



БЕОГРАДСКИ ЦЕНТАР ЗА ЉУДСКА ПРАВА

Кнеза Милоша 4, Београд | Тел./факс +381 (0) 11 3085 328
www.bgcentar.org.rs | bgcentar@bgcentar.org.rs

УСТАВНИ СУД

11120 БЕОГРАД
Булевар краља Александра 15

На основу члана 168. става 2. Устава Републике Србије, Београдски центар за људска права подноси

ИНИЦИЈАТИВУ ЗА ПОКРЕТАЊЕ ПОСТУПКА ЗА ОЦЕНУ УСТАВНОСТИ

чланова 2. и 3. Уредбе о мерама за време ванредног стања
(*Службени гласник Републике Србије*, бр. 31/20, 36/20, 38/20, 39/20 43/20 и 47/20),

и

Наредбе о ограничењу и забрани кретања лица на територији Републике Србије
(*Службени гласник Републике Србије*, бр. 34/20, 39/20, 40/20 и 46/20)

Образложење

Петнаестог марта 2020. године, председник Републике, председник Народне скупштине и председник Владе донели су Одлуку о проглашењу ванредног стања на територији Републике Србије (*Службени гласник Републике Србије*, бр. 29/20).

Истог дана, уз супотпис председника Републике, Влада Републике Србије донела је Уредбу о мерама за време ванредног стања.

Оспореним члановима Уредбе о мерама за време ванредног стања одређено је да Министарство унутрашњих послова, уз сагласност Министарства здравља, може привремено да ограничи или забрани кретање лицима на јавним местима, као и да нареди појединим лицима или групама лица која су заражена или се сумња да су заражена заразном болести COVID-19 да бораве на адреси свог пребивалишта, односно боравишта, са обавезом јављања надлежној здравственој установи (члан 2), као и да нареди да се изврши затварање свих

прилаза отвореном простору или објекту и онемогући напуштање тог простора или објекта без посебног одобрења, као и да нареди обавезан боравак одређеним лицима или групама лица на одређеном простору и одређеним објектима - прихватни центри за мигранте и слично (члан 3).

На основу цитираног члана 2. Уредбе, министар унутрашњих послова је, уз сагласност министра здравља, 18. марта 2020. године донео Наредбу о ограничењу и забрани кретања лица на територији Републике Србије. Овом наредбом је, ради сузбијања и спречавања ширења заразне болести Covid-19 и заштите становништва од те болести, забрањено кретање на јавним местима, односно ван станова, просторија и објеката за становање у стамбеним зградама и изван домаћинства (окућница), свим лицима са навршених 65 и више година живота у насељеним местима преко 5000 становника, односно свим лицима са навршених 70 и више година живота у насељеним местима до 5000 становника, изузев на период недељом, од 3 до 8 часова (тачка 1). Наредбом је и лицима млађим од 65, односно од 70 година живота забрањен излазак ван станова, просторија и објеката за становање у стамбеним зградама и изван домаћинства (окућница) од 17 до 5 часова, осим суботом када забрана траје од 15 до 3 часова и недељом када забрана траје од 15 до 5 часова (тачка 2), а такође је забрањено и кретање у свим парковима и јавним површинама намењеним за рекреацију и спорт, почев од 21. марта 2020. године од 20 часова (тачка 2а). Забране из тачака 1. и 2. се не односе на здравствене раднике са лиценцом, припаднике Министарства унутрашњих послова, Министарства одбране, служби безбедности и Војске Србије који су на задатку, на физичка лица којима Министарство унутрашњих послова изда дозволу за кретање, на физичка лица којима је неодложно потребна здравствена помоћ и највише два лица у пратњи тог лица, као и на домаће и стране држављане који су чланови посаде теретних моторних возила, теретних бродова, возопратно особље железничких возила, посаде и кабинско особље ваздухоплова, којима се обавља међународни превоз у друмском, железничком, водном и ваздушном саобраћају. (тачке 3, 4 и 4а). За непоштовање забрана из тачака 1. и 2. Наредбе прописано је кажњавање за кривично дело у складу са Кривичним закоником, а за прекршај у складу са Уредбом о прекршају за кршење Наредбе министра унутрашњих послова о ограничењу и забрани кретања лица на територији Републике Србије (тачка 5)

* * *

Према члану 105. ставу 2. тачки 3. и члану 200. ставу 4. Устава, Народна скупштина већином гласова свих народних посланика прописује мере одступања од људских и мањинских права у ратном и ванредном стању. Изузетак од наведеног правила постоји у случају кад Народна скупштина није у могућности да се састане – кад мере којима се одступа од људских и мањинских права може прописати Влада, уредбом, уз супотпис председника Републике (члан 200. став 6. Устава).

Кад мере којима се одступа од људских и мањинских права није прописала Народна скупштина, Влада је дужна да уредбу о мерама одступања од људских и мањинских права поднесе на потврду Народној скупштини у року од 48 сати од њеног доношења, односно чим Народна скупштина буде у могућности да се састане, а у супротном – мере одступања престају да важе 24 сата од почетка прве седнице Народне скупштине одржане по проглашењу ванредног стања (члан 200. став 9. Устава).

По проглашењу ванредног или ратног стања, одступања од људских и мањинских права зајемчених Уставом дозвољена су само у обиму у којем је то неопходно (члан 202. став 1.

Устава), а мере одступања не смеју да доведу до разликовања на основу расе, пола, језика, вероисповести, националне припадности или друштвеног порекла (став 2).

Чланом 123. Устава прописано је да Влада, поред осталог, доноси уредбе и друге опште акте ради извршавања закона, да усмерава и усклађује рад органа државе управе и врши надзор над њиховим радом и врши друге послове одређене Уставом и законом.

Чланом 125. Устава је одређено да Владу чине председник Владе, један или више потпредседника и министри, да рад Владе води и усмерава председник Владе, који се стара се о уједначеном политичком деловању Владе, усклађује рад чланова Владе и представља Владу, а да су министри за свој рад и за стање у области из делокруга министарства одговорни председнику Владе, Влади и Народној скупштини.

Чланом 136. ставовима 1 - 3 Устава је прописано да је државна управа самостална и везана Уставом и законом, да је за свој рад одговорна Влади, да послове државе управе обављају министарства и други органи државе управе одређени законом, као и да се послови државне управе и број министарстава одређују законом.

Чланом 14. Закона о Влади (*Службени гласник Републике Србије*, бр. 55/05, 71/05 – исправка, 101/07, 65/08, 16/11, 68/12, 72/12, 74/12, 7/14, 44/14 и 30/18) одређено је да министар може подносити Влади предлоге за уређивање питања из надлежности Владе и Народне скупштине и захтевати да Влада заузме став о питању из његове надлежности.

Законом о државној управи (*Службени гласник Републике Србије*, бр. 79/05, 101/07, 95/2010, 99/2014, 30/18 и 47/18) прописано је да државну управу чине министарства, органи управе у саставу министарстава и посебне организације (члан 1), да рад органа државне управе подлеже надзору Владе (члан 3), да се министарство образује за послове државне управе у једној или више међусобно повезаних области (члан 22), да министар руководи и представља министарство, доноси прописе и решења у управним и другим појединачним стварима и одлучује о другим питањима из делокруга министарства, као и да је одговоран Влади и Народној скупштини за рад министарства и стање у свим областима из делокруга министарства (члан 23).

* * *

По ставу подносиоца иницијативе, овлашћење Владе Републике Србије да, у случају кад Народна скупштина не може да се састане, уз супотпис председника Републике, прописује мере којима се одступа од људских и мањинских права не може ниједним актом Владе, као ни актом председника Републике, бити делегирано на министарства као део државне управе. Поменуто овлашћење Владе и председника Републике представља изузетак од правила да мере одступања од људских и мањинских права у ратном и ванредном стању прописује Народна скупштина већином гласова свих народних посланика, и као такво се мора уско тумачити (*exceptionis sunt strictissimae interpretationis*).

Београдски центар за људска права сматра да оспореним члановима 2. и 3. Уредбе о мерама за време ванредног стања Влада Републике Србије није, сагласно Уставу, и уз супотпис председника Републике, прописала конкретне мере одступања од људских и мањинских права зајемчених Уставом у обиму у којем је то неопходно, већ је овим одредбама овластила један орган државне управе (Министарство унутрашњих послова) да, уз сагласност другог органа државне управе (Министарства здравља), то сâм учини својом одлуком у погледу права на слободу и безбедност личности и слободе кретања, зајемчених Уставом. Другим речима, члановима 2. и 3. Уредбе о мерама за време ванредног стања је по оцени подносиоца

иницијативе, *contra constitutionem*, препуштено органима државне управе да својим актима одреде врсту, услове, обим и трајање ограничења људских права зајемчених Уставом, без учешћа Владе Републике Србије и председника Републике.

Управо на основу члана 2. Уредбе је министар унутрашњих послова, у својству руководиоца Министарства унутрашњих послова, и уз сагласност министра здравља, донео Наредбу о ограничењу и забрани кретања лица на територији Републике Србије. Поједине мере ограничења слободе кретања предвиђене Наредбом се према међународним стандардима људских права имају сматрати лишењем слободе (најочигледније се то односи на 24-часовну забрану излазака из станова лица старијих од 65 или 70 година).

Сходно горе наведеним одредбама Устава, Закона о Влади и Закона о државној управи, постоји јасно разграничење уставних и законских надлежности Владе, као колективног тела и носиоца извршне власти у Републици Србији, и истих таквих надлежности министарстава, као делова државне управе Републике Србије подложних надзору Владе. На основу Закона о Влади, министар унутрашњих послова и министар здравља су овлашћени да поднесу предлог за уређивање питања из надлежности Владе, али нису овлашћени да у њено име или уместо ње самостално доносе акте чије је доношење Уставом поверено Народној скупштини и – ако и док то није могуће – Влади, уз супотпис председника Републике.

По одредбама Устава, у случају немогућности Народне скупштине да се састане, само је Влада, својом уредбом и уз супотпис председника Републике, овлашћена да прописује мере одступања од људских и мањинских права за време ванредног и ратног стања (врсту, услове, обим и трајање ограничења), а такође је дужна да ту уредбу поднесе на потврду Народној скупштини у року од 48 сати од њеног доношења, односно чим Народна скупштина буде у могућности да се састане.

* * *

Због свега наведеног, Београдски центар за људска права сматра да чланови 2. и 3. Уредбе о мерама за време ванредног стања и Наредба о ограничењу и забрани кретања лица на територији Републике Србије нису сагласни са чланом 200. ставом 6. Устава Републике Србије, те се предлаже Уставном суду да донесе решење којим ће покренути поступак за оцену уставности чланова 2. и 3. Уредбе о мерама за време ванредног стања и Наредбе о ограничењу и забрани кретања лица на територији Републике Србије.

У Београду,
31. марта 2020. године

За подносиоца

Соња Тошковић
извршна директорка
Београдског центра за људска права