



REPUBLIKA E KOSOVËS - РЕПУБЛИКА КОСОВО - REPUBLIC OF KOSOVO
GJYKATA KUSHTETUESE
УСТАВНИ СУД
CONSTITUTIONAL COURT

Priština, dana 6. aprila 2020. godine
Br. ref.:AGJ 1543/20

PRESUDA

u

slučaju br. KO54/20

Podnositac

Predsednik Republike Kosovo

**Ocena ustavnosti Odluke br. 01/15 Vlade Republike Kosovo,
od 23. marta 2020**

USTAVNI SUD REPUBLIKE KOSOVO

u sastavu:

Arta Rama-Hajrizi, predsednica
Bajram Ljatifi, zamenik predsednika
Bekim Sejdij, sudija
Selvete Gërxhaliu-Krasniqi, sudija
Gresa Caka-Nimani, sudija
Safet Hoxha, sudija
Radomir Laban, sudija
Remzije Istrefi-Peci, sudija, i
Nexhmi Rexhepi, sudija.

Podnositac zahteva

1. Zahtev je podneo Predsednik Republike Kosovo (u daljem tekstu: podnositac zahteva ili Predsednik).

Osporena odluka

2. Podnositac zahteva osporava ustavnost Odluke br. 01/15 Vlade Republike Kosovo (u daljem tekstu: Vlada), od 23. marta 2020 (u daljem tekstu: osporena odluka).

Predmetna stvar

3. Predmetna stvar zahteva je ocena ustavnosti osporene odluke Vlade, za koju podnositac zahteva tvrdi da nije u saglasnosti sa članovima 21 [Opšta Načela], 22 [Direktna Primena Međunarodnih Sporazuma i Instrumenata], 35 [Sloboda Kretanja], 43 [Sloboda Okupljanja] i 55 [Ograničenje Prava i Osnovnih Sloboda], 56 [Prava i Osnovne Slobode tokom Vanrednog Stanja] Ustava Republike Kosovo (u daljem tekstu: Ustav); članom 2 [Sloboda kretanja] Protokola 4 Evropske konvencije o ljudskim pravima (u daljem tekstu: EKLJP); članom 13 Univerzalne deklaracije o ljudskim pravima (u daljem tekstu: UDLJP); kao i članom 12 Međunarodnog pakta o građanskim i političkim pravima (u daljem tekstu: MPGPP).
4. Podnositac zahteva traži od Ustavnog suda Republike Kosovo (u daljem tekstu: Sud) da uvede privremenu meru za hitno obustavljanje osporene odluke do donošenja konačne odluke od strane Suda, sa obrazloženjem da je uvođenje iste “*u javnom interesu i izbegava rizike i nepopravljive štete.*”

Pravni osnov

5. Zahtev je zasnovan na podstavu (1) stava 2 člana 113 [Jurisdikcija i ovlašćene strane] i na stavu 2 člana 116 [Pravni Efekat Odluka] Ustava; članovima 22, 27, 29 i 30 Zakona br. 03/L-121 o Ustavnom sudu Republike Kosovo (u daljem tekstu: Zakon); kao i na pravilima 32, 56, i 57 Poslovnika o radu Ustavnog suda Republike Kosovo (u daljem tekstu: Poslovnik o radu).

Postupak pred Sudom

6. Dana 24 marta 2020, u 12:03 časova, podnositac je podneo zahtev u Sudu.
7. Istoga dana, 24. marta 2020. godine, predsednica Suda je imenovala sudiju Radomira Labana za sudiju izvestioca i Veće za razmatranje, sastavljeno od sudija: Arta Rama-Hajrizi (predsedavajuća), Bekim Sejdiu i Nexhmi Rexhepi.
8. Istoga dana, 24. marta 2020. godine, Sud je putem elektronske komunikacije obavestio podnosioca zahteva o registraciji zahteva i tražio da o svakoj promeni u vezi sa zahtevom hitno obavesti Sud.
9. Istoga dana, 24. marta 2020. godine, oko 16:00 časova, Sud je putem elektronske komunikacije obavestio o registraciji zahteva: (i) Premijera Republike Kosovo, g. Albin Kurti; (ii) Predsednicu Skupštine Republike Kosovo, gđu Vjosa Osmani-Sadriu, sa zahtevom da se kopija zahteva prosledi svim poslanicima Skupštine, i (iii) Ombudsmana, g. Hilmi Jashari.

10. Ovim dopisima, Sud je obavestio zainteresovane strane da će zahtev biti razmotren hitno i sa visokim prioritetom uzimajući u obzir okolnosti u kojima se nalazi država Republika Kosovo. Sledstveno, Sud je postavio kratke rokove za podnošenje komentara. Što se tiče mogućnosti podnošenja komentara u vezi sa uvođenjem privremene mere, Sud je svim gore navedenim stranama odredio rok do 22:00 časova istog dana kada su poslati i dopisi obaveštenja, odnosno 24. marta 2020. Dok je za podnošenje komentara u vezi sa zahtevom uopšteno i meritumom, Sud odredio rok od 3 (tri) dana od trenutka prijema dopisa Suda, odnosno do 27. marta 2020. godine.
11. U roku određenom za podnošenje komentara u vezi sa zahtevom za uvođenjem privremene mere, odnosno do 22:00 časova dana 24. marta 2020. godine, Sud je primio komentare od Premijera g. Albin Kurti, u ime Vlade; od poslanika Skupštine g. Rexhep Selimi, u ime Parlamentarne grupe Pokreta VETÈVENDOSJE! i od poslanika Skupštine, g. Abelard Tahiri, u svoje lično ime (vidi paragrafe 45-72 ove Presude gde su predstavljeni njihovi komentari u vezi sa privremenom merom).
12. Takođe, u okviru određenog roka za podnošenje komentara u vezi sa zahtevom uopšte, odnosno 3 (tri) dana od trenutka prijema dopisa Suda – što podrazumeva datum 27. marta 2020. godine, Sud je primio komentare od: premijera g. Albin Kurti, u ime Vlade [sada u dužnosti]; g. Hilmi Jashari, u ime Ombudsmana; poslanika Skupštine g. Rexhep Selimi, u ime Parlamentarne grupe Pokret VETÈVENDOSJE!; i poslanika Skupštine g. Abelard Tahiri, u svoje lično ime (vidi paragrafe 73-149 ove Presude gde su predstavljeni njihovi komentari u vezi sa zahtevom uopšte, odnosno meritumom).
13. Dana 28. marta 2020. godine, imajući u vidu urgentnost slučaja i potrebu da se zahtev tretira sa visokim prioritetom, Sud je samo obavestio zainteresovane strane o primljenim komentarima i dostavio im po jednu kopiju, zarad informisanja, ali nije im dao neki dodatni rok za protiv-odgovor na primljene komentare jer takav proces bi odložio odluku Suda za još neko vreme. Štaviše, Sud je takođe smatrao da kako bi odlučio o prihvatljivosti i meritumu predmetnog zahteva, primljeni komentari su dovoljni i nema nikakvih nejasnoća koja bi trebalo razjasniti putem dodatnih pitanja ili dodatnih komentara.
14. Dana 29. marta 2020. godine, Vlada je dostavila i dve dodatne odluke, i to: : (i) Odluku br. 01/17 od 27. marta 2020. godine – kojom je izmenjena i dopunjena osporena odluka Vlade; i (ii) Odluku br. 01/18 od 28. marta 2020 – kojom su preduzete dodatne radnje u okviru mera Vlade za „zaštitu javnog zdravlja“.
15. Dana 31. marta 2020. godine, na sednici održanoj putem elektronskih uređaja, Veće za razmatranje je razmotrilo izveštaj sudske izvestioca i jednoglasno preporučilo Sudu prihvatljivost zahteva.
16. Istog dana, Sud je jednoglasno odlučio da je zahtev prihvatljiv i da osporena Odluka Vlade, odnosno Odluka br. 01/15, od 23. marta 2020. godine, nije u saglasnosti sa članom 55. [Ograničenje Prava i Osnovnih Sloboda] Ustava u vezi sa članovima 35. [Sloboda Kretanja], 36 [Pravo na privatnost], 43

[Sloboda Okupljanja] Ustava i ekvivalentnim članovima EKLJP-a, odnosno članovima 8 (Pravo na poštovanje privatnog i porodičnog života), 11 (Sloboda okupljanja i udruživanja) i članom 2 (Sloboda kretanja) Protokola br. 4 EKLJP-a.

17. Istoga dana, Sud je glasao, jednoglasno, da član 56 [Prava i Osnovne Slobode tokom Vanrednog Stanja] Ustava nije primenljiv u okolnostima konkretnog slučaja.
18. Istog dana, Sud je odlučio da je zahtev za privremenu meru ostao bespredmetan nakon meritornog odlučivanja o slučaju.

Pregled činjenica

19. Od 11. marta 2020 i na dalje, Vlade je donela nekoliko odluka koja se povezuju sa pandemijom COVID-19. (Vidi odluke koje je Vlada navela: br. 01/07 od 11. marta 2020. godine; br. 01/08 od 12. marta 2020. godine; br. 01/09 od 13. marta 2020. godine; br. 02/09 od 13. marta 2020. godine; br. 01/10 od 14. marta 2020. godine; br. 01/11 od 15. marta 2020. godine; br. 01/12 od 17. marta 2020. godine; br. 01/13 od 18. marta 2020. godine).
20. Dana 15. marta 2020. godine, Vlada je donela Odluku br. 01/11 o proglašenju „vanredne situacije opasnu po javno zdravlje“. (Objašnjenje Suda: *ni gorenavedene odluke, niti ova odluka nije osporena pred ovim Sudom i Sud ne razmatra ustavnost gore navedenih odluka niti Odluku br. 01/11; ali ista je navedena kao pravni osnov za donošenje osporene Odluke [br.01/15] čija ustavnost se ocenjuje ovom Presudom i sledstveno važno je da se predstavi njen sadržaj i sadržaj Odluke br. 01/11, od 15. marta 2020].*
21. Gore navedena odluka je sadržala ukupno četiri tačke. U tački I, usvojen je zahtev Ministarstva zdravstva da Vlada proglaši „vanrednu situaciju opasnu po javno zdravlje“. U tački II obavezane su institucije Vlade Republike Kosovo da deluju u skladu sa Planom za nacionalno reagovanje i aktiviraju funkcije za podršku u vanrednim situacijama 8 (FME8 javno zdravlje i medicinske službe). U tački III, obavezalo se Ministarstvo zdravstva za upravljanje proglašenom situacijom. U tački IV je navedeno da ova odluka Vlade, potpisana od strane premijera, stupa na snagu odmah, odnosno 15. marta 2020.
22. Dana 23. marta 2020. godine, Vlada je donela drugu odluku, odnosno Odluku br. 01/15 osporenu pred ovim Sudom. U uvodu osporene Odluke navedeno je da je doneta oslanjajući se na sledeći ustavni i zakonski osnov (vidi deo „Pravni osnov po kom je doneta osporena Odluka Vlade“, nakon paragrafa 150 ove presude gde se navodi sadržaj svih sledećih članova):
 - a) Član 55 [Ograničenje Prava i Osnovnih Sloboda] Ustava;
 - b) Stav 4 člana 92 [Osnovne Odredbe] Ustava;
 - c) Stav 4 člana 93 [Nadležnosti Vlade] Ustava;
 - d) Član 41 [Bez naslova] i član 44 [Bez naslova] Zakona br. 02/L-109 o sprečavanju i suzbijanju zaraznih bolesti (u daljem tekstu: Zakon o sprečavanju i suzbijanju zaraznih bolesti);

- e) Stav 1.11 člana 12 [Mere i radnje] i član 89 [Odgovornosti Ministarstva] Zakona br. 04/L-125 o zdravstvu (u daljem tekstu: Zakon o zdravstvu);
 - f) Član 4 [Vlada] Uredbe br. 05/2020 o oblastima administrativne odgovornosti kancelarije premijera i ministarstava;
 - g) Član 17 [Dopisne sednice] i član 19 [Donošenje odluka] Pravilnika o radu Vlade br. 09/2011; kao i,
 - h) U sproveđenju odluke Vlade br. 01/11 od 15. marta 2020. [gore navedena] o proglašenju vanredne situacije u zdravstvu.
23. Prema osporenoj odluci, Vlada je, nakon odobrenja zahteva Ministarstva zdravlja, usvojila preuzimanje mera za sprečavanje i kontrolu širenja pandemije COVID-19, kao što sledi:
- “1. Zabranjeno je kretanje građana i privatnih vozila od 24. marta 2020. između 10:00 i 16:00 časova i od 20:00 do 06:00, osim za medicinske potrebe, proizvodnju, snabdevanje i prodaju osnovnih proizvoda (hrane i lekova) za ljude i životinje/perad) i za usluge i aktivnosti koje su u vezi sa upravljanjem pandemijom (suštinsko vladino i opštinsko upravljanje i osoblje iz ovih sektora: zdravstvo, bezbednost i javna uprava).*
- 2. Dozvoljen je slobodan promet ekonomskim operaterima koji su klasifikovani kao najvažniji prema NACE šiframa kojima Ministarstvo ekonomije, zapošljavanja, trgovine, industrije, preduzetništva i strateških investicija dozvoljava da deluju u ovom vanrednom periodu vezanom za pandemiju COVID-19, kao i slobodan transport robe/usluga da bi se osiguralo funkcionisanje lanca snabdevanja.*
- 3. Kretanje na putu treba da vrše ne više od dve osobe zajedno i uvek držeći udaljenost od dva metra od ostalih.*
- 4. Sastanci su zabranjeni u svim sredinama - privatnim i javnim, otvorenim i zatvorenim - osim kada je to neophodno za obavljanje radnih zadataka za sprečavanje i borbu protiv pandemije i na kojima je dozvoljeno rastojanje od dva metra od drugih. U slučaju smrti, sahrani mogu prisustvovati samo bliski članovi porodice pokojnika i lica koja obavljaju pogrebnu službu.*
- 5. Institucije Vlade Republike Kosovo dužne su da preduzmu neophodne radnje za sproveđenje ove odluke. [...]”.*

24. Prema tački 6 osporene odluke gde se izričito navodi da “*Odluka stupa na snagu danom potpisivanja*”, ista je stupila na snagu dana 23. marta 2020.
25. Dana 24. marta 2020, gore navedena odluka Vlade se osporava od strane podnosioca zahteva pred ovim Sudom.

Navodi podnosioca zahteva

26. Sud podseća da podnositelj zahteva osporava ustavnost osporene odluke, odnosno Odluku br. 01/15 Vlade, od 23. marta 2020. godine. Prema podnosiocu zahteva, osporena odluka je doneta u suprotnosti sa članovima 21, 22, 35, 43, 55, 56 Ustava; članom 2. Protokola br. 4 EKLJP-a; članom 13 UDLJP; kao i članom 12. MPGPP.

27. U vezi sa gore navedenim navodima, podnositac zahteva je izneo argumente u vezi sa: (i) prihvatljivošću zahteva; (ii) sadržajem/suštinom osporene odluke; i, (iii) uvođenjem privremene mere. U nastavku, Sud će predstavljati navode podnosioca zahteva o svim ovim kategorijama.

U vezi sa pitanjem prihvatljivosti i tačnosti zahteva

28. Podnositac zahteva navodi da stav 9 člana 84 [Nadležnosti Predsednika] Ustava izričito daje nadležnost predsedniku da pokreće pitanja pred Ustavnim sudom. Ova nadležnost, prema njemu „je široka i ne podleže nikakvom ograničenju, obuhvatajući, ali ne ograničavajući se na specifične slučajeve navedene u članu 113 Ustava”.
29. Za okolnosti konkretnog slučaja, naglašava podnositac zahteva, prema podstavu 1 stava 2 člana 113 Ustava, predsednik je ovlašćena stranka da traži ocenu saglasnosti osporene odluke sa Ustavom, „u vezi sa ograničavanjem osnovnih ljudskih prava i sloboda koje štiti Ustav.” U sprovodenju ustavne odgovornosti garantovanju demokratskog i ustavnog funkcionisanja institucija Republike Kosovo, „predsednik može poslati predmet u Ustavni sud, u slučajevima kada mu je potrebno pojašnjenje sa nekom situacijom. Kada se zahteva da se zna da li je neki zakon, dekret/odluka, uredba u skladu sa Ustavom.”
30. Shodno tome, prema podnosiocu zahteva, prihvatljivost ovoga zahteva se „podrazumeva” i Ustavni sud ima jurisdikciju da odlučuje o pitanjima koja se odnose na saglasnost zakona, dekreta predsednika i premijera kao i uredbi Vlade sa Ustavom. Nema sumnje da u ovom slučaju, prema podnosiocu zahteva, ova dva uslova su ispunjena i sledstveno Ustavni sud treba da izvrši ocenu pitanja saglasnosti osporene Odluke.
31. Što se tiče potrebe tačnosti zahteva, podnositac zahteva naglašava da je ovaj zahtev podnet „kako bi se izbegla svaka dilema oko ograničenja ljudskih prava i sloboda, zajamčenih i zaštićenih Ustavom, od strane Vlade administrativnim aktom.”
32. Prema podnosiocu zahteva, odluke i radnje Vlade, uključujući i osporenou Odluku, kojom su obuhvaćene i mere za sprečavanje i borbu protiv virusa COVID-19, „su dobrodošle, ali treba da budu zasnovana na Ustavu i zakonima.” Dalje, prema navodima, nijedan od članova navedenih u osporenoj Odluci „ne daje pravo Vladi da doneše takvu odluku (paragraf 1.11 člana 12 i član 89 Zakona br. 04/L-125 zdravstvu (Službeni list, br. 13, 07 maj 2013. godine) kao i član 41 i član 44 Zakona br. 02/L-109 o sprečavanju i suzbijanju zaraznih bolesti (Službeni list, br. 40, 15 oktobar 2008. godine)).”
33. Nasuprot, prema navodima podnosioca zahteva, „u Republici Kosovo je ovo pitanje veoma jasno, gde je članom 56 Ustava određeno da odstupanje od osnovnih ljudskih prava i sloboda zaštićenih Ustavom, može da se izvrši samo nakon proglašenja vanrednog stanja u skladu sa Ustavom i samo u meri koja je neophodna u datim okolnostima, a odstupanje od osnovnih ljudskih prava i sloboda zagarantovanih članovima 23, 24, 25, 27, 28, 29, 31, 33, 34, 37 i 38 Ustava nije dozvoljeno ni pod kojim okolnostima.”

34. Podnositac zahteva na kraju navodi da je Vlada prilikom donošenja osporene Odluke „*odstupila od osnovnih ljudskih prava i sloboda koje su zaštićene Ustavom, bez proglašenja vanrednog stanja u skladu sa Ustavom i u tom smislu je povredila ljudska prava i slobode zagarantovanih Ustavom*“ stoga i „*zahteva se od Ustavnog suda da doneše meritornu odluku u vezi sa ovim zahtevom, poništavajući ovu odluku zbog neusklađenosti sa Ustavom.*“

Navodi u pogledu sadržaja/suštine osporene odluke

35. U vezi sa sadržajem osporene odluke, odnosno meritumom zahteva KO54/20, podnositac zahteva smatra da je Vlada „*ignorisala svoj ustavni mandat i zakonske odgovornosti, prevazilazeći svoje nadležnosti i ograničavajući u srži slobodu kretanja i slobodu okupljanja koje su zagarantovane u skladu sa članovima 35 i 43 Ustava*“. Ograničenje ovih prava za sve građane bez razlike, prema navodu podnosioca zahteva, „*se može izvršiti samo u okolnostima vanrednog stanja, kao i u uslovima i pod okolnostima koje obrazlažu takvo ograničenje, kao i u onoj meri koja proporcionalno obrazlaže esenciju prava koje se ograničava*“.
36. Takva ograničenja, prema podnosiocu zahteva se mogu izvršiti samo „*nakon proglašenja vanrednog stanja od strane predsednika Republike Kosovo i uz saglasnost poslanika Republike Kosovo*“, onako kako se izričito predviđa članom 131 [Vanredno stanje] Ustava.
37. Podnositac zahtev naglašava da je Ustav članom 131 odredio da se prava i slobode pojedinaca, mogu ograničiti samo u slučaju proglašenja vanrednog stanja i, prema njemu, „*ni pod kojom drugom okolnošću i ni u kom drugom stanju*“. Pored ove činjenice, dalje navod podnosioca zahteva glasi, „*Ustav određuje da se ograničenja ljudskih prava sloboda zagarantovanih tim aktom mogu odrediti samo u meri i na vreme koliko je potrebno i u formi i na način određen Ustavom.*“ Sledstveno, on naglašava da to podrazumeva da „*ograničenja ljudskih prava i sloboda zagarantovanih Ustavom ne mogu da se izreknu u slučajevima kada takvo stanje ne obrazlaže uspostavljeno ograničenje.*“
38. Dalje, podnositac zahteva citirajući član 56 [Prava i osnovne slobode tokom vanrednog stanja] Ustava navodi da isti garantuje da svako ograničenje prava i sloboda, izuzev onih u stavu 2 ovog člana, mogu se izvršiti samo nakon proglašenja vanrednog stanja i samo na način određen Ustavom, kao što sledi: „*1. Odstupanje od Ustavom zaštićenih prava i osnovnih sloboda, se, na osnovu ovog Ustava, može ograničiti samo nakon objavljivanja vanrednog stanja i samo onoliko koliko je to neophodno u datim okolnostima. 2. Odstupanje od prava i osnovnih sloboda garantovanih članovima 23, 24, 25, 27, 28, 29, 31, 33, 34, 37 i 38 ovog Ustava, nije dozvoljeno pod nikakvim okolnostima*”.
39. Prema podnosiocu zahteva, „*Ustav izričito reguliše odstupanje od ovih prava i sloboda nakon proglašenja vanrednog stanja i rigorozno sprovodenje proporcionalnosti između ograničenja prava i svrhe koja želi da se postigne preko ograničenja slobode, dozvoljavajući odstupanje samo onoliko koliko je neophodno u određenim okolnostima, dakle samo u okolnostima nakon*

proglašenja vanrednog stanja.” Prema njemu, to znači da „važenje mera odstupanja od osnovnih ljudskih prava u sloboda je ograničeno vremenom i da te mere prestaju ukidanjem vanrednog stanja, i nikako ih ne može uspostaviti Vlada, jer Ustav ne predviđa nijednu odgovornost Vlade za takve mere ograničavajućeg karaktera.“

40. U ovom smislu, podnositelj zahteva završava njegove navode u vezi sa sadržajem osporene odluke navodeći da su istom “*ograničena neka od ljudskih prava i sloboda koje garantuje i štiti Ustav, kao što su sloboda kretanja, sloboda okupljanja i dr. iako osnovna ljudska prava i slobode koje garantuje ovaj Ustav mogu da se ograniče samo zakonom i da odstupanje od osnovnih ljudskih prava i sloboda koje štiti Ustav može da se izvrši samo nakon proglašenja vanrednog stanja, u skladu sa Ustavom.*”

Navodi u pogledu potrebe za uvođenjem privremene mere

41. Navodeći član 116.2 Ustava i član 27. Zakona, podnositelj zahteva naglašava da “*je u interesu građana da im se ne povređuju prava i slobode koja su zagarantovana i zaštićena Ustavom*” i da je ovo razlog zbog čega je traženo od Suda “*da uspostavi privremenu meru na podneto pitanje do donošenja konačne odluke.*”
42. Prema podnosiocu zahtev, uvođenje privremene mere u ovom slučaju “*je u javnom interesu i izbegava rizike i nepopravljive štete.*” Prema njemu, “*sprovodenje sporne odluke Vlade će naneti nepopravljivu štetu i imaće direktni uticaj na izazivanje pravnih (zakonskih, finansijskih, privrednih i dr.) posledica zbog nemogućnosti uživanja osnovnih ljudskih prava, kao vrednosti koje su pravno zagarantovane kosovskim ustavnim i pravnim poretkom, kao i mnogostrukе posledice u vršenju ustavnih i zakonskih ovlašćenja institucija i organa, na koje sporna odluka obavezuje njenim sprovodenjem.*”
43. Dalje, podnositelj zahteva naglašava da je obustavljanje osporene odluke u javnom interesu „*zbog supstancijalnih razloga*“, jer upravo od sprovodenja ili ne osporene odluke Vlade, „*zavisi stvaranje, izmena ili gašenje potpunog sprovodenja efikasnog uživanja i realizovanja osnovnih ljudskih prava i sloboda u Republici Kosovo*“.
44. Sledstveno, na kraju, u vezi sa zahtevom za uvođenje privremene mere, podnositelj zahteva je tražio od Suda da “*da bez predrasuda prema prihvatljivosti ili meritornosti zahteva, odmah usvoji zahtev o privremenoj meri u vezi sa spornom odlukom Vlade, kako bi se sprečile nepopravljive štete za svako lice i državljanina Republike Kosovo, kao i nepopravljive štete u smislu vršenja izvršne vlasti za izbegavanje i sprečavanje eventualnih zloupotreba, kao posledica ograničenja ograničenih prava i sloboda tokom stanja hitnosti javnog zdravlja, u ime mera Vlade za „zaštitu i očuvanje zdravlja ljudi“, i van ustavnih i zakonskih okvira vanrednog stanja.*”

Komentari koji su dostavljeni u vezi sa zahtevom za uvođenje privremene mere, do 22:00 časova, dana 24. marta 2020. godine

45. Kao što je navedeno u postupku pred Sudom, on je svim zainteresovanim stranama pružio mogućnost da svoje komentare u vezi sa zahtevom za uvođenje privremene mere u slučaju KO54/20 dostave do 22:00 sati 24. marta 2020. godine. Sud će u nastavku predstaviti sve komentare koje je primio (ukupno tri grupe komentara) u vezi sa privremenom merom u određenom roku.

Komentari koje je dostavila Vlada

46. U vezi sa zahtevom za uvođenje privremene mere, Vlada je navela da stav (4) pravila 57. Poslovnika o radu Suda “*utvrduje tri neophodna uslova koja podnositac mora da ispuni kako bi zahtev za privremenu meru bio odobren*”. Pre nego što Veće za razmatranje može da iznese preporuku za odobrenje zahteva za uvođenje privremenih mera, navodi Vlada, mora se utvrditi da: “(a) je strana koja zahteva uvođenje privremenih mera pokazala prima facie slučaj o merodavnosti predmeta i, ukoliko prihvatljivost još uvek nije utvrđena, prima facie slučaj o prihvatljivosti predmeta; (b) je strana koja zahteva uvođenje privremenih mera [...] dokazala da će pretrpeti nepopravljivu štetu ukoliko se ne dozvoli privremena mera; i (c) je privremena mera u javnom interesu”.
47. Vlada u svojim komentarima tvrdi da zahtev podnosioca zahteva, odnosno predsednika, “*ne ispunjava nijedan od ova tri uslova koja su neophodna za odobrenje privremene mere, a ne kamoli sve*”.
48. Što se tiče prvog uslova, odnosno argumentovanja zahteva na nivou *prima facie*, Vlada navodi da je podnositac zahteva “*u celosti propustio da pokaže prima facie slučaj o merodavnosti predmeta, zbog toga što se njegov zahtev temelji na elementarnoj grešci u oblasti ljudskih prava*”. Prema navodima Vlade, zahtevom podnosioca se “*tvrdi da je odluka Vlade neustavna zbog toga što je, prema njegovim rečima, nedozvoljeno da državne institucije ograničavaju ljudska prava, uključujući i slobodu kretanja i slobodu okupljanja, pre nego što se prethodno proglaši vanredno stanje*” i da je takva tvrdnja “*pogrešna, ne samo zbog toga što je očigledno neosnovana u vezi sa Ustavom*” već i zato što je “*očigledno neosnovana u vezi sa svim međunarodnim instrumentima u oblasti ljudskih prava, kao i očigledno neosnovana u vezi sa sudske praksom*” Ustavnog suda i ESLJP-a.
49. Vlada naglašava da je upravo u odredbama koje je citirao sam podnositac zahteva izričito propisano da se “*i bez proglašenja vanrednog stanja, mogu ograničiti ljudska prava, kao što su sloboda kretanja i sloboda okupljanja*”. Na primer, naglašava Vlada, prema presudi ovog Ustavnog suda u slučaju KO131/12, stav 128, istaknuto je da je član 55. Ustava “*dvostruk: on pruža obrazloženje za ograničenje ustavnih prava, ali istovremeno pruža i granice takvog ograničenja*”. Prema navodima Vlade, kada je Ustavni sud napisao ove reči, Republika Kosovo nije bila u vanrednom stanju, ali i bez proglašenja vanrednog stanja, “*član 55, prema navodima Suda, ipak ima ulogu da pruži “obrazloženje” za ograničenje ustavnih prava*”.

50. Citirajući član 2. Protokola br. 4 EKLJP i član 11. EKLJP, Vlada navodi da ove odredbe dokazuju da je tvrdnja podnosioca zahteva da je "odluka Vlade navodno neustavna zbog toga što ograničava ljudska prava bez proglašavanja vanrednog stanja" očigledno neosnovana. Iako je tačno da odluka Vlade ograničava slobodu kretanja i slobodu okupljanja, naglašava Vlada, podnesak koji je podneo predsednik kao podnositelj ipak "ne pruža nijedan jedini argument zašto su ova ograničenja neustavna, osim da nije proglašeno vanredno stanje, što je potpuno irelevantno prilikom ocene ustavnosti ograničenja ljudskih prava". Shodno tome, zaključuje Vlada, zahtev podnosioca zahteva ne "pokazuje prima facie slučaj o merodavnosti predmeta".
51. Vlada dalje naglašava da zahtev koji je podneo predsednik "trpi usled potpunog mešanja između dva osnovna koncepta u oblasti ljudskih prava: (1) koncepta ograničenja ljudskih prava i (2) koncepta odstupanja od ljudskih prava". Prema navodima Vlade, stoji činjenica da se "odstupanje od ljudskih prava ne može vršiti bez proglašenja vanrednog stanja, ali, kao što je prethodno utvrđeno, ista ne стоји kada je u pitanju ograničenje ljudskih prava". U tom pogledu, Vlada ističe da se činjenica da je predsednik kao podnositelj zahteva propustio "da ispoštuje suštinsku razliku između ovih koncepata, dokazuje nekim njegovim netačnim tvrdnjama". Kao primer u ovom pogledu, navodi se pozivanje predsednika na član 56. Ustava i izuzetke predviđene u stavu 2 tog člana, u kome se navodi da se ograničenja "mogu izvršiti samo nakon proglašenja vanrednog stanja i samo na način utvrđen u Ustavu". Prema navodima Vlade, ova tvrdnja je pogrešna jer član 56. Ustava "uopšte ne pominje koncept ograničenja, već samo koncept odstupanja ("derogation"), što podrazumeva suspenziju ljudskih prava". Radi ilustracije, nastavlja Vlada, "odstupanje od člana 30. Ustava [Prava optuženog], podrazumevalo bi da nijedan od uslova utvrđenih članom 30. (npr. da optuženi ima pravo na pomoć "branioca kojeg odabere" (tačka 5)), ne mora da bude ispunjen ako je takva mera neophodna u vanrednom stanju".
52. Na kraju, u vezi sa ovom tačkom, Vlada naglašava da "činjenica da zahtev predsednika u suštini pogrešno shvata razliku između ograničenja i odstupanja od ljudskih prava ne bi nužno predstavljala problem za zahtev predsednika da je on pružio barem jedan argument zašto bi odluku Vlade trebalo smatrati odstupanjem, a ne samo ograničenjem slobode kretanja i slobode okupljanja". Uz takav validan argument, naglašava Vlada, podnositelj zahteva bi "možda došao do zaključka da je predmetna odluka neustavna zbog toga što nije proglašeno vanredno stanje". Međutim, prema navodima Vlade, u celom podnesku predsednika nije pružen nijedan argument u tom pogledu i iz tog razloga Vlada smatra da "zahtev predsednika ponovo ne uspeva da ispuni prvi uslov za odobrenje privremene mere, da pokaže "prima facie slučaj o merodavnosti predmeta".
53. Što se tiče drugog uslova, odnosno argumentovanja da će se pretrpeti nepopravljiva šteta, Vlada naglašava da podnositelj zahteva nije uspeo da obrazloži kako bi izvršenjem osporene odluke Vlada, stranka u konkretnom slučaju pretrpela nepopravljivu štetu. Na osnovu jezičkog tumačenja tačke (b) stava (4) pravila 57. Poslovnika o radu, u kome je utvrđeno da "je strana koja

zahteva uvođenje privremenih mera [...] dokazala da će pretrpeti nepopravljivu štetu ukoliko se ne dozvoli privremena mera", izlazi na videlo očigledna činjenica, prema navodima Vlade, da podnositelj zahteva "nije izneo nijedan navod u vezi sa nepopravljivom štetom koju bi on — kao strana u ovom postupku — pretrpeo". Prema praksi Suda, citirajući slučaj KI56/09, Vlada naglašava da je obaveza strane u postupku ne samo da iznese tvrdnju o tome da će pretrpeti nepopravljivu štetu, već i da dovoljno obrazloži da će pretrpeti takvu štetu.

54. Dalje, po navodima Vlade, podnosiocu zahteva "nije jasno značenje pojma" „nenadoknadive štete“ u duhu Ustava“ iz člana 53 istog i prakse ESLJP. U vezi sa poslednjim, Vlada je primetila neke odluke pod kojima je Vlada izjavila da se „ekonomska i finansijska šteta ne može smatrati, nepopravljivom štetom“ i da u tom pogledu podnositelj, „nije ponudio niti jedan argument ni u vezi sa navodima za finansijsku i ekonomsku štetu [...], ni u vezi sa pravnom štetom koju on navodi.“
55. Koncept nenadoknadive štete tumačen je, ističe Vlada, u presudi EKLJP, *Abdollahi protiv Turske* (vidi zahtev br. 23980/08), u kom slučaju je podnosiocu predstavke odobren zahtev za privremenu meru (zabranjeno je deportiranje istog) jer je istom bilo osporeno pravo na život, jer bi se protiv njega mogla primeniti smrtna kazna. Nadalje, u slučaju EKLJP-a, *EH. protiv Švedske* (vidi zahtev br. 32621/06), ESLJP je odobrio zahtev za privremenom merom uz obrazloženje nanošenja nepopravljive štete, jer je podnositelj zahteva bio u opasnosti da bude mučen ili čak ubijen. U slučaju *Abraham Lunguli protiv Švedske* (vidi zahtev br. 33692/02), ESLJP je usvojio zahtev za privremenu meru jer bi u suprotnom podnositeljka zahteva mogla biti predmet zlostavljanja i ponižavanja. U slučaju *Soering protiv Ujedinjenog Kraljevstva* (vidi zahtev br. 14038/88), *Ismoilov i drugi protiv Rusije* (vidi zahtev br. 2947/06) i *Otham (Abu Katada) protiv Ujedinjenog Kraljevstva* (vidi zahtev br. 8139/09), ESLJP je istakao da se "nepopravljiva šteta" smatra rizikom za podnosioca predstavke da ostvari svoja sudska prava, odnosno ako je podnositelj zahteva u situaciji u kojoj bi mogao biti grubo lišen pravde. S tim u vezi, Vlada se poziva i na nekoliko drugih slučajeva EKLJP-a u kojima je nepopravljiva šteta opravdana: *Kotsaftis protiv Grčke*, zahtev br. 39780/06; *Evans protiv Ujedinjenog Kraljevstva* br. 6339/05; *Ocalan protiv Turske* 46221/99; i *Ks.v. protiv Hrvatske* zahtev br. 11223/04.
56. Gore navedena sudska praksa ESLJP-a, ističe Vlada, dovodi do zaključka da su štete koje se mogu smatrati nenadoknadivom štetom: lišavanje fer i nepristrasnog sudskog postupka; lišavanje podnosioca zahteva od pristupa pravdi; opasnost za podnosioca zahteva da će biti proizvoljno zatvoren; opasnost za podnosioca zahteva da bi mogao biti podvrgnut nehumanom postupanju ili mučenju; opasnost za podnosioca zahteva za njegov život.
57. S tim u vezi, Vlada smatra da podnositelj zahteva, odnosno strana u smislu tačke (b) stave (4) pravila 57 Poslovnika o radu "ne samo da nije iznela nikakve argumente da može pretrpeti bilo koju od navedenih šteta, već je notorna činjenica da osporena odluka ne proizvodi pravni efekat sa takvim posledicama."

58. U vezi sa trećim kriterijumom, odnosno argumentacijom zahteva na nivou javnog interesa, Vlada smatra da „*podnositac zahteva ne samo da nije opravdao javni interes kao zahtev za uvođenje privremenih mera sa ciljem obustavljanja izvršenja osporene odluke , već je izneo i neistinite činjenice o stvarnom dejstvu vladinih akata*“.
59. Prema Vladi, pitanjima od javnog interesa, ali bez ograničenja na iste, se smatraju: javna bezbednost (unutrašnja i spoljna); javno zdravstvo; zaštita životne sredine; i obezbeđivanje finansijske stabilnosti države. Notorna je činjenica, prema Vladi, da podnositac zahteva „*nije pružio argument o tome da li se zbog izvršenja osporene odluke, ugrožava javna sigurnost od unutrašnjih nemira ili spoljnih napada; da li se ugrožava javno zdravlje; šteti se životnoj sredinu ili se ugrožava finansijsku stabilnost Republike Kosovo.*“
60. Vlada smatra da podnositac zahteva nije opravdao javni interes kao razlog za obustavu primene osporene odluke; i dalje u vezi s tim, prema Vladi, „*obustava odluke Vlade ne samo što nije u javnom interesu, već je to i pretinja javnom interesu.*“ To je zbog činjenice da bi, prema mišljenju Vlade, „*obustava odluke, čak i samo privremeno, ozbiljno ugrozila zdravlje građana i stanovnika Republike Kosovo.*“ S tim u vezi, Vlada je naglasila da: „*primetili smo da je direktor Nacionalnog instituta za javno zdravlje [u daljem tekstu: NIJZ], prof. dr Naser Ramadani, javno rekao da ulazimo, sada i u naredne dve nedelje, u najkritičniju fazu u borbi protiv COVID-19. Upravo iz tog razloga, dr. Ramadani je 22. marta uputio formalne pisane preporuke ministru zdravlja (vidi priloženi dopis), predlažući iste mere koje su već usvojene Odlukom vlade, uključujući ograničenja slobode kretanja i slobode okupljanja, u cilju suzbijanja širenja virusa u ovoj kritičnoj fazi.*“ Naučna procena prof. dr Ramadani, vlada navodi, „*jeste da su u ovom trenutku ove mere neophodne da bi se značajno sprečio i smanjio intenzitet pandemije COVID-19 u Republici Kosovo*“ (str. 2 preporuka). Ovo je zbog (1) „*pogoršanja epidemiološke situacije sa COVID-19 u svetu i Evropi*“ (kao) i (2) značajnog povećanja slučajeva infekcije unutar Republike Kosovo.“
61. Shodno tome, prema Vladi, „*obustava odluke Vlade sprečila bi, u najosetljiviji trenutak za građane Republike, to sprečavanje i smanjenje intenziteta pandemije*“. Činjenica da Kosovo sada ulazi u kritični period epidemije dobila je samo dodatnu potvrdu iz činjenice da su se, 23. marta, slučajevi zaraze na Kosovu skoro udvostručili. U tim okolnostima, prema Vladi, „*Kosovo ne može dozvoliti da suspenduje mere koje je preporučio direktor NIJZ-a na osnovu svoje profesionalne procene. Rizik odlaganja ili obustave ovih mera, čak i na nekoliko dana, može imati ozbiljne posledice za građane i stanovnike Kosova.*“ Dalje, naglašava se da takvu činjenicu dokazuje slučaj Italije, gde je čak i kratko oklevanje i odlaganje nametanja strogih ograničenja do danas izazvalo hiljade smrtnih slučajeva.
62. Prema Vladi, da bi država Kosovo „*izbegla takvu sudbinu, moramo da obezbedimo, posebno u ovom trenutku, da se mere koje preporučuju naši najugledniji javni zdravstveni radnici i stručnjaci mogu sprovesti bez ikakvog prekida, makar i onoj najkraćeg.*“ Samim tim i, na osnovu Vlade, „*usvajanje privremene mere, odnosno obustava odluke Vlade, ne samo da nije u javnom*

interesu, već predstavlja i veliki rizik po zdravje građana i stanovnika Kosova.”

63. Sud podseća da je Vlada, uz gore pomenute komentare, Sudu dostavila i Preporuku koju je izdao direktor NIJZ [Nacionalni institut za javno zdravlje Kosova], prof. dr Naser Ramadani u kojoj je bilo navedeno sledeće:

“Nacionalni institut za javno zdravlje Kosova i Odbor za nadgledanje zaraznih bolesti Ministarstva zdravlja, na osnovu do sada donetih odluka vlade:

Dajemo preporuku Ministru Zdravstva da se preduzmu sledeće konkretne mere:

Zabrana gradskog saobraćaja na celoj teritoriji;

Zabrana kretanja vozilima u saobraćaju u određeno vreme (osim za službena vozila koja pomaže u upravljanju pandemije);

Zabrana kretanja građana (osim u hitnim i slučajevima sa posebnim potrebama)

Zabranu bilo kakvog okupljanja: zabave, ceremonije, svadbe, (u svim prostorijama), sahrane (samo za bliske članove porodice), koje ne garantuju udaljenost od 2 metra. [...]”

64. Kao zaključak, Vlada je zatražila od Suda da "odbije zahtev podnosioca za uvođenje privremenih mera", pošto je, prema njenom mišljenju, Poslovnikom o radu Suda propisano da moraju biti ispunjeni predvidljivi kriterijumi koji u okolnostima ovog slučaja nisu ispunjeni.

Komentari koji su podneti od strane Parlamentarne grupe – Pokret VETËVENDOSJE!

65. Parlamentarna grupa Pokreta VETËVENDOSJE je u vezi sa zahtevom za uvođenje privremene mere naveo da: *“Predsednik u svom zahtevu za privremenu meru, koji zasniva na izjavi da će: „Sprovođenje odluke Vlade prouzrokovati nepopravljivu štetu i direktno imati uticaj na pravne, finansijske, ekonomski i druge posledice, nemogućnost ostvarivanja osnovnih ljudskih prava, ne ukazuje na exempli cause gde bi se takvo nešto dogodilo i koja bi bila nenadoknadljiva šteta koja bi nastala primenom odluke Vlade.””*
66. Samim tim, Parlamentarna grupa Pokreta VETËVENDOSJE! traži od suda da odbije zahtev za privremenu meru.

Komentari koje je dostavio g. Abelard Tahiri, poslanik Skupštine

67. Poslanik Abelard Tahiri, u vezi sa zahtevom za uvođenje privremene mere, navodi da *“postoji niz činjenica koje opravdavaju odobrenje zahteva za privremenu meru, sa dejstvom da se suspenduje izvršenje osporene odluke do meritornog rešavanja zahteva za ocenu ustavnosti u skladu sa relevantnim postupkom pred ovim Sudom”.*

68. Prema navodima ovog poslanika, zahtev podnosioca za uvođenje privremene mere zasnovan je na ustavnim ovlašćenjima Ustavnog suda iz člana 116.2 Ustava i člana 27. Zakona. Prema njegovim rečima, kumulativno su ispunjena sva tri zakonska uslova za odobrenje ove privremene mere od strane Suda.
69. Prvo, podnositelj zahteva je kako se navodi, “*obrazložio prima facie slučaj prema merodavnosti navedenoj u predmetu zahteva, pa je zbog toga mera opravdana [...] kao odlučujuće sredstvo u trenutnoj situaciji vršenja ustavnih i zakonskih nadležnosti i odgovornosti od strane Vlade*”.
70. Drugo, on ističe da je mera u javnom interesu “*iz razloga što potpuno, odnosno ograničeno ostvarivanje ovih prava stvara posledice i za državu Kosovo, koje su utvrđene i obavezujućim međunarodnim pravnim aktima, kao što su: Univerzalna deklaracija o ljudskim pravima, Evropska konvencija za zaštitu ljudskih prava i osnovnih sloboda i njeni protokoli, i Međunarodni pakt o građanskim i političkim pravima, koji se, prema članu 22. Ustava direktno primenjuju u Republici Kosovo i imaju premoć, u slučaju konflikta, nad svim zakonskim odredbama i ostalim aktima javnih institucija*”.
71. Treće, nedonošenjem privremene mere “*može se pričiniti nepovratna i nepopravljiva šteta usled povrede ustavnih garancija osnovnih prava i načela demokratskog vladanja*”. U tom pogledu, naglasio je da činjenice i navodi koji su predviđeni u zahtevu KO54/20, “*impliciraju ustavna pitanja i evidentiraju konkretne posledice po delotvorno ostvarivanje zagarantovanih ustavnih prava i sloboda, a izvršenje osporene odluke Vlade bi povlačilo izuzetne i višestruke povrede, kao i teško narušavanje ustavnog porekla i načela podele i uzajamne kontrole vlasti u skladu sa Ustavom*”.
72. Kao rezultat toga, prema poslaniku Abelardu Tahiri, privremena mera treba da se uvede jer bi “*izvršenje odluke Vlade prouzrokovalo nepopravljivu štetu i imalo direkstan uticaj na prouzrokovanje pravnih posledica po državljanе i građane usled nemogućnosti da ostvaruju svoja osnovna prava*”.

Komentari koji se odnose na meritum zahteva koji su dostavljeni u roku od tri (3) dana, odnosno do 27. marta 2020. godine

73. Kao što je navedeno u postupku pred Sudom, isti je pružio mogućnost svim zainteresovanim stranama da svoje komentare koji se odnose na sadržaj odnosno meritum zahteva dostave u roku od tri (3) dana od trenutka prijema dopisa Suda, odnosno do 27. marta 2020. godine. U nastavku, Sud će predstaviti sve primljene komentare [ukupno četiri grupe komentara], koji se odnose na sadržaj/suštinu osporene odluke, odnosno meritum ovog slučaja.

Komentari koje je dostavila Vlade

Komentari Vlade što se tiče prihvatljivosti zahteva

74. Vlada traži od Suda da pre nego što oceni meritum zahteva oceni da li su ispunjeni svi uslovi prihvatljivosti, tvrdeći da u okolnostima konkretnog slučaja isti nisu ispunjeni. U tom smislu, Vlada naglašava da je podnositelj zahteva zasnovao svoj zahtev na stavu (9) člana 84. Ustava i podstavu 1. stava 2. i člana

113. Ustava, ali se nije pozvao na član 29. Zakona. U tom pogledu, Vlada ističe da Sud mora da oceni da li je podnositelj zahteva, odnosno Predsednik, ovlašćena strana; da li je "precizirao svoj zahtev" u smislu člana 29. Zakona i da li je dovoljno "obrazložio svoj zahtev" kako se isti ne bi smatrao "očigledno neosnovanim na ustavnim osnovama".

75. U tom smislu, Vlada navodi da je "izuzetno važno da se precizira priroda akata koje predsednik može da osporava". To stoga što se, prema navodima Vlade, "proceduralni aspekt ustavnog spora – za razliku od tumačenja osnovnih sloboda i prava u zahtevima koje pokreću pojedinci – tumači u užem smislu kako bi se sprečila zloupotreba prava na upućivanje zahteva".
76. Ustav, nastavlja se u komentaru Vlade, izričito kaže da predsednik može tražiti ocenu saglasnosti "dekreta premijera" i "uredbi Vlade". U tom pogledu, Vlada navodi da je "više nego jasno da osporena odluka nije ni dekret premijera niti uredba Vlade, već odluka ovog ustavnog organa koja je doneta u skladu sa procedurama i njegovim ustavnim ovlašćenjima". Shodno tome, Vlada navodi i tvrdi da je "više nego jasno i nema nikakve sumnje da Ustav ne ovlašćuje predsednika [...] da traži ocenu ustavnosti odluka Vlade".
77. S tim u vezi, Vlada naglašava da je tumačenje Ustavnog suda u slučaju KO73/16 "uz dužno poštovanje prema Sudu, pogrešno i izvan ustavnog okvira koji je utvrdio ustavotvorac". To stoga što, prema navodima Vlade, "Ustav ne ostavlja prostor za bilo kakvu sumnju u vezi sa pravnom prirodom akata premijera ili Vlade koje mogu osporavati ovlašćene strane".
78. U gore navedenoj presudi KO73/16, kako navodi Vlada, "Sud se bavio obrazloženjem da li osporeni akt predstavlja upravni akt ili ne. Ali Sud u istoj nije ispitao – u duhu i slovu Ustava – da li osporeni akt predstavlja dekret premijera ili odluku Vlade". Shodno tome, Vlada u tom pogledu zaključuje da u navedenom slučaju "Sud nije orijentisao svoje obrazloženje u odnosu na Ustav, već u odnosu na navode stranaka u postupku". U tom pogledu, Vlada je tražila od Suda da preispita svoju sudsku praksu i povrati ustavnost procedura koje su se sledile kao što je to učinio "u slučajevima poznatim kao "pokretanje ustavnih pitanja [KO79/18]"". U suprotnom, nastavlja se u navodu Vlade, "ugrožava se pravna sigurnost i stvara, kao u slučaju pomenutih procedura, mogućnost da se zloupotrebi Ustavni sud".
79. Dalje, Vlada je takođe smatrala da podnositelj zahteva nije uspeo da precizira svoj zahtev u skladu sa stavovima 2. i 3. člana 29. Zakona "zbog toga što isti nije precizirao da li tvrdi da čitav akt ili neki njegov deo nije u skladu sa Ustavom, a takođe nije precizirao nikakav suštinski prigovor u vezi sa svojom tvrdnjom da je osporena odluka u suprotnosti sa Ustavom". Vlada navodi da se na stranici 10 zahteva podnosioca samo površno pominje naslov: "Tačnost podneska" i površno pominje nekoliko zakonskih odredaba, ali se ne precizira "kako konkretno smatra da ova odluka krši ustavne odredbe (u vezi sa ograničavanjem ljudskih sloboda i prava)". Pored toga, smatra Vlada, u ovom delu zahteva koji bi trebalo da posluži za preciziranje njegovih navoda "o ustavnim povredama – ne pominje nijednu odredbu Ustava ili međunarodnih akata koji su primenljivi u Republici Kosovo – koja bi mogla

biti povređena". Predsednik, prema rečima Vlade, samo navodi da su "odluke i radnje Vlade, uključujući i odluku Vlade Republike Kosovo br. 01/15 od 23.03.2020. godine, koje obuhvataju mere za sprečavanje i suzbijanje virusa Covid 19, ma koliko bile dobrodošle, moraju biti zasnovane na Ustavu i zakonima".

80. Prema navodima Vlade, podnositelj zahteva ne samo da nije suštinski obrazložio svoju tvrdnju, već nije uspeo ni da "precizira nijednu jedinu ustavnu ili konvencionalnu odredbu za koju smatra da je osporena odluka u suprotnosti sa njom". S tim u vezi, Vlada podseća na dve odluke Suda, odnosno na slučajevе KO118/16 i KO47/16, u kojima je utvrdio standard prihvatljivosti, dovoljno argumentovanje navoda o ustavnim povredama u delovima u kojima je navedeno da "samo površno pominjanje pojedinih ustavnih odredbi, bez suštinskog argumentovanja navoda, nije dovoljan razlog da se zahtev ne smatra očigledno neosnovanim na ustavnim osnovama".
81. Kao konačni komentar o prihvatljivosti zahteva, Vlada navodi da podnositelj zahteva nije ovlašćena strana da traži ocenu ustavnosti odluka Vlade; da nije precizirao svoj zahtev; i da nije predložio nijedan suštinski prigovor u vezi sa svojim navodima. Iz tih razloga, Vlada smatra da podnositelj zahteva nije ispunio nijedan od uslova prihvatljivosti propisanih Ustavom, Zakonom i Poslovnikom.

Komentari Vlade što se tiče merituma zahteva

82. Kada je u pitanju meritum zahteva, Vlada prvo navodi da podnositelj zahteva je "izmešao ustavne koncepte u pogledu ograničenja osnovnih sloboda i prava, već je i iskrivljeno predstavio činjenice u vezi sa osporenom odlukom". To stoga što je osporena odluka Vlade samo "jedna od mnogih odluka koje je donela Vlada" u svrhu da se spriči širenje pandemije COVID-19. Vlada se poziva i na odluke Vlade: br. 01/07 od 11. marta 2020. godine; br. 01/08 od 12. marta 2020. godine; br. 01/09 od 13. marta 2020. godine; br. 02/09 od 13. marta 2020. godine; br. 01/10 od 14. marta 2020. godine; br. 01/11 od 15. marta 2020. godine; br. 01/12 od 17. marta 2020. godine; br. 01/13 od 18. marta 2020. godine [Objašnjenje Suda: Vlada se pozvala na ove odluke, ali ih nije dostavila Sudu].
83. Prema tome, navodi Vlada, "podrazumeva se da osporena odluka predstavlja odluku koja dopunjuje ranije odluke" i da se osporenom odlukom "pospešuju mere koje je preporučio NIJZK u cilju zaštite javnog zdravlja" i koje "su u saglasnosti sa merama za koje je dozvoljeno da budu preduzete prema Zakonu br. 02/L-109 o sprečavanju i suzbijanju zaraznih bolesti, njegovom Poglavlju IV". Ovaj logičan tok procesa, tvrdi Vlada, "daje odgovor i na iznetu, ali neobrazloženu tvrdnju podnosioca zahteva u vezi sa nadležnostima Vlade". Pozivajući se na stav (4) člana 93. Ustava, Vlada naglašava da je ona ovlašćena "da donosi odluke na osnovu kojih se sprovode važeći zakoni" i da bi samo onda "kada ne bi postojao zakon koji predviđa vrstu mera koje može preduzeti Vlada, tvrdnja podnosioca — iako neobrazložena — bila barem logična". Međutim, prema Vladi, taj član Ustava dozvoljava Vladi da "donosi

odluke i donosi pravna akta ili propise koji su potrebni za sprovođenje zakona” i “usmerava i nadzire rad administrativnih organa”.

84. Vladi je kao “vrhovnom” organu “u okviru organa javne uprave”, na osnovu člana 24. Zakona br. 05/L-031 o opštoj administrativnoj proceduri, dozvoljeno da vrši funkcije svojih podređenih organa u hitnim situacijama. Pored toga, Zakon o sprečavanju i suzbijanju zaraznih bolesti, u članu 4, utvrđuje: “Zaštita od zaraznih bolesti koje ugrožavaju celu zemlju je zadatak i dužnost NIJZ, Sanitarnog inspektorata Kosova, svih javnih i privatnih zdravstvenih ustanova, nezdravstvenih institucija, opština i samih građana pod nadzorom Ministarstva za zdravstvo”. Po tom osnovu, Vlada je objasnila da je “njena nadležnost za donošenje ovih odluka zasnovana na Ustavu i važećim zakonima”.
85. Vlada dalje navodi da predsednik u svom zahtevu tvrdi da je “odluka Vlade neustavna zbog toga što je, prema njegovim rečima, nedozvoljeno da državne institucije ograničavaju ljudska prava, uključujući i slobodu kretanja i slobodu okupljanja, pre nego što se prethodno proglaši vanredno stanje”. Ova tvrdnja je, prema navodima Vlade, pogrešna i očigledno neosnovana u vezi sa Ustavom, međunarodnim instrumentima u oblasti ljudskih prava i sudском praksom Ustavnog suda i ESLJP-a.
86. Uprkos navodima podnosioca, naglašava Vlada, Ustav i međunarodni instrumenti za ljudska prava, “upravo u odredbama koje je sam predsednik citirao, izričito i jasno utvrđuju da se i bez proglašenja vanrednog stanja, mogu ograničiti ljudska prava, uključujući i slobodu kretanja i slobodu okupljanja”. U tom smislu, Vlada se poziva na stav 128 slučaja KO131/12 u kojem se izričito kaže da je: “Član 55 Ustava [Ograničenje prava i osnovnih sloboda] dvostruk: on pruža opravdanje za ograničenje ustavnih prava, ali u isto vreme i granice tog ograničenja”. Kada je Ustavni sud izveo ovaj zaključak, Republika Kosovo nije bila u vanrednom stanju, ali čak i da nije vanredno stanje, član 55, prema navodima Suda, “ipak ima ulogu da pruži “opravdanje” za ograničenje ustavnih prava”. Istu ulogu, tvrdi Vlada, ovaj član “nastavlja da igra i u trenutnoj situaciji s kojom se suočavamo”.
87. Citirajući član 2. Protokola br. 4 i član 11. EKLJP, Vlada ističe da: “ove odredbe dokazuju da je očigledno neosnovana predsednikova tvrdnja da je odluka Vlade navodno neustavna zbog toga što ograničava ljudska prava bez proglašavanja vanrednog stanja. Tačno je da odluka Vlade ograničava slobodu kretanja i slobodu okupljanja. Međutim, predsednikov podnesak ne pruža nijedan jedini argument zašto su ova ograničenja neustavna, osim da nije proglašeno vanredno stanje, što je potpuno irelevantno prilikom ocene ustavnosti ograničenja ljudskih prava”.
88. Nakon toga, Vlada je istakla koji su, po njenom mišljenju, ustavni uslovi za ocenu ustavnosti ograničenja slobode kretanja i slobode okupljanja. Pitanje koje treba postaviti, po navodima Vlade, jeste “da li ograničenja utvrđena odlukom Vlade u odnosu na slobodu okupljanja i slobodu kretanja, ispunjavaju uslove propisane članom 55. Ustava”. Ako je odgovor da, tada bi to pružilo “opravdanje za ograničenje predmetnih prava”.

89. Uslovi iz člana 55. moraju se čitati i u skladu sa EKLJP na osnovu člana 22. Ustava, naglašava Vlada.
90. Što se tiče slobode okupljanja, prema stavu 2. člana 11 EKLJP-a, navodi Vlada, javljaju se tri uslova za ocenu dozvoljenosti ograničenja slobode okupljanja, navodeći da se za vršenje ovih prava ne smeju postavljati nikakva ograničenja, osim onih koja su: propisana zakonom, neophodna u demokratskom društvu u interesu nacionalne bezbednosti ili javne bezbednosti, radi sprečavanja nereda ili kriminala, zaštite zdravlja ili morala, ili radi zaštite prava i sloboda drugih. I stav 3. člana 2. Protokola br. 4 EKLJP takođe “*identičnim jezikom*” navodi ova tri uslova za ocenu dozvoljenosti ograničavanja slobode kretanja.
91. Nakon isticanja ovih uslova, u pododeljku komentara pod naslovom: “*Primena ustavnih kriterijuma za ocenu ustavnosti ograničenja slobode okupljanja i slobode kretanja*”, Vlada naglašava da “*prvi kriterijum za ocenu ustavnosti datih ograničenja predstavlja kriterijum zakonitosti*” i da su, po rečima Vlade, sva ograničenja koja su “*navedena u odluci u pogledu slobode okupljanja i slobode kretanja, sva zaredom predviđena zakonom*”.
92. Kada je u pitanju sloboda okupljanja, prema navodima Vlade, član 44. Zakona o sprečavanju i suzbijanju zaraznih bolesti, “*daje zdravstvenim organima široko diskreciono pravo da zabrane okupljanja radi kontrole, sprečavanja i suzbijanja zaraznih bolesti*”. U tom smislu, Vlada naglašava da je “*široko diskreciono pravo koje je utvrđeno ovim odredbama, koje predstavlja ne samo diskreciono pravo da se zabrane sva okupljanja na javnim mestima, već i da se naredi "preduzimanje drugih predviđenih opštih ili posebnih tehničko-sanitarnih i higijenskih mera", više nego dovoljno za obuhvatanje ograničavanja slobode okupljanja u odluci Vlade, a posebno iz razloga što ova odluka ne zabranjuje kategorički sva okupljanja. Od ove zabrane su izuzeta ona okupljanja koja su "neophodna za obavljanje radnih zadataka sprečavanja i suzbijanja pandemije", kao i onih "kod kojih je dozvoljeno rastojanje od dva metra od drugih ljudi*”.
93. Kada je reč o slobodi kretanja, Vlada takođe naglašava da član 41. Zakona o sprečavanju i suzbijanju zaraznih bolesti “*daje zdravstvenim organima široko diskreciono pravo da zabrane promet na područjima koja su zaražena ili ugrožena od zaraznih bolesti*” u delu u kojem je navedeno: “*Radi sprečavanja unošenja i širenja [...] drugih zaraznih bolesti u celoj zemlji, Ministarstvo zdravstva podzakonskim aktom, određuje posebne vanredne mere zaštite od ovih bolesti, i to: b) Zabrana prometa na zaraženim ili neposredno ugroženim područjima*”.
94. Vlada ističe da joj napred navedena odredba “*daje široko diskreciono pravo da kategorički zabrani promet na zaraženim ili neposredno ugroženim područjima*” i da je sa “*79 otkrivenih slučajeva zaraze koji su rasprostranjeni u različitim regionima zemlje, nesporno da opasnost od zaraze sa COVID-19, već pokriva celu teritoriju Republike Kosovo, posebno kada se imaju u vidu najnovije studije u oblasti medicine, koje dokazuju da su značajan broj osoba*

koje su do danas zaražene virusom COVID-19, zarazile osobe kod kojih se još uvek nisu pojavili simptomi”.

95. Međutim, ističe Vlada, “*i pored diskpcionog prava koje je dato zakonom da se kategorički ograniči kretanje građana, odluka Vlade je ponovo zabranila isto samo u određenim aspektima, na taj način što je uvela ograničenja kretanja u vremenskom aspektu (10:00–16:00 i 20:00–08:00) i načina kretanja (samo po dve osobe, na rastojanju od dva metra)*”. Vredno je napomenuti, prema Vladi, “da zakon takođe ovlašćuje Policiju Kosova da sarađuje sa zdravstvenim ustanovama radi primene ovih ograničenja” pri čemu sam član 18. Zakona br. 04/L-076 o Policiji, predviđa: “*Policjski službenik je ovlašćen da privremeno ograniči slobodu kretanja lica u unapred utvrđenoj oblasti, ili da preusmeri njegovo kretanje u neku drugu oblast, kako bi se data oblast obezbedila radi postizanja zakonskih policijskih ciljeva [...]*”, pri čemu jedan od “zakonskih ciljeva”, predstavlja i “zaštita lica od epidemija”.
96. Iz gore navedenih razloga su, napominje Vlada, ograničenja koja su predviđena osporenom odlukom u skladu sa zakonom, i prema tome „*propisana zakonom*“.
97. Pored aspekta zakonitosti, Vlada tvrdi da stav 3. člana 55. Ustava, takođe, naglašava da se ograničenja prava i osnovnih sloboda zagarantovanih Ustavom ne mogu sprovoditi u druge svrhe, osim onih zbog kojih su određena. Takođe, prema stavu 3. člana 2. Protokola br. 4 EKLJP, utvrđeni ciljevi zbog kojih se dozvoljavaju ograničenja slobode okupljanja i slobode kretanja, obuhvataju i “zaštitu zdravlja”. Ograničenja uvedena od strane Vlade, kako ona navodi, “*imaju za cilj, prema preporukama NIJZK-a, zaštitu zdravlja, odnosno, svrhu da "sprečimo i znatno smanjimo intenzitet pandemije COVID-19 u Republici Kosovo*””. Shodno tome, ograničenja slobode kretanja i slobode okupljanja su osporenom odlukom Vlade, navodi ona, nametnuta sa legitimnim ciljem u skladu sa relevantnim odredbama EKLJP.
98. Dalje, kada je u pitanju kriterijum neophodnosti u demokratskom društvu, Vlada naglašava da je ovaj kriterijum utvrđen i u stavu 2. člana 55. Ustava. U konkretnom slučaju je, kako tvrdi Vlada, “*postojanje "društvene potrebe od velike važnosti" nesporno*”. Prema NIJZK-u, “*virusom COVID-19 je do sada zaraženo 445.982 lica na svetskom nivou, prouzrokujući 19.795 smrtnih slučajeva, uključujući 79 zaraženih i 1 smrtni slučaj u Republici Kosovo*”. Potreba za sprečavanjem i suzbijanjem širenja pandemije COVID-19 u Republici Kosovo je očigledno od izuzetno velike važnosti. Ako uzmemmo u obzir preporuke NIJZ-a, one nas dovode do zaključka da se cilj “*da sprečimo i znatno smanjimo intenzitet pandemije COVID-19 u Republici Kosovo*”, ne bi mogao postići bez uvođenja predmetnih ograničenja, navodi Vlada.
99. Pre nego što je osporena odluka izneta na diskusiju, Vlada tvrdi da je “*preduzela niz blažih mera ranijim odlukama*” i umesto da istovremeno preduzme sve mere, Vlada je “*postepeno preduzela korake u procesu sprečavanja i suzbijanja COVID-19, uvek imajući u vidu preporuke stručnjaka za javno zdravlje, na osnovu epidemiološke situacije u svetu, Evropi i na nivou zemlje*”.

100. Najnovije mere, one koje su predviđene osporenom odlukom, “*preduzete su na osnovu obrazloženja NIJZ-a, prema kojem je bilo neophodno uvođenje ovih mera pored ranijih mera*” i, u skladu sa tim, tvrdi Vlada, “*cilj da se spreči i smanji intenzitet pandemije COVID-19, ne bi mogao biti postignut uz manje ograničenje*” i iz tog razloga su mere koje su preduzete “*neophodne u demokratskom društvu*”.
101. Što se tiče načela proporcionalnosti, Vlada naglašava da “*moramo imati u vidu odnos između "važnosti cilja ograničenja" i "prirode i obima ograničenja"*” (član 55. st. 4.), ocenjujući da li mere Vlade uspostavljaju proporcionalnu ravnotežu između obima ograničenja i važnosti cilja ograničenja”. Prema sudskoj praksi ESLJP-a, navodi Vlada, države imaju široko polje slobodne procene “*u pogledu zdravstvenih politika, a posebno onih koje se odnose na opšte preventivne mere*”. Prema ovom načelu, Vlada se postupajući na osnovu preporuka NIJZ-a nalazi, “*u boljem položaju da oceni važnost postizanja cilja da se spreči i suzbije virus COVID-19*”. U ovoj oblasti, ističe Vlada, “*diskreciono pravo Vlade da postupa je na najvišem mogućem nivou*”.
102. Dalje, pozivajući se na doktrinu supsidijarnosti i konsenzusa na evropskom nivou, Vlada navodi da: “*državne vlasti uživaju više diskreciono pravo da nametnu određeno ograničenje ljudskih prava ako ne postoji konsenzus među državama članicama Saveta Europe protiv nametanja tog ograničenja. Ako pak takav konsenzus postoji, diskreciono pravo državnih vlasti da postupaju je, naravno, uže*. U vezi sa ovim načelom, Vlada se poziva na slučajeve ESLJP, *Goodwin protiv Ujedinjenog Kraljevstva* (vidi zahtev br. 28957/95, stavovi 85-86); *Tekeli protiv Turkse*, (vidi zahtev br. 29865/96 , stav 61) i *Handyside protiv Ujedinjenog Kraljevstva* (vidi zahtev br. 5493/72, stav 48).
103. U konkretnom slučaju, napominje Vlada, “*ne samo da nema evropskog konsenzusa protiv upotrebe ograničenja koja su uvedena odlukom Vlade, već postoji mnoge države Saveta Europe koje su nametnule ograničenja iste prirode i obima kao odluka Vlade, a ponekad čak i stroža, u pogledu slobode kretanja i slobode okupljanja*”.
104. U Italiji, na primer, navodi Vlada, “*Dekret predsednika i Saveta ministara br. 20A01558 od 8. marta 2020. godine, član 1 (2), kategorički zabranjuje okupljanja na javnim mestima i privatnim mestima otvorenim za javnost. I dekretom Ministarstva zdravlja br. 20A01797 od 22. marta 2020. godine, tačka (l)(b), italijanska vlada je kategorički zabranila zabavne i sportske aktivnosti na javnim mestima, uključujući i one koje se vrše na individualnoj osnovi*”.
105. U Nemačkoj su, takođe, navodi Vlada, “*državne vlasti odlučile da se na nivou zemlje zabrani da na javnim mestima borave više od dve osobe koje nisu iz iste porodične zajednice, kao i da se zabrane svečani skupovi ne samo na javnim mestima, već i u privatnim domovima (vidi Besprechung der Bundeskanzlerin mit den Regierungschefinnen und Regierungschefs der Länder am 22. März 2020, tačke III i V).*”

106. U Republici Albaniji je takođe, navodi Vlada: “*pre proglašenja stanja prirodne katastrofe, dana 24. marta 2020. godine, uveden niz ograničenja slobode kretanja i okupljanja, od kojih su neka stroža od ograničenja uvedenih odlukom Vlade Republike Kosovo. Na primer, naredbom Ministarstva zdravlja i socijalne zaštite, br. 168/2 od 18. marta 2020. godine, o ograničenju kretanja privatnim ili državnim vozilima javne uprave, tačka 1, Vlada Albanije je zabranila kretanje privatnim ili državnim vozilima, osim u slučajevima koji su povezani sa radom na terenu. Takođe, naredbom br. 193 istog Ministarstva od 20. marta 2020. godine, o zatvaranju ili ograničavanju kretanja u Republici Albaniji, tačka 1, Vlada Albanije je ograničila kretanje građana, dozvoljavajući kretanje samo u određenom vremenskom periodu u toku dana, od 5:00 do 13:00 sati.*”
107. Tri gore navedena primera, odnosno onog Italije, Nemačke i Albanije, tvrdi Vlada, služe za izvođenje dva zaključka. Prvi zaključak, navodi Vlada, je da su “*suočene sa novom zaraznom i potencijalno smrtonosnom bolešću, čiju opasnost i zaraznost medicinski stručnjaci još uvek nisu u potpunosti saznali, različite zemlje Saveta Europe nametnule niz različitih ograničenja slobode kretanja i okupljanja kako bi se sprecilo dalje širenje COVID-19*”. Neka od tih ograničenja, ističe Vlada, “*podjednako su stroga, a u pojedinim slučajevima i stroža od onih koja su uvedena odlukom Vlade*”.
108. I gore pomenute odluke, kao ona Albanije na primer, isto kao i osporena odluka Vlade, navodi ova poslednja, “*nemaju vremenski rok, i ostaju na snazi do donošenja druge odluke*”. I gore navedena odluka Nemačke, “*nameće ista ograničenja za sve građane u celoj zemlji, a ne samo za jedan ograničeni deo teritorije*” i ESLJP je u slučaju *Centrum för Rättvisa protiv Švedske*, (zahtev br. 35252/08 - u vezi sa članom 8. EKLJP) “*prihvatio kao opravdana ograničenja ljudskih prava koja se primenjuju za sve građene i stanovnike određene zemlje*”.
109. Primer gore pomenutih država, prema Vladi, “*predstavlja jak razlog da se zaključi da su priroda i obim ovih ograničenja, iako su strogi, srazmerni izuzetno visokom nivou važnosti cilja kome se teži*”.
110. Drugo, vredi napomenuti da su prema Vladi, “*sve tri gore navedene države uvele ograničenja slobode kretanja i okupljanja bez potrebe da odstupe ("derogate") od ovih osnovnih sloboda putem obaveštavanja generalnog sekretara Saveta Europe, u skladu sa članom 15. st. 3 EKLJP*”. Prema zvaničnom sajtu Saveta Evrope, navodi Vlada, “*samo 6 država članica Saveta Europe (Jermenija, Estonija, Gruzija, Letonija, Moldavija i Rumunija) je odstupilo od ljudskih prava zbog širenja COVID-19*”; dok su “*sve ostale države Saveta Europe, njih 41, uključujući i one koje su mnogo više pogodjene usled širenja COVID-19 od ovih šest država, smatrale da odobrena ograničenja ljudskih prava, prema uobičajenim kriterijumima EKLJP, predstavljaju dovoljno opravdanje za strogo ograničenje ovih prava*”.

111. Ovim stavom, navodi Vlada: "ova 41 država je odlučila da sledi preporuku Generalnog komiteta Ujedinjenih nacija za građanska i politička prava, koji je utvrdio da je kada su u pitanju prirodne katastrofe, "mogućnost ograničavanja slobode kretanja ili slobode okupljanja, generalno dovoljna u takvim situacijama i da nikakvo odstupanje od datih odredbi ne bi bilo opravданo hitnošću situacije" (Vidi, prema citatu Vlade: Opšti komentar br. 20 CCPR u vezi sa članom 4: „Odstupanje tokom Vanrednog Stanja“, usvojen na 72 sednici Komiteta o ljudskim pravima, 31. avgusta 2001. br. CCPR /C/21/Rev.1/Add.11, stav 5).
112. Na kraju, Vlada naglašava da: "Usaglašenost velike većine država članica Saveta Europe, zajedno sa preporukom Generalnog komiteta za građanska i politička prava, po ovoj tačci, dodatno potvrđuje da su ograničenja koja su uvedena odlukom Vlade, iako su stroga, opravdana po evropskim i međunarodnim kriterijumima za ljudska prava".
113. Što se tiče suštine zagarantovanih prava kao kriterijuma navedenog u stavu 5. člana 55. Ustava, Vlada naglašava da "ograničenja koja su uvedena odlukom Vlade ne narušavaju suštinu slobode okupljanja i slobode kretanja".
114. Što se tiče slobode okupljanja, "odluka Vlade ne zabranjuje kategorički okupljanja, već samo uvodi pravilo rastojanja (od dva metra) prilikom bilo kakve vrste okupljanja na fizičkom prostoru". Svi "oblici okupljanja na kibernetiskom prostoru (kao što se sve više koriste na svetskom nivou tokom pandemije COVID-19) su i dalje neograničeni na bilo koji način".
115. Što se tiče slobode kretanja, prema navodima Vlade, važi isti zaključak jer "građani i dalje imaju pravo kretanja na celoj teritoriji Republike Kosovo, ali su prema odluci Vlade dužni da to kretanje obavljaju svakog dana u određenom vremenu od 8 sati, kada je kretanje građana i vozila dozvoljeno".
116. U zaključku, Vlada je smatrala: (i) da zahtev podnosioca nije uspeo da izgradi ustavni zahtev, kao što je predviđeno Ustavom, Zakonom i Poslovnikom i nije ispunio nijedan od uslova prihvatljivosti; (ii) da podnositelj zahteva nije uspeo da izgradi barem jedan jedini suštinski argument u vezi sa svojim tvrdnjama; (iii) da je Vlada iznela dovoljno argumenata kako bi dokazala da su sve njene odluke u postupku sprečavanja širenja i kontrole pandemije COVID-19 donete na osnovu preporuka NIJZK-a i tek nakon zahteva Ministarstva zdravlja; (iv) da Vlada nije prekoračila svoje nadležnosti utvrđene Ustavom i važećim zakonodavstvom; (v) da Vlada nije ograničila osnovne slobode i prava podzakonskim aktom, već je samo donela odluke zasnovane na Ustavu i zakonima putem kojih je izvršavala upravo te ustavne i zakonske obaveze; (vi) da Vlada nije prekoračila dozvoljeno ograničenje osnovnih sloboda i prava, već se striktno pridržavala ustavnih i zakonskih odredbi koje se odnose na vrstu i obim ograničenja.
117. Kao rezultat toga, Vlada je tražila od Suda da doneše rešenje kojim bi se zahtev podnosioca proglašio neprihvatljivim kao očigledno neosnovan.

Komentari koje je dostavila Institucija ombudsmana

118. Institucija Ombudsmana, zastupljena od strane Ombudsmana, g. Hilmi Jashari, je naglasila da njegovi komentari, koji su predstavljeni u obliku Mišljenja, imaju za cilj da izraze tačke gledišta Ombudsmana “*posmatrano sa stanovišta ljudskih prava a u vezi sa pitanjem koje je pred Ustavni Sud pokrenuo Predsednik Republike Kosovo, u svojstvu podnosioca zahteva a koji je zatražio od Suda da izvrši: "Procenu pitanja saglasnosti Odluke Vlade Republike Kosova br. 01/15, od 23.03.2020. godine sa Ustavom Republike Kosova a u vezi sa ograničenjem prava i osnovnih sloboda koje su zaštićene Ustavom."*”
119. U vezi sa spornim pitanjem, Ombudsman naglašava da bi se uz osporenu odluku, “*bilo potrebno da se sagleda i toj istoj vezi i odluka Vlade o proglašavanju vanrednog stanja u javnom zdravlju br. 01/11, od 15.03.2020. godine.*” Ombudsman naglašava da “*je važno da se prvo utvrdi da li ove dve odluke Vlade imaju zakonsku osnovu, i da li odgovaraju na zahteve konvencija kada se govori o ograničavanju prava ili odstupanju od istih .*”
120. U svom mišljenju koje je poslao Sudu, Ombudsman je naglasio međunarodne standarde o ljudskim pravima za koje je smatrao da su relevantni u slučajevima ograničenja ljudskih prava. S tim u vezi on je naglasio Međunarodni pakt o građanskim i političkim pravima i Protokoli istog (u daljem tekstu: MPGPP) i EKLjP.
121. U situacijama u kojima postoji ograničenje, Ombudsman naglašava da “*mora da postoji zakon koji je ranije usvojen i da radnje ili odluke koje ograničavaju prava zavise od pravnih instrumenata, štaviše, one moraju biti dozvoljene.*” Takođe, Ombudman dodaje, “*ovo ne isključuje, već u neku ruku preporučuje parlamentarni nadzor nad sprovodenjem mera koje su predviđene zakonom.*”
122. Ombudsman citira stav 2 člana 11 EKLjP-a, koji se, po njemu, treba uzeti u obzir. Dalje, on naglašava da se “*MPGPP smatra osnovnim dokumentom u međunarodnom zakonu o ljudskim pravima koji utvrđuje uslove i kriterijume za ograničavanje i odstupanje od ljudskih prava i sloboda.*” I “*EKLjP je, takođe, u potpunosti prihvatiла ograničenja iz MPGPP-a. Ovi međunarodni instrumenti omogućavaju državama članicama suštinski opseg za reagovanje na vanredne situacije ograničavanjem posebnih prava, a ne da izbegavaju ista.*”
123. Ombudsman dalje naglašava da “*Izbegavanje prava ili, iz nekog aspekta u pogledu bilo kojeg prava predstavlja potpuno ili ponovljeno uklanjanje bilo koje međunarodne obaveze.*” Međutim, prema njegovim rečima “*odstupanje od obaveza MPPP-a u vanrednim okolnostima se zakonski razlikuje od zabrana ili ograničenja koja su prema odredbama MPGPP-a dozvoljena čak i u normalnim okolnostima.*” Logika MPGPP-a je, naglašava Ombudsman da, “*ako je to moguće, države trebaju ograničiti prava u potrebnom obimu, a ne potpuno ih izbegavati.*” Međutim, “*osnovni uslov za ograničavanje prava*

ostaje zahtev važećeg zakona koji služi kao pravni osnov za dozvolu takvih ograničenja.”

124. Na osnovu člana 4 MPGPP-a, navodi Ombudsman, “*prvo kriterijum za ocenu da li postoji osnova koja je utvrđena u gore navedenom članu za proglašavanje vanrednog stanja koje ugrožava život nacije.*” U vezi sa tim, “*Ombudsman smatra da pandemija virusa COVID 19, spada u domen definicija za ugrožavanje zdravlja i života nacije.*”
125. Drugi uslov, nastavlja Ombudsman, “*je da je vanredno stanje proglašeno službeno.*” Jedan takav zahtev “*da se javno i službeno proglaši vanredno stanje je esencijalan da bi se održao princip zakonitosti i vladavine prava u vremenima kada je to najviše potrebno.*”
126. Sirakuški principi o ograničavanju i odstupanju od odredaba MPGPP-a, naglašava Ombudsman, “*prave jasnu razliku od odredaba MPGPP-a od odredaba koje se odnose na ograničenja na one koje se tiču odstupanja*” kada se govorи o javnom zdravlju. Sirakuški principi određuju sledeće:

“Javno zdravstvo može biti osnova za ograničavanje određenih prava kako bi se državama omogućilo da preduzmu mere tokom ozbiljnih pretnji zdravlju stanovništva ili njegovih članova. Ove mere treba da budu posebno usmerene na sprečavanje bolesti ili povreda ili pružanje nege bolesnima i povređenima. Dužna pažnja biće posvećena međunarodnim zdravstvenim pravilima Svetske zdravstvene organizacije.”
127. Dalje, Ombudsman naglašava: “*Ako države tvrde da traže pravo da odstupaju od Konvencije tokom, primera radi, neke prirodne katastrofe, nekih masovnih demonstracija koje uključuju nasilje ili tokom neke veće industrijske nesreće, one trebaju biti spremne da opravdaju ne samo da takva situacija predstavlja pretnju za život nacije, već da se sve njihove mere za odstupanje od Konvencije moraju nametnuti zbog hitnosti novo nastalih okolnosti. Po mišljenju Komiteta, mogućnost ograničavanja određenih prava Konvencije, na primer, sloboda kretanja (član 12) ili sloboda okupljanja (član 21) uglavnom je dovoljna u takvim situacijama i nikakvo odstupanje od navedenih konačnih odredbi neće biti opravданo u hitnosti novo nastalih okolnosti.*”
128. Konkretnije, što se tiče Odluke Vlade, Ombudsman naglašava da je veoma važno da se proceni da li su osporena Odluka, kojom je usvojen zahtev Ministarstva Zdravstva o preduzimanju mera za sprečavanje i kontrolu širenja pandemije COVID-19 i druga Odluka Vlade u vezi sa proglašavanjem vanrednog stanja za javno zdravlje [Odluka br. 01/11 od 15. marta 2020. godine] povezane, zato što, po navodima Ombudsmana, te odluke se trebaju “*tretirati kao povezane*”.
129. Ombudsman smatra da obe odluke Vlade koje su navedene iznad, uključujući i osporenu Odluku, “*imaju podršku u Zakonu.*” Sa druge strane, iako postoji pravni osnov za jednu takvu odluku Vlade u vezi sa ograničenjem slobode kretanja i slobode okupljanja, ostaje nejasna tačka 4 osporene Odluke

Vlade "koja govori o zabrani okupljanja u privatnom okruženju." U ovom slučaju pitanje sprovođenja nadzora će i dalje ostati presudno.

130. Dalje, Ombudsman naglašava da "za procenu pravnih mera u svetu međunarodnih instrumenata o ljudskim pravima izuzetno je važno da se proceni način na koji se primenjuju posebne mere za ograničavanje ljudskih prava."
131. Osporena odluka "sama po sebi ne nudi definicije ili pravnu osnovu za njeno sprovođenje"; dok su, "zabrane stavljene na snagu u odluci bez određivanja posledica za devijantno ponašanje (*lex in perfecta*)."
132. Što se tiče ustavnih pitanja, Ombudsman navodi da nakon analize navedenog zahteva, primećuje se da je potrebno da se protumače dva ustavna koncepta, odnosno: "Ograničenje osnovnih prava i sloboda, koje su predviđene u članu 55 Ustava; i Odstupanje od osnovnih prava i sloboda, određenih u članu 56 Ustava [Prava i osnovne slobode tokom vanrednog stanja]."
133. U okolnostima ovog konkretnog slučaja, po navodima Ombudsmana, "vode se govori o dva odvojena pitanja, koliko god se ona činila sličnim, među njima postoje suštinske pravne razlike koje se ne bi trebale mešati, stoga i postoje kao dve posebne odredbe u Ustavu Republike Kosovo."
134. Kao zaključak, Ombudsman je naglasio da su ograničenja ljudskih prava predviđena u Ustavu, u međunarodnim instrumentima kao i u zakonima koji su usvojeni od strane Skupštine, a koje navode odgovarajuća ograničenja. Međutim, po Ombudsmanu, "za primenu zakonskih odredbi po kojoj je zasnovana (član 41, stav 2 Zakona o Sprečavanju i Suzbijanju zaraznih bolesti) osporenog Odluci nedostaju podzakonski akti i ostaje Ustavnom Sudu da proceni da li to predstavlja ustavno pitanje ili ne." Osporena odluka Vlade "ne predviđa način kako će se primenjivati član 41.3 Zakona na osnovu kojeg: "Za učešće u sprovođenju mera iz tačke a) do d) ovog člana, zdravstvenim institucijama, drugim organizacijama i građanima pripada odgovarajuća nadoknada koju isplaćuje nadležni organ."
135. Skroz na kraju, Ombudsman, "smatra da osporena odluka treba da ima rok i mogućnost njene revizije, periodično s mogućnošću da se promeni u okolnostima koje bi mogle nastati tokom vanrednog perioda."

Komentari koje je dostavila Parlamentarne grupa – Pokret VETËVENDOSJE!

136. Parlamentarna grupa Pokreta VETËVENDOSJE! je u vezi sa meritumom zahteva prvo naglasila da je predsednik potpuno prevideo član 53. Ustava bez obzira na njegovu važnost "u širem tumačenju ili pojašnjenju članova Konvencije kroz praksu Suda". Iz tog razloga, naglašava ova Parlamentarna grupa "odgovor u vezi sa ograničenjem osnovnih prava i sloboda se mora pre svega tražiti u okviru EKLJP i drugih međunarodnih instrumenata nabrojanih u članu 22, a zatim i u okviru prakse Suda".
137. Prema njihovim navodima, da bi se ocenilo da li je osporena odluka neustavna zbog predsednikove tvrdnje o povredi osnovnih prava i sloboda zagarantovanih

Ustavom, “*moraju se konsultovati EKLJP i praksa ESLJP-a kako bi se razjasnilo da li se i u kojoj meri može izvršiti ograničenje osnovnih sloboda i prava*”.

138. U tom pogledu, Parlamentarna grupa Pokreta VETËVENDOSJE! naglašava da “*EKLJP u članu 15. izričito predviđa ograničenje ili odstupanje od osnovnih prava i sloboda zagarantovanih u Konvenciji*” i da se “*nijednom u ovom članu kao uslov ne predviđa postojanje ili proglašavanje “vanrednog stanja”, u obliku u kojem ga tumači predsednik*”. Oni naglašavaju da se *prima facie* podrazumeva mogućnost za ugovorne strane (države) da “*ograniče ili odstupe*” od osnovnih sloboda i prava. Ograničavanje ovih poslednje navedenih, kaže se u nastavku komentara, “*ne može se vršiti iz bilo kog razloga, već samo iz onih koji su predviđeni u članu 15. koji su dalje razrađeni od strane ESLJP-a*”. Ograničavanje sloboda, države, prema članu 15. EKLJP, mogu preuzeti “*u doba rata ili druge javne opasnosti koja preti opstanku nacije*”.
139. Prema Parlamentarnoj grupi Pokreta VETËVENDOSJE!, ne može a da se ne primeti da ono što je navedeno za član 15. EKLJP “*odgovara tekstu člana 55. Ustava, na koji se oslonila Vlada*” kada je donela osporenu odluku. Dok stav (2) člana 55. Ustava kaže: “*Prava i osnovne slobode garantovane ovim Ustavom, se mogu ograničiti samo do onih mera koje su neizbežne, kako bi se u otvorenom i demokratskom društvu ispunio cilj, radi kojeg je dozvoljeno ograničenje*”, i član 15. EKLJP nalaže da se “*u vezi sa merama za ograničavanje osnovnih prava i sloboda mogu preuzeti mere koje odstupaju od obaveza po ovoj Konvenciji, i to u najnužnijoj meri koju iziskuje situacija, s tim da te mere ne budu u neskladu s drugim obavezama prema međunarodnom pravu*”.
140. Na osnovu napred navedenog, naglašava Parlamentarna grupa Pokreta VETËVENDOSJE!, mogu se primetiti dve stvari. Prva je činjenica da se član 55. Ustava strogo pridržava člana 15. EKLJP i da je Vlada pri donošenju odluke postupila u potpunosti u skladu sa članom 15. EKLJP. “*Ograničavanje osnovnih sloboda i prava je učinjeno s ciljem da se spreči pretnja od ozbiljne opasnosti ili hitne situacije koja ugrožava javno zdravlje i samim tim je ispunila zahtev koji proistiće iz člana 15. [EKLJP]*”. U tom pogledu, naglašava se da se bez svake sumnje može zaključiti da je Ustav ugradio EKLJP i da njeno poštovanje “*predstavlja ustavnu obavezu i da ujedno, povreda EKLJP predstavlja povredu Ustava*”.
141. Shodno tome, tvrdi se da se na teritoriji Republike Kosovo, ograničavanje ljudskih prava i sloboda može vršiti u skladu sa tekstrom člana 15. EKLJP. S obzirom na to da ovaj član omogućava “*odstupanje*” od osnovnih sloboda i prava u slučaju “*javne opasnosti koja preti opstanku nacije*”, može se izvesti zaključak da se u slučaju javne opasnosti koja preti narodu Kosova od virusa Corona [COVID-19], ograničavanje osnovnih sloboda i prava, odnosno “*odstupanje*” od ovih prava omogućava Ustavom.
142. Dalje, u primljenim komentarima se navodi da ESLJP u predstavci *Lawless protiv Irske*, definiše “*javnu opasnost*” kao stanje krize ili opasnosti koja pogađa celokupno stanovništvo i predstavlja pretnju po organizovani život zajednice. Takvu “*opasnost*”, navodi se dalje, u predmetu *Irska protiv*

*Ujedinjenog Kraljevstva, [nije citirana referencija], “ESLJP dozvoljava i kao stvarnu ili neposrednu, kao krizu koja može pretiti samo određenoj regiji države”. Konačno, ESLJP u predmetu *Brannigan protiv Ujedinjenog Kraljevstva* [nije citirana referencija], naglašava da ne podrazumeva da kriza treba biti privremena, već dozvoljava da mere koje su preduzete ostanu na snazi i duži vremenski period i to se ostavlja u rukama državnih organa, na osnovu gore navedenog predmeta *Irska protiv Ujedinjenog Kraljevstva*. U tom pogledu se navodi da se prema sudskej praksi ESLJP-a opravdava odstupanje od osnovnih prava i sloboda u slučaju hitnih situacija – kao što je ova sa COVID-19, odlukom Vlade kao što je ova osporena i da Vlada u tom smislu koristi polje slobodne procene (“margin of appreciation”).*

143. Član 55. Ustava, navodi se, “*dovoljava ograničenje osnovnih prava i sloboda zakonom, što je upravo i stav ESLJP-a, a što je u potpunosti u skladu sa postupkom Vlade [...], koja je odluku zasnovala i na Zakonu br. 02/L-109 o sprečavanju i suzbijanju zaraznih bolesti [član 42.2]*”. Konačno, član 45. navedenog Zakona kaže: “*mere iz člana 41. do 44. ovog zakona nalažu se pojedincima i institucijama rešenjem koje se donosi u upravnom postupku*”.
144. Gore navedenim članovima ovog Zakona navodi se da postoji mogućnost ograničavanja osnovnih prava i sloboda u slučajevima sprečavanja širenja zaraznih bolesti kao što je slučaj sa COVID-19, podzakonskim aktima Ministarstva zdravlja. U tom pogledu, nastavlja se sa navodom, “*pažnju treba обратити и на član 45. koji definiše kako se izvršavanju nalozi prema pojedincima*”. Ovi poslednje navedeni se rezimiraju u rešenju donetom u upravnom postupku ili u našem slučaju, ukratko rečeno, tokom sednica Vlade.
145. U zaključku komentara koje je dostavila Parlamentarna grupa Pokreta VETËVENDOSJE! navedeno je da je Vlada prilikom donošenja osporene odluke u potpunosti poštovala Ustav i sudske praksu ESLJP-a, a “*konkretno članove 22. i 53. uključujući i član 55., zasnivajući tako odluku na zakonu*”.

Komentari koje je dostavio g. Abelard Tahiri, poslanik Skupštine

146. Poslanik Abelard Tahiri smatra da je Vlada donošenjem osporene odluke postupila u suprotnosti sa članovima 35, 43. i 55. Ustava.
147. Dalje, on navodi da je Vlada zasnovala osporenu odluku na Zakonu o sprečavanju i suzbijanju zaraznih bolesti iako isti “*ni u jednoj svojoj odredbi ne predviđa odgovornost ili ovlašćenje Vlade da ograničava osnovna prava i slobode*”. Pored toga, prema rečima ovog poslanika, Vlada je pozivajući se na članove 41. i 44. Zakona o sprečavanju i suzbijanju zaraznih bolesti takođe postupila i u “*suprotnosti sa poglavljem XIX “Zdravstvena zaštita tokom vanrednog stanja” članom 89. “Odgovornosti Ministarstva”, Zakona br. 04/L-125 o zdravstvu, prema kom zakonu se izričito u toku vanrednog (hitnog) stanja predviđaju odgovornosti Ministarstva zdravlja, kao i u toku vanrednog stanja i odgovornosti Vlade, prema članu 90. ovog zakona*”.
148. U tom smislu, ovaj poslanik tvrdi da je Zakon o zdravstvu, u skladu sa Ustavom, “*pravilno i jasno odvojio “hitno stanje” od “vanrednog stanja”, a pored toga, samo za ovo drugo je rezervisao ulogu Vlade u aktivnostima koje*

se nalaze u okviru njene odgovornosti i u skladu sa Ustavom". Prema članu 89.3 Zakona o zdravstvu, nastavlja se sa navodom, "i u toku vanrednog (hitnog) stanja, prava građana koja su utvrđena zakonom (a takođe i prava predviđena Ustavom), garantuju se do mere koja ne ugrožava efikasnost mera koje su preduzete radi njegovog prevazilaženja". On se poziva na član 89. Zakona o zdravstvu u kojem su utvrđene odgovornosti Ministarstva i član 90. u kojem su utvrđene odgovornosti Vlade.

149. Na kraju, prema navodu ovog poslanika, Vlada je prekoračila svoj mandat i svoje ustavne odgovornosti za pravilno sprovođenje hitne situacije koju je sama proglašila odlukom 01/11 od 15. marta 2020. godine (citiranom u prethodnom tekstu) zbog toga što preduzete mere "ograničavaju slobodu kretanja i slobodu okupljanja koje su zagarantovane članom 35. i 43. Ustava, a čije ograničavanje se po pravilu može vršiti samo zakonom i samo u okolnostima vanrednog stanja, kao i pod uslovima i okolnostima koje opravdavaju takvo ograničenje i tek nakon proglašenja vanrednog stanja ukazom predsednika [...] i uz saglasnost poslanika Skupštine [...], u skladu sa članom 131 (stav 1 (3), stav 4) Ustava."

Pravni osnov po kom je doneta osporena odluka Vlade

150. Sud podseća na paragraf 22 ove presude gde se specifično navodi pravni osnov po kom je doneta osporena odluka Vlade. U nastavku, Sud će prikazati sadržaj svih članova na osnovu kojih je doneta osporena odluka Vlade i onda će, u delu o meritumu, komentarisati o svakim od njih u svetlu nadležnosti koju ti članovi daju Vladu za ograničenje osnovnih prava i sloboda. Sve to sa svrhom da se na kraju dođe do glavnog zakљуčka ovog slučaja, to jeste, da li referisani pravni osnov ovlašćuje Vladu da preduzme radnje koje je preduzela kroz osporenu odluku.

Ustav Republike Kosovo

Poglavlje II –Prava i Osnovne Slobode

Član 55 [Ograničenje Prava i Osnovnih Sloboda]

1. Prava i osnovne slobode garantovane ovim Ustavom, se jedino mogu ograničiti zakonom.
2. Prava i osnovne slobode garantovane ovim Ustavom, se mogu ograničiti samo do onih mera koje su neizbežne, kako bi se u otvorenom i demokratskom društvu ispunio cilj, radi kojeg je dozvoljeno ograničenje.
3. Ograničenja garantovanih prava i osnovnih sloboda garantovanih ovim Ustavom, se ne mogu sprovoditi u druge svrhe, osim onih zbog kojih su određena.
4. U slučaju ograničavanja ljudskih prava i sloboda i sprovođenja istih, sve institucije javne vlasti, a posebno sudovi, su dužni da se posvete suštini prava koje se ograničava, značaju cilja ograničenja, prirodi ograničenja, odnosu ograničenja sa ciljem koji se želi postići, kao i razmatranju mogućnosti realizovanja tog cilja sa što blažim ograničenjima.

5. Ograničenje prava i sloboda garantovanih ovim Ustavom, na nijedan način ne sme da ospori suštinu garantovanih prava

Poglavlje VI
Vlada Republike Kosovo

Član 92
[Osnovne Odredbe]

[...]

4. Vlada donosi odluke u skladu sa ovim Ustavom i zakonima, predlaže zakone i amandmane zakona na zahtev Skupštine, a može davati mišljenje o zakonima koje nije ona predložila.

Član 93
[Nadležnosti Vlade]

Vlada je nadležna za sljedeće:

[...]

(4) donosi odluke o donošenju pravnih ili regulativnih akata za sprovođenje zakona;

[...]

**Zakon br. 04/L-125 o zdravstvu, Službeni list br. 13,
7. maj 2013. godine**

Član 12
[Mere i aktivnosti]

1. Zdravstvena zaštita se sprovodi kroz sledeće mere i aktivnosti:

[...]

1.11. preuzimanje mera za [u srpskoj verziji Zakona nedostaju reči: *sprečavanje i*] eliminisanje zdravstvenih posledica izazvanih elementarnim nesrećama i drugim vanrednim situacijama;

[...]

**POGLAVLJE XIX [Zakona o zdravstvu]
ZDRAVSTVENA ZAŠTITA TOKOM VANREDNOG STANJA**

Član 89
Odgovornosti Ministarstva

1. U toku vanrednog stanja, obezbeđivanje zdravstvene zaštite sprovodi se od strane Ministarstva u skladu sa ovim Zakonom i ostalim zakonima na snazi.

2. Aktivnosti zdravstvene zaštite u slučaju vanrednog stanja iz stava 1 ovog člana obuhvaćaju:

2.1. sprovođenje zakonskih odredbi koje su na snazi;

2.2. adaptiranje sistema zdravstvene zaštite u skladu sa urgentnim planom;

2.3. sprovođenje izmena u sistemu uputstava i rukovođenja;;

2.4. obezbeđivanje urgentnih usluga zdravstvene zaštite za građane; 2.5. delovanje privremenih zdravstvenih institucija;

2.6. aktivizacija dopunskih kapaciteta i rezervi.

3. U toku vanrednog stanja, prava građana određena zakonima, garantovana su do mere koja ne ugrožava efikasnost mera koje se preduzimaju za prevazilaženje vanrednog stanja.

4. Dostojanstvo građana se mora poštovati u potpunosti i dosledno, bez obzira na ograničenja koja su definisana u stavu 3 ovog člana.

**Zakon br. 02/L-109 o sprečavanju i suzbijanju zaraznih bolesti,
Službeni list br. 40, 15. oktobar 2008. godine**

**MERE BEZBEDNOSTI ZA ZAŠTITU STANOVNIŠTVA OD ZARAZNIH
BOLESTI**

**Član 41
[Bez naslova]**

41.1 U cilju zaštite zemlje od kolere, kuge, velikih boginja, hemoragijske groznice, žute groznice, SARS-a, ptičjeg gripa i drugih zaraznih bolesti preduzimaju se mere koje su propisane ovim zakonom i međunarodnim sanitarnim konvencijama i drugim aktima.

41.2 Radi sprečavanja unošenja i širenja kolere, kuge, velikih boginja, hemoragijske groznice, žute groznice, SARS-a, ptičjeg gripa i drugih zaraznih bolesti u celoj zemlji, Ministarstva zdravstva podzakonskim aktom, određuje posebne vanredne mere zaštite od ovih bolesti, i to:

- a) Zabrana putovanja u zemlju gde je nastupila epidemija neke od tih bolesti,
- b) Zabrana prometa na zaraženim ili neposredno ugroženim područjima;
- c) Ograničenje ili zabrana prometa posebnih vrsta roba i proizvoda;
- d) Obavezno učešće zdravstvenih i drugih institucija, te građana u suzbijanju bolesti i korišćenju objekata, opreme i prevoznih sredstava zarad otklanjanja zaraznih oboljenja;

41.3 Za učešće u sprovođenju mera iz tačke a) do d) ovog člana, zdravstvenim institucijama, drugim organizacijama i građanima pripada odgovarajuća nadoknada koju isplaćuje nadležni organ.

**Član 44
[Bez naslova]**

Za sprovođenje kontrole vezane za sprečavanje i suzbijanje zaraznih bolesti, organi SIK, pored mera iz člana 41 do 43 ovog zakona, obavljaju i sledeće zadatke:

- a) Obolelim licima od pojedinih zaraznih bolesti i izlučiteljima bakcila ovih bolesti (kliconošama) zabranjuju rad na pojedinim poslovima i zadacima gde mogu ugroziti zdravlje drugih osoba;
- b) Zabranjuju kretanje/promet lica za koja se ustanovi ili sumnja da boluju od pojedinih zaraznih oboljenja;
- c) Zabranjuju okupljanje lica u školama, bioskopima, javnim lokalima i drugim javnim mestima sve dok ne bude prošla opasnost od epidemije;
- d) Naredjuju sprovođenje dezinfekcije, dezinsekcije i deratizacije u cilju sprečavanja ili suzbijanja zaraznih bolesti;

- e) Naređuju izolaciju obolelih osoba od pojedinih zaraznih bolesti i njihovo lečenje,
- f) Naređuju preduzimanje drugih predviđenih opštih ili posebnih tehničko-sanitarnih i higijenskih mera.

Uredba br. 05/2020 o oblastima administrativne odgovornosti kancelarije premijera i ministarstava, usvojena je na 3 sednicu Vlade Kosova, Odlukom br. 01/03, datum 19.02.2020

Član 4
[Vlada]

1. Vlada vrši izvršnu vlast u skladu sa Ustavom i važećim zakonodavstvom.
2. Vlada, u cilju vršenja svojih nadležnosti:
 - 2.1. donosi odluke na predlog članova Vlade i drugih institucija u skladu sa Ustavom i važećim zakonodavstvom;
 - 2.2. donosi pravne akte ili uredbe, neophodne za sprovođenje zakona;
 - 2.3. razmatra probleme i donosi odluke o drugim pitanjima koje ona smatra važnim u okviru svojih nadležnosti;
 - 2.4. odlučuje o imenovanjima i razrešenjima u okviru svojih nadležnosti, kao i
 - 2.5. obavlja sve druge obaveze i odgovornosti određene Ustavom i važećim zakonodavstvom,

Pravilnik o radu br. 09/2011 Vlade Republike Kosovo, Službeni list br.15, 12. septembar 2011. godine

Član 17
[Dopisne sednice]

U hitnim slučajevima kada nije moguće sazvati sednicu Vlade, na predlog premijera, Vlada može da odluči o nekom pitanju bez susretanja na sednici (dopisna sednica).

[...]

Smatra se da je materijal na dopisnim sednicama Vlade usvojen ako članovi Vlade nisu osporili materijal u datom periodu

[...]

Član 19
[Donošenje odluka]

1. Vlada može da usvoji odluke – ako su prvenstveno pripremljene u skladu sa ovim Pravilnikom
2. Odluke se donose na sastancima Vlade većinom glasova članova prisutnih na sednici na kojoj se glasa o ovim odlukama.
3. Glasanje na sednicama Vlade je otvoreno.
4. Rezultati glasanja se potvrđuju od premijera.
5. Nakon završetka razmatranja, Vlada:

6.1. usvoji rešenje o materijalu i ako je potrebno, upućuje Sekretarijat da izvrši izmene i dopune u skladu sa stavovima i odlukama usvojenim na sednici;

6.2. usvaja nacrt zakona, ili opšta akta koja se šalju na raspravu u parlamentu, kao i druga podzakonska akta i mere iz svoje nadležnosti;

Drugi ustavni i zakonski osnov (domaći i međunarodni) relevantan za ustavnu analizu u okolnostima konkretnog slučaja

Ustav Republike Kosovo

Poglavlje II - Prava i Osnovne Slobode

Član 21
[Opšta Načela]

1. Ljudska prava i osnovne slobode su neodvojiva, neotuđiva i neosporiva i čine osnov pravnog reda Republike Kosovo.
2. Republika Kosovo štiti i garantuje ljudska prava i osnovne slobode, predviđene ovim Ustavom.
3. Svi su dužni da poštaju prava i osnovne slobode ostalih.
4. Ustavom utvrđena prava i osnovne slobode važe i za pravna lica, onoliko koliko su izvodljiva

Član 22
[Direktna Primena Međunarodnih Sporazuma i Instrumenata]

Ljudska prava i slobode, koja su utvrđena sledećim međunarodnim sporazumima i instrumentima garantovana su ovim Ustavom, i direktno se primenjuju na teritoriji Republike Kosovo i imaju premoć, u slučaju konflikta, nad svim zakonskim odredbama i ostalim aktima javnih institucija:

- (1) Univerzalna deklaracija o ljudskim pravima;
- (2) Evropska konvencija o zaštiti ljudskih prava i osnovnih sloboda i protokoli iste;
- (3) Međunarodna konvencija o građanskim i političkim pravima i protokoli iste;
- (4) Okvirna konvencija Saveta Evrope o zaštiti nacionalnih manjina;
- (5) Konvencija o eliminisanju svih oblika rasne diskriminacije;
- (6) Konvencija o eliminisanju svih oblika diskriminacije žena;
- (7) Konvencija o pravima deteta;
- (8) Konvencija protiv mučenja i drugih okrutnih, nečovečnih i ponižavajućih postupaka ili kazni.

Član 35
[Sloboda Kretanja]

1. Državlјani Republike Kosovo i stranci koji su zakoniti stanovnici Kosova, imaju pravo na slobodno kretanje i izbor stanovanja u Republici Kosovo.

2. Svako lice ima pravo da napusti zemlju. Ograničenja istog mogu biti regulisana zakonom, ako su ista neophodna za obezbeđivanje zakonskog postupka, sprovođenje sudske odluke ili kako bi se is punila obaveza zaštite zemlje.
3. Državljanima Republike Kosovo se neće uskratiti pravo ulaska na Kosovo.
4. Državljeni Republike Kosovo se ne mogu ekstradirati protiv svoje volje, osim kada je drugačije predviđeno zakonom ili međunarodnim sporazumima.
5. Pravo ulaska stranaca u Republiku Kosovo i boravka se reguliše zakonom.

Član 36 [Pravo na Privatnost]

1. Svako ima pravo na poštovanje svog privatnog i porodičnog života, nepovrednost stana i tajnost pisama, telefona i drugih sredstava opštenja.
2. Kontrola bilo kojeg stana ili drugih privatnih prostorija, neophodna radi vođenja istrage o zločinu, se može sprovoditi samo do neophodnog stepena i samo na osnovu sudske odluke, nakon objašnjavanja razloga neophodnosti takve kontrole. Odstupanje od ovog pravila je dozvoljeno ako je neophodno radi zakonitog lišavanja slobode počinioca krivičnog dela, prikupljanja dokaza koji se mogu izgubiti ili u slučaju otklanjanja neposredne i ozbiljne opasnosti po ljude ili imovinu, na zakonom propisan način. Sud je dužan da odobri ovakva dela na retroaktivan način.
3. Tajnost pisama, telefonskih razgovora i drugih sredstava opštenja je neotuđivo pravo. Ovo pravo se može uskratiti samo privremeno i na osnovu odluke suda, ako je to neophodno za vođenje krivičnog postupka ili zaštitu zemlje, na zakonom propisan način.
4. Svako lice ima pravo na zaštitu ličnih podataka. Prikupljanje, držanje, pristup, ispravka i korišćenje istih je regulisano zakonom.

Član 43 [Sloboda Okupljanja]

Garantuje se sloboda okupljanja. Svako lice ima pravo da organizuje okupljanja, protest i demonstracije, kao i pravo da u ista učestvuje. Ova prava se mogu ograničiti zakonom, ako je to neophodno za zaštitu javnog reda, zdravstva, nacionalne bezbednosti ili zaštitu prava ostalih.

Član 56 [Prava i Osnovne Slobode tokom Vanrednog Stanja]

1. Odstupanje od Ustavom zaštićenih prava i osnovnih sloboda, se, na osnovu ovog Ustava, može ograničiti samo nakon objavljivanja vanrednog stanja i samo onoliko koliko je to neophodno u datim okolnostima.
2. Odstupanje od prava i osnovnih sloboda garantovanih članovima 23, 24, 25, 27, 28, 29, 31, 33, 34, 37 i 38 ovog Ustava, nije dozvoljeno pod nikakvim okolnostima.

Evropska konvencija o ljudskim pravima

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 neće se mešati u vršenje ovog prava sem ako to nije u skladu sa zakonom i neophodno u demokratskom društvu u interesu nacionalne bezbednosti, javne bezbednosti ili ekonomske dobrobiti zemlje, radi sprečavanja nereda ili kriminala, zaštite zdravlja ili morala, ili radi zaštite prava i sloboda drugih.

Član 11

(Sloboda okupljanja i udruživanja)

1. Svako ima pravo na slobodu mirnog okupljanja i slobodu udruživanja s drugima, uključujući pravo da osniva sindikat i učlanjuje se u njega radi zaštite svojih interesa.
2. Za vršenje ovih prava neće se postavljati nikakva ograničenja, osim onih koja su propisana zakonom i neophodna u demokratskom društvu u interesu nacionalne bezbednosti ili javne bezbednosti, radi sprečavanja nereda ili kriminala, zaštite zdravlja ili morala, ili radi zaštite prava i sloboda drugih. Ovim se članom ne sprečava zakonito ograničavanje vršenja ovih prava pripadnicima oružanih snaga, policije ili državne uprave.

Član 2. (Sloboda kretanja) Protokola 4. EKLJP

1. Svako ko se zakonito nalazi na teritoriji jedne države ima, na toj teritoriji, pravo na slobodu kretanja i slobodu izbora boravišta.
2. Svako je slobodan da napusti bilo koju zemlju, uključujući i vlastitu.
3. Nikakva ograničenja ne mogu se postaviti u odnosu na ostvarivanje ovih prava osim onih koja su u skladu sa zakonom i koja su nužna u demokratskom društvu u interesu nacionalne sigurnosti ili javne sigurnosti, radi očuvanja javnog poretku, za sprečavanje kriminala, za zaštitu morala ili radi zaštite prava i sloboda drugih.
4. Prava iz stava 1. mogu se također, u posebnim oblastima ograničiti u skladu sa zakonom i opravdati javnim interesom u demokratskom društvu.

Univerzalna Deklaracija o Ljudskim Pravima

Član 13. [Bez naslova]

1. Svako ima pravo na slobodu kretanja i izbora stanovanja u granicama pojedine države.
2. Svako ima pravo da napusti svaku zemlju, uključujući svoju vlastitu, i da se vrati u svoju zemlju.

Međunarodni pakt o građanskim i političkim pravima

Član 12. [Bez naslova]

1. Svako lice koje se legalno nalazi na teritoriji neke države ima pravo da se slobodno kreće u njoj i da slobodno izabere svoje mesto stanovanja.
2. Svako lice ima pravo da napusti bilo koju zemlju, uključujući i svoju.
3. Napred navedena prava mogu biti ograničena samo ako su ova ograničenja zakonom predviđena, ako su ona potrebna radi zaštite nacionalne bezbednosti, javnog reda, javnog zdravlja ili morala ili prava i slobode drugih lica, i ako su u skladu sa ostalim pravima koja priznaje ovaj pakt.
4. Niko ne može biti proizvoljno lišen prava da uđe u svoju zemlju.

Prihvatljivost zahteva

151. Da bi mogao da doneše odluku u vezi sa zahtevom podnosioca zahteva, Sud pre svega treba da proceni da li su ispunjeni kriterijumi o prihvatljivosti, određeni Ustavom i dalje propisani u Zakonu i Poslovniku o radu.
152. S tim u vezi, Sud se prvenstveno poziva na član 113 [Jurisdikcija i ovlašćene strane] Ustava gde se i propisuje jurisdikcija Ustavnog Suda da donosi odluke u vezi sa slučajevima koji su podneti od strane podnosioca zahteva, odnosno od strane Predsednika.
153. Specifičnije, Sud se poziva na odgovarajuću ustavnu odredbu na osnovu koje se Predsednik, u okolnostima konkretnog slučaja, može pojaviti kao podnositelj pred ovim Sudom:

Član 113 [Jurisdikcija i Ovlašćene strane]

[...]

2. Skupština Kosova, Predsednik Republike Kosovo, Premijer i Ombudsman su ovlašćeni za podnošenje sledećih pitanja:

(1) saglasnost zakona, dekreta Predsednika i Premijera i uredbi Vlade, sa Ustavom.

[...]

154. Sud se takođe poziva na stav (9) člana 84 [Nadležnosti Predsednika], koji je povezan sa gore navedenom odredbom, a koji propisuje:

Predsednik Republike Kosova:

[...]

(9) može pokrenuti određena pitanja pred Ustavnim sudom;

[...]

155. Prema Ustavu i sudskej praksi ovog Suda, autoritet predsednika za upućivanje ustavnih pitanja se mora shvatiti u vezi sa odredbama Ustava koje se odnose na nadležnost Suda utvrđenu članom 113. Ustava, a ustavna odredba propisana stavom (9) člana 84. Ustava, u kojoj se navodi da Predsednik može "pokrenuti ustavna pitanja" - povezana je sa članom 113. Ustava. (Vidi slučajeve Ustavnog suda KO79/18, podnositelj zahteva *Predsednik Republike Kosovo*, Zahtev za tumačenjem člana 139 stav 4 Ustava Republike Kosovo, Rešenje o neprihvatljivosti od 3. decembra 2018. godine, stavovi 72, 74, 77, 78 i 82; vidi takođe slučaj Ustavnog suda, KO181/18, podnositelj zahteva *Predsednik Republike Kosovo*, Rešenje o neprihvatljivosti od 3. decembra 2018. godine, stavovi 47-48; i KO131/18, podnositelj *Predsednik Republike Kosovo*, Rešenje o neprihvatljivosti od 6 marta 2019. godine, stav 90).
156. S tim u vezi, Sud naglašava da ne стоји navod Predsednika da njegovo pravo da može pokrenuti pitanje pred Ustavnim Sudom na osnovu stava (9) člana 84 Ustava predstavlja "široku nadležnost i ne podleže bilo kakvim ograničenjima, uključujući, ali ne ograničavajući se na posebne slučajeve koji su navedeni u članu 113 Ustava". Sudska praksa ovog Suda je sada već tačno objasnila da je samo član 113 Ustava jedina osnova po kojoj Predsednik može da pokrene neko pitanje pred Ustavnim Sudom.
157. Sledstveno tome, prihvatljivost ovog zahteva će se tretirati samo po osnovama člana 113 Ustava, odnosno tačke (1) stava 2, koje su citirane iznad i koje su primenljive u okolnostima ovog konkretnog slučaja, kako će to biti već objašnjeno u nastavku.
158. S tim u vezi, Sud primećuje da je Predsednik, u svojstvu podnosioca zahteva, tražio procenu ustavnosti Odluke br. 01/15 Vlade od 23. marta 2020. godine na osnovu tačke (1) stava 2 člana 113 Ustava. Vlada je osporila prihvatljivost zahteva tvrdeći da nisu ispunjeni uslovi prihvatljivosti zbog činjenice da: (i) predsednik nije ovlašćena strana da osporava odluke Vlade; (ii) nije tačno razjasnio njegov zahtev; i (iii) nije podneo nijedan suštinski prigovor oko njegovih navoda.

U vezi sa ovlašćenom stranom

159. U tom smislu, Sud primećuje da stav 2 člana 113 Ustava ovlašćuje, među drugim stranama koje su ovlašćene, i Predsednika da pokrene pitanje u vezi sa "pitanjem saglasnosti zakona, dekreta [...] Premijera i uredbi Vlade, sa Ustavom." Iz ovoga proizilazi da Predsednik, na osnovu ove dve ustavne odredbe, može da spori pred ovim Sudom: (i) zakon Skupštine; (ii) dekret Premijera; ili (ii) uredbi Vlade. U slučaju osporavanja, Predsednik je ovlašćen da može da zatraži od Ustavnog Suda da se proceni da li su iste u skladu sa Ustavom ili ne.
160. U okolnostima ovog konkretnog slučaja, opcija (i) i opcija (iii) nisu primenljive zato što Predsednik ne osporava niti neki "zakon" Skupštine ni neka "uredba" Vlade. Predsednik je, u zahtevu KO54/20, osporio jednu Odluku koja je bila potpisana od strane Premijera, odnosno Odluku br. 01/15 od 23. marta 2020.

godine. Ova osporena odluka spada pod definiciju “dekreta” Premijera, kao gore navedena moguća opcija (ii).

161. Štaviše, Sud je već u svojoj sudskej praksi, u suštini, utvrdio da se ne treba fokusirati samo na naziv nekog “akta” već i na sadržaj i dejstva istog. Osporena odluka samim tim ulazi u oblast delovanja reči dekret Premijera. (vidi, *mutatis mutandis*, slučaj KO73/16, Ombudsman, stavovi 39-50). U vezi sa citiranim slučajem od Suda, Vlada je istakla da je ova sudska praksa pogrešna i ista treba da se preispita od strane Suda. Prema Vladu, Ustav ne predviđa da predsednik može da osporava odluke Vlade jer prema njoj reč „dekreta premijera“ ne može se tumačiti da podrazumeva odluku potpisane od premijera.
162. Ako bi Sud prihvatio tumačenje Vlade da se odluke premijera ne mogu osporavati od strane predsednika samo zbog činjenice da se ne zovu „dekretni“ nego „odluka“ – to bi podrazumelo da odlučivanje Vlade, odnosno premijera bi ostalo van ustavne kontrole i da Ustavni sud ne bi mogao da razmatra ustavnost nijedne odluke i nikakvom obliku. Takav zaključak očigledno nije svrha člana 113.2 (1) Ustava gde pored predsednika, i Skupština i ombudsman imaju pravo da osporavaju „dekrete premijera“, odnosno odluke donete od strane premijera.
163. Ako bi Sud prihvatio predlog Vlade o tumačenju ove ustavne odredbe došlo bi do situacije gde pored predsednika, ni Skupština a ni Vlada ne bi mogle da osporavaju ustavnost odluka potpisanih od strane premijera. Sud se ne slaže sa ovim predlogom jer svrha člana 113.2 (1) Ustava nije isključenje ustavne kontrole samo za odluke premijera. Svrlja ove ustavne odredbe je da se da ustavna mogućnost svim stranama da osporavaju akte jedan drugog u cilju garantovanja ustavnosti odnosnih odlučivanja svake ustavne institucije, odnosno Skupštine, predsednika i Vlade.
164. Šta više, Sud primećuje da član 113.2 (1) Ustava pominje zajedno reči „dekreta Predsednika i Premijera“ što očigledno podrazumeva odluke koje se donesu od predsednika i premijera, bez obzira na njihov specifičan naziv. Stoga, navod Vlade da predsednik nije ovlašćena strana da ospori odluke Vlade, potpisane od strane premijera - je neosnovan. (Vidi *mutatis mutandis*, KO12/18, podnosioci zahteva: *Albulena Haxhiu i 30 drugih poslanika Skupštine Republike Kosovo*, citiran napred, stavovi 84-87).
165. Samim tim, Sud utvrđuje da je Predsednik ovlašćena strana da pokrene pitanje saglasnosti osporene Odluke Vlade, potpisane od strane premijera, sa Ustavom.

U vezi sa tačnošću zahteva i specifikovanjem prigovora

166. Dalje, tačka (1) stava 2 člana 113 Ustava se dalje precizira članom 29 i članom 30 Zakona kao i pravilom 67 Poslovnika o radu, koji propisuju sledeće:

Član 29 Zakona
[Tačnost podneska]

1. *Podnesak podnešen u skladu sa članom 113, stav 2 Ustava se pokreće od [...] Predsednika Republike Kosovo [...].*
2. *Podnesak podnešen protiv spornog akta u skladu sa članom 113, stav 2 Ustava treba specifikovati, inter alia, da li se čitav sporni akt ili posebni delovi istog smatraju kao oni koji nisu u skladu sa Ustavom.*
3. *Podnesak će specifikovati sva pitanja koja se tiču neustavnosti spornog akta.*

Član 30 Zakona
[Rok]

1. *Podnesak pokrenut u skladu sa članom 29 ovog zakona se mora podneti u roku od šest (6) meseci nakon stupanja na snagu spornog akta.*

Pravilo 67 Poslovnika o Radu
[Podnesak u skladu sa članom 113.2 (1) i (2)
Ustava i članovima 29. i 30. Zakona]

- (1) *Podnesak podnet prema ovom pravilu mora ispuniti uslove utvrđene u članu 113. 2 (1) i (2) Ustava i članovima 29. i 30. Zakona.*
- (2) *Kada se podnesak podnese u skladu sa članom 113. 2 Ustava, ovlašćena strana treba, inter alia, da ukaže da li je čitav sporni akt ili posebni delovi istog i koji delovi navedenog akta smatraju kao oni koji nisu u skladu sa Ustavom.*
- (3) *Podnesak će specifikovati sva pitanja koja se tiču ne ustavnosti spornog akta.*
- (4) *Podnesak prema ovom pravilu mora da se podnese u roku od 6 (šest) meseci nakon stupanja na snagu spornog akta.*

167. Gore navedene odredbe Zakona i Poslovnika o radu, zahtevaju da zahtevi koji su podneti u skladu sa tačkom (1) stava 2 člana 113 Ustava, treba da ispune još tri dodatna uslova, izuzev onih koji su predviđeni Ustavom, tako da bi se zahtev smatrao prihvatljivim za razmatranje u meritumu od strane Suda.
168. Prvi uslov je neophodnost da podnositelj zahteva razjasni da li je osporena ustavnost celog akta ili određenog dela akta. Šta može biti taj akt, objašnjeno je iznad. Ovaj uslov, u okolnostima ovog konkretnog slučaja, je ispunjen od strane Predsednika, u svojstvu podnosioca zahteva, zato što je on jasno precizirao da osporava celu osporenou Odluku Vlade. Sledstveno, navod Vlade da predsednik nije tačno naveo njegov zahtev je neosnovan.
169. Drugi uslov je neophodnost da podnositelj zahteva precizira protivljenje u vezi sa ustavnošću tog osporenog akta. Ovaj uslov, u okolnostima ovog konkretnog slučaja je ispunjen od strane Predsednika, u svojstvu podnosioca zahteva, zato što je Predsednik jasno precizirao svoja protivljenja u vezi sa ustavnošću osporenog Odluke Vlade, gde je jasno naglasio članove ustava i obrazložio je način kako je on smatrao da je osporena Odluka u suprotnosti sa tim ustavnim

odredbama. Sledstveno, navod Vlade da predsednik nije tačno naveo njegove prigovore je neosnovan.

170. Treći uslov je neophodnost da podnositac zahteva podnese zahtev u vremenskom roku od šest (6) meseci od momenta kada je stupio na snagu osporeni akt. Ovaj uslov, u okolnostima ovog konkretnog slučaja je ispunjen od strane Predsednika, u svojstvu podnosioca zahteva, zato što je on podneo svoj zahtev jedan (1) dana nakon donošenja osporene Odluke, samim tim i u okviru određenog vremenskog roka.

Zaključak u vezi sa prihvatljivošću zahteva

171. Sud zaključuje da je podnositac zahteva: (i) ovlašćena strana; (ii) osporava akt za koji ima pravo da ga ospori; (iii) precizirao je da osporava akt u celini; (iv) podneo je ustavne prigovore protiv osporenog akta; i, (v) osporio je akt unutar predviđenog vremenskog roka.
172. Samim tim, Sud proglašava zahtev prihvatljivim i u nastavku će razmotriti meritum istog.

Meritum zahteva

I. Uvod

173. Sud prvo podseća da podnositac zahteva, odnosno predsednik, tvrdi da je osporena odluka [br. 01/15] Vlade od 23. marta 2020. godine u suprotnosti sa članovima 21. [Opšta načela], 22. [Direktna primena međunarodnih sporazuma i instrumenata], 35. [Sloboda kretanja], 43. [Sloboda okupljanja], 55. [Ograničenja prava i osnovnih sloboda], 56. [Prava i osnovne slobode tokom vanrednog stanja] Ustava; članom 2. (Sloboda kretanja) Protokola br. 4 EKLJP; članom 13. [bez naslova] UDLJP; kao i članom 12. [bez naslova] MPGPP. Pored ovih članova, Sud je, za okolnosti konkretnog slučaja, uzeo u obzir i član 36. [Pravo na privatnost] Ustava i, na osnovu člana 53. [Tumačenje odredbi ljudskih prava] Ustava, i članove 8. (Pravo na poštovanje privatnog i porodičnog života) i 11. (Sloboda okupljanja i udruživanja) EKLJP. Sadržaj svih ovih članova citiran je u prethodnom tekstu. [Objašnjenje Suda: u nastavku teksta Sud će se, radi jasnoće čitanja, za „slobodu kretanja“ pozvati na član 35. Ustava; za „pravo na privatnost“ pozvati na član 36. Ustava; a za „slobodu okupljanja“ će se pozvati na član 43. Ustava – naglašavajući da će se sva ova tri člana citati u smislu odnosnih članova EKLJP, 8, 11. i 2. Protokola br. 4, kao i ekvivalentnih članova UDLJP i MPGPP].
174. Sud primećuje da, u suštini, podnositac zahteva navodi da je Vlada na neustavan način osporenom odlukom ograničila ljudska prava i slobode jer se, po mišljenju predsednika, takva opšta ograničenja za sve građane bez razlike mogu postaviti samo zakonom i nakon proglašenja vanrednog stanja, kao što je utvrđeno u članu 131. Ustava. Vlada osporava ovaj navod predsednika, naglašavajući da se ljudska prava i slobode mogu ograničiti i bez proglašenja vanrednog stanja. U tom pogledu, Vlada u suštini navodi da je ograničenje prava i sloboda koje je izvršeno osporenom odlukom u skladu sa članom 55. Ustava i da je pravni osnov koji je citiran u odluci dodelio Vladi potrebno

ovlašćenje. Vlada se slaže da je u okolnostima konkretnog slučaja postojalo mešanje u „slobodu kretanja“ i „slobodu okupljanja“; međutim, smatra da je dotično ograničenje izvršeno u skladu sa Zakonom o sprečavanju i suzbijanju zaraznih bolesti i Zakonom o zdravstvu, a samim tim i u skladu sa članom 55. Ustava.

175. Kao rezultat toga, s jedne strane, predsednik traži od Suda da ukine osporenu odluku kao neustavnu jer je ista doneta u suprotnosti sa članovima 21, 22, 35, 43, 55. i 56. Ustava; a s druge strane, Vlada traži od Suda da ostavi na snazi osporenu odluku jer je ista ustavna i doneta u skladu sa članom 55. Ustava u vezi sa članovima 35. i 43. Ustava.
176. Sud, u tom smislu, naglašava da je ustavno pitanje sadržano u ovoj presudi zapravo saglasnost osporene odluke Vlade sa Ustavom, odnosno da li je Vlada njenim donošenjem ograničila osnovna prava i slobode zagarantovane Ustavom u skladu sa zakonom ili izvan ovlašćenja utvrđenih zakonom. U tom kontekstu, kada je reč o oceni da li su ograničenja, koja su izvršena na nivou cele Republike Kosovo osporenom odlukom Vlade, propisana zakonom, Sud će se usredsrediti na ocenu ovlašćenja utvrđenih članovima 41. i 44. Zakona o sprečavanju i suzbijanju zaraznih bolesti i članovima 12 (1.11) i 89. Zakona o zdravstvu. Pored ovog pravnog osnova koji je u spornoj odluci naveden od strane Vlade, Sud će, kako bi utvrdio da li su ograničenja osnovnih prava i sloboda koja su izvršena osporenom odlukom propisana zakonom, oceniti i sve ostale članove na osnovu kojih je, kako se navodi, doneta osporena odluka.
177. Pre analize i ocene pitanja sadržanog u ovom slučaju, Sud, svestan situacije u kojoj se nalazi država Republika Kosovo nakon što je došlo do širenja pandemije COVID-19 na globalnom nivou i u našoj zemlji, smatra potrebnim da javnosti i građanima Republike Kosovo razjasni da:
 - (i) Sud ovom presudom neće oceniti da li su mere, koje je preduzela Vlada radi sprečavanja i suzbijanja pandemije COVID-19, adekvatne i potrebne ili ne. To nije uloga Ustavnog suda. Politike i odlučivanje o javnom zdravlju ne spadaju i nisu deo nadležnosti i ovlašćenja ovog Suda. Po pitanjima koja se tiču javnog zdravlja, i sam Ustavni sud se poziva i pokorava stručnjacima zdravstvene struke na državnom i svetskom nivou. Pored toga, Sud ukazuje na to da potrebu za preduzimanjem mera radi sprečavanja i suzbijanja pandemije COVID-19 i njihovu neophodnost nije osporila nijedna strana u ovom slučaju.
 - (ii) Sud će ovom presudom, kao što je utvrđeno u članu 113.2 (1) Ustava, samo oceniti ustavnost osporene odluke Vlade. Sve ostale javne institucije moraju igrati svoju ustavnu ulogu u skladu sa svojim ustavnim i zakonskim ovlašćenjima.
 - (iii) Kao rezultat toga: u nastavku i do kraja ove presude, bez ikakvog prejudiciranja mišljenja i preporuka zdravstvenih stručnjaka i profesionalaca svetskog i državnog nivoa po pitanju pandemije COVID-19, Sud će se usredsrediti isključivo na to da li su prilikom donošenja osporene odluke od strane Vlade poštovani Ustav i primenljivi zakon i činjenicu da li Vlada prilikom ograničavanja prava i sloboda postupila

samo „u sproveđenju zakona“ ili je izašla „izvan ovlašćenja dodeljenih primenljivim zakonom“ donetim od strane Skupštine.

178. Da bi odlučio o navodima iznetim u ovom zahtevu i gore definisanom ustavnom pitanju, Sud pre svega treba da razjasni na osnovu kojih članova se mora izvršiti ustavna analiza. Kao što je prethodno rečeno, predsednik je izneo navode o povredi članova 21, 22, 35, 43, 55, 56. Ustava, a pomenuo je i član 131. Ustava kako bi potkrepio svoje argumente. Vlada je, s druge strane, naglasila da član 56. nije primenljiv i da su član 35. i 43. u vezi sa članom 55. primenljivi, ali da isti nisu povređeni u okolnostima konkretnog slučaja.
179. Kao rezultat toga, Sud će u nastavku razjasniti: (i) primenljivost članova 21. i 22. Ustava; (ii) primenljivost člana 56. Ustava i (iii) primenljivost člana 55. Ustava u vezi sa drugim relevantnim članovima Ustava, odnosno članovima 35, 36. i 43. Nakon toga, opšta načela člana 55. Ustava potkrepljena sudskom praksom ESLJP-a i samog Suda, ovaj poslednje navedeni će primeniti u okolnostima konkretnog slučaja, tako što će izvršiti analizu „*propisanosti zakonom*“, odnosno pravnog osnova po kome je doneta osporena odluka, kako bi se odgovorilo na gore definisano ustavno pitanje. Nakon ove ustavne ocene, na samom kraju, Sud će: (i) obrazložiti svoje odlučivanje o pravnom trenutku stupanja na snagu ove presude, odnosno datumu 13. aprila 2020. godine; (ii) obrazložiti bespredmetnost zahteva za uvođenje privremene mere, i (iii) pre operativnog dela ove presude, predstaviti glavne zaključke Suda o ovom slučaju.

II. U vezi sa članovima 21. i 22. Ustava

180. U ovom smislu, Sud razjašnjava da članovi 21. i 22. Ustava nisu članovi koji u sebi sadrže neko pravo ili slobodu.
181. Član 21. utvrđuje da prava i osnovne slobode zagarantovane Ustavom čine „osnov pravnog reda Republike Kosovo“ i da ova poslednje navedena štiti i garantuje ova prava i slobode. Prema načelima člana 21. Ustava, svi su dužni da poštuju prava i osnovne slobode i da ista, osim za fizička lica, važe i za pravna lica, onoliko koliko su izvodljiva.
182. Član 22. nabraja sve međunarodne sporazume i instrumente koji su zagarantovani Ustavom i direktno primenljivi u Republici Kosovo i utvrđuje da isti, u slučaju konflikta, imaju premoć nad odredbama, zakonima i drugim aktima javnih institucija.
183. Oba gore navedena člana samim tim nisu članovi koji se mogu tumačiti nezavisno od ostalih ustavnih odredaba koje su relevantne za ovaj slučaj. Međutim, prilikom razmatranja ovog slučaja, Sud je uzeo u obzir i načela navedena u članu 21. Ustava, ali i međunarodne sporazume i instrumente koji su utvrđeni u članu 22. Ustava, naročito članove 2. Protokola br. 4, 8. i 11. EKLJP, koji će se u vezi sa odnosnim članovima Ustava protumačiti radi ocene ustavnosti osporene odluke.

III. U vezi sa članom 56. Ustava

184. Sud podseća da, dok s jedne strane, predsednik u svojstvu podnosioca tvrdi da je Vlada povredila član 56. Ustava jer se nijedno ograničenje osnovnih prava i sloboda ne može preduzeti bez proglašenja vanrednog prava; Vlada, s druge strane, naglašava da član 56. Ustava nije primenljiv jer je ograničenje osnovnih prava i sloboda izvršeno na osnovu člana 55. Ustava i da je takvo ograničenje moguće bez proglašenja vanrednog stanja.
185. Što se tiče primenljivosti člana 56. Ustava, Sud se: (i) slaže sa zaključkom Vlade da ovaj član ne nalazi primenu u okolnostima konkretnog slučaja; i (ii) ne slaže sa navodom predsednika da se ograničenje osnovnih prava i sloboda može izvršiti tek nakon proglašenja vanrednog stanja. Istina je da se, kako će biti objašnjeno u nastavku teksta, ljudska prava i slobode mogu ograničiti „jedino zakonom“ Skupštine, ali to ne znači da se prava mogu ograničiti tek nakon proglašenja vanrednog stanja. Ograničenje ljudskih prava i sloboda se, u meri u kojoj je u skladu sa Ustavom, može izvršiti i bez proglašenja vanrednog stanja.
186. Sud smatra potrebnim da u ovom pogledu razjasni, *strictu sensu* samo u meri u kojoj je to potrebno u okolnostima konkretnog slučaja i kao odgovor na protivrečne tvrdnje, značenje izraza „ograničenje“ upotrebljenog u članu 55. Ustava i izraza „odstupanje“ upotrebljenog u članu 56. Ustava. Ovo kratko razjašnjenje služi da se pokaže da u okolnostima konkretnog slučaja, član 56. Ustava nije primenljiv, a član 55. Ustava jeste.
187. Izraz „ograničenje“ upotrebljen u članu 55. Ustava podrazumeva činjenicu da Skupština ima pravo da zakonom nametne ograničenja prava i sloboda, uvek u meri u kojoj je to dozvoljeno Ustavom. Vlada, s druge strane, donosi odluke, propise ili druge pravne akte koji su potrebni za sprovođenje tih zakona. S druge strane, izraz „odstupanje“ koji je upotrebljen u članu 56. Ustava, podrazumeva odstupanje od osnovnih prava i sloboda koja su zaštićena Ustavom nakon proglašenja vanrednog stanja prema proceduri utvrđenoj u članu 131. Ustava. Pravna doktrina priznaje i „ograničenje“ („*limitation*“) i „odstupanje“ („*derogation*“). Prvo podrazumeva lakši stepen mešanja jer se može izvršiti i bez proglašenja vanrednog stanja; drugo podrazumeva teži stepen mešanja jer se ne sme izvršiti bez proglašenja vanrednog stanja. Čak je, i nakon proglašenja vanrednog stanja, odstupanje od pojedinih članova Ustava, zabranjeno. Stav 2. člana 56. konkretno nabraja sve članove Ustava od kojih odstupanje nije dozvoljeno pod „*nikakvim okolnostima*“.
188. S obzirom na to da se u okolnostima konkretnog slučaja ne radi o „odstupanju“ iz člana 56. Ustava, već o „ograničenju“ iz člana 55. Ustava, proizilazi da prvi nije primenljiv, a da drugi jeste. Rekavši ovo, Sud se u nastavku neće upuštati u dalje tumačenje člana 56. Ustava, već će se usredsrediti na član 55. i oceniti da li su ograničenja osnovnih prava i sloboda zagarantovanih članovima 35, 36. i 43. Ustava, putem osporene odluke Vlade, u saglasnosti sa kriterijumima utvrđenim u članu 55. Ustava.

IV. U vezi sa članom 55. Ustava

189. Što se tiče primene člana 55. Ustava u okolnostima konkretnog slučaja, Sud će, u nastavku, objasniti: (i) sadržaj člana 55. Ustava; opšta načela sadržana u ovom članu, sa posebnim fokusom na kriterijumu „*propisano zakonom*“; (ii) ustavni test ovog člana, i (iii) povezanost ovog člana sa članovima 35, 36. i 43. Ustava.
190. Član 55. je pretposlednji član Poglavlja II Ustava u kojem su predviđena „Prava i osnovne slobode“ i sadrži ukupno pet stavova.
191. U prvom stavu ovog člana izričito se kaže da se prava i osnovne slobode zagarantovane ovim Ustavom „*jedino mogu ograničiti zakonom*“. Dakle, ograničenje prava koja su već zagarantovana Ustavom je dozvoljeno, ali se to ograničenje mora izvršiti „*jedino zakonom*“. Sud naglašava da reč „*zakon*“ koja je upotrebljena u prvom stavu člana 55. Ustava podrazumeva zakon koji je donela Skupština u skladu sa relevantnim zakonodavnim procedurama. Prvo, to znači da se nikakvo ograničenje sloboda i prava ne može preduzeti ako takvo ograničenje nije „*propisano zakonom*“ Skupštine. Drugo, to znači da organi koji su pozvani da sprovode zakon Skupštine u kome su predviđena ograničenja mogu da primene ograničenja samo u meri u kojoj je to „*propisano zakonom*“ Skupštine. Shodno tome, ovo predstavlja prvi i suštinski uslov koji mora biti ispunjen da bi se utvrdilo da li je određeno „*ograničenje*“ osnovnih prava i sloboda ustavno ili ne.
192. U drugom stavu člana 55. Ustava navedena su tri dodatna uslova, pored prvog uslova, u skladu sa kojima se prava i slobode zagarantovane Ustavom mogu ograničiti. Drugi uslov, posle gore navedenog prvog uslova, je taj da se ograničenja, osim što moraju biti postavljena i propisana „*zakonom*“, mogu ograničiti samo „*do onih mera koje su neizbežne*“. Ovde se dakle javlja uslovljavanje za samu Skupštinu da osnovna prava i slobode zagarantovane Ustavom ograniči samo u onoj meri u kojoj je to neophodno. Drugi uslov, u vezi sa celokupnim duhom člana 55. Ustava, odražava „*načelo proporcionalnosti*“ koje se mora testirati u svakom slučaju kada je reč o ograničavanju određenog prava ili slobode. Treći uslov je taj da se ograničenjem određene slobode ili prava mora „*ispuniti cilj, radi kojeg je dozvoljeno ograničenje*“, odnosno, mešanje i ograničavanje određenog prava ili slobode mora imati i slediti „*legitimni cilj*“. Ovaj uslov, u vezi sa celokupnim duhom člana 55. Ustava, odražava „*načelo legitimnosti*“ mešanja ili ograničenja koje se takođe mora testirati u svakom slučaju kada je reč o ograničenju slobode ili prava. Na kraju, četvrti uslov je taj da ograničenja koja su postavljena zakonom moraju biti takva da se smatraju neophodnim u „*otvorenom i demokratskom društvu*“. Ovaj uslov, u vezi sa celokupnim duhom člana 55. Ustava, odražava načelo neophodnosti ograničenja u demokratskom društvu, a koje se takođe mora testirati u svakom slučaju kada je reč o ograničenju ili mešanju u osnovna prava i slobode.
193. U trećem stavu člana 55. Ustava naglašava se činjenica da se ograničenja prava i sloboda zagarantovanih Ustavom „*ne mogu sprovoditi u druge surhe, osim onih zbog kojih su određena*“. Ovaj stav podrazumeva da ciljevi ograničenja

moraju biti jasno odredivi i da nijedan javni organ ne može ograničiti bilo koje pravo ili slobodu na osnovu nekog drugog cilja osim onog koji je već određen u zakonu Skupštine u kojem je dozvoljeno ograničenje u skladu sa članom 55. Ustava.

194. U četvrtom stavu člana 55. Ustava naglašava se činjenica da se prilikom ograničavanja osnovnih prava i sloboda, uspostavlja ustavna odgovornost za institucije javne vlasti, a posebno za sudove, da prilikom tumačenja i rešavanja u slučajevima pred njima, posvete pažnju suštini prava koje je ograničeno, značaju cilja ograničenja, prirodi i obimu ograničenja, odnosu između ograničenja i cilja koji se želi postići, kao i da razmotre mogućnost ostvarivanja tog cilja uz što blaže ograničavanje.
195. U petom stavu člana 55. Ustava navedeno je da ograničavanje prava i sloboda zagarantovanih ovim Ustavom ne sme nikako osporiti suština zagarantovanog prava. Ono što je suština zagarantovanog prava zavisi od vrste prava ili slobode o kojoj je reč.
196. U tom smislu, proizilazi da suština ustavnog testa člana 55. Ustava predstavlja četvorostepeni test koji se mora sprovesti u svim slučajevima kada je potrebno potvrditi da li se radi o ustavnom ograničavanju sloboda ili prava ili je takvo ograničavanje neustavno. Pre nego što se detaljno navedu sva četiri koraka predmetnog testa i način njihove primene, treba napomenuti da dotični test nije kumulativan. To znači da se na svim instancama kada nije zadovoljen prvi uslov ili korak testa, ustavna analiza tu završava i nije potrebno analizirati primenljivost tri, dva ili jednog preostalog koraka testa. Ovaj interpretativni pristup, kao što će biti objašnjeno u daljem tekstu, koristi i sam ESLJP prilikom tumačenja ograničenja sloboda i prava zagarantovanih EKLJP.
197. Test člana 55. Ustava podrazumeva da se odmah nakon utvrđivanja da li je u pitanju „*ograničenje*“ određene slobode ili prava, odnosno da li imamo „*mešanje*“ u određenu slobodu ili pravo - a što se mora utvrditi u svakom slučaju - mora odgovoriti na četiri (4) sledeća, nekumulativna pitanja [poseban naglasak], člana 55. Ustava:
 - (1) Pitanje 1 testa: Da li je ograničenje određenog prava ili slobode zagarantovane Ustavom bilo „*propisano zakonom*“? Ako je odgovor negativan, onda se ustavna analiza ovde završava – budući da se nijedno ograničavanje prava i sloboda zagarantovanih Ustavom ne može vršiti drugačije osim „*zakonom*“ Skupštine i u meri u kojoj dozvoljava taj zakon - uvek pod pretpostavkom da je isti u skladu sa Ustavom. Ako je odgovor potvrđan, prelazi se na drugo pitanje testa jer je ispunjen uslov da je ograničenje izvršeno zakonom ili da je ograničenje bilo „*propisano zakonom*“ Skupštine.
 - (2) Pitanje 2 testa: Da li je ograničavanje određenog prava ili slobode težilo legitimnom cilju, odnosno da li se predmetnim ograničenjem ispunjava cilj zbog kog je ograničenje dozvoljeno? Ako je odgovor negativan, onda se ustavna analiza ovde završava – budući da se nijedno ograničavanje prava i sloboda zagarantovanih Ustavom ne može preuzeti bez utvrđivanja i legitimisanja legitimnog cilja takvog ograničavanja i bez

ispunjena cilja zbog kog je ograničenje prvenstveno preduzeto. Ako je odgovor potvrđan, odnosno, ako je test legitimnog cilja zadovoljen, onda se prelazi na treće pitanje testa.

- (3) Pitanje 3 testa: Da li je ograničenje određenog prava ili slobode bilo proporcionalno, odnosno da li je ograničenje izvršeno samo u meri u kojoj je to bilo neophodno? Ako je odgovor negativan, onda se ustavna analiza ovde završava – budući da se nijedno ograničenje prava i sloboda zagarantovanih Ustavom ne može preduzeti preko mere neophodnosti i proporcionalnosti. Ako je odgovor potvrđan, odnosno, ako je test proporcionalnosti/neophodnosti položen, onda se prelazi na četvrtu i poslednje pitanje četvorostepenog testa.
- (4) Pitanje 4 testa: Da li je postavljeno ograničenje neophodno u otvorenom i demokratskom društvu? Bez obzira na to da li je odgovor na ovo pitanje negativan ili potvrđan, ustavna analiza se ovde završava. Ako je odgovor negativan, onda to podrazumeva da ograničenje tog prava ili slobode nije ustavno jer se nijedno ograničavanje ne može preduzeti ako isto nije neophodno u otvorenom i demokratskom društvu. Ako je odgovor potvrđan, odnosno ako je test položen, onda se smatra da je čitavo uvedeno ograničenje bilo ustavno jer su potvrđeno ispunjeni svi koraci testa predviđenog članom 55. Ustava.

198. U gore navedenom kontekstu i rezimirano, Sud naglašava da test člana 55. Ustava utvrđuje da se ograničenje određenog prava ili slobode: (i) može izvršiti samo „*zakonom*“ Skupštine; (ii) mora imati „*legitiman cilj*“; (iii) mora biti „*neophodno i proporcionalno*“; (iv) mora biti „*neophodno u demokratskom društvu*“. Za potrebe tumačenja ovih pojmove i koncepata, Sud se poziva na činjenicu da i ESLJP koristi takve testove kako bi odlučio da li je u konkretnom slučaju došlo do ograničenja i povreda ljudskih prava i sloboda zagarantovanih EKLJP (u tom smislu, vidi vodič ESLJP-a za članove 8. do 11. EKLJP i tu citirane predmete ESLJP-a – gde se jasno objašnjava upotreba koncepata: „*prescribed by law*“ ili „*propisano zakonom*“; „*legitimate aim*“ ili „*legitimni cilj*“; „*proportionality*“ ili „*proporcionalnost*“; „*necessary in a democratic society*“ ili „*neophodno u demokratskom društvu*“, koji koncepti se takođe odražavaju i u testu člana 55. i još nekoliko drugih članova Ustava za koja je predviđeno da može biti ograničenja).

1. Veza člana 55. Ustava sa članovima 35, 36. i 43. Ustava

199. Vraćajući se na okolnosti konkretnog slučaja, kao važnu parantezu, Sud naglašava da član 55. Ustava ne sadrži u sebi prava koja se mogu tumačiti apstraktno ako ne postoji i veza sa ostalim članovima Ustava. Dakle, član 55. nema samostalno postojanje – već zavisi od drugih članova Ustava koji garantuju osnovna prava i slobode, koja se mogu ograničiti jedino u skladu sa Ustavom.
200. Za okolnosti konkretnog slučaja, kao što će biti objašnjeno u daljem tekstu, ograničenje prava i sloboda uvedeno osporenom odlukom, pogoda pravo na „*slobodu kretanja*“, zagarantovano članom 35; „*pravo na privatnost*“ zagarantovano članom 36. Ustava; i „*slobodu okupljanja*“ zagarantovanu

članom 43. Ustava. Oko činjenice da osporena odluka „*ograničava*“ i „*meša se*“ u prava zagarantovana članovima 35. i 43. Ustava, odnosno „*slobodu kretanja*“ i „*slobodu okupljanja*“, strane u sporu, Vlada i predsednik, nisu imale neslaganja. Obe strane tvrde da „*ograničenje*“ postoji kao činjenica u okolnostima konkretnog slučaja. U tom smislu, i Sud se slaže da je u okolnostima konkretnog slučaja postojalo „*ograničenje*“ ili „*mešanje*“ u uživanje prava zagarantovanih članovima 35. i 43. Ustava.

201. Što se tiče člana 35. Ustava, odnosno „*slobode kretanja*“, Sud podseća da isti ima ukupno pet stavova. Prvi stav ovog člana garantuje državljanima Republike Kosovo i strancima koji su zakoniti stanovnici u Republici Kosovo, *inter alia*, pravo na slobodno kretanje u zemlji i njihovo pravo da napuste zemlju. Sva ograničenja ovog prava iz stava 2. člana 35. Ustava su „*regulisana zakonom*“ u slučajevima kada su takva ograničenja „*neophodna za obezbeđivanje zakonskog postupka, sprovođenje sudske odluke ili kako bi se ispunila obaveza zaštite zemlje*“. Stavovi 3, 4. i 5. člana 35. Ustava nisu relevantni za okolnosti konkretnog slučaja i iz tog razloga se Sud neće upuštati u njihovo komentarisanje. Međutim, prethodno pojašnjeni stavovi 1. i 2. koji su relevantni u okolnostima konkretnog slučaja, veoma jasno utvrđuju da su sva ograničenja ove slobode „*regulisana zakonom*“. Ovaj član, na osnovu članova 22. i 53. Ustava, Sud čita i tumači u vezi sa ekvivalentnim članom EKLJP, odnosno članom 2. Protokola br. 4 EKLJP.
202. Što se tiče člana 43. Ustava, odnosno „*slobode okupljanja*“, Sud podseća da isti ima svega jedan stav u kojem se garantuje sloboda mirnog okupljanja. Svako lice, po ovom članu, ima pravo da organizuje okupljanja, proteste i demonstracije, kao i pravo da učestvuje u njima. Takva prava se, u skladu sa članom 43. Ustava, mogu ograničiti „*jedino zakonom*“ u slučajevima kada je to neophodno, *inter alia*, da bi se osiguralo „*javno zdravlje*“. Sud, ovaj član, na osnovu članova 22. i 53. Ustava, čita i tumači u vezi sa ekvivalentnim članom EKLJP-a, odnosno članom 11. EKLJP.
203. Što se tiče člana 36. Ustava, odnosno „*prava na privatnost*“, Sud podseća na to da navod o ograničenju ovog prava nije izneo podnositac, već je pomenut od strane ombudsmana u njegovom Mišljenju koje je dostavio u formi komentara. Podsećamo da je ombudsman naglasio da tačka 4. osporene odluke Vlade „*koja govori o zabrani okupljanja u privatnim sredinama*“, ostaje nejasna i da pitanje sprovođenja nadgledanja ovog ograničenja ostaje suštinsko. U vezi sa ovim aspektom, Sud podseća da je pod tačkom 4. osporene odluke navedeno: „*Sastanci su zabranjeni u svim sredinama – privatnim i javnim, otvorenim i zatvorenim – osim kada je to neophodno za obavljanje radnih zadataka za sprečavanje i borbu protiv pandemije i na kojima je dozvoljeno rastojanje od dva metra od drugih. U slučaju smrti, sahrani mogu prisustvovati samo bliski članovi porodice pokojnika i lica koja obavljaju pogrebnu službu*“. I član 36. Ustava, Sud, na osnovu članova 22. i 53. Ustava, čita i tumači u vezi sa ekvivalentnim članom EKLJP, odnosno članom 8. EKLJP.
204. Osim tri gore navedena osnovna prava i slobode zagarantovana članovima 35, 36. i 43. Ustava - koji su očigledno primenljivi i za koja ograničenje i mešanje očigledno postoji, Sud naglašava da se ne isključuje mogućnost da predmetna odluka bude primenljiva i na neko drugo ograničenje osnovnih prava i sloboda

zagarantovanih Ustavom i EKLJP, u zavisnosti od načina kako se izvršava osporena odluka i u zavisnosti pravnih posledica koje lica (fizička i psihička) može pretrpeti ili ne, kao rezultat njegove primene.

205. Sud naglašava da su odnosni i ekvivalentni članovi EKLJP, član 2. Protokola br. 4 i članovi 8. i 11. EKLJP u osnovi izgrađeni na sličnoj strukturi, na osnovu koje, svaki od ovih članova, utvrđuje pre svega odgovarajuće pravo, a zatim legitimne ciljeve na osnovu kojih se takvo pravo može ograničiti, pod uslovom da je ovaj poslednji „propisan zakonom“, da sledi legitiman cilj, da je proporcionalan i neophodan u demokratskom društvu.
206. „Zaštita zdravlja“ je konkretno definisana kao jedan od legitimnih ciljeva na osnovu kojeg se mogu ograničiti relevantna prava, međutim, uvek pod uslovom da je takvo ograničenje bilo „propisano zakonom“. U suprotnom, čak i ako je ograničenje možda postavljeno u cilju zaštite javnog zdravlja, ako ovlašćenje za takvo ograničenje nije propisano zakonom, mešanje, odnosno ograničenje relevantnog prava neće biti u skladu sa EKLJP. To stoga što je na osnovu strukture člana 55. Ustava, i članova 35, 36. i 43. Ustava u vezi sa odnosnim članovima EKLJP, „propisanost zakonom“ ona koja čini prvu kariku nekumulativnog testa ocene saglasnosti ograničenja određenog prava sa Ustavom i EKLJP, kao što je prethodno objašnjeno.
207. Shodno tome, i uzimajući u obzir da „propisanost zakonom“ ograničenja predstavlja prvu tačku ocene saglasnosti ograničenja osnovnih prava i sloboda sa Ustavom, samo čija prolaznost ima za rezultat ocenu ostalih aspekata testa sadržanog u članu 55. Ustava i sudskoj praksi ESLJP-a i samog Suda, Sud će se u nastavku usredsrediti na: (i) izlaganje opštih načela sudske prakse ESLJP-a i Suda, u meri u kojoj je to potrebno za okolnosti konkretnog slučaja, u pogledu „propisanosti zakonom“; i (ii) primenljivost ovih načela u okolnostima konkretnog slučaja. Prolaženje ovog testa imaće odnosno neće imati za rezultat ocenu ostalih aspekata testa, odnosno postojanja legitimnog cilja, proporcionalnosti i neophodnosti takvog ograničenja u demokratskom društvu.

1.1. *Opšta načela ESLJP prikazana u sudskoj praksi u vezi sa izrazom „propisano zakonom“ („prescribed by law“)*

208. Sud će u nastavku predstaviti četiri predmeta ESLJP-a, među mnogim drugima, u kojima se konkretno razjašnjava kriterijum „propisano zakonom“ i način na koji ESLJP analizira da li je preduzeto ograničenje ili mešanje propisano zakonom i u zakonu ili ne. Iako se činjenična pitanja tih predmeta razlikuju od okolnosti konkretnog slučaja, ostaje važno opšte tumačenje kriterijuma „propisano zakonom“ koje ESLJP vrši u svojoj sudskoj praksi. Sud primećuje da u sudskoj praksi ESLJP-a još uvek ne postoji nijedan predmet koji se konkretno bavi ograničenjima i mešanjima u osnovna prava i slobode tokom pandemije COVID-19. Kao rezultat toga, Sud će koristiti ostale predmete ESLJP-a u kojima je objašnjen koncept „propisano zakonom“ („prescribed by law“).
209. U predmetu *Tommaso protiv Italije*, ESLJP je, između ostalog, naveo: „izraz „u skladu sa zakonom“ ne samo da zahteva da osporena mera mora imati neki temelj u domaćem zakonu, nego se odnosi i na kvalitet zakona u pitanju,

zahtevajući da on mora biti dostupan licima o kojima je reč i predvidljiv u pogledu njegovih efekata“. Dalje, ESLJP je naglasio da je: „*pravilo „predvidljivo“ kada pruža meru zaštite protiv proizvoljnog mešanja javnih vlasti*“ i da zakon „*koji poverava diskreciono ovlašćenje mora ukazati na delokrug tog diskrecionog ovlašćenja, mada detaljni postupci i uslovi koje treba poštovati ne moraju nužno biti uključeni u pravila materijalnog prava*“ (vidi, *Tommaso protiv Italije*, predstavka br. 43395/09, presuda od 23. februara 2017. godine, stavovi 106-109 i tu citirane reference).

210. U predmetu *Dubrovina i drugi protiv Rusije*, ESLJP je ponovo naglasio da: „*izraz „propisano zakonom“ ne samo da zahteva da osporena mera ima pravni temelj u domaćem zakonu, nego se takođe odnosi i na kvalitet datog zakona, koji mora biti dostupan osobi o kojoj je reč i predvidljiv u pogledu njegovih efekata. Da bi domaći zakon zadovoljio zahteve kvaliteta, on mora osigurati meru pravne zaštite protiv proizvoljnog mešanja javnih vlasti u prava koja su zagarantovana Konvencijom. U stvarima koje se tiču osnovnih prava bilo bi protivno vladavini prava, jednom od osnovnih načela demokratskog društva koje je predviđeno Konvencijom, da se zakonsko ovlašćenje koje je dodeljeno izvršnoj vlasti izražava u obliku neobuzdane moći. Kao rezultat toga, zakon mora sa dovoljnom jasnoćom ukazati na delokrug svakog takvog diskrecionog ovlašćenja i način njegovog vršenja*“. Dalje, u vezi sa suštinom predmeta pred njim, ESLJP je obrazložio da javni organi koji su izvršili mešanje nisu pojasnili da je „*mešanje u pravo podnositaca na slobodu okupljanja bilo zasnovano na zakonskoj odredbi koja je bila dostupna i predvidljiva u njenoj primeni*“. Prema tome, ESLJP je došao do zaključka da „*mešanje nije bilo „propisano zakonom“ i da je takva činjenica dovoljna da se utvrdi „povreda člana 11.“* Na kraju, ESLJP je naglasio da ga takvo utvrđenje sprečava da ide dalje sa analizom kako bi se utvrdilo da li je ograničenje ili mešanje „*sledilo legitiman cilj i bilo neophodno u demokratskom društvu*“ (vidi, *Dubrovina i drugi protiv Rusije*, predstavka br. 31333/07, presuda od 25. februara 2020. godine, stavovi 43-46 i tu citirane reference).
211. U predmetu *Kudrevičius i drugi protiv Litvanije*, ESLJP je ponovo naglasio svoju sudsku praksu „*u pogledu izraza „propisano zakonom“ i „u skladu sa zakonom“ u članovima 8. do 11. Konvencije*“ navodeći da ovaj izraz „*ne samo da zahteva da osporena mera ima pravni temelj u domaćem zakonu, nego se takođe odnosi i na kvalitet dotičnog zakona koji mora biti dostupan osobi o kojoj je reč i predvidljiv u pogledu njegovih efekata*“. ESLJP je naveo da se: „*norma ne može smatrati „zakonom“ ukoliko nije formulisana dovoljno precizno da građanima omogući da regulišu svoje ponašanje; oni moraju biti u mogućnosti – ako je potrebno uz adekvatan savet – da predvide, do mere koja je razumna u datim okolnostima, posledice koje data radnja može za sobom povući*“. Dalje, ESLJP je naglasio da: „*Nivo preciznosti koji se zahteva od domaćeg zakonodavstva - koje u svakom slučaju ne može predvideti svaku eventualnost – zavisi u značajnoj meri od sadržaja datog instrumenta, oblasti za koju je projektovano da je pokriva i od broja i statusa onih kojima je namenjeno*“ (vidi, *Kudrevičius i drugi protiv Litvanije*, predstavka br. 37553/05, presuda od 15. oktobra 2015. godine, stavovi 108-110 – i tu citirane reference).

212. U predmetu *Navalnyy protiv Rusije*, ESLJP je ponovio: „da bi domaći zakon ispunio zahteve kvaliteta, isti mora osigurati meru zaštite protiv proizvoljnog mešanja javnih vlasti u prava koja su zagarantovana Konvencijom“. Što se tiče zakonskog diskrecionog ovlašćenja izvršne vlasti, ESLJP je naglasio: „U stvarima koje se tiču osnovnih prava bilo bi protivno vladavini prava, jednom od osnovnih načela demokratskog društva koje je predviđeno Konvencijom, da se zakonsko diskreciono ovlašćenje koje je dodeljeno izvršnoj vlasti izražava u obliku neobuzdane moći. Kao rezultat toga, zakon mora sa dovoljnom jasnoćom ukazati na delokrug takvog diskrecionog ovlašćenja i na način njegovog vršenja“ (vidi, *Navalnyy protiv Rusije*, predstavke br. 29580 i 4 druge, presuda od 15. novembra 2018. godine, stavovi 115-119 – i tu citirane reference).
213. Kao što je već navedeno, bez obzira na to što ovde navedeni predmeti ne sadrže u sebi činjenične okolnosti koje su uporedive sa onim slučaja u okolnostima konkretnog slučaja, proizilazi da zajednički imenitelj ocene propisanosti zakonom sadrži najmanje sledeće elemente: (i) postojanje jasnog pravnog osnova; (ii) predvidljivost odgovarajućeg ograničenja; (iii) postojanje mera zaštite od mešanja, odnosno ograničavanja prava od strane javnih organa; i (iv) dovoljnu jasnoću u zakonu u pogledu diskrecionog ovlašćenja javnog organa u vezi sa mogućnošću ograničavanja i načinom vršenja ovog diskrecionog ovlašćenja.
214. Konkretno, što se tiče izvršne vlasti, odnosno Vlade, za okolnosti konkretnog slučaja, važno je naglasiti da stav ESLJP-a da se u stvarima koje se tiču osnovnih prava i sloboda „zakonsko diskreciono ovlašćenje“ koje je zakonom dodeljeno u korist Vlade mora sa dovoljnom jasnoćom ukazati na delokrug svakog takvog diskrecionog ovlašćenja i na način njegovog vršenja. Suprotno, odnosno nerazjašnjavanje takvog diskrecionog ovlašćenja, bilo bi protivno načelu vladavine prava, kao jednom od osnovnih načela demokratskog društva koje je zagarantovano EKLJP, ali i Ustavom.
215. Ovaj nalaz ESLJP-a, izražen u više od jednog slučaja, važan je za okolnosti konkretnog slučaja jer je Vlada u komentarima dostavljenim Sudu više puta naglasila da Zakon o sprečavanju i suzbijanju zaraznih bolesti „*daje zdravstvenim vlastima široko diskreciono ovlašćenje da zabrane okupljanja radi kontrole, sprečavanja i suzbijanja zaraznih bolesti*“. Na diskusiju oko ovog diskrecionog ovlašćenja, Sud će se vratiti ponovo i opširnije u delu presude u kojem se ocenjuju ovlašćenja koja su Zakonom o sprečavanju i suzbijanju zaraznih bolesti dodeljena Vladi.
216. Dosadašnja praksa Ustavnog suda u pogledu ocene ustavnosti ograničenja osnovnih prava i sloboda takođe je zasnovana na ovim načelima, i ista će biti razjašnjena u daljem tekstu.

1.2. Sudska praksa Ustavnog suda u tumačenju člana 55. Ustava

217. Sud podseća na najmanje četiri slučaja u kojima je tumačio značenje člana 55. Ustava i primenio isti u specifičnim okolnostima tih slučajeva. Iako se, isto kao i u navedenim predmetima ESLJP-a, činjenična pitanja tih slučajeva razlikuju

od okolnosti konkretnog slučaja, i dalje ostaje važno opšte tumačenje načela koja ovaj član sadrži u skladu sa sudskom praksom ovog Suda.

218. U slučaju KO01/17, u stavu 90, što se tiče uslova da ograničenje mora da bude propisano zakonom, Sud je naglasio da: „*navedeno ograničavanje prava veterana OVK na penziju predviđeno je članom 3. (2) osporenog zakona, koji je usvojen od strane Skupštine, koja je državna institucija kojoj je Ustavom povereno izvršavanje zakonodavne vlasti. Samim tim, Sud smatra da je takvo ograničenje u skladu sa zahtevima navedenim u članu 55. (1) Ustava. Stoga, Sud zaključuje da je ograničenje prava na penziju veteranima OVK predviđano zakonom*“ (vidi, KO01/17, podnositelj Aida Dërguti i 23 poslanika Skupštine, presuda Ustavnog suda od 28. marta 2017. godine). Dakle, u ovom slučaju, Sud je utvrdio da je odgovor na prvo pitanje testa člana 55. bio afirmativan i kao rezultat toga Sud je nastavio sa analizom ostalih tačaka testa – analizama koje nisu relevantne za konkretan slučaj.
219. U slučaju KO157/18, u stavovima 93-96, što se tiče uslova da ograničenje mora da bude propisano zakonom, Sud je naglasio: „*Ustav je u svom Poglavlju II posvetio poseban značaj ljudskim pravima i slobodama, a takođe je predviđeno i slučajevi u kojima se ta prava mogu ograničiti zakonom, ako to zahteva opšti interes društva i države*“. Inače, u narednim stavovima u kojima je I izvršio analizu da li je za okolnosti ovog slučaja ograničenje propisano zakonom, Sud je naglasio da: „*95. Što se tiče ograničenja predviđenog zakonom, Sud primećuje da je ograničenje prava u konkretnom slučaju predviđano članom 14. stav 1.7. osporenog zakona, koji je Skupština usvojila 10. juna 2010. godine, kao institucija kojoj je Ustav dodelio vršenje zakonodavne vlasti. 96. Prema tome, polazeći od činjenice da se određeno pravo koje je zagarantovano Poglavljem II Ustava može ograničiti zakonom kada to zahteva opšti interes, Sud smatra da je ograničenje prava u saglasnosti sa zahtevima iz stava (1) člana 55. Ustava. Sud utvrđuje da je obaveza osiguravajućih društava da isplaćuju jedan odsto (1%) od premije od osiguranja vozila, u konkretnom slučaju, bila predviđana zakonom*“. Dakle, u ovom slučaju, Sud je zaključio da je odgovor na prvo pitanje testa člana 55. Ustava bio afirmativan i kao posledica Sud je nastavio sa analizom ostalih tačaka testa – analizama koje nisu relevantne za konkretan slučaj (vidi slučaj KO157/18, podnositelj Vrhovni sud Republike Kosovo, presuda od 13. marta 2019. godine).
220. U slučaju KO108/13, u stavovima 133-134, što se tiče uslova da ograničenje mora da bude propisano zakonom, Sud se pozvao na predmet ESLJP-a *Centro Europa* i S. R. L. i di Stefano protiv Italije (vidi, predstavka br. 38433/09, presuda ESLJP-a od 7. juna 2012. godine) i naglasio: „*norma ne može da se smatra „zakonom“ ukoliko nije formulisana sa dovoljnom preciznošću da omogući građaninu da reguliše svoje ponašanje; on mora da bude u stanju - ako je potrebno uz odgovarajući savet - da predviđi u meri koja je razumna pod datim okolnostima, posledice koje određena radnja može da podrazumeva. [...]*“ (vidi slučaj KO108/13, podnositelj Albulena Haxhiu i 12 drugih poslanika Skupštine, presuda od 3. septembra 2013. godine).
221. U slučaju KO131/12, u stavu 130, što se tiče uslova da ograničenje mora da bude propisano zakonom, Sud je naglasio da je: „*navedeno ograničenje prava*

na rad sadržano u Zakonu koji je usvojen od strane Skupštine Kosova, državne institucije kojoj je Ustavom poverena zakonodavna moć. Kao takvo, ograničenje je u skladu sa zahtevom da je ograničenje propisano zakonom, kao što stoji u stavu 1 člana 55“. Dakle, u ovom slučaju, Sud je zaključio da je odgovor na prvo pitanje testa člana 55. bio afirmativan i kao rezultat toga Sud je nastavio sa analizom ostalih tačaka testa – analizama koje nisu relevantne za konkretni slučaj (vidi slučaj KO131/12, podnositac *Shaip Muja i 11 poslanika Skupštine*, presuda od 15. marta 2013. godine).

1.3. Primena opštih načela i sudske prakse ESLJP-a i Ustavnog suda u konkretnom slučaju

222. Kako bi se vratio na okolnosti konkretnog slučaja, Sud podseća na svoj početni zaključak da je u okolnostima konkretnog slučaja postojalo „mešanje“ ili „*ograničenje*“ najmanje tri prava ili slobode, odnosno „*slobode kretanja*“ iz člana 35; „*prava na privatnost*“ iz člana 36. i „*slobodu okupljanja*“ iz člana 43. Sud sada treba da oceni da li se Vlada, prilikom donošenja osporene odluke, kojom je došlo do mešanja u ova osnovna prava i slobode, oslanjala na zakonska ovlašćenja dodeljena zakonom Skupštine.
223. U tom pogledu, Sud podseća da je osporena odluka Vlade doneta po dole navedenom pravnom osnovu (vidi deo „Pravni osnov po kojem je doneta osporena odluka“ iza stava 150. ove presude u kome je naveden sadržaj svih dole navedenih članova; vidi, takođe, stavove 20-21 u kojima je citirana odluka Vlade br. 01/11 i njen sadržaj):
 - (i) Član 55. [Ograničenje prava i osnovnih sloboda] Ustava;
 - (ii) Stav 4. člana 92. [Osnovne odredbe] Ustava;
 - (iii) Stav 4. člana 93. [Nadležnosti Vlade] Ustava;
 - (iv) Član 41. [bez naslova] i član 44. [bez naslova] Zakona o sprečavanju i suzbijanju zaraznih bolesti;
 - (v) Stav 1.11 člana 12. [Mere i aktivnosti] i član 89. [Odgovornosti Ministarstva] Zakona o zdravstvu;
 - (vi) Član 4. [Vlada] Uredbe br. 05/2020 o oblastima administrativne odgovornosti Kancelarije premijera i ministarstava;
 - (vii) Član 17. [Dopisne sednice] i 19. [Donošenje odluka] Pravilnika o radu Vlade br. 09/2011; kao i
 - (viii) U cilju izvršenja odluke Vlade br. 01/11 od 15. marta 2020. godine [gore navedene] o proglašenju “vanredne situacije opasne po javno zdravlje”.
224. Sud primećuje da je osporena odluka Vlade utemeljena na osam (8) pravnih osnova i da su isti, navodi Vlada, striktno primenjeni. Sadržaj ovog pravnog osnova biće detaljno razrađen u daljem tekstu kako bi se došlo do ključnog zaključka da li gore navedeni pravni osnovi ovlašćuju Vladu da preuzima ograničenja prava i slobode koja su nametnuta osporenom odlukom.
225. U tom pogledu, Sud, pre svega, naglašava da je što se tiče prvog pravnog osnova predviđenog pod tačkom (i), Sud već izložio svoju analizu o članu 55. Ustava i ovlašćenja koja bi Vlada mogla imati na osnovu tog člana. Dalje, Sud primećuje da pravni osnovi na koje se pozvao koji su precizirani pod gore navedenim tačkama (ii), (iii), (vi), (vii), jednostavno predstavljaju pravne

osnove koji ukazuju na konkretnе članove Ustava po kojima je Vlada, *inter alia*, ovlašćena da donosi odluke „*u skladu sa ovim Ustavom i zakonima*“ i da Vlada ima nadležnost, *inter alia*, da „*donosi odluke [...] za sprovodenje zakona*“. Što se pak tiče gore navedene tačke (viii), Sud primećuje da odluka Vlade kojom je proglašena „*vanredna situacija opasna po javno zdravlje*“ ne predstavlja pravni osnov koji opravdava ograničenja koja su izvršena preko onog što je utvrđeno zakonom Skupštine.

226. Shodno tome, prema Sudu, analiza se mora usredsrediti na pravni osnov naveden pod gore citiranim tačkama (iv) i (v). Ova dva pravna osnova su potrebna da bi se utvrdilo da li je Vlada imala ovlašćenje u nekom „zakonu“ Skupštine da preduzme mere koje su preduzete. Shodno tome, Sud će svoju analizu usredsrediti na zakone koji su navedeni kao pravni osnovi za ograničenje prava, odnosno na: članove 41. i 44. Zakona o sprečavanju i suzbijanju zaraznih bolesti i članove 12 (1.11) i 89. Zakona o zdravstvu.

1.4. *Zakon o Sprečavanju i suzbijanju Zaraznih Bolesti – kao pravni osnov za osporenu Odluku Vlade: član 41 [bez naslova] i član 44 [bez naslova]*

227. U tom smislu, prvo i pre svega, Sud naglašava da je za okolnosti konkretnog slučaja relevantno „Prvo pitanje“ testa člana 55. Ustava, odnosno „*Da li je ograničenje sloboda ili osnovnih prava zagarantovanih Ustavom bilo propisano zakonom?*“. Shodno tome, Sud će u nastavku odgovoriti prvo na ovo pitanje. Kao što je i prethodno rečeno, ako odgovor bude bio negativan, tada neće biti potreban odgovor na pitanja 2, 3 i 4 testa člana 55. Ustava.
228. Sud podseća da je Zakon o sprečavanju i suzbijanju zaraznih bolesti zakon koji je stupio na snagu 2008. godine. Svrha ovog zakona je, u skladu sa članom 1 istog, da „*se odrede zarazne bolesti i da se urede aktivnosti za njihovo pravovremeno otkrivanje, evidentiranje, sprečavanje, zaustavljanje sirenja i lečenje.*“
229. Član 41 i član 44 Zakona o Sprečavanju i Suzbijanju Zaraznih Bolesti su deo Poglavlja IV ovog Zakona koje govori o „*Merama bezbednosti za zaštitu stanovništva od zaraznih bolesti*“ koje ima ukupno sedam (7) članova. Izuzev članova 41 i 44, ovo Poglavlje koje govori o bezbednosnim merama ima i članove 42, 43, 45, 46 i 47.
230. Sud primećuje da se kao pravna osnova navode samo članovi 41 i 44 i isti će biti detaljnije analizirani u nastavku. Međutim, da bismo razumeli zakonodavni duh ovog poglavlja zakona koji reguliše mere bezbednosti, potrebno je sagledati šta je sve regulisano odredbama koje su vezane za članove 41 i 44.
231. S tim u vezi, Sud primećuje da član 42 Zakona propisuje da radi zaštite zemlje od unošenja i širenja zaraznih bolesti „*organizuje se i sprovodi sanitarna kontrola putnika i njihovih stvari, kao i transportnih sredstava*“ na granici države. Za način vršenja granične kontrole čiji je cilj sprečavanje unošenja bolesti, zakonodavac se poziva na odredbe drugog zakona, odnosno „*Zakona o Sanitarnoj Inspekciji Kosova br. 2003/22*“.

232. Član 43 Zakona naglašava da za sprovođenje sanitarne kontrole na granici, shodno stavu 41.2 [“poseban naglasak”] i članu 42 Zakona, Sanitarni Inspektor je obavezan da: naloži sanitarnu kontrolu lica i materijala za konstatovanje zarazne bolesti; zabrani saobraćaj lica za koja se ustanovi ili sumnja da mogu biti inficirana od bolesti koje su tu bas navedene; i naloži preuzimanje predviđenih tehničko-sanitarnih, higijenskih i drugih mera protiv zaraznih bolesti, u skladu sa ovim zakonom i obavezama koje proističu iz međunarodnih sanitarnih konvencija i drugih međunarodnih ugovora. Referenca da je član 43 Zakona spada pod član 41.2 Zakona je veoma značajna. Ovo zbog toga što član 43 Zakona reguliše sprovođenje sanitarne kontrole na granici radi sprečavanja unošenja i širenja zaraznih bolesti zaraznih bolesti “*u celoj zemlji*” a član 41.2 na koji se poziva član 43 naglašava da: ***“Radi sprečavanja unošenja i širenja [...] i drugih zaraznih bolesti u celoj zemlji, Ministarstva zdravstva podzakonskim aktom, odreduje posebne vanredne mere zaštite od ovih bolesti, i to [...].”*** Nakon reči, i to, specifično se navode mere ograničenja koje se mogu primeniti **ne** “u celoj zemlji” već **u** određenim regionima zemlje gde je došlo do širenja epidemije; **u** identifikovanim regionima; ili, **u** regionima koji su neposredno u opasnosti – radi sprečavanja unošenja i širenja ovim bolesti “*u celoj zemlji*”. Dakle, ove odredbe ne govore o slučaju kada je celu zemlju zahvatila epidemija, već o restriktivnim merama koje se mogu preuzeti kako bi se sprečilo da čitavu zemlju zahvati epidemija. I ovo čini ključnu razliku u ovom Zakonu u vezi sa ovlašćenjima Vlade koja su “*određena zakonom*”, kao sto će se to objasniti u nastavku.
233. Član 45 Zakona navodi da sve mere koje su navedene od člana 41. do 44. ovog zakona [poseban naglasak na mesto gde se kaže navedene mere], nalažu se pojedincima i institucijama rešenjem koje se donosi u upravnom postupku. Ovaj član je relevantan da kaže kakvim postupkom se trebaju preuzeti mere koje su opisane od člana 41 do člana 44 za pojedince i institucije.
234. Član 46 Zakona reguliše način izveštavanja u Ministarstvo Zdravstva od strane opštinskih zdravstvenih organa kao i opštinske uprave Sanitarnog inspektora. Ovi organi, na opštinskom ili lokalnom nivou, su obavezni sa podnose u Ministarstvo Zdravstva **“izveštaje u vezi sa primenom ovog zakona i odredbi koje su usvojene na osnovu istog, kao i podatke koji su povezani sa pojavom i merama koje su preuzete za sprečavanje i suzbijanje zaraznih bolesti.”** Ovaj član je relevantan da pokaže da su dozvoljene restriktivne mere iz člana 41 i 44 mere na lokalnom nivou, a ne mere na nivou države, jer se zahteva izveštavanje opštinskih organa i opštinske administracije Sanitarne Inspekcije, a ne izveštavanje o tome na centralnom nivou, za celu Republiku Kosovo.
235. Član 47 objašnjava da je Ministarstvo Zdravstva nadležno **“za primenu ovog zakona i donošenje propisa koji se njime previđaju”**. U skladu sa ovim ovlašćenjem, zakonodavac je dao pravo i dužnost Ministarstvu Zdravstva da: Nadležnim organima uprave Kosova daje obavezujuće instrukcije kad je to **“od interesa za celu zemlju”** i neophodno za jedinstvenu primenu odredaba ovog zakona; kao i da, Ako nadležni organ uprave na Kosovu ne izvrši određenju upravnu radnju na osnovu ovlašćenja iz ovog zakona, a neizvršenje radnje može izazvati pojavu ili širenje epidemije neke zarazne bolesti, Ministarstvo će izvestiti Vladu o tome.

236. U nastavku, Sud će razmotriti i analizirati dve ključne osnove Zakona o Sprečavanju i Suzbijanju Zaraznih Bolesti po kojima je specifično zasnovana osporena Odluka Vlade, odnosno članove 41 i 44 ovog Zakona.

1.4.1. Član 41 Zakona o sprečavanju i suzbijanju zaraznih bolesti

237. Sud primećuje da član 41 Zakona o sprečavanju i suzbijanju zaraznih bolesti nema naslov i da sadrži svega tri stava.

238. U prvom stavu se naglašava da u cilju zaštite zemlje odnosno Republike Kosovo od raznih zaraznih bolesti, izuzev onih koje su specifično navedene u ovom stavu „*preduzimaju se mere koje su propisane ovim zakonom i međunarodnim sanitarnim konvencijama i drugim aktima.*“ U ovom stavu, Sud primećuje da virus COVID-19 nije naveden na listi zaraznih bolesti ali da je definicija „i druge zarazne bolesti“, dovoljna da se utvrди da se ovaj Zakon primenjuje i za COVID-19.

239. U drugom stavu se naglašava da radi sprečavanja „*unošenja i širenja*“ zaraznih bolesti „*u celoj zemlji*“, Ministarstva zdravstva je ovlašćeno da „*podzakonskim aktima*“, određuje „*posebne vanredne mere zaštite od ovih bolesti*“, a kojih je, po navedenom Zakonu ukupno četiri, odnosno:

“a) Zabрана putovanja **u zemlju gde je nastupila** epidemija neke od tih bolesti;
b) Zabranu prometa **na zaraženim ili neposredno ugroženim područjima**;
c) Ograničenje ili zabranu prometa posebnih vrsta roba i proizvoda;
d) Obavezno učešće zdravstvenih i drugih institucija, te građana u suzbijanju bolesti i korišćenju objekata, opreme i prevoznih sredstava zarad otklanjanja zaraznih oboljenja.”

240. U okolnostima konkretnog slučaja, Sud primećuje da tačke c) i d) nisu primenjivi pošto osporenom Odlukom nije izvršena zabrana prometa posebne vrste robe i proizvoda (kao što se moglo zabraniti, n. pr. u slučajevima da se smatra da bi se preko njih mogli prenositi zarazne bolesti); i, nije naređeno obavezno učešće zdravstvenih institucija, ostalih institucija ili građana u suzbijanju bolesti. Takve mere nisu predložene osporenom Odlukom.

241. Sa druge strane, u okolnostima konkretnog slučaja, Sud smatra da primenjive mogu da budu tačke a) i b) člana 41 gore navedenog zakona, u smislu pravnog osnova i ovlašćenja koje ovaj zakon daje Ministarstvu Zdravstva, odnosno Vladi, da bi odlučila u navedenim ograničenjima.

242. Međutim, Sud primećuje da preko osporene Odluke nije izvršena zabrana putovanja da se ide „*u zemlju*“ [naglasak je u reči „**u**“] gde je nastupila epidemija, kao što predviđa tačka a) člana 41, međutim zabrana putovanja u određenim satima je učinjena „*u celoj državi*“ Republike Kosovo i za sve državljane i lica koji žive ili se nalazi na teritoriji Republike Kosovo. Sud primećuje da je cilj gore navedene tačke a) da se zabrane putovanja u „*zemlju*“ u kojoj je nastala epidemija, na primer, da se zabrani odlazak ili putovanje u jednu lokaciju, selo, grad, određeno mesto gde je nastala epidemija. Cilj tačke

- a) ne može da se shvati kao da daje ovlašćenje Ministarstvu Zdravstva, odnosno Vladi da ograniči putovanja u celoj Republici Kosovo. Cilj tačke a) je da zabrani putovanja „*u mesto*“ gde je nastupila epidemija radi sprečavanja unošenja i daljeg sirenja „*u celoj zemlji*“.
243. Da je Skupština htela da odluči da takvo zakonsko odobrenje odobri Ministarstvu zdravlja, odnosno Vladi, to bi mogla učiniti i jasnim određivanjem da se zabrana putovanja može uvesti ne samo „*u oblasti*“ u kojoj se epidemija širi, već i širom zemlje. S tim u vezi, Sud tumači normu samo u odnosu na ovlašćenja Vlade i ne procenjuje da li je ta norma adekvatna ili ne okolnostima u kojima se nalazi država Republika Kosovo. Stoga, u ovoj tački, Sud se ne može složiti sa tvrdnjom Vlade da rečenica "zabranu putovanja **na mesto** gde se epidemija proširila" znači celokupnu teritoriju Republike Kosovo.
244. Ovaj argument je dodatno pojačan činjenicom da je zakonodavac, odnosno Skupština, gde je odabrao upotrebu fraze „*cela zemlja*“ ili „*u celoj zemlji*“, umesto reči „*u zemlji*“, to i učinila. Analiza predmetnog zakona pokazuje da je Skupština u sedam slučajeva kroz posebne odredbe zakona pominjala reči "cela zemlja" ili " u celoj zemlji". (vidi članove Zakona: 3.2; 4.1; 41.2; 47 a), 48 b); 48 c) i 49). Sa druge strane, kada se zakonodavac govorio o posebnim i vanrednim merama za zaštitu od zaraznih bolesti, on je posebno dozvolio: (i) zabranu putovanja **u** mesta u kojima je došlo do širenja epidemije; i (ii) zabranu kretanja **u** regionima koji su inficirani ili **u** regionima koji su u neposrednoj opasnosti. U jednog drugoj odredbi, Skupština bi mogla vrlo jasno dati ovlaštenje za obustavu kretanja "**u celoj državi**" Republike Kosovo u slučaju svetskih pandemija – ali Skupština to nije uradila i ovo prosto ostaje jedan odabir Skupštine za koji Sud nema nikakav dalji komentar jer nije na njemu da određuje izbore ili zakonodavna rešenja za Skupštinu – sve dok se isti ne ospore pred ovim Sudom na način propisan Ustavom.
245. U ovom kontekstu, uzajamno delovanje reči "*epidemija*" i "*u mestu u kojem se širila*" odražava namenu zakonodavca da odobri ograničenje osnovnih prava i sloboda u zaraženim regionima i zemljama, a ne na nivou cele Republike. U tom kontekstu, Sud podseća na tri definicije date za reč "*epidemija*" koje vezuju zarazne epidemiološke bolesti sa određenom teritorijom ili regionom koji su posebno određeni. Pre svega, Sud se poziva na definiciju koja je data od strane Svetske Zdravstvene Organizacije (u daljem tekstu: SZO), u službenom rečniku iste, za reč epidemiološko, gde se izričito navodi da: ““*Epidemija: pojava u nekoj zajednici ili regiji slučajeva bolesti, ponašanja ili drugih događaja koji očigledno prelaze očekivanja. Zajednica ili regija i period u kojem se slučajevi dešavaju su tačno precizirani.*” ((vidi: definicije koje je utvrdila SZO: <https://www.who.int/hac/about/definitions/en/>).”) Drugo, Zakon o Sprečavanju i Suzbijanju Zaraznih Bolesti, u članu 2 istog, definiše reč epidemiju na sledeći način: “*Epidemija – nastupanje dva ili više slučajeva prostorno i vremenski povezanih zaraznih bolesti ili enormno povećanje broja slučajeva bolesti*”. Treće, Zakon br. 02/L-78 o Javnom Zdravstvu u članu 1 istog, definiše reč epidemiju na sledeći način: “e) Epidemija: pojavljivanje dva ili više slučaja jedne zarazne bolesti, usko vezane međusobno u vreme i na određenu teritoriju u enormnom porastu broja slučaja jedne zarazne bolesti.” Sud podseca da izuzev pojma epidemija, Zakon o Sprečavanju i Suzbijanju Zaraznih Bolesti definiše i pojam “pandemija” kao “masovno širenje zaraznog

oboljenja koje premašuje granice pojedine države, zahvatajući više država ili kontinenata”, ali, izuzev činjenice sto definiše ovaj pojam, isti se ne pojavljuje ni na jednom mestu u navedenom zakonu.

246. Upotreba reči epidemija, a ne pandemija, u kontekstu tačke a) člana 41. ovog zakona, može poslužiti kao dodatni argument da se pokaže da je zakonodavna vlast, odnosno Skupština, ograničila ovlašćenja Ministarstva zdravstva u mešanju u osnovna prava i slobode „*u zemlji*“ gde se došlo do širenja epidemije, što podrazumeva neku teritoriju ili region koji je određen i preciziran unutar Republike Kosovo a ne mešanje u osnovna prava i slobode „*širom zemlje*“. U stvari, čak se ni sama Vlada u osporenoj odluci ne poziva na reč "epidemija" već na reč "pandemiju".
247. Gore navedena odredba, odnosno tačka a) člana 41 Zakona, precizno određuje ovlašćenja Ministarstva Zdravstva, radi zabrane putovanja “*u mesto u kojem je došlo do širenja epidemije*”, ograničavajući tako ovlašćenje da se umeša samo u to mesto u kojem je došlo do širenja epidemije a ne i na celoj teritoriji Republike Kosovo.
248. Da li je ovo bilo dobro zakonsko rešenje u vreme donošenja zakona i da li je dobro zasnovano u pogledu politike javnog zdravlja - to nije u nadležnosti Suda da se utvrdi. Skupština ima ustavnu diskreciju o pitanjima koja odluči da reguliše i kako odlučuje da reguliše određena pitanja - uključujući ona koja se odnose na javno zdravlje i sprečavanje unošenja i širenja epidemija ili pandemija i njihovom suzbijanju. U ovom trenutku, takođe je važno napomenuti da Sud ne ocenjuje ustavnost nijedne zakonske odredbe, jer se u slučaju koji se nalazi ispred Suda ne govori o proceni ustavnosti navedenih spornih zakonskih odredbi. Sud jednostavno ocenjuje ustavnost osporene odluke Vlade za koju se navodi da je donesena na osnovu ove zakonske odredbe i druge na koje se poziva pravna osnova osporene odluke.
249. Kao što je gore napomenuto, ograničenja osnovnih prava i sloboda, osim onih određenih zakonom, se mogu uraditi samo u svrhe za koju su uspostavljena. Nadalje, i na osnovu sudske prakse ESLjP-a, zakon kojim se utvrđuje ovlašćenje za mešaje u neko pravo, treba da ima bezbednosne mere protiv mešanja javnog organa, i u tom smislu i Vlade, izvan svrhe za koju je utvrđena ta mogućnost intervencije. Takođe, diskreciono pravo ove intervencije trebalo bi da bude dovoljno jasno, kao i način na koji se ta diskrecija vrši. To se takođe potvrđuje i u sudskej praksi ESLjP-a, koja govori o obimu i iznosu „*pravnog diskrecionog prava*“ koji se može dati Vladi prilikom primene nekog zakona. S tim u vezi, Sud se ne može složiti sa tvrdnjama Vlade da je „*diskreciono odlučivanje vlade radi delovanja na najvišem mogućem nivou*“ zato što za pitanja koja se tiču osnovnih prava i sloboda „*zakonska diskrecija*“ data kroz zakon u korist Vlade mora sa dovoljno jasnoće govoriti o oblasti svake takve diskrecije i načina na koji se ista vrši. Skupština, Zakonom o sprečavanju i suzbijanju zaraznih bolesti, niti daje široku pravnu diskreciju Vladi niti jasno pokazuje polje diskrecije i njeno sprovođenje. U takvim okolnostima, dopuštanje diskrecije koja je zatražena od strane Vlade bi bila protivna načelu vladavine zakona kao jednom od osnovnih načela demokratskog društva zagarantovanog Ustavom i EKLjP-om.

250. Samim tim, i na osnovu gore navedenog razmatranja, Sud smatra da je Vlada delovala van ovlašćenja datih u tački a) člana 41. Zakona o Sprečavanju i suzbijanju zaraznih bolesti, kada je zabranila kretanje svim građanima Republike Kosova na celoj teritoriji republike.
251. Isto obrazloženje važi i za tačku b) člana 41 navedenog Zakona jer preko osporene Odluke nije izvršena zabrana kretanja samo „*na zaraženim ili neposredno ugroženim područjima*“ – nego je zabrana kretanja u određenim satima izvršena na nivou cele države Republike Kosovo i za sve državljane i lica koja žive ili se nalaze u Republici Kosovo. Sud primećuje da je cilj gore navedene tačke b) da zabrani kretanje u „*zaraženim područjima*“ i „*neposredno ugroženim*“ područjima, i pozivajući se specifično na regionalni kontekst, ne uključuje mogućnost zabrane kretanja na celokupnoj teritoriji Republike Kosova i za sve građane republike.
252. Naime, cilj tačke b) ne može da se shvati da daje ovlašćenje Ministarstvu Zdravstva odnosno Vladu da zabrani kretanje na celoj teritoriji Republike Kosovo. Stoga, u ovoj tački, Sud ne može da se složi sa navodom Vlade iz rečenice da „*zabrana kretanja u zaraženim ili neposredno ugroženim područjima*“ podrazumeva celu teritoriju Republike Kosovo. Da je Skupština htela da odluči da da takvo ovlašćenje u zakonu za Ministarstvo Zdravstva, odnosno za Vladu – ona bi to mogla da učini.
253. Sledstveno, Sud smatra da je Vlada postupila preko ovlašćenja datog u tački b) člana 41. Zakona o Sprečavanju i suzbijanju zaraznih bolesti, kad je zabranila kretanje svih građana Republike Kosova na celokupnoj svojoj teritoriji.

1.4.2. Član 44. Zakona o sprečavanju i suzbijanju zaraznih bolesti

254. Sud dalje primećuje da član 44. Zakona o Suzbijanju i sprečavanju zaraznih bolesti nema naslova i sadrži svega jedan stav sa šest tačaka [a), b), c), d) e) i f)].
255. U prvom i jedinom stavu ovog člana se naglašava da za sprovođenje kontrole vezane za sprečavanje i suzbijanje zaraznih bolesti, Sanitarna inspekcija Kosova, *inter alia*, vrši i obaveze tačno nabrajane u tačkama a), b), c), d) e) i f) navedenog Zakona. Dakle, ovaj član jasno govori o dodatnim obavezama koje može da izvrši Sanitarna inspekcija Kosova, osim onih predviđanih članovima 41. – 43. Zakona o Sprečavanju i suzbijanju zaraznih bolesti, a koje se sastoje u preduzimanju sledećih mera:

- „a) *Obolelim licima od pojedinih zaraznih bolesti i izlučiteljima bakterija ovih bolesti (kliconošama) zabranjuju rad na pojedinim poslovima i zadacima gde mogu ugroziti zdravlje drugih osoba;*
- b) *Zabranjuju kretanje/promet lica za koja se ustanovi ili sumnja da boluju od pojedinih zaraznih oboljenja;*
- c) *Zabranjuju okupljanje lica u školama, bioskopima, javnim lokalima i drugim javnim mestima sve dok ne bude prošla opasnost od epidemije;*
- d) *Naredjuju sprovođenje dezinfekcije, dezinsekcije i deratizacije u cilju sprečavanja ili suzbijanja zaraznih bolesti;*

- e) *Naređuju izolaciju obolelih osoba od pojedinih zaraznih bolesti i njohovo lečenje,*
f) *Naređuju preduzimanje drugih predviđenih opštih ili posebnih tehničko -sanitarnih i higijenskih mera.“*
256. U okolnostima konkretnog slučaja, Sud primećuje da tačke d), e) i f) nisu primenjive zato što preko osporene Odluke nije naređeno preduzimanje ovih mera od strane Sanitarne Inspekcije Kosova. U osporenoj Odluci se ne govori o dezinfekciji, dezinsekciji i deratizaciji sa ciljem sprečavanja i suzbijanja zaraznih bolesti a niti se govori o izolaciji obolelih lica od nekih zaraznih bolesti. Takođe se u osporenoj Odluci ne govori o preduzimanju tehničko – sanitarnih i higijenskih mera.
257. U međuvremenu, u okolnostima konkretnog slučaja, Sud smatra da primenjive mogu da budu tačke a), b) i c) člana 44. gore navedenog Zakona, u smislu zakonske osnove i ovlašćenja koje ovaj zakon daje Sanitarnoj inspekciji Kosova, kao jednom od organa koji je pozvan da sprovodi mere za sprečavanje i suzbijanje zaraznih bolesti zajedno sa Ministarstvom Zdravstva i NIJZ-a.
258. Tačka a) određuje da Sanitarna inspekcija Kosova može da zabrani delatnost, u radu i u određenim obavezama, bolesnim licima od pojedinih zaraznih oboljenja – u slučaju da ta lica mogu da ugroze zdravlje drugih lica. Sud primećuje da ova tačka govori i daje ovlašćenja za zabranu za posebna lica koja se mogu identifikovati i ne govori o preduzimanju opšte mere zabrane za sve građane Republike Kosovo. Ova mera takođe govori o zabrani vršenja rada i određenih obaveza za određena lica ali ne o zabrani kretanja ili prometa svih građana Republike Kosovo. Stoga, Sud zaključuje da tačka a) nije zakonska odredba koja daje Vladi ovlašćenje da vrši opšta ograničenja izvršena osporenom Odlukom i da se Vlada nije pridržala samo sprovođenja navedene odredbe nego je otišla preko nje.
259. Tačka b) određuje da Sanitarna inspekcija Kosova može da zabrani kretanje i promet lica za koja se ustanovi ili sumnja da boluju od pojedinih zaraznih oboljenja. Sud primećuje da i ova tačka govori i daje ovlašćenja za zabranu prometa za posebna lica koja se mogu identifikovati, koji su već utvrđeni da su oboleli od nekog zaraznog oboljenja ili se sumnja da su bolesni. Stoga, Sud zaključuje da tačka b) nije zakonska odredba koja daje Vladi ovlašćenje da izvrši opšta ograničenja izvršena osporenom Odlukom i da se Vlada nije pridržala samo sprovođenja navedene odredbe nego je otišla preko nje. Kategorizacija svih građana Republike Kosovo kao „*sumnjivi*“ da su oboleli, nije mogao da bude cilj norme koja, na nikakav način ne ograničava diskreciju javnog organa, odnosno Sanitarne inspekcije Kosova, i način sprovođenje ove diskrecije. Sledstveno tome, smisao i cilj norme se nadovezuje sa licima koji se mogu identifikovati a ne za sve građane Republike.
260. Tačka c) određuje da Sanitarna inspekcija Kosova može da zabrani okupljanje lica po školama, bioskopima, javnim lokalima i drugim javnim mestima sve dok ne bude prošla opasnost od epidemije. Sud primećuje da dok ova tačka Zakona govori specifično o ograničenjima okupljanja u (1) „školama“; (2) „bioskopima“; (3) „javnim lokalima“ i (4) „ostalim javnim mestima“; Osporena odluka govori uopšte o svim okupljanjima „*u svim sredinama – privatnim i*

javnim, otvorenim i zatvorenim“. Čak, osim javnih sredina, osporena Odluka govori i o privatnim sredinama, bila ona otvorena ili zatvorena. Ovo čitanje ove odredbe jasno dovodi do zaključka da ni tačka c) nije zakonska odredba koja daje Vladi ovlašćenje da vrši opšta ograničenja koja su izvršena osporenom Odlukom i da se Vlada nije pridržala samo sprovođenja navedene odredbe nego je otišla preko nje.

261. Kao zaključak i nakon analiziranja svake posebne tačke i zakonske odredbe članova 41. i 44. Zakona o Sprečavanju i suzbijanju zaraznih bolesti – smatranih kao zakonska osnova za preuzimanje ograničenja sloboda i prava izvršeno osporenom Odlukom, Sud smatra da ove dve zakonske odredbe ne daju Vladi ovlašćenje da bi zabranila na nivou cele Republike Kosovo promet „građana i privatnih vozila od 24. marta 2020. god. tokom 10:00 – 16:00 časova i od 20:00 – 06:00 časova, osim za lekarske potrebe, proizvodnju, nabavku i prodaju esencijalne robe (hrane i lekova za ljude i životinje/živinu), i za usluge i aktivnosti koji se nadovezaju sa upravljanjem pandemije (menadžment i osobljje esencijalne vladine i opštinske uprave iz ovih grana: zdravstvo, bezbednost i državna uprava“; ni ovlašćenje da bi zabranila na nivou cele Republike Kosovo „kretanja po ulicama“ nalogom da se iste grane „obavljaju sa ne više od dva lica zajedno i uvek držeći razdaljinu od dva metara sa ostalima“.
262. U međuvremenu, i najvažnije što se tiče ovlašćenja Vlade da zabrani „okupljanja u svim sredinama – privatnim i javnim, otvorenim i zatvorenim – osim kada je neophodno da se obavljaju radni zadaci u sprečavanju i suzbijanju pandemije, kao i gde je dozvoljena razdaljina od dva metara od ostalih“ i činjenice da „u slučaju smrti, u pogrebu mogu da učestvuju samo članovi uže porodice preminulog i lica koja vrše pogrebne usluge“, Sud smatra da ova ograničenja Vlade zahtevaju dodatnu analizu u svetu člana 36. Ustava, kao i što se sa pravom napominje od Ombudsmana.
263. U ovom kontekstu, Sud naglašava da i preko činjenice da ni Predsednik, ni Vlada, a ni neka od zainteresovanih stranaka osim Ombudsmana (vidi paragafe 130-132 ove Presude) nisu uopšte spomenuli činjenicu da se osporena Odluka „umešala“ i u pravo privatnosti garantovano članom 36. Ustava, Sud primećuje da se takvo umešanje dogodilo i što se tiče ovog prava. Ombudsman je sa pravom pokrenuo ovaj argument.
264. U ovom kontekstu, i po stavu 1., člana 36. Ustava svako ima pravo na poštovanje svog privatnog i porodičnog života. Stavovi 2., 3. i 4. člana 36. Ustava nisu relevantni za okolnosti konkretnog slučaja stoga se ni Sud neće upustiti u njihovo komentarisanje. Dalje, po stavu 1., člana 8. EKLJP-a, svako ima pravo, *inter alia*, na poštovanje svog privatnog i porodičnog života. U međuvremenu, po stavu 2., člana 8. EKLJP-a, Javna vlast – uključujući Vladu, samo onoliko koliko je zakonom ovlašćena, - može da se meša u ostvarivanje ovog prava samo do stepena predviđenog zakonom i kada je takva stvar, između ostalog, neophodna u demokratskom društvu, u interesu javne bezbednosti za zaštitu javnog poretku, zaštite zdravlja i morala ili zaštite prava i sloboda drugih.

265. A što podrazumeva „*privatnost*“, sudska praksa ESLJP-a je opisala u nizu njegovih slučajeva gde je, u biti, naglašeno da je koncept privatnog života široki koncept kome ne može da se daje iscrpna definicija. (Vidi slučaj ESLJP-a, *S i Marper protiv Ujedinjenog Kraljevstva*, zahtevi br. 30562/04 i 30566/04, Presuda od 04. decembra 2008. godine: vidi takođe Uputstvo za član 8. EKLJP-a, II. Privatni život, A. Sfera privatnog života). U konceptu privatnog života i porodičnog života ulazi i pravo da bi se sahranili članovi porodice. (Vidi, jedan od slučaja ESLJP koji utvrđuje da pravo za učešće na sahrani nekog člana porodice spada u garancije koje pruža član 8. EKLJP-a, *Lozovyye protiv Rusije*, zahtev br. 4587/09, Presuda od 24. aprila 2018. godine, stavovi 31. – 35. i preporuke koje su tu citirane).
266. Mešanje, odnosno ograničenje ovog navedenog prava je izvršeno od Vlade u tački 4 osporene Odluke gde se specifično kaže da se zabranjuju okupljanja u svim „*privatnim*“ sredinama bile one „*otvorene ili zatvorene*“, osim kada je neophodno da se obavljaju radni zadaci „*u sprečavanju i suzbijanju pandemije*“, kao i gde je dozvoljena razdaljina od dva metara od ostalih. Iz ovog ograničenja i načina kako je napisano navedeno ograničenje od Vlade u osporenoj Odluci, proizilazi da se građanima Republike Kosovo, preko osporene Odluke, zabranjuje da se okupljaju i u privatnim sredinama unutar njihovih porodica. Literarno čitanje ovog ograničenja podrazumeva da je Vlada, preko osporene Odluke zabranila sva okupljanja u privatnim sredinama, odnosno i u porodicama i u privatnim kućama i stanovima građana Republike Kosovo, osim ako su ta okupljanja u privatnim sredinama neophodna da se obavljaju radni zadaci u sprečavanju i suzbijanju pandemije. Ostaje nejasno koja okupljanja u privatnim sredinama mogu da se smatraju kao neophodna da bi se obavljali radni zadaci u sprečavanju i suzbijanju pandemije. Osporena Odluka ne osvetjava takve instance i što se tačno razumeva zabranom okupljanja u privatnim sredinama, otvorenim ili zatvorenim. Ova formulacija stavlјena u osporenoj Odluci zvuči da se ograničavaju sva zatvorena okupljanja u privatnim porodičnim sredinama i Ombudsman sa potpunim pravom stavlja znak pitanja na praćenje sprovođenja ove mere. Nakon analiziranja celine Zakona o Sprečavanju i suzbijanju zaraznih bolesti, Sud nije postigao da nađe nijednu zakonsku odredbu preko koje se dozvoljava Vladi da proverava sprovođenje ovog Zakona za okupljanja obavljenih u privatnim zatvorenim sredinama – a što jednom rečju podrazumeva, najmanje, porodična ili ostala slična okupljanja.
267. Takvo ograničenje nije predviđano zakonima Skupštine koje je Vlada citirala u osporenoj Odluci kao osnovu da bi izdao istu. Nigde se u tim zakonskim odredbama ne spominju ograničenja koja mogu da se izvrše u „*privatnim sredinama*“. Ovo pokazuje da iako su ostala ograničenja predviđena članom 41. Zakona, Sud trebao da analizira svaku odredbu i da tačno argumentuje zašto one ne daju specifično ovlašćenje Vladi da bi ograničila prava zagarantovana članovima 35. i 43. Ustava, za pitanje ograničenja prava privatnosti i poštovanja privatnog i porodičnog života garantovano članom 36. Ustava – nedostatak takvog specifičnog ovlašćenja koji je *prima facie* primetljiv i za ograničenje izvršeno od Vlade proizilazi da je isto proizvoljno i neosnovano na zakon. Sud primećuje da Zakon o Sprečavanju i suzbijanju zaraznih bolesti u njegovoj celini, u nijednoj odredbi, a ni u ovoj koja se analizira, ne spominju moguća ograničenja za „*privatne sredine*“. A zaštita od proizvoljnosti i

proizvoljnog mešanja u uživanje ovog prava je naglašeno nekoliko puta od strane ESLJP-a kao „suštinski cilj“ garancija pruženih članom 8. EKLJP-a. Prvenstvena obaveza država je da se uzdrže od mešanja u ovo pravo – što podrazumeva negativnu obavezu. (Vidi, između ostalog, ovo opšte načelo odraženo u slučajevima ESLJP-a: *Libert protiv Francuske*, zahtev br. 588/13, Presuda od 22. februara 2018. godine, stavovi 40 – 42; vidi takođe Uputstvo ESLJP-a za član 8. ESLJP-a).

268. U ovom aspektu, Sud podseća na dva slučaja ESLJP-a u kojima se razjašnjavaju okolnosti kada javni organi na proizvoljan način ograničavaju prava i slobode, pozivajući se na zakonske odredbe koje se jasno ne poklapaju sa preduzetim merama ograničenja.
269. U slučaju *C. G. i ostali protiv Bugarske*, ESLJP je našao povредu člana 8. EKLJP-a zato što je smatrao da umešanje koje mu je učinjeno u uživanju ovog prava nije bilo „definisano zakonom“ i kao posledica podnositelac u tom slučaju nije uživao ni minimum zaštite od proizvoljnosti obavljenog od javnih organa. (Vidi *C. G. i ostali protiv Bugarske*, zahtev br. 1365/07, Presuda od 24. aprila 2018. godine, stavovi 49 – 50). U ovom slučaju, ESLJP se zaustavio u ovom ocenjivanju jer mešanje nije bilo zasnovano na zakon i sledstveno tome nije bilo potrebno da se nastavi sa drugim pitanjima ocenjivanja mešanja.
270. U drugim sličnim situacijama i za druge članove osim člana 8. EKLJP, kao što je slučaj *Hakobyan i ostali protiv Armenije*, ESLJP je ponovio činjenicu da: „*Prvi korak u razmatranju Suda je da se odredi da li je ova mera koja je izrečena protiv podnosioca zahteva bila „propisana zakonom“, u smislu člana 11. ovaj izraz zahteva, pre svega, da navedeno mešanje ima osnovu na mesni zakon*“. U primeni ovog načela, ESLJP je analizirao domaće zakonodavstvo nad kojim je izvršeno ograničenje i došao do zaključka da: „*[...] navedena mera je uvedena zasnovajući se na jednu zakonsku odredbu koja nije imala nikakvu vezu sa ciljanom namerom te mere. Sud ne može da se ne slaže sa podnosiocem zahteva da umešanje u njihovo pravo na mirno okupljanje nad takvim zakonskim osnovama može okarakterisati samo kao proizvoljno i nezakonito*“. (Vidi *Hakobyan i ostali protiv Armenije*, zahtev br. 34320/04, Presuda od 10. aprila 2012. god., stavovi 106. – 109. – i preporuke koje su tu citirane; takođe vidi slučaj *Huseynli i ostali protiv Azerbejdžana*, zahtevi br. 67360/11, 67964/11 i 69379/11, Presuda od 11. februara 2016. godine, stavovi 98. – 101. – i preporuke citirane tu).
271. Sudska praksa ESLJP-a u svetu utvrđene činjenice oko potpunog nedostatka zakonskog ovlašćenja Vlade da bi ograničila okupljanja u privatnim sredinama, vodi Sud do zaključka da ograničenje prava predviđanog članom 36. Ustava ne može da se okarakteriše drugačije nego „*proizvoljnom i nezakonitom*“, a sledstveno tome i protivustavnom.
272. Sledstveno, Sud zaključuje da se Vlada nije ograničila samo u primeni Zakona o Sprečavanju i suzbijanju zaraznih bolesti, nego je otišla i preko specifičnih ovlašćenja datih u tom Zakonu Skupštine. Stoga i ograničenja ne mogu da se smatraju da su „*definisana zakonom*“, kao što se zahteva u članu 55. Ustava.

273. Kao zaključak, Sud zaključuje da sva ograničavanja gore navedenih prava i sloboda izvršena od Vlade učinjene su preko jedne Odluke koja je prekoračila ovlašćenja određena članovima 41. i 44. Zakona o Sprečavanju i suzbijanju zaraznih bolesti.

1. 5. *Zakon o Zdravstvu – kao zakonska osnova za osporenu Odluku Vlade: član 12. (1. 11.) [Mere i aktivnosti] i član 89. [Odgovornosti Ministarstva]*

274. U ovom pravcu, Sud ponovno naglašava da je za konkretne relevantne okolnosti slučaja „Prvo pitanje“ testa člana 55. Ustava, odnosno „*Da li je ograničenje neke slobode ili osnovnog prava garantovanog Ustavom „definisano zakonom?“*“ Stoga, u nastavku će Sud odgovoriti na ovo pitanje. Kao što se gore navelo, ako će odgovor biti negativan, onda neće biti potreban odgovor na drugo, treće i četvrtu pitanje testa člana 55. Ustava.
275. Sud podseća da je Zakon o Zdravstvu zakon koji je stupio na snagu 2013. godine. Cilj ovog Zakona, po njegovom članu 1., je „*obezbeđenje [...] zakonske osnove za očuvanje i unapređenje zdravlja građana Republike Kosova, putem promovisanja zdravlja i preventivnih aktivnosti, usmerenih na pružanje sveobuhvatnih i kvalitetnih usluga zdravstvene zaštite*“.
276. Član 12. [Mere i aktivnosti], stav (1. 11.) Zakona je deo Poglavlja IV „*Sprovodenje zdravstvene zaštite*“; dok je član 89. [Odgovornosti Ministarstva] deo Poglavlja XIX „*Zdravstvena zaštita tokom vanrednog stanja*“.
277. Sud primećuje da su samo članovi 12. (1. 11.) i 89. citirani kao zakonska osnova i kao takvi će se u detalje analizirati u nastavku.

1.5.1. *Član 12. [Mere i aktivnosti], stav (1. 11.) Zakona o Zdravstvu*

278. Sud primećuje da stav 1. 11. člana 12. ovog Zakona govori o merama i postupcima koji mogu da se preduzmu kojom prilikom se specifično kaže da: „*Zdravstvena zaštita se sprovodi kroz sledeće mere i aktivnosti: [...] 1. 11. preduzimanje mera za eliminisanje zdravstvenih posledica izazvanih elementarnim nesrećama i drugim vanrednim situacijama; [...]*“.
279. Ova zakonska odredba prosto objašnjava da se zdravstvena zaštita sprovodi preduzimajući određene mere i postupke a među njima i preduzimanje mera koja se smatraju da su neophodne za sprečavanje i eliminisanje posledica prouzrokovanih od vanredne situacije. Nema ništa sporno u ovom članu i tačna je činjenica da se Zdravstvena zaštita sprovodi preko mera preduzetih za sprečavanja i eliminisanje zdravstvenih posledica prouzrokovanih nekim vanrednim stanjem.
280. Međutim, nejasno je da kako ovaj specifičan član, u sebi, daje zakonsko pravo i ovlašćenje Vladi da izvrši ograničenje sloboda i osnovnih prava po osporenoj Odluci. U tumačenju Suda, i u svetu onoga da ograničenje prava treba da se vrši samo zakonom Skupštine, ništa u ovoj zakonskoj odredbi ne vodi do zaključka da su ograničenja izvršena preko osporene Odluke u primeni ove

zakonske norme i da ista ne idu preko zakonskih ovlašćenja pročitanih u celosti po Zakonu o Zdravstvu. U svakom slučaju, Sud će pročitati ovu odredu i u svetu druge odredbe ovog Zakona, odnosno člana 89.

1. 5. 2. Član 89. [Odgovornosti Ministarstva] Zakona o Zdravstvu

281. Dalje, Sud primećuje da član 89. Zakona o Zdravstvu govori o odgovornostima Ministarstva o Zdravstvu i da ima svega 4 stava.
282. U stavu 1. se određuje da u toku vanrednog stanja, obezbeđivanje zdravstvene zaštite sprovodi se od strane Ministarstva u skladu sa ovim Zakonom i ostalim zakonima na snazi. Ovaj stav prosto navodi da će tokom vanrednog stanja, Ministarstvo Zdravstva obezbediti da će sprovođenje zdravstvene zaštite biti u skladu sa važećim zakonom i zakonodavstvom. Ovde se ne predviđa neko specifično ovlašćenje za Vladu – u pogledu opravdanja izvršenih ograničenja osporenom Odlukom pozivajući se na ovaj stav.
283. U stavu 2. se naglašava da aktivnosti zdravstvene zaštite u slučaju vanrednog stanja obuhvaćaju: sprovođenje zakonskih odredbi koje su na snazi; adaptiranje sistema zdravstvene zaštite u skladu sa urgentnim planom; sprovođenje izmena u sistemu uputstava i rukovođenja; obezbeđivanje urgentnih usluga zdravstvene zaštite za građane; delovanje privremenih zdravstvenih institucija; aktivizacija dopunskih kapaciteta i rezervi. Ni ovde se ne predviđa neko specifično ovlašćenje za Vladu – u pogledu opravdanja izvršenih ograničenja osporenom Odlukom pozivajući se na ovaj stav.
284. U stavu 3. se naglašava da u toku “*vanrednog stanja, prava građana određena zakonima, garantovana su do mere koja ne ugrožava efikasnost mera koje se preduzimaju za prevazilaženje vanrednog stanja*”. Ovaj stav odražava činjenicu da zbog javnog zdravstva u slučajevima vanrednih stanja, prava građana koja su propisana zakonima [uključujući i prava koja su smatrana povređena u konkretnom slučaju] nastaviće da se garantuju samo do te mere kada njihova garancija “*ne ugrožava efikasnost mera koje se preduzimaju za prevazilaženje*” vanrednog stanja. Ni ovde se ne predviđa neko specifično ovlašćenje za Vladu – u pogledu opravdanja izvršenih ograničenja osporenom Odlukom pozivajući se na ovaj stav.
285. U stavu 4. se naglašava da bez obzira na ograničenja koja su predviđana članom 89., dostojanstvo građana se mora poštovati u potpunosti i dosledno. Ni ovde se ne predviđa neko specifično ovlašćenje za Vladu. Sud naglašava da se dostojanstvo čoveka, navedeno u ovoj tački Zakona o Zdravstvu, garantuje članom 23. Ustava i sadrži osnovu za sva prava i osnovne slobode. Kao takav, sadrži jedno neizbežno pravo u svakoj okolnosti. Stoga, ova odredba prosto odražava ustavne garancije koje su već predviđane članom 23. Ustava koji nadvladava u svakom slučaju.
286. Kao zaključak i nakon analiziranja svake tačke iz svake posebne zakonske odredbe člana 12. (1. 11.) i člana 89. Zakona o Zdravstvu – smatranih kao zakonska osnova za preduzimanje ograničavanja sloboda i prava izvršena osporenom Odlukom, Sud zaključuje da ove dve zakonske odredbe ne daju Vladu ovlašćenje da bi zabranila na nivou cele Republike Kosovo promet

„građana i privatnih vozila od 24. marta 2020. god. tokom 10:00 – 16:00 časova i od 20:00 – 06:00 časova, osim za lekarske potrebe, proizvodnju, nabavku i prodaju esencijalne robe (hrane i lekova za ljude i životinje/živinu), i za usluge i aktivnosti koji se nadovezaju sa upravljanjem pandemije (menadžment i osoblje esencijalne vladine i opštinske uprave iz ovih grana: zdravstvo, bezbednost i državna uprava“; ni ovlašćenje da bi zabranila na nivou cele Republike Kosovo „kretanja po ulicama“ nalogom da se iste grane „obavljaju sa ne više od dva lica zajedno i uvek držeći razdaljinu od dva metara sa ostalima“; a ni ovlašćenje da zabrani „okupljanja u svim sredinama – privatnim i javnim, otvorenim i zatvorenim – osim kada je neophodno da se obavljaju radni zadaci u sprečavanju i suzbijanju pandemije, kao i gde je dozvoljena razdaljina od dva metara od ostalih. U slučaju smrti, u pogrebu mogu da učestvuju samo članovi uže porodice preminulog i lica koja vrše pogrebne usluge“.

287. Sledstveno, Sud zaključuje da se Vlada nije ograničila sam u sprovođenju Zakona o Zdravstvu; međutim, ona je išla preko specifičnih ovlašćenja datih u tom Zakonu Skupštine. Stoga i ograničenja ne mogu da se smatraju da su „definisana zakonom“, kao što se zahteva članom 55. Ustava.
288. Kao zaključak, Sud smatra da su sva ograničenja gore navedenih prava i sloboda izvršenih od Vlade, izvršena preko Odluke koja je prekoračila ovlašćenja definisanih članovima 12. (1. 11.) i 89. Zakona o Zdravstvu.

1.6. *Zaključak u vezi sa pravnim osnovom na kom je zasnovana osporena odluka*

289. Nakon analiziranja svakog pravnog osnova na koje se pozvala Vlada kao ovlašćenje za donošenje osporene odluke, Sud utvrđuje da isti, a posebno članovi 41. i 44. Zakona o sprečavanju i suzbijanju zaraznih bolesti i članove 12 (1.11) i 89 Zakona o zdravstvu – ne daju Vladi nadležnost da ograniči slobodu kretanja, okupljanja i pravo na privatnost/porodični život na nivou celokupne teritorije Republike Kosovo i za sve građane Republike Kosovo uopšteno. Sledstveno, ograničenja sprovedena putem osporene odluke ne mogu se smatrati da su izvršena zakonom Skupštine, niti u skladu sa zakonom ili u sprovodenju zakona.
290. Tačnije, u vezi sa ograničenjima sloboda zagarantovanih članovima 35 i 43 Ustava, Sud konstatiše da iako postoje zakonske odredbe Skupštine koje regulišu zabranu kretanja i okupljanja na mesta gde je proširena epidemija, i na zaražene ili direktno ugrožene regije – Vlada je prekoračila svoja zakonska ovlašćenja pošto se nije fokusirala samo na njihovu primenu nego već je ih prekoračila prilikom ograničavanja ovih sloboda na nivou cele teritorije Republike Kosovo i za sve građane Republike Kosovo.
291. Dok, što se tiče ograničenjima prava zagarantovanih članom 36 Ustava, Sud konstatiše da je Vlada proizvoljno ograničila ovo pravo i bez ikakvog pravnog osnova propisanog zakonom Skupštine. To je zbog toga što članovi navedeni kao pravni osnov ne regulišu niti igde navedu ograničenja u “privatnim, otvorenim ili zatvorenim sredinama”.

292. Prema tumačenju ovog Suda, Vlada i, prema tome, nijedno drugo javno državno telo, ne mogu predi ograničenja i propise koja su propisana zakonom Skupštine, koji ograničava garantovane slobode kretanja i okupljanja, kao i pravo na privatnost po gorenavedenim članovima – a još manje da sama izvrši neko ograničenje bez zakonskog ovlašćenja datog putem zakona Skupštine.
293. Vlada, a i drugi organi ili vlasti za sprovođenje zakona, mogu preduzeti, primeniti ili sprovesti mere ograničenja samo u onoj meri koja je određena zakonom Skupštine, i samo do te mere koja je dozvoljena zakonom Skupštine. Ovo tumačenje je u potpunoj saglasnosti sa sistemom kontrole i balansa u smislu podele vlasti, gde zakonodavna vlast za donošenje zakona u zemlji pripada samo Skupštini; dok izvršna vlast za sprovođenje zakona Skupštine pripada Vladi. Sudstvo u ovom trouglu vlasti ima svoju ulogu da kontroliše, između ostalog, i ustavnost zakona donetih od strane Skupštine, ali i ustavnost odluka Vlade putem kojih se primenjuju zakoni Skupštine.
294. Vlada, kao jedna od tri glavnih vlasti u pravnom sistemu Republike Kosovo, ne može prevazići zakonske dozvole i ovlašćenja – što se u okolnostima konkretnog slučaja i desilo, kao što je i gore objašnjeno. Vlada, kao jedna od tri glavnih vlasti u pravnom sistemu Republike Kosovo, ne može sama ograničavati prava bez osnova na zakon Skupštine – što se u okolnostima konkretnog slučaja i desilo, kao što je gore objašnjeno. To je zato što nijedan zakon niti zakonska odredba od onih navedenih kao pravni osnov za donošenje osporene Odluke ne daje Vladi za pravo da uopšteno ograničava, na celoj teritoriji Republike Kosovo, za sve građane, na neodređeni rok: (i) pravo kretanja i prometa; (ii) pravo na privatnost; i (iii) pravo okupljanja.
295. Vlada ima nadležnosti da doneše odluke koje se smatraju neophodnim za primenu zakona i potpuno je u njenim ustavnim ingerencijama da uradi to. Poseban naglasak u ovom aspektu treba staviti na frazu “primena zakona”. To podrazumeva da Vlada nikada ne može doneti odluke koje prekorače ono što se smatra potrebnim za primenu jednog zakona Skupštine.
296. Sud naglašava da je Skupština jedini organ u Republici Kosovo koji ima ustavnih nadležnosti da ograničava, u skladu sa članom 55 Ustava, osnovna prava i slobode. Čak i sama Skupština je ograničena Ustavom da ograničenje prava uradi u skladu sa članom 55 Ustava. U tom aspektu, čak ni Skupština nema potpuno slobodne ruke da ograničava prava i slobode jer član 55 predviđa jasne uslove koji upućuju kako i do koje mere se mogu ograničavati osnovna prava i slobode.
297. U ovom smislu, Sud utvrđuje da Odluka br. 01/15 Vlade, od 23. marta 2020. godine, nije doneta u saglasnosti sa članom 55 [Ograničenje Prava i Osnovnih Sloboda] Ustava u vezi sa članovima 35 [Sloboda Kretanja], 36 [Pravo na privatnost], 43 [Sloboda okupljanja]; čitana u kontekstu ekvivalentnih garancija pruženih članom 8 (Pravo na poštovanje privatnog i porodičnog života), članom 11 (Sloboda okupljanja i udruživanja) EKLJP-a i članom 2 (Sloboda kretanja) Protokola br. 4 EKLJP-a.

298. Sledstveno, osporena odluka Vlade će biti ukinuta ovom presudom dana određenog u izreci.

V. U vezi sa stupanjem na snagu ove presude

299. Kao što je gore navedeno i kao što se naglašava u izreci ove Presude, Sud je utvrdio da osporena odluka Vlade treba da se ukine jer ona nije u saglasnosti sa Ustavom i EKLJP-om, shodno obrazloženju ove Presude.
300. Što se tiče pravnog trenutka stupanja na snagu ove Presude i sledstveno pravnog trenutka od kada se ukida osporena Odluka Vlade, Sud podseća na relevantne ustavne i zakonske odredbe koje daju Sudu mogućnost da odredi specifičan datum za stupanje na snagu svojih odluka, odnosno i stupanje na snagu ove Presude.
301. U ovom smislu, Sud prvo podseća na stav 3 člana 116 [Pravni Efekat Odluka] Ustava, koji predviđa sledeće: "*Osim ako je drugačije određeno odluka Ustavnog suda o ukidanju zakona, drugog akta ili radnje stupa na snagu na dan objavljivanja odluke suda.*" Ovakvo ustavno uređenje omogućava Sudu da odredi drugačiji datum stupanja na snagu svoje odluke kojom se ukida jedan akt.
302. Dalje, Sud podseća na stav 5 člana 20 [Odluke] Zakona gde se specifično navodi da: "*Odluka stupa na snagu na dan objavljivanja u službenom listu, osim ako je Ustavni sud odlukom drugačije odredio*" i na stav (5) pravila 60 [Sadržaj odluka] Poslovnika o radu gde se specifično navodi da: "*Operativne odredbe će sadržavati način primene presude, [...] i datum stupanja na snagu odluke [...].*"
303. Polazeći iz ovog ovlašćenja koje gore navedene odredbe Ustava, Zakona i Poslovnika o radu daju Ustavnom sudu, Sud je odlučio da će Presuda o slučaju KO54/20 stupiti na snagu 13. aprila 2020. godine. Prema tome, osporena Odluka Vlade će biti ukinuta na taj datum.
304. Odlučivanje povodom dana stupanja na snagu ove presude, odnosno u vezi datuma ukidanja osporene Odluke, Sud je zasnovao na nastalim okolnostima proglašavanjem pandemije COVID-19 na svetskom nivou; relevantne preporuke zdravstvenih institucija na državnom i svetskom nivou; potencijalno štetne posledice po javno zdravlje kao rezultat trenutnog ukidanja ograničenja propisanih osporenom Odlukom; i u svetlu zaštite zdravlja i javnog interesa do primene ove Presude. U tom pogledu, Sud smatra da je u javnom interesu da se Vladi i Skupštini pruža potrebno vreme da adresiraju nalaze ove Presude i da usklade njihovo odlučivanje u smislu adresiranja potrebe za suočavanjem sa navedenom pandemijom, u ustavnom i zakonskom smislu.
305. Sud smatra da ako bi se osporena Odluka ukinula na dan objavljivanja ove Presude, postoji rizik za prouzrokovanje potencijalno štetnih posledica po javno zdravlje kao rezultat trenutnog ukidanja ograničenja. Trenutnim ukidanjem osporene Odluke država Republike Kosovo i njeni građani bi ostali bez ikakve mere koja bi adresirala aktuelno stanje u zemlji. Tako nešto bi

moglo da prouzrokuje nejasnoću o tome kakva pravila su primenjiva u ovom osetljivom vremenu za javno zdravlje.

306. Stoga, Sud konstatuje da do datuma ukidanja osporene Odluke, nadležne institucije Republike Kosovo, a pre svega Skupština, treba da preduzimaju akcije, u skladu sa Ustavom i ovom Presudom, za koje smatraju da su potrebne i adekvatne za nastavak sprečavanja i suzbijanja pandemije COVID-19 – koja samo po sebi predstavlja visok interes javnog zdravlja za sve državljane i lica koja žive u Republici Kosovo.

VI. Što se tiče zahteva za privremenu meru

307. Sud podseća da putem zahteva koji je podneo 24. marta 2020. godine, Predsednik je zahtevao uvođenje privremene mere putem koje bi se obustavilo sprovođenje osporene Odluke Vlade, do odlučivanja o meritumu slučaja od strane Suda.
308. Istog dana, Sud je pružio mogućnost Vladi, Skupštini (uključujući i poslanike) i Ombudsmanu da do 22:00 časova, 24. marta 2020.godine, dostave komentare u vezi sa zahtevom podnosioca za uvođenje privremene mere. Vlada se, u predviđenom roku, usprotivila ovome predlogu Predsednika sa navodom da nisu ispunjeni uslovi za uvođenje privremene mere i da Predsednik nije uspeo dokazivati da je ista u javnom interesu i neophodna da bi se izbegavala nepopravljiva šteta. Parlamentarna grupa Pokret VETEVENDOSJE! takođe je smatrala da ne bi trebalo uvesti privremenu meru. Poslanik Skupštine, g. Abelard Tahiri je podržao predlog podnosioca zahteva za uvođenje privremene mere. (vidi paragafe 42-72 ove Presude gde se odražavaju zahtev podnosioca za privremenu meru; i komentari koji su dostavljeni Sudu od strane Vlade i ostalih zainteresovanih strana u vezi sa zahtevom za privremenu meru).
309. Pošto je Sud, ovom Presudom, već odlučio o meritumu slučaja, u celosti, zahtev za privremenu meru ostaje bespredmetan.

VII. Zaključci

310. Kao preliminarno pitanje, Sud u presudi je objasnio da njegova uloga nije da oceni da li su adekvatne i potrebne mere preduzete od strane Vlade za sprečavanje i borbu protiv pandemije COVID-19. Štaviše, Sud naglašava da potrebu za preduzimanje mera i njihovu nužnost nije osporila nijedna strana u ovom slučaju. Definisanje politika javnog zdravlja ne spada u nadležnostima i ovlašćenjima Ustavnog suda. Za pitanja javnog zdravlja, i sam Ustavni sud se obraća i sluša relevantne zdravstvene i stručne institucije na svetskom i državnom nivou.
311. Ustavno pitanje koje sadrži ova Presuda je usklađenost osporene Odluke Vlade sa Ustavom, odnosno, da li je donošenjem ove Odluke, Vlada ograničavala osnovna prava i slobode garantovane Ustavom, u skladu sa zakonom ili prekoračila ovlašćenja predviđena zakonom. U ovom kontekstu, u vezi sa ocenom da li su postavljena ograničenja, na nivou cele Republike Kosovo, osporenom Odlukom Vlade propisana zakonom, Sud se fokusirao na ocenu

ovlašćenja propisanih članovima 41. i 44. Zakona br. 02/L-109 o sprečavanju i suzbijanju zaraznih bolesti i članovima 12. (1.11) i 89. Zakona br. 04/L-125 o zdravstvu.

312. U tom smislu, Sud je razmatrao: (i) zahtev podnosioca i navode iznetih u zahtevu; (ii) komentare dostavljenih od strane Vlade i drugih zainteresovanih strana; (iii) sudsku praksu ESLJP-a i opšta načela oko primene kriterijuma „*propisano zakonom*” što se tiče aspekta ograničenja osnovnih prava i sloboda; i (iv) sudsku praksu samog Ustavnog suda.
313. Na osnovu gore navedenih procena i razmatranja, Sud je jednoglasno odlučio da proglaši zahtev KO54/20 prihvatljivim za razmatranje merituma, pošto u okolnostima konkretnog slučaja ispunjeni su svi uslovi prihvatljivosti utvrđeni Ustavom, Zakonom o Ustavnom суду i Poslovnikom o radu.
314. Sud je, takođe, jednoglasno odlučio da Odluka [br. 01/15 od 23. marta 2020. godine] Vlade nije u skladu sa članom 55. [Ograničenje Prava i Osnovnih Sloboda] Ustava u vezi sa članovima 35. [Sloboda Kretanja], 36. [Pravo na Privatnost] i 43. [Sloboda Okupljanja] Ustava i u vezi sa članom 2. (Sloboda Kretanja) Protokola br. 4 EKLJP, članom 8. (Pravo na poštovanje privatnog i porodičnog života), i članom 11. (Sloboda okupljanja i udruživanja) EKLJP-a.
315. Sud je utvrdio da ograničenja koja sadrži osporena Odluka Vlade u odnosu na gore navedena ustavna osnovna prava i slobode, nisu „*propisana zakonom*”, stoga su u suprotnosti sa garancijama sadržanim u članovima 35., 36. i 43. Ustava u vezi sa odgovarajućim članovima EKLJP-a i članom 55. Ustava koji u svome prvom paragrafu jasno propisuje da osnovna prava i slobode garantovane Ustavom, mogu se ograničavati samo zakonom.
316. Sud je naglasio činjenicu da se osporena Odluka Vlade poziva na primenu dva gore navedena zakona koji ovlašćuju Ministarstvo zdravlja da preduzme mere propisane u tim zakonima u cilju sprečavanja i suzbijanja zaraznih bolesti. Međutim, Sud je konstatovao da gore navedeni zakoni, ne ovlašćuju Vladu da ograničava ustavna prava i slobode predviđena članovima 35., 36., i 43. Ustava na nivou cele Republike Kosovo i za sve građane Republike Kosovo bez izuzetka.
317. S tim u vezi, Sud je zaključio da postavljena ograničenja putem osporene Odluke (i) u vezi sa slobodom kretanja i okupljanja, predviđena članovima 35. i 43. Ustava, prekoračavaju ograničenja koja su dozvoljena gore navedenim zakonom usvojenim od strane Skupštine; i (ii) u vezi sa „*sastancima u svim privatnim i javnim, otvorenim ili zatvorenim sredinama*” što sadrže aspekte prava garantovanih članom 36. Ustava, ne zasnivaju se na nijedno ovlašćenje propisano gore navedenim zakonom ili nekim drugim zakonom Skupštine.
318. Sud je razjasnio da Vlada ne može da ograničava nijedno osnovno pravo i slobodu putem odluka, ako ograničenje tog prava nije predviđeno zakonom Skupštine. Vlada samo može sprovesti jedan zakon Skupštine koji ograničava neko osnovno pravo ili slobodu i to samo do specifične mere koju je ovlastila Skupština putem odgovarajućeg zakona.

319. U vezi sa navodima podnosioca zahteva o povredi člana 56. [Prava i Osnovne Slobode tokom Vanrednog Stanja] Ustava, Sud je utvrdio da ovaj član nije primenjiv u okolnostima konkretnog slučaja jer isti je primenjiv samo nakon proglašenja vanrednog stanja.
320. Svakako, u vezi sa neslaganjem strana u sporu, predsednika i Vlade, oko značenja ustavnih izraza „*ograničenje*“ i „*odstupanje*“ koji se pojavljuju u članovima 55. i 56. Ustava, Sud je razjasnio da se „*ograničenje*“ ljudskih prava i sloboda može izvršiti „*samo zakonom*“ Skupštine – ali to ne znači da se „*ograničenje*“ prava može izvršiti samo kroz i nakon proglašenja Vanrednog Stanja. Sud je takođe razjasnio da izraz „*ograničenje*“ upotrebljen u članu 55. Ustava podrazumeva činjenicu da Skupština ima pravo da ograničava osnovna prava i slobode, zakonom, ali samo ukoliko i samo do te mere koja je neophodna kako bi se u jednom otvorenom demokratskom društvu ispunio cilj radi kojeg je dozvoljeno ograničenje. Drugim rečima, „*ograničenje*“ podrazumeva lakši stepen mešanja i to se može izvršiti i bez proglašenja Vanrednog Stanja; dok „*odstupanje*“ podrazumeva teži stepen mešanja jer se ono nikako ne može izvršiti bez proglašenja Vanrednog Stanja.
321. Što se tiče zahteva za privremenom merom, Sud je utvrdio da, nakon jednoglasne odluke sudske komisije da odluče o meritumu slučaja u celosti i donešu ovu Presudu, isti je ostao bespredmetan.
322. Na osnovu članova 116.3 Ustava, 20.5 Zakona o Ustavnom суду и правилом 60 (5) Poslovnika o radu, Sud je odredio 13. aprila 2020. godine, kao datum stupanja na snagu ove presude, odnosno ukidanja osporene odluke Vlade.
323. Sud je odredio jedan drugi datum stupanja na snagu svoje presude, odnosno 13. aprila 2020. godine, isključivo i uzimajući u obzir (i) nastale okolnosti proglašenjem pandemije COVID-19 na svetskom nivou; (ii) odgovarajuće preporuke zdravstvenih institucija na državnom i svetskom nivou; (iii) potencijalne štetne posledice po javno zdravlje usled neposrednog ukidanja ograničenja određenih Odlukom Vlade; i (iv) zaštitu javnog zdravlja i interesa do sprovođenja ove presude od strane relevantnih institucija Republike Kosovo.
324. Tokom ovog vremenskog perioda i u smislu člana 55. Ustava vezano za „*ograničenje*“ osnovnih prava i sloboda, relevantne institucije Republike Kosovo, i u prvom redu, Skupština treba da preduzmu potrebne mere da bi osigurali da su potrebna ograničenja osnovnih prava i sloboda u cilju očuvanja javnog zdravlja, izvršena u saglasnosti sa Ustavom i ovom Presudom.
325. Na kraju, Sud takođe naglašava da Ministarstvo zdravlja, odnosno Vlada nastavlja da bude ovlašćena da donosi odluke u cilju sprečavanja i borbe protiv pandemije, onoliko koliko je ovlašćena Zakonom br. 02/L-109 o sprečavanju i suzbijanju zaraznih bolesti i Zakonom br. 04/L-125 o zdravstvu.

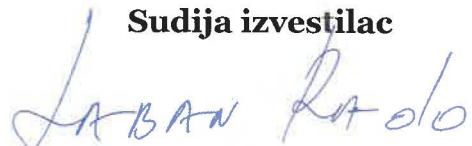
IZ TIH RAZLOGA

Ustavni sud, u skladu sa članovima 113.2 (1) i 116 Ustava, članovima 20 i 59 (2) Poslovnika o radu, dana 31. marta 2020. godine, jednoglasno

ODLUČUJE

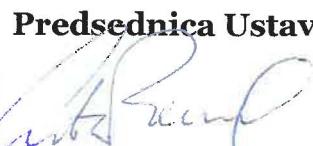
- I. DA PROGLASI zahtev prihvatljivim;
- II. DA PROGLASI da Odluka br. 01/15 Vlade Republike Kosovo, od 23. marta 2020. godine, nije u saglasnosti sa članom 55 [Ograničenje Prava i Osnovnih Sloboda] Ustava u vezi sa članovima 35 [Sloboda Kretanja], 36 [Pravo na privatnost], 43 [Sloboda Okupljanja] i članovima 8 (Pravo na poštovanje privatnog i porodičnog života), 11 (Sloboda okupljanja i udruživanja) EKLJP-a i članom 2 (Sloboda kretanja) Protokola br. 4 EKLJP-a;
- III. DA UTVRDI da član 56 [Prava i Osnovne Slobode tokom Vanrednog Stanja] Ustava nije primenljiv u okolnostima konkretnog slučaja jer se ne radi o „odstupanju“ od osnovnih prava i sloboda;
- IV. DA UTVRDI da, na osnovu člana 55 [Ograničenje prava i osnovnih sloboda] Ustava, ograničenje osnovih prava i sloboda se može izvršiti „samo zakonom“ Skupštine Republike Kosovo;
- V. DA PROGLASI, u skladu sa članom 116.3 Ustava, nevažećom Odluku navedenu u tački II ove izreke, od dana stupanja na snagu ove presude;
- VI. DA DOSTAVI ovu presudu stranama;
- VII. Ova Presuda, u skladu sa članom 116.3 Ustava, članom 20.5 Zakona i pravilom 60 (5) Poslovnika o radu, stupa na snagu dana 13. aprila 2020. godine; i
- VIII. DA OBJAVI ovu presudu u Službenom listu, u skladu sa članom 20.4 Zakona.

Sudija izvestilac


Radomir Laban

Predsednica Ustavnog suda




Arta Rama-Hajrizi