

Ustavni sud Bosne i Hercegovine u Velikom vijeću, u predmetu broj **AP 1239/21**, rješavajući apelaciju **Mire Ćajić**, na osnovu člana VI/3.b) Ustava Bosne i Hercegovine, člana 57. stav (2) tačka b) i člana 59. st. (1), (2) i (3) Pravila Ustavnog suda Bosne i Hercegovine – prečišćeni tekst („Službeni glasnik Bosne i Hercegovine“ broj 94/14), u sastavu:

Mato Tadić, predsjednik

Miodrag Simović, potpredsjednik

Mirsad Ćeman, potpredsjednik

Valerija Galić, sutkinja

Seada Palavrić, sutkinja

Zlatko M. Knežević, sudija

na sjednici održanoj 16. novembra 2021. godine donio je

ODLUKU O DOPUSTIVOSTI I MERITUMU

Djelimično se usvaja apelacija **Mire Ćajić** podnesena protiv Zaključka o sprovođenju mjera za reagiranje na pojavu bolesti izazvane novim virusom korona (COVID-19) u Republici Srpskoj broj 80-1/21 od 9. aprila 2021. godine koji je donio Republički štab za vanredne situacije Vlade Republike Srpske.

Utvrđuje se kršenje prava na „privatni život“ iz člana II/3.f) Ustava Bosne i Hercegovine i člana 8. Evropske konvencije za zaštitu ljudskih prava i osnovnih sloboda.

Odbija se kao neosnovana apelacija u dijelu zahtjeva da se ukine Zaključak o sprovođenju mjera za reagiranje na pojavu bolesti izazvane novim virusom korona (COVID-19) u Republici Srpskoj broj 80-1/21 od 9. aprila 2021. godine.

Na osnovu člana 72. stav (4) Pravila Ustavnog suda Bosne i Hercegovine, nalaže se Narodnoj skupštini Republike Srpske i Vladi Republike Srpske da odmah, a najkasnije u roku od 30 dana od dana prijema ove odluke, preduzmu aktivnosti i usklade svoje djelovanje sa standardima iz člana II/3.f) Ustava Bosne i Hercegovine i člana 8. Evropske konvencije za zaštitu ljudskih prava i osnovnih sloboda kako su navedeni u ovoj odluci.

Na osnovu člana 72. stav (5) Pravila Ustavnog suda Bosne i Hercegovine, nalaže se Narodnoj skupštini Republike Srpske i Vladi Republike Srpske da u narednom roku od 15 dana od isteka roka iz stava 3. dispozitiva ove odluke obavijeste Ustavni sud Bosne i Hercegovine o sprovođenju naloga iz stava 3. dispozitiva ove odluke.

Odluku objaviti u „Službenom glasniku Bosne i Hercegovine“, „Službenim novinama Federacije Bosne i Hercegovine“, „Službenom glasniku Republike Srpske“ i „Službenom glasniku Brčko distrikta Bosne i Hercegovine“.

OBRAZLOŽENJE

I. Uvod

1. Mira Ćajić (u daljnjem tekstu: apelantica) iz Sokoca podnijela je 14. aprila 2021. godine apelaciju Ustavnom sudu Bosne i Hercegovine (u daljnjem tekstu: Ustavni sud) protiv „Zaključka o sprovođenju mjera za reagiranje na pojavu bolesti izazvane novim virusom korona (COVID-19) u Republici Srpskoj“ (u daljnjem tekstu: Zaključak) broj 80-1/21 od 9. aprila 2021. godine, koji je donio Republički štab za vanredne situacije Vlade Republike Srpske (u daljnjem tekstu: Republički štab za vanredne situacije). Također je apelantica tražila donošenje privremene mjere kojom se obustavlja daljnja primjena osporenog zaključka, kao i budućih sličnih mjera.

II. Postupak pred Ustavnim sudom

2. Na osnovu člana 23. Pravila Ustavnog suda, od Vlade Republike Srpske – Kancelarija pravnog predstavnika (u daljnjem tekstu: Kancelarija pravnog predstavnika), Vlade Republike Srpske – Republički štab za vanredne situacije i Narodne skupštine Republike Srpske (u daljnjem tekstu: Narodna skupština RS) zatraženo je 27. aprila 2021. godine da dostave odgovor na apelaciju.

3. Kancelarija pravnog predstavnika, Republički štab za vanredne situacije i Narodna skupština RS su dostavili odgovore na apelaciju u periodu od 10. do 25. maja 2021. godine.

III. Činjenično stanje

4. Činjenice predmeta koje proizlaze iz apelanticinih navoda i dokumenata predloženih Ustavnom sudu mogu se sumirati na sljedeći način.

5. S ciljem sprečavanja širenja virusa korona SARS-CoV-2 i zarazne bolesti prouzrokovane njime (COVID-19) na teritoriji Republike Srpske Republički štab za vanredne situacije je na 80. sjednici donio Zaključak broj 80-1/21 od 9. aprila 2021. godine kojim su, između ostalog, obavezani građani da u zatvorenom prostoru nose zaštitnu masku (prekrivena usta, nos i brada). Također su osporenim zaključkom propisani i izuzeci od navedene obaveze nošenja zaštitne maske,

te obaveze prodajnih objekata u vezi sa sprovođenjem navedene mjere, kao i nadzor nad sprovođenjem osporenog zaključka i sankcije u slučaju nepoštovanja mjera zabrane i ograničenja propisanih osporenim zaključkom. Relevantan sadržaj osporenog zaključka je detaljno prezentiran u dijelu ove odluke V. Relevantni propisi (tačka 19).

IV. Apelacija

I. Navodi iz apelacije

6. Apelantica smatra da su joj osporenim zaključkom Republičkog štaba za vanredne situacije od 9. aprila 2021. godine prekršena prava iz člana II/3.a), b), f), g), h), k) i m) i člana II/4. Ustava Bosne i Hercegovine, te čl. 2, 3, 8, 9, 10. i 14. Evropske konvencije za zaštitu ljudskih prava i osnovnih sloboda (u daljnjem tekstu: Evropska konvencija), člana 1. Protokola broj 1 uz Evropsku konvenciju i člana 2. Protokola broj 4 uz Evropsku konvenciju.

7. Naime, apelantica prvenstveno ukazuje da se predmetna apelacija podnosi u smislu člana 18. stav (2) Pravila Ustavnog suda, a da je osporeni zaključak prekoračio odredbe „zakona, Ustava Republike Srpske i Ustava Bosne i Hercegovine“, zbog čega ona trpi nenadoknadivu svakodnevnu štetu. Dalje se problematizira sama priroda osporenog zaključka kao pravnog akta, odnosno da se ne radi o zakonu već o općem aktu kojim se krše navedena ljudska prava. U svjetlu navedenog, apelantica ističe da zakoni koji su navedeni u preambuli spornog zaključka (član 45. tačke b), g) i z) Zakona o zaštiti i spašavanju stanovništva u vanrednim situacijama i član 43. Zakona o zaštiti stanovništva od zaraznih bolesti) nemaju određen i definiran pojam izraza „zaštitna maska“, odnosno da zakon ne prepoznaje pojam „zaštitna maska“. Također se navodi i da su mjere iz osporenog zaključka u suprotnosti s označenim odredbama Zakona o zaštiti potrošača Bosne i Hercegovine i Zakona o zaštiti potrošača Republike Srpske kojima je trgovcu zabranjena diskriminacija bilo kojeg potrošača budući da se mjerama iz spornog zaključka građane prisiljava i ucjenjuje nošenjem maske, odnosno ukoliko to ne žele bivaju uskraćeni za pružanje usluge od prodavaca koji su registrirani za pružanje usluga.

8. Stoga, apelantica smatra da mjere iz spornog zaključka nisu propisane zakonom. Isto tako se navodi i da osporeni zaključak (u pogledu mjera) sadrži iznimke, ali da one nisu konkretizirane, kao i da je osporeni zaključak „apsolutno nekorektan i nepredvidiv“. U tom smislu apelantica u nastavku apelacije elaborira nejasnoće iz osporenog zaključka u kontekstu pojedinačno označenih mjera. Pritom apelantica problematizira i sprovođenje osporenog zaključka u smislu njegovih odredbi, kojima se sankcioniranje nepoštovanja mjera vrši u skladu sa Zakonom o javnom redu i miru i Zakonom o zaštiti stanovništva od zaraznih bolesti. U vezi s tim se apelantica referira i na

praksu Osnovnog suda u Sokocu – rješenje označenog broja od 28. decembra 2020. godine u kojem je, kako to apelantica navodi, lice koje nije koristilo medicinsku masku oslobođeno prekršajne odgovornosti i prekršajni nalog je stavljen van snage jer djelo za koje se tereti nije prekršaj prema članu 43. stav (2) tačka 10), a kažnjiv prema članu 63. stav (2) Zakona o zaštiti stanovništva od zaraznih bolesti.

9. Argumentirajući svoje navode, apelantica se poziva i na odluku (i njen sadržaj) Ustavnog suda u predmetu broj AP 3683/20 od 22. decembra 2020. godine. Osim toga se navodi i da Narodna skupština RS nije proglasila vanredno stanje u slučaju epidemije, kako je to propisano članom 70. Ustava Republike Srpske, već je Vlada RS kao izvršna vlast nezakonito uzurpirala nadležnosti Narodne skupštine RS i svojom odlukom o proglašenju vanrednog stanja na teritoriji Republike Srpske („Službeni glasnik RS“ broj 25/20) proglasila vanredno stanje, te imenovala Republički štab za vanredne situacije. U tom smislu, apelantica ističe da je nadležnost Vlade RS propisana članom 90. Ustava Republike Srpske, gdje nije propisana njena nadležnost za proglašenje vanrednog stanja u slučaju epidemije. Apelantica u nastavku na opširan način argumentira nepostojanje opravdanosti i korisnosti nošenja maski za lice kada je u pitanju suzbijanje virusnih zaraza, ukazujući na njihovu štetnost. Također, apelantica ističe i da donosilac osporenog zaključka nije ponudio nikakve dokaze koji podupiru neophodnost i proporcionalnost predmetnih mjera, nego uporno ignorira sve naučne, stručne i druge dokaze koji pokazuju i dokazuju upravo suprotno: da su mjere nepotrebne i da ne donose nikakvu korist, nego da proizvode isključivo štetne posljedice, kao i da su „indikativne statističke činjenice“ koje pokazuju da su stope zaraženosti i smrtnosti najveće upravo u zemljama koje su preduzele i preduzimaju najdrastičnije mjere, a da su najmanje u zemljama koje nisu preduzimale nikakve mjere ili su preduzimale blage mjere u vidu preporuka.

10. S obzirom na navedeno, apelantica predlaže da Ustavni sud usvoji predmetnu apelaciju, utvrdi kršenje navedenih prava i stavi osporeni zaključak van snage, kao i da naloži (u smislu člana 72. stav (4) Pravila Ustavnog suda) Narodnoj skupštini RS i Vladi RS da odmah, a najkasnije u roku od 30 dana od dana prijema odluke po predmetnoj apelaciji, preduzmu aktivnosti i usklade svoje djelovanje sa standardima iz članova Ustava Bosne i Hercegovine i Evropske konvencije i protokolima uz nju. Također je predloženo da se, do usklađivanja osporenog akta s Ustavom Bosne i Hercegovine, Evropske konvencije i protokolima uz nju, Republičkom štabu za vanredne situacije zabrani donošenje novih zaključaka. Na kraju, apelantica traži donošenje privremene mjere kojom se obustavlja daljnja primjena osporenog zaključka, kao i budućih sličnih mjera.

II. Odgovor na apelaciju

11. Narodna skupština RS je navela da nije stranka u postupku jer nije donosilac akta koji je predmet apelacije.

12. Kancelarija pravnog predstavnika Vlade RS i Vlada RS (Generalni sekretarijat) u prilogu svojih odgovora na apelaciju su dostavili odgovor Republičkog štaba za vanredne situacije. U navedenom odgovoru je, prije svega, istaknuto da je predmetna apelacija podnesena protiv osporenog zaključka, koji nesporno nema karakter akta suda, a niti karakter drugih odluka i rješenja redovnih sudova kojima se konačno rješava o određenim pravima i slobodama građana garantiranih Ustavom Bosne i Hercegovine i međunarodnim dokumentima koji se primjenjuju u Bosni i Hercegovini. Iz tih razloga, kako je navedeno, predmetna apelacija je nedopuštena u formalnopravnom smislu i ne može se razmatrati primjenom člana 18. st. (1) i (2) Pravila Ustavnog suda. Dalje je navedeno da je netačan apelanticin navod da osporeni zaključak nije baziran za zakonu. U vezi s tim je ukazano da je pravni osnov za donošenje osporenog zaključka sadržan u odredbama člana 45. tačke b), g) i z) Zakona o zaštiti i spašavanju u vanrednim situacijama i člana 43. Zakona o zaštiti stanovništva od zaraznih bolesti. Prema Zakonu o zaštiti i spašavanju u vanrednim situacijama, Republički štab za vanredne situacije, u slučaju vanredne situacije koja je proglašena odlukom Vlade Republike Srpske („Službeni glasnik Republike Srpske“ broj 25/20), ima ingerencije da prati stanje, organizaciju zaštite i spašavanja i predlaže mjere koje je neophodno preduzeti s ciljem sprečavanja ili minimiziranja okolnosti koje su izazvale vanrednu situaciju. Pojedinačne mjere za suzbijanje posljedica pandemije virusa korona koje su se primjenjivale u konkretnom slučaju (obaveza nošenja zaštitnih maski u zatvorenom i otvorenom prostoru, obavezna dezinfekcija ruku, obavezna distanca i sl.) opće su mjere koje primjenjuje i Svjetska zdravstvena organizacija (u daljnjem tekstu: SZO) i druge međunarodne organizacije. Naime, prema preporukama SZO i drugih međunarodnih organizacija, virus SARS-CoV-2 je virus koji se dominantno prenosi kapljičnim putem (putem kapljica koje zaražena lica izbacuju iz usta tokom govora, naročito glasnog govora, pjevanja, kihanja, kašljanja...). Može da se prenosi u određenim situacijama i zrakom i kontaktom (direktnim i indirektnim, tj. preko predmeta i površina). Lica koja su zaražena sa COVID-19, čak i ako još uvijek nemaju simptome ili su im simptomi blago ispoljeni ili kratko traju, mogu biti prenosioci ove bolesti. Dalje je navedeno da su za sprečavanje širenja infekcija koje se prenose kapljičnim putem osnovne mjere fizička distanca od najmanje dva metra (jer je to razdaljina na koju se prenosi najveći broj kapljica koje se stvaraju prilikom govora), te korištenje fizičkih barijera koje sprečavaju da kapljice iz respiratornog trakta zaraženog lica dospiju do drugih lica u okruženju. Nošenje maski za lice među stanovništvom je prvenstveno potrebno da

bi se bolje kontroliralo širenje infekcije sa lica koja nemaju simptome ili su im simptomi vrlo blagi na zdrava lica. Ova mjera je, kako je to navedeno, posebno važna kada je visok nivo transmisije virusa u zajednici, odnosno kada u zajednici imamo znatan broj zaraženih lica. Velika je uloga zaštitnih maski, također, u smanjenju količine virusa kojoj je lice koje nosi masku izloženo ako dođe u kontakt sa zaraženim licem, tj. u smanjenju infektivne doze. U skladu s navedenim, Republički štab za vanredne situacije je ukazao da nošenje maski ima najveći zaštitni efekat ako tu mjeru poštuju sva lica, tj. ako masku nose i oni koji su zaraženi, a to još ne znaju pa se kreću i kontaktiraju s drugim ljudima, kao i oni koji su zdravi. Nošenjem maski se također smanjuje tendencija dodirivanja usta, nosa i očiju, te je to dodatni vid zaštite od COVID-19. U borbi protiv pandemije COVID-19 nošenje maski kao značajnu mjeru za sprečavanje širenja virusa preporučuju i međunarodne organizacije kao SZO, Evropski centar za kontrolu bolesti, američki centri za kontrolu bolesti i mnogi drugi, kao i javnozdravstvene institucije gotovo svih zemalja u svijetu, a na internetskim stranicama navedenih organizacija moguće je izvršiti uvid u preporuke koje opovrgavaju apelanticine navode.

13. Republički štab za vanredne situacije je zatim istakao i da odbacuje apelanticine navode u vezi s pitanjem onemogućavanja prava potrošača iz označenih članova Zakona o zaštiti potrošača („Službeni glasnik RS“ broj 6/12) s obzirom na to da se u vanrednoj situaciji suspendira primjena normi koje su primjenjive u redovnoj situaciji. Uostalom, kako je to ukazano, uvođenjem obaveze iz stava 3. tačke 9. i 10. osporenog zaključka nisu potrošačima uskraćena prava iz predmetnog zakona, već su potrošači mogli ostvariti svoja prava u punom kapacitetu, samo pod drugačijim okolnostima. Također je navedeno i da je netačan apelanticin navod da je Vlada RS kao izvršna vlast, a ne Narodna skupština RS, proglasila vanredno stanje u slučaju epidemije virusa korona i da je to izvršeno odlukom Vlade RS koja je objavljena u „Službenom glasniku Republike Srpske“ broj 25/20. U tom smislu je istaknuto da je Vlada RS navedenom odlukom proglasila vanrednu situaciju, a ne vanredno stanje, kako to neosnovano navodi apelantica, a na šta je Vlada RS imala pravo po osnovu Zakona o Vladi RS i člana 41. stav (2) Zakona o zaštiti i spašavanju u vanrednim situacijama, odnosno čl. 50. i 51. Zakona o zaštiti stanovništva od zaraznih bolesti. Imajući u vidu navedeno, predloženo je da se predmetna apelacija odbaci kao nedopuštena, odnosno da se odbije.

V. Relevantni propisi

14. U Ustavu Bosne i Hercegovine relevantne odredbe glase:

Član I

Bosna i Hercegovina

[...]

2. Demokratska načela

Bosna i Hercegovina je demokratska država [...].

Član II

Ljudska prava i osnovne slobode

[...]

2. Međunarodni standardi

Prava i slobode predviđeni u Evropskoj konvenciji za zaštitu ljudskih prava i osnovnih sloboda i u njenim protokolima se direktno primjenjuju u Bosni i Hercegovini. Ovi akti imaju prioritet nad svim ostalim zakonima.

Član X

Izmjene i dopune

[...]

2. Ljudska prava i osnovne slobode

Nijednim amandmanom na ovaj Ustav ne može se eliminisati, niti umanjiti bilo koje od prava i sloboda iz člana II ovog Ustava, niti izmijeniti ova odredba.

15. **Zakon o zaštiti i spašavanju u vanrednim situacijama** („Službeni glasnik Republike Srpske“ br. 121/12 i 46/17). Za potrebe ove odluke koristi se neslužbeni prečišćeni tekst sačinjen u Ustavnom sudu BiH, koji glasi:

Član 1.

Ovim zakonom uređuju se sistem zaštite i spašavanja u vanrednim situacijama, snage i subjekti zaštite i spašavanja, prava i obaveze republičkih organa uprave i drugih organa, organa jedinica lokalne samouprave, privrednih društava i drugih pravnih lica, prava i dužnosti građana, vanredne situacije i postupanje u vanrednim situacijama, organizacija i djelatnost civilne zaštite u sistemu zaštite i spašavanja i otklanjanja posljedica elementarnih nepogoda i drugih nesreća, planiranje i finansiranje sistema zaštite i spašavanja, nadzor, priznanja i nagrade i druga pitanja od značaja za organiziranje i funkcioniranje sistema zaštite i spašavanja.

Član 2.

Sistem zaštite i spašavanja je dio sistema sigurnosti i integrisani oblik upravljanja i organiziranja subjekata i snaga sistema zaštite i spašavanja na provođenju preventivnih i operativnih mjera i izvršavanju zadataka zaštite i spašavanja ljudi i materijalnih dobara od elementarne nepogode i druge nesreće, uključujući i mjere oporavka od njihovih posljedica.

Član 5. tač. a) i g)

Izrazi upotrijebljeni u ovom zakonu imaju sljedeće značenje:

a) vanredna situacija je situacija u kojoj su rizici i prijetnje ili posljedice katastrofa, vanrednih događaja i drugih opasnosti za stanovništvo, životnu sredinu i materijalna dobra takvog opsega i intenziteta da njihov nastanak ili posljedice nije moguće spriječiti ili otkloniti redovnim djelovanjem nadležnih organa i službi, zbog čega je za njihovo ublažavanje i otklanjanje neophodno upotrijebiti dodatne mjere, snage i sredstva uz pojačan režim aktivnosti,

g) elementarna nepogoda je događaj hidrometeorološkog, geološkog ili biološkog porijekla prouzrokovan djelovanjem prirodnih sila, kao što su: zemljotres, poplava, bujica, oluja, jake kiše, atmosferska pražnjenja, grad, suša, odron ili klizanje zemljišta, sniježni nanosi i lavina, ekstremne temperature vazduha, zaleđivanje vodotokova, epidemija zaraznih bolesti i pojava štetočina i druge prirodne pojave većih razmjera koje mogu da ugroze zdravlje i život ljudi ili pričine štetu većeg opsega,

Član 40.

Za koordinaciju i rukovođenje prilikom zaštite i spašavanja u vanrednim situacijama u skladu sa ovim zakonom i drugim propisima, kao operativno-stručna tijela, formiraju se štabovi za vanredne situacije:

a) za teritoriju Republike - Republički štab za vanredne situacije,

b) za područje grada - gradski štab za vanredne situacije i

v) za područje općine - općinski štab za vanredne situacije.

Član 41. stav (2)

(2) Odluku o proglašenju vanredne situacije za teritoriju Republike ili dio teritorije Republike donosi Vlada na prijedlog Republičkog štaba za vanredne situacije.

Član 45. tač. b), g) i z)

Štab za vanredne situacije obavlja sljedeće poslove:

b) rukovodi i koordinira provođenje mjera i zadataka zaštite i spašavanja,

g) prati stanje i organizaciju zaštite i spašavanja i predlaže mjere za njihovo poboljšanje,

z) donosi prijedloge, zaključke i preporuke.

Član 47.

Republički štab za vanredne situacije, pored poslova iz člana 45. ovog zakona, obavlja i sljedeće poslove:

a) naređuje štabovima za vanredne situacije preduzimanje mjera i aktivnosti za zaštitu i spašavanje,

b) razmatra i daje mišljenje na Program za smanjenje rizika od elementarne nepogode i druge nesreće u Republici,

v) naređuje angažovanje i upotrebu snaga i sredstava zaštite i spašavanja sa područja neugroženih općina ili gradova na područje ugroženih općina ili gradova,

g) predlaže Vladi donošenje odluke o traženju, prihvatanju, odnosno pružanju pomoći susjednim i drugim državama i

d) angažira osposobljena pravna lica i druge organizacije od značaja za Republiku.

16. **Zakon o zaštiti stanovništva od zaraznih bolesti** („Službeni glasnik Republike Srpske“ br. 90/17, 42/20, 53/20 i 98/20). Za potrebe ove odluke koristi se neslužbeni prečišćeni tekst sačinjen u Ustavnom sudu BiH, koji glasi:

OSNOVNE ODREDBE

Član 1.

Ovim zakonom uređuju se sistem zaštite stanovništva od zaraznih bolesti, mjere koje se obavezno provode radi sprečavanja i suzbijanja, eliminacije i eradikacije zaraznih bolesti, prava i obaveze republičkih organa, organa jedinice lokalne samouprave, zdravstvenih ustanova, drugih pravnih lica, preduzetnika i fizičkih lica u postupku provođenja mjera za sprečavanje i suzbijanje zaraznih bolesti, kao i druga pitanja od značaja za zaštitu stanovništva od zaraznih bolesti.

Član 7.

(1) Mjere za zaštitu stanovništva od zaraznih bolesti predstavljaju skup svih aktivnosti koje planiraju, organiziraju i provode organi Republike, organi jedinice lokalne samouprave, privredni subjekti i druga pravna lica, preduzetnici, zdravstvene ustanove, zdravstveni radnici i saradnici i fizička lica s ciljem zaštite stanovništva od zaraznih bolesti.

(2) Zaštita stanovništva od zaraznih bolesti provodi se obavljanjem epidemiološkog nadzora i planiranjem, organiziranjem i primjenom propisanih mjera, kontrolom provođenja tih mjera i osiguranjem materijalnih i drugih sredstava za njihovo provođenje.

(3) Zaštita stanovništva od zaraznih bolesti vrši se provođenjem:

1) općih,

2) posebnih,

3) vanrednih i

4) ostalih mjera za sprečavanje i suzbijanje zaraznih bolesti, u skladu sa zakonom.

VANREDNE MJERE ZA SPREČAVANJE I SUZBIJANJE ZARAZNIH BOLESTI

Član 43.

(1) Vanredne mjere za sprečavanje i suzbijanje zaraznih bolesti provode se u situaciji u kojoj dolazi do ugrožavanja sigurnosti i zdravlja ljudi, postojanjem neposredne opasnosti za masovno prenošenje zaraznih bolesti.

(2) Vanredne mjere iz stava 1. ovog člana obuhvaćaju:

- 1) ograničenje kretanja u zaraženom i ugroženom području i stavljanje pod zdravstveni nadzor lica koje je bilo u kontaktu sa zaraženim licem,*
- 2) ograničenje ili zabranu prometa pojedine ili svih vrsta robe i sredstava na određenom području,*
- 3) prestanak rada odgojno-obrazovnih ustanova i zabranu okupljanja na javnim mjestima,*
- 4) uvođenje obaveznog angažiranja uposlenika u zdravstvenim ustanovama i drugih građana na otklanjanju posljedica nastale situacije,*
- 5) vanrednu vakcinaciju, odnosno hemioprofilaksu,*
- 6) izolaciju oboljelih u kućnim uvjetima ili drugom adaptiranom objektu, kada zbog masovnog obolijevanja nije moguća izolacija u zdravstvenoj ustanovi,*
- 7) ustupanje i adaptaciju drugih objekata i angažiranje potrebnih sredstava i opreme za potrebe zdravstvene službe,*
- 8) uspostavljanje karantina i stavljanje u karantin lica koje je bilo u kontaktu sa licem oboljelim od posebno opasne zarazne bolesti, te u skladu sa preporukama i druge mjere koje priroda bolesti nalaže, odnosno mjere koje predloži Svjetska zdravstvena organizacija,*
- 9) informiranje javnosti o aktuelnoj epidemiološkoj situaciji, postojećim resursima, mjerama koje se preduzimaju i koje trebaju preduzeti građani,*
- 10) nalažanje provođenja mjera zaštite u zajednici za pravna lica, preduzetnike i fizička lica, koje se odnose na mjere dezinfekcije, osiguravanja i korištenja osobne zaštitne opreme, pridržavanja zaštitnih mjera fizičke distance i zabrane okupljanja u većim grupama, ograničenja radnog vremena, odnosno preduzimanja drugih vanrednih mjera na javnim i radnim mjestima čiji je cilj sprečavanje ili suzbijanje zaraznih bolesti.*

Član 44.

- (1) Dom zdravlja prijavljuje Institutu¹ pojavu epidemije zarazne bolesti za područje jedinice lokalne samouprave za koju je osnovan ili u okviru koje djeluje.*

¹Javna zdravstvena ustanova Institut za javno zdravstvo

(2) U skladu sa epidemiološkim nadzorom i procjenom rizika za pojavu i širenje zarazne bolesti, Institut daje procjenu o ugroženom i zaraženom području, te Ministarstvu zdravlja i socijalne zaštite (u daljem tekstu: Ministarstvo) predlaže proglašenje epidemije od većeg epidemiološkog značaja.

(3) Na osnovu procjene i prijedloga Instituta iz stava 2. ovog člana, ministar naredbom proglašava pojavu epidemije od većeg epidemiološkog značaja i naređuje mjere koje se u tom slučaju moraju provoditi na zaraženom području.

(4) Na prijedlog Instituta, gradonačelnik, odnosno načelnik općine odlukom proglašava pojavu epidemije i donosi mjere za provođenje protivepidemijske zaštite za područje jedinice lokalne samouprave.

(5) Na prijedlog Instituta, ministar donosi naredbu o prestanku epidemije od većeg epidemiološkog značaja.

(6) Na prijedlog Instituta, gradonačelnik, odnosno načelnik općine donosi odluku o prestanku epidemije zarazne bolesti za područje jedinice lokalne samouprave.

NADLEŽNOSTI ORGANA I SUBJEKATA U OBLASTI ZAŠTITE STANOVNIŠTVA OD ZARAZNIH BOLESTI

Član 50.

(1) U slučaju pojave posebno opasne zarazne bolesti, zloupotrebe biološkog agensa, te epidemije od većeg epidemiološkog značaja, može se proglasiti vanredna situacija, shodno odredbama zakona kojim se propisuje zaštita i spašavanje u vanrednim situacijama.

(2) Mjere koje se preduzimaju u slučaju vanredne situacije su opće, posebne i vanredne mjere utvrđene ovim zakonom.

(3) U slučaju proglašenja vanrednog stanja za Republiku ili dio Republike (u daljem tekstu: vanredno stanje) preduzimaju se opće, posebne ili vanredne mjere utvrđene ovim zakonom.

Član 51.

U slučaju proglašenja vanredne situacije izazvane zaraznom bolesti, subjekti zaštite i spašavanja osiguravaju sredstva za zaštitu i spašavanje, te sredstva za

otklanjanje posljedica u skladu sa zakonom kojim se uređuje oblast zaštite i spašavanja.

Član 52. stav (3)

(3) S ciljem provođenja aktivnosti sprečavanja i suzbijanja, eliminacije i eradicacije zaraznih bolesti ministar formira komisije i druga radna tijela.

NADZOR

Član 58. st. (1) i (2)

(1) Upravni nadzor nad provođenjem ovog zakona i propisa donesenih na osnovu njega vrši Ministarstvo.

(2) Nadzor nad provođenjem ovog zakona vrše zdravstvena inspekcija, inspekcija za hranu i veterinarska inspekcija.

Član 63. stav (2)

(2) Novčanom kaznom od 100 KM do 300 KM kaznit će se fizičko lice ako ne poštuje vanredne mjere kojim je naloženo korištenje osobne zaštitne opreme, pridržavanje zaštitnih mjera fizičke distance ili drugih vanrednih mjera na javnim i radnim mjestima čiji je cilj sprečavanje ili suzbijanje zaraznih bolesti (član 43. stav 2. tačka 10) i član 50a).

17. **Zakon o Vladi Republike Srpske** („Službeni glasnik Republike Srpske“ broj 11/08) u relevantnom dijelu glasi:

Član 43. stav (3)

(3) Odlukom se propisuju mjere Vlade, osnivaju javne službe i druge organizacije, daje saglasnost ili potvrđuju opći akti organa ili organizacija, ako je takva saglasnost ili potvrda predviđena zakonom, obustavljaju od izvršenja akti ministarstava, organa jedinica lokalne samouprave, preduzeća i drugih organa i organizacija koje vrše javna ovlaštenja i uređuju druga pitanja od značaja za obavljanje poslova Vlade.

18. **Odluka o proglašenju vanredne situacije za teritoriju Republike Srpske** (objavljena 17. marta 2020. godine u „Službenom glasniku Republike Srpske“ broj 25/20) u relevantnom dijelu glasi:

Na osnovu člana 43. stav 3. Zakona o Vladi Republike Srpske ("Službeni glasnik Republike Srpske", broj 118/08), člana 41. stav 2. Zakona o zaštiti i spasavanju u vanrednim situacijama ("Službeni glasnik Republike Srpske", br. 121/12 i 46/17), a u vezi sa čl. 50. i 51. Zakona o zaštiti stanovništva od zaraznih bolesti ("Službeni glasnik Republike Srpske", broj 90/17), na prijedlog Republičkog štaba za vanredne situacije, Vlada Republike Srpske, na Prvoj vanrednoj sjednici, održanoj 16.3.2020. godine, donosi

O D L U K U

**O PROGLAŠENJU VANREDNE SITUACIJE ZA
TERITORIJU REPUBLIKE SRPSKE**

I.

Ovom odlukom proglašava se vanredna situacija za teritoriju Republike Srpske zbog epidemiološke situacije u Republici Srpskoj usljed korona virusa 2019-nCoV.

II.

Donošenjem ove odluke snage za zaštitu i spasavanje iz člana 8. Zakona o zaštiti i spasavanju u vanrednim situacijama stavljaju se pod komandu Republičkog štaba za vanredne situacije, osim organizacionih jedinica iz tačke v) ovog člana, koje djeluju u koordinaciji sa Republičkim štabom za vanredne situacije.

III.

Ova odluka stupa na snagu danom donošenja, a objavit će se u "Službenom glasniku Republike Srpske".

Broj: 04/1-012-2-792/20

16. marta 2020. godine

Banjaluka

Predsjednik

Vlade,

Radovan Višković, s.r.

19. **Zaključak o sprovođenju mjera za reagiranje na pojavu bolesti izazvane novim virusom korona (COVID-19) u Republici Srpskoj broj 80-1/21 od 9. aprila 2021. godine,** preuzet sa internetske stranice www.vladars.net – Republički štab za vanredne situacije, koji u relevantnom dijelu glasi:

Na osnovu člana 45. t. b), g) i z) Zakona o zaštiti i spasavanju u vanrednim situacijama („Službeni glasnik Republike Srpske“, broj 121/12 i 46/17), člana 43. Zakona o zaštiti stanovništva od zaraznih bolesti („Službeni glasnik Republike Srpske“ br. 90/17, 42/20 i 98/20), Odluke o proglašenju vanredne situacije za teritoriju Republike Srpske („Službeni glasnik Republike Srpske“, broj 25/20) na prijedlog Ministarstva trgovine i turizma, Republički štab za vanredne situacije na 80. sjednici održanoj 09.04.2021. godine, donosi

ZAKLJUČAK

o sprovođenju mjera za reagovanje na pojavu bolesti izazvane novim virusom korona (COVID-19) u Republici Srpskoj

1. *U cilju sprečavanja širenja virusa korona SARS-CoV-2 i COVID-19 bolesti na teritoriji Republike Srpske i zaštite i spasavanja stanovništva od 12.04.2021. do 19.04.2021. godine zabranjuju se:*

[...]

7. *Obavezuju se građani da u zatvorenom prostoru nose zaštitnu masku (prekrivena usta, nos i brada), da se pridržavaju zaštitne mjere fizičkog rastojanja od dva metra, kako u zatvorenom tako i na otvorenom prostoru, te da se pridržavaju uputstava JZU „Institut za javno zdravstvo Republike Srpske“ za boravak u zatvorenom prostoru u zavisnosti od djelatnosti koja se obavlja.*

8. *Izuzetno od tačke 7. ovog zaključka obaveze nošenja zaštitne maske su izuzeta:*

1) djeca mlađa od 7 godina života,

2) lica sa invaliditetom i djeca sa smetnjama u razvoju,

3) lica koja obavljaju fizičku i sportsku aktivnost u okviru sportskih objekata.

9. *Preporučuje se građanima da na otvorenom prostoru koriste zaštitne maske ukoliko nije moguće održavati fizičko rastojanje od dva metra, a u skladu*

sa uputstvom JZU „Institut za javno zdravstvo Republike Srpske“ za korišćenje zaštitne maske na otvorenom prostoru.

10. Obavezuju se tržnice, trgovački centri, robne kuće kao i ostali prodajni objekti da odrede jedno ili više lica za sprovođenje epidemioloških mjera u zajedničkim prostorijama objekta (glavni ulaz, prolazi, hodnici) u skladu sa tačkom 7. ovog zaključka sa posebnom pažnjom na ograničenje broja lica u objektu u zavisnosti od površine ukupnog prostora objekta.

[...]

21. Nadzor nad sprovođenjem ovog zaključka sprovodi Ministarstvo unutrašnjih poslova, Republička uprava za inspeksijske poslove putem nadležnih inspektora i inspektora u sastavu jedinica lokalne samouprave i Komunalna policija.

[...]

24. Nepoštovanje mjera zabrane i ograničenja iz ovog zaključka sankcionisaće se u skladu sa Zakonom o javnom redu i miru („Službeni glasnik Republike Srpske“, broj 11/15 i 58/19) i Zakonom o zaštiti stanovništva od zaraznih bolesti („Službeni glasnik Republike Srpske“, broj 90/17, 42/20 i 98/20).

[...]

26. Ovaj zaključak stupa na snagu 12.04.2021. godine.

27. Stupanjem na snagu ovog zaključka prestaje da važi Zaključak o sprovođenju mjera za reagovanje na pojavu bolesti izazvane novim virusom korona (COVID-19) u Republici Srpskoj, broj 79-1/21 od 06.04.2021. godine.

KOMANDANT ŠTABA

Radovan Višković

VI. Dopustivost

20. U skladu sa članom VI/3.b) Ustava Bosne i Hercegovine, Ustavni sud, također, ima apelacionu nadležnost u pitanjima koja su sadržana u ovom ustavu kada ona postanu predmet spora zbog presude bilo kojeg suda u Bosni i Hercegovini.

21. Prije svega, Ustavni sud ima u vidu da se apelantica pozvala na garancije iz čl. 2, 3, 8, 9, 10. i 14. Evropske konvencije, te člana 1. Protokola broj 1 uz Evropsku konvenciju i člana 2. Protokola

broj 4 uz Evropsku konvenciju. Isto tako, Ustavni sud zapaža da se suština apelacionih navoda tiče nametanja svim licima na teritoriji Republike Srpske obaveze nošenja zaštitne maske (preko usta, nosa i brade u zatvorenom prostoru) na osnovu osporenog zaključka Republičkog štaba za vanredne situacije od 9. aprila 2021. godine. U vezi s tim, treba podsjetiti da Ustavni sud nije vezan pravnom kvalifikacijom iz apelacije, te da je, shodno pravilu *iura novit curia*, ovlašten da na činjenice predmeta primijeni relevantno ustavno i konvencijsko pravo. Stoga, u okolnostima konkretnog predmeta Ustavni sud smatra da, imajući u vidu sadržaj izrečene mjere, ispitivanju navedene osporene odluke i svih ostalih navoda apelacije treba pristupiti, ne kako to predlaže apelantica, već u svjetlu garancija obuhvaćenih pravom na privatni i porodični život, dom i prepisku iz člana II/3.f) Ustava Bosne i Hercegovine i člana 8. Evropske konvencije (vidi Odluka o dopustivosti i meritumu broj AP 3683/20 od 22. decembra 2020. godine, stav 52, dostupna na www.ustavnisud.ba). Shodno navedenom, Ustavni sud smatra da nametanje obaveze nošenja maske na općenit način na teritoriji Republike Srpske u konkretnom slučaju, u skladu s osporenim zaključkom, u konkretnom slučaju potpada pod član 8. Evropske konvencije.

22. U skladu sa članom 18. stav (1) Pravila Ustavnog suda, Ustavni sud može razmatrati apelaciju samo ako su protiv presude, odnosno odluke koja se njome pobija, iscrpljeni svi djelotvorni pravni lijekovi mogući prema zakonu i ako je podnesena u roku od 60 dana od dana kada je podnosilac apelacije primio odluku o posljednjem djelotvornom pravnom lijeku koji je koristio.

23. Ustavni sud ukazuje da, u skladu sa članom 18. stav (2) Pravila Ustavnog suda, može izuzetno razmatrati apelaciju i kada nema odluke nadležnog suda ukoliko apelacija ukazuje na ozbiljna kršenja prava i osnovnih sloboda koje štiti Ustav ili međunarodni dokumenti koji se primjenjuju u Bosni i Hercegovini. Imajući u vidu zaključak iz stava 19. ove odluke, Ustavni sud smatra da predmetna apelacija ukazuje na ozbiljna kršenja prava iz Ustava Bosne i Hercegovine i Evropske konvencije, zbog čega je, prema praksi Ustavnog suda, dopustiva u smislu člana 18. stav (2) Pravila Ustavnog suda (vidi Ustavni sud, *mutatis mutandis*, pored ostalih, Odluka o dopustivosti i meritumu broj AP 3376/07 od 28. aprila 2010. godine i već citirana AP 3683/20, stav 54, dostupna na www.ustavnisud.ba). Konačno, apelacija ispunjava i uvjete iz člana 18. st. (3) i (4) Pravila Ustavnog suda jer ne postoji neki formalni razlog zbog kojeg apelacija nije dopustiva, niti je očigledno (*prima facie*) neosnovana.

24. Imajući u vidu odredbe člana VI/3.b) Ustava Bosne i Hercegovine i člana 18. st. (2), (3) i (4) Pravila Ustavnog suda, Ustavni sud je utvrdio da sve tri apelacije ispunjavaju uvjete u pogledu dopustivosti.

VII. Meritum

25. Član II/3.f) Ustava Bosne i Hercegovine u relevantnom dijelu glasi:

Sva lica na teritoriji Bosne i Hercegovine uživaju ljudska prava i slobode iz stava

2. ovog člana, što uključuje:

f) Pravo na privatni i porodični život, dom i prepisku.

26. Član 8. Evropske konvencije u relevantnom dijelu glasi:

Član 8.

Pravo na poštovanje privatnog i porodičnog života

1. Svako ima pravo na poštovanje svog privatnog i porodičnog života, doma i prepiske.

2. Javne vlasti se ne smiju miješati u ostvarivanje ovog prava osim ako to nije u skladu sa zakonom i neophodno u demokratskom društvu u interesima nacionalne sigurnosti, javne sigurnosti ili ekonomske dobrobiti zemlje, radi sprečavanja nereda ili kriminala, radi zaštite zdravlja ili morala, ili radi zaštite prava i sloboda drugih.

27. Imajući u vidu apelacione navode u kontekstu činjenica konkretnog predmeta, te zaključaka Ustavnog suda iz dijela ove odluke pod naslovom Dopustivost, Ustavni sud smatra da nametanje obaveze nošenja zaštitne maske predstavlja miješanje u pravo na „privatni život“ u smislu člana 8. Evropske konvencije.

28. Ustavni sud, prije svega, ističe da je općenito sistem zaštite stanovništva od zaraznih bolesti, uključujući i COVID-19, velik i težak izazov za vlasti u svim državama. Stoga je jasno i da mjere koje se u takvoj situaciji nalažu nesumnjivo ograničavaju niz konvencijskih, odnosno ustavnih prava. Evropska konvencija i Evropski sud za ljudska prava (u daljnjem tekstu: Evropski sud) ne zabranjuju *a priori* uvođenje takvih mjera. Naprotiv, pozitivne obaveze koje nalaže Evropska konvencija kako bi se ostvario legitiman cilj zaštite zdravlja ljudi zahtijevaju od država članica aktivnu brigu i pravovremenu reakciju. Stoga bi se nepreduzimanje mjera, kao i njihovo nepravovremeno preduzimanje moglo smatrati povredom pozitivnih obaveza države (vidi Odluka o dopustivosti i meritumu broj AP 1217/20 od 22. aprila 2020. godine, stav 36, dostupna na www.ustavnisud.ba).

29. Dalje, Ustavni sud podsjeća da Bosna i Hercegovina nije obavijestila generalnog sekretara Vijeća Evrope da derogira Evropsku konvenciju po osnovu člana 15. Evropske konvencije, što je stvar ocjene državnih vlasti koje neće preispitivati ni Evropski, pa ni Ustavni sud, budući da je to mogućnost, ali ne i obaveza. Uz to, Ustavni sud podsjeća da je članom II/2. Ustava Bosne i Hercegovine utvrđen ustavni status Evropske konvencije, prema kojem taj akt ima prioritet nad svim ostalim zakonima. Također, članom II/3. Ustava Bosne i Hercegovine utvrđen je katalog prava koja su identična pravima navedenim u Evropskoj konvenciji i protokolima uz Evropsku konvenciju, a prema članu X/2. Ustava Bosne i Hercegovine nijednim amandmanom na ovaj ustav ne može se eliminirati niti umanjiti bilo koje od prava i sloboda iz člana II ovog ustava, niti izmijeniti ova odredba.

30. Zatim, Ustavni sud podsjeća da predmetna apelacija pokreće pitanja iz okvira garancija kvalificiranih sloboda/prava, u kontekstu kojih je javnoj vlasti dozvoljeno miješanje u ova prava samo u slučajevima predviđenim Evropskom konvencijom. Isto tako, predmetnom apelacijom suštinski se pokreću pitanja koja se tiču ovlaštenja Republičkog štaba za vanredne situacije da osporenim zaključkom kao podzakonskim aktom na općenit način fizičkim i pravnim licima na teritoriji Republike Srpske propisuje obaveze – mjere epidemiološke prirode (mjera nošenja zaštitne maske u zatvorenom prostoru) u svjetlu garancija obuhvaćenih kvalificiranim ljudskim pravima, tj. konkretno pravom na „privatni život“ u smislu člana 8. Evropske konvencije. Dalje, Ustavni sud podsjeća da je okvir Evropske konvencije postavljen tako da, između ostalog, pomogne državama da osmisle kako će reagirati na krizne situacije. Dakle, ni sama Evropska konvencija, kao ni Ustav Bosne i Hercegovine ne može se posmatrati kao prepreka za preduzimanje mjera kojima se primarno štiti život pojedinaca, odnosno njihovo zdravlje, već ona ima cilj da se njome osigura da bilo koje mjere koje se preduzmu u ostvarivanju tog cilja budu srazmjerne. U vezi s tim, Ustavni sud, prije svega, konstatira da općenito ne postoji čvrst i jedinstven stav u pogledu svih relevantnih pitanja u vezi s pandemijom COVID-19, 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. U situacijama u kojima se radi o masovnim ograničenjima kvalificiranih ljudskih prava, odnosno u situacijama u kojima samo tijela formirana od organa izvršne vlasti preduzimaju mjere s ciljem zaštite zdravlja ljudi, Ustavni sud smatra da kod ocjene takvih mjera nije dovoljno samo sprovesti klasični test ispitivanja takvog miješanja. U takvim situacijama je, prema mišljenju Ustavnog suda, nužno analizu takvih mjera i ograničenja dovesti, prije svega, u vezu s mehanizmima zaštite kojima se uspostavlja kontrola nad takvim

djelovanjem tijela izvršne vlasti, kako bi se osiguralo poštovanje spomenutih vrijednosti demokratskog društva i osnovnih principa na kojima počiva.

31. Pitanje postupanja tijela izvršne vlasti u kontekstu donošenja epidemioloških mjera općeg karaktera u borbi protiv epidemije/pandemije virusa COVID-19 i odnosa zakonodavne i izvršne vlasti u vezi s tim Ustavni sud je u svjetlu ograničavanja kvalificiranih ljudskih prava raspravio u predmetu broj AP 3683/20 (vidi Odluka o dopustivosti i meritumu broj *AP 3683/20* od 22. decembra 2020. godine, st. 70–73, dostupna na www.ustavnisud.ba). U tom predmetu je Ustavni sud primarno sagledao pravni status i kapacitet kriznih štabova ministarstava zdravstva (u Federaciji Bosne i Hercegovine) za donošenje odluka, tj. mjera kojima se zadire u ljudska prava, prilikom čega je zaključeno da se radi o jednom reduciranom segmentu izvršne vlasti čije je djelovanje u osnovi po svojoj prirodi privremenog karaktera. Dakle, 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 osnovna ljudska prava. Pritom je, kroz prizmu osiguranja poštovanja 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 regulirati negativne efekte zadiranja izvršne vlasti u prava pojedinaca i stanovništva i u cjelini. 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 s njihove strane budu procjenjivane, odobravane i kontinuirano provjeravane.“ 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 stepena ovlaštenja u ovakvoj situaciji. Posljedično navedenom, u citiranoj odluci je zaključeno da je (ne)postupanje javne vlasti, a primarno Parlamenta FBiH, u specifičnim okolnostima konkretnog slučaja u suprotnosti s osiguranjem poštovanja garancija obuhvaćenih pravima zagwarantiranim Ustavom Bosne i Hercegovine, odnosno Evropskom konvencijom i njenim protokolima.

32. Dovodeći u vezu citirane zaključke iz Odluke broj AP 3683/20 sa činjenicama konkretnog predmeta, Ustavni sud, prije svega, zapaža da se osporeni zaključak zasniva na Zakonu o zaštiti i spašavanju u vanrednim situacijama, Zakonu o zaštiti stanovništva od zaraznih bolesti, te Odluci o proglašenju vanredne situacije za teritoriju Republike Srpske, a donio ga je Republički štab za vanredne situacije na prijedlog Ministarstva trgovine i turizma (Republike Srpske). Polazeći od premise da je zadatak i obaveza donosioca odluke (koja predstavlja miješanje u kvalificirana ljudska prava) da ponudi i obrazloži pravni osnov za njeno donošenje, Ustavni sud smatra da nije u njegovoj nadležnosti da pronalazi pravni osnov mimo osporene odluke. Ovo iz razloga što je primjena i tumačenje prava prvenstveno u nadležnosti organa javne vlasti, dok je uloga Ustavnog suda samo u tome da odgovori je li takva primjena prava bila proizvoljna. Iz sadržaja relevantnih odredbi Zakona o zaštiti stanovništva od zaraznih bolesti (član 50. na kojem se, između ostalog, zasniva Odluka o proglašenju vanredne situacije od 16. marta 2020. godine) proizlazi mogućnost proglašavanja vanredne situacije (shodno odredbama zakona kojim se propisuje zaštita i spašavanje u vanrednim situacijama) u slučaju posebno opasne zarazne bolesti ili epidemije od većeg epidemiološkog značaja, te da su mjere koje se preduzimaju u slučaju vanredne situacije opće, posebne i vanredne mjere utvrđene Zakonom o zaštiti stanovništva od zaraznih bolesti. Na drugoj strani, osporeni zaključak je osim pozivanjem na navedenu odluku Vlade RS (o proglašenju vanredne situacije) zasnovan i na članu 45. tačke b), g) i z) Zakona o zaštiti i spašavanju u vanrednim situacijama i članu 43. Zakona o zaštiti stanovništva od zaraznih bolesti. Navedenim odredbama Zakona o zaštiti i spašavanju u vanrednim situacijama propisane su ovlasti Republičkog štaba za vanredne situacije koje se odnose na rukovođenje i koordiniranje sprovođenja mjera i zadataka zaštite i spašavanja, te praćenje stanja i organizaciju zaštite i spašavanja, kao i predlaganje mjera za njihovo poboljšanje, odnosno procjenjivanje ugroženosti od nastanka vanredne situacije. S druge strane, odredbama člana 43. Zakona o zaštiti stanovništva od zaraznih bolesti propisane su vanredne mjere za sprečavanje i suzbijanje zaraznih bolesti, koje obuhvataju, između ostalog, i „druge mjere koje priroda bolesti nalaže, odnosno mjere koje predloži Svjetska zdravstvena organizacija“ (tačka 8. stav (2) navedenog člana), koje se u konkretnom slučaju odnose i na preporuku nošenja maske kao dio obimnog paketa mjera prevencije i kontrole za ograničavanje

širenja virusa SARS-CoV-2, koji uzrokuje COVID-19². Pritom, Ustavni sud ima u vidu da je apelantica ukazala i da Zakon o zaštiti stanovništva od zaraznih bolesti ne prepoznaje pojam „zaštitna maska“, kako je to navedeno u osporenom zaključku. Međutim, prema ocjeni Ustavnog suda, navedeno jezičko određenje nije od odlučnog značaja, niti dovodi u sumnju da se radi o maski u smislu preporuka SZO, odnosno mjeri zaštite iz tačke 10. stav (2) člana 43. navedenog zakona. S obzirom na navedeno, Ustavni sud prihvata da je postojeći „zakon“ u svom širem konvencijskom značenju (propisi pobliže navedeni u dijelu ove odluke Relevantni propisi) predvidio mogućnost za donošenje odgovarajućih odluka s ciljem sprečavanja širenja zaraznih bolesti. Stoga, Ustavni sud smatra da je relevantnim propisima u konkretnom slučaju predviđena mogućnost javnim vlastima Republike Srpske da donose odgovarajuće odluke s ciljem sprečavanja širenja zaraznih bolesti.

33. Dakle, nesporno je da su u konkretnom slučaju aktivnosti preduzete od izvršne vlasti Republike Srpske usmjerene ka sprečavanju širenja novog koronavirusa SARS-CoV-2 i bolesti koju on uzrokuje (COVID-19). Također je nesporno da je tijelo (Republički štab za vanredne situacije) formirano od izvršne vlasti (Vlade RS) donijelo (vanredne) mjere koje se u kontekstu navoda predmetne apelacije ogledaju u obavezi nošenja zaštitne maske u zatvorenom prostoru, odnosno ograničenju prava na „privatni život“ u temporalnom smislu. Pritom, Ustavni sud ponovno naglašava da je okvir Evropske konvencije postavljen tako da, između ostalog, pomogne državama da osmisle kako će reagirati na krizne situacije. Kada se analizira situacija u Bosni i Hercegovini, odnosno u Republici Srpskoj od početka pandemije (odluke javnih vlasti) jasno je da mjera osporena predmetnom apelacijom nije donesena na početku pandemije jer je od tada prošlo dovoljno vremena u kojem je bila neophodna konsolidacija svih segmenata javne vlasti za razliku od početnog stadija navedene pandemije. Ipak, osporena mjera je donesena na osnovu zaključka Republičkog štaba za vanredne situacije. Dakle, radi se o jednom reduciranom segmentu izvršne vlasti čije je djelovanje u osnovi po svojoj prirodi privremenog karaktera. Osim toga, iz sadržaja Odluke o proglašenju vanredne situacije za teritoriju Republike Srpske od 16. marta 2020. godine proizlazi da je Vlada RS na općenit način proglasila vanrednu situaciju bez preciziranja ovlasti i obaveza Republičkog štaba za vanredne situacije u vezi s tim. Prema ocjeni Ustavnog suda, takav pravni okvir djelovanja Republičkog štaba za vanredne situacije je postavljen na preširok način i bez adekvatne kontrole, odnosno učešća kako najviše izvršne vlasti tako i zakonodavne vlasti, a što je za posljedicu imalo donošenje (vanredne) mjere (obaveze nošenja zaštitne maske) kojom se cjelokupnom stanovništvu entiteta Republika Srpska (temporalno) zadire u osnovna ljudska prava. U kontekstu opisanog pravnog karaktera donosioca osporenog zaključka u konkretnom slučaju, Ustavni sud smatra svrsishodnim ukazati i na činjenicu da je jedan od donesenih zaključaka

2 <https://www.who.int/emergencies/diseases/novel-coronavirus-2019/advice-for-public/when-and-how-to-use-masks>.

Republičkog štaba za vanredne situacije (od 6. aprila 2020. godine – propisivanje jedne od vanrednih mjera iz člana 43. Zakona o zaštiti stanovništva u smislu ovlaštenja propisanih Zakonom o zaštiti i spašavanju u vanrednim situacijama), također, bio predmet ocjene ustavnosti i zakonitosti od Ustavnog suda Republike Srpske u predmetu broj U 25/20³ (vidi odluka Ustavnog suda Republike Srpske od 29. aprila 2021. godine). U tom predmetu je, između ostalog, zaključeno da je Republički štab za vanredne situacije, donoseći navedeni zaključak u tom predmetu, prekoračio svoja ovlaštenja operativno-stručnog tijela formiranog za koordinaciju i rukovođenje prilikom zaštite i spašavanja na teritoriji Republike Srpske. Pored toga je, između ostalog, navedeno da zaključak Republičkog štaba za vanredne situacije, koji je bio predmet ocjene ustavnosti i zakonitosti u tom predmetu, nije donesen s ciljem izvršavanja zakona, već da je njime izvršeno neposredno uređivanje odnosa koji predstavljaju zakonsku materiju, odnosno da navedeni štab nije nadležan da svojim aktom uređuje predmetne odnose. Stoga, Ustavni sud smatra da je i u konkretnom slučaju (kao i citiranom predmetu broj AP 3683/20) izostala neophodna uloga zakonodavne i najviše izvršne vlasti, zbog čega mjeri (nametnutom osporenim zaključkom) nedostaju ovi bitni elementi da bi se u potpunosti moglo smatrati da su u skladu sa standardima kvalificiranog ljudskog prava u konkretnom slučaju. U demokratskom društvu tako 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 s njihove strane budu ne samo regulirane već i procjenjivane, odobravane i kontinuirano provjeravane. Na obavezu (pro)aktivnog djelovanja zakonodavne vlasti u odnosu na krizu izazvanu COVID-19 Ustavni sud je već ukazao i navedenim odlukama br. *AP 1217/20* i *AP 3683/20*. Činjenica da je od proglašenja navedene epidemije/pandemije do donošenja osporenog zaključka proteklo preko godinu dana (odnosno skoro dvije godine, uzimajući u obzir dan donošenja ove odluke), po mišljenju Ustavnog suda, dodatno pojačava obavezu svih nivoa vlasti, u kontekstu zaštite demokratskog principa podjele vlasti i poštovanja vladavine prava, u ovakvim vanrednim situacijama. Nepreuzimanje odgovornosti i iskazana pasivnost od najvišeg zakonodavnog tijela u Republici Srpskoj (Narodne skupštine RS) da na jasan i blagovremen način u okviru svojih ovlaštenja uspostavi okvir djelovanja izvršne vlasti u svojoj sveukupnosti, za sve vrijeme trajanja pandemije/epidemije COVID-19, neminovno otvara mogućnost narušavanja postizanja ravnoteže između različitih interesa (prava) na koje je prethodno ukazano. Takvo (ne)postupanje Narodne skupštine RS, prema ocjeni Ustavnog suda, također nije dovelo ni do neophodnog minimiziranja rizika od eventualne zloupotrebe ovlasti jednog organa

3 Navedena odluka je dostupna na zvaničnoj internetskoj stranici Ustavnog suda Republike Srpske na sljedećem linku: <http://www.ustavnisud.org/Odluke.aspx?cat=13&subcat=39&tip=1&lang=cir&odlua=1354&odldet=4039&str=1>.

uprave, tj. izvršne vlasti (Republičkog štaba za vanredne situacije) u kontekstu postojanja općenitog pravnog okvira njegovog djelovanja i stepena ovlaštenja u ovakvoj situaciji. Prema tome, Ustavni sud smatra da je (ne)postupanje javnih vlasti, a primarno Narodne skupštine RS i Vlade RS, u specifičnim okolnostima konkretnog slučaja u suprotnosti s osiguranjem poštovanja garancija obuhvaćenih pravom na „privatni život“.

34. Imajući u vidu sve navedeno, Ustavni sud smatra da je u konkretnom slučaju donošenjem osporenog zaključka Republičkog štaba za vanredne situacije došlo do kršenja prava na „privatni život“ iz člana II/3.f) Ustava Bosne i Hercegovine i člana 8. Evropske konvencije.

35. Osim toga, Ustavni sud ukazuje da je, prema svojoj ustavnoj ulozi, korektiv preostalih segmenata javne vlasti, zakonodavne i izvršne, kako bi se osiguralo funkcioniranje svih u skladu s Ustavom Bosne i Hercegovine. Stoga, Ustavni sud ima nadležnost i obavezu da u konkretnom slučaju zahtijeva od najviših organa zakonodavne i izvršne vlasti da odmah preduzmu mjere iz svoje nadležnosti kako bi svako eventualno miješanje u ustavna prava bilo u skladu sa standardima iz Ustava Bosne i Hercegovine i Evropske konvencije, navedenim i u ovoj odluci, i da o tome na odgovarajući način obavijesti javnost i Ustavni sud.

36. Ustavni sud, međutim, ne može prihvatiti apelaciju u dijelu u kojem je postavljen zahtjev da se osporeni zaključak stavi van pravne snage, odnosno ukine. Imajući u vidu zdravstvenu situaciju u Bosni i Hercegovini i svijetu, Ustavni sud smatra da bi stavljanje van snage odluka kojima se zadire u kvalificirana ljudska prava radi zaštite stanovništva od pandemije zarazne bolesti COVID-19 moglo ostaviti negativne posljedice s obzirom na postojanje velikog javnog interesa.

37. Konačno, u odnosu na zahtjev apelacije da se Republičkom štabu za vanredne situacije zabrani donošenje novih zaključaka, Ustavni sud ukazuje da nema nadležnost da odlučuje o odlukama koje nisu predmet konkretne apelacije.

VIII. Zaključak

38. Ustavni sud je zaključio da miješanje u osnovna ljudska prava i slobode garantirane Ustavom Bosne i Hercegovine i Evropskom konvencijom, u konkretnom slučaju pravo na „privatni život“ iz člana II/3.f) Ustava Bosne i Hercegovine i člana 8. Evropske konvencije, koje je izvršeno osporenim zaključkom Republičkog štaba za vanredne situacije kao uskog segmenta izvršne vlasti o obaveznom nošenju zaštitne maske u zatvorenom prostoru, predstavlja kršenje prava na „privatni život“ kada je u slučaju donošenja i preispitivanja naredene mjere izostalo aktivno učešće najviših organa zakonodavne i izvršne vlasti Republike Srpske.

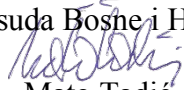
39. S druge strane, Ustavni sud zaključuje da je neosnovan dio apelacije u kojem se zahtijeva ukidanje osporenog zaključka zbog postojanja nesumnjivog javnog interesa za uvođenje neophodnih mjera zaštite stanovništva od pandemije i nastupanja negativnih posljedica prije nego što zakonodavna i najviša izvršna vlast preduzmu mjere u okviru svojih ovlaštenja i obaveza.

40. Na osnovu člana 59. st. (1), (2) i (3) Pravila Ustavnog suda, Ustavni sud je odlučio kao u dispozitivu ove odluke.

41. S obzirom na odluku Ustavnog suda u ovom predmetu, nije neophodno posebno razmatrati apelanticin zahtjev za donošenje privremene mjere.

42. Prema članu VI/5. Ustava Bosne i Hercegovine, odluke Ustavnog suda su konačne i obavezujuće.

1.

Predsjednik
Ustavnog suda Bosne i Hercegovine

Mato Tadić