

СРПСКА АКАДЕМИЈА НАУКА И УМЕТНОСТИ

НАУЧНИ СКУПОВИ

Књига ССХХІ

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 Пејировића*, професора *Маријане Пајванчић*, *Виоlette Беширевић*, *Драице Вујадиновић*, *Јасминке Хасанбеговић*, *Катјарине Лончаревић*, *Горана Илића*, *Славише Орловића*, *Рагеџа Вељановској*, 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
Рајка Павловић

Технички уредник
Никола Сивановић

Тираж
300 примерака

Штампа
Службени гласник, Београд

ISBN 978-86-7025-994-2

САДРЖАЈ

| | |
|-----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|-----|
| <i>Предговор</i> – Маријана Пајванчић..... | 9 |
| ВАНРЕДНЕ СИТУАЦИЈЕ И ЊИХОВА РЕФЛЕКСИЈА НА ЉУДСКА ПРАВА | 11 |
| Тибор Варади, <i>Ванредна правна размисљања и стратегије у ванредним ситуацијама: са посебним освртом на идеолошко-политичке њове</i> | 13 |
| Tibor Várady, <i>Extraordinary Legal Thinking and Strategies in Extraordinary Situations: With Special Reference to Ideological-Political Roots</i> | 30 |
| Миодраг Чолић, <i>Заштита здравља у ванредним ситуацијама</i> | 31 |
| Miodrag Čolić, <i>Health Protection in Extraordinary Situations</i> | 38 |
| Алпар Лошонц, <i>Људска права, ванредно стање, неједнакост и биобезбедност</i> | 39 |
| Alpar Lošonc, <i>Human Rights, Emergency, Inequality and Biosecurity</i> | 65 |
| ОСНОВНА ЛИЧНА ПРАВА У ВАНРЕДНИМ СИТУАЦИЈАМА | 67 |
| Маја Настич, <i>Дерогација људских права у ванредним ситуацијама у пракси Европског суда за људска права</i> | 69 |
| Maja Nastić, <i>Derogation of Human Rights in Emergency Situations in the Practice of the European Court of Human Rights</i> | 86 |
| Весна Ракић Водинелић, <i>Право на приступу правосудју у ванредном стању</i> | 89 |
| Vesna Rakić Vodinelić, <i>The Right to Access the Judiciary in the State of Emergency</i> | 98 |
| Тамаш Корхец, <i>Одуступање од слободне судијске процене?</i> | 99 |
| Tamás Korhecz, <i>Giving up the Freedom of Judicial Assessment?</i> | 113 |

ЈЕДНАКЕ МОГУЋНОСТИ ОСТВАРИВАЊА ПРАВА
ВУЛНЕРАБИЛНИХ ГРУПА У ВАНРЕДНИМ СИТУАЦИЈАМА115

Sanja Klempić Bogadi, *Život starijih u Hrvatskoj tijekom pandemije bolesti COVID-19*117

Сања Клемпић Богади, *Животи 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, *Раг 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 сиречавање*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 Таћић, *Једнаке могућности за остваривање људских права особама са инвалидитетом у Србији за време пандемије ковида-19*194

УТИЦАЈ ВАНРЕДНИХ СИТУАЦИЈА НА ЕКОНОМИЈУ
И ПОЛИТИЧКИ ЖИВОТ195

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 животи у Србији*223

Zoran Lutovac, *Impact of the Covid-19 Pandemic on Serbian Political Life*238

| | |
|-----------------------------------------------------------------------------------------------------------------|-----|
| Ирена Пејић, <i>Ограничење представничке функције парламенџа у ванредном стању</i> | 241 |
| Irena Pejić, <i>The Limitations of Parliament's Representative Function in the State of Emergency</i> | 257 |
| Стефан Јањић, Дубравка Валић Недељковић, <i>Право на обавешћеност и информисање у ванредној ситуацији</i> | 259 |
| Stefan Janjić, Dubravka Valić Nedeljković, <i>Right to Information in an Emergency Situation</i> | 271 |
| ДИСКУСИЈЕ | 273 |
| Катарина Голубовић, <i>Удружења за заштитиу људских права у уирављању епидемијом</i> | 275 |
| Софија Мандић, <i>Раг судова током епидемије заразне болести ковид-19</i> | 279 |
| Надежда Сатарић, <i>Старији становници и пандемија изазвана ковидом-19: пример Србије</i> | 283 |
| Зорица Мршевић, <i>Невидљиве жене у време пандемије коронавируса 2020</i> | 287 |
| Наташа Госпић, <i>ИКТ и људска права у ванредним ситуацијама</i> | 291 |
| Мирослав Ђорђевић, <i>Ванредно стање и председник Републике</i> | 295 |
| Петар Теофиловић, <i>Независне институције за заштитиу људских права у ванредном стању у Србији 2020</i> | 297 |
| Маријана Пајванчић, <i>Селективна библиографија публикација, исцраживања и анализа</i> | 301 |

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 культуру, 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 узурпирани, 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 егзистенцијалистичких 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, Stabilitorcracy, 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 политике 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 слободно-мислећих интелектуалаца, односно стручњака. Може се рећи да је *режим у време пандемије досишао свој врхунац у манифестацији рејресције*.

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 механизма 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, постоји ковида-19, ограничава људска права као темељну вредност демократској друштва?*

Стабилнокрације на Балкану⁵ 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-препоруче попут оног да ноћне клубове, кафиће, ресторани и кафани 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 владавине 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/odlikovanje-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 поопштравању 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 стабилеократије у време кризе огољавају у потпуности, док се, на другој страни, све оно што је темељ либералних демократских поредака, а што недостаје стабилеократијама, показује не само као системски недостатак, него као насущна 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 стабилеократији“, *Књига сажетика, Међународна конференција Политичке последице пандемије*, Београд, 27–29. септембар 2020, стр. 34.

2.1.1. *Околности и мере за заштити 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.

Расписивањ у 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 представницима Европског парламента, али суштинских помака није било.

2.1.3. Ванредно стање или ванредна ситуација – политички инструменти 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 процени 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 „ризички 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 показале 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 поштравањем 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 апелација председника Вучића емитованим на телевизији“. Појачана је контрола медија и притисци на новинаре: хапшењем новинара, редукијом 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 редукија људских права и слобода у време пандемије: случај Србија“, *Политички живои*, 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 њоследице њандемије*, 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 *парламентиа* – 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 нероформисани 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 нивоима у време ванредног стања*, а после њеног окончања наставила да буде на ниским нивоима 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 vs. 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 аутократија и његов режим су у време пандемије били окренути према Кини са изјавом 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, *популизација, 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 мишљење, 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 механизма 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 киберсирофа 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 стабилној држави“, 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“, у: *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

S u m m a r y

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