

ТРЕЋЕ ОДЕЉЕЊЕ

ОДЛУКА

Представка број 50898/20

А.А.против Србије

Европски суд за људска права (Треће одељење), на заседању Већа 2. септембра и 14. октобра 2025. године у саставу:

Ioannis Ktistakis, председник,

Peeter Roosma,

Darian Pavli,

Úna Ní Raifeartaigh,

Mameja Ђуровић,

Canòlic Mingorance Cairat,

Vasilka Sancin, судије,

и Olga Chernishova, заменица секретара Одељења,

Имајући у виду горе наведену представку поднесену 14. новембра 2020. године,

Имајући у виду запажања које је поднела тужена Влада, као и запажања које је у одговору поднео подносилац представке,

Након већања, одлучује као што следи:

ЧИЊЕНИЦЕ

1. Подносилац представке, А.А., држављанин је Авганистана који је навео да је рођен 2002. године. Председник је одобрио захтев подносиоца да се његов идентитет јавно не открива (члан 47. став 4. Пословника Суда) и одобрио господину Н. Ковачевићу да заступа подносиоца пред Судом (члан 36. ст. 2. и 4(а)).

2. Владу Републике Србије (у даљем тексту: Влада) је заступала њихова заступница, госпођа З. Јадријевић Младар.

Околности предмета

3. Случај се односи на мере које су српске власти усвојиле током пандемије COVID-19 у вези са привременим ограничењима слободе кретања тражилаца азила и ирегуларних миграната смештених у центрима за азил и прихватним центрима.

4. Чињенице у вези са предметом које су поднеле стране могу се резимирати на следећи начин.

1. Опште информације о предмету

5. Након пандемије COVID-19, српске власти су 15. марта 2020. године прогласиле ванредно стање и увеле низ ванредних мера како би спречиле ширење коронавируса.

6. У том контексту, извршна власт је, кроз низ подзаконских аката и административних одлука, увела привремено ограничење слободе кретања, тражилаца азила и илегалних миграната смештених у центрима за азил и прихват између 15. марта и 14. маја 2020. године, осим уз дозволу Комесаријата за избеглице и миграције Републике Србије током одређеног временског периода и у изузетним околностима (као што је лекарска посета; видети ст. 25, 26. и 27 доле). Такође су уведене мере на националном нивоу (видети став 24. испод).

7. Ванредно стање је укинута 6. маја 2020. године.

2. Ситуација подносиоца представке

8. Подносилац је живео у Кабулу до јануара 2018. године, где је, према информацијама у списима предмета, завршио најмање 10 година формалног образовања и радио у кројачкој радњи специјализованој за војне униформе. У време одласка из Авганистана, наводно је био малолетан.

9. У јулу или августу 2018. године подносилац је стигао у Србију (оба датума су наведена у списима предмета). У августу 2018. године смештен је у Центар за азил Крњача.

10. Подносилац је 10. априла 2019. године затражио азил. Дана 10. јула 2019. године са њим је обављен разговор у Канцеларији за азил. Током разговора, између осталог, замољен је да разјасни неслагање између презимена наведеног у потврди којом се потврђује његова намера да тражи азил и презимена наведеног у његовом формалном захтеву за азил (треба напоменути да копија горе поменуте потврде није укључена у списе предмета). Као одговор, подносилац је приписао недоследност проблемима у комуникацији са полицајцима у време почетне регистрације. Потврдио је да је његово тачно презиме А., како је наведено у захтеву за азил. Поред тога, навео је да му је пре одласка из Авганистана издат пасош на име А.А.

11. Подносиоцу је 31. јула 2019. године издата лична карта за тражиоце азила са роком важења од шест месеци, до 31. јануара 2020. године.

12. Дана 30. септембра 2019. године, Канцеларија за азил је одбила захтев подносиоца за азил као неоснован и наложила му да напусти Србију у року од 15 дана од дана правоснажности одлуке, уколико нема други законски основ за боравак, те да врати своју личну карту тражиоца азила. На ту одлуку је било могуће уложити жалбу, у року од 15 дана од дана пријема исте (видети став 22. испод).

13. У списима предмета нема информација о било каквим накнадним поступцима у вези са овим, о правном статусу подносиоца након одлуке о одбијању његовог захтева за азил или о датуму његовог одласка из Србије.

3. Обавештење Србије у сврху одступања по члану 15. Конвенције

14. Министарство спољних послова Републике Србије је 6. априла 2020. године обавестило генералног секретара Савета Европе да Србија намерава да искористи право одступања према члану 15. Конвенције. Генерални секретар је 9. октобра 2020. године обавештен о различитим мерама предузетим за спречавање ширења COVID-19 и о чињеници да је ванредно стање укинута.

4. Захтев Суда за додатне информације од подносиоца представке

15. Суд је 4. октобра 2024. године затражио од пуномоћника подносиоца да потврди да ли је још увек у контакту са подносиоцем. Пуномоћник је 23. октобра 2024. године обавестио Суд да подносилац борави у Немачкој и да му је тамо издат лични документ 28. јуна 2024. године. Предметни документ је издат на име особе по имену А.Х., која је рођена 2003. године.

РЕЛЕВАНТНИ ПРАВНИ ОКВИР И ПРАКСА

А. Устав Републике Србије из 2006. године (објављен у „Службеном гласнику РС” – СГ РС, бр. 98/06 и 115/21)

16. Члан 27. Устава гарантује право на слободу и безбедност. Лишење слободе је дозвољено само из разлога и у поступку који су прописани законом. Члан 39. Устава јемчи право на слободно кретање и насељавање у Републици Србији. Та права могу бити ограничена законом ако је то неопходно, између осталог, ради спречавања ширења заразних болести.

17. Члан 170. утврђује да се уставна жалба може изјавити против појединачних аката или радњи државних органа или организација којима су поверена јавна овлашћења, а којима се повређују или ускраћују људска или мањинска права и слободе зајемчене Уставом, ако су исцрпљена или нису предвиђена друга правна средства за њихову заштиту.

18. У случају јавне опасности која угрожава опстанак грађана, Народна скупштина може прогласити ванредно стање (члан 200. Устава).

19. Током ванредног стања, Народна скупштина може прописати мере којима се одступа од људских и мањинских права зајемчених Уставом у мери у којој то захтевају околности. Мере одступања не смеју дискриминисати на основу расе, пола, језика, вероисповести или националног или социјалног порекла (чл. 200. и 201).

Б. Закон о азилу и привременој заштити из 2018. године (објављен у „Службеном гласнику РС”, број 2418)

20. Закон о азилу прописује, између осталог, права и обавезе тражилаца азила, као и услове и поступак за признавање и престанак права на азил.

21. Члан 86. прописује да је странац чији је захтев за азил одбијен или одбачен, или чији је поступак по захтеву обустављен одлуком надлежног органа, а који нема други законски основ за боравак у Републици Србији, дужан да напусти њену територију у року одређеном у тој одлуци. До доношења коначне одлуке о захтеву за азил, тражиоци азила смештају се у центрима за азил и прихватне центре (члан 51.).

22. Чл. 95. и 96. прописују да се првостепена одлука о азилу може оспорити пред другостепеним органом, Комисијом за азил, и у поступку судског преиспитивања.

В. Уредба о мерама за време ванредног стања; објављена у СГ РС бр. 16/20, 36/20, 38/202, 39/20, 43/20, 47/20, 49/20, 53/20, 56/20, 57/20, 58/20, 60/20 и 126/20

23. Уредба о мерама за време ванредног стања предвиђала је мере које одступају од људских и мањинских права загарантованих Уставом током ванредног стања. Била је на снази од 15. марта до 6. маја 2020. године.

24. Уредбом су уведене разне мере усмерене на спречавање ширења COVID-19, укључујући забрану јавних догађаја и окупљања више од две особе на једном месту, као и ноћне и викенд забране кретања, осим у изузетним околностима и уз одобрење надлежних органа. Друге мере су биле усмерене на одређене групе, као што су старије особе (члан 1. уредбе).

25. Члан 3. уредбе је предвиђао да је привремено ограничено кретање тражилаца азила и илегалних миграната смештених у тим центрима у Србији, како би се спречило неконтролисано кретање лица која би могла бити носиоци коронавируса и њихов произвољни одлазак из центара за азил и прихватних центара. Штавише, предузете су мере за појачан надзор и безбедност тих објеката. У изузетним и оправданим случајевима, као што је лекарска посета или други ваљани разлог, тражиоци азила и илегални мигранти могли су да напусте центре за азил и прихватне центре на одређени временски период уз посебно одобрење Комесаријата за избеглице и миграције (члан 3. став 3.).

Г. Одлука о привременом ограничавању кретања тражилаца азила и ирегуларних миграната смештених у центрима за азил и прихватним центрима у Републици Србији; објављена у СГ РС број 32/20

26. Одлука о привременом ограничавању кретања тражилаца азила и ирегуларних миграната (у даљем тексту: „Одлука о привременом ограничавању кретања”) је била на снази између 16. марта и 6. маја 2020. године. Прописала је исту меру у вези са тражиоцима азила и ирегуларним мигрантима која је већ предвиђена Уредбом о мерама за време ванредног стања (видети горе наведени став 25). Релевантне одредбе гласе:

„1. Ради спречавања ширења заразних болести на територији Републике Србије, неконтролисаног кретања потенцијалних носилаца коронавируса и произвољног напуштања центара за азил и прихватних центара, кретање тражилаца азила и ирегуларних миграната смештених у центрима за азил и прихватним центрима биће привремено ограничено и биће успостављена појачана безбедност таквих објеката.

2. Тражиоцима азила и мигрантима биће дозвољено да напусте објекте у изузетним и оправданим случајевима (као што је лекарска посета или други ваљани разлог) уз посебну дозволу Комесаријата за избеглице и миграције Републике Србије, која је временски ограничена у складу са разлогом због ког је издата...”

Д. Наредба о ограничењу кретања на прилазима отвореном простору и објектима прихватних центара за мигранте и центара за азил; објављена у СГ РС број 66/20

27. Наредба о ограничавању кретања на прилазима отвореном простору и објектима прихватних центара за мигранте и центара за азил (у даљем тексту: „Наредба о ограничењу приступа”) донета је 6. маја 2020. године од стране министра здравља (видети став 28. испод). Била је на снази од 7. до 14. маја 2020. године. Прописала је идентично ограничење кретања за тражиоце азила и мигранте као оно које је претходно било прописано Уредбом о мерама у време ванредног стања и Одлуком о привременом ограничењу кретања (видети горе наведене ст. 25. и 26). Даље је забранила приступ прихватним и азилним центрима како би се спречило ширење коронавируса.

Ђ. Закон о заштити становништва од заразних болести; објављен у СГ РС бр. 15/16, 68/20 и 136/20

28. Члан 6. Закона о заштити становништва од заразних болести прописује да у случају јавне опасности изазване заразном болешћу, Влада, на предлог министра здравља, може прогласити такву болест заразном болешћу чије је спречавање и сузбијање у интересу Републике Србије и може увести одговарајуће мере у том циљу. Министар здравља је овлашћен да нареди, између осталог, ограничење кретања у подручјима погођеним ванредном ситуацијом (члан 52. Закона).

Е. Кривични законик; објављен у „Службеном гласнику РС”, бр. 85/05, 88/05, 107/05, 72/09, 111/09, 121/12, 104/13, 108/14, 94/16 и 35/19

29. Члан 248. Кривичног законика прописује кривично дело непоштовања здравствених прописа за време епидемије, које се кажњава новчаном казном или затвором до три године. Ко се не придржава здравствених прописа и тиме изазове ширење заразне болести, казниће се затвором до три године (члан 249).

Ж. Пракса Уставног суда

30. Дана 20. априла 2020. године, А 11 – Иницијатива за економска и социјална права, невладина организација са седиштем у Београду, поднела је Уставном суду иницијативу за оцену уставности и законитости члана 3. Уредбе о мерама у време ванредног стања (видети горе наведени став 25) и његове усклађености са уставним правом на слободу и безбедност личности, забрану дискриминације и судску заштиту људских и мањинских права. Уставни суд је 17. септембра 2020. године одлучио о тој и неколико других иницијатива којима су оспорене разне друге мере уведене Уредбом о мерама за време ванредног стања (видети горе наведени став 24), као и уредбе о непоштовању мера ограничења на нивоу целе земље, што није релевантно за овај случај. У погледу члана 3. Уредбе о мерама за време ванредног стања, Уставни суд је одлучио да обустави поступак оцене уставности с обзиром на то да Уредба више није била на снази, такође утврдивши да су аргументи изнети у иницијативи неосновани. Уставни суд је, нарочито, утврдио да ограничење кретања тражилаца азила и ирегуларних миграната није представљало лишавање слободе, ни по својој сврси ни по својој садржини.

31. Дана 9. маја 2020. године, А 11 – Иницијатива за економска и социјална права поднела је иницијативу за оцену уставности и законитости Наредбе о ограничавању приступа (видети горе наведени став 27) и њене усклађености са уставним правом на слободу и безбедност личности и судску заштиту људских и мањинских права. Уставни суд је 30. децембра 2020. године одбацио иницијативу као неосновану, позивајући се на разлоге дате у својој одлуци од 17. септембра 2020. године (видети горе наведени став 30).

ПРИТУЖБЕ

32. Подносилац се притуживао да је мера ограничења наметнута тражиоцима азила и мигрантима, коју је морао да поштује, представљала лишавање слободе, супротно члану 5. Конвенције. Даље је навео да је забрана напуштања азилног центра већ била уведена неформалном одлуком Центра за азил Крњача 1. марта 2020. године пре него што је проглашено ванредно стање. Позивајући се на члан 14. у вези са чланом 5. Конвенције, подносилац је такође тврдио да је ограничење на које се притужује наметнуто на основу дискриминаторних критеријума, јер је утицало само на тражиоце азила и мигранте смештене у азилним и прихватним центрима, а не на оне у приватном смештају или на општу популацију.

33. Без позивања на било коју одредбу Конвенције, подносилац је такође изнео притужбе у вези са ограничењем кретања које су увеле власти. Посебно је тврдио да му није било дозвољено да напусти Центар за азил Крњача или да оствари директан друштвени контакт са спољним светом на основу мера које нису биле ни легитимне ни неопходне у демократском друштву.

ПРАВО

34. Позивајући се на чл. 5. и 14. Конвенције, подносилац се притуживао да је предметна мера ограничења представљала лишавање слободе и да је изречена на основу дискриминаторних критеријума.

35. Релевантни део члана 5. Конвенције јемчи:

„1. Свако има право на слободу и безбедност личности. Нико не може бити лишен слободе осим у следећим случајевима и по поступку прописаном законом:

...

(д) законито притварање лица ради спречавања ширења заразних болести ...

...

4. Свако ко је лишен слободе хапшењем или притвором има право да покрене поступак у којем ће суд брзо одлучити о законитости његовог притвора и наложити његово пуштање на слободу ако притвор није законит.

5. Свако ко је био жртва хапшења или притвора кршећи одредбе овог члана има право на надокнаду штете.”

36. Члан 14. Конвенције гласи:

„Уживање права и слобода утврђених (овом) Конвенцијом биће обезбеђено без дискриминације по било ком основу као што су пол, раса, боја кожа, језик, вера, политичко или друго мишљење, национално или социјално порекло, повезаност са националном мањином, имовина, рођење или било који други статус.”

37. Штавише, с обзиром на чињеничну основу и правне аргументе које је изнео подносилац, Суд је такође обавестио странке о захтеву поднетом по члану 2. Протокола број 4 уз Конвенцију, иако се подносилац није експлицитно позвао на ту одредбу. Суд сматра да је прикладно да испита притужбу која се односи на ограничење кретања по тој одредби (видети горе наведени став 33; видети такође *Радомиља и др. против Хрватске* [ВВ], бр. 37685/10 и 22768/12, став 126, од 20. марта 2018. године).

38. Члан 2. Протокола број 4. гласи:

„1. Свако ко се законито налази на територији једне државе има право на слободу кретања и слободу избора свог пребивалишта на тој територији.

2. Свако може слободно да напусти било коју земљу, укључујући и своју.

3. Никаква ограничења неће бити стављена на остваривање ових права осим оних која су у складу са законом и неопходна у демократском друштву у интересу националне или јавне безбедности, за одржавање јавног поретка, спречавање злочина, заштите здравља или морала, односно заштите права и слобода других.

4. Права наведена у ставу 1. могу такође бити подложна, у одређеним областима, ограничењима наметнутим у складу са законом и оправданим јавним интересом у демократском друштву.“

39. Влада је изнела неколико примедби у погледу прихватљивости притужби подносиоца. Прво, оспорила је истинитост идентитета подносиоца, јер су се име и датум рођења наведени на копији личне карте коју је поднео његов заступник разликовали од оних наведених у обрасцу захтева (видети ст. 1. и 15. горе). Сходно томе, Влада је затражила од Суда да одбаци захтев као неспојив *ratione personae* са одредбама Конвенције и протокола уз њу.

40. Влада је такође тврдила да је подносилац погрешно представио релевантне чињенице у вези са својим боравком у Центру за азил у Крњачи и позвала Суд да одбаци његов захтев као злоупотребу права на индивидуалну представку. Конкретно, подносилац никада није тражио дозволу да напусти центар током периода ограничења кретања и није се жалио на услове у центру ни Комесаријату за избеглице и миграције, што представља могућност предвиђена кућним редом азилних и прихватних центара, нити Омбудсману. Влада је даље тврдила да подносилац није користио ниједан други домаћи правни лек за своје притужбе, нарочито уставну жалбу.

41. Подносилац је тврдио да у време када је стигао у Србију његова породица није имала лична документа, па је користио презиме засновано на пореклу својих предака. Након што је његова породица добила лична документа, сви су користили презиме засновано на имену његовог оца, које је он дао немачким властима. Што се тиче захтева за исцрпљивањем домаћих правних средстава, подносилац се позвао на становишта Уставног

суда у два одлука о оцени уставности и законитости оспорених мера (видети горе наведене ст. 30. и 31), те је тврдио да се уставна жалба не може сматрати делотворним домаћим правним леком за његове притужбе.

42. Суд сматра да није потребно испитати све приговоре које је изнела Влада, јер је представка у сваком случају неприхватљива из следећих разлога.

43. Суд понавља да, да би могла да поднесе представку по члану 34. Конвенције, појединац, невладина организација или група појединаца мора бити у могућности да тврди да је жртва повреде права утврђених Конвенцијом. Да би подносиоци представке могли да затраже статус жртве, морају да доставе разумне и убедљиве доказе о вероватноћи да ће доћи до повреде која их лично погађа; пука сумња или претпоставка није довољна у том погледу (видети *Zambrano против Француске* (одл.), број 41994/21, став 42, од 21. септембра 2021. године).

44. С обзиром на расположиве информације, Суд не може а да не закључи да објашњење подносиоца у вези са његовим идентитетом није веродостојно (видети ст. 10. и 15. горе). Није дато никакво образложење у вези са његовим стварним датумом рођења (видети горе наведене ст. 1, 15. и 39; и упоредити *Мастиловић и др. против Црне Горе*, број 28754/10, ст. 35–36, од 24. фебруара 2022. године; *Drijfhout против Холандије* (одлука), број 51721/09, ст. 21–28, од 22. фебруара 2011. године; и „*Blondje*” *против Холандије* (одлука), број 7245/09, ЕСЉП 2009).

45. Штавише, Суд примећује да, осим општих и апстрактних примедби у вези са ситуацијом у Центру за азил Крњача током спровођења оспорене мере, подносилац није пружио никакве информације о својој личној ситуацији у предметном тренутку. Није изнео никакве аргументе који би показали како су тачно предметне мере директно утицале, односно вероватно могле директно утицати, или га погађале због његових могућих индивидуалних карактеристика (видети предмет *Zambrano*, наведен горе, став 43). Подносилац се притуживао на општу ситуацију у центру за азил због предметних мера, а није споменуо где и када је намеравао да путује и да то није могао да учини због спорних мера. У списима предмета нема доказа да је тражио и да му је Комесаријат за избеглице и миграције одбио дозволу да напусти Центар за азил у Крњачи. Из докумената које је доставила Влада је очигледно да су други тражиоци азила и мигранти који су тамо били смештени искористили ту могућност.

46. Осим тврдње да је подносилац био тражилац азила у релевантном времену и да је намеравао да остане у Србији, поднесци његовог правног заступника нису садржали никакве информације у вези са поступком за азил подносиоца након 30. септембра 2019. године, тј., датума када је његов захтев за азил одбијен. Правни основ за континуирани смештај подносиоца у Центру за азил Крњача након тог датума остао је нејасан. Слично томе, датум одласка подносиоца из Републике Србије није утврђен (видети ст. 12. и 13. горе).

47. Уопштено, одсуство појединачних детаља онемогућава Суд да спроведе индивидуалну процену ситуације подносиоца (видети такође, ради илустрације, *Магдић против Хрватске* (одлука) [Одбор], број 17578/20, став 11, од 5. јула 2022. године).

48. С обзиром на све наведено, Суд сматра да се подносилац не може сматрати жртвом у сврху члана 34. Конвенције.

49. Из тога следи да је представка некомпатибилна *ratione personae* са одредбама Конвенције и њених протокола у смислу члана 35. став 3(а) и да мора бити одбачена у складу са чланом 35. став 4.

50. На крају, Суд напомиње да је намера Србије била да одступи од својих обавеза према Конвенцији на основу члана 15, без експлицитног навођења који чланови треба да буду предмет одступања (видети горе наведени став 14). У сваком случају, закључак Суда у вези са притужбама подносиоца отклања сваку потребу за разматрање валидности одступања коју је Србија поднела Савету Европе (видети, *mutatis mutandis*, *A. и др. против Уједињеног Краљевства* [ВВ], број 3455/05, став 161, ЕСЉП 2009, и *Terheş против Румуније* (одл.), број 49933/20, став 46, од 13. априла 2021. године).

Из ових разлога, Суд, једногласно,

Проглашава представку неприхватљивом.

Састављено на енглеском језику и достављено у писаном облику 20. новембра 2025. године.

Olga Chernishova

Заменица Секретара

Ioannis Ktistakis

Председник