

ТРЕЋЕ ОДЕЉЕЊЕ

ОДЛУКА

Представка број 48973/20

Весна ПЕШИЋ против Србије
и 3 друге представке

(видети приложену табелу)

Европски суд за људска права (Треће одељење), на заседању Одбора 19. маја 2026. године у саставу:

Darian Pavli, *председник*,

Úna Ní Raifeartaigh,

Mateja Đurović, *судије*,

и Olga Chernishova, *заменица секретара Одељења*,

Имајући у виду:

представке против Републике Србије које је, према члану 34. Конвенције за заштиту људских права и основних слобода (у даљем тексту: „Конвенција”), Суду поднело четворо српских држављана, чији су релевантни подаци наведени у приложеној табели (у даљем тексту: „подносиоци”), на различите датуме такође наведене у табели;

одлуку да се о приговорима у вези са ограничењем слободе кретања, наводном дискриминацијом и недостатком делотворног правног лека обавести Влада Републике Србије (у даљем тексту: „Влада”), коју је заступала њена заступница, госпођа З. Јадријевић Младар;

запажања која је доставила Влада и запажања која су подносиоци поднели као одговор на иста;

коментаре које су поднеле др *Ayelet Berman* и др Марија Јовановић, којима је председник Одељења одобрио интервенцију у погледу представки бр. 48973/20, 54565/20 и 54676/20;

Након већања, одлучује како следи:

ОКОЛНОСТИ ПРЕДМЕТА

1. Предмет се односи на мере које је Влада Републике Србије усвојила за борбу против епидемије заразне болести *COVID-19*, а које су биле на снази у периоду од 18. марта до 6. маја 2020. године.

2. Након проглашења ванредног стања 15. марта 2020. године, власти су увеле низ ванредних мера, укључујући привремена ограничења слободе кретања становништва. Неке од тих мера су биле посебно усмерене на старије становништво – тј. на лица старија од 65 година у подручјима са више од 5.000 становника и на лица старија од

70 година у подручјима са до 5.000 становника. Мере су биле у распону од почетне тродневне потпуне забране напуштања дома до забране провођења времена ван дома, осим у одређено време и унутар одређеног подручја (при чему је активност ван дома у почетку била дозвољена једном недељно, затим три пута недељно и на крају свакога дана).

3. Током релевантног периода, преостали део становништва је био подвргнут мерама опште забране кретања (*lockdown*) током ноћи, викенда и државних празника, осим у изузетним околностима и уз претходно одобрење од стране надлежних органа. Појединци који нису поштовали те прописе би се могли теретити за прекршај. Након укидања ванредног стања 6. маја 2020. године, предметне мере су укинуге.

А. Ситуација подносилаца

4. Прва и друга подносиатеља су имале више од 65 година, док су трећа подносиатеља и четврти подносиатељ имали више од 70 година у релевантно време.

5. Друга подносиатеља је два пута била оглашена одговорном за прекршај услед кршења рестриктивних мера. У првом поступку јој је изречена новчана казна у износу од EUR 420, док је у другом поступку добила судску опомену. Дана 22. децембра 2021. године, Уставни суд је одбацио уставну жалбу коју је поднела против одлуке у првом поступку као неосновану.

6. Дана 13. маја 2020. године, трећа подносиатеља и четврти подносиатељ су поднели уставне жалбе, тврдећи да је спорним мерама несразмерно ограничено њихово право на слободу, слободу кретања и правно средство, и да су били дискриминисани на старосној основи. Уставни суд је третирао њихове уставне жалбе као иницијативе за оцену законитости и уставности рестриктивних мера, јер су исте биле поднете против општег правног акта, и 16. октобра 2020. године је подносиоцима послао примерак одлуке коју је донео 17. септембра 2020. године (видети став 10 у наставку).

7. Дана 22. септембра 2023. године, правни заступник друге подносиатељке је обавестио Суд да је подносиатеља преминула 13. јуна 2022. године. Дана 3. новембра 2023. године, њен наследник, господин Јован Мандић, изразио је жељу да настави поступак пред Судом.

8. Подносиоци су се притуживали да је предметним мерама повређено њихово право на слободу кретања и право на слободу, и да су исте биле наметнуте на основу дискриминаторних критеријума. Они су се позивали на чл. 5. и 14. Конвенције, док се прва подносиатеља такође позивала на члан 2. Протокола број 4 уз Конвенцију. Трећа подносиатеља и четврти подносиатељ су се даље притуживали, на основу члана 13, на недостатак делотворног домаћег правног средства за њихове притужбе.

В. Остале релевантне информације

9. Министарство спољних послова Републике Србије је 6. априла 2020. године обавестило генералног секретара Савета Европе да Србија намерава да искористи своје право одступања/дерогације од њених обавеза према члану 15. Конвенције. Генерални секретар је 9. октобра 2020. године обавештен о различитим мерама предузетим зарад спречавања ширења заразне болести *COVID-19*, као и о чињеници да је ванредно стање укинуге.

10. Уставни суд је 17. септембра 2020. године испитао неколико иницијатива које су поднеле невладине организације и појединци за оцену уставности различитих рестриктивних мера и њихове усклађености са уставним правом на слободу и безбедност личности, забраном дискриминације и судском заштитом људских и мањинских права. Када је реч о рестриктивним мерама усмереним на старију популацију, Уставни суд је обуставио поступак на основу тога што спорне мере више нису биле на снази и због тога што су аргументи изнети у оквиру горенаведених иницијатива били неосновани.

11. Дана 4. новембра 2020. године, Београдски центар за људска права, невладин организација са седиштем у Београду, поднео је тужбу Вишем суду у Београду против државе због дискриминације, тражећи да се утврди да су спорне рестриктивне мере наметнуте на основу дискриминаторних критеријума. Виши суд у Београду је 3. новембра 2021. године утврдио да је разлика у поступању била оправдана потребом да се заштите интереси посебно осетљиве старосне групе којој припадају лица старија од 65 година, те је тужбу одбио као неосновану. Апелациони суд у Београду је 3. фебруара 2022. године потврдио ту пресуду. У списима предмета нема података о томе да ли је против те пресуде поднета ревизија или уставна жалба.

ОЦЕНА СУДА

А. Здруживање представки

12. Имајући у виду сличност предмета наведених представки, Суд сматра да је примерено да исте испита заједно и да донесе једну заједничку одлуку.

В. Прелиминарно питање о процесној легитимацији (*locus standi*) наследника друге подносиоце

13. Суд констатује да је друга подносиоца, госпођа Љубица Мандић, преминула 13. јуна 2022. године док је поступак по њеној представи био у току, и да је њен наследник, господин Јован Мандић, изразио жељу да настави поступак (видети став 7. горе). У бројним случајевима где је подносилац представке преминуо током трајања поступка, Суд је узео у обзир жељу коју су изразили наследници или блиски рођаци да се са поступком настави (видети, међу многим другим изворима, *López Ribalda и др. против Шпаније* [ВВ], бр. 1874/13 и 8567/13, став 73, од 17. октобра 2019. године).

14. У предметном случају, Суд сматра да наследник друге подносиоце може имати довољан интерес за даље разматрање представке, те му стога признаје својство да поступа у њено име.

С. Наводна повреда члана 2. Протокола број 4 уз Конвенцију

15. Позивајући се на разне одредбе Конвенције (видети став 8 горе), подносиоци су се притуживали да је ограничење њиховог права на слободу кретања било несразмерно и неоправдано. Суд, као господар карактеризације која се у праву даје чињеницама предмета, обавестио је стране у спору о овој притужби у складу са чланом 2. Протокола број 4 уз Конвенцију (видети *Radomilja и др. против Хрватске* [ВВ], бр. 37685/10 и 22768/12, став 126, од 20. марта 2018. године).

16. Влада је уложила неколико приговора у погледу допуштености ове притужбе. Наиме, она је тврдила да представке представљају *actio popularis* и да подносиоци не могу тврдити да су жртве наводних повреда.

17. Суд сматра да није потребно испитати све приговоре које је изнела Влада, јер су представке у сваком случају недопуштене из следећих разлога.

18. С обзиром на природу предметних мера, које су биле у распону од потпуне забране напуштања дома до могућности изласка одређеним данима и у одређеним временским оквирима и подручјима, Суд сматра да се оне морају сматрати ограничењем слободе кретања и закључује, као што су то учиниле стране у спору, да је члан 2. Протокола број 4 примењив (видети *Pagerie против Француске*, број 24203/16, ст. 152–61, од 19. јануара 2023. године, и *Terheş против Румуније* (одл.), број 49933/20, став 45, од 13. априла 2021. године, где је Суд закључио да члан 5. Конвенције није примењив с обзиром на степен ограничења слободе).

19. Општа начела која се тичу права на слободу кретања су сажета у предметима *De Tommaso против Италије* ([ВВ], број 43395/09, ст. 104–109, од 23. фебруара 2017. године) и *Pagerie* (цитиран горе, ст. 171–177. и 193–196.).

20. Предметне рестриктивне мере су биле наметнуте законским актима које је донела Влада и други надлежни органи током ванредног стања. Сходно томе, мешање у предметном случају је било у складу са законом. Остаје да се утврди да ли су спорне мере тежиле легитимном циљу и да ли су биле „неопходне у демократском друштву”.

21. Суд на самом почетку констатује да је постојао посебан контекст у погледу мера на које су се подносиоци притуживали. Конкретно, оне су уведене током ванредног стања које је проглашено у Републици Србији 15. марта 2020. године из разлога јавног здравља (видети став 2 горе). По мишљењу Суда, нема места сумњи да је пандемија заразне болести *COVID-19* могла имати веома озбиљне последице не само по здравље, већ и по друштво, привреду, функционисање државе и живот уопште, тако да је ситуација морала бити окарактерисана као једна од „изузетних и непредвидивих околности” (видети *Terheş*, цитиран горе, став 39, и *Nemytov и др. против Русије*, број 1257/21 и 2 друге представке, став 112, од 27. маја 2025. године, са даљим референцама). Суд примећује да су ванредне мере наметнуте широм земље – а не само старијој популацији (видети став 3 горе) – као одговор на оно што су надлежни домаћи органи проценили као озбиљну и хитну ситуацију у вези са јавним здрављем.

22. Суд даље констатује тврдњу Владе да су мере уведене са легитимним циљем сузбијања ширења пандемије и заштите најосетљивијих група. Оне су усвојене на основу процена које су спровели надлежни органи власти, а које су се ослањале на научне податке доступне у то време и на препоруке Светске здравствене организације,

које су указивале да је ова категорија становништва посебно изложена повећаном ризику од заразе новим сојем вируса, као и од смртних исхода. Суд је свестан да мере нису биле засноване на било каквој индивидуализованој процени здравственог стања или других релевантних околности, већ на општој претпоставци да се старија популација суочава са већим ризиком од развоја тешких облика заразне болести *COVID-19*. Такође не може превидети чињеницу да су ограничења наметнута старијим лицима била строжа од оних која су се примењивала на остатак становништва (видети ст. 2. и 3. горе), и да су несумњиво била оптерећујућа за подносиоце.

23. Међутим, мере су биле ограничене на трајање ванредног стања, биле су предмет редовног преиспитивања и прилагођаване су у складу са нивоом ризика који представља заразна болест. Оне су постепено ублажаване како се епидемиолошка ситуација у земљи побољшавала (видети став 2. горе). Узимајући у обзир веома осетљив контекст без преседана који је створила пандемија заразне болести *COVID-19*, као и поље слободне процене које се даје државама увези са питањима политике јавног здравља (видети *Nemytov*, цитиран горе, став 117, са даљим референцама), Суд сматра да је спорно мешање било сразмерно легитимном циљу којем се тежило – наиме, заштити здравља осетљиве групе становништва. Суд даље утврђује да су разлози које су домаћи органи навели као оправдање за увођење спорних мера били „релевантни и довољни”.

24. Сходно томе, ова притужба је очигледно неоснована, те се мора одбацити у складу са чланом 35. ст. 3(а) и 4. Конвенције.

D. Наводно кршење члана 14. у вези са чланом 2. Протокола број 4 уз Конвенцију

25. Подносиоци су се притуживали да су били дискриминисани због својих година. Суд је признао да старост може представљати „други статус” у сврху члана 14. Конвенције (видети, на пример, *Ferrero Quintana против Шпаније*, број 2669/19, став 74, од 26. новембра 2024. године).

26. Јасно је да су спорне рестриктивне мере правиле експлицитну разлику између лица старијих од 65 година и остатка становништва. Међутим, Суд је већ закључио да су спорне мере тежиле легитимном циљу заштите здравља осетљиве групе којој су подносиоци припадали (видети став 23. горе). То је такође био и закључак домаћих судова (видети став 11. горе). С обзиром на наведене налазе и широко поље слободне процене које се даје државама у области политика јавног здравља, разлика у поступању у предметном случају се мора сматрати објективно и разумно оправданом.

27. Сходно томе, ова притужба је недопуштена према члану 35. став 3 (а) Конвенције као очигледно неоснована, те се мора одбацити у складу са чланом 35. став 4. Конвенције.

Остале наводне повреде Конвенције

28. Трећа подносиатељка и четврти подносилац су се такође позвали на члан 13. Конвенције. Узимајући у обзир сав материјал који поседује, и у мери у којој то спада у његову надлежност, Суд налази да ова притужба не открива никакве знаке повреде права и слобода утврђених Конвенцијом или њеним Протоколима. Сходно томе, овај део представке се мора одбацити у складу са чланом 35. ст. 3. и 4. Конвенције.

29. Коначно, Суд констатује да је намера Србије била да одступи, на основу члана 15, од својих обавеза према Конвенцији, без експлицитног навођења који чланови треба да буду предмет таквог одступања/дерогације (видети став 9. горе). У сваком случају, закључак Суда у вези са притужбама подносилаца отклања сваку потребу за разматрањем ваљаности одступања коју је Србија поднела Савету Европе (видети *А.А. против Србије* (одл.), број 50898/20, став 50, од 14. октобра 2025. године, и *Terheş*, цитиран горе, став 46.).

ИЗ ОВИХ РАЗЛОГА, СУД, ЈЕДНОГЛАСНО,

Одлучује да представке здружи;

Проглашава представке недопуштеним.

Састављено на енглеском језику и прослеђено у писаном облику 11. јуна 2026. године.

Olga Chernishova

Заменица Секретара

Darian Pavli

Председник

ПРИЛОГ

Листа предмета:

Број	Број представке	Назив предмета	Поднета	Подносилац представке Година рођења	Правни заступник
1.	48973/20	Пешић против Србије	27. октобар 2020. године	Весна ПЕШИЋ 1940. године	Владица ИЛИЋ
2.	51319/20	Мандић против Србије	13. новембар 2020. године	Љубица МАНДИЋ 1945. године (преминула 13. јуна 2022. године) (поступање по представци наставио правни следбеник: Јован Мандић)	Душко АВРАМОВ
3.	54565/20	Ђорђевић против Србије	2. децембар 2020. године	Драгица ЂОРЂЕВИЋ 1954. године	Душан МИТИЋ
4.	54676/20	Илић против Србије	2. децембар 2020. године	Драгиша ИЛИЋ 1954. године	Душан МИТИЋ