to work on elaboration and distribution of protocols for Covid-19 treatment for each individual impairment, additional training of medical staff on the rights of persons with disabilities and proper ways to provide them with adequate health care, and to ensure that persons with disabilities have priority in receiving treatments for Covid-19.[73] One should also consider drafting of an amendment to theLaw on Protection of the Population from Infectious Diseases, which would enable the persons who provide assistance during isolation measures to adult persons with disabilities to have a paid leave of absence from work.

One may conclude that the rights of persons with disabilities residing in institutions of social protection were restricted during the pandemic. Even the representative of the National Preventive Mechanism for Torture (the Office of the Ombudsman) was not permitted to visit the institutions. This needs to be changed as soon as possible, as representatives must be allowed to visit all institutions of social protection. Support services for independent living, such as personal assistance, showed resilience, while users of supported housing had their services discontinued and were moved to residential institutions, which may have constituted a serious violation of their rights and must be addressed properly. During the state of emergency, many daily support services in the local communities, such as day care centres, were suspended. The state should provide additional funds and appropriate support to independent living services, and daily services in the local communities during pandemic.

---

[71] *Op.cit*. p. 147– 48.

[72] *Op.cit*. p. 148–149.

[73] See section 5.1 of this paper, p 9.

Some persons with disabilities lost their jobs during the pandemic. The state failed to provide additional extraordinary support to the employers who hired persons with disabilities during the pandemic. Additional subsidies need to be provided to such employers, and it should provide a systemic solution that would enable persons with disabilities and parents of children with disabilities to work from home during the pandemic.

The system of education that had not been sufficiently inclusive for children with disabilities in Serbia before the pandemic, became even less inclusive after the outbreak of Covid-19. Online classes were not accessible for children with intellectual disabilities and deaf children. State should invest into making online classes fully accessible for all children with all types of disabilities, and invest more funds into individualized support to pupils with disabilities.

In the situations of emergencies, when measures such as curfew are introduced, it is important to take into account daily routines of children and adults with different types of disabilities, and to issue to them, as well as to the individuals who assist them, permits that would enable them to move without undue restrictions during curfews. Those permits should be issued in a timely and transparent manner. All humanitarian aid must be distributed in an accessible and inclusive way, and the staff distributing it has to be properly trained concerning the rights and requirements of persons with disabilities.

LITERATURE

V. Cucic (ur.), *Osoba sa invalditetom i okruzenje*, Beograd, 2001.

V. Della Fina, R. Cera, G. Palmisano (editors), *The United Nations Convention on the Rights of Persons with Disabilities: A Commentary*, Cham, (Switzerland), 2017.

Posledice Covid-19 na polozaj osetljivih grupa i grupa u riziku: uzroci, *ishodi i preporuke*, Beograd, 2020.

C. Pyaneandee, *International Disability Law: A Practical Approach to the United Nations Convention on the Rights of Persons with Disabilities*, Taylor and Francis Group, 2018,

D. Tatić, *Zastita ljudskih prava osoba sa invaliditetom*, „Službeni glasnik“, Beograd, 2012.

https://www.osce.org/files/f/documents/4/5/482969_0.pdf
https://www.undrr.org/implementing-sendai-framework/what-sendai-framework

Towards an inclusive response to the pandemic: The impact of Covid-19 pandemic on the position of persons with disabilities in Serbia and the recommendations for exercising and providing their rights in situations of epidemiological risks, Belgrade, 2021.

Zakon o smanjenju rizika od katastrofa i upravljanju vanrednim situacijama, „Sluzbeni glasnik Republike Srbije“, br. 87/2018.

World Health Organization and World Bank, *World Report on Disability*, Malta, 2011.

Дамјан Татић

ЈЕДНАКЕ МОГУЋНОСТИ ЗА ОСТВАРИВАЊЕ ЉУДСКИХ ПРАВА ОСОБАМА СА ИНВАЛИДИТЕТОМ У СРБИЈИ ЗА ВРЕМЕ ПАНДЕМИЈЕ КОВИДА-19

Р е з и м е

У раду су представљени кључни налази истраживања које је спроведено о ефектима пандемије ковида-19 на статус и начин на који су људска права особа са инвалидитетом у Србији реализована за време пандемије и ванредног стања. Истраживање је било део пројекта Националне организације особа са инвалидитетом Србије НООИС уз подршку Организације за европску безбедност и сарадњу ОЕБС, спроведено од септембра до краја децембра 2020. године. Истраживање је обухватило десктоп анализу закона усвојених пре пандемије који регулишу статус особама са инвалидитетом, као и законима донетим након проглашења ванредног стања. Анализа је даље обухватила одговоре на онлајн упитнике о статусу особа са инвалидитетом и уживању њихових права у области здравствене заштите, социјалне заштите, запошљавања, образовања и дистрибуције хуманитарне помоћи током пандемије. Одговоре на онлајн упитник попуниле су 62 организације особа са инвалидитетом за своје чланове. Одговори су засновани на интерним базама података организација о њиховим члановима. Истраживање укључује и анализу резултата фокус групе са активистима са инвалидитетом. Такође, обухвата одговоре Министарства за рад, запошљавање, борачку и социјалну заштиту, Министарства просвете, науке и технолошког развоја, Министарства унутрашњих послова и Канцеларије омбудсмана и Канцеларије повереника за равноправност. Важно је напоменути да Министарство здравља није одговорило на упитник НООИС-а. Такође, изнети су закључци и препоруке за унапређење положаја особа са инвалидитетом у Србији у области здравствене заштите, социјалне заштите, запошљавања, образовања и дистрибуције хуманитарне помоћи у ситуацијама ризика.

Кључне речи: ковид-19, пандемија, инвалидитет, особе са инвалидитетом, људска права, истраживање

УТИЦАЈ ВАНРЕДНИХ СИТУАЦИЈА НА ЕКОНОМИЈУ И ПОЛИТИЧКИ ЖИВОТ

ЕКОНОМСКЕ ПОСЛЕДИЦЕ ПАНДЕМИЈЕ КОВИДА-19

МИЛОЈКО АРСИЋ*

А п с т р а к т. – Након проглашења пандемије ковида-19 широм света су примењене епидемиолошке мере, којима је ограничено кретање људи, а неке привредне активности су привремено забрањене. У већини земаља епидемиолошка ограничења су имала највећу ригорозност током другог квартала 2022. године, након чега су ублажена. Велика неизвесност у првим месецима пандемије довела је до смањења инвестиција и одлагања потрошње која није приоритетна, што је додатно оборило привредну активност. Током пандемије владе су примениле снажне фискалне стимулансе, који су током 2020. и 2021. достигли око 10% светског БДП-а. Фискални стимуланси су обухватали мере као што су: исплата зарада радницима који нису радили, одобравање помоћи домаћинствима која имају доходак мањи од одређеног нивоа, одобравање субвенција предузећима, одлагање или ослобађање од плаћања пореза, одобравање гаранција на кредите банака приватним предузећима, докапитализовање приватних предузећа и др. Централне банке су смањиле каматне стопе на историјски минимум, откупљивале државне и корпоративне хартије од вредности, ублажавале пруденционе норме.

Нето резултат епидемиолошких ограничења и промене понашање грађана с једне стране, и фискалних и монетарних стимуланса, с друге стране био је дубок, али краткотрајан пад БДП-а, након чега је уследио убрзани опоравак. БДП је у великом броју земаља већ током 2021. достигао преткризни ниво, али неке делатности, попут аутомобилске индустрије, ни у 2022. нису достигле преткризни ниво активности. Снажни фискални и монетарни стимуланси и краткотрајност пада БДП-а утицали су да стопа незапослености током пандемије у већини земаља није значајно повећана. Пандемија је убрзала неке трендове на тржишту рада, као што су рад од куће, дигитализација и аутоматизација послова. Реалне нето зараде у 2020. години, упркос томе што је у већини земаља опала произ-

---

* Универзитет у Београду, Економски факултет, имејл: milojko.arsic@ekof.bg.ac.rs

Пројекат: *Macroeconomic implications of COVID-19 and effectiveness of policy response in Europe: Empirical evidence and econometric modelling* финансиран од стране Фонда за науку Републике Србије.

водња, су стагнирале или расле, док је економска неједнакост у европским земљама остала приближно непромењена. Неравнотежа између пада привредне активности током 2020. године и раста доходака покренула је инфлацију у првој половини 2021. године. С обзиром на то да опоравак привреде у многим земљама није био завршен, а да узроци и постојаност инфлације нису били извесни, централне банке и владе су одлагале примену рестриктивних мера током 2021. године. Постојаност инфлације и њено убрзање утицала је на то да централне банке и владе током 2022. године почну са применом рестриктивних мера, као што су престанак куповине државних и корпоративних хартија од вредности, повећање каматних стопа, смањење фискалних дефицита и др.

Кључне речи: епидемиолошке мере, фискални и монетарни стимуланси, опоравак привреде, инфлација

ЈЕЛ класификација: E24, E31, E52, E62

УВОД

Пандемије су трајни пратилац људске историје, које су у прошлости снажно утицале на привреду и друштво. Краткорочни ефекти пандемија били су неспорно негативни и испољавају се кроз повећану смртност становништва, пад привредне активности и стандарда грађана, а у неким случајевима и кроз смањење правне сигурности. Дугорочне ефекте пандемија је тешко проценити јер се њихови ефекти мешају са утицајем других фактора који изазивају промене у привреди и друштву. Ипак постоје одређени докази да су пандемије утицале на промене односа снага у друштву и промену система вредности, што је у неким земљама допринело променама политичког система. Велика смртност становништва током неких пандемија, довела је до несташице радне снаге услед чега су зараде повећане. Раст зарада је према одређеним доказима, заједно са променом система вредности[1], у земљама северозападне Европе подстакао иновације које су довеле до индустријске револуције, којом су неки рутински послови замењени машинама.

Пандемија ковида-19 је, слично ранијим пандемијама, имала снажан краткорочни утицај на светску привреду и друштво чему је допринело брзо ширење пандемије, која је у периоду од неколико месеци захватила све земље света. Пандемија је утицала на економију увођењем епидемиолошких ограничења, с једне стране, и снажних фискалних и монетарних стимуланса којима су ублажавани негативни ефекти пандемије на привреду, с друге стране. Увођење строгих епидемиолошких ограничења које је имало за циљ смањивање разбољевања и смртности људи, омогућено је економским и цивилизацијским напретком. У претходним вековима током пандемија интензитет епидемиоло-

[1] Промене система вредности су се испољиле кроз јачања утицаја рационализма и просветитељства, као ширење идеја о једнакости људи, владавини права, демократији и др.

шких ограничења ја био знатно слабији, а њихова примена спорадична како по земљама тако и унутар земаља, чак и у случају пандемија са знатно вишом стопом смртности[2].

Епидемиолошка ограничења током пандемије ковида-19 су обухватала забрану обављања неких делатности (угоститељске, туристичке, личне услуге и др.), као и ограничења у кретању људи што је директно утицало на пад броја часова рада и привредне активности. Осим епидемиолошких ограничења на привредну активност је негативно утицао раст неизвесности у погледу могућности продаје производа, задржавања радних места и остваривања зарада у будућности. Раст неизвесности је утицао на одлагање инвестиција, али и куповине неегзистенцијалних производа, а нарочито трајних потрошних добара (аутомобила, намештаја, беле технике и др.). Негативан ефекат неизвесности на привредну активност био је нарочито снажан током прве половине 2020. године и у нешто мањој мери током друге половине исте године. Епидемиолошка ограничења и одлагање инвестиција и потрошње, као и промена структуре потрошње у периоду пандемије, довели су до поремећаја у ланцима снабдевања, који су у неким делатностима, попут аутомобилске индустрије, успорили опоравак током 2021. и 2022. године. Дакле, негативан утицај пандемије ковида-19 на привреду је остваривaн доминантно преко епидемиолошких ограничења, раста неизвесности и промене структуре потрошње, а не преко велике стопе смртности и повећане правне несигурности (нереди, пљачке и сл.), што је био случај са пандемијама у ранијим периодима.

Специфичност пандемије ковида-19, у односу на раније пандемије је у томе што су скоро истовремено са снажним епидемиолошким ограничењима, у већини земаља уведени снажни фискални и монетарни стимуланси[3]. Оцењује се да без таквих стимуланса примена снажних епидемиолошких ограничање не би била могућа, јер би довела до драматичног пада привредне активности и раста незапослености, а тиме и до великог пада стандарда грађана, а потом и до социјалних немира и политичке нестабилности. Снажни фискални и монетарни стимуланси утицали су да пад привредне активности у већини земаља буде краткотрајан и да опоравак привреде почне већ током друге половине 2020. године. Фискални и монетарни стимуланси су очували радна места, чиме је спречено покретање негативне спирале између пада понуде и тражње која је могла да доведе до дубоке и дуготрајне рецесије. Међутим, фискални стимуланси су имали за последицу раст јавног дуга у већини земаља, а постоје одређени докази да су заједно са монетарним стимулансима и поремећајима на страни понуде покренули највећу инфлацију на нивоу света у последњих неколико деценија.

---

[2] Barro, R. (2020).

[3] Ефикасност фискалних стимуланса у периоду криза доказана је у већем броју истраживања, видети нпр у: Auerbach, A. J. and Y. Gorodnichenko, (2012), Petrović, P. i dr (2021) и др. Ефекти фискалних стимуланса у току пандемије ковида-19 су оцењени у: Tidiane K. i dr. (2022).

Постоје одређени наговештаји да ће актуелна пандемија имати дугорочне ефекте на привреду и друштво, мада њихов интензитет није сигуран. Процењује се да ће пандемија убрзати неке трендове на тржишту рада, као што је рад од куће, који су од раније били присутни. Слично томе, процењује се да ће подстаћи убрзање дигитализације већег броја послова, укључујући и различите услужне послове, што ће имати значајне последице не само за тржиште радне снаге, него и за друштво. Такође, пандемија је показала да трошковно ефикасна алокација производње по земљама, која подразумева да се компоненте за сложене производе, попут аутомобила, производе у великом броју земаља, које су често просторно значајно удаљене, није ефикасна у условима пандемије и епидемиолошких ограничења. Епидемиолошка ограничења у периоду ковида-19 довели су до поремећаја у ланцима снабдевања који су најпре оборили производњу, а потом успорили њен опоравак. Стога није извесно да ли ће се у будућности ићи у правцу географског приближавања производње или ће се тражити решења за спречавања поремећаја у ланцима снабдевања у ванредним околностима, као што је пандемија.

У овом раду применом дескриптивних метода анализираће се краткорочне економске последице пандемије, као и последице фискалних и монетарних стимуланса који су примењени у периоду пандемије. Рад се састоји од три основна поглавља. У првом поглављу ће се анализирати привредна активност, тржиште рада, економска неједнакост и инфлација у периоду пандемије. У другом поглављу се анализирају фискална и монетарна политика у периоду пандемије, као и њихов утицај на раст јавних и приватних дугова, привредну активност и инфлацију. У трећем поглављу анализираће се могућности за побољшање државних политика у случају појаве пандемија у будућности.

1. ПРИВРЕДА У ПЕРИОДУ ПАНДЕМИЈЕ КОВИДА-19

1.1. *Привредна активност*

БДП на нивоу света у 2020. години је опао за -3,3%, што ја највећи пад БДП-а у једној години након Другог светског рата. Светски БДП је, на пример, током велике финансијске кризе у 2009. години опао за -1,3%, док је током 70-их и 80-их година прошлог века, у периоду нафтних шокова и дужничких криза, имао позитивне стопе раста. БДП у 2020. години је опао на свим континентима, за разлику од 2009. години када је опао само у Европи и Северној и Јужној Америци, док су Азија и Африка имале позитивне стопе раста. Пад БДП-а у 2020. години је био широко распрострањен јер се догодио у преко 85% земаља, док је у 2009. години БДП опао у око 50% земаља. Иако је БДП опао у већини земаља, висина пада по земљама је била врло различита. У највећем броју земаља (37%) пад БДП је био у интервалу између -6% и -2%, али је у чак 36%

земаља пад био већи од -6%, док је у 9% земаља био већи од -10%. Мали пад БДП-а између 2 и 0% остварен је у 9% земаља међу којима је и Србија.

Друга карактеристика пада БДП-а у 2020. години је да је он био изразито неравномеран по привредним делатностима. Неке услужне привредне делатности попут туризма, угоститељства, личних услуга, индустрије забаве и сл. оствариле су драстичан пад активности. Дубок пад је остварен у производњи трајних потрошних добара, као што су аутомобили, као и у производњи инвестиционих добара (машина, опреме и др.). Неке привредне делатности, као што су пољопривреда и грађевинарство нису значајно погођене епидемијом, док су делатности попут телекомуникација, информатичких технологија, финансијских услуга оствариле раст.

На основу већег броја економетријских истраживања[4] следи да су разлике у кретању БДП-а по земљама у 2020. години биле последица разлика у структури привреде, висини фискалних и монетарних стимуланса, интензитету епидемиолошких ограничења, преткризној стопи раста БДП-а и др. БДП је више опао у земљама које су у структури БДП-а имале веће учешће делатности које су нарочито снажно биле погођене епидемиолошким ограничењима, попут туризма, угоститељства, личних услуга, као и оне у чијем БДП-у је високо учешће трајних потрошних добара, машина и опреме. Земље које су имале снажније фискалне и монетарне стимулансе и блажа епидемиолошка ограничења имале су мањи пад БДП-а, док су земље које су у 2019. години имале вишу стопу раста, имале мањи пад БДП-а у 2020. години.

Графикон 1. Кретање светског БДП-а 1961–2021.

[4] Sapir, A. (2020), Furceri i dr. (2021,) Arsić, M. i dr (2021), Arsić, M. i dr. (2022).

Графикон 2. Стопе раста БДП-а по континентима

Иако је пад БДП-а у 2020. години био висок он је био краткотрајан, јер је у већини земаља дубок пад БДП-а трајао један или два квартала, након чега је почео опоравак. Криза у периоду пандемије, за разлику од велике финансијске кризе 2008–2009. године, није иницирана унутрашњим слабостима привреде. Криза је покренута увођењем епидемиолошких ограничења, а опоравак потпомогнут фискалним и монетарним стимулансима је почео одмах након њиховог ублажавања. Епидемиолошка ограничења су краткорочно негативно утицала на привредну активност, али су смањењем стопе смртности, позитивно утицала на привреду у дугом року.

Брз и релативно снажан опоравак привреде омогућен је пре свега применом фискалних и монетарних стимуланса који су спречили дубљи пад агрегатне тражње и раст незапослености у периоду примене строгих епидемиолошких ограничења[5]. Фискални и монетарни стимуланси су спречили да се покрене негативна спирала у којој би раст незапослености и доходака довео до пада агрегатне тражње, да би у наредној итерацији пад агрегатне тражње додатно оборио производњу, а потом би пад производње додатно смањио тражњу итд. Због политичких отпора који би у том случају наступили услед драстичног пада запослености, доходака и стандарда процењује се да би примена строгих епидемиолошких ограничења у таквим околностима била тешко изводљива. Хипотетичко ублажавање епидемиолошких ограничења у том случају би резултирало у повећању стопе разбољевања и смртности становништва.

[5] Arsić i dr. (2021), IMF (2021).

Као резултат снажног опоравка привреде, Србија је већ током првог квартала 2021. године достигла преткризни ниво БДП-а, док су чланице ЕУ из Централне и Источне Европе (ЕУ-11) достигле преткризни ниво БДП-а у другом кварталу исте године (Графикон 3). Опоравак старих чланица ЕУ и еврозоне (ЕУ-12) био је спорији па су ове земље достигле преткризни ниво БДП-а тек у четвртом кварталу 2021. године (Графикон 3). Разлози споријег опоравка високоразвијених старих чланица ЕУ налазе се у структури њихових привреда у којој велико учешће имају услуге, производња трајних потрошних добара и индустријске опреме.

Графикон 3. Кретање БДП-а у ЕУ и Србији

Током 2022. године, настављен је опоравак светске и европске привреде, упркос наставку пандемије и рату у Украјини. У 2022. години све евопске привреде, осим Шпаније имале су већи ниво БДП-а него у преткризној 2022. години. Најбржи опоравак имале су мање развијене земље из Централне и Источне Европе – од 10 земаља које су остварилe највећи кумулативни раст девет је из Централне и Источне Европе. Брз опоравак ових земаља последица је структуре њихових привреда, али и постојања дугорочне конвергенције ових земаља ка развијеној Западној и Северној Европи.

Србија је једна од земаља које су остварилe најбоље резултате у погледу кретања привредне активности у периоду пандемије у Европи. Она је била међу земљама у којима је привредна активност током 2020. године имала најмањи пад и најбржи опоравак током 2021. године. У 2022. години привреда Србије је снажно успорила раст тако да је расла спорије не само од просека нових чланица ЕУ него и од просека целе ЕУ.

Графикон 4. Кумулативни раст БДП-а 2019–2022.

Дубина пада БДП-а по земљама, као и брзина опоравка повезани су интензитетом епидемиолошких ограничења, структуром привреде, интензитетом и правовременошћу примена фискалних и монетарних стимуланса и др. Због специфичности фактора који су утицали на привреду током пандемије, остварени резултати у погледу кретања БДП-а у овом периоду не одражавају дугорочни потенцијал раста земаља.

1.2. *Тржиште рада*

Економске кризе су углавном праћене растом незапослености и стагнацијом или падом реалних зарада[6]. При томе раст незапослености, по правилу, почиње један или два квартала након пада привредне активности. Слично томе у периоду опоравка пад незапослености, по правилу, касни неколико квартала, за растом привредне активности. Кашњење промена на тржишту рада у односу на привредну активност последица су регулативе тржишта рада која постоји у скоро свим земљама, а којом су дефинисане процедуре отпуштања радника, обавеза исплате отпремнина и др.

За разлику од типичних економских криза, дубок пад привредне активности током 2020. године је довео до минималног повећања незапослености или до њене стагнације.[7] Разлози изостанка раста незапослености у периоду

[6] Barro, R. J. i J. F. Ursúa (2008).

[7] Изузетак представљају САД чије тржиште рада је слабо регулисано, па је кретање стопе незапослености у овој земљи током 2020. и 2021. године било врло снажно повезано са кретањем привредне активности. Пад привредне активности током другог и трећег квартала 2020. године, био је праћен снажним растом незапослености, да би са опоравком привредне активности, дошло до наглог смањења незапослености.

пандемије могу се тражити у снажним фискалним стимулансима којима су, између осталог, финансиране зараде радника који су престали да раде током пандемије. Државна помоћ предузећима и радницима је била нарочито важна, за очување запослености у делатностима које нису радиле у дужем периоду попут туризма и угоститељства, личних услуга и др. Додатни разлог за изостанак раста незапослености је у томе што је пад привредне активности у већини земаља трајао само један или два квартала након чега је почео опоравак привреде. Краткотрајност кризе у комбинацији са кашњењем промене на тржишту рада за променама у привредној активности представља важан узрок изостанка знатнијег раста незапослености током пандемије. Коначно, изостанак раста незапослености једним делом је последица несташице радне снаге у већини земаља у преткризним годинама због чега су послодавци избегавали отпуштање радника.

Графикон 5. Стопа незапослености током пандемије

Друга специфичност промена на тржишту рада током пандемије ковида-19, и економске кризе која је њом изазвана, је значајан раст реалних зарада. Раст зарада је последица сличних фактора који су утицали на изостанак раста незапослености у периоду кризе, као што су обилна државна помоћ предузећима и несташица радне снаге у већини европских земаља. Упркос паду БДП-а, реалне зараде су у 2021. години биле веће него у преткризној 2019. години у скоро свим европским земљама, при чему су по расту зарада предњачиле земље Централне и Источне Европе, укључујући и Србију.

Графикон 6. Кумулативни раст реалних зарада 2019–2021.

Са становишта конкурентности земаља као и инфлаторних притисака важан је бржи раст реалних зарада у току пандемије од раста продуктивности рада. Бржи раст реалних зарада од раста продуктивности рада има за последицу раст учешћа трошкова рада у ценама производа, односно раст јединичних трошкова рада. Јединични трошкови рада су у периоду пандемије повећани у свим европским земљама што је, под осталим непромењеним условима, утицало на смањење њихове конкурентности, као и на повећање инфлаторних притисака. Према расту јединичних трошкова рада предњаче земље Централне и Источне Европе, а Србија се налази на другом месту према расту јединичних трошкова рада у периоду 2020–2021. година. Могуће је да је раст јединичних трошкова рада у европским земљама био један од покретача инфлације која је почела 2021. године, а може се очекивати погоршање спољнотрговинског биланса земаља које су имале изнадпросечно повећање јединичних трошкова рада.

Пандемија ковида-19 убрзала је од раније присутне структурне промене на тржишту рада као што су раст учесталости рада од куће и супституција људског рада машинама и вештачком интелигенцијом. Ове промене потенцијално могу значајно да промене стање и односе снага на тржишту рада, али је за сада тешко проценити да ли ће се ови трендови наставити у будућности. Уколико се то догоди могу се очекивати промене регулативе тржишта рада, промене у опорезивању доходака од рада, скраћење радне недеље, нестанак неких послова и креирање нових.

Графикон 7. Кумулативни раст јединичних трошкова рада у приватном сектору у 2020. и 2021.

Графикон 8. Проценат радника који раде од куће

1.3. *Економска неједнакост и сиромаштво*

Према емпиријским истраживањима[8] у већини земаља у периоду типичних рецесија повећава се економска неједнакост, што значи да рецесије изнадпросечно погађају сиромашно становништво. Главни механизам преко кога рецесије утичу на раст економске неједнакости је повећање незапослености, које изнадпросечно погађа сиромашно становништво. Међутим, у око трећини земаља у периоду типичне рецесије економска неједнакост се не мења значајно, а у мањем броју земаља се и смањује[9]. Могуће објашњење изостанка раста неједнакости током рецесије је у томе што у периоду кризе посао губе и припадници средњих и виших слојева, док дохоци од капитала, који имају високо учешће у дохоцима богатих снажно опадају. Додатно, у већини земља се примењују програми социјалне заштите, који укључују и заштиту у случају незапослености, чиме се ублажава погоршање економског положаја сиромашних слојева становништа током рецесија.

Током пандемије ковида-19 у европским земљама економска неједнакост је у просеку остала непромењена, при чему је у подједнаком броју земаља неједнакост повећана, смањена или остала приближно непромењена (промена Џини коефицијента испод 0,5 процентних поена по апсолутној вредности). Проценат земаља у којима је повећана неједнакост током пандемије ковида-19 је знатно мањи него што је то уобичајено у рецесијама. Смањење процента земаља у којим је повећана неједанакост је последица специфичности актуелне рецесије као што су њена краткотрајност, изостанак значајнијег раста незапослености, као и снажна државна помоћ сиромашним домаћинствима, радницима који нису радили или свим становницима. Србија се налази у групи земаља у којима није дошло до промене економске неједнакости током пандемије. Изостанак промене неједнакости се може објаснити стагнацијом незапослености и политиком неселективне помоћи грађанима (пунолетним грађанима, пензионерима, младима и др.). Неселективно додељивање социјалне помоћи доприноси смањењу неједнакости, али је ефекат мањи него у случају када се иста количина новца циљно додели сиромашнима, незапосленима и сл. За разлику од европских земаља у којим је, у просеку, неједнакост током пандемија остала непромењена, на нивоу света неједнакост је повећана било да је у питању неједнакост унутар земаља или између земаља.[10]

У европским земљама није значајно промењен ризик од сиромаштва у периоду 2019–2021. што такође представља специфичну карактеристику рецесије током ковида-19. Изостанак повећања сиромаштва резултат је сличних фактора који су утицали на мали раст незапослености и економске неједнакости током пандемије. За разлику од европских земаља, у сиромашним земљама

[8] Clements i dr. (2021)
[9] *Isto*.
[10] Deaton A. (2021), Narayan, A. (2022).

Графикон 9. Промене Цини коефицијента у периоду 2019–2021.

Графикон 10. Стопа ризика од сиромаштва у %

Азије, Африке, Јужне и Средње Америке[11] сиромаштво је повећано током пандемије, што је последица малог фискалног капацитета наведених земаља, због чега је изостала знатнија државна помоћ грађанима и предузећима.

Процењује се да је током 2022. године дошло до раста неједнакости и сиромаштва у већем броју земаља, као и да ће се тај тренд наставити током 2023. године. Важан покретач раста неједнакости и сиромаштва је висок раст цена егзистенцијалних производа, попут хране и енергената, који изнадпросечно учествују у потрошњи сиромашних грађана. У већини земаља у 2022–23. години није постојао већи фискални простор за додатну помоћ грађанима и привреди, а у земљама у којима такав простор постоји одобравање знатније помоћи је у супротности са политиком обарања инфлације. Простор за фискалне стимулансе је смањен услед повећања расхода за камате, који су порасли како услед раста дугова држава тако и услед раста каматних стопа. У посебно неповољној ситуацији се налазе високо задужене сиромашне земље које имају низак кредитни рејтинг због чега се суочавају са високим каматним стопама и ризиком кризе јавног дуга.

1.4. *Инфлација*

У већини развијених земаља инфлација је била на ниском и релативно стабилном нивоу током последње 3–4 деценије. Инфлација је остала на ниском нивоу и након кризе 2008–2009. године, упркос томе што су многе земље дуготрајно примењивале експанзивну монетарну и фискалну политику. Ипак, пре кризе су постојали одређени сигнали да су привреде многих земаља биле „прегрејане“ односно да су фискални и монетарни стимуланси довели до неравнотеже између понуде и тражње. Раст цена некретнина у великом броју земаља, али и историјски максимална вредност индекса акција били су знак високе ликвидности, односно обилне расположивости јефтиног новца. Висок раст цена племенитих метала и криптовалута је такође сугерисао постојање вишка ликвидности како код привреде тако и код грађана. Разлози за изостанак раста цена потрошних производа у преткризном периоду још увек нису детаљније истражени, али се једно од могућих објашњења налази у ниским инфлационим очекивањима[12] која су била резултат ниске и стабилне инфлације током претходне две-три деценије.

Средином 2021. године почео је снажан раст цена на већем броју тржишта, као што су тржишта хране, енергената, основних метала и др. Представници централних банака и влада су у том периоду излазили са проценама да је инфлација последица поремећаја на страни понуде који су настали услед епидемиолошких ограничања и промене структуре тражње током пандемије.

---

[11] World Bank (2022).

[12] Као резултат ниске инфлације у дужем периоду и високог поверења у способност централних банака да остварују инфлационе циљеве, инфлациона очекивања су била усидрена, односно блиска знаничним пројекцијама инфлације, без обзира на снажну монетарну експанзију.

Убрзање инфлације, њена постојаност и ширење на све већи број производа током друге половине 2021. и целе 2022. године сугерисали су да инфлација није искључиво последица поремећаја на страни понуде. Раст цена реалне и финансијске имовине пре пандемије, као и раст цена великог броја производа од средине 2021. године није могао да се објасни само поремећајима на страни понуде. Поремећаји на страни понуде су неспорно утицали на раст цена неких призвода, али су истовремено имали и улогу окидача за општи раст цена који је последица знатно бржег раста тражње од понуде током претходних година, а нарочито од почетка пандемије. Раст цена енергената и хране након почетка рата у Украјини додатно је повећао инфлацију и продужио њено трајање. У ЕУ инфлација је расла до децембра 2022. године, док је у САД инфлација почела да опада од средине 2022. године. Раније заустављање инфлације у САД је резултат тога што је ФЕД почео знатно раније да повећава каматне стопе, него ЕЦБ.

Инфлација у Србији је до краја 2022. године имала сличну динамику као у земљама Централне и Источне Европе, упркос томе што је раст цена енергената у Србији био знатно мањи него у другим земљама. Разлози високе инфлације у Србији током 2022. године се могу тражити у томе што је Србија предњачила у експанзивности фискалне и монетарне политике током 2020. и 2021. године у односу на друге земље ЦИЕ. Одлагање повећања цена енергената имаће за последицу њихов висок раст током 2023. године, због чега ће инфлација у Србији у 2023. године бити већа него у другим европским земљама.

Графикон 11. Међугодишња инфлација у %

2. РЕАКЦИЈА ФИСКАЛНЕ И МОНЕТАРНЕ ПОЛИТИКЕ НА РЕЦЕСИЈУ

Непосредно након примене епидемиолошких ограничења, већина држава је применила снажне фискалне стимулансе[13]. Мада су се фискални стимуланси разликовали од земље до земље, врло често су примењиване мере као што су исплате зарада радницима који су престали са радом током пандемије, а у неким земљама попут Србије, помоћ су добијали сви запослени у малим и средњим предузећима, без обзира на то како је криза утицала на њих. У већини земаља одобрена су додатна средства за помоћ сиромашним грађанима, а у неким земљама, попут Србије[14], помоћ су добијале широке категорије становништва без обзира на њихов економски статус (пунолетни грађани, пензионери, млади). Велики број земаља је одобрио помоћ предузећима која су била нарочито угрожена епидемиолошким ограничењима и другим последицама кризе (хотелско-угоститељска предузећа, радње које пружају личне услуге и др.), док су нека предузећа докапитализована или преузета од стране државе, како би се спречио њихов банкрот. У већини земаља усвојени су прописи који су омогућили грађанима и предузећима одлагање пореских обавеза, при чему је у неким земљама то одлагање било условљено падом прихода, док је у другима оно било безусловно. Владе су често одобравале банкарске гаранције за новоодобрене банкарске кредите како би подстакле кредитну активност, чиме је одржавана ликвидност привреде на високом нивоу, упркос паду прихода у неким привредним делатностима. Одобрене гаранције, представљају потенцијалне расходе државе, а у којој мери ће се претворити у стварне расходе зависиће од тога да ли ће дужници у будућности уредно враћати кредите. Расходи за здравство су током пандемије повећани у свим земљама, а њихов утицај на националну привреду зависио је од тога колико се домаћих производа користи у здравству[15].

Значајно повећање расхода државе и смањење прихода услед одлагања или отписа пореских обавеза имало је за резултат снажан раст фискалног дефицита. Фискални дефицит је у европским земљама у 2020. години најчешће износио између 6,5 и 7% БДП-а, док је у преткризној 2019. години у већини земаља био испод 1% БДП-а.

Осим претходно наведених мера фискалне политике на раст фискалног дефицита током пандемије утицао је пад БДП-а који је довео до аутоматског пада пореских прихода. Структурни фискални дефицит, који не укључује ефе-

---

[13] Подаци о фискалним стимулансима по земљама и врстама мера могу се наћи на сајту ММФ-а.

[14] У неколико земаља, као што су САД, помоћ су добили сви грађани који су имали дохотке испод одређене границе.

[15] Ефекти фискалних стимуланса у току пандемије на нивоу света анализирају се у раду Pragyan, D. i dr. (2021), на нивоу Европе у Pappa E. i dr. (2022), а у еврозони у раду Jinjarak Y. i dr. (2021).

кат аутоматског пада пореских прихода, у европским земљама у 2020. години изосио је у просеку 4,5% БДП-а, што представља приближну меру фискалних стимуланса којима су ублажаване економске и здравствене последице пандемије. Величина фискалних стимуланса, мерена структурним фискалним дефицитом, у периоду 2020–21. у земљама ЕУ је слична стимулансима у периоду велике финансијске кризе 2008–09. године.[16]

Графикон 12. Фискални биланс, % БДП-а

Директна последица снажних фискалних стимуланса током пандемије ковида-19 је додатни раст јавног дуга, који је у развијеним земљама и пре пандемије био на високом нивоу. Јавни дуг као проценат БДП-а крајем 2021. године у земљама ЕУ у просеку је износио 87,9% БДП-а, што је за око 10 процентних поена више него крајем 2019. године, непосредно пре почетка пандемије. Прираст јавног дуга у периоду пандемије у односу на БДП био је нарочито висок у земљама Јужне Европе због тога што оне нису до краја 2021. године достигле претктризни ниво БДП-а. У протеклим годинама, због ниских каматних стопа, трошкови камата по основу јавног дуга били су ниски, упркос томе што је јавни дуг у многим земљама био висок. Већ у 2022. години дошло је до значајног повећања каматних стопа по којима се задужују државе, а очекује се да ће каматне стопе током 2023. године бити додатно повећане, као и да ће остати на високом нивоу у неколико наредних година. Високе каматне стопе у комбина-

[16] У Азији и Африци стимуланси су у 2020–21. години били већи него у 2008–09. години, ови делови света нису значајније били погођени великом финансијском кризом.

ција са високим јавним дугом значајно ће повећати трошкове камата, при чему ће тај ефекат бити најснажнији у високо задуженим сиромашним земљама које се задужују по високим каматним стопама.

Графикон 13. Јавни дуг у земљама ЕУ и Србији, % БДП

Пре почетка пандемије ковида-19 већина централних банака у свету је примењивала експанзивну монетарну политику, у оквиру које су референтне каматне стопе биле на нивоу блиском нули. Ниске каматне стопе централних банака утицале су на пад каматних стопа на кредите пословних банака, које су у развијеним земљама биле на историјском минимуму. Према експанзивности монетарне политике су предњачиле велике централне банке ФЕД и ЕЦБ, које су осим ниских каматних стопа, емитовале новац кроз откуп државних и корпоративних обвезница (квантитативне олакшице).

Након почетка пандемије ковида-19 централне банаке су појачале експанзивност монетарне политике, кроз додатно смањење референтних каматних стопа и повећање откупа државних и корпоративних хартија од вредности. Такође, донети су прописи којима је дужницима омогућено одлагање плаћања кредита, док су мере надзора пословних банака привремено ублажене.

Као резултат експанзивне монетарне политике банкарски кредити одобрени приватном сектору (предузећима и домаћинствима) су у преткризном периоду у развијеним земљама одржавали висок однос према БДП-у који је достигнут у годинама пре велике финансијске кризе. Између велике финансијске кризе и пандемије ковида-19 земље у развоју су имале изразито снажан раст кредитне активности који је резултирао повећањем односа кредита приватном сектору према БДП-у за око 70%. Снажан раст кредитне активности у земљама у развоју последица је солидног напретка њихових привреда у наведеном пе-

риоду, ниске инфлације, али и преливања монетарне експанзије из развијених земаља. У периоду пандемије монетарна експанзија се убрзава у обе групе земаља – током 2020. године однос кредита према БДП-у у развијеним земљама је повећана за 14%, а у земљама у развоју за чак 21%. Повећање односа кредита према БДП-у у 2020. години највећим делом је резултат раста реалног обима кредитне активности, а само мањим делом је последица пада БДП-а.

Графикон 14. Референтне каматне стопе централних банака

Графикон 15. Банкарски кредити приватном сектору, % БДП

НБС је слично као и друге централне банке на почетку пандемије смањила референтну каматну стопу, а предузећа и банке добили могућност привременог одлагања враћања кредита, док је емисија новца по основу откупа обвезница предузећа била скромна. Највећи део динарског новца у Србији током 2020. и 2021. године емитован је по основу откупа девиза од стране НБС, при чему су најзначајнији нето извори понуде девиза стране директне инвестиције, страни кредити и прилив дознака. Као резултат монетарне експанзије реална шире дефинисана новчана маса (M2) је у периоду 2020–2021. године повећана за 24,8%, док је реални обим кредита приватном сектору повећан за 11,6%. Раст новчане масе и кредита знатно превазилази раст БДП-а, који је у наведеном двогодишњем периоду кумулативно порастао за 6,8%.

3. РЕАКЦИЈЕ ДРЖАВА НА ПАНДЕМИЈУ – ПОУКЕ ЗА БУДУЋНОСТ

Државна интервенција током пандемије ковида-19 према асортиману примењених мера, њиховом интензитету и распрострањености по земљама представља историјски преседан. Епидемиолошке мере су биле ригорозније у већини земаља, него што је то био случај са претходним пандемијама. Осим тога, здравствени системи и фармацеутска индустрија били су на знатно вишем нивоу развијености него у периодима претходних пандемија, попут шпанског грипа. Друга специфичност државне реакције у односу на раније пандемије је примена снажних фискалних и монетарних стимуланса који су имали за циљ да ублаже пад привредне активности, као и да подстакну њен брз опоравак.

Садржај и интензитет примењених мера као и здравствени и економски резултати значајно варирају од земље до земље. Разноврсност примењених мера и остварених резултата пружају обиље података на основу којих је могуће оцењивати утицај различитих политика на остварене резултате. Пандемија ковида-19 и разноврсне реакције држава представљају неку врсту природног експеримента на основу кога је могуће проценити ефекте различитих политика и извести одређене поуке за будућност.

Епидемиолошка ограничења су утицала на успоравање ширења пандемије, што је допринело да се остваре бољи резултати у погледу разбољевања и смртности становништва. Међутим, епидемиолошка ограничења су, на другој страни, утицала на снажан пад привредне активности у једном или два квартала 2020. године. Додатно, епидемиолошка ограничења су, заједно са променом структуре тражње и растом ризика, довела до поремећаја у ланцима снабдевања који су негативно утицали на привредну активност у целом периоду 2020–2022. године. Стога је важно питање да ли је могуће креирати епидемиолошка ограничења тако да се остваре пожељни здравствени резултати, а да при томе њихов негативан утицај на привреду буде минималан? Поређењем резул-

тата привреде из четвртог квартала 2020. и првог квартала 2021. године, са резултатима из другог и трећег квартала 2020. указују да је вероватно то могуће. Привредна активност у четвртом кварталу 2020. и у првом кварталу 2021. године у већини замаља била је на знатно вишем нивоу, него у другом или трећем кварталу 2020. године, иако је интензитет пандемије у посматраним периодима био сличан, а стопа вакцинације ниска. Стога је важно да се истражи у којој мери су бољи резултати привреде, крајем 2020. и на почетеку 2021. године последица блажих или боље осмишљених епидемиолошких мера, а у којој мери су последица фискалних и монетарних стимуланса. Стога би било пожељно да државне здравствене институције припреме епидемиолошке мере за будуће епидемије које би обезбеђивале солидне здравствене резултате, а да при томе њихов негативан утицај на привреду буде минималан

Друга поука која се може извући из пандемије ковида-19 је да је економски оправдано да се повећају улагања у проширење капацитета здравственог система у нормалним временима како би се створиле одређене резерве за збрињавање пацијената у периодима пандемија. Такође, економски је оправдано да се повећају државна улагања у истраживање ефикаснијих лекова и убрзање развоја вакцина приликом појаве нових епидемија. Постоје процене[17] да су економски трошкови проширења капацитета здравственог система, као и трошкови истраживања и развоја, мањи од трошкова који настају услед примене строгих епидемиолошких ограничења, која се примењују због недостатка здравствених капацитета, неефикасних лекова и спорог развоја вакцина.

Искуство из пандемије ковида-19 указује на то да су потребне додатне активности државе на здравственом просвећивању становништва. Здравствено просвећивање је нарочито важно у земљама као што је Србија, у којима обичаји, традиција и гласине, који често нису у складу са препорукама здравствених власти, имају велики утицај на понашање људи. Минимизација разбољевања и смртности људи, али и могућност ублажавања епидемиолошких ограничења, значајно зависи од спремности за вакцинацију. Искуство из пандемије ковида-19 показује да је осим здравственог просвећивања и подстицајних мера, за високу стопу вакцинације неопходно условљавање могућности коришћења јавних услуга вакцинацијом. Потреба за условљавањем је нарочито велика у земљама са ниским степеном здравствене културе, као што је Србија.

У периоду пандемије ковида-19 показана је делотворност фискалних и монетарних стимуланса, који су спречили дубок и дуготрајан пад привредне активности, очували запосленост и омогућили брз опоравак привредне активности. Фискални и монетарни стимуланси су примењени у већини држава одмах након почетка пандемије што је додатно појачало њихову делотворност. Искуство, из пандемије ковида-19, али и из велике финансијске кризе указује на оправданост примене фискалних и монетарних стимуланса у економским кризама. У периоду пандемије показано је да фискални и монетарни стимуланси

[17] Glennerster, R. (2022).

имају снажније ефекте када се примене истовремено у водећим светским привредама, него у случају када неке велике привреде касне у примени таквих мера, као што је био случај са чланицама ЕУ у периоду велике финансијске кризе.

Ипак, фискални стимуланси у периоду ковида-19 имали су и негативне последице, као што је висок раст државних дугова. Висока задуженост, у комбинацији са високим каматним стопама, вероватно ће покренути дужничке кризе у мање развијеним земљама док ће у већини земаља раст трошкова камата смањити простор за продуктивне расходе и прерасподелу дохотка. Стога је потребно да се у нормалним временима смањи јавни дуг у односу на БДП како би, и након примене фискалних стимуланса у периоду кризе, јавни дуг и трошкови камате остали на ниском нивоу. Осим тога, важно је да се антирецесиони ефекти постигну кроз што мањи раст јавног дуга, што се може постићи циљним стимулансима који су усмерени на грађане и предузећа чији дохоци и приходи су знатно опали током кризе.

Снажни фискални и монетарни стимуланси током пандемије, подстакли су бржи раст тражње од раста понуде, што је средином 2021. године покренуло високу инфлацију[18], а потом и раст каматних стопа. При томе неравнотежа између понуде и тражње није само последица снажних фискалних и монетарних стимуланса у периоду пандемије, него и дуготрајне монетарне експанзије, која је практично трајала од велике финансијске кризе. Искуство из економске кризе изазване пандемијом ковида-19 указује на то да фискални и монетарни стимуланси након одређене границе постају контрапродуктивни. Високи јавни и приватни дугови, инфлација и раст каматних стопа који настају као последица дуготрајних и снажних монетарних и фискалних стимуланса поткопавају привредни раст. Дуготрајна и снажна монетарна и фискална експанзија доводе до раста БДП-а, запослености и доходака, након чега следи успоравање раста БДП-а, пад запослености и реалних доходака услед раста инфлације и каматних стопа.

Различита искуства из велике финансијске кризе, када се нису испољиле негативне последице велике монетарне и фискалне експанзије, и ковид-19 кризе када је дошло до раста инфлације, указују да није лако одредити оптимални ниво фискалних и монетарних стимуланса. Оцењује се да је раст цена реалне и финансијске имовине пре кризе представљао важан сигнал „прегрејаности“ привреде, односно да су монетарни и у мањој мери фискални стимуланси подстакли раст тражње који понуда није могла да прати. Друга важна поука, које се највише односи на развијене западне земље, је да је потребно наћи одговарајући баланс између подстицаја на страни тражње и подстицаја на страни понуде, како би се обезбедио уравнотежен раст привреде. Одржив раст привреде захтева подстицаје на страни понуде као што су раст приватне штедње и приватних инвестиција, државна улагања у инфраструкутуру, државне субвенције за иновације, антимонополска политика, умерена економ-

[18] Одређени докази о утицају фискалних стимуланса у периоду пандемије ковида-19 на инфлације у САД могу се наћи у: de Soyres, F. i dr. (2022).

ска неједнакост и др. Изразито ниске каматне стопе, штампање новца и високи државни дефицит нису адекватна замена за подстицаје на страни понуде, којим се подстичу штедња, инвестиције, иновације и друге продуктивне активности.

ЛИТЕРАТУРА

Arsić, M., A. Nojković i E. Maksimović (2021), „Uticaj karakteristika privrede i politika države na kretanje BDP u 2020. godini“, *Kvartalni monitor 64*.

Arsić, M., A. Nojković i E. Maksimović (2022), „Uticaj fiskalne i monetarne ekspanzije na kretanje BDP i inflacije u periodu pandemije COVID-19“, *Ekonomska politika u Srbiji i svetu u uslovima nezavršene pandemije*, *rastućih deficita budžeta*, *puzajuće inflacije i štampanja novca* (redaktori M. Zec i O. Radonjić) str.13–30. Naučno društvo ekonomista Srbije sa Akademijom ekonomskih nauka i Ekonomski fakultet u Beogradu.

Auerbach, A. J. and Y. Gorodnichenko, (2012). “Measuring the Output Responses to Fiscal Policy.” *American Economic Journal: Economic Policy* 4, pp. 1–27.

Barro, R. (2020), *Non-pharmaceutical interventions and mortality in U. S. cities during the Great Influenza Pandemic*, *1918–1919*. NBER Working Paper #27049.

Barro, R. J. i J. F. Ursúa (2008), “Macroeconomic Crises since 1870.“ *Brookings Papers on Economic Activity*, 39 (Spring): 255–350.

Clemens, M., U. Eydam, and M. Heinemann (2021), “Inequality over the business cycle: The role of distributive shocks“, *Macroeconomic Dynamics*, 1–30.

Deaton A. (2021). “COVID-19 and Global Income Inequality“ NBER Working Paper No. 28392.

de Soyres, F., A. M. Santacreu and H. Young (2022). “Fiscal policy and excess inflation during Covid-19: a cross-country view“, *FEDS Notes*. Washington: Board of Governors of the Federal Reserve System.

Esteves, Rui, Kris James Mitchener, Peter Nencka and Melissa A. Thomasson. (2022). “Do Pandemics Change Healthcare? Evidence from the Great Influenza“, *NBER Working Paper*, No. 30643, November 2022.

Furceri, D., M. Ganslmeier, J. D. Ostry i N. Yang (2021). ”Initial Output Losses from the Covid-19 Pandemic: Robust Determinants”, *IMF Working paper* 18/21.

Glennerster, Rachel, Christopher M. Snyder and Brandon Joel Tan (2022). “Calculating the Costs and Benefits of Advance Preparations for Future Pandemics“ *NBER Working Paper* No. 30565.

IMF (2021). *World Economic Outlook: Recovery during a Pandemic – Health Concerns*, *Supply Disruptions*, *Price Pressures.*Washington, DC, October.

Jinjarak Y., R. Ahmed, S. Nair-Desai, W. Xin and J. Aizenman, (2021). “Pandemic shocks and fiscal-monetary policies in the Eurozone: COVID-19 dominance during January–June 2020.“, *Oxford Economic Papers*, Oxford University Press, vol. 73(4), pages 1557–1580.

Narayan, A., A. Cojocaru, S. Agrawal, T. Bundervoet, M. Davalos, N. Garcia, C. Lakner, D. G. Mahler, V. Montalva Talledo, A. Ten, N. Nishant (2022). “COVID-19 and Economic Inequality: Short-Term Impacts with Long-Term Consequences”, Policy Research Working Paper, No. 9902. World Bank, Washington, DC. © World Bank.

Pappa E., A. Ramos and E. Vella, (2022). "Which crisis support fiscal measures worked during the COVID-19 shock in Europe?," *DEOS Working Papers 2217*, Athens University of Economics and Business.

Petrović, P., M. Arsić and A. Nojković. (2021), "Increasing public investment can be an effective policy in bad times: Evidence from emerging EU economies", *Economics Modelling 94*, 580–597.

Pragyan, D., D. Furceri, J. D Ostry, T. Nour and Y. Naihan, (2021). "The Effects of Fiscal Measures During COVID-19", *IMF Working Paper*, No. 262/21.

Sapir, A. (2020). Why has COVID-19 hit different European Union economies so differently?, *Policy Contribution*, 2020/18, Bruegel.

Tidiane K., A. Lengyel and K. Chahande, (2022), "Fiscal Multipliers During Pandemics". *IMF Working Paper* No. 2022/149, Available at SSRN: https://ssrn.com/abstract= 4178910.

World Bank (2022). *Poverty and Shared Prosperity 2022: Correcting Course*, Washington, DC: World Bank. doi:10.1596/978-1-4648-1893-6. License: Creative Commons Attribution CC BY 3.0 IG.

Milojko Arsić

IMPACT OF THE COVID-19 PANDEMIC ON THE ECONOMY

S u m m a r y

After the announcement of the COVID-19 pandemic, epidemiological measures were implemented around the world, which limited the movement of people, and some economic activities were temporarily prohibited. In most countries, epidemiological restrictions were most stringent during the second quarter of 2022, after which they were eased. The great uncertainty in the first months of the pandemic led to a reduction in investment and postponement of non-priority spending, which further depressed economic activity. During the pandemic, governments applied strong fiscal stimuli, which during 2020 and 2021 reached about 10% of world GDP. Fiscal incentives included measures such as: payment of wages to workers who did not work, approval of assistance to households with an income below a certain level, approval of subsidies to companies, postponement or exemption from tax payments, approval of guarantees for bank loans to private companies, recapitalization of private companies and etc. Central banks reduced interest rates to historic lows, bought government and corporate securities, relaxed prudential norms.

The net result of epidemiological restrictions and changes in citizens' behaviour on the one hand, with fiscal and monetary stimuli on the other, caused a deep but short-lived drop in GDP, followed by an accelerated recovery. GDP in a large number of countries reached the pre-crisis level in 2021 already, but some industries, such as the automotive industry, still did not reach the pre-crisis level of

activity in 2022. Strong fiscal and monetary stimuli and the short duration of the GDP decline meant that the unemployment rate during the pandemic did not increase significantly in most countries. The pandemic has accelerated some trends in the labour market, such as working from home, digitization and automation of jobs. Real net earnings in 2020, despite the fact that production had declined in most countries, stagnated or increased, while economic inequality in European countries remained roughly unchanged. The imbalance between the decline in economic activity during 2020 and the growth of incomes, triggered inflation in the first half of 2021. Given that economic recovery in many countries had not been complete, and that the causes and persistence of inflation were not fully established, central banks and governments postponed the implementation of restrictive measures during 2021. Persistence of inflation and its acceleration influenced central banks and governments to start implementing restrictive measures in 2022, such as stopping the purchase of state and corporate securities, increasing interest rates, reducing fiscal deficits, etc.

Keywords: epidemiological measures, fiscal and monetary stimuli, economic recovery, inflation

JEL classification: E24, E31, E52, E62

УТИЦАЈ ПАНДЕМИЈЕ КОВИДА-19 НА ПОЛИТИЧКИ ЖИВОТ У СРБИЈИ

ЗОРАН ЛУТОВАЦ*

А п с т р а к т. – У овом раду разматраће се утицај пандемије ковида-19 на политички живот у Србији, као и упоредна перспектива и ограничења учешћа грађана у политичком животу у редовним околностима. Управо ће се упоредном анализом у време пандемије ковида-19 и редовне ситуације која јој је претходила сагледати какав је био стварни утицај пандемије на учешће грађана у политичком животу и колико су нека ограничења системског, а колико ситуационог карактера. При томе, требало би имати у виду природу политичког поретка, уставно-правни систем, политичку културу, снагу и развијеност институција на којима почива држава и друштво, развијеност грађанског друштва и снагу јавног мњења, те место и улогу медија у политичкој заједници и друштву уопште.

Чињеница да нема стварне поделе власти одражава се лоше на свакодневни живот нарочито у време криза. Законодавна и судска власт су под фактичким непосредним или посредним утицајем извршне власти, а извршна власт под потпуном неформалном контролом једног човека – аутократе. У таквим околностима функционисање државе и друштва немају контролне механизме, све зависи од добре воље, способности и карактера аутократе, што је погубно по државу и друштво. Демократски процеси који су тек у развоју у време кризе се потпуно потискују, а у потпуно огољеној форми показује се снага аутократских манифестација.

На примеру Србије показало се да кризе попут пандемије ковида-19 разобличавају природу аутократске владавине. Кризе се инструментализују и служе као полуге те владавине. Аутократски режими нису ефикаснији у суочавању са кризом, иако немају проблем са „препреком“ компликованих демократских процедура и јавних набавки, јавних расправа и медијске контроле. Напротив, оне показују на једној страни неефикасност, а на другој страни још израженију неспремност да се демократизују.

Кључне речи: пандемија ковида-19 , Србија, политички живот

---

* Институт друштвених наука, Београд, имејл: zoran.lutovac@gmail.com

Рад је написан у оквиру Програма истраживања Института друштвених наука за 2023. годину који подржава Министарство науке, технолошког развоја и иновација Републике Србије.

УВОД

Када се разматра право грађана на учешће у политичком животу у време пандемије ковида-19 важно је то чинити кроз упоредну перспективу могућности и ограничења њиховог учешћа у политичком животу у редовним околностима, околностима које су претходиле пандемији. Управо ће се упоредном анализом у време пандемије ковида-19 и редовне ситуације која јој је претходила сагледати какав је био стварни утицај пандемије на политички живот и колико су нека ограничења системског, а колико ситуационог карактера. При томе, требало би имати у виду природу политичког поретка, уставно-правни систем, политичку културу, снагу и развијеност институција на којима почива држава и друштво, развијеност грађанског друштва и снагу јавног мњења, те место и улогу медија у политичкој заједници и друштву уопште.

Ако право грађана на учешће у политичком животу ставимо у корелацију са свим наведеним параметрима, онда не можемо говорити о повољним околностима за њихово остваривање ни у редовној, а камоли у условима ванредне ситуације. Никада те околности у новијој политичкој историји нису биле на нивоу земаља развијене либералне демократије, али су посебно биле неповољне 90-их година 20. века и у последњој декади нашег живота. Наиме, у раздобљу од 2012. до 2022. године у Србији постоје формалне демократске институције које су лишене садржаја. У пракси, носиоци власти су у повлашћеном, односно апсолутно доминантном положају. Они манипулацијама државним ресурсима и институцијама као усавршена машинерија из 90-их година 20. века имају толику предност у политичким сучељавањима да их потпуно обесмишљавају. Опозициони политички актери потпуно су у неравноправном положају. На тај начин одстрањен је темељни демократски принцип равноправног учешћа у изборном надметању. Избори се одржавају редовно, али је опозиција у подређеном положају у сваком смислу – у финансијском, због финансијског инжењеринга који фаворизује владајућу партију и слаби опозиционе странке, у медијском, због утицаја режима на медије или потпуне контроле медија, у правном, због непостојања независног правосуђа, у социјалном, због пригушеног јавног мњења и потиснутог грађанског друштва.[1]

Све то је омогућило политичким елитама на власти огромну предност, те је отуда овакав поредак својеврсна политичка легура која природно тежи да потисне либералне елементе демократије. Институције су нејаке или чак потпуно узурпиране, медији под потпуном контролом или финансијским и политичким притисцима, критичка мисао се може чути у малом броју независних медија са ниским тиражима и малом гледаношћу, тако да су друштвене мреже једини простор за слободну мисао и политичко представљање опозиције.

[1] Zoran Lutovac, „Populizam u Srbiji", u: *Populistički duhovi vremena i izazovi demokraciji: studije o populizmima*, Zagreb: Despot infinitus, 2021, str. 209–229.

1. ПРАВА И СЛОБОДЕ У ХИБРИДНОМ РЕЖИМУ

И упркос декларативном опредељењу за европске интеграције које укључују и прихватање и имплементирање европских вредности и циљева, није било суштинског напретка у владавини права и слободи медија. Напротив, погоршање стања у овим круцијалним областима за изградњу демократског друштва довели су до тога да се поредак у Србији у другом делу овог периода назове *хибридним режимом*. Наиме, Фридом хаус (Freedom House) је Србију сврстао у категорију „хибридних режима", чиме је изгубила статус „делимично консолидоване демократије". На традиционалној годишњој листи, након анализе стања, Фридом хаус је 2019. године вратио Србију корак уназад, у групу транзиционих односно, „хибридних режима", да би то потврдио и 2020. године, а и после тога, док је В-Дем институт Србију означио као *изборну аутократију*.[2] Појам „хибридни режим" подразумева државе у којима су демократске институције крхке и у којима постоје значајни изазови у одбрани политичких права и грађанских слобода.[3] Другим речима, либералне вредности су потиснуте до те мере да се режим не може сврстати чак ни у делимично консолидовану демократију. „Хибридни режим" се налази у „сивој зони између демократије и отворене аутократије" коју обележава ауторитарна владавина, злоупотребе власти, системски проблеми у правосуђу, борби против корупције и слободи медија.[4]

2. УТИЦАЈ ПАНДЕМИЈЕ КОВИДА-19 НА ПОЛИТИЧКИ ЖИВОТ И ДЕМОКРАТИЈУ У СРБИЈИ

Сви наведени недостаци нарочито су били испољени у време пандемије ковида-19 кроз непрекидну целодневну кампању о „бризи за здравље грађана" и кроз кампању за „изборе" одржане без елементарних услова да буду слободни и поштени и у време здравствене угрожености грађана.

Пандемија је само учинила још видљивијим све дугогодишње слабости државе и друштва: отуђену и корумпирану политичку класу на власти, нестручну администрацију, социјалне неједнакости и поделе у друштву, крхку и заробљену економију. Страх и несигурност заокупили су грађане више него икада. Слобода правда и демократија су потиснуте иза егзистенцијалистичих брига и проблема.

---

[2] V-Dem Institute, Defiance in the Face of Autocratization – Democracy Report 2023, https://v-dem.net/documents/30/V-dem_democracyreport2023_highres.pdf, 18. 3. 2023.

[3] Душан Павловић, „Заробљена држава и хибридни режим после 5. октобра", у зборнику: *Двадесет година 5. октобра (2000–2020)*, уредници: Славиша Орловић и Деспот Ковачевић, Факултет политичких наука, Београд, 2020, стр. 203–216.

[4] Zoran Lutovac, *Populism*, *Stabilitocracy*, *Multiculturalism*, Belgrade: Institute of Social Sciences, 2020, pp. 126–129.

Отуда су у првом таласу епидемије превентивне и мере ограничавања права и слобода прихваћене готово беспоговорно. Такође, систем јавног здравља иако је последњих деценија прилично урушен и упркос томе што је знатан број медицинског особља отишао на Запад у потрази за послом, показало се да је епидемија била под контролом док год се цео здравствени систем није ставио у службу владајуће структуре на уштрб здравствене безбедности грађана. Међутим, када је цео здравствени систем био подређен циљевима и пропаганди режима председника најјаче странке и државе, ствари су се промениле. Здравствена ситуација више није била под контролом, а грађани су своје незадовољство исказали на уличним протестима.

Може се рећи да је пандемија разоткрила праву природу режима и на унутрашњем и посебно на међународном плану. Опијени својом свемоћи у Србији, аутократа и његови сарадници показали су у пуној мери конфузију своје спољне политке реагујући трапаво и немушто на актуелне међународне прилике.

Председник Вучић, који је у време пандемије преузео до краја огољено све полуге владања и комуникације у држави, али и према иностранству демонстрирао је удаљавање од ЕУ, а не приближавање Бриселу. Од формално и вербално декларисане политике европских интеграција, у време пандемије готово да није остало ништа. У јавној сфери председник Вучић је исказивао критике према ЕУ и благонаклоност према Кини, Русији, а потом и према Трамповој администрацији и само донекле према Немачкој и Мађарској у оквиру ЕУ.

На унутрашњем плану и формално је суспендовао парламент, извршио додатни притисак на независне медије и реаговао алергијски одбојно на сваку врсту критике, било да су долазиле од политичких опонената или од слободномислећих интелектуалаца, односно стручњака. Може се рећи да је *режим у време пандемије достигао свој врхунац у манифестацији репресије*.

Опозиција ни пре пандемије није имала могућност да се оглашава у штампи и електронским медијима са националном покривеношћу у локалним медијима, са неколико изузетака слабог домета, али у време пандемије може се рећи да медијски мрак није био никада гушћи. На другој страни, „председник свих грађана“, водио је беспризорну страначку кампању.

На примеру Србије показало се да кризе попут пандемије ковида-19 разобличавају природу аутократске владавине. Кризе се инструментализују и служе као полуге те владавине. Аутократски режими нису ефикаснији у суочавању са кризом, иако немају проблем са „препреком“ компликованих демократских процедура и јавних набавки, јавних расправа и медијске контроле. Напротив, оне показују на једној страни неефикасност, а на другој страни још израженији отпор да се демократизују. Овде се не ради о расправи о томе да ли је потребна израженија улога државе у суочавању са кризама попут пандемије, овде се ради о томе да држава није демократска и да је јачање њене улоге, у ствари, јачање недемократске праксе и аутократских механизама владавине.

Расправа о већој улози државе у време пандемије би требало да се ограничи на либералне демократије, али не и на аутократије, неконсолидоване демократије или на разне ауторитарне популистичке режиме. За ове друге, примеренија је расправа о промени природе државе.

Тема расправе би могла да се преформулише: *у којој мери проширење државне контроле над људима, као одговор на ванредно здравствено стање, попут ковида-19, ограничава људска права као темељну вредност демократског друштва*?

Стабилократије на Балкану[5] чији је Србија показни пример, имају јаког владара – аутократу, хронични недостатак владавине права и на тим темељима изграђену политичку стабилност.

Огромна моћ је сконцентрисана у рукама председника државе који има чврст легитимитет добијен на непосредним изборима, али истовремено и веома скромна уставна овлашћења. Он контролише државне и јавне институције, привредне и друштвене токове. То је, како се показало, нарочито било изражено у време пандемије.

Председник је имао готово свакодневне конференције за новинаре на којима је држао политичке говоре, али и говорио о стручним стварима, неопходним мерама за превенцију од заражавања ковидом-19.

Све то је утицало негативно на велики број грађана који због политизације пандемије нису више веровали ни лекарима који су пристали да буду политички инструмент у рукама самодршца. У априлу месецу 2020. године када је било око 100 дневно заражених, аутократа и његови стручњаци панично су говорили о апокалипси, пуним гробљима, „италијанском сценарију“, неопходности полицијског часа, да би у новембру 2020. када је било преко 3000 заражених дневно, мере биле знатно лабавије, а председник и лекари у служби председника једни другима упућивали хлавоспеве. Цела 2021. година протекла је у потпуној подређености политици медицинског дела Кризног штаба. И увек је изговор била економија, а стварни разлог томе био је рејтинг председника државе.

Остаће упамћено да је у време ескалације епидемије председник делио ордење најзаслужнијим стручњацима,[6] који су, овога пута, због економије били не само против полицијског часа, него и против пооштравања мера које се тичу ограничавања рада ноћних клубова, тржних центара и кафића. До које мере су стручњаци били под политичким притиском сведоче контрадикторни савети-препоруке попут оног да ноћне клубове, кафиће, ресторане и кафане не би требало затварати због економије, али да у њих не би требало ићи због здравља.

---

[5] Срђа Павловић је употребио овај термин крајем 2016. године пишући о Црној Гори да би дефинисао режим у којем недемократска пракса траје: „Запад је затворио очи пред тим, истовремено проповедајући врлине демократије и владавина права“. Тај термин преузима и Флоријан Бибер, а врло брзо улази и у ширу употребу. Florian Bieber, *What is Stabilitocracy ?*, BiEPAG, 2017, https://biepag .eu/what-is-a-stabilitocracy/, 18. 3. 2023.

[6] https://www.rts.rs/vesti/drustvo/4146058/odlikovanja-za-zasluzne-pojedince-i-institucije--zahvalnost-onima-koji-se-bore-za-zivote-gradjana.html

У првој половини јануара 2022. године када се број заражених кретао на преко 7.000 па и више од 13.500 на дневном нивоу, Кризни штаб се није оглашавао. Ни мере које су биле предвиђене нису се у пракси поштовале, а о поштравању мера није се ни размишљало. Већ 11. јануара 2022. године број заражених је према званичним подацима које су објавили медији 13.693 (на 37.402 тестираних) – рекордан број од почетка пандемије,[7] али ни даље није било појачаних рестриктивних мера. Ово су све примери како се пандемијском кризом није управљало на основу процена и предлога лекара, него на основу истраживања јавног мњења и бриге о рејтингу аутократе који је држао све конце у својим рукама.

2.1. *Утицај друштвеног и политичког контекста на функционисање државе у кризно доба*

Аутократија наизглед може имати предност у доношењу брзих и ефикасних решења у кризама попут пандемије, јер нису оптерећене сложеним процедурама и стриктним поштовањем закона и надлежности, као што је случај у демократски уређеним државама, али искуство Србије показује нешто сасвим друго: неефикасно суочавање са проблемом од општег значаја, зарад посебних интереса аутократског председника и режима којим управља. Политички интерес касте на власти био је изнад јавног интереса. Лекари који су именовани у Кризни штаб, институцију формирану мимо закона, задужену за управљање кризом, били су, пре свега, у служби режима, а не грађана.

Показало се на примеру Србије, да се, на једној страни, све слабости стабилократије у време кризе огољавају у потпуности, док се, на другој страни, све оно што је темељ либералних демократских поредака, а што недостаје стабилократијама, показује не само као системски недостатак, него као насушна потреба за нормалан живот грађана и ефикасно функционисање државе.[8]

Чињеница да нема стварне поделе власти одражава се лоше на свакодневни живот нарочито у време криза. Законодавна и судска власт су под фактичким непосредним или посредним утицајем извршне власти, а извршна власт под потпуном неформалном контролом једног човека – аутократе. У таквим околностима функционисање државе и друштва немају контролне механизме, све зависи од добре воље, способности и карактера аутократе. То је погубно по државу и друштво.

Демократски процеси који су тек у развоју у време кризе се потпуно потискују, а у потпуно огољеној форми показује се снага аутократских манифестација.

---

[7] https://www.rts.rs/vesti/koronavirus/koronavirus-u-srbiji/4660418/najveci-broj-novozarazenih-od-pocetka-epidemije--13693-preminula-22-pacijenta-hospitalizovano-2287.html

[8] Зоран Лутовац, „Пандемија у стабилократији“, *Књига сажетака*, *Међународна конференција Политичке последице пандемије*, Београд, 27–29. септембар 2020, стр. 34.

2.1.1. *Околности и мере за заштиту грађана од коронавируса*

- Ванредно стање, које није уведено у парламенту и које је тек накнадно, ван предвиђеног рока, потврдио парламент;
- потпуна узурпација медија;
- селективно суспендовање права – закони не важе за све подједнако, изузети су они који су радили кампању за доминантну владајућу странку;
- јавне набавке биле су нетранспарентне под изговором непосредне јавне опасности по здравље грађана и ефикаснијег суочавања са кризом;[9]
- спољна политика конфузна: демонстрација „разочараности“ у ЕУ и срдачност према Кини;
- економске мере које су доношене биле су првенствено у функцији изборне кампање;
- избори су одложени уз помоћ ванредног стања, али не и изборна кампања. Напротив, изборна кампања владајућег СНС-а била је интензивна и свеобухватна, како медијска, тако и теренска.

2.1.2. *Пандемија и избори*

Прилично велику контроверзу у јавности изазвале су спекулације да су информације о опасности и појављивању коронавируса биле дозиране, филтриране и пласиране у складу са политичким потребама најјаче странке на власти и њеног лидера који је уједно и председник државе. Информисање је и касније било не у јавном, него у ужем политичком интересу.

Расписивању парламентарних избора претходила су неуспешна инсистирања опозиције да се створе елементарни услови за слободно и фер надметање. Готово све опозиционе странке су још у децембру 2018. године потписале заједнички документ у којем захтевају да се отклоне недемократски монополи у свим сегментима и фазама изборног процеса и да се омогуће услови за демократску утакмицу. Ти захтеви су конкретизовани кроз предлоге стручњака које је опозиција подржала: у питању су 43 мере у области медија, заштите слободе

---

[9] ЦИНС је урадио низ истраживања о томе како су се надлежне институције понашале током пандемије и потврдио претпоставке о низу неправилности и злоупотреба. Једна од њих тиче се набавке медицинске опреме.

ЦИНС, *Тајни уговор: Како је Србија куповала медицинску опрему током короне*, Београд, 20. фебруар 2023. https://www.cins.rs/tajni-ugovor-kako-je-srbija-kupovala-medicinsku-opremu-tokom-korone/, 18. 3. 2023.

и представљања политичких актера и изјашњавања грађана, као и у области изборне администрације.

Један од видова притисака опозиције за остваривање слободних и поштених избора било је учешће у грађанским протестима и бојкоту локалних и републичког парламента. Опозиција је учествовала и у дијалогу са странкама у власти који је организовао НВО сектор у сарадњи са Факултетом политичких наука у Београду. Такође, представници опозиције су учествовали и у билатералним разговорима са предстаницима Европског парламента, али суштинских помака није било.

2.1.3. *Ванредно стање или ванредна ситуација – политички инструмент или мера у борби против ковид-19 пандемије?*

Чињеница да се водила кампања и масовно прикупљање потписа за парламентарне изборе 2020. године у време појаве па и ескалације епидемије коронавируса у Србији показала је да приоритет није била брига за јавно здравље, него за политичку добробит властодржаца. У том контексту би требало посматрати и однос према ванредном стању и ванредној ситуацији.

У јавној сфери често се не прави разлика између ванредног стања и ванредне ситуације те реакције грађана готово да није било и поред тога што су стручњаци упозоравали на ту разлику и различите импликације које могу имати по грађане. Управо правне и политичке импликације које са собом носе ванредно стање, односно ванредна ситуација, веома се разликују, баш као и последице по свакодневни живот грађана. Сама реч ванредно изазива код грађана нелагоду, а огроман број њих не разуме и не прави разлику између ванредног стања и ванредне ситуације, иако се међусобно битно разликују. Наиме, Устав уређује ванредно стање, а ванредну ситуацију закон. Битна разлика је и у томе ко предлаже ванредно стање, а ко ванредну ситуацију, ко о њима одлучује и због чега се уводе, те какве мере могу предвидети и какве последице имају по грађане, односно по права која им јемчи Устав.

Ванредно стање је уређено Уставом (чл. 200) а ванредна ситуација Законом о смањењу ризика од катастрофа и управљању ванредним ситуацијама („Службени гласник РС“, бр. 87/2018).

Готово неподељено мишљење стручњака је било да је увођење ванредног стања уместо ванредне ситуације било непримерено и да је једини разлог за то било одлагање избора. Наиме, посегло се за правним инструментом којим би се одложили избори, јер то не би могло да омогући увођење ванредне ситуације. Међутим, то нико није експлицитно навео као прави разлог, наводили су се неки други разлози који нису били довољни да би се уместо ванредне ситуације увело ванредно стање.

Члан 200 Устава каже да Народна скупштина проглашава ванредно стање када јавна опасност „угрожава опстанак државе или грађана“. Већ у том тренутку је било јасно да ситуација није била таква да би се могло говорити о угроженом опстанку државе или грађана, нити су се у образложењу званичници позивали на опстанак државе или грађана, нити на једну од те две квалификације из члана 200 Устава.

Без обзира на то, као основ за увођење ванредног стања наведене су и одредбе чланова 87 и 88 Закона о одбрани, на предлог министра одбране председнику Републике. Те одредбе истовремено се односе на увођење ратног и ванредног стања. Намера је била да се предлаже увођење ванредног стања због безбедности државе, каква је на пример непосредна ратна опасност и слично, односно да се лакше реферише на члан 200 Устава који упућује на угроженост опстанка државе и грађана. И све то упркос томе што пандемија вируса није у надлежности министра одбране, па сходно томе он не може ни да процењује да ли она угрожава опстанак државе и грађана.

С друге стране, Закон о смањењу ризика од катастрофа и управљању ванредним ситуацијама односи се на више могућих тешких, па и катастрофалних ситуација међу којима се изричито наводе епидемије и пандемије заразних болести. Ванредну ситуацију проглашава Влада, на предлог Републичког штаба за ванредне ситуације, онда када су „ризици и опасности таквог обима и интензитета да њихове последице није могуће отклонити редовним деловањем надлежних служби, већ су нужне посебне мере, додатна средства и појачан режим рада“. Ситуација са којом се Србија суочавала била је управо таква. Међутим, уместо Републичког штаба за ванредне ситуације формиран је тзв. Кризни штаб, којег закон не предвиђа. То тело врло брзо постало је политички инструмент у рукама политичара што објашњава мотив за његово формирање.

Војска Србије, која је у ванредном стању коришћена за застрашивање грађана и демонстрацију силе може имати своју улогу и у ванредном стању и у ванредној ситуацији. Али та улога, у оба случаја, не би требало да буде застрашивање грађана и ограничавање њихових права изласком на улице, већ првенствено у ангажовању њених јединица и установа у пружању помоћи и спасавању грађана, дакле, у функцији стварања и јачања сигурности.

У члану 2, став 7 Закона о смањењу ризика од катастрофа и управљању ванредним ситуацијама ванредна ситуација се дефинише као стање које настаје проглашењем од надлежног органа када су ризици и претње или настале последице по становништво, животну средину и материјална и културна добра таквог обима и интензитета да њихов настанак или последице није могуће спречити или отклонити редовним деловањем надлежних органа и служби, због чега је за њихово ублажавање и отклањање неопходно употребити посебне мере, снаге и средства уз појачан режим рада.

Све у свему, мишљење стручњака који су сматрали да је увођење ванредне ситуације било сасвим довољно за суочавање са ширењем епидемије коронавируса није оповргнуто убедљивим контрааргументима. Исто тако може се рећи да чак и увођење ванредног стања као знатно агресивније мере није било донето из разлога због којих се доноси, него због политичких калкулација у вези са изборима. Увођење ванредног стања није потиснуло у други план политичке калкулације, него је отворило простор за јачање монопола у политичком простору.

Право на политичко учешће у околностима ванредне ситуације, нарочито ванредног стања није свакако приоритет за грађане, али ускраћивање тог права свима осим активистима владајућег режима, који при томе свој привилегован положај у редовним околностима мултипликују у ванредним околностима – јесте флагрантан пример злоупотребе права и фактичког положаја у политичке сврхе.

2.1.4. *Ванредно стање уведено због одлагања избора?*

Ако као мотив за увођење ванредног стања прихватимо одлагање парламентарних избора 2020. године, јер није постојао други начин да се они одложе онда се суочавамо са неколико проблема:

1. Зашто није одложена и страначка кампања, него је само прилагођена околностима епидемије: зашто је о стручним питањима говорио председник државе, истовремено и председник највеће владајуће партије и њему блиски људи; зашто су страначки активисти са страначким обележјима пружали материјалну помоћ грађанима; зашто су се вакцине и опрема који су се набављали доводили у директну везу са председником државе и највеће владајуће партије и његовом „сналажљивошћу“ и способношћу да пријатељство пре свега са Кином, потом и Русијом преточи у добробит за грађане...

2. Потпуно, истинито и благовремено информисање у оваквим ситуацијама је од виталног значаја за грађане, а оно је изостало. Није било сасвим реално за очекивати да оно што немате у редовним околностима добијете у условима ванредног стања, али је политичка пропаганда прешла све границе – јавни медијски простор је беспризорно коришћен за самопромоцију аутократе и његовог режима уместо да буде у интересу свих грађана и заштите њихове здравствене безбедности.

Већ сам начин увођења ванредног стања наговестио је низ злоупотреба које ће се дешавати. Наиме, ванредно стање уводи Народна скупштина, а „када не може да се састане“ онда то уместо скупштине заједнички чине председници Републике, Народне скупштине и Владе. Међутим, општа је оцена стручњака да нису биле такве околности јер поменута уставна одредба има у виду

фактичку немогућност окупљања посланика. Уредба или одлуке Владе о забрани скупова не може бити основ за то да се скупштина не може састати, односно акти Владе не би смели бити сметња за одржавање седнице највишег законодавног тела.

Ванредно стање је ипак уведено тако што га није увела скупштина него председници Републике, Народне скупштине и Владе (чл. 200, ст. 5 Устава) 15. марта 2020. Скупштина се није састала чак ни после тога иако Устав то предвиђа: „Народна скупштина се састаје без позива после проглашења ванредног стања.“ (чл. 106, ст. 4). Скупштина се после проглашења ванредног стања није састала чиме је игнорисано то што Устав предвиђа да се одмах и обавезно састане. Чак и у случају да је распуштена, Устав предвиђа обавезу њеног деловања: „У случају проглашења ванредног стања поново се успоставља пуна надлежност до окончања ванредног стања.“ (чл. 109, ст. 7). Ако се пак деси да одлуку о ванредном стању није донела Скупштина „она га потврђује у року од 48 сати, односно чим буде могла да се састане.“ (чл. 200, ст. 8). То се није десило, према изјавама председнице Владе, због Наредбе о забрани окупљања на јавним местима у затвореним просторијама. Такав став у потпуности игнорише највиши правни акт и правни систем по којем „никакав акт Владе или ма ког органа извршне власти није и нити може бити препрека за одржавање седнице највишег законодавног тела“. Уставна одредба „не може да се састане“ има у виду фактичку немогућност окупљања посланика услед ратних дејстава, терористичких активности, природне катастрофе, а не препреке које својим актима поставља Влада, коју би, у ствари, требало да контролише Скупштина.

Оно што додатно обесмишљава образложење председнице Владе јесте то што наредба на коју се позива забрањује окупљање *у затвореном простору*. Наравно, да је седница Скупштине могла да се одржи уз примену свих средстава медицинске заштите или уз примену савремених комуникационих технологија, чак и уз уважавање наредбе која се не односи на саму скупштину, ако би се организовала на отвореном.

* * *

Дакле, све мере које су уведене могле су се реализовати проглашењем ванредне ситуације. Једино се избори нису могли одложити. И било је разумно да се одложе, јер су епидемиолози упозоравали да би то било сврсисходно. Међутим, не само да о томе председник Републике када је објавио увођење ванредног стања, није рекао ни једну једину реч, него су и он лично и његова странка спроводили беспризорну политичку кампању. Ако се узме у обзир и чињеница да Влада приликом проглашења ванредне ситуације не може прописивати никаква ограничавања уставом зајамчених права грађана, а да је то могуће увођењем ванредног стања, онда ствари постају јасније.

То потврђује раније изнету тезу да су ванредно стање и све друге мере биле најпре у политичкој функцији, а тек потом у функцији здравствене заштите становништва.[10]

Ванредно стање пружа основ за ограничење неких људских права, али та ограничења нису важила за председника Републике и активисте његове странке, када је у питању ограничавање слободе кретања, на пример. На другој страни, увођена су и нека ограничења која нису сврсисходна, као што је ограничавање слободе медија.

* * *

Дакле, одлука о проглашењу ванредног стања донета у недељу, 15. марта 2020. године омогућила је председнику Републике и њему фактички подређеној Влади – неконтролисано деловање и демонстрацију моћи све до његовог укидања,[11] али и после тога, јер су многе уредбе Владе остале на снази и после те одлуке.[12] Од самог почетка кренуло се погрешним путем у правном смислу – од несастајања Скупштине, преко ненавођења основа увођења ванредног стања и неорочавања његовог иницијалног трајања. След каснијих догађаја показаће да је све то злоупотребљавано политички и да су политички мотиви били изнад бриге за здравље грађана.[13]

---

[10] „Увођење ванредног стања пратило је усвајање 38 уредби и закључака владе и председника Републике. Уведене су рестриктивне и репресивне мере и ограничена права и слободе грађана. Смањење поверења, праћено је пооштравањем мера, хапшењем, репресивним мерама и најстрашнијим претњама грађанима. Опозиција није консултована у доношењу мера, није имала прилике да јавно наступа. За време ванредног стања дошло је до недопустивог поступања судске власти суђење путем скајпа и пресуда што се није поштовала самоизолација по повратку из иностранства „упркос апелима председника Вучића емитованим на телевизији“. Појачана је контрола медија и притисци на новинаре: хапшењем новинара, редукцијом давања информација о епидемији на Кризни штаб и одржавањем конференције за новинаре без новинара. Забележен је дискриминаторан однос према пензионерима, деци са аутизмом и другим хендикепима, кућним љубимцима [...]. Појачана је владавина страхом“. Славиша Орловић, „Пад демократије и редукција људских права и слобода у време пандемије: случај Србија“, *Политички живот*, бр.18, Београд, јули 2020, стр. 8.

[11] Народна скупштина Републике Србије, на Другој седници за време ванредног стања, одржаној 6. маја 2020. године, донела је Одлуку о укидању ванредног стања (даље: Одлука), која је објављена у *Службеном гласнику РС*, број 65/2020. Одлука је ступила на снагу даном објављивања, односно 6. маја 2020. године.

[12] Повереник за информације од јавног значаја и заштиту података личности, 11. мај 2020. https://www.poverenik.rs/sr/covid-19-i-za%C5%A1titi-podataka-o-li%C4%8Dnosti/3344-%D1%83%D0%BA%D0%B8%D0%BD%D1%83%D1%82%D0%BE-%D0%B2%D0%B0%D0%BD%D1%80%D0%B5%D0%B4%D0%BD%D0%BE-%D1%81%D1%82%D0%B0%D1%9A %D0%B5-%D1%83-%D1%81%D1%80%D0%B1%D0%B8%D1%98%D0%B8.html

[13] „[…] начин доношења и спровођења одлука, опхођење према људским правима и поштовању међународних инструмената и Устава РС не представљају карактеристике једног демократског уређења које гаји развојну компоненту свог становништва.“ Миљана Ђурчевић Цуцић, „Последице одлука надлежних органа у време пандемије по право на слободу и безбедност личности и развој грађана Републике Србије“, у: Иван Станојевић (ур.) *Политичке последице пандемије*, Београд, Факултет политичких наука, Београд, 2021, стр. 284.

3. ЗАКЉУЧАВАЊЕ ДЕМОКРАТИЈЕ И РАСПОЈАСАВАЊЕ АУТОКРАТИЈЕ – КЉУЧНИ ПОЛИТИЧКИ ИСХОДИ КОВИД-19 ПАНДЕМИЈЕ

1. *Председник* – ауторитарни популиста, преузео је фактички све инструменте власти у своје руке и мимо Устава управља политичким животом. Од појаве пандемије то је постало још очигледније и још изразитије.
2. Даље маргинализовање *парламента* – игнорисање парламента у време увођења ванредног стања, начин на који су се после тога бирали посланици за нови сазив парламента и начин на који је конституисан нови парламент, показују све израженију маргинализацију парламента. Он је до те мере постао инструмент у рукама ауторитарног популистичког председника да је председник најавио расписивање нових парламентарних избора одмах по конституисању новог сазива парламента, а пре формирања нове владе.
3. Даље подређивање *Владе* председнику ауторитарни популистички председник је демонстрирао најавом расписивања нових избора пре него што је нова влада и формирана, а формирана је после неколико месеци, иако је постојала огромна већина на страни владајуће партије, због бојкота избора од стране опозиције.
4. *Судство* се третира као део јединства ауторитарне власти, а не посебна грана власти. У служби је владајуће партије, а не у служби грађана, права и правде. Један од кључних разлога је недемократска политичка култура и традиција јединства власти из времена комунистичке власти Југославије. Други, важнији разлог, јесте начин избора судија који предвиђа да политичари имају утицај преко парламента на то ко ће се бирати за судије, потом финансијска зависност судске власти и у целини узев нереформисани Устав у области правосуђа, а потом и цео систем функционисања правосуђа.
5. *Сходно свему наведеном може се рећи да је владавина права била на најнижим гранама у време ванредног стања*, а после њеног окончања наставила да буде на ниским гранама и у редовном стању. Устав се третирао као „шведски сто“. Грађани, као носиоци суверенитета третирани су као грађани првог и другог реда, а то се наставља и после ванредног стања. Они који се критички односе према власти, било да су у питању опозициони политичари, професионални медији или обични грађани, третирају се као легитимна мета репресије.
6. *Медији су у ванредном стању* подређенији него икад, да би се после окончања ванредног стања вратили на ниво подређености у редовном стању.
7. *Популистички наратив* – елита вс. народ, неефикасне институције и ефикасни председник, опасни други: унутрашњи и спољни непријатељи

који „навијају за корону“ – достигао је врхунац у току ванредног стања, а наставио се и касније.

8. *На спољнополитичком плану аутократа и његов режим су у време пандемије били окренути према Кини са изговором да* ЕУ није показала довољно сензибилитета према Србији. Кључна порука је била да се морамо сами бринути за себе и да не треба ништа очекивати од ЕУ. Навођени су негативни примери одсуства солидарности унутар ЕУ и према чланицама кандидаткињама, а нарочито према Србији. На тај начин до краја је била заоштрена реторика према ЕУ и дипломатска слаткоречивост према Кини и нешто мање према Русији. Иако се вербално и даље држи оријентације ка ЕУ интеграцијама ауторитарни режим Александра Вучића и после пандемије све чешће врло отворено и преко медија на које има утицај исказује оштре ставове према Бриселу и срдачне ставове према Кини и Русији.

4. ЗАВРШНО РАЗМАТРАЊЕ

Пандемија је потпуно разоткрила постојеће слабости српског друштва – од корумпиране и од грађана отуђене политичке класе,[14] некомпетентне администрације, рањиве економије, па све до идеолошки, политички и социјално подељеног друштва.

У време повећане несигурности и страха за властити живот и будућност, грађани су се потпуно окренули себи и својим породицама. Међутим, у таквим околностима прве жртве су биле слобода и демократија.

Упркос чињеници да је систем јавног здравља последњих деценија прилично девастиран и да је знатан број медицинског особља за послом отишао на Запад, показало се да је систем у почетку кризе још увек функционисао што је у великој мери допринело томе да се ширење заразе све време држало под контролом, без драматичних и узнемирујућих скокова броја оболелих и умрлих. Међутим, *политизација*, *изборна кампања и подређивање здравственог система политичким калкулацијама* учинили су то да је здравствени систем у јесен 2020. и зиму 2021–2022. био немоћан пред најездом нових случајева заражених.

Пандемија је до краја раскринкала карактер режима, његову бахатост и ароганцију, некомпетентност и неспособност да процени актуелне међународне прилике. Понашање власти, посебно председника Вучића, указивало је на то да се Србија на спољнополитичком плану удаљава од Брисела и од своје званично декларисане политике о европском путу. Критикујући ЕУ и Брисел,

[14] Зоран Лутовац, „Однос грађана према политичкој елити и репрезентативној демократији“, *Грађани Србије и популизам*, уредник Зоран Лутовац, Београд: Институт друштвених наука, 2017, стр.17–24.

Србија се определила у овој кризној ситуацији за приближавање Кини, као и појединим центрима моћи и појединачним државама као што су Москва, Вашингтон (више Трамповој администрацији), па и Берлину.

Непримерено расписивање избора у време када је пандемија била на вратима Србије, потом увођење ванредног стања и одлагање избора, вођење изборне кампање упркос ванредном стању и одложеним изборима, суспендовање парламента, удар на независне медије и оштре реакције на критичко мишљене, као и одређене дискриминаторне мере – показале су да је у време пандемије ауторитарност била у порасту. Све то је изазвало оправдано страховање грађана да тај тренд у односу на редовно стање пре пандемије, може бити настављен и после њеног окончања и поновног враћања у редовно стање, што се у великој мери и обистинило.

На примеру Србије показало се да кризе попут пандемије ковида-19 разобличавају природу аутократске владавине. Кризе се инструментализују и служе као полуге те владавине. Аутократски режими нису ефикаснији у суочавању са кризом, иако немају проблем са „препреком" компликованих демократских процедура и јавних набавки, јавних расправа и медијске контроле. Напротив, оне показују на једној страни неефикасност, а на другој страни још израженију неспремност да се демократизују. Овде се не ради о расправи о томе да ли је потребна израженија улога државе у суочавању са кризама попут пандемије, овде се ради о томе да држава није демократска и да је јачање њене улоге, у ствари, јачање недемократске праксе и аутократских механизама владавине.

ЛИТЕРАТУРА

ЦИНС, *Тајни уговор: Како је Србија куповала медицинску опрему током короне*, Београд, 20. фебруар 2023. https://www.cins.rs/tajni-ugovor-kako-je-srbija-kupovala-medicinsku-opremu-tokom-korone/, приступљено 18. 3. 2023.

Душан Павловић, „Заробљена држава и хибридни режим после 5. октобра", у зборнику: *Двадесет година 5. октобра (2000–2020)*, уредници: Славиша Орловић и Деспот Ковачевић, Факултет политичких наука, Београд, 2020, стр. 203–216.

Florian Bieber, *What is Stabilitocracy?*, BiEPAG, 2017, https://biepag.eu/what-is-a-stabilitocracy/, приступљено 18. 3. 2023.

Миљана Ђурчевић Цуцић, „Последице одлука надлежних органа у време пандемије по право на слободу и безбедност личности и развој грађана Републике Србије", у: Иван Станојевић (ур.), *Политичке последице пандемије*, Удружење за политичке науке, Факултет политичких наука, Београд, 2021. стр. 265–286.

Славиша Орловић, „Пад демократије и редукција људских права и слобода у време пандемије: случај Србија", *Политички живот*, бр. 18, Београд, јули 2020, стр. 8.

Устав Републике Србије са уставним амандманима, I–XXIX, Службени гласник, 2022.

V-Dem Institute, *Defiance in the Face of Autocratization – Democracy Report 2023*, https://v-dem.net/documents/30/V-dem_democracyreport2023_highres.pdf, приступљено 18. 3. 2023.

Закон о одбрани, Службени гласник РС, бр. 116/2007, 88/2009, 88/2009 – др. закон, 104/2009– др. закон, 10/2015 и 36 (2018).

Закон о смањењу ризика од катастрофа и управљању ванредним ситуацијама, Службени гласник РС, бр. 87/2018.

Зоран Лутовац, „Однос грађана према политичкој елити и репрезентативној демократији“, *Грађани Србије и популизам*, ур. Зоран Лутовац, Београд: Институт друштвених наука, 2017, стр. 13–40.

Zoran Lutovac, *Populism*, *Stabilitocracy*, *Multiculturalism*, Belgrade: Institute of Social Sciences, 2020.

Зоран Лутовац, „Пандемија у стабилократији“, Књига сажетака, *Међународна конференција Политичке последице пандемије*, Удружење за политичке науке, Универзитет у Београду Факултет политичких наука, Београд, 27–29, септембар 2020, стр. 34.

Zoran Lutovac, „Populizam u Srbiji“, u: *Populistički duhovi vremena i izazovi demokraciji: studije o populizmima*, Zagreb: Despot infinitus, 2021, str. 209–229.

Zoran Lutovac

IMPACT OF THE COVID-19 PANDEMIC ON SERBIAN POLITICAL LIFE

Summary

This paper examines the impact of the COVID-19 pandemic on Serbian political life, as well as a comparative perspective and the limitations of citizens' participation in political life under normal circumstances. The true impact of the pandemic on citizens' participation in political life and how many the restrictions have been of a structural and situational nature, will be analysed through a comparison between the COVID-19 pandemic and the normal scenario that preceded it. In doing so, the nature of the political order, the constitutional-legal system, political culture, strength and development of the institutions on which the state and society rely, development of civil society and the strength of public opinion, as well as the place and role of the media in the political community and society in general should all be considered.

Lack of a true separation of powers has a negative impact on daily life, particularly during times of crisis. The executive power, which is in fact directly or indirectly influencing the legislative and judicial branches, is completely and loosely controlled by one man, the autocrat. In such situations, the state and society's ability to function have no checks and balances; instead, everything depends on the good

intentions, aptitude, and moral integrity of the autocrat, which is devastating for the state and the society. In times of crises, democratic processes are entirely crushed and the power of despotism is exposed in its most bare form.

In the case of Serbia, crises such as the COVID-19 pandemic are bound to reveal the nature of autocratic rule. Crises are manipulated and used to enforce the rule. Although they do not have the "obstacle" of complicated democratic procedures and public procurement, public hearings, and media control in their path, autocratic regimes are not more effective in dealing with crises. On the contrary, they demonstrate inefficiency on the one hand, and an even more pronounced unwillingness to democratise on the other.

Keywords: COVID-19 Pandemic, Serbia, Political Life

ОГРАНИЧЕЊА ПРЕДСТАВНИЧКЕ ФУНКЦИЈЕ ПАРЛАМЕНТА У ВАНРЕДНОМ СТАЊУ

ИРЕНА ПЕЈИЋ*

А п с т р а к т. – У раду се разматра потребна и допуштена мера ограничења представничке функције парламента у ванредном стању. Деловање парламента у ванредним околностима отвара питање могућности остваривања парламентарних надлежности јер функција репрезентације, мада изворна по свом правно-политичком значењу, губи приоритет због посебних околности у којима се држава налази.

Проглашење ванредног стања, по природи ствари, налаже хитност у поступању и доношењу одлука уставних органа. Отуда се одређене надлежности парламента преносе на органе извршне власти. Основно је питање инструмената којима уставна демократија треба да обезбеди свој опстанак у стању тзв. државне нужде. Проблем лежи у акцијама које предузимају органи извршне власти и које лако попримају својства „диктатуре“ упркос подели власти као основном постулату владавине права. У околностима ванредног стања законодавна власт делегира уставну моћ извршној власти, јер преовладава гледиште да је извршна власт једини орган који је способан да врши уравнотежавање националне безбедности и грађанских слобода у ванредном стању. Законодавна власт није у стању да предузима хитне мере, а разлози који онемогућавају законодавца да поступа у ванредним околностима јесу: недостатак информација, немогућност да делује брзо и да одлуке доноси јединствено. Уместо тога, парламент доноси закон за случај ванредног стања унапред (*ex ante*), а он се „активира“ када дође до таквог стања и тада омогућава извршној власти да дискреционо одлучује. Међутим, закони донети *ex ante* су општи и начелни, па зато често и нејасни, што може да доведе до проблема у успостављању легалног и легитимног основа за акте извршне власти. Упоредно искуство показује да неограничена егзекутива у ванредним околностима може да доведе до злоупотребе овлашћења. Уколико се грађани „навикну“ на ограничења грађанских слобода као одговор на хитан случај, онда ће ова ограничења постати значајнија и од саме слободе. Отуда је важно укључи-

* Универзитет у Нишу, Правни факултет, имејл: irena@prafak.ni.ac.rs

Рад је резултат истраживања на пројекту „Одговорност у правном и друштвеном контексту“, који финансира Правни факултет Универзитета у Нишу (2021–2025).

вање судске контроле да би мере којима се слободе ограничавају биле предузете само ако је то неопходно, пропорционално и оправдано општим интересом.

Кључне речи: ванредно стање, Народна скупштина, парламент, представничка функција

1. УВОД

Избијање и ширење пандемије ковида-19 у светским размерама значајно је пољуљало темеље на којима почивају стабилне уставне демократије. Има мишљења да је пандемија представљала земљотрес сеизмичких размера и „изненадни шок за сваки политички систем у свету“,[1] као и да никада није дошло до таквог догађаја који је готово истим интензитетом погодио све државе у свету у кратком временском интервалу.[2]

Кризне ситуације утичу на уставне демократије тако што додатно активирају извршну власт, као оперативну грану власти која може брзо и ефикасно да одговори на специфичне потребе у ванредним околностима.[3] Проглашење ванредног стања у држави захтева хитност у поступању и одлучивању због чега се одређене надлежности парламента преносе на органе извршне власти, а то отвара питање заштите правне државе. У време ванредних околности прибегава се инструментима управљања који попримају обележја „диктатуре“, јер их предузимају органи извршне власти мимо основних постулата поделе власти. Мада су отворене могућности за злоупотребу овлашћења, преовладава гледиште да је извршна власт једини орган који има „моћ и флексибилност“ да врши уравнотежавање грађанских слобода и националне безбедности у ванредном стању.[4] Неки од фактора који спречавају законодавну власт да предузима хитне мере и да поступа у ванредним околностима јесу немогућност да делује брзо и да одлуке доноси јединствено, као и недостатак брзог дистрибуирања информација. Да би се обезбедио принцип легалитета, парламент унапред (*ex ante*) доноси законе за случај ванредног стања, а они се активирају тек када дође

---

[1] Scott L. Greer, Elizabeth J. King, Elize Massard da Fonseca, André Peralta-Santos (Eds.), *Coronavirus Politics: The Comparative Politics and Policy of COVID-19*. University of Michigan Press. 2021. pp. 4–5. https://doi.org/10.3998/mpub.11927713

[2] Од шпанског грипа 1918. године ово је највећа глобална криза јавног здравља, јер је овај вирус заразио готово четвртину човечанства не заобилазећи ни једну земљу. (Уп. Tom Ginsburg, *Foreword for special issue on legislatures in the time of Covid-19*, The Theory and Practice of Legislation, 2020. 8:1–2, pp. 1–2, DOI: 10.1080/20508840.2020.1818168).

[3] Иако је предмет овог рада првенствено утицај кризе на постулате уставне демократије, не треба занемарити последице које је криза изазвала у области економије, односно фискални и монетарни учинак кризе у националним и међународним размерама. (Уп. Срђан Голубовић, *Примена фискалних правила Европске уније у условима кризе изазване пандемијом*, Зборник радова Правног факултета у Нишу, 96. 2022. 13–28. Марко Димитријевић, *Аксиологија монетарног права у ванредним околностима: Пример права нужности*, Зборник радова Правног факултета у Нишу, 95. 2022. 43–60).

[4] Уп. Eric A. Posnee, Adrian Vermeule. *Terror in the Balance: Security*, *Liberty and the Courts*. New York: Oxford University Press. 2007. pp. 4–5).

до стања које захтева да извршна власт дискрециono одлучује. Закони донети у овој области сувише су апстрактни у односу на материју коју уређују, па могу да изазову различита тумачења приликом постављања формалног основа за акте извршне власти у ванредном стању.[5] Без постављања јасних ограничења може доћи до злоупотребе овлашћења. Осим тога, проблем лежи у томе што грађани могу да се „навикну“ на ограничења грађанских слобода насталих као одговор на хитан случај, па ова ограничења постају важнија и од саме слободе. Управо због тога да дискрециона власт егзекутиве не би била неограничена, важно је укључивање судске контроле. Мере којима се ограничавају слободе предузимају се само ако је то неопходно, пропорционално и оправдано јавним интересом, те судска власт може да испитује неопходност и пропорционалност ограничења права и слобода.

Посебно питање у ванредном стању је начин остваривања представничке функције и могућност парламента да комуницира са грађанима. Овај аспект народног представништва заслужује посебну пажњу при разматрању уставне поделе власти, јер разлози који доводе до успостављања ванредног стања су такви да увек постављају не само правна, већ и физичка ограничења људским слободама. Ситуација изазвана пандемијским условима додатно је ослабила ионако крхку позицију парламента у условима ванредног стања. Немогућност комуникације била је отежана непознавањем самог узрочника, што је довело до збуњености како грађана, тако и државних органа у погледу реализације њихових овлашћења. Начин проглашења ванредног стања и накнадно поступање парламента у овим околностима указују да је ситуација са пандемијом била једна од сложенијих ситуација са којима су се државе суочиле.

2. ПРОГЛАШЕЊЕ ВАНРЕДНОГ СТАЊА

Савремени устави у већини случајева садрже посебне одредбе о поступању уставних органа у ванредном стању, јер хитне ситуације и опасности по државу захтевају делегирање уставних надлежности шефу државе или влади да могу у ограниченом периоду да доносе подзаконске акте којима се ограничавају људска права, цензурише проток информација и предузимају друге неопходне мере наспрам процењеног ризика. Сврха ових мера је у основи конзервативна јер је једини циљ да се држава врати у нормално и редовно стање, без

[5] Овим поводом Д. Симовић истиче пример националног законодавства Србије у коме је Законом о одбрани предвиђена надлежност министра одбране да процењује тежину опасности и ризика, без обзира што кризе које условљавају настанак ванредног стања не морају увек бити војне. Министар одбране учествује у процени ризика и претњи по безбедност државе и њених грађана, при чему нема правног основа за учешће министара у области здравства или унутрашњих послова који, по природи ствари, треба да буду позвани да процењују ризик. (Darko Simović, *Vanredno stanje u Srbiji: ustavni okvir i praksa povodom pandemije COVID-19*, Centar za javnu upravu, Sarajevo, 2020. str. 10).

обзира што су неке либералне вредности ограничене или суспендоване на одређено време.[6] Међутим, нису све савремене уставне демократије унеле у свој устав одредбе о овлашћењима у време ванредног стања. Док устави Француске и Немачке садрже овај облик поступања у посебном стању државне нужде, дотле британско право не познаје ни један правни извор за поступање егзекутиве у ванредном стању осим уколико јој то овлашћење није делегирано парламентарним актом.

Ванредно стање као посебно стање државне нужде уводи се зато што постоји јавна опасност таквог интензитета и карактера да угрожава опстанак државе и грађана. С обзиром на то колики је степен опасности и угрожености државе и грађана, може бити проглашено ванредно или ратно стање. Да би се спречила злоупотреба и арбитрарност у стању државне нужде, уставом се ограничава најдуже трајање ванредног стања у држави, као на пример 90 дана у Републици Србији. Одлуку о томе да ли су се стекли услови за проглашење ванредног стања доноси парламент као највиши представнички орган у држави и то, по правилу, квалификованом већином. Изузетно, уколико парламент није у стању да се окупи у ванредним околностима, исто овлашћење додељује се представницима извршне власти, шефу државе и председнику владе, као и председнику парламента. Приликом проглашења ванредног стања надлежни орган утврђује мере које је неопходно предузети да би се обезбедило функционисање државе, а нарочито у циљу заштите грађана и њихових права.

У првом таласу пандемије ванредно стање није било проглашено у свим државама Европе. Тако је од седамнаест држава чланица Европске уније чији устави садрже клаузулу о ванредном стању само десет држава донело одлуку да прогласи ово стање, док је седам држава одлучило да не прогласи ово стање већ су коришћене друге правне могућности за поступање у посебним ситуацијама. У државама које су прогласиле ванредно стање (осим Естоније и Словачке) национални парламент је учествовао у доношењу одлуке о проглашењу или продужењу ванредног стања.[7]

У већини држава чланица Европске уније које су прогласиле ванредно стање парламентарни надзор се одвијао *ex post*, односно након ступања на снагу акта о проглашењу овог стања. У складу са националним уставима овај надзор може се испољити у неколико облика: као накнадно одобрење или по-

---

[6] Има мишљења да су савремени устави ова овлашћења у ванредним околностима, у већој или мањој мери, преузели из модела римске диктатуре, јер је уставна пракса старог Рима „поново откривена“ приликом разматрања модерне републиканске идеје у делима Макијавелија, Монтескјеа и Русоа. (John Ferejohn, Pasquale Pasquino, The law of the exception: A typology of emergency powers, *International Journal of Constitutional Law*, Vol. 2, Issue 2, April 2004, pp. 210–239).

[7] Maria Diaz Crego, Silvia Kotanidis, *States of emergency in response to the coronavirus crisis Normative response and parliamentary oversight in EU Member States during the first wave of the pandemic*, Brussels: European Parliamentary Research Service, 2020. pp. 10–28.

ништење акта о проглашењу ванредног стања (Чешка и Румунија), као одобрење за продужење ванредног стања (Мађарска, Луксембург, Шпанија). У неким државама (Бугарска, Финска, Португал) парламентарни надзор је вршен *ex ante* јер је национални парламент надлежан за проглашење или је он одобрио акт о проглашењу пре него што је он ступио на снагу.[8]

Ситуација у Србији била је таква да је Народна скупштина била ограничена у остваривању својих уставних надлежности, укључујући и представничку функцију,[9] јер је супсидијарни орган који чине шеф државе, председник Владе и председник Народне скупштине преузео прерогативу националног парламента у погледу доношења акта о проглашењу ванредног стања.[10] Овим је начињен озбиљан ударац уставним функцијама већ у иницијалном кораку, при чему томе треба додати да је Одлука донета у специфичним политичким условима када је требало одлучити и о расписивању парламентарних избора у Републици Србији.[11] Када је већ донета одлука о проглашењу ванредног стања, уставна је обавеза била да Народна скупштина најкасније у року од 48 сати од њеног доношења, односно „чим буде у могућности да се састане“ исту одлуку и потврди. Без објашњења и обраћања грађанима, Народна скупштина је престала да се окупља након проглашења ванредног стања (последња седница одржана је 7. марта 2020. године) и тек 28. априла 2020. године она се окупила и следећег дана донела одлуку о потврђивању Одлуке о проглашењу ванредног стања. Једино објашњење које је дато грађанима упутила је председница Народне скупштине непосредно након проглашења ванредног стања и то на захтев осам опозиционих посланика. Она је правни основ за немогућност окупљања Скупштине нашла у Уредби Владе и Наредби Министарства здравља којима су била забрањена окупљања више од 50 људи у затвореном простору. Дакле, у неформалном обраћању председнице Народне скупштине истакнута је апсолутна моћ извршне власти да у ванредним околностима може да дерогира уставне надлежности Народне скупштине. Проналажење основа за несазивање Скупштине у актима извршне власти је не само противно принципу легалитета, већ озбиљно нарушава легитимацијски основ представничког

---

[8] *Ibidem*.

[9] У тренутку проглашења ванредног стања структура Народне скупштине била је таква да је чак 97% скупштинског сазива чинила владина већина. При томе, само једна политичка опција (Српска народна странка) располагала је са две трећине посланичких седишта, што указује на озбиљне мањкавости у легитимацијском основу за остваривање функције репрезентације представничког органа.

[10] Народна скупштина је 29. априла 2020. године (*Службени гласник РС*, број 62/2020) потврдила Одлуку о проглашењу ванредног стања коју су на основу чл. 200, ст. 5 Устава донели председник Републике, председница Владе и председница Народне скупштине (*Службени гласник РС*, број 29 од 15. марта 2020).

[11] Према речима М. Настић „док је коронавирус ‘освајао’ земљу по земљу, Србија се припремала за изборе и увелико се „лицитирало” са могућим датумом њиховог одржавања.“ (Maja Nastić, Odgovor države na bolest covid-19: na primjerima Hrvatske i Srbije. *Pravni vjesnik* 36, 2020, br. 3–4, str. 74).

органа.[12] Тако је један супсидијарни уставни орган у коме седе два представника егзекутиве и један представник законодавног органа, успоставио правни основ за деловање неограничене егзекутиве и суспендовао постулате правне државе у ванредном стању.

С обзиром на то да је било основа за оправдану сумњу да је потврђен принцип уставности, покренуто је више формалних захтева за институционалну заштиту Народне скупштине. Пред Уставним судом Србије уложено је неколико иницијатива за оцену уставности и законитости Одлуке о проглашењу ванредног стања. Уставни суд Србије, међутим, решењем је одбацио све иницијативе за оцену Одлуке о проглашењу ванредног стања, као и захтеве за обуставу извршења појединачних аката и радњи предузетих на основу ове Одлуке.[13] Остаје отворено питање зашто се Уставни суд упустио у образлагање једног процедуралног акта, као што је решење о одбацивању иницијативе. Не само да није обавезан да то чини, већ се одбацивање увек чини из формалних разлога а Уставни суд је у овом предмету отишао корак даље и упустио се у меритум предмета као да одбија предлог овлашћеног предлагача. С друге стране, у образложењу Решења Уставни суд није приступио системском већ строго језичком тумачењу уставних норми о надлежностима органа о проглашењу ванредног стања. Овакав строго формалистички приступ није ни у једном аспекту допринео заштити уставног ауторитета Народне скупштине. Не само уставни ауторитет, већ и јединство представничког органа требало је да буде заштићено одлуком Уставног суда, чиме би се експлицитно указало на приоритет народног представништва у вршењу уставних функција како у редовном, тако и у ванредном стању. Добар пример даје немачки Савезни уставни суд који је раније другим поводом својом одлуком потврдио да је Бундестаг јединствени представнички орган у коме парламентарна опозиција учествује у остваривању уставних функција једнако као и парламентарна већина, при чему овај унутар-парламентарни дуализам не нарушава јединство представничког органа.[14]

---

[12] Ситуација у региону била је потпуно другачија. Тако је хрватски Сабор усвојио посебне мере о функционисању за време епидемије и наставио са радом и након земљотреса, док је црногорски парламент уместо пленума увео редовне седнице Колегијума. Изменама пословничких регула словеначки парламент је применио модел електронских седница за време ванредног стања.

[13] Решење Уставног суда, ИУо-42/2020 од 22. 5. 2020, (*Службени гласник* РС, бр. 77/2020).

[14] Када се Конрад Аденауер 1948. године залагао за снажне надлежности будућег Уставног суда, није имао представу да ће Савезни уставни суд Немачке постати неколико година касније снажан вето играч у уставном и политичком систему ове државе. (Klaus Stüwe, Bundesverfassungsgericht und Opposition, In: *Das Bundesverfassungsgericht im politischen System*, Eds. Robert Chr. van Ooyen, Martin H.W. Möllers, Springer, 2006, p. 215).

3. ПАРЛАМЕНТ КАО ДЕМОКРАТСКО ПРЕДСТАВНИШТВО У ВАНРЕДНОМ СТАЊУ

Посматрано кроз оптику уставне демократије, поставља се питање да ли је пандемија нарушила демократске вредности и угушила представничку функцију парламента. У кратком периоду након избијања пандемије у немачкој литератури један број аутора је анализирао специфичну уставну ситуацију која је названа „час извршне власти“.[15] Парламент као „срчана комора демократије“ остао је у позадини, јер су околности захтевале да се нација „уједини испод једне заставе“ (*rally around the flag*),[16] а то је значило да су закопане „ратне секире“ између власти и опозиције, као и да су носиоци егзекутиве приоритетно одлучивали.

Слабљење парламента, чија функција је у двадесетом веку толико деградирана да је описана као „ударање печата“ (*rubber-stamp legislation*) на законе које предложи влада, добило је убрзање током кризе изазване пандемијом. Доминација извршне власти је у узлету, док су функције представничког тела маргинализоване, нарочито законодавна и контролна функција.[17] У стању државне нужде отвара се питање стварне моћи парламента да остварује представничку и остале уставне функције, јер је егзекутива доминантно преузела моћ одлучивања. Могло би се рећи да је контролна функција парламента остала једина стварна моћ представничких скупштина у двадесетпрвом веку.[18] Хитне мере предузете од стране извршне власти током ванредног стања првенствено су биле усмерене на ограничавање или суспензију основних права и слобода, па је отуда парламентарна контрола над актима и радњама извршне власти постала од виталног значаја. Као врховно представничко тело парламент треба да обезбеди да владине мере усмерене на основна права и слободе буду одговарајуће, неопходне и сразмерне претњи са којом се грађани суочавају.

---

[15] Christopher Isensee, Rally ’round the flag’ während der Corona-Krise – im Wahlkreis alles anders?. In: Sven T. Siefken (Ed.), *Wahlkreisarbeit von Bundestagsabgeordneten. Parlamen-tarische Repräsentation in der Corona-Krise*, Wiesbaden: Springer VS, 2021. pp. 35–46. https://doi.org/10.1007/978-3-658-35143-4_4

[16] Теорија окупљања око заставе сугерише да ће грађани у временима међународне кризе да реагују тако што ће појачати подршку својим политичким лидерима. (Christopher Isensee, *op. cit*., pp. 35–46).

[17] Уп. Elena Griglio, Parliamentary oversight under the Covid-19 emergency: striving against executive dominance, *The Theory and Practice of Legislation*, 2020, 8:1–2, pp. 49–70; David M. Olson, Philip Norton, Legislatures in democratic transition, *The Journal of Legislative Studies*, 1996, Vol. 2:1, pp. 1–15, DOI: 10.1080/13572339608420456; Sebastian M Saiegh, Lawmaking, In: Shane Martin, Thomas Saalfeld, Kaare W Strøm (Eds.), *The Oxford Handbook of Legislative Studies*, Oxford University Press, 2014.

[18] Уп. Inter-Parliamentary Union (IPU) and United Nations Development Programme (UNDP), *Global Parliamentary Report 2017: Parliament’s Power to Hold Government to Account: Realities and Perspectives on Oversight* (Courand et Associés 2017) 11. https://www.ipu.org/impact/democracy-and-strong-parliaments/global-parliamentary-report/global-parliamentary-report-2017-parliamentary-oversight-parliaments-power-hold / 7. 9. 2022.

Након првобитног шока од избијања пандемије законодавна активност националних скупштина враћала се у релативно нормално стање, на шта су утицали чиниоци као што је степен демократског развоја и традиције, те уставна култура у држави. Нека истраживања показала су да је здравствени ризик послужио као изговор за утишавање парламента, односно да су законодавна тела била у опасности од „претеране реакције“ политике.[19] Парламенти у традиционалним уставним демократијама релативно су имуни према овом ризику, док су у осталим земљама скривене опасности биле веће.

Функционисање система у условима пандемије и проглашеног ванредног стања од виталног је интереса за очување традиције демократског одлучивања. Једно од горућих питања од почетка пандемије било је да ли ће законодавна тела моћи да се окупе и обављају своје активности у пленуму. Неке од организација које прате демократске стандарде указале су да парламенти морају да се прилагоде новонасталој ситуацији, иначе ће грађани остати ускраћени у виталним демократским вредностима, као што је принцип репрезентације.[20] Истовремено је укључен црвени аларм јер је процењено да готово две милијарде људи у свету нема или има ограничено активна представничка тела, што је највећи ризик за демократију.

Истраживања о деловању законодавних тела првих месеци пандемије у светским размерама показују да је парламентарна активност озбиљно била угрожена ковид-19 кризом, мада су њени ефекти у 159 земаља света различити. Реакција парламента није била увек сразмерна озбиљности претње у локалним размерама, а на то је утицало стање демократије, снага законодавног органа и односи политичких снага. Такође, ниво техничке развијености који је омогућио дигитализацију и употребу савремених технолошких инструмената утицао је на то како ће законодавна тела одговорити на новонастале околности. Квантитативно истраживање на широком узорку показује да је криза слабије утицала на демократске системе у којима је развијен парламентаризам са снажном опозицијом.[21] Међутим, не може се избећи утисак да су околности довеле до тога

---

[19] Israel Waismel-Manor, Ittai Bar-Siman-Tov, Olivier Rozenberg, Asaf Levanon, Cyril Benoît, Gal Ifergane, Should I Stay (Open) or Should I Close? World Legislatures during the First Wave of COVID-19 (March 11, 2022). *Forthcoming in Political Studies*, 2022. Available at SSRN: https://ssrn.com/abstract=4055128 / 7. 8. 2022.

[20] Jonathan Murphy, *Parliaments and Crisis: Challenges and Inovations*, Parliamentary Primer No. 1, EU Global Project to Strengthen the Capacity of Parliaments, Strömsborg: International Institute for Democracy and Electoral Assistance, 2020. Available at https://www.idea.int/sites/default/files/publications/parliaments-and-crisis-challenges-and-innovations.pdf / 9. 9. 2022.

[21] Најважнији резултат истраживања је да не постоји очигледна веза између тежине болести и одлуке о затварању парламента или ограничавању његовог рада. Управо обрнуто, неке од најтеже погођених земаља, попут Белгије, Немачке, Италије и Сједињених Држава, задржале су активности парламента, док су земље у афричком подручју суспендовале парламентарне активности на неодређено време и то одмах након појаве првих случајева обољевања. Затварање парламента није увек било неопходан и пропорционалан одговор на озбиљност здравствене кризе. (Waismel-Manor et al., *op. cit*., p. 19).

да 21. век започне новим ударом на парламент чија је моћ почела озбиљно да еродира још пре стотину година.[22]

Стање државне нужде доводи до јачања егзекутиве и ерозије људских права и демократије, те је отуда погодно тле да се развију различити облици злоупотребе овлашћења, посебно у оним системима који су склони ауторитарној власти.[23] Могло би се рећи да у таквим државама постоји „коморбидитет" јер су већ рањиве и посебно осетљиве на ауторитарне моделе владања. Теза да су ауторитарни системи спремнији за управљање кризом од оних који су засновани на демократским начелима не може се потврдити,[24] јер земље попут Кине и Јужне Кореје, које су мање либералне од западних демократија, предузимале су мере које су у већој мери нарушавале вредности људских права.

Истраживање упоредних система сврстало је Србију у делимично слободне демократије, у којима су законодавна тела доживела велики удар због њихове рањивости према егзекутиви.[25] За разлику од ауторитарних система где парламент не представља опасност за владара као носиоца егзекутиве, у делимично слободним државама несразмерно ограничење парламентарних активности настаје као потреба извршне власти да избегне одговорност пред парламентом и полагање рачуна грађанима.[26]

Плуралистичка структура парламента и његова функција репрезентације која се реализује кроз јавност у раду чине парламент отвореном ареном за дискусију о начинима за решавање кризе. Рад парламента у пленуму и доступност информација јавности основни су гарант за грађане да криза може да се реши и да су им доступне релевантне информације. Коначно, одлучивање парламента обезбеђује неопходан легитимитет одлукама које се доносе у ванредном стању. Мере које су предузете током ванредног стања сматрају се оправда-

---

[22] О маргинализацији улоге законодавног органа говори се у уставном систему Уједињеног Краљевства, чији Парламент се сматра претечом свих савремених представничких скупштина. (Упор. Daniella Lock, Pablo Grez, Fiona De Londras, Parliament's one-year review of the Coronavirus Act 2020: another example of Parliament's marginalisation in the Covid-19 pandemic, *The Political Quarterly*. 2021, https://doi.org/10.1111/1467-923X.13048 / 10. 9. 2022).

[23] Пример за то могла би бити мера Владе Републике Србије о уплати једнократне новчане помоћи свим пунолетним грађанима у износу од 100 евра у циљу отклањања штетних последица пандемије, а што је према мишљењу Фискалног савета, као саветодавног тела Владе Републике Србије, била „лоша мера социјалне политике" и да „представља неодговорну фискалну политику која ће отежати спровођење системских мера за смањење неједнакости и сиромаштва у будућности". (https://rs.n1info.com/biznis/a657290-fiskalni-savet-isplata-po-100-evra-bila-losa-mera-socijane-politike/ 9. 7. 2022).

[24] Frank Decker, Die Demokratie im Zeichen der Coronakrise. Chance oder Bedrohung?. *ZfP Zeitschrift für Politik*, 2020, Vol. 67:2, pp. 123–132.

[25] Једно истраживање сврстава Србију у земље са најмањим индексом парламентарне активности, у равни са афричким и азијским државама. (Упор. Ittai Bar-Siman-Tov, Olivier Rozenberg, Cyril Benoît, et al. Measuring Legislative Activity during the Covid-19 Pandemic: Introducing the ParlAct and ParlTech Indexes, *International Journal of Parliamentary Studies*, 2021-1: pp. 1–14. Available at https://hal.science/hal-03259886/ 7. 8. 2022).

[26] Waismel-Manor et al., *op. cit*. p. 19.

ним само ако су оне неопходне за превазилажење ванредне ситуације, као и ако су сразмерне и временски ограничене, те ако постоји ефикасан судски и парламентарни надзор над њиховом применом.[27] Надзор је, дакле, кључан у спречавању прекомерне употребе овлашћења у ванредном стању и обезбеђивању пропорционалности усвојених мера и ограничења људских права.

4. ПАРЛАМЕНТАРНЕ АКТИВНОСТИ И РАД У ПЛЕНУМУ

Управљање у ванредном стању препушта се извршној власти зато што она има не само информације, већ и капацитет да пружи брз и ефикасан одговор кризној ситуацији. Стање државне нужде, међутим, отвара поље у коме је тешко вршити контролу извршне власти, па се тако класична теорија о стању државне нужде описује као управљање кризом „шмитовским“ методом који карактерише неограничена егзекутива везана неколиким (ако их уопште има) законским ограничењима.[28]

Расправе о овлашћењима уставних власти у ванредним околностима започеле су са Карлом Шмитом чији ставови и данас могу бити примењени на начело суверености. Шмит је сматрао да је прихватљив систем у коме закон ограничава власт тако што поставља правила која важе у редовним околностима и правила која важе у ванредном стању. Шмитово гледиште било је да ограничење власти у ванредном стању не може да се изведе као у редовним околностима, јер у кризним ситуацијама позивање на ванредне околности је дискрециони питање. Слично је било и у ванредним околностима уочи Другог светског рата када је порасла потреба за поступањем власти у хитним ситуацијама када је, по његовом мишљењу, уставна диктатура неизбежна. По речима Клинтона Роситера (Clinton L. Rossiter) то је „привремена жртва саме демократије“, а „уставни диктатор“ може прекршити закон и може преузети „законодавну и судску власт ако је то неопходно“.[29] За разлику од других облика диктатуре, уставна диктатура је привремена и она има за циљ очување уставног поретка. Отуда су код увођења ванредног стања два критеријума заступљена: неопходност и временско ограничење. Они треба да обезбеде да овај вид узурпације власти остане унутар уставних граница.

Редован поступак доношења закона у оваквим околностима може оскудевати у легитимацијском основу, јер су грађани у немогућности да изразе своје

---

[27] *Report on Respect for Democracy*, *Human Rights and the Rule of Law during States of Emergency*, Venice Commission, CDL-AD(2020)014, 19 June 2020. Available at https://www.venice.coe.int/webforms/documents/default.aspx?pdffile=CDL-AD(2020)014-e / 9. 9. 2022.

[28] Tom Ginsburg, Mila Versteeg, The Bound Executive: Emergency Powers During The Pandemic, *Virginia Public Law and Legal Theory Research Paper*, No. 52, 2020, p. 1.

[29] Clinton L. Rossiter, Constitutional Dictatorship in the Atomic Age, *The Review of Politics 11*, 1949. no. 4, pp. 395–418. Available at: http://www.jstor.org/stable/1405157 / 25. 8. 2022.

ставове и да непосредно контактирају своје изабране представнике. Прибегавање хитним законодавним процедурама у односу на редован поступак оправдава се потребом брзог реаговања, што нарушава легитимност и квалитет законодавства. Да би се заштитио капацитет парламента и његова уставна моћ да остварује своје функције у посебним околностима, многе европске националне скупштине измениле су парламентарне пословнике. Неке од тих измена односе се на рад парламента „електронским путем“,[30] смањивање кворума за рад у пленуму и у одборима до једне четвртине чланова, као и могућност електронских облика комуникације у раду одређених одбора,[31] омогућавање електронског гласања[32] или активирање гласања преко заступника,[33] као и хибридни облици гласања и друге корекције.[34]

За разлику од законодавне функције, контролна функција парламента је омогућила изабраним представницима да врше своју функцију упркос околностима. Тако је велики број националних скупштина на својим пленарним седницама позивао владу да пружи непосредно информације о предузетим мерама и развоју пандемије. Овај инструмент је захтевао физичко присуство посланика и њихово директно укључивање у комуникацију са представницима владе.[35] У неким случајевима владине информације су уследиле на конкретан захтев парламента, као што је то било у италијанском парламенту који је реаговао након што се влада или ресорни министар није обратио посланицима пуних месец дана. Доношењем закона декрета 25. марта 2020. године установљена је обавеза италијанске владе и надлежног министра да обезбеде парламенту *ex ante* увид у мере против ковид-19 кризе, као и да сваке две недеље обавештавају парламент о спровођењу ових мера.[36] Осим тога, недељно време за постављање посланичких питања је у неким скупштинама задржано упркос посебним околностима, док је у неким системима суспендовано. Рад парламентарних одбора углавном је био подржан електронским путем. Начелно, парламентарни одбори су били у прилици да на примерен начин у датим околностима спроведу контролну функцију према влади и њеним актима у ванредним околностима. [37]

---

[30] Измена Пословника румунског парламента од 14. марта 2020. године.

[31] Измене и допуне Пословника немачког Бундестага од 25. марта 2020. године.

[32] Измене Пословника белгијског Представничког дома у марту 2020. године.

[33] Гласање преко пуномоћника (*proxy voting*) активирано је у Француској, која такав облик познаје од почетка нове Републике, а ради усвајања хитних предлога закона покренутих од стране владе у вези са ковид-19 пандемијом, као и ради измене и допуне финансијских закона 2020. године.

[34] Одлука Бироа Европског парламента од 20. марта 2020. године.

[35] Дански парламент је, на пример, одржавао недељне седнице којима су присуствовали шефови посланичких група или делегирани посланици, као и један или више чланова владе и премијер.

[36] Elena Griglio, *op.cit*. (посећено 10. 8. 2022).

[37] У Француској је, на пример, било дозвољено парламентарним одборима да се окупљају једном недељно путем видео конференција и то поводом питања везаних за околности ковид-19 пандемије.

Има примера да су парламенти формирали *ad hoc* парламентарна тела чија овлашћења су се односила на управљање кризним и хитним случајевима изазваним ковид-19 пандемијом уз могућност да, по потреби, покрену истрагу. Тако је француска Национална скупштина успоставила посебну мисију за истраживање чињеница о утицају, управљању и последицама пандемије, у чији састав су ушли представници свих парламентарних група и сталних парламентарних одбора. Коначно, Представнички дом белгијског парламента успоставио је комисију за контролу спровођења акта донетог 27. марта 2020. године којим се извршној власти додељују посебна овлашћења.[38]

Позиција извршне власти, позната у немачкој литератури као „час егзекутиве“ (*Stunde der Exekutive*), била је критикована због изостанка сарадње између извршне и законодавне власти, па се говорило о недостатку суштинске укључености Бундестага у доношење одлука.[39] Проблем лежи у легитимитету демократске процедуре током ванредног стања изазваног корона кризом. Теза од које се полази је да парламенти нису били у стању да обављају уставне функције јер је извршна власт била у зениту својих активности. Дискрециono одлучивање извршне власти и слобода одлучивања проширени су у односу на редовно стање у држави. „Логика“ ванредног стања произилази из екстремних изазова којима треба управљати, што је створило својеврстан *carte blanche* за владине мере. Ово се одразило и на контролну функцију парламента, јер је парламентарна опозиција била под (само)наметнутим притиском да треба да сарађује и понаша се кооперативно.[40] Конструктивна сарадња требало је да покаже разумевање за заштиту општег добра, па је концепт политичке одговорности у условима поделе власти промовисан у виши степен одговорности свих изабраних представника за управљање кризом.

Представничка функција парламента у ванредним ситуацијама не функционише јер нема услова за уобичајену парламентарну „рутину“, што се непосредно одражава на однос јавности према представничком телу, нарочито ако грађани препознају модел технократског управљања кризом. Неспорно је да је ванредно стање изазвано ковид-19 кризом ограничило парламентарне дебате и обраћање парламента јавности. С друге стране, егзекутива се обраћа дистанцирано парламенту јер јој то околности допуштају, што се увек налази на оштрој ивици поделе власти. Било је примера, мада спорадичних, да је извршна власт била јавно прозвана да извршава своју обавезу информисања парламента, као

[38] Elena Griglio, *op.cit.* (посећено 10. 8. 2022).

[39] Sven T. Siefken, Der Bundestag in der Corona-Krise. Zwischen materieller Mitwirkung und kommunikativen Defiziten/The German Bundestag in the Corona Crisis. Substantial Influence and Communicative Deficits. *Zeitschrift für Public Policy*, Recht und Management, 2021, 14(2), pp. 17–18; Maryam KamilAbdulsalam, Die Stunde der Exekutive: Ein Wendepunkt im Umgang mit Tatsachen?, *Jahrbuch des dffentlichen Rechts der Gegenwart* 69, 2021, p. 487.

[40] Benjamin Höhne, *Die Landesparlamente im Zeichen der Emergency Politics in der Corona-Krise*. Z Politikwiss, 2022, pp. 627–653. https://doi.org/10.1007/s41358-021-00310-2 / 19. 9. 2022.

што је то био случај са одлуком суда немачке покрајине Доња Саксонија из марта 2021. године који је подсетио владу на ову обавезу.[41]

Околности за време пандемије отвориле су простор не само за дискусију о промени начина рада парламентарног пленума, већ и за примену нових облика рада и одлучивања применом електронских инструмената. Дигитализација парламентарног процеса постала је неопходност коју су унели у своје пословничке регуле већ током пандемије неки европски парламенти, а након смиривања кризе дигитализација је постала приоритетно питање.

С друге стране, ера дигитализације може се посматрати у контексту политичког представништва, односно начина комуникације представничких тела са грађанима. У ери дигитализације постаје неопходно да изабрани представници комуницирају са својим бирачима преко дигитализованих медија. У великом броју европских земаља уведена је тзв. дигитална форма скупштинских седница, што је значило да се седнице парламента одржавају у потпуности или делимично (расправа или одлучивање) на даљину. До проглашења пандемије само шпански национални парламент је допуштао физички одсутним члановима да гласају путем електронског система (мада има примера да физички одсутни чланови гласају у писаној форми, као на пример у Грчкој). Након ванредних околности изазваних пандемијом ковида-19 повећан је број парламената који расправљају и гласају путем даљинских електронских система (Белгија, Пољска, Румунија, Словенија), а у неким случајевима то се односи само на седнице парламентарних одбора (Грчка, Литванија).[42]

О потреби физичког присуства у парламенту један немачки аутор је исказао речима „Бити ту је све“.[43] Ванредно стање је отворило нови ниво разматрања парламентарне дебате и физичког присуства изабраних представника парламентарним седницама. Седнице парламента које се могу одвијати без физичког присуства посланика отварају друго питање, а то је начин остваривања принципа јавности у раду. Наиме, јавност рада гарантује грађанима да могу непосредно да прате дебате, а то у неким националним парламентима значи да грађани морају имати приступ сали за седнице у којој ће пратити скупштинску дебату (на пример, Устав покрајине Сарланд у Немачкој). Овај физички приступ не може се заменити емитовањем или другим преносом.

Проблем постаје сложенији ако се сагледа кроз систем пословничких регула које уређују парламентарни рад и статус посланика у односу на његово физичко присуство. На пример, обавеза да посланици говоре са скупштинске говорнице или микрофони који су намењени тој сврси, да председавајући пар-

[41] *Ibidem*.

[42] Maria Diaz Crego, Silvia Kotanidis, *op.cit*., pp. 10–28.

[43] Sven Hölscheidt, Maria-Luisa Leonhardt, Dabeisein ist alles: Zur Notwendigkeit körperlicher Anwesenheit im Parlament, *Zeitschrift Für Parlamentsfragen*, Vol. 52, 2021, pp. 742–757; https://doi.org/10.5771/0340-1758-2021-4-742742-757 / 26. 9. 2022.

ламента може изрећи меру удаљења посланика из сале, затим у погледу појединих облика гласања (на пример, гласање прозивком).

Скупштинске седнице које се одржавају „лицем у лице“, односно физичким присуством посланика до сада су сматране главном заштитом представничке функције парламента, нарочито на пленарним заседањима. Такође, то је била гаранција начела јавности рада парламентарних скупштина јер је било омогућено представницима штампе и других медија да непосредно прате седнице отворене за јавност. Међутим, технолошки развој је онемогућио друге инструменте приближавања парламента грађанима преко телевизијског преноса или онлајн стримова седница у реалном времену.

Примена нових технологија доводи до модификације принципа јавности што се одражава и на представничку функцију парламента. Има мишљења да парламент треба да ради на овај начин када је то „апсолутно неопходно“ да би се обезбедила његова функционалност, на пример ако не могу да се одрже пленарне седнице или ако парламент не би могао да обезбеди кворум.[44] Отуда постоји посебна теза о хибридној форми парламентарних седница, која комбинује по потреби тзв. физичке седнице и седнице без личног присуства у скупштинској сали.

Одржавање седница уз помоћ интернета, међутим, не би смело да дира у основни облик гласања, а то је да сваки посланик гласа лично и непосредно. Гласање преко заступника у британском праву или тзв. делегирано гласање у француском праву не могу бити примењени у уставним системима, какав познаје Србија, где то није допуштено јер би се то сматрало повредом функције репрезентације парламента. У Народној скупштини Србије седнице нису одржане готово два месеца, а да се при томе није приступило евентуалним онлајн окупљањима у пленуму. С друге стране, судови су одржали преко стотину рочишта путем Скајп апликације до тренутка када се Скупштина окупила, при чему овај вид суђења законом уопште није био допуштен.

5. ЗАКЉУЧАК

Уставне демократије у ванредним околностима су посебно рањиве зато што не постоји довољно ефикасан правни инструмент за њихову заштиту. Упркос кризи која је изазвала ванредно стање и узроковала активну улогу егзекутиве, парламент и његова функција репрезентације морају бити заштићени, јер се једино на тај начин може обезбедити владавина права коју ће, ако је то потребно, заштити и уставни суд.

Може се рећи да се криза узрокована пандемијом разликује од тзв. уобичајених криза које су доводиле до стања државне нужде, јер су биле углавном ограниченог домета и кретале се у националним оквирима. Отуда извршна

[44] *Ibidem*.

власт није имала ону слободу као када су кризе индуковане у националним размерама. Међутим, инсистирање на провери и равнотежи уставних власти је неопходно јер је то једини начин да се обезбеди легитимност предузетих мера и процена пропорционалности у погледу ограничења грађанских слобода.

Криза изазвана ковид-19 пандемијом отворила је ширу дискусију о могућностима демократије која је посебно осетљива у погледу политичког представљања. Начелно, представничка функција парламента је ограничена јер се процеси одлучивања све више удаљавају од грађана. Одлуке се доносе у телима која немају непосредну легитимацију, а грађани се стављају у позицију да прихватају одлуке које нису донели њихови директно изабрани представници. Када се томе додају услови пандемијске кризе, грађани су готово потпуно онемогућени да остварују не само лична, већ и политичка права; они постају тихи и апатични, а њихово учешће у процесу одлучивања је занемарљиво. Акти извршне власти о привременом „закључавању" постали су парадигма за систем у коме се предузимају мере са масовним мешањем у права грађана, попут затварања граница и контроле, увођење полицијског часа и забране окупљања, затварање школа и предузећа, ограничења верских слобода, обавезно ношење маски и слично. Сва ограничења представљају задирање у основна права која су до ове интернационалне кризе сматрана крајњом границом за вршење власти и за спречавање прекорачења овлашћења. Релативизација људских права и њихово ограничење које има за циљ да заштити неке друге вредности, променили су схватање односа државе према грађанима и искривили слику о основним вредностима у уставној демократији.

Одржавање дигиталних седница парламента је ефикасно решење против ризика од заразе, али је важно да буду испуњени највиши стандарди заштите и поверљивости у процесу дигитализације дебате у представничком органу. Дилеме које остају након кризе изазване пандемијом односе се на традиционалне уставне принципе, као што је начело јавности које је услов демократске легитимације парламентарног одлучивања. Утолико више што јавност и транспарентност рада подразумева више начина комуникације и дискусије, који укључују говор тела и реакцију посланика (на пример, аплауз и слично), а то се може постићи само физичким присуством посланика.

ЛИТЕРАТУРА

Abdulsalam, Maryam Kamil. (2021). Die Stunde der Exekutive: Ein Wendepunkt im Umgang mit Tatsachen?, *Jahrbuch des dffentlichen Rechts der Gegenwart* 69.

Bar-Siman-Tov, Ittai, Olivier Rozenberg, Cyril Benoît, et al. (2021). Measuring Legislative Activity during the Covid-19 Pandemic: Introducing the ParlAct and ParlTech Indexes, *International Journal of Parliamentary Studies* 2021-1, 1–14. https://hal.science/hal-03259886

Ginsburg, Tom. (2020). Foreword for special issue on legislatures in the time of Covid-19, *The Theory and Practice of Legislation*, 8:1–2.

Ginsburg, Tom, Mila Versteeg. (2020). The Bound Executive: Emergency Powers During the Pandemic, *Virginia Public Law and Legal Theory Research Paper*, No 52.

Голубовић, Срђан. (2022). *Примена фискалних правила Европске уније у условима кризе изазване пандемијом*, Зборник радова Правног факултета у Нишу, 96, 13–28.

Greer, Scott L., Elizabeth J. King, Elize Massard da Fonseca, André Peralta-Santos (Eds.). (2021). *Coronavirus Politics: The Comparative Politics and Policy of COVID-19*. University of Michigan Press.

Griglio, Elena. (2020). Parliamentary oversight under the Covid-19 emergency: striving against executive dominance, *The Theory and Practice of Legislation*, 8:1–2.

Decker, Frank. (2020). Die Demokratie im Zeichen der Coronakrise. Chance oder Bedrohung?, *ZfP Zeitschrift für Politik*, Vol. 67:2, 123–132.

Димитријевић, Марко. (2022). *Аксиологија монетарног права у ванредним околностима: Пример права нужности*, Зборник радова Правног факултета у Нишу, 95, 43–60.

Inter-Parliamentary Union (IPU) and United Nations Development Programme (UNDP), *Global Parliamentary Report 2017: Parliament's Power to Hold Government to Account: Realities and Perspectives on Oversight* (Courand et Associés 2017) 11. https://www.ipu.org/impact/democracy-and-strong-parliaments/global-parliamentary-report/global-parliamentary-report-2017-parliamentary-oversight-parliaments-power-hold

Isensee, Christopher. (2021). Rally 'round the flag' während der Corona-Krise – im Wahlkreis alles anders?. In: Sven T. Siefken (Ed.), *Wahlkreisarbeit von Bundestagsabgeordneten. Parlamentarische Repräsentation in der Corona-Krise*, Wiesbaden: Springer VS.

Lock, Daniella, Pablo Grez, Fiona De Londras. (2021). Parliament's one-year review of the Coronavirus Act 2020: another example of Parliament's marginalisation in the Covid-19 pandemic, *The Political Quarterly*, https://doi.org/10.1111/1467-923X.13048

Murphy, Jonathan. (2020). *Parliaments and Crisis: Challenges and Inovations*, Parliamentary Primer No. 1, EU Global Project to Strengthen the Capacity of Parliaments, Strömsborg: International Institute for Democracy and Electoral Assistance. https://www.idea.int/sites/default/files/publications/parliaments-and-crisis-challenges-and-innovations.pdf

Nastić, Maja. (2020). Odgovor države na bolest covid-19: na primjerima Hrvatske i Srbije. *Pravni vjesnik* 36, br. 3–4. 69–90.

Olson, David M., Philip Norton. (1996). Legislatures in democratic transition, *The Journal of Legislative Studies*, Vol. 2:1, 1–15.

Posnee, Eric, Adrian Vermeule. (2007). *Terror in the Balance: Security*, *Liberty*, *and the Courts*. New York: Oxford University Press.

Report on Respect for Democracy, *Human Rights and the Rule of Law during States of Emergency*, Venice Commission, CDL-AD(2020)014, 19 June 2020. https://www.venice.coe.int/webforms/documents/default.aspx?pdffile=CDL-AD(2020)014-e / 9. 9. 2022.

Rossiter, Clinton L. "Constitutional Dictatorship in the Atomic Age." *The Review of Politics* 11, no. 4 (1949): 395–418. http://www.jstor.org/stable/1405157

Saiegh, Sebastian M. (2014). Lawmaking, In: Shane Martin, Thomas Saalfeld, Kaare W Strøm (Eds.), *The Oxford Handbook of Legislative Studies*, Oxford University Press.

Siefken, Sven T. (2021). Der Bundestag in der Corona-Krise. Zwischen materieller Mitwirkung und kommunikativen Defiziten/The German Bundestag in the Corona Crisis. Substantial Influence and Communicative Deficits. *Zeitschrift für Public Policy*, *Recht und Management*, Vol. 14: 2.

Simović, Darko. (2020). *Vanredno stanje u Srbiji: ustavni okvir i praksa povodom pandemije COVID-19*, Sarajevo: Centar za javnu upravu.

Stüwe, Klaus. (2006). Bundesverfassungsgericht und Opposition, In: Robert Chr. van Ooyen, Martin H.W. Möllers (Eds.), *Das Bundesverfassungsgericht im politischen System*, Springer.

Ferejohn, John, Pasquale Pasquino. (2004). The law of the exception: A typology of emergency powers, *International Journal of Constitutional Law*, Vol. 2, Issue 2, April 2004, 210–239.

Hölscheidt, Sven, Maria-Luisa Leonhardt. (2021). Dabeisein ist alles: Zur Notwendigkeit körperlicher Anwesenheit im Parlament, *Zeitschrift Für Parlamentsfragen*, Jahrgang 52, Heft 4, 742–757. https://doi.org/10.5771/0340-1758-2021-4-742742-757

Höhne, Benjamin. (2022). *Die Landesparlamente im Zeichen der Emergency Politics in der Corona-Krise*. Z Politikwiss, 627–653. https://doi.org/10.1007/s41358-021-00310-2

Crego, Maria Diaz, Silvia Kotanidis. (2020). *States of emergency in response to the coronavirus crisis Normative response and parliamentary oversight in EU Member States during the first wave of the pandemic*, Brussels: European Parliamentary Research Service.

Waismel-Manor, Israel, Ittai Bar-Siman-Tov, Olivier Rozenberg, Asaf Levanon, Cyril Benoît, Gal Ifergane. (2022). *Should I Stay (Open) or Should I Close*? World Legislatures during the First Wave of COVID-19 (March 11, 2022). Forthcoming in Political Studies. https://ssrn.com/abstract=4055128

Irena Pejić

THE LIMITATIONS OF PARLIAMENT'S REPRESENTATIVE FUNCTION IN THE STATE OF EMERGENCY

Summary

One of the highly relevant issues in the state of emergency is the way in which state parliament exercises its representative function and communicates with citizens in extraordinary circumstances. The situation caused by the COVID-19 pandemic further decreased the fragile position of parliament in the conditions of the state of emergency. In the 20th century, the parliamentary function was described as "rubber-stamp legislation". In the state of emergency accompanying the pandemic crisis, the process of weakening parliamentary representative function was accelerated. The dominance of executive power is on the rise, while the functions of the legislative body are marginalized.

In many countries worldwide, parliamentary reaction was not proportionate to the gravity of threat, which was largely influenced by the existing level of democracy, the strength of their legislative bodies and the relations between political forces. The level of technical development, which enabled digitalization and the use of modern technologies, also had a significant impact on the ways in which parliaments responded to the new circumstances.

Comparative research classifies Serbia as a partially free democracy, with its legislative authorities experiencing major blows due to their vulnerability towards the executive authorities. In contrast to the authoritarian systems where the parliament does not pose a threat to the ruler, the disproportionate limitation of parliamentary activities in partially free democracies stems from the need of the executive authorities to avoid responsibility before the parliament and accountability to the citizens.

ПРАВО НА ОБАВЕШТЕНОСТ И ИНФОРМИСАЊЕ У ВАНРЕДНОЈ СИТУАЦИЈИ

СТЕФАН ЈАЊИЋ*, ДУБРАВКА ВАЛИЋ НЕДЕЉКОВИЋ**

А п с т р а к т. – У време пандемије ковида-19 показало се да грађани, и поред обиља информација о ванредном стању, нису били адекватно информисани о природи самог вируса и пандемије, упутствима за обезбеђивање личне и колективне безбедности против ширења заразе, те о препорученом понашању у различитим периодима пандемије, а посебно о значају вакцинисања. Таква медијска пракса је нарушила њихово основно људско право на јасну, недвосмислену и истиниту информацију, и то у кризној, ванредној, ситуацији/стању, и одмах након њих, када су и најпотребније. Многа средства јавног информисања, тежећи профитабилности, сензационалистичком уређивачком политиком давала су у својим медијима простор контроверзним и манипулативним информацијама о вакцинама. Овом анализом намеравамо да сагледамо аспекте антивакциналне „инфодемије“, њених трендова и тематских фокуса током првих десет месеци 2021. године на нашем говорном подручју. Истраживањем су обухваћене деконструкције лажних и манипулативних наратива објављене на порталима Raskrinkavanje.rs (Београд), Фејкњуз трагач (Нови Сад) и Raskrinkavanje.ba (Сарајево), објављене у периоду од 1. јануара до 31. октобра 2021. године (304 дана). Уочено је укупно 218 аналитичких текстова, у оквиру којих су деконструисани лажни и манипулативни наративи о вакцинама и вакцинацији. Велики број дезинформација из овог корпуса има продужено трајање: оне се појаве, достигну вирални зенит, уступе место новим дезинформацијама, да би потом опет оживеле, кроз процес рециклирања садржаја или „освежавања“ дезинформација новим псеудонаучним доказима, што их чини трајно опасним и манипулативним за формирање јавног мњења о вакцинисању као медицинској мери, и посебно против ковида-19, што у крајњем резултату може угрозити општу безбедност заједнице.

Кључне речи: инфодемија, лажне вести, дезинформације, вакцине, ковид-19

---

* Филозофски факултет Универзитета у Новом Саду и Новосадска новинарска школа, имејл: stefan.janjic@ff.uns.ac.rs

** Филозофски факултет Универзитета у Новом Саду (професорка у пензији) и Новосадска новинарска школа, имејл: dnvalic@gmail.com

1. УВОД

Члан 8 Закона о ванредним ситуацијама Републике Србије дефинише да је ванредна ситуација:

> „стање када су ризици и претње или последице катастрофа, ванредних догађаја и других опасности по становништво, животну средину и материјална добра таквог обима и интензитета да њихов настанак или последице није могуће спречити или отклонити редовним деловањем надлежних органа и служби, због чега је за њихово ублажавање и отклањање неопходно употребити посебне мере, снаге и средства уз појачан режим рада“ (Закон о ванредним ситуацијама, 2009).

Како би сви актери утврђени овим Законом могли успешно да делују на ублажавању околности ванредне ситуације неопходно је да становништво буде правовремено, балансирано, истинито и континуирано обавештавано у средствима јавног информисања – како традиционалним, тако и оним новим, дигиталним, медијима. Новинари и новинарке су у оваквим ситуацијама значајан део система санирања ванредне ситуације, тако да и за њих важи одредба да морају „употребити посебне мере, снаге и средства уз појачан режим рада“ у обезбеђивању тачних и учинковитих информација за грађанство. Право јавности да зна произашло је из члана 19 Универзалне декларације о људским правима, које подразумева да свако има „право да тражи, прима и шири обавештења и идеје било којим средствима и без обзира на границе“ (Уједињене нације, 1948). У ванредним ситуацијама то право је од изузетног значаја.

Актуелна антивакцинална инфодемија[1] наслања се на две претходно успостављене струје дезинформација – о вакцинама и о пандемији ковида-19. Прва од њих се у Србији развија већ читаву деценију, а заснована је на више пута недвосмислено одбаченој тези да ММР вакцине изазивају аутизам (Petrocelli, 2021). Ниско опште поверење у вакцине у Србији[2] погодовало је ширењу наративних образаца којима су на манипулативан начин дискредитоване и вакцине против ковида-19. Друга струја дезинформација односи се управо на нови сој вируса корона – на моделе превенције, на алтернативне методе лечења, на теорије о постанку и улози вируса. Истраживање „Корона вирус и инфодемија у Србији“, објављено у априлу 2020. године, показало је да је просечни лажни наратив у првим месецима пандемије био дељен 927 пута на друштвеним мрежама, а

---

[1] *Инфодемија* је, према Светској здравственој организацији, термин који се користи за означавање вишка информација, укључујући лажне или обмањујуће информације у дигиталном и физичком окружењу током избијања епидемије. То изазива конфузију и ризична понашања која могу штетити здрављу (према СЗО, 2023).

[2] Глобално, свака пета особа верује да „неке вакцине могу изазвати аутизам код здраве деце“, а Србија се међу испитиваним земљама котира у самом врху по неповерењу: 27% испитаника сматра да неке вакцине могу изазвати аутизам, док је само трећина експлицитно одговорила да је такав исход немогућ (Duffy, 2019).

спорне и нетачне информације уклањане су или исправљене у само 4,2% случајева (Јањић и Фемић, 2020). Другим речима, јавност је у доба свеопште несигурности, страха и стрепње, у доба кад је научна заједница и даље трагала за одговорима на фундаментална питања о новом вирусу, била преплављена лажним саветима, препорукама, теоријама и упозорењима.

Крајем прве пандемијске године регионална мрежа сајтова за утврђивање чињеница Сичек (енг. Seecheck) ретроспективном анализом сагледала је најчешће формате и изворе дезинформација о пандемији (Cvjetićanin, 2020). Истраживање је било базирано на аналитичким текстовима шест портала из пет земаља региона[3]: метаанализа 4.654 деконструкције лажних и обмањујућих вести указала је на то да је у периоду до краја октобра 2020. године највећи број детектованих дезинформација био објављен на Фејсбуку, а потом у мејнстрим медијима из Србије – *Ало*, *Србија данас*, *Информер*, *Еспресо*, *Курир*, *Вечерње новости*, *Република* (портал *Српског телеграфа*), *Телеграф* и *Глас јавности*. Србија се, тако, међу земљама региона издвојила као епицентар дезинформација о пандемији, које се потом, због непостојања језичке баријере, лако преливају у суседне земље. У оквиру истог истраживања анализирани су и тематски фокуси дезинформација, а резултати указују на то да је друга тема по заступљености (одмах иза лажних медикамената) била *вакцинација*. Подсетимо – наведеном анализом је обухваћен само период до краја октобра 2020. године, месецима пре почетка масовне имунизације.

У првом кварталу 2021. године грађанима Србије биле су понуђене четири вакцине произвођача: Фајзер-Бајонтек, Спутњик В, Синофарм и Астразенека, да би у последњем кварталу стигао и први контингент вакцине произвођача Модерна. Вакцинација се најпре заказивала пријавом на порталу Е-управа. Институт за јавно здравље „Др Милан Јовановић Батут“ водио је рачуна о одређивању приоритетних група (старија популација, здравствени и просветни радници, итд). Иако су првих седмица постојале листе чекања, број расположивих вакцина ускоро је био довољно велик да се на вакцинацију могло отићи и без заказивања, а бесплатна вакцинација омогућена је и страним држављанима. Истраживање Центра за истраживачко новинарство Србије, објављено у мају 2021. године, показало је да се убедљиво највећи број грађана у првом циклусу имунизације определио за вакцину произвођача Синофарм (2,2 милиона искоришћених вакцина), након чега следе Фајзер (436.000), Спутњик (334.000) и на крају Астразенека (143.000) (ЦИНС, 2021). Србија је на почетку процеса масовне имунизације била међу земљама с најбољим учинком у Европи и свету, али су је западне земље убрзо престигле. У новембру 2021. Србија је са 44% потпуно вакцинисаног становништва била благо изнад светског просека (41%), а далеко иза Грчке (60%), Италије (73%) и Португала (86%) (Our World in Data, 2023). Покренуте су рекламне кампање, у које су укључене и јавне личности, а

[3] Раскринкавање из Босне и Херцеговине, Фактограф из Хрватске, Раскринкавање из Црне Горе, F2N2 из Северне Македоније и Раскринкавање и Фејкњуз трагач из Србије.

из државног буџета је у јуну исплаћено по 3000 динара грађанима који су се вакцинисали до 31. маја. Ипак, према оцени Фискалног савета, овај подстицај није дао очекиване резултате: „кретање броја вакцинисаних током маја не показује да је ова мера значајније утицала на повећање имунизације становништва“ (Фискални савет, 2021: 4).

Иако је тешко установити све аспекте друштвено-политичког амбијента који је допринео високом отпору вакцинацији, може се претпоставити да су проблему у великој мери допринеле друштвене мреже, као и медији који се нису либили да из сензационалистичких разлога омогућавају бесплатан публицитет различитим псеудонаучницима. У обзир треба узети и друге факторе (ниво образовања, финансијски положај, ниво медијске, научне и статистичке писмености грађана...), али је тешко прецизно одредити размере њиховог утицаја: „Један од кључних разлога због којих данас имамо тако мало истраживања о лаковерности лежи у томе да много узрока може довести до одређене последице, а тешко је рећи који је међу тим узроцима најексплицитнији“ (Greenspan, 2009: 3).

2. МЕТОД И КОРПУС ИСТРАЖИВАЊА

Овом анализом намеравамо да сагледамо аспекте антивакциналне „инфодемије“, њених трендова и тематских фокуса током првих десет месеци 2021. године на нашем говорном подручју. Истраживање је базирано на ретроспективној деск-анализи текстова објављених на порталима за утврђивање чињеница који се баве медијским садржајима на српском језику. Портал Raskrinkavanje.ba покренула је у Сарајеву 2017. године невладина организација „Зашто не“. Исте године у Србији су покренута два слична портала: редакција КРИК-а основала је Раскринкавање (raskrinkavanje.rs), а Новосадска новинарска школа – Фејкњуз трагач (fakenews.rs). Одабрани портали имају донекле различиту методологију и обухват анализа, али се на сличан начин баве утврђивањем чињеница у вези са медијским садржајима. Процес проверавања подразумева пре свега анализу тачности, а потом и неутралности, схватљивости, прецизности, целовитости, кредибилитета извора информације и, на крају, информативности (Soprano, et al. 2021: 5–6). Технике које се користе у процесу провере су деск анализа, контактирање са стручњацима, институцијама и сведоцима, преглед научних радова и резултата, али и фото и видео форензика. Лимити провере података о вакцинама су следећи: (1) често није могуће проверити информације наводно добијене од „анонимних“, „добро обавештених извора“, „извора из прве руке“; (2) научна заједница нема одговоре на сва релевантна питања о вакцинама и имунизацији; (3) с развојем нових сојева вируса одређени закључци научних истраживања могу брзо застарети и постати мање релевантни или ирелевантни; (4) пласирање лажи је технички далеко лакше и брже од деконструкције лажи, па тако портали за утврђивање чињеница успевају да заокруже своје анализе тек данима након што је лаж на коју се реагује достигла свој вирални зенит. Уз све наведено, треба имати у виду да новинари

који се баве утврђивањем чињеница никада не спроводе властите експерименте, већ се ослањају на истраживања обављена у институцијама с високим кредибилитетом, тј. истраживања објављена у врхунским часописима са захтевним процесом рецензирања.

Анализе три портала за утврђивање чињеница обједињене су табеларно за потребе овог истраживања. Кодни лист је садржао информације о датуму објављивања анализе (1. јануар – 31. октобар), наслов анализе, тематски фокус дезинформације, као и податак о медијима који су пренели дезинформацију. Јединица анализе је један аналитички текст, с припадајућим пратећим материјалом (визуалима, референцама, сачуваним верзијама нетачних текстова на које се реагује).

3. РЕЗУЛТАТИ ИСТРАЖИВАЊА

3.1. *Квантитативни показатељи*

У периоду од 1. јануара до 31. октобра 2021. године (304 дана) на порталима Raskrinkavanje.ba (у даљем тексту РБА), Raskrinkavanje.rs (РРС) и Фејкњуз трагач (ФНТ) објављено је укупно 218 анализа (179 РБА, 23 ФНТ, 16 РРС) у оквиру којих су деконструисани лажни и манипулативни наративи о вакцинама и вакцинацији. Узевши у обзир претходно наведене лимите процеса утврђивања чињеница, може се закључити да је просечно објављивано најмање 0,7 нових лажних наратива по дану, односно пет седмично. Велики број дезинформација из овог корпуса има неограничено трајање: оне се појаве, достигну вирални зенит, уступе место новим дезинформацијама, да би потом опет оживеле, кроз процес рециклирања садржаја или „освежавања“ дезинформација новим псеудонаучним доказима. С обзиром на то да је у кодном протоколу обележен датум објављивања сваке анализе, начињен је график који показује месечну дистрибуцију дезинформација. Највише анализа објављено је у мају (28), а најмање у августу (11).

Оваква расподела одговара кључним дешавањима у процесу масовне имунизације. Број дезинформација растао је у периоду од јануара до марта, како је растао и број вакцинисаних у првом таласу. У мају су се водиле многобројне полемике о третману невакцинисаних, пре свега у контексту доделе новчане помоћи онима који су вакцинисани до 31. маја, али и у контексту надолазећег периода летовања. Број детектованих дезинформација се током лета смањивао, паралелно са смањивањем броја оболелих, али и са смањивањем медијске пажње посвећене пандемији и вакцинацији. Уз нагли пораст оболелих и преминулих од делта соја, с јесени поново почиње да расте број детектованих дезинформација. Јесењи период обележиле су још две битне околности: почетак имунизације трећом, бустер дозом, као и увођење ковид-пропусница, што је довело до полемике у јавности о праву на избор, али и до протеста мањег обима у организацији противника вакцинације у Београду, Нишу и Новом Саду.

Графикон 1. Кретање броја уочених дезинформација у периоду јануар–октобар 2021.

3.2. *Тематски фокус дезинформација*

Дезинформације су се најчешће односиле на нуспојаве након вакцинисања (27%), након чега следе различите теорије завере, углавном у вези са познатим моћним људима (Гејтс, Сорош) и „разоткривањем“ тајних планова за депопулацију планете (19%).

Графикон 2. Тематски фокус дезинформација о вакцинама у периоду јануар–октобар 2021.

На трећем месту, са 14%, јесу дезинформације у вези са развојем вакцина (дужина истраживања, тест групе, састав). У посебну секцију издвојене су дезинформације у којима се експлицитно наводи како људи умиру од последица вакцинације (8%). Треба напоменути да су одређени лажни и манипулативни наративи укључивали више тема, али је у таквим случајевима означена она која је најдоминантнија, тј. она која је истакнута у наслову или она која се истиче позицијом у тексту. Садржаји који нису могли бити сврстани у неку од претходних секција, попут вести о „лажном/инсцениранoм“ вакцинисању политичара и других јавних личности, сврстани су под „Остало“ (5%).

У различитим форматима и на различите начине ширене су неистине о томе да вакцина изазива рак, модификацију ДНК, неуродегенеративне болести, аутоимуне болести, тровање крви, инфекцију ХИВ-ом, епилепсију, стерилитет, побачај, Алцхајмерову болест, деформацију главе, мијелитис, срчани удар, нарколепсију, катаплексију, кавасаки болест и мултисистемски инфламаторни синдром. Теза да „вакцина убија“ обично се лажно поткрепљује магловитим, непрецизираним примерима из иностранства. Тако је портал Србин инфо у јануару објавио вест под насловом „СТРАШНО Од вакцине умиру у Норвешкој, Израелу и Словенији, парализе у Мексику“ (РБА, 14. јануар 2021). Као пример за смрти изазване вакцином у Норвешкој употребљена је вест о смрти два штићеника домова за старија лица, и то након што су примили Фајзерову вакцину. Међутим, временска коинциденција не значи нужно и узрочно-последичну везу, будући да – како је утврђено – у старачким домовима у Норвешкој на недељном нивоу умре око 400 људи. Једна компилација видео-снимака на којима су приказани људи који се неконтролисано тресу постављена је уз опис да „вакцине елиминишу наивне“. Анализом је утврђено да не постоје никакви докази да је проблем код снимљених људи изазван вакцином, а у једном случају реч је о снимку који је настао годинама пре пандемије (РБА, 16. април 2021).

У дезинформацијама заснованим на теоријама завере пласиране су тезе да су пандемија и вакцинација биле планиране годинама пре него што се појавио нови вирус корона (теорија „пландемије“, теорија „Event201“), да је на делу план депопулације планете помоћу вакцина (теорија „златне милијарде“), да је кабала светских вођа организовала пандемију и смислила вакцине како би преузела контролу над светском економијом (теорија „великог ресета“), да вирус не постоји и да је измишљен само како би се ојачала „фармакомафија“, да ће вакцине претворити људе у „дивља чудовишта“, да ће се путем вакцина успоставити глобални систем контролисања (теорија микрочиповања), али и да су вакцине креиране као део трансхуманистичког пројекта, у оквиру којег ће бити створен Човек 2.0.

Међу дезинформацијама о развоју, тестирању и саставу вакцина издвајају се текстуални и визуелни садржаји којима се „доказује“ присуство магнетних својстава, микрочипова, графеноксида, паразита, ћелија фетуса и комадића ткива у вакцинама. Тврди се, такође, да су вакцине развијене за само месец

дана, да су креиране као биолошко оружје, али и да нису прошле процес тестирања пре но што су добиле дозволу за употребу.

Дезинформације које се тичу третмана невакцинисаних обично се промовишу уз наратив о такозваном „корона фашизму“, присилној вакцинацији или одузимању основних, уставом гарантованих права невакцинисанима. У овом тематском пољу уочене су дезинформације о здравственим установама (у земљи и свету) које одбијају лечење невакцинисаних, о обележавању невакцинисаних посебним беџевима, о „мамљењу“ деце да се вакцинишу без знања својих родитеља, као и о различитим форматима деградације невакцинисаних и то „осуђују“ уз аргументацију да је реч о кршењу људских права. Секција „правна питања“ (8% учешћа) обухвата дезинформације о наводним судским поступцима који се воде против произвођача вакцина, а у секцији „Остало“ побројане су лажне вести о алтернативама вакцини и „лажном вакцинисању“, које су се махом заснивале на тези да је вакцинација јавних личности – Предрага Кона (Србија), Камале Херис (САД), Бенија Мувчара (Израел) и Садика Кана (Уједињено Краљевство) – била инсценирана.

Дезинформације о вакцинама и вакцинацији неретко су засноване на лошем тумачењу статистике или на експлицитним манипулацијама статистиком. Један од основних проблема при извештавању о нежељеним реакцијама на вакцину односи се на мешање каузације и корелације. Другим речима – само зато што су се две појаве десиле у слично време и на истом месту, изводи се закључак да је појава А довела до појаве Б. О томе сведочи и већ наведени пример из старачких домова у Норвешкој, када је смрт двоје старијих особа протумачена као доказ да вакцине убијају.

3.3. *Извори и виралност дезинформација*

Уколико се осврнемо на поменуто истраживање мреже Сичек за првих десет месеци 2020. године (Cvjetićanin, 2020) видећемо доминантну позицију Фејсбук налога и страница међу изворима дезинформација. Када је реч о антивакциналним дезинформацијама у 2021. години, резултати показују још доминантнију позицију Фејсбука, на којем се појавило 46% укупног броја детектованих неистинитих садржаја. Учешће веће од 1% имају још само садржаји са Јутјуба (8%), Твитера (5%), а потом и са портала Логично (4%), Србин инфо (3%), Васељенска (2%), Нулта тачка (2%), Ало (2%) и Документарац (2%).

Дезинформације су на Фејсбуку ширене путем различитих профила и страница. Међу профилима појединаца истичу се они које воде Саша Бојевић (35.000 пратилаца[4]) и Слађана Велков (57.000 пратилаца), а дезинформације су детектоване и на страницама „Биљна исхрана – обучавање о сировој биљној исхрани“ (31.000 пратилаца), „Родитељ одлучује 3.0“ (7.200 пратилаца), „Краљевић Марко III“ (11.000 пратилаца), „Грађанско буђење“ (12.000 пратилаца),

[4] Наведени подаци о броју пратилаца односе се на период мониторинга.

„Нећемо електронски логор“ (22.000 пратилаца) и „Центар за изворну медицину“ (30.000 пратилаца).

Виралне[5] домете појединачних антивакциналних садржаја с Фејсбука није лако проценити, с обзиром на то да су неки од њих пре или касније обрисани, а некима је смањен домет захваљујући реакцији портала за утврђивање чињеница. Ипак, на основу података о интеракцији забележених у тренутку објављивања анализа могуће је извести одређене закључке, уз напомену да их треба опрезно тумачити. Уколико је антивакцинални садржај заснован на видеу, тај видео је у просеку имао 148.000 прегледа. Петина анализираних видео-садржаја имала је више од 200.000 прегледа, а још 25% више од 100.000 прегледа. Код ових, изразито гледаних садржаја, чести су случајеви снимака који су на домаће странице пренете са иностраних страница.

Када је реч о подели (шеровању) садржаја, просечна дезинформација је на Фејсбуку била подељена 3.400 пута, али и овај податак треба тумачити опрезно, с обзиром на велике разлике између ређих, екстремно виралних дезинформација (више од 10.000 шерова) и чешћих примера дезинформација које су подељене мање од 1.000 пута. Садржаји с више од 10.000 шерова чине 6% корпуса, док су садржаји са 5.000–10.000 шерова заступљени у 8% случајева. Готово половину (48%) узорка чине садржаји са мање од хиљаду дељења.

Графикон 3. Подаци о виралности дезинформација о вакцинама на Фејсбуку у периоду јануар–октобар 2021.

[5] Вирални садржај представља одређени садржај који се великом брзином, попут вируса, шири, у нашем случају, путем интернета (https://znacenje.net/rec/viralno/).

Када дезинформације о вакцинацији упоредимо са дезинформацијама ван тог тематског поља, уочићемо велику разлику у погледу заступљености мејнстрим медија као извора или преносилаца дезинформација. Општа ранглиста дезинформатора са портала Фејкњуз трагач указује на то да су најчешћи извори нетачних садржаја таблоиди, са својим пратећим сајтовима. Међутим, уколико сагледамо корпус деконструкција вести о вакцинама, видећемо да је учешће таблоидних медија (*Ало*, *Информер*, *Курир*) веома ниско (≥2%). Овај резултат може се тумачити у складу са чињеницом да је уређивачка политика дневних таблоида у Србији нескривено наклоњена властима. С обзиром на то да је процес масовне имунизације представљен као државни пројекат од прворазредног значаја, таблоиди су – супротно својој устаљеној пракси – медијски простор уступали готово искључиво релевантним, поузданим информацијама, а неки од њих били су директно укључени у кампање промовисања вакцинације.

ЗАКЉУЧНА РАЗМАТРАЊА

Овом анализом обухваћене су деконструкције лажних и манипулативних садржаја о вакцини и вакцинацији које су портали за утврђивање чињеница детектовали током првих десет месеци 2021. године. Узевши у обзир све резултате, просечна дезинформација изгледа овако: објављена је на Фејсбук страници и тиче се здравствених проблема наводно узрокованих вакцином; подељена је 2–3 хиљаде пута, уз мноштво лајкова и коментара. С обзиром на константни прилив нових нетачних садржаја (пет недељно), као и на чињеницу да друштвене мреже (пре свега Фејсбук) пружају огроман простор за пласман таквих садржаја, може се закључити да је антивакцинална пропаганда била изузетно успешна, и да се у том светлу може третирати као једна од највећих претњи по јавно здравље у Србији.

Нове дезинформације стварају се и шире великом брзином, а немогуће их је истом брзином проверавати и исправљати. На овај проблем указао је италијански софтверски инжењер Алберто Брандолини, рекавши да је „енергија потребна за деконструкцију лажи обрнуто пропорционална енергији која је била потребна да се та лаж креира“ (Bergstrom & West, 2020: 21). То би практично значило да деманти неистине обично бива објављен тек када је неистина достигла свој вирални зенит. Друштвене мреже не улажу довољне напоре у сузбијање дезинформација. Када је реч о садржајима на српском језику, Фејсбук је склопио сарадњу са четири портала за утврђивање чињеница – Истиномер (Београд), АФП Чињенице (канцеларија у Београду), Раскринкавање (Сарајево) и Раскринкавање (Црна Гора). Када неки од ових портала објави анализу уочене дезинформације, та дезинформација бива замагљена (блурована), смањује јој се домет, а корисник који ју је објавио добија нотификацију с објашњењем да је подељени садржај означен као лажан. Показало се, међутим, да извори дезинформација проналазе свој пут до публике чак и ако им се укине примарни извор комуникације. Налог „Краљевић Марко“ је на Фејсбуку доживео неко-

лико реактивација током посматраног периода, тако што би се појављивао нови налог сваки пут кад би претходни био угашен. С друге стране, лекар Бранимир Несторовић „преселио“ се на руску мрежу ВК, образлажући своју одлуку наводном цензуром на Фејсбуку.

Када је реч о контексту текстова који садрже нетачне информације, негативно има примат у односу на позитивно, а алтернативно у односу на проверено. Занемаривање позитивних ефеката вакцинације приметно је и током пандемије вируса корона. Фокус је изузетно ретко на онима које је вакцина заштитила, док огромну пажњу привлаче ретки (измишљени и стварни) случајеви нежељених реакција. Манипулатори вакцину често описују као недовољно проверено средство, па се – парадоксално – окрећу наводно „алтернативним“, „природним“ средствима која су потпуно непроверена, доказано неделотворна или доказано штетна.

Антивакцинална пропаганда заступљена током пандемије вируса корона имала је изузетно добру залеђину у кампањи против ММР вакцина, која се годинама развијала на таласу псеудонаучних тврдњи. Манипулисање туђим страхом и незнањем настављено је и у новом контексту, па су различити надрилекари и шарлатани објављивали како вакцина против ковида-19 изазива низ болести, од рака, преко епилепсије, до деформације главе, а свака 12. или 13. лажна вест експлицитно поручује како вакцина убија.

Ваља подсетити и на то да је право на информисање основно људско право, а то је још, између осталих, и право на живот, према Универзалној декларацији о људским правима (Уједињене нације, 1948). Доводећи у заблуду аудиторијум дезинформацијама, лажним и манипулативним информацијама о пандемији ковида-19 и вакцинацији, дакле у изразито кризној ситуацији која већ сама по себи изазива страх због недовољног знања и обавештености, директно су се кршила ова основна људска права. У неким ситуацијама дезинформисањем, манипулацијом, лажним вестима и сензационалистичким медијским дискурсом, доведени су у опасност и сами људски животи и јавно здравље као такво.

Како би се начинили основни кораци у борби против антивакциналне инфодемије, неопходно је да различити актери предузму неопходне мере: друштвене мреже морају смањити степен толеранције према лажима, уз рад на новим моделима раног уклањања нетачних и манипулативних садржаја; мејнстрим медији морају одолети сензационалистичким поривима када извештавају о темама јавног здравља, а у исто време морају пронаћи креативне начине да промовишу науку и научну писменост; портали за утврђивање чињеница морају бити на услузи грађанима и истини, уз додатне напоре да се деконструкције дезинформација објављују ажурно и да доспеју до што већег броја људи, пре свега до група које су најподложније манипулацији; грађани морају јачати сопствену медијску, научну и статистичку писменост, настојећи да одрже здрав ниво скептицизма према медијским садржајима, али скептицизма који неће склизнути у цинизам и опште неповерење.

ЛИТЕРАТУРА

Закон о ванредним ситуацијама. *Службени гласник*, 111/2009, 92/2011 и 93/2012.

Јањић, Стефан, Тијана Фемић. (2020). *Корона вирус и инфодемија у Србији*. Нови Сад: Новосадска новинарска школа.

Светска здравствена организација. *Infodemics*, 2023. URL: https://www.who.int/health-topics/infodemic#tab=tab_1

Уједињене нације. *Универзална декларација о људским правима*, 1948.

Фискални савет. *Оцена предлога ребаланса буџета Републике за 2021. и основне препоруке за буџет 2022. године*. Београд: Фискални савет, 2021.

ЦИНС. *Ток вакцинације: Погледајте колико се људи вакцинисало у вашем месту*, 2021. URL: https://www.cins.rs/tok-vakcinacije-pogledajte-koliko-se-ljudi-vakcinisalo-u-vasem-mestu/

Bergstrom, Carl, Jevin West. (2020). *Calling bullshit. The art of skepticism in a data-driven world*. New York: Random House.

Cvjetićanin, Tijana. (2020). *Disinformation during Covid-19 pandemic*. Sarajevo: Friedrich--Naumann-Stiftung für die Freiheit Bosnien-Herzegowina.

Duffy, Bobby. (2019). *Perils of perception – why we're wrong about nearly everything*. London: Atlantic books.

Greenspan, Stephen. (2009). *Annals of gullibility: why we get duped and how to avoid it.* Westport: Greenwood Publishing Group.

Our World in Data. (2023). *Coronavirus (COVID-19) Vaccinations*, URL: https://ourworldindata.org/covid-vaccinations

Petrocelli, John. (2021). *The life-changing science of detecting bullshit*. New York: St. Martins's Press.

Soprano, Michael, Kevin Roitero, David La Barbera, Davide Ceolin, Davide, Damiano Spina, Stefano Mizzaro, Gianluca Demartini. (2021). The many dimensions of truthfulness: Crowdsourcing misinformation assessments on a multidimensional scale, *Information Processing & Management*, Volume 58, Issue 6, 1–33.

Stefan Janjić, *Dubravka Valić Nedeljković*

RIGHT TO INFORMATION IN AN EMERGENCY SITUATION

Summary

During the Covid-19 pandemic, despite the abundance of information about the emergency situation, citizens of Serbia were not adequately informed about the nature of the virus and the pandemic, provided instructions for ensuring personal and collective safety against the spread of the infection, or updated about the recommended behaviour in different periods of the pandemic, and especially about the importance of vaccination. Many media outlets with their sensationalist editorial policies, gave space to controversial and manipulative information about the vaccines. With this analysis, we intend to look at aspects of the anti-vaccine "infodemic", and its trends and thematic focuses during the first ten months of 2021 in BCS-speaking area. The research includes an analysis of false and manipulative narratives published on three portals Raskrikavanje.rs (Belgrade), Fakenews tragač (Novi Sad) and Raskrinkavanje.ba (Sarajevo) in the period from 1 January to 31 October, 2021 (304 days). The sample includes the total of 218 fact-checking analyses related to false and manipulative narratives about the vaccines and vaccination. A large amount of disinformation from this sample had an extended duration: they appeared, achieved extraordinary virality, gave way to new disinformation, and then were revived again, through the process of content recycling, or "refreshing" disinformation with new pseudoscientific evidence, which in the end could threaten the general safety of the community.

Keywords: Infodemic, Fake News, Misinformation, Vaccines, Covid-19

ДИСКУСИЈЕ

УДРУЖЕЊА ЗА ЗАШТИТУ ЉУДСКИХ ПРАВА У УПРАВЉАЊУ ЕПИДЕМИЈОМ

КАТАРИНА ГОЛУБОВИЋ*

Управљање епидемијом подразумева формално (нови прописи), као и фактичко управљање (неадекватни услови за остваривање људских права). Србија се определила да епидемијом управља кроз формална ограничења људских права, уз строго и брзо кажњавање за кршење прописа. Ограничења људских права кулминирала су у току ванредног стања уз изразиту правну несигурност. Прописи који регулишу ограничења су мењани свакодневно. Надлежност за њихово доношење прешла је са Народне скупштине на егзекутиву. На нивоу републике, Влада Републике Србије донела је 44 прописа. Мере у оквиру својих надлежности доносили су Министарство унутрашњих послова, Министарство просвете, науке и технолошког развоја, Министарство здравља, Министарство правде, Високи савет судства, Републичко јавно тужилаштво и др. Већина прописа је донета уз консултације са Кризним штабом за сузбијање болести ковид-19. Прописи који су ограничавали људска права доносили су се и на локалном нивоу.

У политици управљања људским правима кључно је дефинисати најрањивије и обезбедити им третман који им у кризним ситуацијама омогућава уживање апсолутних права која се не могу ограничити. Креирање такве политике је могуће кроз укључивање институција и удружења за заштиту људских права и рањивих група у процес сузбијања епидемије ковида-19. Организације цивилног друштва, пре свега удружења за заштиту људских права, јавно су се декларисале као подршка одговорној политици управљања пандемијом. Међутим, Закон о планском систему, који уређује креирање јавних политика на принципима једнакости и недискриминације, координације и сарадње, партнерства и јавности, фактички је суспендован. То је онемогућило да државни апарат правовремено дефинише најугроженије групе на које ограничења имају веома штетне последице. Више удружења за заштиту људских права и струковних удружења,

* Комитет правника за људска права – Yucom

упућивала су препоруке и предлоге Кризном штабу иако нису била формално укључена у његов рад. Србија је пропустила да поступи по упутству Канцеларије високе комесарке УН за људска права у коме се истиче да државе треба да осигурају постојање канала за учешће цивилног друштва на локалном, националном и међународном нивоу и њихово одржавање прелазак на састанке и видеоконференције у овим околностима. Такав положај удружења утицао је на самостално организовање рада и подршку најугроженијима, која је била отежана, јер удружења нису била институционално препозната као део друштва који ангажује људске ресурсе у борби са епидемијом.

Удружења за заштиту људских права, која су, према Закону о бесплатној правној помоћи, пружаоци бесплатне правне подршке и помоћи грађанима, од почетка ванредног стања пружали су подршку грађанима. Пракса је потврдила оправданост ових решења и у току ванредног стања са израженим репресивним апаратом. Правни тим Комитета правника за људска права – Јуком током ванредног стања примио је 226 упита[1] која се односе на кршења људских права (нпр. правна сигурност, правично суђење, право на рад, право на приватан и породичан живот и др.). Грађани су контактирали Јуком појединачно или у име већих група. Проблем су биле честе измене прописа па грађани нису били упознати са својим правима и обавезама, иако су санкције за њихово кршење биле строге и високе. Велики број грађана се обраћао у вези са обавезом самоизолације у кућним условима и последицама њеног кршења (нпр. обавеза поштовања самоизолације, одлазак на сахрану преминулог супруга, обезбеђивање здравствене неге, промена места самоизолације по истеку закупа стана, достава хране и др.); било је пуно питања из области радних права (нпр. отказ уговора о раду, смањивање зараде, коришћење годишњег одмора, обезбеђивање заштитне опреме на радном месту, права хроничних болесника, могућност родитеља да одсуствују са посла ради чувања деце млађе од 12 година и др.); честа су била и питања родитеља у вези са омогућавањем виђања деце током трајања полицијског часа али и плаћањем законског издржавања јер су многи родитељи остали без запослења и прихода. И поред упутства Коморе јавних извршитеља у вези са привременим одлагањем извршења током ванредног стања обраћали су се грађани са наводима да се са њихових пензија и даље скида новац.

Контакт са грађанима омогућио је правном тиму да уочи системске проблеме и предложи њихово решавање (нпр. поводом правне несигурности у вези са обавезом самоизолације, Јуком је упознао Кризни штаб са проблемима и предложио како да се брзо издају решења, које је Министарство здравља прихватило и применило; након предлога Јукома, ово Министарство је отворило имејл адресу путем које су грађани могли да затраже писмену потврду о обавезној самоизолацији). Због потребе појашњења нових правних ситуација за грађане,

[1] Види: Комитет правника за људска права, *Извешшај о раду за 2019–2020*, Број 7–8, Београд, јун 2020.

стручњаци су припремили правно-информативне блогове[2] који су објављени на интернету, на сајту www.otvorenavratapravosudja.rs, преко кога су грађани могли да затраже додатну подршку.

Удружења за заштиту људских права су предузимала све да се неуставне мере отклањају, од јавних захтева властима путем медија, обраћање независним институцијама заштите људских права до иницирања оцене уставности појединих прописа. Укључила су се у одбрану права на правично суђење, које је било нарушено увођењем кривичних суђења путем Скајпа. Иако ова могућност није предвиђена Закоником о кривичном поступку, незаконити праксу „Скајп“ суђења, након примедбе струке, Влада је легализовала усвајањем Уредбе. „Скајп“ суђења не омогућавају присуство јавности и обављање поверљивог разговора између окривљеног у притвору и његовог браниоца. Нарушавање права на правично суђење имало је далекосежне последице јер су се „Скајп“ суђења одржавала у поступцима против притворених лица која су окривљена за кривично дело Непоступање по здравственим прописима за време епидемије (чл. 248 Кривичног законика) која су се првих дана ванредног стања окончавала брзо и са високим затворским казнама. Јуком је послао захтев судовима за које се очекивало да ће одржавати „Скајп“ суђења, да омогуће праћење суђења путем апликације. У судовима у којима је Јукому приступ био омогућен, притвори су укинути свим лицима већ од 15. априла.

Мониторинг стања људских права, у току ванредног стања, преточен је у недељни билтен који је дистрибуиран и ка институцијама. По окончању ванредног стања мониторинг је сабран у публикацију *Људска урава и COVID-19*,[3] која представља анализу измена правног оквира током епидемије ковида-19 и њеног утицаја на остваривање људских права. Полазећи од принципа владавине права, у анализи се приказује начин одлучивања о ограничењима људских права, контрола последица нових прописа у пракси, уз систематичан приказ права која су претрпела највише формалних ограничења (слобода окупљања, слобода кретања, право на правично суђење, право на здравствену заштиту и слобода изражавања) као и ограничења других права (нпр. слобода вероисповести и право на лични и породични живот), која су била посредна последица донетих мера. Приказани су проблеми које су мере и ограничења стварали рањивим групама, те иницијативе и предлози поднети државним органима за решавање или ублажавање уочених проблема, као и одговор државе на иницијативе. Анализа приказује усаглашеност ограничења људских права са апелима тела Уједињених нација и њиховим упутствима током пандемије. Закључак анализе је да када ограничења људских права нису донета у обиму у ком је то неопходно да се сврха ограничења испуни, она се, по правилу окрећу против сврхе за коју су прописана.

---

[2] Више о тематици ових блогова на сајту www.otvorenavratapravosudja.rs

[3] Голубовић, К. и др., *Људска права и COVID-19*, Комитет правника за људска права – YUCOM, Београд, 2020.

РАД СУДОВА ТОКОМ ЕПИДЕМИЈЕ ЗАРАЗНЕ БОЛЕСТИ КОВИД-19

СОФИЈА МАНДИЋ*

Истраживање „Рад судова током епидемије заразне болести КОВИД-19“ имало је за циљ да утврди како је правосудни систем Србије одговорио на изазове проузроковане епидемијом вируса ковид-19[1] и да утиче на побољшање рада правосуђа у епидемијским и другим ванредним околностима које се могу појавити у будућности.

Анализиран је правни оквир који уређује рад правосуђа, подаци о раду основних и прекршајних судова и јавних тужилаштава, од 15. марта до 15. септембра 2020. године, за време и по престанку ванредног стања у епидемијским околностима и подаци о броју кривичних поступака, посебно кривичних дела за непоступање по здравственим прописима за време епидемије, преношење заразне болести, насиље у породици и изазивање панике и нереда. Спроведени су дубински интервјуи са испитаницима[2] о раду правосуђа током епидемије, оптерећености судова и судија, поступању судова у поређењу са редовним околностима и заштити судског особља и странака од ширења заразне болести.

Устав Србије начелно омогућава ограничавање људских права (члан 20), а када је у питању заштита становништва од заразних болести, заштита јавног здравља и здравља људи, допушта законско ограничавање слободе кретања (члан 39), слободе мисли, савести и вероисповести (члан 43), слободе окупљања (члан 54) и предузетништва (члан 83). Током ванредног стања, могуће је и ограничавање људских права одлуком Народне скупштине, а изузетно и одлуком Владе (члан 200). Устав изричито забрањује ограничавање права на правично суђење током ратног и ванредног стања (члан 202). Упркос томе, током и непосредно по укидању ванредног стања, дошло је до одступања од права на пра-

---

* Центар за правосудна истраживања

[1] Истраживање је спровела мисија ОЕБС у Србији. Ауторке истраживања су Софија Мандић и Милена Васић.

[2] Испитаници су изабрани из редова судија основних, виших и апелационих судова као и адвоката.

вично суђење. Одступања су омогућена применом аката које је доносила егзекутива – пре свега Влада и министарства. Егзекутива је непосредно управљала правосуђем, иако су процесни закони пружали основ да се поступцима који су у току руководи у складу са новонасталом ситуацијом (нпр. Закон о парничном поступку омогућава застој у поступку уколико због ратног стања или ванредних догађаја дође до прекида рада у суду; другим законима је одређено који поступци су хитни, под којим условима је могуће одложити суђење и сл.). Одлуке егзекутиве које су суштински утицале на рад правосуђа усвајане су без консултације са представницима судства и тужилаштва, а правосудни органи овај утицај нису озбиљније преиспитивали. Уставни суд је био пасиван и није испунио своју основну улогу – заштиту уставности и законитости током трајања епидемије.

Први акт којим се пресудно утиче на рад судства донела је министарка правде 17. марта 2020. године, два дана по проглашењу ванредног стања. То су Препоруке за рад судова и јавних тужилаштава за време ванредног стања којима се препоручује да судије Врховног касационог суда, Привредног апелационог суда и апелационих судова, рад обављају код куће, изузев када је неопходно да се одрже седнице судских већа и у хитним предметима. Пратећи ове препоруке, Високи савет судства је 18. марта 2020. усвојио Закључак да ће се у току ванредног стања одржавати само суђења која не трпе одлагања и одређује да се у свим осталим предметима одлажу главни претреси, односно рочишта.

Влада 20. марта усваја Уредбу о роковима у судским поступцима за време ванредног стања, према којој за време ванредног стања престају да теку рокови за подношење тужбе у парничном поступку, приватне тужбе у кривичном поступку, предлога за покретање ванпарничног поступка или поступка извршења и обезбеђења, подношење тужбе у управном спору и подношење уставне жалбе, рокови за изјављивање правних лекова и средстава или за предузимање других правних радњи, рокови у кривичном и прекршајном поступку и поступку за привредне преступе и рокови за изјављивање жалбе за одлуке којима се поступак окончава. Уредба о примени рокова у управним поступцима за време ванредног стања донета је 24. марта према којој странке у поступцима пред државним органима и организацијама, органима и организацијама покрајинске аутономије и јединицама локалне самоуправе, установама, јавним предузећима, органима преко којих се остварује регулаторна функција и правним и физичким лицима којима су поверена јавна овлашћења, за време ванредног стања не могу сносити последице свог непоступања у роковима које прописују закони којима се уређују управни поступак или посебни управни поступци. Уредба о начину учешћа оптуженог на главном претресу у кривичном поступку који се одржава за време ванредног стања (ступила на снагу 1. априла) омогућује да председник већа или судија појединац у кривичном поступку пред првостепеним судом, када нађе да је обезбеђење присуства окривљеног који је у притвору на главном претресу отежано због опасности од ширења заразне болести,

одлучи да се учешће окривљеног на главном претресу обезбеди путем техничких средстава за пренос звука и слике, ако је то с обзиром на техничке услове могуће. Пре усвајања Уредбе, Министарство правде је 26. марта препоручило судовима надлежним за поступке против лица која су прекршила мере самоизолације да се суђења организују путем видео-линка, у циљу заштите запослених и лица против којих се поступак води. На основу препорука Министарства правде одржана су прва првостепена суђења у којима је коришћена видео-конференцијска веза. Препорука Министарства је узроковала усвајање Уредбе.

Закључком Високог савета судства од 11. маја судови се враћају у уобичајени режим рада, уз обавезу поштовања Правила понашања запослених и странака у судовима (правила о путевима уласка и изласка из суда, обавезном коришћењу заштитних средстава, посебна правила о коришћењу појединих просторија у суду и лифта, проветравању просторија и сл.).

Одговори основних судова у Београду, Нишу, Новом Саду и Крагујевцу о укупном броју кривичних поступака у којима се поступало током ванредног стања у основним судовима указују да је рад у судовима сведен на минимум током трајања ванредног стања. У зависности од града, број предмета у раду је износио 15–25% у односу на број предмета у којима се поступало у редовним околностима. Судови су током ванредног стања стављени у функцију поступања у кривичним предметима, нарочито тзв. ковид-19 предметима. Током ванредног стања је од половине до две трећине свих притвора било одређено окривљенима за кривична дела непоступање по здравственим прописима за време епидемије (чл. 248 КЗ), преношење заразне болести (чл. 249 КЗ), насиље у породици (чл. 194.) и изазивање панике и нереда (чл. 343 КЗ). Притвор за кривично дело непоступање по здравственим прописима за време епидемије (чл. 248 КЗ), одређиван је током ванредног стања, али не и после његовог укидања. Тужилаштво је предлагало десет пута мањи број притвора за ова дела након укидања ванредног стања, иако је опасност по јавно здравље постојала и по укидању ванредног стања. За кривично дело насиље у породици вођен је мањи број поступака током ванредног стања него по његовом окончању. Знатно мањи број поступака вођен је за кривично дело непоступање по здравственим прописима за време епидемије него по укидању ванредног стања.

Анализа пресуда прекршајних судова у Новом Саду, Нишу и Крагујевцу због непоштовања забране кретања у време ванредног стања показује да је 98% пресуда било осуђујуће. На основу Уредбе о мерама за време ванредног стања, донето је 55,3% пресуда, а 44,7% пресуда донето је због кршења Уредбе о прекршају за кршење Наредбе министра унутрашњих послова о ограничењу и забрани кретања лица на територији Србије. Због прекршаја прописаних Законом о заштити становништва од заразних болести, вођено је само 5 поступака у прекршајном суду у Новом Саду.

СТАРИЈИ СТАНОВНИЦИ И ПАНДЕМИЈА ИЗАЗВАНА КОВИДОМ-19: ПРИМЕР СРБИЈЕ

НАДЕЖДА САТАРИЋ*

У Србији је 15. марта 2020. проглашено ванредно стање и трајало је 53 дана, односно до 7. маја, а ограничење и забрана кретања становника била је на снази од 18. марта до 6. јуна 2020. године. Мере усвојене у циљу спречавања ширења епидемије нису имале у виду потребе рањивих група, нису биле адекватне и надлежни ни на једном нивоу нису консултовали представнике рањивих група при доношењу мера.

Најригорозније мере су доношене у односу на старије особе, којих је у том моменту у Србији било више од 1.450.000, било да живе у сопственом дому или у установи социјалне заштите. Онима који живе у кућним условима, слобода кретања је 35 дана била суспендована у трајању од 164 часа недељно, уз претњу санкцијом. Могли су изаћи само суботом изјутра од 4 до 8 сати у куповину неопходних потрепштина. Иако су изменама увођене и повремене дозволе кретања за њих, таква забрана имала је вишеструко негативан утицај на старије. Забрана је важила за особе са 65 и више година у насељеним местима са преко 5.000 становника, а за особе са 70 и више година у насељеним местима до 5.000 становника. За сва остала лица, забрана кретања се односила на одређене временске интервале викендом, а касније и одређеним радним данима, па је било отежано пружање помоћи и подршке старијим особама у обављању свакодневних активности од стране чланова њихових породица и неформалних неговатеља, који не живе са њима на истој адреси. Највећу помоћ у набавци намирница, лекова и других неопходних ствари старијима када им је било забрањено кретање, по сведочењима старијих жена, пружали су млађи чланови породице, који са њима живе (41%), односно, не живе у истом породичном домаћинству (47%). Поред тога, помоћ и подршку су пружале комшије (25%), пријатељи (15%) и тек онда волонтери (6%). Најизраженији проблеми старијих жена били су: брига/забринутост за млађе чланове породице (65%), недостатак шетње

* Удружење грађана „Снага пријатељства“ – Amity

(48%), осећај страха и неизвесности (44%), страх да им неће бити доступна редовна здравствена заштита (35%) и осећај усамљености (код 23% испитаница).[1] У посебно тешкој ситуацији биле су старије особе које живе саме, нарочито оне које имају потребу за туђом негом и помоћи. Већина услуга социјалне заштите, укључујући хитан смештај корисника у установе, као и помоћ старијима у кући, била је или обустављена током или су услуге пружане уз знатна ограничења. Геронтодомаћице су долазиле само до врата стана корисника, вршиле набавке и плаћање рачуна за њих и ништа више. Нису укључивани нови корисници у програм коришћења услуге, упркос потребама. У неким општинама, рад геронтослужби је нормализован тек у мају или јуну 2021. године, а клубова за старија лица и касније.

Хуманитарне и друге активности на локалном нивоу организовали су кризни штабови, који су процену потреба појединих категорија становништва вршили без укључивања представника рањивих група. Због тога су изостале циљане и родно одговорне мере усмерене на задовољавање животних потреба рањивих група, укључујући и старије особе. Приступ информацијама о расположивим видовима помоћи и подршке био је ограничен, а линије помоћи и подршке углавном нису биле доступне у време важења опште забране кретања.

Током пандемије ковида-19 све услуге из система државне здравствене заштите на примарном, секундарном и терцијарном нивоу су биле знатно неприступачније старијима, како из руралних тако и из градских средина. До изабраног лекара некако су и могли доћи, али до специјалиста готово никако, а болничко лечење се могло остварити тек у изузетним случајевима, док рехабилитациони третмани нису рађени. Према Amity истраживању, више од 87% испитаника оценило је да је ковид-19 значајно отежао приступ државним службама здравствене заштите нековид пацијентима у односу на период пре пандемије. Највећи број испитаника оценио је да приступ специјалистима није нимало лак: ендокринологу у 90% случајева, кардиологу у 89%, пулмологу, ортопеду и гастроентерологу у 86% случајева.

Просечна оцена за приступачност болничком лечењу је 1,6 на скали од 1 до 5, а за приступачност рехабилитационим третманима 1,4.

Према корисницима установа за смештај мере забране посета сродника и других блиских лица и ограничење кретања у објектима су биле ригорозније, чак и од мера за затворенике, како у редовним тако и у ванредним околностима. За време ванредног стања, у периоду од 15. марта до 10. маја 2020. године, посете корисницима установа за смештај биле су забрањене. По окончању ванредног стања, корисницима су дозвољаване унапред заказане посете уколико у установи није било потврђених случајева ковида-19 код корисника и запослених, у периоду од 14 дана до дана када је посета заказана. Посете су реализоване

[1] Удружење грађана „Снага пријатељства“ – Amity, *Жене 65+ у доба короне: искуства и изазови*, Београд, 2020. http://www.amity-yu.org/wp-content/uploads/2020/07/ZENE-65-U-DOBA-KORONE-ISKUSTVA-I-IZAZOVI-Amity.pdf

у посебној просторији у установи или напољу, када је спољна температура била виша од 18°C. Тада су могле доћи по две особе у посету кориснику и задржати се 15 минута на безбедној удаљености од корисника (без контаката). Од септембра 2021. се посете дозвољавају комплетно вакцинисаним корисницима, када је од последње дозе прошло најмање седам дана до дана када је посета заказана. Корисници установа за смештај старијих имају основно људско право на највишу могућу здравствену негу, која укључује и одржавање њиховог психолошког здравља кроз везе са породицом и пријатељима и посећивање посетилаца по њиховом избору. Њима су посете биле забрањене. Истраживања у другим земљама су показала да су забране посета негативно утицале на кориснике домова, породице и особље. Посете уз примену свих сигурносних поступака мало повећавају ризик од ширења ковида-19 у домовима. Постоје значајни докази у другим земљама да је ограничавање посете у домовима за смештај, посебно члановима породице, имало штетне последице на ментално здравље корисника, нарочито за људе који живе са деменцијом, а мало је доказа да су породични посетиоци одговорни за уношење инфекције у домове.[2] Излазак корисника из установа је био забрањен од 10. марта 2020. до 18. априла 2021. године када су први имунизовани корисници из Геронтолошког центра Београд[3], изашли из установе, уз претходно тражење дозволе и уз обавезу да по повратку иду седам дана у изолацију. Потребе и права корисника били су у другом плану током закључавања. Како је изгледао живот корисника установа за смештај сведоче писма и молбе корисника установа и њихових сродника, да им помогнемо да се обезбеди излазак вакцинисаних корисника из дома:

> „Они су и даље затворени, ограничени, спутани и као из затвора кроз жичану ограду посматрају живот који пролази поред њих. Они ћуте, умиру и нестају и кога је за то брига. Они су до те мере утучени да и када дође дан да изађу напоље неће знати куда [...] отупели су чекајући.“
>
> „Готово све слободе су нам укинуте, као и слобода изласка и уласка у дом. Оваква поступања према нама видно нарушавају наше ионако нарушено здравље, тако да нам је психички и физички више неподношљиво.“

Редовних пријема у геронтолошке центре и друге установе за смештај одраслих и старијих није било скоро целе 2020. године. Нису примани ни корисници који су отпуштани из ковид болнице на кућно лечење, упркос чињеници да живе сами и да немају у близини сроднике на које се могу ослонити. И када су вршени пријеми, нарочито у 2021. години, корисници су ишли у превентивну изолацију у установи, без обзира на резултат PCR теста.

---

[2] International long term care policy network, *Safe visiting at care homes during COVID-19: A review of international guidelines and emerging practices during the COVID-19 pandemic*, p. 16, London, 19. januar 2021. https://ltccovid.org/wp-content/uploads/2021/01/Care-home-visiting-policies-international-report-19-January-2021-4.pdf

[3] Вакцинација у установама је почела 24. децембра 2020.

Повећана је стопа смртности у време пандемије и мимо званично регистрованих умрлих од ковида-19, што је посебно погодило популацију са 60 и више година**.** Број умрлих у Србији од 2011. до 2019. године, према подацима Републичког завода за статистику, кретао се између 100.247 до 103.722. годишње (одступања од просека од –1,8% до +1,5%), а 2020. године је умрло 116.850 особа (одступања од десетогодишњег просека за +14,4%), од којих је према статистици ковида умрло 3.211 њих. У 2021. години број умрлих је био 136.622. особа (одступања од десетогодишњег просека пре пандемије за +33%), од којих од ковида 9.500. У односу на старост 2020. године скоро целокупан вишак умрлих (99%) биле су особе старије од 60 година, према подацима Републичког завода за статистику, што је индиректно повезано са ковидом-19.

НЕВИДЉИВЕ ЖЕНЕ У ВРЕМЕ ПАНДЕМИЈЕ КОРОНАВИРУСА 2020.

ЗОРИЦА МРШЕВИЋ*

Општа ситуација. У друштвеном контексту је био уочљив пораст хостилитета према свима другима и различитима, захваљујући нетолерантном јавном дискурсу понеких званичника, и услед опште анксиозности, неизвесности, вишеструко отежаним условима живота за све, ширењу заразе и страха од ње, ограничености излазака и обављања редовних активности, типичног механизма тражења „кривца“ за опште недаће и сл. Уочљив је пораст мизогиније, посебно изражен против жена на јавним функцијама. Показало се да је у време пораста нетолеранције солидарност неопходна, поготово у време економске кризе која највише погађа најслабије. Људи који су већ маргинализовани су у још тежој ситуацији. Пандемија ковида-19 није само осветлила структурне неједнакости и дискриминацију у друштву већ их је учинила још интензивнијим и код нас и у Европи и шире. И није само вирус, већ је и дискриминација мутирала и нове варијанте су се развиле током пандемије. Глобална криза интересе жена је гурнула на маргине политичких интереса па указујемо на две основне категорије претњи људским правима жена за време пандемије: први је ерозија више аспеката родне равноправности, а други је интензивирано родно засновано насиље. Фокус је на женским људским правима, одговорима институција, солидарности, безбедности и доброј комуникацији. Док су права и достојанство жена били свакако умањени, маргинализоване групе жена суочиле су се са животним недаћама егзистенцијалног типа.

Жене изван свих класних категорија. Сакупљачице секундарних сировина које живе у неформалним насељима, без елементарне инфраструктуре, нашле су се у посебно незавидној ситуацији за време хладних пролећних дана. За већину ових жена ограничена је мобилност, неопходна за уличну продају, скупљање секундарних сировина, одлазак на рад у домаћинствима, што им је једини извор прихода. Од почетка пандемије остале су невидљиве. На њих се

* Институт друштвених наука, Београд

обрати накратко пажња једино када у неформалним насељима у којима живе избије пожар или буду поплављени.

Лезбејке. Опште мере против ширења заразе изазване ковид-19 вирусом, интензивније и другачије погађају лезбејке. У овој ситуацији оне најчешће нису дискриминисане и маргинализоване само због своје сексуалне оријентације, већ су и у интензивираној интерсекционалној ситуацији неповољних и дискриминаторних околности због своје незапослености, сиромаштва, бескућништва, инвалидности, лошег здравственог стања, година живота. Појачано су присутни страхови, од иначе стално присутног ризика од експонирања, на шта се додаје психичко оптерећење услед страха од нежељеног аутовања, учесталих лезбофобичних притисака и претњи са разних страна. Услови стриктних мера сузбијања заразе изазване вирусом корона, тој интерсекционалности додају знатно отежан свакодневни живот, а у екстремним случајевима и тешкоће елементарног преживљавања.

Групе за лезбејска права су престале са редовним радом због мера спречавања ширења заразе. Њихове активисткиње углавном раде од куће, онлајн. Престале су редовне групне активности (нпр: радионице, групе самопомоћи, психотерапијске групе, састанци, јавни скупови, семинари, конференције, протести, манифестације, спортске активности и сл.) што додатно доприноси њиховој изолацији. Комуникација се више не обавља са заједницом и унутар ње, већ у раније формираним, ужим круговима пријатељица, што многе оставља искљученим и практично без уобичајене лезбејске солидарности и подршке, а може водити прекиду па и крају реализације активистичких пројеката, недостатку и прекиду дотока средстава за режијске трошкове, плате активисткиња и сл.

Младе лезбејке су биле физички ограничене на живот у примарним родитељским породицама, које неретко имају непријатељски однос према њиховом лезбејству. Већина њих или није радила или је била запослена у прекарним, привременим радним односима који су били први прекинути због мера спречавања заразе. Многе је то онемогућило да се одвоје од родитељских породица и организују самостални живот. Како више нису ишле на факултете, радна места, а нису постојали ни дневни ни вечерњи изласци и састанци са пријатељицама, посете културним и другим јавним садржајима, расла је напетост у готово двадесеточетворочасовним породичним односима. У примарним породицама су неретко биле изложене вербалном насиљу, притисцима разних врста, осудама, а има и случајева отвореног физичког насиља и покушаја принудног „лечења од лезбејства“.

Лезбејке старије од 65 година, често нису имале никог да им помогне око набавке потрепштина, плаћања рачуна, подизања пензија. Оне нису у браковима, већина нема децу, нити дуготрајније, сталније партнерске односе. Многе нису желеле или могле да због свог лезбејства комуницирају са комшијама, родбином, особама из окружења, па су остале и без те помоћи на коју се обично

ослањају друге старије жене. Услед притиска ситуације, изолованости, немогућности узајамних посета и виђања, недостатка средстава за живот, пуцала су и лезбејска партнерства, све емотивне везе теже опстају, посебно оне које су биле од почетка нестабилне.

Потреба законског регулисања истополних партнерстава. Један од начина јачања безбедности тзв. непопуларних мањина је ширење њихових права (нпр. SASSE, 2005: 689).[1] Једна од мера је и правно регулисање истополних заједница. Да постоји правна регулатива истополних партнерстава, многи проблеми не би постојали или би били мањег интензитета. Бити у правно регулисаној заједници значи живети у зони легалитета, јавне и службене дозвољености и прихваћености, што родитељима, послодавцима, сродницима, пријатељима, колегијалном и суседском амбијенту, онемогућује или бар умањује осуду лезбејства. Могућност заснивања истополних партнерстава није само индивидуална корист појединих парова јер је за свако друштво боље да што више људи буде обухваћено сталним партнерствима, због њихове користи и за боље функционисање друштва у целини.

Транс жене. У кризној ситуацији код транс жена расте страх од недостатка хормона неопходних за редовну употребу (било их је, али не свуда и не увек). Редовност хормонске терапије је доживотна чињеница свих транс особа, без обзира да ли су прошли операцију прилагођавања пола, или се за њу припремају, или су из здравствених разлога остали само у хормонској фази транзиције. Настао је прекид или немогућност наставка процеса транзиције, већ заказане или очекиване гениталне операције се нису обављале и било је неизвесно када ће моћи да се обаве. Транс особе су ризична група због могуће заразе, али нису као такве биле препознате. Третман транс особа заражених вирусом и оболелих у медицинским институцијама је био неизвестан. Транс особе лишене слободе нису могле да остваре помоћ активистичких група за заштиту права транс особа, немогуће су биле посете, неизвесно је било њихово снабдевање хормонима. Транс група подршке и психотерапијски рад Гетена су ипак после краћег застоја наставиле онлине комуникацију.

[1] SASSE, Gwendolyn. (2005). *EU Conditionality and Minority Rights: Translating the Copenhagen Criterion into Policy*. EUI Working paper. Florance: European University Institute. https://cadmus.eui.eu/handle/1814/3365.

ИКТ И ЉУДСКА ПРАВА У ВАНРЕДНИМ СИТУАЦИЈАМА

НАТАША ГОСПИЋ*

Последња деценија показује да информационе и комуникационе технологије (ИКТ) играју све важнију улогу у свим друштвеним и привредним активностима, а посебно у ванредним ситуацијама. То се види не само у коришћењу ИКТ од стране хуманитарних радника за њихове потребе за информацијама, координацијом и комуникацијом током ванредне ситуације, реаговања и опоравка, већ и у све већем потенцијалу да се ИКТ користе за побољшање пружања образовања и процедура током ванредних ситуација, поштујући као највеће вредности, људски живот (ИИЕП–УНЕСКО, 2010), подижући способности људи за доношење брзих одлука и ублажавање могућих ризика.

ИКТ могу значајно повећати приступ широком спектру ресурса (нпр. информације, здравствена заштита, образовање, финансијске услуге, комуникације и др.) који су од суштинског значаја за остваривање људских права. У ванредним ситуацијама, ИКТ пружају могућност брзе комуникације и добијања потребних обавештења за грађане и спасилачке тимове. Генерално, примена ИКТ осигурава повећање одговорности и транспарентности јавног и приватног сектора и значајне могућности за остваривање социјалних, економских, културних, грађанских права и брзих реаговања у ванредним и кризним ситуацијама.

У развој ИКТ укључен је широк спектар хардверских (потрошачка електроника, мрежни хардвер, полупроводници, опрема за е-комуникације и др.), софтверских компанија, медијских кућа и сервиса. У поређењу са другим индустријама, у ИКТ индустрији приметно је да се утицаји на људска права јављају током читавог животног циклуса ИКТ – производње, употребе и одлагања – производа, услуга и технологија. Савет УН за људска права је 2011. године подржао Водеће принципе УН о пословању и људским правима, као први међународни инструмент који компанијама додељује одговорност да поштују људска права. За сектор ИКТ, као један од најбрже растућих привредних сектора, нагла-

* Факултет за саобраћај, комуникације и логистику, Будва

шено је да посебно морају разматрати ризике за људска права у областима: вештачка интелигенција и аналитика великих података, интернет ствари, шифровање, анализа купаца, заштита права детета, извори сировина, недискриминисани приступ, и принудни рад.

ИКТ, са становишта људских права, имају вишеструке улоге, једну као фасилитатор остваривања људских права у дигитализацији друштва, другу у заштити људских права у ИКТ реализацији, трећу као неопходан алат у ванредним ситуацијама, четврту у образовању и могућности даљег усавршавања особа са посебним потребама, пету у олакшавању радних ангажмана, шесту у приступачности радним местима и рада на даљину, седму у пласману производа, итд. Међутим, развој нових технологија у овој области је толико брз, да ни законске ни пословне активности не постижу да га прате, а кад су кризне и ванредне ситуације у питању то долази посебно до изражаја, па се с правом поставља питање: које могућности могу понудити нове технологије као катализатори за превазилажење препрека у ванредним условима, посебно кад су у питању људска права, са којима се у ванредним и посткризним ситуацијама сусреће држава и друштво. Одговор на ово питање спада у стратешке одлуке и захтева од државе да да експлицитне одговоре.

Студија Међународне уније за телекомуникације (специјализоване агенције УН) о процени политика дигиталне приступачности у Републици Србији, рађена 2021. год у својим препорукама које се односе на улогу ИКТ у ванредним ситуацијама, посебно наглашава поштовање људских права, али и указује на потребу израде низа докумената и предузимања потребних акција. Између осталог, у Студији се каже:

> „[...] неопходно је обезбедити да различити системи за узбуњивање током ванредних ситуација задовољавају потребе рањивих група а посебно особа са инвалидитетом, и то путем: система јавног обавештавања – упозорења у аудио и визуелним форматима путем јавних звучника, електронских дисплеја и сирена у јавним просторима; радија – додати посебне карактеристике у емисије како би их могли користити људи који су глуви или наглуви, нпр. вибрације, трепћућа светла, једноставни текстови и др.; телевизије – користити наслове/титлове и преводиоце за знаковни језик; СМС порука – слати упозорења и поруке упозорења у више формата на различитим платформама за дистрибуцију; електронске поште – слати обавештења на више језика и уверити се да се коришћени софтвер и садржај уклапају у смернице за приступачност како би се њима могло управљати помоћним технологијама; размислити да ли употреба графике може деци и појединцима са развојним сметњама помоћи да разумеју поруку; друштвених мрежа – користити платформе друштвених медија за које се зна да се подударају са стандардима приступачности; затим, користити доступне алтернативне вебстранице друштвених медија када главне платформе нису у потпуности доступне (нпр. Easy Chirp20 алтернатива за Twitter, Emergency 2.0, Wiki Accessibility, Toolkit21, итд); водити рачуна да објављене информације о хитним случајевима испуњавају критеријуме приступачности и у складу с тим обезбедити корисни-

цима и провајдерима одговарајућу обуку; веб-страница – тестирати приступачност веб-страницама које пружају информације о управљању катастрофама; с тим у вези, учинити дигиталне документе (брошуре, приручнике и сл.) доступним у расположивим форматима; уврстити слике и графике за приказ информација о ванредним ситуацијама које ће бити намењене деци, особама са развојним сметњама, доступне на различитим језицима, водећи рачуна да све слике имају алтернативне текстове.“

Препоруке из Студије треба укључити у Национални програм за развој широкопојасног приступа и Стратегију за развој мрежа нове генерације у Србији, чиме се свим грађанима омогућава приступ интернету, укључујући и рањиве групе, посебно особе са инвалидитетом и њихову равноправну инклузију у нову дигиталну економију.

Овакав развој и препоруке захтевају да се регулатива за ванредне ситуације у Републици Србији иновира дефинишући решења за потенцијалне ризике угрожавања људских права. Закон о смањивању ризика од катастрофа и управљању у ванредним ситуацијама, постоји али недостатак Стратегије за дефинисање и развој критичне инфраструктуре доводи у питање испуњавање законских обавеза посебно у односу на Службу 112 и узбуњивање за све профиле корисника. Сваки од подсектора ИКТ треба да посебно дефинише ризике који угрожавају људска права и понуди решења за њихово ублажавање кроз унапред обављена истраживања. Подаци са мобилних телефона, друштвене мреже, ГИС, коришћење дронова, вештачка интелигенција и велики подаци само су неки примери коришћења ИКТ који у ванредним ситуацијама доприносе брзој идентификацији угрожене популације и доношења планова спасавања. Вештачка интелигенција, која комбинује људску и машинску интелигенцију, а чији развој је у замаху, пружа аутоматско тумачење до хиљаде података у року од једног минута и олакшава правилно управљање и избегавање ризика који се јављају у тим ситуацијама.

Напред изнето указује на мултидисциплинарност и компликованост процеса управљања ванредним ситуацијама уз коришћење различитих ИКТ и логистичких алата и опреме. Међутим, без обуке грађана и спасилачких тимова за коришћење и сагледавање могућности нових технологија у превазилажењу последица различитих ванредних ситуација, понуђени алати и опрема неће дати одговарајуће резултате.

ВАНРЕДНО СТАЊЕ
И ПРЕДСЕДНИК РЕПУБЛИКЕ

МИРОСЛАВ ЂОРЂЕВИЋ*

Хвала вам пуно на позиву да будем овде и да данас говорим у оквиру дискусије, ово је заиста привилегија и задовољство. Покушао бих, а господин Лутовац је дао један добар увод за моје краће излагање, да се у неколико теза из уставноправног угла осврнем на улогу председника Републике по питању проглашења ванредног стања и поступања у њему. Наиме, ја сам се у својој докторској дисертацији бавио овлашћењима председника републике, а у том домену у стручној и широј јавности постоји доста недоумица.

Када се говори о улози председника државе у ванредном стању, сви знамо колико је то потенцијално једна опасна и осетљива тема и претпостављам да сви знамо за јако лоша искуства која су се у том смислу јављала кроз историју, посебно нпр. у Вајмарској Немачкој, где је дошло до злоупотребе неславног члана 48 Вајмарског устава од стране немачког рајхспрезидента ради завођења својеврсне председничке диктатуре, што је пак отворило пут каснијем надолажењу нацистичке диктатуре. Опасности давања посебних овлашћења председнику државе у ванредном стању су јасне.

По Уставу из 1990. године имали смо специфичну регулативу која је дозвољавала председнику Републике да на предлог Владе уведе ванредно стање и да онда чак има и право доношења одређених посебних одлука током тог ванредног стања, оних које „такве околности изискују“. То овлашћење током важења Устава из 1990. године на срећу никада није употребљено, али је заиста од стране како политичких чинилаца, тако и дела доктрине оцењено као „опасно и претеће“. Зато је Устав Србије из 2006. године унео значајне измене у овом погледу и више не постоји разлика да ли се уводи, како се некада звало, ратно стање или стање непосредне ратне опасности или пак ванредно стање. Данас је за проглашење свих видова нередовних стања начелно надлежна Народна скупштина. О томе смо слушали у излагањима и данас и јуче, али ми се чини да се када је реч о овом питању баш у контексту шефа државе једна ствар превиђа. Ми заиста по

---

* Доц. др Мирослав Ђорђевић, потпредседник Високог савета тужилаштва, научни сарадник Института за упоредно право, доцент на Државном универзитету у Новом Пазару

слову Устава имамо Народну скупштину као суверену за доношење одлуке о ванредном стању, али са друге стране у Закону о одбрани такође имамо, у члановима 87 и 88, одредбу која каже да Народна скупштина одлуку о проглашењу ванредног стања доноси на основу заједничког предлога председника Републике и Владе Републике Србије, а по прибављеном мишљењу о процени претње и ризика од стране министра одбране. Може се поставити питање да ли је у складу са Уставом одредба закона који једно уставно овлашћење Скупштине, које је у Уставу нормирано као „затворено", тј. без могућности за увођење еластичне конкретизације и проширења, на неки начин ограничава?

Но, чињеница јесте да је законска процедура таква, да поменути Закон важи и обавезује, као и да је ова процедура примењена у марту 2020. године, када додуше, исто у складу са нормативним оквиром, није примењен редован већ онај заменски, алтернативни поступак, те су ванредно стање прогласили председник Републике, председник Владе и председник Народне скупштине. У контексту често постављаног питања да ли је то исправно учињено, рекао бих да заиста, с обзиром на околности и дешавања с почетка 2020. године, сматрам да су постојали услови које и Европска конвенција о људским правима, пракса Европског суда за људска права, Венецијанска комисија и други релевантни међународни чиниоци наводе као основе за постојање разумне опасности, непосредне опасности по здравље људи, те следствено оправдан разлог за проглашење ванредног стања. Наиме, радило се о потпуно непознатој болести, о новој болести, потенцијално врло вирулентној, у том моменту ми имамо извештаје из Италије која ставља 16 милиона људи у карантин, Светска здравствена организација (чији је Република Србија члан), је већ прогласила светску пандемију итд. Подсећам да је прво било проглашено стање глобалне здравствене опасности, а 11. марта и пандемија. Код нас је прво било донето неколико одлука са циљем заштите здравља грађана, а потом 15. марта и одлука о проглашењу ванредног стања.

Уставноправно гледано, могло би се отићи и корак даље. По мом мишљењу, свака демократска држава, па и наша, суштински јесте *res publica* – опште добро, општа ствар грађана који у њој живе. Ако историјски гледано држава заиста првобитно није настала као производ друштвеног уговора, временом је у том правцу еволуирала и у савременој либералној демократији она то мора бити. Власт зато мора проистећи из народа и служити народу у заштити људских права. Када говоримо о ванредном стању ми не говоримо о неуставном стању, већ о једном стању које је уставно, али које ограничава одређена људска права како би заштитила она најосновнија – право на живот, право на здравље и телесни интегритет. Из тог разлога мислим да је не само оправдано што је ванредно стање у датим околностима било уведено, већ и да би се чак могло поставити питање одговорности државе да она није увела ванредно стање, јер је *res publica* дужна да здравље, интегритет и живот својих грађана штити свим расположивим средствима, у складу са Уставом и законима. Ситуација са ковидом-19 је сада на сву срећу под контролом, али је могло бити и далеко другачије. Хвала вам на пажњи.

НЕЗАВИСНЕ ИНСТИТУЦИЈЕ ЗА ЗАШТИТУ ЉУДСКИХ ПРАВА У ВАНРЕДНОМ СТАЊУ У СРБИЈИ 2020

ПЕТАР ТЕОФИЛОВИЋ*

У дискусији бих желео да укажем на деловање независних институција за заштиту људских права у Србији током ванредног стања. Имајући у виду положај и улогу ових институција и контекст у ком су деловале, осврнућемо се на то шта су оне у том осетљивом периоду чиниле да би утицале на отклањање и/или предупређење повреда људских права. Независне институције за заштиту људских права разликују се по субјектима које контролишу и правима која штите, по поступању, овлашћењима и могућем исходу поступака које воде. Оно што је слично за све њих је раширен став да су те институције слабе и неделотворне, јер не доносе обавезујуће акте и немају на располагању механизме за принудно извршење аката које доносе. Акти Омбудсмана и Повереника за заштиту равноправности нису правно обавезујући. Када утврде кршење права грађана, они формулишу препоруке, мишљења или предлоге. Њихова примарна улога у односу на органе извршне власти је саветодавна, а њихове препоруке, засноване на закону и доброј правној аргументацији, доприносе бољој заштити права грађана и квалитетнијем и законитом раду оних које контролише. Повереник за информације може да издаје и обавезујуће налоге чије извршење по закону обезбеђује Влада, али од оснивања институције 2004. године Влада Србије до данас ни у једном случају није предузела мере из своје надлежности да обезбеди принудно извршење тих налога, иако је сваке године велик број налога Повереника које контролисани субјекти не спроведу.

Заштитник грађана је током ванредног стања продужио радно време на готово 24 сата, а запослени су обилазили установе у које су смештани оболели од ковида-19, центре у којима је спровођен карантин, јединице у којима су боравила лица лишена слободе, домове за стара лица, ромска насеља и др., што је била позитивна реакција у новонасталим околностима. Недељу дана пре укидања ванредног стања Заштитник грађана је изјавио да се током његовог трајања број при-

* Факултет за правне и пословне студије „Др Лазар Вркатић“, Нови Сад

тужби десетоструко увећао (Beta.rs, 29. 4. 2020). То указује да је велик број грађана сматрао да су нека њихова права прекршена актима и радњама извршних власти, као и да је грађанима било отежано да се ради заштите обрате неким другим институцијама. По укидању ванредног стања Заштитник грађана је сачинио посебан извештај о деловању институције током тог периода. Међу активностима се наводи превентивно-саветодавни рад, посредовање између подносилаца представки и органа управе, упућивање иницијатива за измену прописа надлежним органима, активности на заштити права детета и жртава насиља у породици (Заштитник грађана РС, 22. 9. 2020), контроле на терену и поступање по притужбама (у вези са правом на здравље, правом на рад, отежаним условима рада здравствених радника, забраном кретања, притисцима на медије и слободом изражавања и др.). Главне примедбе на рад институције односе се на трајање поступака (многи су довршавани више месеци по укидању ванредног стања), изостанка или неадекватних реакција у појединим случајевима (посебно оним који се тичу (не)деловања полиције у случајевима као што су „бакљаде“ у више градова у Србији крајем априла (Сабљаковић, 2020). Заштитник грађана је покретао поступке по притужбама, а његов извештај показује да је слао упите и/или препоруке надлежним органима, али не и да су кршења права била отклоњена. Општи утисак је да је Заштитник грађана у том погледу подбацио у периоду ванредног стања.

Покрајински омбудсман се током ванредног стања у већој мери бавио радом центара за социјални рад и насиљем у породици. Неки од **локалних омбудсмана** су такође известили о повећаном броју притужби, а једина од локалних институција која се одлучила да у заштити права грађана одступи од чисто формалних активности је била она у Краљеву, чији је заменик поднео иницијативу Уставном суду за оцену уставности и законитости увођења ванредног стања (што га је касније коштало кампање коју је против њега водила начелница градске управе поводом његове пријаве на конкурс за избор судија – Србија видео, 12. 5. 2020; Марковић, 14. 4. 2020). Омбудсман Новог Сада је у годишњем извештају за 2020. истакао повећан број обраћања грађана везаних за ковид-19 и ванредно стање, али без обраде налаза на основу истрага и упућених препорука. И овом омбудсману су се становници Новог Сада обраћали због нереаговања полиције на пријаве грађана због „бакљаде“, односно окупљања извесних лица у време трајања полицијског часа.

Повереник за информације је током ванредног стања издао више саопштења превентивног карактера, која су се односила на заштиту личних података оболелих лица и деце, на потребу хитног саопштавања информација о ковиду-19, на лажне вести и сл. (Повереник за информације, 26. 6. 2020). У прилогу уз годишњи извештај за 2020. Повереник констатује да 281 донето решење није извршено током те године, од чега се 32 (више од 10% неизвршених решења) односе на повреде права током ванредног стања. Међу органима који су ускраћивали јавности информације од јавног интереса и нису извршавали решења По-

вереника посебно су се истакли Министарство финансија (ускратило информације о вредности маски и других донација из Кине, о мерама за ограничење малопродајне цене заштитних средстава за време ванредног стања, о томе на шта је и када РФЗО утрошио милијарде динара из буџетске резерве), и институције и установе у области здравства (Министарство здравља, Агенција за лекове и медицинска средства, РФЗО, клинички центри, Институт за јавно здравље Војводине – ускраћиване су информације о броју оболелих, умрлих, излечених и тестираних лица, о софтверском решењу „Информациони систем КОВИД-19“, о томе ко уноси и коме су доступни подаци, о набавкама заштитне и здравствене опреме, о предузетим превентивним мерама, и сл.). Тражиоци тих информација су били грађани и, у великом броју случајева, новинари. Преглед неизвршених решења показује да су надлежни органи кршили закон у погледу информација важних за заштиту права на здравље, које по члану 4. Закона о приступу информацијама од јавног значаја не могу бити ускраћене јавности. Може се констатовати да Влада Србије ни у стању непосредне опасности по живот и здравље грађана није нашла за сходно да користи своја овлашћења и спроведе решења Повереника за информације, који је у датим условима чинио оно што спада у његове надлежности.

Повереник за заштиту равноправности је дао преглед активности током ванредног стања у годишњем извештају за 2020. (Повереник за заштиту равноправности, 2020). Током ванредног стања упутио је 312 препорука мера и 12 иницијатива Влади и органима јавне власти у циљу сагледавања стања и деловања на унапређењу положаја грађана, пре свега најугроженијих група. Нека саопштења су имала за циљ предупређење дискриминације (поводом честих случајева увредљивог говора и стигматизације особа оболелих од ковида-19, особа које су у већем ризику од обољевања, попут старијих особа, али и држављана Републике Србије који се враћају из иностранства, уз истицање да је стигматизација оболелих на основу њиховог здравственог стања, посебно у условима ванредног стања, недопустива, да ствара конфузију и повећава страх). Повереник се заузео за то да се старијим особама омогући приступ технологији и помоћ при њеном коришћењу да би у условима изолације могле да буду у контакту са породицом и широм заједницом, а да се онима који немају приступ таквој комуникацији омогући предавање захтева у органима јединица локалне самоуправе. Влади је упућен низ препорука ради унапређења мера подршке током трајања ванредног стања и забране кретања (поједностављивање процедура за издавање дозвола за кретање, преиспитивање појединих мера, унапређење пружања помоћи старијима, оболелима од других болести, жртвама породичног насиља, бескућницима и другим рањивим групама), и иницијатива за измену Уредбе о мерама за време ванредног стања (Влада РС, 2020). Јавним медијским установама РТС и РТВ Повереник је упутио препоруке да емитују више информација у вези са ванредним стањем, Министарству за рад, запошљавање, борачка и социјална питања препоруку да олакша издавање дозвола за кретање особама са аутизмом и њиховим родитељима/старатељима у време трајања забране кретања,

а упутио је и више препорука које су се односиле на усклађивање рада и родитељства током ванредног стања. На састанку Европске мреже тела за равноправност који се односио на поступање тих тела током пандемије ковида-19, препоруке мера Повереника за заштиту равноправности, посебно оне упућене у циљу заштите људских права и смањења негативних ефеката пандемије на посебно угрожене групе, наведене су као пример добре праксе. Деловање Повереника за равноправност је у том периоду било савесно и интензивно, и представља добар пример рада, посебно на предупређењу кршења људских права, у оквиру надлежности институције.

Реакције надлежних органа, пре свега извршне власти, на препоруке независних институција су неретко изостајале. У неким случајевима препоруке су допринеле извесним побољшањима положаја одређених група лица, а чак и када те повреде права нису отклоњене извештаји независних институција остају као сведочанство о структури и врсти наводних кршења људских права током ванредног стања у Србији 2020. године.

ЛИТЕРАТУРА

Beta.rs, *Омбудсман: Притужби грађана десет пута више него пре ванредног стања*, 29. 4. 2020. https://beta.rs/vesti/vesti-drustvo/126585-ombudsman-prituzbi-gradjana-deset-puta-vise-nego-pre-vanrednog-stanja

Влада РС, Уредба о мерама за време ванредног стања, *Службени гласник РС*, бр. 31/2020, 36/2020, 38/2020, 39/2020, 43/2020, 47/2020, 49/2020, 53/2020, 56/2020, 57/2020, 58/2020, 60/2020, 126/2020.

Заштитник грађана РС, *Посебан извештај о активностима Заштитника грађана током ванредног стања*, Београд, 10. 6. 2020.

Заштитник грађана РС, *Утврђење и препоруке Заштитника грађана Центру за социјални рад у Новом Саду*, Београд, 22. 9. 2020.

Марковић, Милан, Прљави рат управе града Краљева против омбудсмана, *Nova.rs*, 14. 4. 2020.

Повереник за приступ информацијама од јавног значаја и заштиту података о личности, *Извештај о раду и активностима службе Повереника за време ванредног стања од 16. марта до 8. маја 2020. године*, Београд, 26. 6. 2020.

Повереник за заштиту равноправности, *Редован годишњи извештај за 2020. годину*.

Сабљаковић, Уна, *Бакљаде – нови случај Савамала и тест за омбудсмана?*, DW, 6. 5. 2020. https://www.dw.com/sr/bakljade-novi-slučaj-savamala-i-test-za-ombudsmana/a-53347111

Србија видео, *Локални омбудсман тражи оцену законитости увођења ванредног стања*, 12. 5. 2020. http://srbijavideo.com/2020/05/12/lokalni-ombudsman-traži-ocenu-zakonitosti-uvodjenja-vanrednog-stanja/

Теофиловић, Петар, Уставноправни аспекти ванредног стања у Србији током пандемије 2020/2021. и људска права, у: *Друштвени и лични изазови током пандемије COVID-19* (ур. Његомир В. и Глушац Т.), Факултет за правне и пословне студије „Др Лазар Вркатић“, Нови Сад, 2022, стр. 46–77.

СЕЛЕКТИВНА БИБЛИОГРАФИЈА ПУБЛИКАЦИЈА, ИСТРАЖИВАЊА И АНАЛИЗА

МАРИЈАНА ПАЈВАНЧИЋ

Селективна библиографија публикација, истраживања и анализа чија тематика се односи на области које су обухваћене и изложене на конференцији *Људска права у ванредним ситуацијама* организованој у Српској академији наука и уметности одржаној 8. и 9. децембра 2022. године. Два су основна критеријума према којима смо се руководили у избору библиографских јединица области које су дискутоване на скупу (ванредно стање и ванредне ситуације, статус људских права, посебно људских права вулнерабилних група у таквим приликама, последице изазване ванредним стањем на друштво економију и политички живот) и фокус на ове изворе у земљама региона. Библиографија не обухвата научна и стручна истраживања у области медицинских и са њима повезаних научних области.

У оквиру глобалног и локалног социјалног контекста као прве тематске целине дискутоване на конференцији, сврстани су извори који се односе на ванредно стање и ванредне ситуације, друштвене прилике и јавно мњење, ментално здравље као и социо-демографске процесе изазване пандемијом вируса ковид-19.

Друга тематска целина односи се на људска права у ванредним ситуацијама и поред општих разматрања стања људских права у ванредним ситуацијама обухвата још и основна лична и социјална права као и заштиту људских права у ванредним ситуацијама.

У средишту пажње треће тематске целине су једнаке могућности остваривања људских права вулнерабилних група у ванредним ситуацијама, уз фокус на децу и младе, родне аспекте људских права у време пандемије и родно засновано насиље, људска права особа са инвалидитетом, старијих особа и припадника националних мањина.

Четврта тематска целина односи се на економију у време ванредних ситуација уз тежиште на последице пандемије на економију, иновације у економији у овим околностима, рад и запосленост у ванредним приликама.

Пета тематска целина обухвата политички живот, политичка права и рад институција у ванредним приликама, а библиографске јединице у овој области

обухватају демократију и политички живот, информисање и комуникацију и међународне односе и безбедност у ванредним приликама.

Смисао и циљ ове селективне библиографије је да истраживачима и читаоцима овог зборника понуди и учини доступним и друге релевантне изворе за даља истраживања различитих аспеката утицаја који ванредне ситуације имају на свакодневни живот, људска права, економију, политички живот и функционисање институција. Околности у којима се нашао свет и становништво наше планете у току пандемије биле су велики изазов о чему, између осталог, сведочи и велики број истраживања, студија и анализа у којима се трага за одговорима на ове изазове. Изненадни и велики проблеми са којима смо се сусретали нису деловали обесхрабрујуће. Напротив, подстакли су активности. О томе, између осталог, сведоче подаци Allen Institute for AI који одржава базу ковида-19 Open Research Dataset, која тренутно броји више од 500.000 научних чланака на тему ковида-19, као и 250 наслова у овој селективног библиографији.

ВАНРЕДНО СТАЊЕ И ВАНРЕДНА СИТУАЦИЈА
– глобални и локални контекст

Ванредно стање и ванредна ситуација

1. Bieber, F., Prelec, T., Djolai, M., Emini, D., Marović, J., Majstorović, S., Džihić, V., Vračić, A., Tzifakis, N., Wunsch, N., Bartlett, W., Grieveson, R., & Holzner, M. (2020). *The Western Balkans in times of the global pandemic.* BiEPAG Policy Brief. April. Доступно на: https://biepag.eu/publication/policy-brief-the-western-balkans-in-times-of-the-global-pandemic/

2. Bieber, F., *Global Nationalism in Times of the COVID-19 Pandemic*, Published online by Cambridge University Press, доступно на: https://www.cambridge.org/core/journals/nationalities-papers/article/global-nationalism-in-times-of-the-covid19-pandemic/3A7F44AFDD6AC117AE05160F95738ED4

3. Brändle, M., Brankovic, T., Dyrmishi, A., Kabashi-Ramaj, B., Luksic, I., Markovikj, N., Tepavac,, T. Zakosek, N., Zivanovic, M., *Democracy and the state of emergency: Easing measures and rising tensions in the struggle with the Corona crisis in the Western Balkans, Croatia and Slovenia*, Friedrich-Ebert-Stiftung, Belgrade, april 2020. доступно на: http://library.fes.de/pdf-files/bueros/belgrad/16213.pdf, http://library.fes.de/pdf-files/bueros/ belgrad/16119.pdf, http://library.fes.de/pdf-files/bueros/belgrad/16286.pdf, http://library.fes.de/pdf-files/bueros/belgrad/16359.pdf, http://library.fes.de/pdf-files/bueros/belgrad/17440.pdf, http://library.fes.de/pdf-files/bueros/belgrad/16213.pdf

4. Vujić, N., Stanje ljudskih prava u Srbiji i KOVID19: stanje javne opasnosti, *Revija za kriminologiju i krivično pravo*, br. 1-2/2020, стр. 199–222, доступно на: http://www.iksi.ac.rs/rkk_arhiva/rkk_1_2_2020/rkk_1_2_2020.pdf

5. Grogan J. *The impact of CORONA Virus Measures od Democrasy*, *Rule of Law and Fundamental Rights in the EU*, (2022), доступно на: https://normandiepourlapaix.fr/en/ressources/impact-covid-19-measures-democracy-rule-law-and-fundamental-rights-eu

6. Esch, V. Palm, V. *The COVID-19 Pandemic in the Western Balkans: Cosequences and Policy Approaches*, Aspen Institute Germany, 2020, доступно на: https://www.aspeninstitute.de/wp-content/uploads/2020-The-Covid-19-Pandemic-in-the-Western-Balkans.pdf

7. Kacarska, S. i Milačić, F. *Democracy and the State of Emergency – funkctioning of Institutions in Times of Crisis*, FES, 2021, доступно на: https://library.fes.de/pdf-files/bueros/belgrad/17440.pdf

8. Mikac, R., Pandemija i upravljanje krizom u Republici Hrvatskoj, *Anali hrvatskog politikološkog društva*, br. 1/2020, str. 31–55, доступно на: https://hrcak.srce.hr/clanak/359616

9. Nastić, M., Odgovor države na bolest KOVID-19: na primerima Hrvatske i Srbije, *Pravni vjesnik* br. 3–4/2020, str. 69–90, доступно на: https://hrcak.srce.hr/ojs/index.php/pravni-vjesnik/issue/view/595

10. Pavlović, G., A *State of Emergency and a Pandemic*, Fridrich Ebert, Sarajevo, 2020, доступно на: http://library.fes.de/pdf-files/bueros/sarajevo/16175.pdf

11. Pajvančić, M., Vukadinović, G., Legal state, the constitution and the state of emergency – an example of Serbia, *Pravni život*, br. 14/2007 pp. 307–324, доступно на: https://scholar.google.com/scholar_lookup?author=Pajvan%C4%8Di%C4%87+M.&author=Vukadinovi%C4%87+G.&publication_year=2007&title=Pravna+dr%C5%BEava+i+ustavnost+vanrednog+stanja&journal=Pravni+%C5%BEivot&volume=56&pages=307–324

12. Pajvančić, M., Ustavnost vanrednog stanja, *Republika*, Ogledi VII–XII, 1995, No 115. доступно на: https://www.ceeol.com/search/article-detail?id=747312

13. Pajvančić, M., Režim sloboda i prava u vanrednim prilikama – komparativni pristup, *Pravo – teorija i praksa* br. 10/1993. str. 73–78, доступно на: https://scholar.google.com/scholar_lookup? author=Pajvan%C4%8Di%C4%87+M.&publication_year=1993&title=Re%C5%BEim+sloboda+i+prava+gra%C4%91ana+u+vanrednim+prilikama+-+komparativni+pristup&journal=Pravo+-+teorija+i+praksa&volume=10&pages=73-78

14. Pajvančić, M., Odluka o proglašenju vanrednog stanja, *Glasnik Advokatske komore Vojvodine*, br. 6/2004, str. 215–226, доступно на: https://scindeks.ceon.rs/issue.aspx?issue=2159

15. *Propisi Republike Srbije vezani za sprečavanje širenja bolesti – KOVID-19 (Korona virus)*, доступно на: https://www.paragraf.rs/svi-propisi-uputstva-za-sprecavanje-sirenja-korona-virusa-covid-19.htm

16. Рајић, Н., *Инструменти контроле власти за време ванредног стања у Уставу Србије 2006*, Зборник радова Правног факултета у Нишу, бр. 57 /2011, стр. 245–255, доступно на: https://scindeks.ceon.rs/article.aspx?artid=0350-85011157245R

17. Simović, D., *Vanredno stanje u Srbiji – ustavni okvir i praksa povodom pandemije COVID-19*, Fondacija Centar za javno pravo, Beograd, доступно на: http://fcjp.ba/analize/Darko_Simovic10-Vanredno_stanje_u_Srbiji-ustavni_okvir_i_praksa_povodom_pandemije_COVID-19.pd

18. Simović, D., Avramović D., Jugović S., Protection of Human Rights under a State of Emergeny – the Case Study of Serbia, *Culture of Polis*, special edition 1 vol. 9 no. 1 2012, доступно на: https://www.researchgate.net/profile/Darko-Simovic/publication/ 341134686_Protection_of_Human_Rights_under_a_State_of_Emergency_-_The_Case_Study_of_Serbia/ links /5eb0790645851592d6b8c785/Protection-of-Human-Rights-under-a-State-of-Emergency-The-Case-Study-of-Serbia.pdf

Јавно мњење и друштво

1. Borna, Ćepulić D., Palić, P., We are all in this together: Usporedba iskustava pandemije Korona virusa u Hrvatskoj i ostalim europskim zemljama, *Društvena istraživanja*, br. 2/2021, str. 333–358. доступно на: https://hrcak.srce.hr/file/378723

2. Burzanović, T., *Ekonomski i socijalni uticaj COVID-a – zdravstveni sistemi*, Zapadni balkan, World Banc Group, Redovni ekonomski izvještaj br. 17/2020, доступно на: https://thedocs.worldbank.org/en/doc/867581590708738686-0080022020/original/WBRER1706HealthBOS.pdf

3. *Епидемија, право и друштво*, Зборник радова, Правни факултет Београд, 2022, доступно на: https://ius.bg.ac.rs/wp-content/uploads/2022/12/Epidemija-pravo-drustvo-sa-koricama-2022.pdf

4. Јанковић, Б., Срдић, М., Бећановић, В., *Медији, род и извештавање у ванредним ситуацијама*, Повереник за равноправност, Београд, 2016. доступно на: http://ravnopravnost.gov.rs/mediji-rod-i-izvestavanje/

5. Kelam, I., Dilica, K., Bioethical aspects of the impact of conspiracy theories on the fight against the COVID-19 pandemic in Croatia, *JAHR – Evropski časopis za bioetiku*, br. 2/2021, доступно на: http://jahr-bioethics-journal.com/index.php/JAHR/article/view/647

6. Lukačević, S., Petr Balog, K., Radmilović, D., Čitanje u doba „KORONE“: čitateljske navike građana Republike Hrvatske tijekom pandemije bolesti COVID-19, *Vjesnik bibliotekara Hrvatske* br. 64/2021, str. 1–32. доступно на: https://hrcak.srce.hr/file/391170

7. Milenković, E., Šarić, J., *Digitalni odgovor na KOVID-19*, CARE i Inicijativa mladih, Beograd, 2020, доступно на: http://e8.org.rs/publikacije

8. *Organizacije civilnog društva sa juga Srbije: odgovor na Kovid-19*, Građanske inicijative, Beograd, 2020, доступно на: https://www.gradjanske.org/organizacije-civilnog-drustva-sa-juga-srbije-odgovor-na-covid-19-04-14-jul

9. Pejin Stokić, Lj., Pekmezović, T., Miljuš, D., Popović, D., Marić, G., Jovanović, A., Plavšić, S., *Studija o mogućim pravcima adekvatnog odgovora zdravstvenog sektora izazovima epidemija KOVID-19 u periodu 2020–2021*, Medicinski fakultet i Ekonomski institut, Beograd, 2020, доступно на: https://www.amcham.rs/upload/documents/AmCham%20COVID%20studija%20Final.pdf

10. *Procjena posljedica COVID-19 na društvo u Bosni i Hercegovini*, UNICEF, UNDP, Sarajevo, 2022, доступно на: https://www.ba.undp.org

11. *Pravni i društveni aspekti vakcinacije*, Institut za uporedno pravo, Beograd, 2022, доступно на: https://iup.rs/wp-content/uploads/2022/12/2022-Pravni-i-dru%C5%A1tveni-aspekti-vakcinacije-tokom-pandemije-kovida-19-1.pdf

12. Rupasinghe, N., Secci, F., Đukić, P., Smith, O., Forde, I., Aliu, M. Rigolini, J. *Uticaj COVIDA-19 na zdravstvene sisteme na zapadnom Balkanu*, доступно на: https://thedocs.worldbank.org/en/doc/726641590707354436-0080022020/original/RER17HealthnoteSRB.pdf

13. Речник појмова из периода епидемије КОВИД-а, Институт за Српски језик САНУ, Београд, 2020, доступно на: https://www.isj.sanu.ac.rs/recnik-pojmova/

14. *Stavovi građana Republike Srbije o KOVID-19*, Fakultet političkih nauka, Beograd, 2020, доступно на: https://www.fpn.bg.ac.rs/wp-content/uploads/Izve%C5%A1taj-Stavovi-gra%C4%91ana-Republike-Srbije-o-COVID-19.pdf

15. Turjačanin, V., Puhalo, S., Šain, D., *Nova normalnost: Percepcija, stavovi i ponašanja građana Bosne i Hercegovine na početku pandemije Covid-19*, Fridrih Ebert, Sarajevo, 2020, доступно на: https://library.fes.de/pdf-files/bueros/sarajevo/16954-20201202.pdf

16. Čikić, J., Pajvančić Cizelj, A., Ristić, D., COVID 19 in everyday life: contextualizing the pandemic, *Sociologija* br. 62/2020, pp. 524–548, доступно на: https://doi.org/10.2298/SOC2004524R и на http://csi.ff.uns.ac.rs/wp-content/uploads/2020/07/Dru%C5%A1tveni-aspekti-COVID-19-Izve%C5%A1taj.pdf

Социо-демографски процеси

1. Bobić, M., *Socio-demografski procesi*, *izazovi i posledice pandemije*, Institut društvenih nauka, Beograd, 2020, доступно на: http://idn.org.rs/књиге-сажетака

2. Vasić, P., *Preliminarna analiza efekata KOVID-19 krize na agregat umiranja u Srbiji*, Institut društvenih nauka, Beograd, 2020, доступно на: http://idn.org.rs/књиге-сажетака

3. Galjak, *M.*, *Problemi podataka o smrtnosti u Srbiji za vreme pandemije izazvane virusom KORONA*, Institut društvenih nauka, Beograd, 2020, доступно на: http://idn.org.rs/књиге-сажетака

4. Josipovič, D., *COVID-19 and the excess mortality: was it possible to lower the number od deaths in Slovenia*, *comparing other states in the region*? Fakultet političkih nauka, Beograd, 2020, доступно на: http://www.fpn.bg.ac.rs

5. *KOVID 19 – socio-demografski procesi*, *izazovi i posledice pandemije*, Institut društvenih nauka, Beograd, 2020 доступно на: https://idn.org.rs/wp-content/uploads/2021/06/IDN_Knjige_sazetaka_COVID_9_socio_demografski_procesi_final.pdf

6. Majić, A., Marinković, D., *Mortalitet stanovništva Bosne i Hercegovine u kontekstu pandemije COVID– 19*, Institut društvenih nauka, Beograd, 2020, доступно на: http://idn.org.rs/књиге-сажетака

7. Marinković, I., *Posledice pandemije na ukupnu smrtnost stanovništva u Evropi*, Institut društvenih nauka, Beograd, 2020, доступно на: http://idn.org.rs/књиге-сажетака

8. Mustač, D., Međimurec, P., Čipin, I., *Učinak pandemije bolesti COVID-19 na mortalitetu*, Институт друштвених наука, Београд, 2020, доступно на: http://library.fes.de/pdf- files/bueros/sarajevo/16154

9. Nikitović, V., Arsenović, D., Magdalenić, I., *Koliki je uticaj KOVID-19 pandemije na porast smrtnosti? Globalni pregled preliminarnih zvaničnih podataka*, Institut društvenih nauka, Beograd, 2020, доступно на: http://idn.org.rs/књиге-сажетака

Ментално здравље

1. Antičević, V., Učinci pandemija na mentalno zdravlje, *Društvena istraživanja*, br. 2/2021, str. 423–443, доступно на: https://www.ceeol.com/search/article-detail?id=994650

2. Damjanović, S., Ilić, S., Lep, Ž., Teovanović, P. *Psihološki profil pandemije u Srbiji*, Filozofski fakutet, Beograd, 2020 доступно на: https://psychosocialinovation.net

3. Peitl, V., Golubić Zatezalo, V., Karlović, D., Mental Health Issues and Psychological Crisis Interventions During the COVID-19 Pandemic and Earthquakes in Croatia, *Archives of Psychiatry Research*, 2020, str. 193–198 доступно на: https://www.researchgate.net/profile/Vjekoslav-Peitl/publication/341179904_Mental_Health_Issues_and_Psychological_Crisis_Interventions_During_the_COVID-19_Pandemic_and_Earthquakes_in_Croatia/links/5eb293

d1299bf152d69dcca5 /Mental-Health-Issues-and-Psychological-Crisis-Interventions-During-the-COVID-19-Pandemic-and-Earthquakes-in-Croatia.pdf

4. *Psihološka prva pomoć na daljinu (PPP) tokom epidemije KOVID-19*, Psyhcosocial Centre, Crveni krst, Beograd, доступно на: https://www.redcross.org.rs/sr/resursi/%C5%A1tampane-publikacije/psiholo%C5%A1ka-prva-pomo%C4%87-ppp-na-daljinu-tokom-epidemije-covid-19/

5. Simović Draganić, S., *Izazovi i perspektive zaštite mentalnog zdravlja stanovništva Srbije u uslovima pandemije KOVID-19*, Fakultet političkih nauka, Beograd, 2021, доступно на: https://www.google.com/search?q=Socijalni+rad+u+vreme+pandemije+COVID-19

6. Stöckel, D., *Suicid i pandemija: između straha*, *porodičnog nasilja i usamljenosti*, Факултет политичких наука, Београд, 2021, доступно на: https://www.google.com/search?q=Socijalni+rad+u+vreme+pandemije+COVID-19

7. *Uticaj pandemije KOVID-19 na mentalno zdravlje*, Actavis, Beograd, 2020, доступно на: https://www.actavis.rs/terapeutske-oblasti/Psihijatrija/article-pages/uticaj-pandemije-covid-19-na-mentalno-zdravlje

ЉУДСКА ПРАВА У ВАНРЕДНИМ СИТУАЦИЈАМА

1. Bianku, L., Mole, N., Smith, H., *COVID i njegov uticaj na ljudska prava – relevantna praksa Evropskog suda za ljudska prava*, Civil Rights Defenders, 2020. доступно на: https://www.rolplatform.org/wp-content/uploads/2020/10/covid-guide-bcms.pdf

2. *Ljudska prava u Srbiji KOVID*, Beogradski centar za ljudska prava, Beograd, 2020, доступно на: http://www.bgcentar.org.rs/bgcentar/wp-content/uploads/2014/01/Ljudska-prava-u-Srbiji-2020-za-web.pdf

3. *Ljudska prava u Srbiji tokom prvog talasa koronavirusa: od negiranja opasnosti do vanrednog stanja*, Inicijativa A11, Beograd, 2020, доступно на: https://www.a11initiative.org/wp-content/uploads/2020/10/Ljudska-prava-u-Srbiji-tokom-prvog-talasa-koronavirusa-1.pdf

4. *Ljudska prava i KOVID-19*, Yucom, Beograd, 2020, доступно на: https://www.yucom.org.rs/wp-content/uploads/2020/11/Yucom_Covid_layout_SRP_all-1.pdf

5. *Ljudska prava u periodu KOVID-19 – utvrđeni propusti u ostvarivanju ljudskih prava u Bosni i Hercegovini*, UNDP, Banja Luka, Sarajevo, 2020, доступно на: https://www.undp.org/sites/g/files/zskgke326/files/publications/UNDP-RBAP-Human-Rights-Due-Diligence-and-COVID-19-SRB-2020.pdf

6. Maričić, S., *Ljudska prava i Korona virus – šta sve može da se zabrani tokom pandemije*, BBC, Beograd, 2021, доступно на: https://www.bbc.com/serbian/lat/srbija-56807155

7. *Odgovor na krizu uzrokovanu pandemijom KOVID-19: analiza iz perspektive ljudskih prava i rodne ravnopravnosti*, OSCE, Beograd, 2020, доступно на: https://www.osce.org/files/f/documents/7/a/470658.pdf

8. Рајић, Н., *Садржинска ограничења мера којима се регулише статус људских права у ванредним приликама – међународни стандарди и Устав Србије*, Зборник радова Правног факултета у Новом Саду, бр. 3/2011, том 2, стр. 699–713, доступно на: https://scindeks-clanci.ceon.rs/data/pdf/0550-2179/2011/0550-21791103699R.pdf

9. *Smernice OHCR-a o Kovid-19 i dimenzijama ljudskih prava*, UNMIC, 2020. доступно на: https://unmik.unmissions.org/sr/smernice-ohchr-o-covid-19-i-dimenzijama-ljudskih-prava-

10. Tageo, V., Dantas, C., Corsello, A., Dias, L., *The response of civil society organisations to face the COVID-19 pandemic and the consequent restrictive measures adopted in*

Europe. European Economic and Social Commitee, 2021, доступно на: https://www.eesc.europa.eu/sites/default/files/files/qe-02-21-011-en-n.pdf

Основна, лична и социјално-економска права

1. *Bezbjednost na internetu u doba pandemije COVID-a-19*, UNICEF, Podgorica, 2020, доступно на: https://www.unicef.org/montenegro/izvjestaji/bezbjednost-na-internetu-u-doba-pandemije-covid-19

2. Vesković Anđelković, M., *Mobilnost građana Srbije u doba pandemije COVID-19*, Institut društvenih nauka, Beograd, 2020, доступно на: http://idn.org.rs/књиге-сажетака

3. *Ekonomija brige u vreme pandemije COVID-19 i mera za njeno sprečavanje u Srbiji*, SeCONS, Beograd, 2020, доступно на: https://www.secons.net/publications.php?p=119

4. *Inovativne prakse u oblasti socijalne zaštite na lokalnom nivou u Republici Srbiji odgovor na vanredno stanje usled pandemije COVID-19*, Tim za socijalno uključivanje i smanjenje siromaštva Vlade RS, 2020. доступно на: http://csp.org.rs/sr/assets/publications/files/Inovativne_prakse_u_oblasti_socijalne_zastite_na_lokalnom_nivou_Odgovor_na_vanredno_stanje_usled_pandemije_Covid-19.pdf

5. Kalajdžić, K., Mileusnić, D., Mišljenović, U., *Pravo na slobodan pristup informacijama od javnog značaja – epidemija tajnosti*, Fond za otvoreno društvo, Beograd, 2021. доступно на: https://www.partners-serbia.org/public/news/Pravo_na_slobodanpristup_ informacijamaod _javnog_znacaja,_Epidemija_tajnosti.pdf

6. Kokotović Kanazir, V., Drobnjaković, M,. Panić, M., *Mera samoizolacije u Srbiji tokom pandemije COVID-19 – izazov za pogranične opštine*, Institut društvenih nauka, Beograd, 2020, доступно на: http://idn.org.rs/књиге-сажетака

7. Konversky, A., Predko, O., Kharkovschenko, Y., Nosenok, B., Nesterova, M., Religious Security: The Coronavirus Pandemic and the Identification of New Contexts, *Obnovljeni život*, br. 76/2021, str. 441–456, доступно на: https://hrcak.srce.hr/file/383796

8. Kukolj, S., *Zagađenje vazduha i COVID-19*, Beogradska otvorena škola, Beograd, 2020. доступно на: https://www.bos.rs/ekz/uploaded/BOS%CC%8C_ Zaga%C4%91enje%20 vazduha%20i%20COVID19.pdf

9. Leskošek, V., *Socijalni rad u vreme pandemije COVID-19 u Sloveniji*, Fakultet političkih nauka, Beograd, 2021, доступно на: http://www.fpn.bg.ac.rs

10. *Ljudska prava i COVID-19 – pravo na pravično suđenje*, Yucom, Beograd, 2020. доступно на: https://www.yucom.org.rs/wp-content/uploads/2020/05/LJUDSKA-PRAVA-I-COVID-Pravo-na-pravi%C4%8Dno-su%C4%91enje-30.04.2020.pdf

11. Миленковић, Ј., *Право на приватност из члана 8 Европске конвенције о људским правима и легалност мера епидемиолошког праћења ради сузбијања пандемије вируса Ковид 19*, Зборник радова, Правни факултет у Нишу, 2020, vol. 59, br. 89, str. 303–320, доступно на: https://scindeks.ceon.rs/article.aspx?artid=0350-85012089303M

12. *Ograničenje kretanja i suđenja za vreme vanrednog stanja*, Yucom, Beograd, 2020. доступно на: https://www.yucom.org.rs/wp-content/uploads/2020/08/Ograni%C4%8Denje-kretanja-i-su%C4%91enja-za-vreme-trajanja-vanrednog-stanja-YUCOM-jul-2020..pdf

13. Otović, N., *Hronološki prikaz mera Vlade RS kojima se ograničava pravo kretanja i okupljanja građana donetih za vreme vanrednog stanja*, Paragraf, Beograd, 2020, доступно на:

https://www.paragraf.rs/koronavirus/strucni-komentari/hronoloski-prikaz-mera-vlade-ogranicenje-kretanja-okupljanja-gradjana.html

14. *On line настава на универзитетима*, (ур. Катић В.), Факултет техничких наука Универзитета у Новом Саду, 2021, доступно на: http://www.trend.uns.ac.rs/TREND2021-zbormik-radova.pdf

15. Reljanović, M., *Radna prava u vanrednom stanju zbog pandemije: Nužne i preduzete mere države u zaštiti radnika*, Fridrih Ebert, Beograd, 2020. доступно на: http://library.fes.de/pdf-files/bueros/belgrad/16128.pdf

16. *Sloboda kretanja i nastanjivanja i verske slobode u COVID – 19*, Yucom, Beograd, 2020. доступно на: https://www.yucom.org.rs/ljudska-prava-i-covid-19/

17. Sekulović, I., Pandemija KOVID-19 i radna prava u Srbiji, *Zbornik Crveni alarm za radna prava*, str. 44–71, Fond za demokratiju, Beograd, 2020. доступно на: http://www.centaronline.org/userfiles/files/publikacije/fcd-2020-crveni-alarm-za-radna-prava.pdf

18. Todorović, B., Simin, K.,Mihić, M., *Pravo na pristup pravdi u Srbiji za vreme korona virusa*, Pravosudna akademija, Beograd, 2020. доступно на: https://www.pars.rs/sr-yu/aktuelno-2/aktuelno-lat/1768-pravo-na-pristup-pravdi-u-srbiji-za-vreme-korona-virusa-lat

19. Filipović, M., Krunić, N., *Analiza dnevne pokretljivosti stanovništva u funkciji reagovanja u vanrednim uslovima*, Institut društvenih nauka, Beograd, 2020, доступно на: http://idn.org.rs/књиге-сажетака

20. Qarani Aziz, S., *Potencijalni uticaj zabrane kretanja tokom pandemije COVID-19 na parametre životne sredine*, Recycling and Sustainable Development, 2020, vol. 13, br. 1, str. 49–61, https://scindeks.ceon.rs/article.aspx?artid=1820-74802001049Q

21. Šantić, D., Antić, M., Todorović, M., *Izazovi u upravljanju migracijama u Republici Srbiji u vreme pandemije COVID-19*, Institut društvenih nauka, Beograd, 2020, доступно на: http://idn.org.rs/књиге-сажетака

Заштита људских права

1. *Zaštita ljudskih prava tokom vanrednih okolnosti*, Savet Evrope, Beograd, 2021, доступно на: https://rm.coe.int/prirucnik-za-zastitu-ljudskih-prava-tokom-vanrednih-okolnosti/1680a318b9

2. Ilić, V., Unijat, J., *Vodič za monitoring kršenja ljudskih prava u doba krize*, Beograd, 2021, доступно на: https://crd.org/wp-content/uploads/2021/02/210224_Vodic_SRB_Final_WEB.pdf

3. *Vodič za zaštitu prava ličnosti za vreme pandemije*, Fond za otvoreno društvo, The Balcan Trust for Democracy, доступно на: https://pandemija.mojipodaci.rs/

4. Vasić, M., Mandić, S. *Rad sudova tokom epidemije zaraznih bolesti COVID-19*, OSCE, CEPRIS, Beograd, 2021, доступно на: https://www.cepris.org/wp-content/uploads/2021/04/Rad-sudova-tokom-epidemije-COVID-19.pdf

5. *Pravosuđe za vreme pandemije COVID-19*, Beograd, 2020, доступно на: https://www.coe.int /sr_RS/web/belgrade/news/-/asset_publisher/tM7Uo4CVRhTF/content/conference-judiciary-in-the-times-of-the-covid-19-pandemic?_101_INSTANCE_tM7Uo4CVRhTF_viewMode=view/

6. *Uticaj bolesti COVID-19 na pravosuđe*, European Justice, доступно на: https://e-justice.europa.eu/37147/HR/impact_of_covid19_on_the_justice_field

ЈЕДНАКЕ МОГУЋНОСТИ ОСТВАРИВАЊА ПРАВА ВУЛНЕРАБИЛНИХ ГРУПА

1. *Analysis of the impact of COVID-19 epidemic and adopted measures on vulnerable groups in the Republic of Serbia.* United Nations, Београд, 2020, доступно на: https://serbia.un.org/sites/default/files/2021-02/LNOB%20analiza_ENG_web.pdf

2. Birmančević, J., Pavlović, D., *Od danas do sutra: radni odnosi neformalnih sakupljača sekundarnih sirovina u uslovima COVID-19 krize*, Fakultet političkih nauka, Beograd, 2021, доступно на: https://www.google.com/search?q=Socijalni+rad+u+vreme+pandemije+COVID-19

3. Bradaš, S., Reljanović, M., Sekulović, I., *Uticaj epidemije KOVID-19 na položaj i prava radnika i radnica u Srbiji uz poseban osvrt na radnike i radnice na prvoj liniji u neformalnoj ekonomiji i višestruko pogođene kategorije*, Fondacija Centar za demokratiju, Beograd, 2020, доступно на: https://serbia.un.org/sites/default/files/2020-09/UTICAJ%20EPIDEMIJE%20COVID-19%20NA%20POLO%C5%BDAJ%20I%20PRAVA%20RADNICA%20I%20RADNIKA%20U%20SRBIJI%20OHCHRFCD%202020.pdf

4. Žegarac, N., *Ljudska prava*, *anti-opresivna praksa i etičko ponašanje: globalni i lokalni izazovi za socijalni rad u doba pandemije*, *sistemi podrške porodicama u procesima promena*, Fakultet političkih nauka, Beograd, 2021, доступно на http://www.fpn.bg.ac.rs

5. *Istraživanje o uticaju epidemije virusa kovid 19 na položaj osetljivih grupa u Republici Srbiji (stariji*, *osobe sa invaliditetom*, *LGBT)*, Tim za socijalno uključivanje i smanjenje siromaštva Vlade RS, Beograd, 2021, доступно на: http://socijalnoukljucivanje.gov.rs/wp-content/uploads/2021/12/Istrazivanje_o_uticaju_epidemije_kovid_19_na_polozaj_osetljivih_Grupa-stariji_OSI_LGBT.pdf

6. *COVID kriza i siromaštvo – praćenje siromaštva u Srbiji*, SeCONS, Beograd, 2021, доступно на: https://www.secons.net/publications.php?p=143

7. Marinković, L., *Naseljavanje migranata u Srbiji i korona virus – Kako epidemija utiče na širenje lažnih vesti i antimigrantskih stavova*, BBS, Београд, 2020, доступно на: https://www.bbc.com/serbian/lat/srbija-52524776

8. Mihajlović Babić, S., Pavlović, D., *Podrška civilnog sektora ranjivim društvenim grupama tokom pandemije COVID-19 u Srbiji*, Fakultet političkih nauka, Beograd, 2021, доступно на: https://www.google.com/search?q=Socijalni+rad+u+vreme+pandemije+COVID-19 и на: https://ips.ac.rs/publications/podrska-civilnog-sektora-ranjivim-drustvenim-grupama-tokom-pandemije-covid-19-u-republici-srbiji/

9. *Posledice COVID-19 na položaj osetljivih grupa i grupa u riziku*, Tim za socijalno uključivanje i smanjenje siromaštva, Beograd, 2020, доступно на https://socijalnoukljucivanje.gov.rs/wp-content/uploads/2020/12/Posledice_Kovid-19_na_polozaj_osetljivih_grupa_i_grupa_u_riziku.pdf

10. *Приручник за осетљиве и рањиве категорије становништва – пре*, *у току и након ванредне ситуације*, СКГО, Београд, доступно на: http://www.skgo.org/biblioteka?page=4

11. *Solidarno i zajedno protiv trgovine ljudima i COVID-19*, ACTPA, Beograd, 2020, доступно на: https://astra.rs

12. *Uticaj epidemije virusa kovid 19 na položaj osetljivih grupa u Republici Srbiji (samohrani roditelji*, *beskućnici*, *žene žrtve nasilja*, *migranti*, *interno raseljena lica)*, Tim za socijalno uključivanje i smanjenje siromaštva Vlade RS, Beograd, 2021, доступно на:

http://socijalnoukljucivanje.gov.rs/wp-content/uploads/2021/12/Istrazivanje_o_uticaju_epidemije_kovid_19_na_polozaj_osetljivih_grupa-samohrani_roditelji_beskucnici_zene_zrtve_nasilja_migranti_interno_raseljena_lica.pdf

13. *Uticaj COVID-19 krize na zaposlenost: Fokus na ranjive kategorije*, Tim za socijalno uključivanje i smanjenje siromaštva Vlade RS, Beograd, 2020, доступно на: http://socijalnoukljucivanje.gov.rs/rs/objavljena-publikacija-uticaj-covid-19-krize-na-zaposlenost-fokus-na-ranjive-kategorije/

Деца и млади

1. Bistrić, M., Televizija u životima djece predškolske dobi i njihovih obitelji prije i za vrijeme prve faze COVID-19 virusa, *Napredak*, br. 3–4/2021. str. 257–294. доступно на: https://hrcak.srce.hr/267617

2. Grujičić, R., Bogdanović, J., Stupar, S., Maslak, J., Pejović – Milovančević, J., *COVID-19 pandemija – uticaj na decu i mlade*. Institut za mentalno zdravlje, Beograd, Medicinski fakultet Univerziteta u Beogradu, Psihijatrija danas, br. 52/2020, pp. 99–111, доступно на: https://scindeks-clanci.ceon.rs

3. Živičić Bećirević, I., Smojver Ažić, S., Martinac Dorčić, T., Birovljević, G., Izvori stresa, depresivnost i akademsko funkcionisanje studenata za vrijeme pandemije COVID-19, *Društvena istraživanja*, br. 2/2021, str. 291–312, доступно на: https://hrcak.srce.hr/file/378715

4. *Istraživanje o uticaju pandemije kovida-19 na porodice sa decom u Srbiji*, UNICEF, Beograd, 2021, доступно на: https://www.unicef.org/serbia/publikacije/istra%C5%BEivanje-o-uticaju-pandemije-kovida-19-na-porodice-sa-decom-u-srbiji

5. *Istraživanje o uticaju epidemije virusa kovid 19 na položaj osetljivih grupa u Republici Srbiji (mladi)*, Tim za socijalno uključivanje i smanjenje siromaštva Vlade RS, Beograd, 2021, доступно на: http://socijalnoukljucivanje.gov.rs/wp-content/uploads/2021/12/Istrazivanje_o_uticaju_epidemije_kovid_19_na_polozaj_osetljivih_grupa-mladi.pdf

6. Jurčević Lozančić, A., Kudek Mirošević, J., Challenges of partnerships in early childhood and preschool education institutions during the COVID-19 pandemic, *Hrvatska revija za rehabilitacijska istraživanja*, br. 1/2021, str. 128–144. доступно на: https://hrcak.srce.hr/clanak/377074

7. *COVID-19 i djeca lišena slobode*, UNICEF, Podgorica, 2020, доступно на: https://www.unicef.org/montenegro/sites/unicef.org.montenegro/files/2020-05/UNICEF%20-%20Covid19%20i%20djeca%20lisena%20slobode_Edit%20sa%20ispravkama.pdf

8. *Korona virus (COVID-19) – sve informacije na jednom mestu za svako dete*, UNICEF, Beograd, доступно на: https://www.unicef.org/serbia/korona-virus-covid-19

9. Marošević, K., Blažević, M., The role of Technologhy and quality of Education during Pandemic of COVID-19 virus: Faculty od Law Osijek (ur. Belanić, B. Dobričić Jambrović, D.) *Zbornik Unapređenje kvalitete studiranja na pravnim fakultetima u Hrvatskoj*, 2021, str. 221–237, доступно на: https://providentia-iuris.eu/projekt/wp-content/uploads/2021/11/Zbornik-Providentia.pdf#page=240

10. Pijaca Plavšić, E., *Vodič za sretan povratak u školu*, Forum za slobodu odgoja, Zagreb, 2020, доступно на: https://fso.hr/wp-content/uploads/2020/09/2020-Vodic-za-sretan-povratak-u-skolu.pdf

11. Pucarević, B., Skrobić, Lj., Kontakti dece sa roditeljima lišenim slobode – izazovi tokom pandemije COVID-19, *Socijalna politika*, br. 2/2021, str. 89–102, доступно на: https://www.google.com/search?q=Socijalni+rad+u+vreme+pandemije+COVID-19

12. *Pravo na zdravlje mladih tokom pandemije COVID-19*, Beogradski centar za ljudska prava, Beograd, 2022, доступно на: http://www.bgcentar.org.rs

13. *Potrebe osnovnih škola u Srbiji tokom pandemije KOVID-19 u kontekstu prevencije rizičnih ponašanja učenika: perspektiva nastavnika*, OSCE, Београд, 2021, доступно на: https://www.osce.org/sr/mission-to-serbia/510512

14. *Razmatranja javnozdravstvenih mjera u kontekstu COVID-a-19 u vezi s radom škola u Crnoj Gori*, UNICEF, Podgorica, 2020, доступно на: https://www.unicef.org/montenegro/izvjestaji/razmatranja-javnozdravstvenih-mjera-u-kontekstu-covid-19-u-vezi-s-radom-škola

15. Stojanović, B., Vukov, T., *Život mladih u Srbiji: uticaj COVID-19 pandemije na rad*, *obrazovanje*, *bezbednost*, *mentalno zdravlje*, *poverenje u institucije*, *volontiranje*, *migracije*, KOMS (Krovna organizacija mladih Srbije), Београд, 2021, доступно на: https://koms.rs/wp-content/uploads/2020/12/Zivot-mladih-u-Srbiji-uticaj-kovid-19-pandemije.pdf

16. Stefanović, S., Karić, T., *Analiza istraživanja uticaja mera vanrednog stanja na decu tokom pandemije KOVID-19 u Srbiji*, (Mreža organizacija za decu Srbije), Beograd, 2020, доступно на: http://zadecu.org

Родни аспекти пандемије ковида-19

1. Bašić, S., *Pandemija KOVID – Rodna perspektiva*, Fridrih Ebert, Sarajevo, 2020, доступно на: http://library.fes.de/pdf- files/bueros/sarajevo/16154

2. Bauk, D., Huremović, L., *Iza zidova margine – iskustva LGBTIQ tokom pandemije COVID-19*, Fridrih Ebert, Sarajevo, 2021, доступно на: http://library.fes.de/pdf-files/ bueros/sarajevo/18658.pdf

3. Baćanović, V., Vlahović, M., Đurić Kuzmanović, T., Stojadinović, D., *Rodna analiza budžetiranja odgovora na KOVID – 19 u Republici Srbiji*, Sida, Australian Develpoment Agency, Beograd, 2021. доступно на: https://static1.squarespace.com/static/5f20814f6783ff58ba78666c/t/60816438686d493149cf1eef/1619092540222/Analiza+budz%CC%8Cetiranja+COVID+-+19+mera+u+Republici+Srbiji.pdf

4. Baćanović, V., *Rod i epidemija COVID – 19. Mapping the Territory for the Gender Aspects of COVID-19 Response in Serbia*. Genderhub, Beograd, 2021, доступно на: https://genderhub.org.rs/2021/02/10/rod-iepidemija-covid-19/#

5. Brajdić Vuković, M., Doolan, D., Očaj i sreća u doba nesreće: raznolikost ženskih doživljaja karantene za vrijeme COVID-19 pandemije, *Sociologija i prostor*, 59/2021, pp. 241–265. доступно на: http://idiprints.knjiznica.idi.hr/940/

6. *Voices of Women's Organizations on COVID-19*: *April 2020 Subregional Consultations*. UN Women, 2020, доступно на: https://www2.unwomen.org//media/field%20office%20eca/attachments/publications/2020/04/voices%20of%20womens%20organizations%20on%20covid19final.pdf

7. Dudić Sijamija, A., *Porodični i bračni odnosi u Bosni i Hercegovini u doba pandemije COVID-19 i nužnost sistemske podrške*, Fakultet političkih nauka, Beograd, 2021, доступно на: https://www.google.com/search?q=Socijalni+rad+u+vreme+pandemije+COVID-19

8. Durinova, P., *Rodni društveno-ekonomski uticaji COVID-19 na žene*, NDI, Beograd, 2021, доступно на: https://www.ndi.org/sites/default/files/WEB_A4_Gendered%20Socio%E2%80%93Economic%20Impacts%20of%20COVID-19%20On%20Women%28SRB%29.pdf

9. Lukić, V., Položaj međunarodnih migrantkinja na tržištu rada i KOVID-19 pandemija, *Demografija*, 18/2021, str. 93–108, доступно на: https://www.researchgate.net/profile/Vesna-Lukic2/publication/357395219_Polozaj_medunarodnih_migrantkinja_na_trzistu_rada_i_COVID19_pandemijaInternational_female_migrants_in_the_labour_market_with_regard_to_COVID-19_pandemic/links/61cc4096b6b5667157b22ac2/Polozaj-medunarodnih-migrantkinja-na-trzistu-rada-i-COVID-19-pandemija-International-female-migrants-in-the-labour-market-with-regard-to-COVID-19-pandemic.pdf

10. Mršević, Z., Janković, S., *Žene i socijalna pravda za vreme pandemije*, Institut društvenih nauka, Beograd, 2020, доступно на: http://idn.org.rs/књиге-сажетака

11. Mlambo Ngcuka, Ph., *Rodno osetljivi odgovori na COVID-19 – smjernice za parlamentarno djelovanje*, UN WOMEN, Beograd, 2020, доступно на: https://www.unwomen.org/sites/default/files/Headquarters/Attachments/Sections/Library/Publications/2020/A-primer-for-parliamentary-action-Gender-sensitive-responses-to-COVID-19-bs.pdf

12. Nikolin, S., Vladisavljević, A., Milenković, Bukumirović, A., *Budget for Gender Equality in a Time of Pandemic: Hindering Progras or closing the Gap – Country Report Serbia*, Un Women, Belgrade, 2021. доступно на: https://serbia.un.org/sites/default/files/2021-06/RR%20i%20budzetiranje%20u%20doba%20pandemije_SRB.pdf

13. Pajvančić, M., Petrušić, N., Nikolin, S., Vladisavljević, A., Baćanović, V., *Gender Analysis of Covid 19 Response in the Republic of Serbia*, OSCE, Beograd, 2020, доступно на: http://library.fes као и на: https://www.osce.org/files/f/documents/3/9/459391.pdf

14. *Procena uticaja pandemije COVID-19 na implementaciju Nacionalnog akcionog plana za primenu Rezolucije 1325 Saveta bezbednosti UN – Žene, mir i bezbednost u Republici Srbiji (2017–2020) na lokalnom nivou*, OSCE, Beograd, 2021. доступно на: http://www.cpz.rs/wp-content/uploads/2021/07/Procena-uticaja-pandemije-COVID-19-na-primenu-NAP-1325-na-lokalnom-nivou.pdf и на https://www.osce.org/files/f/documents/7/6/491560.pdf

15. Rašević, M., Sedlecky, K., *Značaj preporuka KORONA krize za očuvanje seksualnog i reproduktivnog zdravlja u Srbiji*, Institut društvenih nauka, Beograd, 2020, доступно на: http://idn.org.rs/књиге-сажетака

16. *Uticaj COVID-19 pandemije i mera za njeno sprečavanje na socio-ekonomski položaj žena koje žive na selu sa fokusom na poljoprivredu*, SeCONS, Beograd, 2020, доступно на: https://www.secons.net/publications.php?p=117

17. *Uticaj COVID-19 pandemije i mera za njeno sprečavanje na preduzetnice u Srbiji*, SeCONS, Beograd, 2020, доступно на: https://www.secons.net/files/publications/118-publication.pdf

18. *Uticaj COVID-19 pandemije i mera za njeno sprečavanje na zaposlenost i uslove rada žena i muškaraca u Srbiji*, SeCONS, Beograd, 2020, доступно на: https://www.secons.net/publications.php?p=132

19. *Uključivanje žena u sistem planiranja i odlučivanja u vanrednim situacijama na lokalnom nivou*, UNDP, Beograd, 2016. доступно на: UNDP_SRB_SRH%20-%20brochure%20-%20gender%20grant%20(1).pdf

20. *Utjecaj i posljedice pandemije u pružanju podrške ženama i djevojčicama u zdravstvenim ustanovama*, Medica, Zenica, 2021. доступно на: https://medicazenica.org/wp-content/uploads/2021/08/istrazivanje_.pdf

21. Шћеповић, Д., Лукач, М. Слијепац, Т. *Утицај пандемије КОВИД на социјални и економски положај жена у Републици Српској*, Гендер центар – центар за равноправ-

ност полова Владе Републике Српске, Бања Лука, 2021, доступно на: https://www.vladars.net/sr-SP-Cyrl/Vlada/centri/gendercentarrs/Documents/405401600.pdf

Родно засновано насиље

1. Bertvejd, B. *Ocena uticaja KOVID-19 na rodno zasnovano nasilje*, Beograd, 2021, доступно на: https://www.pwc.rs/sr/services/esg/institucionalni-odgovor-na-rodno-zasnovano-nasilje-u-Srbiji.htm

2. Vujović, T., Uticaj pandemije COVID-19 na nasilje u porodici, *Sociološka luča*, XIV, br. 2/2020. доступно на: http://www.socioloskaluca.ac.me/PDF2020_2/Vujovic.pdf

3. Grbić Pavlović, N., *Nasilje u porodici u doba pandemije – Uticaj preventivnih mjera za korona virus na nasilje u porodici u Bosni i Hercegovini*, Fridrih Ebert, Sarajevo, 2020. доступно на: https://library.fes.de/pdf-files/bueros/sarajevo/16867.pdf

4. Ignjatović, T., *Nasilje prema ženama u vreme epidemije*, Hainrich Boell Stiftung, Beograd,2020, доступно на: https://rs.boell.org/sr/2020/03/23/nasilje-prema-zenama-u-vreme-epidemije

5. *Komparativna analiza rada institucija nadležnih za spovođenje zakona o sprečavanju nasilja u porodici – primena zakonskih mera na lokalnom nivou tokom vanrednog stanja usled pandemije COVID-19*, Beograd, 2020, доступно на: https://static1.squarespace.com/static/5f20814f6783ff58ba78666c/t/6193cfae4d09aa5ec74d0e5a/1637076912771/Komparativna+analiza+primene+Zakona+o+NUP+tokom+vanrednog+stanja+2020.+-+FINAL.pdf

6. Lacmanović, V., Zečević, A., *Mapiranje zakonom definisanih usluga socijalne zaštite u Republici Srbiji za žene i decu žrtve nasilja u porodici i njihovo razmatranje u kontekstu odgovora na kriznu situaciju izazvanu CORONA virusom*, Fakultet političkih nauka, Beograd, 2021, доступно на: https://www.google.com/search?q=Socijalni+rad+u+vreme+pandemije+COVID-19

7. Лепир, Љ., Лукач, М., Арамбашић Живановић Т. *Процјена утицаја пандемије на одговор институција на родно засновано насиље у Републици Српској – анализа стања и дјеловања*, Гендер центар – центар за једнакост полова Владе Републике Српске, Бања Лука, 2020, доступно на: https://www.vladars.net/sr-SP-Cyrl/Vlada/centri/gendercentarrs/Documents 5_408370158.pdf

8. Mahmutović, Dž., Škuletić Magalić, S., Nasilje u porodici u doba pandemije COVID-19 u BIH, *Temida*, br. 24/2021, str. 55–74, доступно на: http://www.doiserbia.nb.rs/img/doi/1450-6637/2021/1450-66372101055M.pdf

9. Nikolić Ristanović, V., Rasprostranjenost, oblici, karakteristike i novi obrasci viktimizacije u Srbiji tokom pandemije COVID-19, *Temida*, 2021, vol. 24, br. 2, str. 143–176, доступно на: http://www.doiserbia.nb.rs/img/doi/1450-6637/2021/1450-66372102143N.pdf

10. *Postupanje službi podrške pravosuđu u predmetima nasilja u porodici tokom pandemije COVID-19*, Atlantska inicijativa, Sarajevo, 2021. доступно на: https://atlantskainicijativa.org/prirucnik-postupanje-sluzbi-podrske-i-pravosuda-u-predmetima-nasilja-u-porodici-tokom-pandemije-covid-19/

11. *Postupanje nadležnih institucija i službi za suzbijanje nasilja u porodici u Republici Srbiji tokom Covid-19 epidemije*, *posebno u periodu vanrednog stanja*, Fenomena, Beograd, 2021, доступно на: https://www.fenomena.org/vesti/postupanje-nadlenih-institucija-i-slubi-za-suzbijanje-nasilja-u-porodici-tokom-epidemije-dr-sanja-opi-istraivaica-i-predsednica-upravnog-odbora-viktimolokog-drutva-srbije

12. Petronijević, M., Kolaković, J., Trajković, N., *Komparativna analiza rada institucija nadležnih za sprovođenje Zakona o sprečavanju nasilja u porodici – primena zakonskih mera na lokalnom nivou tokom vanrednog stanja usled pandemije Korona virusa 2020. godine*, Fenomena, Beograd, 2020, доступно на: https://static1.squarespace.com/static/5f20814f6783ff58ba78666c/t/6193cfae4d09aa5ec74d0e5a/1637076912771/Komparativna+analiza+primene+Zakona+o+NUP+tokom+vanrednog+stanja+2020.+-+FINAL.pdf

13. *Response to COVID-19 in Albania – support services to Gender Based Violence (GBV)/ Domestic Violence (DV) victims*, UNDP, Albanija, 2020, доступно на: https://childhub.org/sites/default/files/library/attachments/un_jp_evawia_response_to_covid-19.pdf

14. Sprečavanje i iskorenjivanje femicida u Srbiji u okolnostima epidemije COVID-19, *Elektronski bilten*, br. 4, Jul 2020, доступно на: https://www.femplatz.org/library/newsletters/Bilten_4_SR.pdf

15. *Sprečavanje nasilja u porodici i zaštita žrtava tokom pandemije COVID-19*, Beograd, 2021, доступно на: https://static1.squarespace.com/static/5f20814f6783ff58ba78666c/t/610d966e16f0b32873102654/1628280433972/VDS_3.+brief_juni+2021..pdf

Особе са инвалидитетом

1. Koren, A., Izazovi roditelja djece s teškoćama u razvoju tijekom pandemije COVID-19, *Socijalne studije*, br. 4/2021 str. 7–37. доступно на: https://www.ceeol.com/search/article-detail?id=1004149

2. Lazarević, S., Ćirić Milovanović, D., *Analiza rada internih i nezavisnih kontrolnih mehanizama za zaštitu prava korisnika ustanova socijalne zaštite tokom KOVID-19 krize u Republici Srbiji*, Inicijativa za prava osoba sa mentalnim invaliditetom, 2021, доступно на: https://www.mdri-s.org/wp-content/uploads/2021/08/Analiza-rada-internih-i-nezavisnih-kontrolnih-mehanizama-za-zastitu-ljudskih-prava-korisnika-ustanova-socijalne-zastite-tokom-COVID-19-krize-u-Republici-Srbiji-1.pdf

3. Nikolin, S., Rajkov, G., *Političko učešće osoba sa invaliditetom u Srbiji tokom pandemije COVID-19*, Beograd, 2020, доступно на: http://www.cilsrbija.org

4. *Odgovor na COVID-19: Pitanja u vezi djece s teškoćama u razvoju i odraslih s invaliditetom*, UNICEF, Zagreb, 2020, доступно на: https://www.unicef.org/croatia/media/3121/file/COVID%20-19:%20Pitanja%20u%20vezi%20djece%20s%20te%C5%A1ko%C4%87ama%20%20u%20razvoju%20%20i%20odraslih%20s%20invaliditetom.pdf

5. *Останимо повезани у борби против КОВИД-19*, Национална организација особа са инвалидитетом Србије (НООИС), Београд, 2021, доступно на: https://noois.rs/images/jpg2pdf.pdf

6. *Osobe sa invaliditetom u vrijeme pandemije COVID 19*, Centar za razvoj vrijednosti, Zagreb, 2020, доступно на: https://www.hzjz.hr/wp-content/uploads/2020/03/Rezultati_istrazivanja_Osobe_s_invaliditetom_u_vrijeme_COVID_19.pdf

7. Pavlović, D., Ružičić Novković, M., Sokref, J., *Odgovor na krizu prava na samostalni život nastalu usled pandemije COVID-19*, Fakultet političkih nauka, Beograd, 2021, доступно на: https://www.google.com/search?q=Socijalni+rad+u+vreme+pandemije+COVID-19

8. *Položaj osoba sa invaliditetom tokom COVID-19 pandemije u kontekstu pridruživanja EU*, MDRI-s – Equality, Београд, 2020, доступно на: https://www.mdri-s.org/wp-content/uploads/2020/09/Polozaj-osoba-sa-invaliditetom-tokom-Covid-19-pandemije-u-kontekstu-pridruzivanja-EU.pdf

9. Tatić, D., *Towards an inclusive response to the pandemic*, Nacionalna organizacija osoba sa invaliditetom Srbije (NOOIS), Beograd, 2021, доступно на: https://www.osce.org/files/f/documents/d/1/482981.pdf

10. Ćerimović, E., *COVID-19 i institucionalna nega*, Human Rights Watch, 2020, доступно на: https://www.hrw.org/sr/news/2020/06/11/375404

11. Šarčević Ivić Hofman, K., Veseličić, B., Smolčić, Jerković, I. Emocionalne promene kod osoba sa invaliditetom za vreme pandemije COVID 19, *Specijalna edukacija i rehabilitacija*, br. 21/2022, str. 1–13, доступно на: https://scindeks.ceon.rs/article.aspx?artid=1452-7367220 1001Q

Особе старије доби

1. Glišić, M., Marković, V., *Odgovor sistema na kriznu situaciju – organizacija rada u domovima za smeštaj odraslih i starijih u Srbiji za vreme vanrednog stanja izazvanog pandemijom COVID-19*, Fakultet političkih nauka, Beograd, 2021, доступно на: https://www.google.com/search?q=Socijalni+rad+u+vreme+pandemije+COVID-19

2. Garg, A., Gaur, V., Salvi, D., Utjecaj pandemije COVID-19 i karantene na anksioznost u starijoj populaciji, *Archives of Psychiatry Research*, br. 2/2021, str. 137–144, доступно на: https://hrcak.srce.hr/pretraga?type=napredna&field[]=article_author_orcid&term[]=0000-0003-4095-0126

3. *Izvješće o COVID-19 i starijim osobama u Republici Hrvatskoj*, Hrvatski zavod za javno zdravlje, 2021. доступно на: https://www.hzjz.hr/wp-content/uploads/2021/11/ Izvje%C5%A1%C4%87e-o-COVID-19-i-starijim-osobama-u-Republici-Hrvatskoj-podaci-na-dan-22.-i-23.-studenog-2021.-godine.pdf

4. Комленић, Д., Иванишевић, Н., Утицај КОРОНА вируса на ментално стање старијих особа, *Актуелности*, бр. 1–2/2020, стр. 101–111, доступно на: https://www.google.com/search?q=Socijalni+rad+u+vreme+pandemije+COVID-19

5. Kalašić Milićević, A., Terzin, Đ., Gavrilović, A., *Zdravstveni-socijalni problemi starih u uslovima pandemije u Srbiji*, Institut društvenih nauka, Beograd, 2020, доступно на: http://idn.org.rs/књиге-сажетака

6. Lučanin Despot, J., *Psihološki osjetljiva skrb o starijim osobama u vrijeme pandemije COVID 19*, Hrvatsko psihološko društvo, Zagreb, 2021, доступно на: https://www.psihologija.hr/strucne-sekcije/sekcija-za-psihologiju-starenja/clanak/sekcija-za-psihologiju-starenje-snimka-predstavljanja-prirucnika-psiholoski-osjetljiva-skrb-o-starijim-osobama-u-vrijeme-pandemije-covid-19.html

7. Milošević Radulović, L., *Izazovi informaciono-komunikacionih tehnologija i stari ljudi u kontekstu pandemije COVID-19*, Institut društvenih nauka, Beograd, 2020, доступно на: http://idn.org.rs/књиге-сажетака

8. Nikolić, O., *Ustanova „Prihvatilište za odrasla i stara lica" u doba KORONE – odgovor na izazove*, Fakultet političkih nauka, Beograd, 2021, доступно на: https://www.fpn.bg.ac.rs/ wp-content/uploads/Zbornik-sazetaka-Susreti-2021-1.pdf

9. *Pristupačnost usluga zdravstvene i socijalne zaštite starijim građanima tokom pandemije COVID-19*, Amity, 2021, доступно на: http://www.amity-yu.org/wp-content/uploads/2021/05/03-Istra%C5%BEivanje-o-pristupa%C4%8Dnosti-usluga-zdravstvene-i-socijalne-za%C5%A1tite-starijima-tokom-pandemije.pdf

10. Smojver Adžić, S., *Kvalitet života osoba starije dobi u vrijeme lockdowna*, Filozofski fakultet, Rijeka, 2020, доступно на: https://www.rijeka.hr/rezultati-istrazivanja-o-kvaliteti-zivota-osoba-starije-zivotne-dobi-u-vrijeme-lockdowna/

11. *Stari i COVID-19 u nisko i srednje dohodovnim državama i humanitarnim okruženjima*, Fakultet političkih nauka, Beograd, 2020, доступно на: https://www.fpn.bg.ac.rs/wp-content/uploads/Helpage-International.pdf

12. *Uticaj pandemije virusa COVID-19 na starije osobe*, Caritas Crna Gora, 2021, Podgorica, доступно на: https://caritascg.me/uticaj-pandemije-virusa-covid-19-na-starije-osobe-rezultati-istrazivanja/

13. Džamonja Ignjatović, T., Stanković, B., Klikovac, T., Iskustva i kvalitet života starijih osoba tokom pandemije Kovida-19 i uvedenih restriktivnih mera u Srbiji, *Psihološka istraživanja*, vol. 23, br. 2, str. 201–231, доступно на: https://scindeks.ceon.rs/article.aspx?artid=0352-73792002201D

Националне мањине

1. *Istraživanje o uticaju epidemije virusa kovid 19 na položaj osetljivih grupa u Republici Srbiji (Romi i Romkinje)*,Tim za socijalno uključivanje i smanjenje siromaštva Vlade RS, Beograd, 2021. доступно на: http://socijalnoukljucivanje.gov.rs/wp-content/uploads/2021/12/Istrazivanje_o_uticaju_epidemije_kovid_19_na_polozaj_osetljivih_grupa-Romi_i_Romkinje.pdf

2. *Informacije o oboljenju COVID-19 i merama zaštite* (publikacija na romskom jeziku) NALED, Beograd, 2020, доступно на: https://naled.rs/publikacija.php?id=4878

3. *Mapiranje podstanarskih romskih naselja prema rizicima i pristupu pravima u Republici Srbiji sa naročitim osvrtom na COVID-19 pandemiju*, UNDP, Beograd, 2021, доступно на: https://serbia.un.org/sites/default/files/2021-02/Mapiranje_podstandardnih_romskih_naselja_SRB_web.pdf

4. *Nacionalne manjine – Preporuke za kratkoročne odgovore na COVID-19 koji podržavaju socijalnu koheziju*, OSCE, 2020, доступно на: https://romaworld.rs/nacionalne-manjine-preporuke-za-kratkorocne-odgovore-na-covid-19-koji-podrzavaju-socijalnu-koheziju/

5. *Ocena efikasnosti institucionalnog odgovora na pandemiju COVID-19 u multietničkim zajednicama u Sandžaku/jugozapadnoj Srbiji i na jugu Srbije*, SeCONS, Beograd, 2021, доступно на: https://mc.rs/pdf/bdjKlcc86O9AIstrazivanje.pdf

6. *Prava nacionalnih manjina tokom epidemije COVID-19*, Yucom, Beograd, 2021, доступно на: https://www.yucom.org.rs/polozaj-nacionalnih-manjina-u-republici-srbiji-tokom-epidemije-covid-19/

7. Reljić, M., Smailović, A., Saitović, S., Sinani, A., *Romi u doba pandemije – ekspanzija diskriminacije i ugroženost Roma u doba COVID krize*, 2020, Forum Evropa, доступно на: https://remarker.media/politika/forum-evropa-romi-u-doba-pandemije/

8. Reljić, M., Simeunović, M., *Report on the position of Roma Men and Women during the COVID-19 Pandemic in Serbia*, Civil Rights Defenders, 2021, доступно на: https://crd.org/wp-content/uploads/2021/03/Serbia_eng_web.pdf

9. *Smanjenje dodatne ranjivosti Roma*, *Romkinja i drugih marginalizovanih grupa*, *izazvane pandemijom COVID-19 u 18 lokalnih samouprava*, Tim za socijalno uključivanje i smanjenje siromaštva Vlade RS, 2021, доступно на: http://socijalnoukljucivanje.gov.rs/rs/predstavljen-projekat-smanjenje-dodatne-ranjivosti-roma-romkinja-i-drugih-marginalizovanih-grupa-izazvane-pandemijom-covid-19-u-18-lokalnih-samouprava/

ЕКОНОМИЈА

Последице пандемије на економију

1. Busch, K., World Economic Crisis and the Welfare State Possible solutions to reduce the economic and social imbalances in the world economy, Europe and Germany, *International Plisy Analisis*, 2010, доступно на: http://progressive.ge/uploads/files/World%20Economic%20Crisis%20and%20the%20Welfare%20State.pdf

2. Burzanović, T., *Ekonomski i socijalni uticaj COVID-19*, Podgorica, 2020, доступно на: https://thedocs.worldbank.org/en/doc/884491590708751104-0080022020/original/WBRER1708SocialProtectionBOS.pdf

3. *Bolji biznis za bolje društvo – doprinos kompanija zajednici u 2019. godini i tokom krize izazvane pandemijom COVID-19*, Forum za odgovorno poslovanje, Beograd, 2020, доступно на: http://smartkolektiv.org/mediateka/doprinos-kompanija-zajednici-u-2019-godini-i-tokom-krize-izazvane-pandemijom-virusa-covid-19/

4. Bošković, N., Despotović, D., Ristić, L., Negativan uticaj pandemije COVID-19 na međunarodni turizam, *Ecologica*, Vol. 28, No. 102 (2021), str. 271–276, доступно на: https://doi.org/10.18485/ecologica

5. Dakovič, P., *Ekonomske mere za ublažavanje posledica pandemije: Lice i naličje finansijskog paketa države vrednog 5,1 milijardu evra*, Fridrih Ebert, Beograd, 2020. доступно на: http://library.fes.de/pdf-files/bueros/belgrad/16186.pdf

6. *Efekti ekonomskih mera za ublažavanje negativnih posledica COVID-19 na privredu*, NALED, Beograd, 2020, доступно на: https://naled.rs/regulator-publikacija.php?sortiraj-oblast=COVID-19

7. *Izazovi turizma u vreme COVID-19*. Fakultet za hotelijerstvo i turizam, Vrnjačka Banja, 2021. доступно на: http://www.tisc.rs/proceedings/index.php/hitmc/issue/view/11/11

8. *Kriza COVID-19: Od menadžerske teorije do prakse*, Institut za standardizaciju, Beograd, 2021. доступно на: https://iss.rs/sr_Latn/project/show/iss:proj:101822

9. Labus, M., *Bela knjiga – uticaj pandemije Kovid-19 na privredu Srbije*, Savet stranih investitora, Beograd, 2020, доступно на: https://fic.org.rs/wp-content/uploads/2020/11/Bela-knjiga-2020.pdf

10. Luković, S., Stojković, D., Pandemija COVID-19 i globalni turizam, *Menadžment u hotelijerstvu i turizmu*, vol. 8, br. 2, str. 79–88, доступно на: https://scindeks.ceon.rs/article.aspx?artid=2620-02792002079L

11. Marić, R., Djurković Majić, T., Posledice COVID-19 pandemije po plasman proizvoda široke potrošnje na globalnom tržištu i tržištu Republike Srbije, *Škola biznisa*, br. 2/2020, str. 126–141, доступно на: https://scindeks.ceon.rs/article.aspx?artid=1451-65512002126M

12. *Posledice pandemije na poslovanje malih i mikro preduzeća u Srbiji*, Forum za odgovorno poslovanje, 2020, доступно на: http://smartkolektiv.org/aktuelnosti/analiza-posledice-pandemije-na-poslovanje-mikro-i-malih-preduzeca-u-srbiji/

13. Radivojević, A., *Turistički sektor u Republici Srbiji tokom trajanja pandemije*, Ekonomski fakultet, Beograd, 2020, доступно на: https://fren.org.rs/wp-content/uploads/2020/09/Osvrt-2.-Turisti%C4%8Dki-sektor-u-Republici-Srbiji-tokom-trajanja-pandemije.pdf

14. Srdić, M., *Podrška preduzetnicama tokom pandemije KOVID-19*, OSCE, Београд, 2021, доступно на: https://www.osce.org/sr/mission-to-serbia/513157

15. Hanić, A., Mitić, P., *Uticaj COVID-19 na životnu sredinu i energetski sektor*, Institut ekonomskih nauka, Beograd, 2020, доступно на: http://ebooks.ien.bg.ac.rs/1493/1/8.%20hanic%2C%20mitic.pdf

16. *COVID-19: Odgovor Evrope – uporedna analiza mera za podršku privredi i očuvanje radnih mesta*, NALED, Beograd, 2020, доступно на: https://naled.rs/regulator-publikacija.php?sortiraj-oblast=COVID-19

17. *COVID-19 Socio-Economic Impact Assessment*, UNDP, Beograd, 2020, доступно на: https://www.rs.undp.org

18. *COVID Crisis responce in the South East European economies*, OECD, 2020, доступно на: https://www.oecd.org/coronavirus/policy-responses/covid-19-crisis-response-in-south-east-european-economies-c1aacb5a/

Новине у економији

1. Dražević, N., *Novi modeli pokretanja vlastitog poslovanja tijekom pandemije virusa COVID-19 u RH*, 2021, доступно на: https://repozitorij.unizd.hr/en/islandora/object/unizd:5927

2. *Istraživanje o e-trgovini u Srbiji u kontekstu ekonomskog oporavka posle COVID-a*, UNDP, Beograd, 2021, доступно на: https://www.rs.undp.org/content/serbia/sr/home/library/e-commerce-serbia-post-covid-context.html

3. Kamberović, S., Mitrović, S., Behrens, A., *GAP analiza mogućnosti za ekonomsko jačanje primenom održivih poslovnih modela nakon pandemije COVID-19 u Republici Srbiji*, OSCE, 2020, доступно на: https://www.osce.org/files/f/documents/7/8/479681.pdf

4. Katavić, I., Business models after COVID-19: becoming better and more successful, *Obrazovanje i poduzetništvo*, Vol. 19, No. 2, 2020, str. 126–138, доступно на: https://hrcak.srce.hr/clanak/361209

5. Kahrović, A., *Ekonomija u postpandemijskom vremenu – prilike za razvoj lokalnog preduzetništva*, Fridrih Ebert, Sarajevo, 2021, доступно на: http://library.fes.de/pdf-files/bueros/sarajevo/16514.pdf

Рад и запосленост

1. Apostolovska Toshevska, B., Madzevikj, M., *The unemployment in North Macedonia during COVID-19*, Institut društvenih nauka, Beograd, 2021, доступно на: http://idn.org.rs/књиге-сажетака

2. Grečić, V., Implikacije COVID-19 na tržištu rada – značaj digitalnih migracija, *Ekonomske ideje i praksa*, br. 40/2021, str. 9–31, доступно на: http://www.ekof.bg.ac.rs/wp-content/uploads/2014/10/11.pdf

3. *Dužna briga za ljudska prava i COVID-19 – brza samoprocena za poslovni sektor*, UNDP, Beograd, 2020, доступно на: https://www.undp.org/sites/g/files/zskgke326/files/publications/UNDP-RBAP-Human-Rights-Due-Diligence-and-COVID-19-SRB-2020.pdf

4. Jolović, N., Tržište rada u uslovima COVID-19 pandemije: EU, VS, SAD, *Ekonomija – teorija i praksa*, br. 3/2020, str. 13–33, доступно на: https://scindeks.ceon.rs/article.aspx?artid=2217-54582003013J

5. Lešević, I., Radanov, P, Stanojević, Lj. Rad od kuće – budućnost biznisa nakon pandemije COVID-a 19, *Zbornik Regionalni razvoj i prekogranična saradnja*, Srpska akademija

nauka i umetnosti Ogranak u Nišu, Privredna komora Pirot, Univerzitet Metropoliten Beograd, Fakultet za menadžment Zaječar, 2021, str. 35–45, доступно на: https://www.konferencija2020.komorapirot.com/pdf/zbornikradova2020.pdf

6. Predojević Despić, J., *Uticaj COVID-19 pandemije na budućnost radnih migracija: između oštrije bitke za talente i jače kontrole privremenih migracija*, Institut društvenih nauka, Beograd, 2021, доступно на: https://idn.org.rs/wp-content/uploads/2021/06/IDN_Knjige_sazetaka_COVID_9_socio_demografski_procesi_final.pdf

7. Tijang Tang, M., *Vodič za poslodavce o upravljanju radnim okruženjem u uslovima epidemije COVID-19*, Međunarodna organizacija rada, 2021, доступно на: https://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/---ed_dialogue/---act_emp/documents/publication/wcms_745251.pdf

8. *COVID i zaposlenost u Srbiji: uticaj pandemije i mera za njeno sprečavanje na zaposlenost i uslove rada*, SeCons, Beograd, 2020, доступно на: https://www.secons.net/publications.php?p=113

ПОЛИТИЧКИ ЖИВОТ

Демократија и политички живот у ванредним ситуацијама

1. Biber, F., The Authoritarian Bug, *Politički život*, br. 18/2020, str. 9–19, доступно на: https://www.fpn.bg.ac.rs/wp-content/uploads/Politicki-zivot-18-sa-koricama.pdf

2. Behljulj Bećaj, B., Demokratska prava i građanske slobode za vreme pandemije Korona virusom Covid-19 – Opasnost od autokratizacije na Kosovu nije prevaziđena!, *Politički život*, br. 18/2020, str. 71–81, доступно на: https://www.fpn.bg.ac.rs/wp-content/uploads/Politicki-zivot-18-sa-koricama.pdf

3. Jovičić, J., Položaj parlamenta za vreme vanrednog i ratnog stanja u ustavnom sistemu Srbije, *Žurnal za kriminalistiku i pravo*, 2015, str. 163–172, доступно на: https://scindeks-clanci.ceon.rs/data/pdf/0354-8872/2015/0354-88721501163J.pdf

4. Kacarska, S., Milacic, F., *Democrasy and the State of Emergency Democracy and Humah Rights Analysis*, *– Functioning of Institutions in Times of Crisis*, 2021, доступно на: http://library.fes.de/pdf-files/bueros/belgrad/17440.pdf

5. Kapidžič, D., Konsocijacijska demokracija u Bosni i Hercegovini za vrijeme globalne krize, *Politički život*, br. 18/2020, str. 41–51, доступно на: https://www.fpn.bg.ac.rs/wp-content/uploads/Politicki-zivot-18-sa-koricama.pdf

6. Marović, J., Covid 19 u Crnoj Gori – Novi atak vlasti na krhku demokratiju, *Politički život*, br. 18/2020, str. 51–61, доступно на: https://www.fpn.bg.ac.rs/wp-content/uploads/Politicki-zivot-18-sa-koricama.pdf

7. Marković, N., State of democracy in times of pandemic – North Macedonia, *Politički život*, br. 18/2020, str. 61–71, доступно на: https://www.fpn.bg.ac.rs/wp-content/uploads/Politicki-zivot-18-sa-koricama.pdf

8. Марковић, Ђ., О надлежности за доношење мера током ванредног стања – поводом одлуке Уставног суда Србије, *Српска политичка мисао*, бр. 3/2021, стр. 191–212, доступно на: https://www.ips.ac.rs/publications/o-nadleznosti-za-donosenje-mera-tokom-vanrednog-stanja-povodom-odluke-ustavnog-suda-srbije/

9. Marzocci, O., Karapinska, K. M., Poturniak, U, Ipol, D., *The Impact of CORONA Virus Measures on Democracy*, *Rule of Law and Fundamental Rigts in the EU – An overview*

of the measures taken by EU Member States, доступно на: https://www.europarl.europa.eu/cmsdata/231907/Overview%20Covid%20Measures%20DRF%2024%20LIBE.pdf

10. Orlović, S., Pad demokratije i redukcija ljudskih prava i sloboda u vreme pandemije: slučaj Srbija, *Politički život*, br. 18/2020, str. 81–101, доступно на: https://www.fpn.bg.ac.rs/wp-content/uploads/Politicki-zivot-18-sa-koricama.pdf

11. Pavlović, D., Pandemija i demokratija u jugoistočnoj Evropi, *Politički život*, br. 18/2020, str. 101–109, доступно на: https://www.fpn.bg.ac.rs/wp-content/uploads/Politicki-zivot-18-sa-koricama.pdf

12. Pejić Nikić, J., Hercigonja S., *Kovidokratija – analiza narativa o pandemiji u funkciji zarobljavanja države*, 2021. Centar za bezbednosnu politiku, Beograd, доступно на: https://bezbednost.org/publikacija/kovidokratija-analiza-narativa-o-pandemiji-u-funkciji-zarobljavanja-drzave/

13. Tepavac, T., Živanovic, M., *Party Politics and the State of Emergency*, *Democrycy and Human Rughts Analysis – Behaviour of Political Parties during the Coronavirus Pandemic*, Fridrih-Ebert, Belgrade, 2021, доступно на: http://library.fes.de/pdf-files/bueros/belgrad/17441.pdf

14. *Taking Stock of Global Democratic Trends Before and During the COVID-19 Pandemic*, International Institute for Democracy and Electoral Assistance, 2020, доступно на: https://www.idea.int/sites/default/files/publications/global-democratic-trends-before-and-during-covid-19-pandemic.pdf

15. *The State of Democracy in Europe – Overcoming the Impact of the Pandemic*, International Institute for Democracy and Electoral Assistance, доступно на: https://www.idea.int/gsod/sites/default/files/2021-11/state-of-democracy-in-europe-2021.pdf

16. Tzifakis, N., The Western Balkans during the pandemic: Democracy and rule of law in quarantine?, *European View*, 2020, Vol. 19(2), 197–205, доступно на: https://www.martenscentre.eu/wp-content/uploads/2020/12/11.pdf

17. Fink Hafner, D., The struggle over authoritarian pressures in Slovenia in the context of the COVID-19 epidemic, *Politički život*, br. 18/2020, str. 9–33, доступно на: https://www.fpn.bg.ac.rs/wp-content/uploads/Politicki-zivot-18-sa-koricama.pdf

18. Huszka, B., Lessenska, T., *Viral vunerabitlity: how the Pandemic ih making Democracy sick in the Western Balkans*, 2020, доступно на: https://ecfr.eu/wp-content/uploads/western-balkans-covid.pdf

19. Čular, G., Ustavni i politički aspekti borbe protiv epidemije u Hrvatskoj, *Politički život*, br. 18/2020, str. 33–41, доступно на: https://www.fpn.bg.ac.rs/wp-content/uploads/Politicki-zivot-18-sa-koricama.pdf

Информисање и комуникација у ванредним ситуацијама

1. Vučković, M., Odak Krasić, S., Volarević, M., Komunikacija hrvatskih političara na Instagramu za vrijeme pandemije COVID-19: prema kome, kako i s kojim učinkom?, *Medijska istraživanja*, br. 2/2021, str. 59–82, Доступно на. https://hrcak.srce.hr/267425

2. Knežić, B., *Viber porukama KORONI u inat*, Institut za kriminološka i sociološka istraživanja, Beograd, 2020, доступно на: http://www.iksi.ac.rs/izdanja/viber_porukama_koroni_u_inat.pdf

3. Lacković S., Šporščić, M., Metafore rata i apokalipse u medijskom diskursu o pandemiji bolesti COVID-19 i potresu u Hrvatskoj 2020/2021, *Medijska istraživanja*, br. 2/2021, доступно на: https://hrcak.srce.hr/clanak/388225

4. Popovac, J., Gavran, V., Procjena utjecaja pandemije bolesti COVID-19 na poslovanje elektroničkih medija u Republici Hrvatskoj, *Medijska istraživanja*, br. 2/2021, str. 127–162, доступно на: https://hrcak.srce.hr/clanak/388780

5. Rutović, Ž., Medijska prodaja straha (COVID-19 – infodemija – Sociologija promjene), *In medias res*, br. 19/2021, str. 3009–3020, доступно на: https://hrcak.srce.hr/clanak/381695

6. *Uokviravanje Infodemije – istraživanje lažnih vesti u medijima u toku epidemije COVID*, доступно на: https://novinarska-skola.org.rs/sr/izdavastvo

7. Filipova, R., *The Shrinking Space for Media Freedom in Southeast Europe in the Midst of Covid-19 Pandemic and State of Emergency*, доступно на: https://www.ceeol.com/search/book-detail?id=917009

Спољна политика и безбедност

1. Ejdus, F., *Pandemijske lekcije za politiku i sistem odbrane Republike Srbije*, Beogradski centar za bezbednosnu politiku, доступно на: https://bezbednost.org/publikacija/pandemijske-lekcije-za-politiku-i-sistem-odbrane-republike-srbije/

2. Strelić, L., Bjeloš, M., *Bajka na papiru i čelično prijateljstvo – narativi o spoljnopolitičkim partnerstvima tokom pandemije*, Centar za bezbednosnu politiku, Beograd, 2021. Доступно на: https://bezbednost.org/publikacija/bajka-na-papiru-i-celicno-prijateljstvo-narativi-o-spoljnopolitickim-partnerstvima-srbije-tokom-pandemije/

3. *Spoljna politika i Covid – 19*, доступно на: http://www.fes-serbia.org/107-Front_page/5825-Foreign_Policy_Making_in_Southeast_Europe_in_Times_of_the_Pandemic

4. Sijamija, M., *Uloga vanjske politke u borbi protiv pandemije – slučaj COVID-19 u BIH*, доступно на: http://library.fes.de/pdf-files/bueros/sarajevo/18764.pdf

5. Tatalović, S., Malnar, D., Pandemija COVID-19 i novo razumijevanje sigurnosti, 2021, *Politička misao*, god. 58, br. 3, 2021, str. 132–156. доступно на: https://hrcak.srce.hr/262797

КОРИСНИ ЛИНКОВИ

Специјални програм истраживања COVID-19, Фонд за науку, доступно на: http://fondzanauku.gov.rs/specijalni-program-istrazivanja-covid-19/

Попис истраживања о COVID-19, доступно на: https://elementarium.cpn.rs/u-centru/kovid-19-podaci-i-istrazivanja/?script=lat

Истраживања о COVID-19 по различитим категоријама, доступно на: https://www.researchgate.net/community/COVID-19

Научни радови, доступно на: https://doi.org/10.20901/pm као и на https://hrcak.srce.hr/

COVID архива, доступно на: https://europeanwesternbalkans.com/tag/covid-19

CIP – Каталогизација у публикацији
Народна библиотека Србије, Београд

342.7:351.78(082)

ЉУДСКА права у ванредним ситуацијама : зборник радова са научног скупа одржаног 8–9. децембра 2022. / уредници Тибор Варади, Маријана Пајванчић. – Београд : САНУ, 2023 (Београд : Службени гласник). – 321 стр. ; 24 cm. – (Научни скупови / Српска академија наука и уметности ; књ. 221. Одељење друштвених наука, Одбор за проучавање националних мањина и људских права ; књ. 53)

На спор. насл. стр.: Human rights in extraordinary situations. – „Прихваћено за објављивање на V седници Одељења друштвених наука 7. јуна 2023. године ...“ – насл. стр. – Тираж 300. – Стр. 9–10: Предговор / Маријана Пајванчић. – Напомене и библиографске референце уз текст. – Библиографија уз сваки рад. – Summaries.

ISBN 978-86-7025-994-2

1. Варади, Тибор, 1939– [уредник]
2. Пајванчић, Маријана, 1946– [уредник] [аутор додатног текста]
а) Ванредне ситуације – Људска права – Зборници

COBISS.SR-ID 129755657