

Ustavni sud Bosne i Hercegovine u Velikom vijeću, u sastavu: predsjednik Zlatko M. Knežević, potpredsjednici Mato Tadić i Mirsad Ćeman, i sudije Valerija Galić, Miodrag Simović i Seada Palavrić, na sjednici održanoj 7. aprila 2021. godine, u predmetu broj **AP-730/21**, rješavajući apelaciju **P.K.**, na osnovu člana VI/3.b) Ustava Bosne i Hercegovine, člana 18. stav (3) tačka e), člana 57. stav (2) tačka a) i člana 58. Pravila Ustavnog suda Bosne i Hercegovine – Prečišćeni tekst („Službeni glasnik Bosne i Hercegovine“, broj 94/14), donio je

ODLUKU O DOPUSTIVOSTI

Odbacuje se kao nedopuštena apelacija koju je podnio **P.K.** protiv zaključaka Vlade Federacije Bosne i Hercegovine broj 319/2021 od 25. februara 2021. godine, te Naredbi i Preporuka Kriznog štaba Federalnog ministarstva zdravstva od 25. februara 2021. godine zbog toga što se radi o pitanju o kojem je Ustavni sud Bosne i Hercegovine već odlučivao, a iz navoda ili dokaza iznesenih u apelaciji ne proizlazi da ima osnova za ponovno odlučivanje.

OBRAZLOŽENJE

1. P.K. (u daljnjem tekstu: apelant) iz Tuzle, podnio je 6. marta 2021. godine apelaciju Ustavnom sudu Bosne i Hercegovine (u daljnjem tekstu: Ustavni sud) protiv zaključaka Vlade Federacije Bosne i Hercegovine (u daljnjem tekstu: Vlada FBiH) broj 319/2021 od 25. februara 2021. godine i Naredbi i Preporuka Kriznog štaba Federalnog ministarstva zdravstva (u daljnjem tekstu: Krizni štab) od 25. februara 2021. godine.
2. Apelant je uz apelaciju Ustavnom sudu podnio zahtjev za donošenje privremene mjere, kojom bi Ustavni sud obustavio dalju primjenu Naredbi i Preporuka Kriznog štaba od 25. februara 2021. godine, kao i budućih sličnih mjera, do donošenja odluke o apelaciji.
3. Ustavni sud zapaža da je u cilju realizacije zaključka Vlade FBiH broj 21/2021 od 8. januara 2021. godine, donesenog u cilju sprovođenja Odluke o dopustivosti i meritumu Ustavnog suda broj *AP-3683/20* od 22. decembra 2020. godine, Vlada FBiH donijela zaključke broj 319/2021 od 25. februara 2021. godine (objavljene u „Službenim novinama FBiH“, broj 16/21). Predmetnim

- zaključcima (točka 1.) usvojena je Informacija o epidemiološkoj situaciji COVID-19 na dan 22. februara 2021. godine s prijedlogom Naredbi i Preporuka Kriznog stožera, te su (tač. 2. i 3.) usvojene i Naredbe i Preporuke Kriznog stožera koje su sastavni dio ovih zaključaka (Privitak 1 i 2. su takođe objavljeni u citiranim „Službenim novinama FBiH“). Dalje, (tačka 4) dozvoljeno je vladama kantona odnosno kantonalnim stožerima ministarstava zdravstva uvođenje restriktivnijih mjera spram procjene epidemiološke situacije u kantonu, odnosno općini uz redovito obavještanje Kriznog stožera Federalnog ministarstva zdravstva. Zatim, određeno je da se (točka 5.) Naredbe i Preporuke Kriznog stožera donose sa rokom važenja od 14 dana računajući od dana, 26. februara 2021. godine, koji se utvrđuje kao dan početka primjene ovih Naredbi i Preporuka. Dalje, određeno je (točka 5) da se prije isteka roka iz točke 5. ovih zaključaka, zadužuje Krizni stožer da sagleda kompletnu epidemiološku situaciju COVID-19 u Federaciji BiH i sačini procjenu rizika, a radi razmatranja mogućnosti i potrebe izmjene naredbi i preporuka utvrđenih ovim Zaključkom, te prema Vladi FBiH dostavi prijedlog novih naredbi i preporuka. Takođe, određeno je (točka 7) da se zadužuje Krizni stožer da ove zaključke sa priložima dostavi prema kriznim stožerima kantonalnih ministarstava zdravstva, kantonalnim ministarstvima zdravstva, zdravstvenim ustanovama s područja kantona putem kriznih stožera kantonalnih ministarstava zdravstva, Kliničkim centrima u Federaciji BiH, općim, kantonalnim i specijalnim bolnicama putem kriznih stožera kantonalnih ministarstava zdravstva, Federalnoj i kantonalnim upravama za inspeksijske poslove i Upravama policija MUP-a kantona. Pored toga, određeno je (točka 8) da će u skladu sa Zaključkom V. broj 21/2021 od 8. januara 2021. godine pod točkom 4., Vlada FBiH izvijestiti Parlament FBiH o epidemiološkoj situaciji u FBiH i mjerama Vlade FBiH koje su donesene u cilju zaštite zdravlja građana i smanjenja rizika za širenje virusa, na 257. sjednici održanoj 25. februara 2021. godine. Najzad, određeno je (točka 9.) da zaključci stupaju na snagu danom donošenja i objavit će se u "Službenim novinama Federacije BiH.
4. Ustavni sud zapaža da su osporenim naredbama i preporukama, u kontekstu predmetne apelacije, uspostavljena/produžena određena ograničenja i obaveze na teritoriji cijele Federacije BiH, a koje se odnose kako na stanovništvo, tako između ostalog i na poslovne subjekte, te na ugostiteljske objekte, kao i na organe javne vlasti. Naime, u kontekstu navoda konkretne apelacije, radi se konkretno o obavezama nošenja zaštitnih maski preko usta i nosa za zaštitu respiratornog sistema u zatvorenom prostoru uz poštivanje distance od minimalno 2 metra, kao i u otvorenom prostoru (uz određene izuzetke precizirane Naredbom), ograničenja u pogledu okupljanja ljudi (ne više od 30 ljudi), ograničavanja kretanja stanovništva na teritoriji Federacije Bosne i Hercegovine u vremenu od 23:00 uvečer do 05:00 sati ujutro narednog dana (uz određene izuzetke predviđene Naredbom),

odredbi vezano za rad ustanova i drugih subjekata u oblasti zdravstva, naredbi vezanih za rad ugostiteljskih objekata i poslovnih subjekata u kontekstu poštivanja higijensko epidemioloških mjera.

5. Ured za zastupanje FBiH pred Ustavnim sudom je dopisom od 22. marta 2021. godine obavijestio Ustavni sud da je u cilju provođenja naloga iz odluke Ustavnog suda broj *AP-3683/20* od 22. decembra 2020. godine Predstavnički dom Parlamenta FBiH na 19. redovnoj sjednici održanoj 24. februara 2021. godine donio zaključak kojim zadužuje Vladu FBiH da u roku od 30 dana uputi u parlamentarnu proceduru po hitnom postupku, zakon koji bi regulisao parlamentarni nadzor i nadzor izvršne vlasti, jednom u 30 dana, nad odlukama koje donosi Krizni štab vezano za mjere zaštite od širenja virusa COVID-19, a koje će predvidjeti i obavezu premijera Vlade FBiH da svakih 30 dana izvještava Parlament FBiH o svim aktivnostima.
6. Apelant tvrdi da su osporenim aktima prekršena pravo na život, pravo na privatni i porodični život, pravo na slobodu kretanja i prebivališta i pravo na imovinu zagarantovana odredbama čl. II/3.a), f), m) i k) Ustava Bosne i Hercegovine, odnosno članom 2. i 8. Evropske konvencije za zaštitu ljudskih prava (u daljnjem tekstu: Evropska konvencija) te članom 2. Protokola broj 4. uz Evropsku konvenciju i članom 1. Protokola broj 1 uz Evropsku konvenciju. S tim u vezi, apelant u suštini ističe da organ koji je donio osporene odluke nije imao pravni osnov za njihovo donošenje, posljedično čemu su mjere obuhvaćene osporenim naredbama nezakonite, kao i da su iste neopravdane, te traži da se iste ukinu.
7. Pri ispitivanju dopustivosti apelacije Ustavni sud je pošao od odredaba člana VI/3.b) Ustava Bosne i Hercegovine i člana 18. stav (3) tačka e) Pravila Ustavnog suda.
8. Član VI/3.b) Ustava Bosne i Hercegovine glasi:

Ustavni sud, također, ima apelacionu nadležnost u pitanjima koja su sadržana u ovom ustavu kad ona postanu predmet spora zbog presude bilo kojeg suda u Bosni i Hercegovini.

9. Član 18. stav (3) tačka e) Pravila Ustavnog suda glasi:

Apelacija nije dopustiva i ako postoji neki od sljedećih slučajeva:

e) radi se o pitanju o kojem je Ustavni sud već odlučivao, a iz navoda ili dokaza iznesenih u apelaciji ne proizilazi da ima temelja za ponovno odlučivanje;»

10. Ustavni sud prije svega zapaža da su osporeni akti doneseni u svjetlu borbe protiv zarazne bolesti COVID-19, te da se nesporno radi o pravno kompleksnom i izolovanom slučaju sa kojim se nadležne vlasti Federacije Bosne i Hercegovine, ali i svih ostalih nivoa vlasti u Bosni i Hercegovini,

nisu imale ranije priliku susresti. Nesporno je, također, da se radilo i radi o situaciji koja ugrožava sigurnost stanovništva u zdravstvenom smislu, te da je tijelo (Krizni štab) formirano od izvršne vlasti donijelo mjere u borbi protiv pandemije-epidemije COVID-19, koje su usvojene od strane Vlade FBiH, a koje se u kontekstu navoda predmetne apelacije ogledaju, između ostalog, u obavezama nošenja zaštitnih maski preko usta i nosa za zaštitu respiratornog sistema u zatvorenom prostoru uz poštivanje distance od minimalno 2 metra, kao i u otvorenom prostoru, ograničenja u pogledu okupljanja ljudi (ne više od 30 ljudi), ograničavanja kretanja stanovništva na teritoriji Federacije Bosne i Hercegovine u vremenu od 23:00 uvečer do 05:00 sati ujutro narednog dana, obavezama vezano za rad ustanova i drugih subjekata u oblasti zdravstva i ograničenjima vezanim za rad ugostiteljskih objekata i poslovnih subjekata u kontekstu poštivanja higijensko epidemioloških mjera.

11. Dalje, Ustavni sud podsjeća da okvir Evropske konvencije postavljen tako da, između ostalog, pomogne državama da osmisle kako će reagovati na krizne situacije. Dakle, ni sama Evropska konvencija, kao ni Ustav Bosne i Hercegovine, se ne može posmatrati kao prepreka za preduzimanje mjera kojima se primarno štiti život pojedinaca, odnosno njihovo zdravlje, već ona ima za cilj da se njome obezbijedi da bilo koje mjere koje se preduzmu u ostvarivanju tog cilja budu srazmjerne. S tim u vezi, Ustavni sud prije svega konstatuje da općenito ne postoji čvrst i jedinstven stav u pogledu svih relevantnih pitanja u vezi pandemije, pa tako ni čvrst zdravstveni, naučni stav u pogledu najbolje prakse u suzbijanju širenja navedene zarazne bolesti. S druge strane, postoji opća pozitivna obaveza, koja svakako uključuje i javne vlasti u Bosni i Hercegovini, da preduzimaju potrebne i poznate mjere za zdravstvenu zaštitu stanovništva
12. Osim toga, Ustavni sud ističe da su sve osporene naredbe i preporuke donesene od strane Kriznog štaba primarno sa istim ciljem, tj. radi daljnjeg praćenja situacije i poduzimanja mjera radi sprječavanja i ranog otkrivanja slučaja bolesti izazvane novim koronavirusom (COVID-19) i da su usvojene zaključcima Vlade FBiH broj 319/2021 od 25. februara 2021. godine, sa ciljem izvršenja Odluke Ustavnog suda o dopustivosti i meritumu broj *AP-3683/20* od 22. decembra 2020. godine (dostupna na www.ustavnisud.ba)
13. Ustavni sud ukazuje da su u ovoj Odluci ispitivane mjere donesene u kontekstu Naredbe Federalnog kriznog štaba od 9. novembra 2020. godine i mjere donesene u kontekstu Naredbe Kriznog štaba Ministarstva zdravstva Kantona Sarajevo od 12. oktobra 2020. godine. Uzevši posebice u obzir protek vremena od proglašenja pandemije COVID-19 i neophodnost konsolidacije svih segmenata javne vlasti, u citiranoj odluci Ustavni sud je primarno sagledao pravni status i kapacitet kriznih štabova ministarstava zdravstva za donošenje odluka, tj. mjera kojima se zadire u ljudska prava,


prilikom čega je zaključeno da se radi se o jednom reduciranom segmentu izvršne vlasti čije je djelovanje u osnovi po svojoj prirodi privremenog karaktera. Dakle, u okolnostima konkretnih predmeta akcent ispitivanja apelacionih navoda je sagledan u odnosu na donosioca osporenih naredbi, a ne njihov sadržaj. Tako je, u okviru ovlaštenja kriznih štabova nadležnih ministarstava zdravstva (da između ostalog utvrđuju mjere radi sprečavanja širenja koronavirusa-COVID-19), zaključeno da je pravni okvir djelovanja kriznih štabova postavljen na preširok način i bez adekvatne kontrole, odnosno učešća naročito zakonodavne vlasti, a i najviše izvršne vlasti, što je za posljedicu imalo donošenje mjera kojima se ozbiljno zadire u osnovna ljudska prava, tj. ograničavaju se pa i ukidaju temeljna ljudska prava (stav 73. Odluke).

14. Pritom je, kroz prizmu osiguranja poštivanja principa vladavine prava postojanjem sigurnosnih mehanizama relevantnih za sva prava iz Evropske konvencije, ukazano da *neadekvatno i neblagovremeno djelovanje javnih vlasti, a što se ponajprije odnosi na zakonodavnu vlast kao najvišu po hijerarhiji u demokratskom poretku u svjetlu osiguranja ravnoteže između različitih interesa-prava, dovodi također do kršenja potonjih, ukoliko ta ista vlast propusti regulisati negativne efekte zadiranja izvršne vlasti u prava pojedinaca i stanovništva i u cjelini* (stav 73. citirane Odluke).
15. Stoga je Ustavni sud u navedenoj odluci zauzeo stav da je, dovođenjem u vezu zahtjeva da miješanje u ljudska prava bude zasnovano na zakonitosti i uzimanjem u obzir atributa demokratskog društva, jasno *da je u konkretnom slučaju izostala neophodna uloga zakonodavne i najviše izvršne vlasti, budući da su u demokratskom društvu, ovako značajne mjere, iako usmjerene na zaštitu zdravlja, nakon dužeg perioda postojanja opasnosti-pandemije, i kada je i ubuduće neizvjesno njeno trajanje i tok, moraju biti pod stalnom kontrolom zakonodavne vlasti i uz učešće najvišeg organa izvršne vlasti. Dakle, trebalo bi da sa njihove strane budu procjenjivane, odobravane i kontinuirano provjeravane.*
16. Isto tako je u citiranoj odluci ukazano i da je zbog nepostojanja jasnog i neblagovremenog djelovanja Parlamenta FBiH (kao najvišeg zakonodavnog tijela u Federaciji BiH) dovedeno u pitanje neophodno minimiziranje rizika od eventualne zloupotrebe ovlasti jednog tijela organa uprave (kriznih štabova ministarstava zdravstva) u kontekstu postojanja općenitog pravnog okvira njegovog djelovanja i stepenom ovlaštenja u ovakvoj situaciji. Posljedično navedenom je u citiranoj odluci zaključeno da je (ne)postupanje javne vlasti, a primarno Parlamenta FBiH, u specifičnim okolnostima konkretnog slučaja u suprotnosti sa osiguranjem poštivanja garancija obuhvaćenih pravima zagarantovanim Ustavom Bosne i Hercegovine, odnosno Evropskom konvencijom i njenim protokolima.

17. S druge strane, u navedenoj Odluci je zaključeno da se ne može prihvatiti zahtjev apelanata za ukidanje, odnosno stavljanje van pravne snage akata koje je donio između, ostalog i Federalni krizni štab (stav 75. odluke). Ovakav stav je Ustavni sud obrazložio imajući u vidu postojeću zdravstvenu situaciju i u Bosni i Hercegovini i u svijetu i činjenicu da za uvođenje neophodnih mjera zaštite stanovništva od pandemije svakako postoji veliki javni interes, kao i da bi mogle nastati negativne posljedice ako bi se osporene naredbe odmah ukinule.
18. Ustavni sud dalje ukazuje da je u Odluci AP-4106/20 od 3. februara 2021. godine (dostupna na Internet stranici Ustavnog suda www.ustavnisud.ba) razmatrao apelacije podnesene, između ostalih, protiv Naredbi Kriznog štaba donesenih u periodu od 9. novembra 2020. godine do 3. januara 2021. godine, kojima su u kontinuitetu donesene naredbe istog ili sličnog sadržaja u cilju daljnjeg praćenja situacije i poduzimanja mjera radi sprječavanja i ranog otkrivanja slučaja bolesti izazvane novim koronavirusom (COVID-19), a kojima su, u kontekstu predmetnih apelacija, uspostavljena/produžavana određena ograničenja i obaveze na teritoriji cijele Federacije BiH, koje se odnose kako na stanovništvo, tako između ostalog i na poslovne subjekte, te na ugostiteljske objekte, kao i na organe javne vlasti. Ustavni sud je predmetnom Odlukom AP-4106/20 od 3. februara 2021. godine odbacio te apelacije kao nedopuštene zbog toga što se radi o pitanju o kojem je Ustavni sud Bosne i Hercegovine već odlučivao, a iz navoda ili dokaza iznesenih u apelaciji ne proizlazi da ima osnova za ponovno odlučivanje. Pri tome, Ustavni sud je u toj odluci zaključio da predmetne apelacije suštinski ponovo pokreću ista pitanja o kojima je Ustavni sud već donio odluku u predmetu broj AP-3683/20.
19. Dovodeći u vezu činjenice konkretnog predmeta sa praksom iz naprijed navedenih predmeta, imajući u vidu činjenicu da iz raspoložive dokumentacije proizilazi da je Predstavnički dom Parlamenta FBiH na 19. redovnoj sjednici održanoj 24. februara 2021. godine donio zaključak kojim zadužuje Vladu FBiH da u roku od 30 dana uputi u parlamentarnu proceduru po hitnom postupku, zakon koji bi regulisao parlamentarni nadzor i nadzor izvršne vlasti nad odlukama koje donosi Krizni štab te kako proizilazi da su navedene aktivnosti u toku, iako Parlament FBiH još uvijek nije donio navedeni zakon (u cilju izvršenja odluke Ustavnog suda AP-3683/20), Ustavni sud zaključuje da je apelacije u konkretnom slučaju podnesene po pitanju o kojem je Ustavni sud već odlučivao, a iz navoda ili dokaza iznesenih u apelacijama ne proizlazi da ima osnova za ponovno odlučivanje.
20. U skladu sa navedenim, a imajući u vidu odredbu člana 18. stav (3) tačka e) Pravila Ustavnog suda, prema kojoj će se apelacija odbaciti kao nedopuštena ukoliko je podnesena po pitanju o kojem je Ustavni sud već odlučivao, a iz navoda i dokaza iznesenih u apelaciji ne proizilazi da ima osnova za

ponovno odlučivanje o istoj stvari o kojoj je Ustavni sud ranije odlučio, Ustavni sud je odlučio kao u dispozitivu ove odluke.

21. S obzirom na odluku Ustavnog suda u ovom predmetu, nije neophodno posebno razmatrati zahtjev apelanta za donošenje privremene mjere.
22. U skladu sa članom VI/5. Ustava Bosne i Hercegovine, odluke Ustavnog suda su konačne i obavezujuće.

Predsjednik
Ustavnog suda Bosne i Hercegovine

Zlatko M. Knežević