



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

Priština, 5. maja 2020. godine
Ref. br.:AGJ 1565/20

PRESUDA

u

slučaju br. KO61/20

Podnosilac

Uran Ismaili i 29 drugih poslanika Skupštine Republike Kosovo

Ocena ustavnosti odluke [br. 214/IV/2020] Ministarstva zdravstva od 12. aprila 2020. godine o proglašenju opštine Prizren „zonom karantina“; i odluka [br. 229/IV/2020], [br. 238/IV/2020], [br. 239/IV/2020] Ministarstva zdravstva od 14. aprila 2020. godine “o sprečavanju, suzbijanju i eliminisanju zarazne bolesti COVID-19 na teritoriji” Opština Prizren, Dragaš i Istok

USTAVNI SUD REPUBLIKE KOSOVO

u sastavu:

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

Podnosioci zahteva

1. Zahtev je podnelo trideset (30) poslanika Skupštine Republike Kosovo (u daljem tekstu: Skupština), odnosno: Uran Ismaili, Kujtim Gashi, Gazmend Bytyqi, Abelard Tahiri, Blerta Deliu-Kodra, Bajrush Xhemali, Eliza Hoxha, Bekim Haxhiu, Valdete Idrizi, Besa Ismaili, Sejdi Hoxha, Enver Hoxha, Ferat Shala, Ganimete Musliu, Memli Krasniqi, Elmi Reçica, Floretë Zejnullahu, Ariana Musliu Shoshi, Mërgim Lushtaku, Kadri Veseli, Evgjeni Thaçi-Dragusha, Fatmir Xhelili, Albert Kinolli, Bedri Hamza, Veton Berisha, Duda Balje, Hajredin Kuçi, Haxhi Shala, Endrit Shala i Albulena Balaj-Halimaj (u daljem tekstu: podnosioci zahteva).
2. Podnosiocice zahteva je u postupcima pred Ustavnim sudom Republike Kosovo (u daljem tekstu: Sud) zastupala poslanica Besa Ismaili.

Osporene odluke

3. Podnosioci zahteva osporavaju ustavnost četiri (4) odluka Ministarstva zdravstva na dužnosti (u daljem tekstu: Ministarstvo zdravstva), koje je doneo vršilac dužnosti ministra zdravstva, g. Arben Vitia (u daljem tekstu: ministar zdravstva), i to: (i) odluke [br. 214/IV/2020] Ministarstva zdravstva od 12. aprila 2020. godine o proglašavanju opštine Prizren „*zonom karantina*“; (ii) odluke [br. 229/IV/2020] Ministarstva zdravstva od 14. aprila 2020. godine „*o sprečavanju, suzbijanju i eliminisanju zarazne bolesti COVID-19 na teritoriji opštine Prizren*“; (iii) odluke [br. 238/IV/2020] Ministarstva zdravstva od 14. aprila 2020. godine „*o sprečavanju, suzbijanju i eliminisanju zarazne bolesti COVID-19 na teritoriji opštine Dragaš*“; i (iv) odluke [br. 239/IV/2020] Ministarstva zdravstva od 14. aprila 2020. godine „*o sprečavanju, suzbijanju i eliminisanju zarazne bolesti COVID-19 na teritoriji opštine Istok*“.
4. Sud će u daljem tekstu gore navedene odluke nazivati „osporene odluke“ kada govori o njima kao celini; a kada je reč o jednoj određenoj odluci, Sud će se pozivati na specifičan broj te odluke.

Predmetna stvar

5. Predmetna stvar zahteva je ocena ustavnosti četiri (4) osporene odluke za koje podnosioci zahteva tvrde da nisu u saglasnosti sa članovima 35. [Sloboda kretanja] i 55. [Ograničenje prava i osnovnih sloboda] Ustava Republike Kosovo (u daljem tekstu: Ustav) i članom 2. Protokola br. 4 Evropske konvencije o ljudskim pravima (u daljem tekstu: EKLJP).
6. Podnosioci zahteva takođe tvrde da su osporene odluke u suprotnosti sa presudom Ustavnog suda u slučaju KO54/20 (vidi, slučaj KO54/20, podnosilac zahteva: *Predsednik Republike Kosovo*, „*Ocena ustavnosti Odluke br. 01/15 Vlade Republike Kosovo*“, presuda od 31. marta 2020. godine, objavljena 6. aprila 2020. godine, u daljem tekstu referisana kao: „presuda KO54/20“).

7. Podnosioci zahteva takođe traže od Suda da „*odredi privremenu meru momentalnog obustavljanja primene osporenih odluka do završetka postupka ustavne kontrole i meritornog rešavanja slučaja*“.

Pravni osnov

8. Zahtev je zasnovan na podstavu (1) stava 2. člana 113. [Jurisdikcija i ovlašćene strane] i stavu 2. člana 116. [Pravni efekat odluka] Ustava; na članovima 27. (Privremene mere) 29. (Tačnost podneska) i 30. (Rok) Zakona o Ustavnom sudu Republike Kosovo br. 03/L-121 (u daljem tekstu: Zakon); kao i na pravilima 32. (Podnošenje podnesaka i odgovora), 33. (Registracija podnesaka i rokovi podnošenja) 56. (Zahtev za uvođenje privremenih mera) i 57. (Donošenje odluke o privremenim merama) Poslovnika o radu Ustavnog suda Republike Kosovo (u daljem tekstu: Poslovnik).

Postupak pred Sudom

9. Dana 17. aprila 2020. godine, u petak, u 15:50 sati, podnosioci zahteva su dostavili zahtev Sudu.
10. Istog dana, 17. aprila 2020. godine, predsednica Suda je imenovala sudiju Gresu Caka-Nimani za sudiju izvestioca i Veće za razmatranje, sastavljeno od sudija: Selvete Gërxhaliu-Krasniqi (predsedavajuća), Bajram Ljatifi i Remzije Istrefi-Peci.
11. Dana 18. aprila 2020. godine, u subotu, zastupnica podnosilaca zahteva je dostavila Sudu originalni zahtev i u elektronskoj formi na elektronsku adresu Suda, putem svoje elektronske adrese.
12. Istog dana, 18. aprila 2020. godine, elektronskom prepiskom na elektronsku adresu koju je odabrala zastupnica podnosilaca zahteva, Sud je obavestio zastupnicu podnosilaca zahteva o registraciji zahteva i informisao je da se zahtev KO61/20 ne može smatrati kompletnim zbog toga što ga nije potpisao poslanik Gazmend Bytyqi, čije ime i lični broj se nalazi na listi poslanika koji su podneli zahtev. Na osnovu ranije prakse, Sud je pozvao podnosioc zahteva da dostave Sudu potpis poslanika Gazmenda Bytyqija kako bi se potvrdila njegova saglasnost da bude jedan od poslanika koji zahtev KO61/20 podneli Sudu.
13. Istog dana, 18. aprila 2020. godine, zastupnica podnosilaca zahteva je elektronskom prepiskom, dostavila Sudu potpis dotičnog poslanika.
14. Dana 19. aprila 2020. godine, Sud je obavestio zastupnicu podnosilaca zahteva o prijemu potpisa i potvrdio joj da će od sada pa nadalje komunicirati direktno sa njom u svojstvu zastupnice trideset (30) poslanika koji su podneli zahtev KO61/20.
15. Tim dopisom, Sud je takođe tražio od podnosilaca zahteva da razjasne Sudu da li osim odluka navedenih u svom zahtevu, odnosno odluke [br. 214/IV/2020] Ministarstva zdravstva o proglašenju opštine Prizren “*zonom karantina*” od 12. aprila 2020. godine; i odluka [br. 229/IV/2020], [br. 238/IV/2020], [br. 239/IV/2020] Ministarstva zdravstva “*o sprečavanju, suzbijanju i eliminisanju*

zarazne bolesti COVID-19 na teritoriji” opština Prizren, Dragaš i Istok od 14. aprila 2020. godine, osporavaju takođe i trideset pet (35) druge odluke Ministarstva zdravstva od 14. aprila 2020. godine “o sprečavanju, suzbijanju i eliminisanju zarazne bolesti COVID-19”, pošto su se na te odluke pozvali u sadržaju i obrazloženju predmetnog zahteva. Tačnije, Sud je u svom dopisu upućenom podnosiocima zahteva naglasio, između ostalog, sledeće:

„Vi ste u svom zahtevu tražili od Suda da izvrši: „Ocenu pitanja saglasnosti odluka ministra Ministarstva zdravstva Vlade Republike Kosovo: odluke br. 238/IV/2020 od 14.04.2020. godine; odluke br. 229/IV/2020 od 14.04.2020. godine; odluke br. 214/IV/2020 od 12.04.2020. godine; odluke br. 239/IV/2020 od 14.04.2020. godine sa Ustavom Republike Kosovo. [...] Međutim, u obrazloženju i objašnjenjima iznetim u sadržaju vašeg zahteva, niste se pozvali samo na četiri (4) gore navedene odluke koje je doneo vršilac dužnosti ministra zdravstva, g. Arben Vitia, već ste se pozvali i na druge odluke koje je donelo Ministarstvo zdravstva, odnosno na svih trideset osam (38) odluka koje je donelo ovo Ministarstvo”.

16. U roku koji je odredio Sud za dostavljanje gore navedenih razjašnjenja, odnosno do 20. aprila 2020. godine u 10:00 sati, podnosioci zahteva nisu dostavili nikakvo razjašnjenje Sudu, uprkos tome što su dopis Suda, putem elektronske prepiske, uredno primili na email koji su sami odabrali.
17. Dana 20. aprila 2020. godine, Sud je, putem elektronske prepiske, informisao podnosiocima zahteva, na elektronsku adresu zastupnice koju su oni odabrali, da u određenom roku nisu primili nikakav odgovor od njih. Shodno tome, Sud je obavestio podnosiocima zahteva da će se „postupci za razmatranje slučaja KO61/20 nastaviti na osnovu postojeće dokumentacije“.
18. Istog dana, 20. aprila 2020. godine, Sud je o registraciji zahteva, putem elektronske prepiske, obavestio: (i) predsednika Republike Kosovo, Njegovu ekselenciju g. Hashima Thaçija (u daljem tekstu: predsednik) ; (ii) predsednicu Skupštine, gđu Vjosu Osmani-Sadriu (u daljem tekstu: predsednica Skupštine), sa zahtevom da po jednu kopiju zahteva raspodeli svim poslanicima Skupštine; (iii) vršioca dužnosti premijera, g. Albina Kurtija (u daljem tekstu: premijer); (iv) ministra zdravstva, i (v) ombudsmana, g. Hilmija Jasharija. Sud je takođe obavestio sve gore navedene stranke i o tome da podnosioci zahteva nisu odgovorili na zahtev Suda za dostavljanje dodatnih razjašnjenja, a poslao im je i po jednu kopiju originalnog zahteva koji su dostavili podnosioci zahteva, kao i po jednu kopiju svih spisa koji su bili dostavljeni do tog trenutka.
19. U pismu koje je poslato predsednici Skupštine, osim poziva da dostavi svoje komentare i komentare poslanika Skupštine ili parlamentarnih komisija u vezi sa slučajem KO61/20, Sud joj je uputio i sledeći konkretan zahtev: „Poštovana predsednice Skupštine, na kraju Vas takođe molimo da obavestite Sud o svim koracima koje je preduzela Skupština Republike Kosovo nakon objavljivanja presude KO54/20 od 31. marta 2020. godine. Molimo Vas da dostavite Sudu svaku relevantnu informaciju ili dokument po ovom pitanju“.
20. Inače, u pismu sa obaveštenjem upućenom ministru zdravstva, pored poziva da dostavi svoje komentare u vezi sa slučajem KO61/20, Sud je istom uputio i

sledeći konkretan zahtev: „*Poštovani ministre, na kraju Vas takođe molimo da dostavite Sudu preporuke NIJZK-a na osnovu kojih su donete osporene odluke*“.

21. Ovim dopisima, Sud je pozvao gore navedene zainteresovane strane da dostave Sudu svoje komentare, ako ih imaju, u vezi sa zahtevom za određivanje privremene mere i meritumom zahteva. Što se tiče mogućnosti za dostavljanje komentara u vezi sa određivanjem privremene mere, Sud je svim gore navedenim strankama odredio rok do 21. aprila 2020. godine u 16:00 sati. Za dostavljanje komentara u vezi sa meritumom zahteva, Sud je pak odredio rok do 23. aprila 2020. godine u 16:00 sati.
22. Nakon što je Sud obavestio sve zainteresovane strane u ovom slučaju o registraciji zahteva, zastupnica podnosilaca zahteva je poslala email poruku na elektronsku adresu Suda u kojoj je navela sledeće: „*S obzirom na to da vaš zahtev nije pristigao u moju poštu i da do ovog trenutka nismo bili informisani o postojanju zahteva, molimo vas da imate razumevanja i sačekate na naš odgovor do sutra u 10:00h*“.
23. Po prijemu ovog odgovora, posle određenog roka, Sud je još jednom potvrdio činjenicu da je dopis poslat na elektronsku adresu koju je odabrala sama zastupnica podnosilaca zahteva, te potvrdio činjenicu da je predmetni dopis uredno poslat i konačno odgovorio zastupnici podnosilaca zahteva, obaveštavajući je da je rok koji je određen za odgovor na dopis Suda od 19. aprila 2020. godine istekao i da su sve zainteresovane strane već obaveštene o njihovom zahtevu i svim dopisima Suda do tog trenutka, i da samim tim produženje roka nije moguće.
24. Istog dana, 20. aprila 2020. godine, zastupnica podnosilaca zahteva je odgovorila na elektronsku komunikaciju Suda, navodeći, između ostalog, sledeće: „*U svakom slučaju, a kao što je utvrđeno i u zahtevu koji smo podneli, stojimo iza četiri odluke koje su osporene u zahtevu i čiju ocenu ustavnosti smo tražili. I smatramo da iste u dovoljnoj meri preciziraju cilj podnetog zahteva*“.
25. U roku koji je određen za dostavljanje komentara u vezi sa privremenom merom, Sud je primio komentare samo od premijera.
26. S druge strane, u roku koji je određen za dostavljanje komentara u vezi sa meritumom zahteva, Sud je primio komentare samo od Parlamentarne grupe Pokreta SAMOOPREDELJENJE!; dok je ombudsman dostavio Mišljenje u vezi sa slučajem KO61/20 zajedno sa nekoliko dodatnih dokumenata kako bi ih Sud uzeo u obzir.
27. U određenom roku, Sud (i) nije primio odgovor zatražen od predsednice Skupštine, u vezi sa koracima koje je preduzela Skupština nakon objavljivanja presude KO54/20, i (ii) nije primio odgovor zatražen od ministra zdravstva, u vezi sa dostavljanjem preporuka Nacionalnog instituta javnog zdravlja Kosova (u daljem tekstu: NIJZK) na osnovu kojih su donete osporene Odluke.
28. Dana 23. aprila 2020. godine, Sud je od premijera, u ime Vlade, primio dopis upućen predsednici Suda i sudijama Suda, naslovljen kao: „*Podnesak u vezi sa*

nepoštovanjem zakonskog roka i Poslovnika o radu Ustavnog suda od strane Ustavnog suda u slučaju br. KO61/20". Sadržaj ovog dopisa je kao što sledi:

“Vlada Republike Kosovo je još jednom pažljivo pregledala materijal koji je dostavio Ustavni sud Republike Kosovo (u daljem tekstu: Sud) i ovim podneskom izražava svoju zabrinutost u vezi sa povredama zakonskih odredbi koje se odnose na rokove koje je odredio zakonodavac, a koje rokove Sud ne sme da prekoračuje. Pored ove povrede, nakon pažljivog razmatranja prakse Ustavnog suda u pogledu primene pravila 35 (5) Poslovnika o radu Suda (u daljem tekstu: Poslovnik), Vlada primećuje da je Sud odstupio od postupka koga se morao pridržavati u slučaju br. KO61/20. Ove dve zakonske povrede od suštinskog značaja u ustavnosudskom postupku, obrazlažu se na sledeći način:

Praksa Ustavnog suda Republike Kosovo iznosi na videlo činjenicu da se odbijanje pojašnjenja, preciziranja ili dopune zahteva podnetog Ustavnom sudu smatra razlogom za odbijanje zahteva po kratkom postupku, zbog toga što stranka nije ispunila procesne uslove za dalje razmatranje.

Iz tog razloga, u svim slučajevima kada stranka nije pojasnila, precizirala ili dopunila zahtev, Sud je odbijao zahtev po kratkom postupku u skladu sa pravilom 35. stav 5, pri čemu nije obavestavao organ čija odluka se osporava. Za nas, odbijanje sprovođenja pravila ustanovljenih od strane samog Ustavnog suda u okolnostima konkretnog slučaja, predstavlja ozbiljnu zabrinutost u pogledu profesionalizma i nepristrasnosti Suda.

Sud je u Poslovniku precizirao ovaj način postupanja, jer se ne može tražiti odgovor od druge strane, kada Sud uopšte nema predmet postupka. Mi se u konkretnom slučaju ne možemo ponašati kao da su podnosioci pravilno izgradili zahtev.

Radi potvrđivanja naše tvrdnje, molimo pogledajte odluke Ustavnog suda u slučajevima br. KI 72/19, br. KI 89/18, br. KI 121/18, br. KI 74/18, br. KI 04/18, br. KI 89/17, br. KI 130/17, br. KI 48/17, br. KI 109/16, br. 71/16, br. KI 94/15, u kojima je Sud, po kratkom postupku, ne obavestavajući pri tom nijedan javni organ, odbio zahteve kojima nije precizirano koji se akt javnog organa osporava, a nakon toga nisu odgovorili Sudu radi dopune zahteva. Svesni smo da se radi o individualnim zahtevima, ali pravilo 35.5 ne predstavlja izuzetak ni u slučaju zahteva upućenih od strane ustavnih organa.

Drugo, zakonodavac je u članu 22. stav 2. Zakona br. 03/L-121 o Ustavnom sudu Republike Kosovo izričito propisao da suprotna strana u postupku ima rok od 45 dana da dostavi Sudu odgovor na zahtev.

U vašem obaveštenju br. KK 79/20 od 20. aprila 2020. godine, u suprotnosti sa zakonskim rokom, odnosno rokom koji je određen u zakonu i koji Sud ne sme i ne može da krši, tražili ste da naše komentare u vezi sa „meritumom zahteva“ dostavimo najkasnije do 23. aprila 2020. godine u 16:00 sati.

S tim u vezi, Vlada primećuje da se radi o povredi suštinskih odredbi koje se odnose na postupak i rokove koji se moraju poštovati od strane i pred Ustavnim sudom. Prema tome, ove očigledne povrede pravnih odredbi i vršenje pritiska na Vladu protivzakonitim obaveštenjima su neprihvatljivi. Vlada Republike Kosovo je svim svojim kapacitetima posvećena borbi protiv infekcije COVID-19 i očekuje da Sud, slično kao i institucije koje su

ekvivalentne sa njim u zapadnim državama, iskaže posebnu brigu prema životu i zdravlju građana.

Prema tome, Vlada ovim podneskom obaveštava Sud da će svoje komentare ne samo u vezi sa meritumom, već i sa prihvatljivošću zahteva, dostaviti u zakonskom roku. Takođe, traži od Suda da ne privileguje podnosioc zahteva u odnosu na ostale građane Republike Kosovo, čiji zahtevi su odbijeni po kratkom postupku zbog propusta koji su isti kao i propusti podnosilaca.

Vlada će pažljivo razmotriti dosadašnje zakonske povrede i u zavisnosti od njihove pravne kvalifikacije preduzeti potrebne postupke utemeljene na zakonodavstvu na snazi”.

29. Dana 24. aprila 2020. godine, Sud je obavestio: (i) podnosioc zahteva; (ii) predsednika, (iii) predsednicu Skupštine, sa zahtevom da po jednu kopiju zahteva raspodeli svim poslanicima Skupštine; (iv) premijera, (v) ministra i (vi) ombudsmana, o (i) komentarima primljenim od premijera u vezi sa zahtevom za određivanje privremene mere; (ii) komentarima primljenim od Parlamentarne grupe Pokreta SAMOOPREDELJENJE!, u vezi sa meritumom zahteva; (iii) mišljenju primljenom od ombudsmana, u vezi sa meritumom zahteva i dodatnim dokumentima koja je dostavio; (iv) dodatnim komentarima primljenim od podnosilaca zahteva u vezi sa osporenim odlukama u slučaju KO61/20; (v) podnesku primljenom od premijera, upućenom predsednici i svim sudijama Ustavnog suda, naslovljenom „*Podnesak u vezi sa nepoštovanjem zakonskog roka i Poslovnika o radu Ustavnog suda od strane Ustavnog suda u slučaju br. KO61/20*“; (vi) činjenici da Sud nije primio odgovore koje je tražio od predsednice Skupštine, u vezi sa koracima koje je Skupština preduzela nakon objavljivanja Presude KO54/20; i (vii) činjenici da Sud nije primio odgovore koje je tražio od ministra zdravstva, u vezi sa preporukama NIJZK-a na osnovu kojih su donete osporene odluke.
30. Sud je, isto kao što je postupio u presudi KO54/20, s obzirom na situaciju koja je nastala kao posledica pandemije COVID-19 i ustavno pitanje sadržano u slučaju za koji je, po proceni Suda, „*potrebno hitno postupanje*“, samo obavestio zainteresovane strane o primljenim komentarima/dokumentima i poslala im njihovu kopiju, radi njihove informacije. Sud je smatrao da su za odlučivanje o prihvatljivosti i meritumu predmetnog zahteva, primljeni komentari/dokumenti dovoljni i da ne postoji nikakva nejasnoća koja bi se morala rešiti uz pomoć dodatnih pitanja ili komentara.
31. Dana 1. maja 2020. godine, na sednici koja je održana putem elektronskih uređaja, Veće za razmatranje je razmotrilo izveštaj sudije izvestioca i jednoglasno iznelo preporuku Sudu o prihvatljivosti zahteva.
32. Istog dana, Sud je glasao jednoglasno odlučio da su: odluka [br. 229/IV/2020] i Ministarstva zdravlja od 14. aprila 2020. godine “o sprečavanju, suzbijanju i eliminisanju zarazne bolesti COVID-19”, u opštini Prizren (tačke I, II, III, IV, VI, VII i VIII); i (ii) odluke [br. 238/IV/2020] i [br. 239/IV/2020] Ministarstva zdravlja od 14. aprila 2020. godine “o sprečavanju, suzbijanju i eliminisanju zarazne bolesti COVID-19” u opštinama Dragaš i Istok (tačke I, II, III, V, VI i VII) **u saglasnosti** sa članom 55. Ustava u vezi sa članom 35. Ustava i članom 2. Protokola br. 4 EKLJP.

33. Istog dana, Sud je većinom glasova, odlučio da: (i) tačka V odluke [br. 229/IV/2020] Ministarstva zdravlja od 14. aprila 2020. godine “o sprečavanju, suzbijanju i eliminisanju zarazne bolesti COVID-19” za opštinu Prizren; i (ii) tačka IV odluka [br. 238/IV/2020] i [br. 239/IV/2020] Ministarstva zdravlja od 14. aprila 2020. godine “o sprečavanju, suzbijanju i eliminisanju zarazne bolesti COVID-19” u opštinama Dragaš i Istok, u pogledu upravnih prekršaja, **nisu u saglasnosti** sa članom 55. Ustava u vezi sa članom 35. Ustava i članom 2. Protokola br. 4 EKLJP.
34. Sud je takođe istog dana, većinom glasova, odlučio da odluka [br. 214/IV/2020] Ministarstva zdravlja od 12. aprila 2020. godine o proglašenju opštine Prizren “zonom karantina”, **nije u saglasnosti** sa članovima 35. i 55. Ustava i članom 2. Protokola br. 4 EKLJP. Sudija Bekim Sejdiu je glasao protiv ove konstatacije i njegovo suprotno mišljenje će biti objavljeno zajedno sa ovom Presudom.
35. Sud je takođe odlučio da je zahtev za uvođenje privremene mere postao bespredmetan nakon meritornog rešavanja slučaja.

Pregled činjenica

36. Dana 15. marta 2020. godine, Vlada je donela odluku [br. 01/11] o proglašavanju „vanredne situacije opasne po javno zdravlje“. Pod tačkom I ove odluke, usvojen je zahtev Ministarstva zdravstva da Vlada proglasi „vanrednu situaciju opasnu po javno zdravlje“. Pod tačkom II, obavezane su institucije Vlade da postupaju u skladu sa Planom za nacionalno reagovanje i da se aktivira funkcija za podršku u vanrednim situacijama 8 (FME8 javno zdravlje i medicinske službe). Pod tačkom III, zaduženo je Ministarstvo zdravstva za upravljanje proglašenom situacijom. Pod tačkom IV je navedeno da ova odluka Vlade, potpisana od strane premijera, stupa na snagu odmah, odnosno 15. marta 2020. godine.
37. Dana 23. marta 2020. godine, Vlada je donela odluku [br. 01/15], kojom je odobrila preduzimanje određenog broja mera ograničenja radi sprečavanja i kontrole širenja pandemije COVID-19, na nivou Republike Kosovo. [*Napomena Suda*: ova odluka je detaljno obrađena u presudi KO54/20].
38. Dana 24. marta 2020. godine, predsednik Republike Kosovo je podneo Sudu zahtev KO54/20, kojim je tražio ocenu ustavnosti gore navedene odluke Vlade.
39. Dana 31. marta 2020. godine, Sud je presudom KO54/20 odlučio da gore navedena odluka Vlade, odnosno [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, odnosno članovima 8. (Pravo na poštovanje privatnog i porodičnog života), 11. (Sloboda okupljanja i udruživanja) i 2. (Sloboda kretanja) Protokola br. 4 EKLJP (vidi operativni deo presude KO54/20, citiran u tekstu iznad, kao i zaključke Suda o tom slučaju, u njenim stavovima 310-325).

40. Dana 6. aprila 2020. godine, Sud je objavio presudu KO54/20 i dostavio istu svim zainteresovanim stranama, dok su operativni deo presude i zaključci Suda već bili objavljeni 31. marta 2020. godine.

41. Dana 8. aprila 2020. godine, Vlada na dužnosti (u daljem tekstu: Vlada) donela je odluku [br. 01/24] kojom je ministar zdravstva ovlašćen da donese osporene odluke. Konkretno, u ovoj odluci Vlade, potpisanoj od strane premijera, se kaže:

“1. Ministar zdravlja se ovlašćuje da donosi odluke u cilju sprečavanja i suzbijanja širenja bolesti COVID-19, u skladu sa odredbama Zakona br. 02/L-109 o suzbijanju i sprečavanju zaraznih bolesti.

2. Ministar Ministarstva zdravlja će, prema preporukama nadležnih stručnih jedinica i konsultujući sa respektivnim opštinama, utvrditi raspored kretanja/zabrane kretanja građana i vozila, imajući mogućnost da napravi izuzetak i od rasporeda vremenskih ograničenja koja su utvrđena u tački 1.1. Odluke br. 02/17 od 27.03.2020 Vlade Republike Kosovo.

3. Institucije Vlade Republike Kosovo dužne su da preduzmu sve neophodne radnje za sprovođenje ove odluke.

4. Odluka stupa na snagu danom potpisivanja.

Obrazloženje

U cilju racionalizacije vremena u procesu donošenja odluka, u cilju sprečavanja i suzbijanja širenja epidemije bolesti COVID-19, odlučeno je kao u dispozitivu ove odluke”.

42. Dana 12. aprila 2020. godine, Ministarstvo zdravstva je donelo odluku [br. 214/IV/2020], kojom je opština Prizren proglašena “zonom karantina”. Konkretnije, u ovoj odluci je predviđeno sledeće:

“I. Opština Prizren se proglašava zonom u karantinu zato što se za stanovnike ove opštine sumnja da su imali direktan kontakt sa osobama koje su zaražene virusom COVID-19;

II. Selo Skorobišta u opštini Prizren se proglašava žarištem zaraze;

III. Zabranjuju se svi ulasci i izlasci iz opštine Prizren;

IV. Obavezuju se svi građani Prizrena da poštuju mere prema uputstvima Nacionalnog instituta za javno zdravlje Kosova (NIJZK);

V. Ova odluka stupa na snagu danom potpisivanja i važeća je do donošenja naredne odluke”.

43. Dana 14. aprila 2020. godine, Ministarstvo zdravstva je donelo trideset osam (38) odluka „o sprečavanju, suzbijanju i eliminisanju zarazne bolesti COVID 19“, od kojih se tri odluke, kao što je prethodno razjašnjeno, osporavaju pred Sudom, i to odluke [br. 229/IV/2020], [br. 238/IV/2020] i [br. 239/IV/2020] za opštinu Prizren, Dragaš i Istok, respektivno.

44. Sve tri gore navedene odluke [br. 229/IV/2020], [br. 238/IV/2020] i [br. 239/IV/2020] sadrže istu izreku i obrazloženje. Naime, Sud razjašnjava da je odluka [br. 229/IV/2020] za Opštinu Prizren identična po sadržaju sa odlukama [br. 238/IV/2020] i [br. 239/IV/2020] za opštine Dragaš i Istok, sa izuzetkom jedne dodatne tačke, odnosno tačke II, koja je primenljiva samo za Prizren.

Shodno tome, (i) tačke I sve tri osporene odluke su identične, (ii) tačka II za Prizren je primenljiva samo za Prizren; (iii) tačke II, III, IV, V, VI i VII su identične za Opštine Dragaš i Istok i iste se podudaraju sa tačkama III, IV, V, VI, VII i VIII odluke za Opštinu Prizren.

45. U nastavku, Sud će predstaviti sadržaj odluka [br. 238/IV/2020] i [br. 239/IV/2020] za opštine Dragaš i Istok, respektivno:

“Od dana 15. aprila 2020. god. u 06:00 časova, zabranjuje se kretanje fizičkim licima van njihovih kuća/stanova u opštini Dragaš [Istog] osim u slučajevima kao sledećim:

- (a) Za fizička lica starija od 16 godina promet je dozvoljen za snabdevanje potrebnom robom (hrana i lekovi za ljude i životinje / živine, kao i za higijenske proizvode) i za obavljanje finansijskih dužnosti i potreba (plaćanja, bankarski poslovi), samo sat i po vremena dnevno, prema određenom nedeljnom rasporedu na osnovu prethodnog broja njihovog matičnog broja. Raspored je priložen ovoj odluci (vidi Aneks 1) i menjaće se rotacijom dva puta nedeljno. Za strane državljane koji nemaju matični broj Republike Kosovo, dozvoljeno vreme izlaska određuje se na osnovu prethodnog broja pasoša ili lične karte strane države.*
- (b) Za vreme kretanja fizičkim licima, nije dozvoljeno da ih niko prati, osim u tri slučaja:*
 - (1) osobe sa ograničenom sposobnošću, koje mogu da se prate samo od jednog člana iste porodične zajednice ili od nekog medicinskog/zdravstvenog asistenta.*
 - (2) lica mlađa od 16 godina, pod uslovom da ih prati po jedan član iste porodične zajednice.*
 - (3) kućni ljubimci, pod uslovom da su stalno vezani tokom dozvoljenog vremena izlaska.*
- (c) Tokom 90-minutnog slobodnog kretanja na osnovu matičnog broja, fizička lica mogu napustiti svoje kuće/stanove za obavljanje fizičkih vežbi. Osim izuzetaka iz tačke (b), nije dozvoljeno nikome da ih prati tokom izvođenja fizičkih vežbi.*
- (d) Zbog visokog rizika od COVID-19 za starije osobe, preporučuje se osobama starijim od 65 godina da ne napuštaju kuće/stanove, osim u hitnim slučajevima i kada je to neophodno.*
- (e) Uz dokumenata potvrđenih iz PAK EDI sistema i to samo da bi se obavljale potrebe privrednih subjekata ili relevantnih institucija, omogućava se:*
 - (1) slobodno kretanje privrednim subjektima i institucijama navedenih na listi priloženoj kao Aneksi 2 i 3 ove odluke.*
 - (2) slobodan prevoz robe i usluga radi obezbeđivanja funkcionisanja lanca snabdevanja - kao proces koji uključuje operaciju od sirovina u proizvodnji, preradu i usluge do prevoza proizvoda, distribucije i prodaje do poslednjeg potrošača - za delatnosti dozvoljenih po Aneksu 2 ove odluke.*
- (f) Dozvoljava se slobodno kretanje institucijama koji su na listi priloženoj kao Aneks 3 ove odluke samo radi obavljanja službenih dužnosti.*

- (g) U hitnim zdravstvenim slučajevima, dozvoljeno je napustiti kuću / stan radi lečenja u nekoj zdravstvenoj ustanovi.
- (h) Kretanje je dozvoljeno za fizička lica u slučajevima kada je izlazak iz kuće / stana neophodan za zbrinjavanje jednog ili više bolesnika ili za jednu ili više osoba sa ograničenom sposobnošću, samo ako bolesne osobe ili osobe sa ograničenom sposobnošću nemaju mogućnosti da se brinu o sebi.
- (i) Zabrana kretanja fizičkih lica izvan njihovih kuća / stanova ne primenjuje se u slučajevima žrtava nasilja u porodici. Žrtvama porodičnog nasilja dozvoljeno je da napuštaju svoje kuće / stanove kako bi tražile utočište u alternativnoj lokaciji.
- (j) U slučaju smrti, dozvoljeno je napustiti kuću / stan da bi prisustvovali sahrani, ali samo za blisku rodbinu pokojnika.
- (k) Strogo je zabranjeno napuštanje kuća / stanova iz bilo kojeg drugog razloga osim gore navedenih, uključujući društvena okupljanja, porodične posete itd.

II. Od dana 15 aprila u 06:00 časova, zabranjuje se saobraćaj vozila u Opštini [Prizren/Dragaš/Istog] osim u sledećim slučajevima:

- (a) Uz potvrđeni dokument iz PAK sistema EDI i samo za obavljanje potreba privrednih subjekata, omogućava se:
 - (1) Saobraćaj vozila za privredne subjekte i institucija predviđenih u spisku priloženog kao Ankesi 2 i 3 ove odluke.
 - (2) Kretanje radnika, samo da bi išli do posla i da bi se vraćali sa posla, po rasporedu odgovarajućeg privrednog subjekta. Radnik ima pravo da koristi i privatno vozilo.
 - (3) Slobodan prevoz robe i usluga da bi se obezbedilo funkcionisanje lanca snabdevanja – kao proces koji obuhvaća operacije od sirovine u proizvodnji, preradu i usluge do prevoza proizvoda, distribucije i prodaje do poslednjeg potrošača - za delatnosti dozvoljenih po Aneksu 2 ove odluke.
- (b) Raspored za kretanje za poljoprivrednike i radnike u farmama je od 06:00 do 20:00. Za poljoprivrednike za vreme kretanja, su potrebni: (i) potvrda o registraciji poljoprivrednika, (ii) Aneks 1 potvrde – podaci registrovanog poljoprivrednika i (iii) lična karta.
- (c) Radnici u farmama biće snabdeveni dokumentom potvrđivanja od MPŠRR samo da bi obavljali potrebne radove u odgovarajućoj farmi.
- (d) Posebnom dozvolom za kretanje i samo da bi obavljali potrebe državnih institucija, dozvoljena su za saobraćaj vozila za suštinsko osoblje ovih institucija.
- (e) Dozvoljena su za saobraćaj vozila za lica kojima je najbliži market/apoteka/mesto plaćanja udaljeno više od dva kilometara. U ovim slučajevima, ne dozvoljava se upotreba vozila da bi se putovalo u neki dugi market /apoteku/mesto plaćanja osim onog koji je njemu najbliži.
- (f) Samo radi obavljanja službenih dužnosti, dozvoljena je upotreba vozila za institucije koje su na listi priloženoj kao Aneks 3 ove odluke.
- (g) Dozvole saobraćaja u gore specifikovanim slučajevima iz Aneksa 3 izdaju se od MUPJA.

- (h) *Dozvoljen je saobraćaj vozila za lica sa ograničenom sposobnošću kojima je neophodna upotreba vozila.*
- (i) *Dozvoljena je upotreba vozila da bi se putovalo do neke zdravstvene institucije da bi se tražilo lečenje.*
- (j) *U slučajevima smrti, dozvoljena je upotreba vozila da bi se učestvovalo na sahrani, ali samo za uske članove porodice pokojnika.*
- (k) *Osim za razloge određene u tački I, nije dozvoljeno više od dva lica u jednom vozilu.*
- (l) *Isključuju se timovi medija koji rade na terenu, njima je dozvoljeno da imaju do tri lica u vozilu ali pod uslovom da sva tri putnika nose specijalne maske FFP2 plus da nose i rukavice.*

III. Tokom dozvoljenog kretanja po isključenjima kao u gore predviđanim tačkama I i II, fizička lica se obavezuju:

- (a) *da imaju pokrivena samo usta i nos, pomoću maske, šala, ili neke druge stvari za pokrivanje;*
- (b) *u svako doba da održe odstojanje od dva metara od drugih lica.*

IV. Nepoštovanje mera određenih ovom odlukom biće smatrano, po zakonu, administrativnim prekršajem i kazniće se novčanom kaznom od 1.000 evra do 2.000 evra za fizička lica i od 3.000 evra do 8.000 evra za pravna lica, dok će se odgovorno lice pravnog lica kazniti od 500 evra do 1.500 evra. U skladu sa zakonom, novčane kazne biće izrečene od nadležne Inspekcije.

V. Odluka stupa na snagu dana potpisivanja i ista važi do 04. maja 2020. god. Stupanjem na snagu ove Odluke, ukida se svaka prethodna odredba koja dolazi u sukob sa odredbama ove Odluke.

VI. Ova odluka biće preispitana ne kasnije od 30. aprila 2020. god., u konsultaciji sa Nacionalnim institutom javnog zdravstva, ekspertima i ostalim linijskim ministrima, da bi se ocenilo efikasnost i neophodnost određenih mera, kao i da bi se odlučilo za produženje ili ne odgovarajućih mera.

VII. Osim tačke V i VI, ministar zdravstva će ponovno analizirati epidemiološku situaciju svakog dana i u vezi svake gore navedene tačke, i nakon prethodnih konsultacija, može da izmeni, dopuni ili da ukine određene mere.

46. *Kao što je prethodno objašnjeno, sadržaj odluka [br. 238/IV/2020] i [br. 239/IV/2020] za opštine Dragaš i Istok, respektivno, identičan je sa tačkama I, III, IV, V, VI, VII i VIII odluke [br. 229/IV/2020] za Opštinu Prizren. Naime, ova poslednje navedena sadrži i tačku II, koja sadrži sledeće:*

II. Od dana 15. aprila 2020. god. u 06:00 časova, zabranjuje se ulaz - izlaz iz Opština Prizren osim u sledećim slučajevima:

- (a) *Potvrđenim dokumentom iz KPA sistema EDI i samo za obavljanje prevoza robe i usluga radi obezbeđenja funkcionisanja lanca snabdevanja - kao procesa koji uključuje operacije od sirovina u*

proizvodnji, prerade i usluge do transporta proizvoda, distribucije i prodaje zadnjem kupcu - ulazak i izlazak su dozvoljeni za delatnosti koje su dozvoljene prema Aneksu 2 ove odluke.

- (b) Uz potvrđeni dokument od KPA, sistema EDI, pored prevoza robe i usluga, dozvoljava se ulazak i izlazak i radnicima zaposlenima u privrednim subjektima, osim u zonama koje je Ministarstvo zdravlja objavilo kao žarišta širenja zaraze*
- (c) Dozvoljava se ulazak i izlazak poljoprivrednika i poljoprivrednih radnika, osim za područja koja je Ministarstvo zdravlja proglasilo žarištima širenja zaraze. Za poljoprivrednike, za ulaz – izlaz zahteva se: (i) potvrda o registraciji poljoprivrednika, (ii) Aneks 1 potvrde – podaci registrovanog poljoprivrednika i (iii) lična karta*
- (d) Samo radi obavljanja službenih dužnosti, dozvoljen je ulazak i izlazak za institucije koje su na listi priloženoj kao Aneks 3 ove odluke..*
- (e) Dozvole za promet u gore navedenim slučajevima iz Aneksa 3 izdaje MUPJU.*
- (f) U hitnim slučajevima zdravstva, ulaz i izlaz je dozvoljen radi zahteva za medicinsko lečenje u zdravstvenoj ustanovi, ali samo ako se to lečenje ne pruža u opštini u kojoj se nalazi lice za koje se traži lečenje.*

47. Sve tri gore navedene odluke [br. 229/IV/2020], [br. 238/IV/2020] i [br. 239/IV/2020], sadrže isto obrazloženje koje glasi:

“Dana 11.03.2020. god. usvajajući zahtev Ministarstva zdravstva, Vlada Republike Kosovo je izdala odluku br. 01/07, preko koje je donela prve mere za sprečavanje i suzbijanje infekcije virusom COVID-19. Nakon potvrđivanja prvih slučajeva zaraženih lica, u skladu sa preporukama NIJZK, Ministarstvo je zahtevalo od Vlade da izda druge odluke preko kojih su donete dodatne mere za sprečavanje i suzbijanje bolesti COVID-19.

Dana 23.03.2020. god., Vlada Republike Kosovo je izdala odluku br. 01/15 preko koje su donete neophodne mere za zaštitu života i zdravlja građana u celoj teritoriji Republike Kosovo.

Dana 31.03.2020. god. Ustavni sud Republike Kosovo je obavestio javnost da nakon osporavanja odluke Vlade br. 01/15 od Predsednika Republike Kosovo, usvojio je zahtev istog i proglasio je nevažećom osporenu odluku. Međutim, u istoj odluci, Ustavni sud je ponovo naglasio da je Ministarstvo zdravstva još uvek ovlašćeno za izdavanje odluka sa ciljem sprečavanja i suzbijanja bolesti COVID-19, za onoliko koliko je ovlašćeno po Zakonu br. 02/L-109 o Sprečavanju i suzbijanju zaraznih bolesti i po Zakonu br 04/L-125 o Zdravstvu. Po članu 47.1. Zakona o sprečavanju i suzbijanju zaraznih bolesti “Ministarstvo za zdravstvo nadležno je za primenu ovog zakona i donošenje propisa koji se njime predviđaju”.

Po članu 41.2. Zakona br. 02/L-109 o sprečavanju i suzbijanju zaraznih bolesti, u cilju sprečavanja unošenja i širenja zaraznih bolesti u celoj zemlji, Ministarstvo zdravstva je ovlašćeno da „zabrani promet na zaraženim ili neposredno ugroženim područjima“. Dana 12.04.2020. god. NIJZK je predložio Ministarstvu zdravstva donošenje mera naglašanih u izreci ove odluke za opštinu Prizren/Dragaš/Istog, zato što NIJZK smatra da je

zaraza proširena u toj opštini ili se ista smatra neposredno ugroženom. Sa ciljem da Ministarstvo zdravstva ispuní njegove zakonske obaveze u zaštiti života i zdravlja građana, prihvatio je predloge NIJK kao u izreci ove odluke.

Prema tome, u skladu sa činjeničnim i pravnim stanjem opisanim u ovom obrazloženju, Ministarstvo zdravstva je odlučilo kao u izreci.

Pravna pouka:

Nezadovoljna strana može da uloži tužbu administrativnog spora pri Osnovnom sudu u Prištini, Departmanu za Administrativna pitanja u roku od 30 dana nakon objavljivanja ove odluke”.

48. Dana 17. aprila 2020. godine, podnosioci zahteva su pred Ustavnim sudom osporili četiri (4) gore navedene odluke Ministarstva zdravstva, naime Odluku [br.214/IV/2020] od 12. aprila 2020. godine i Odluke [br.229/IV/2020], [nr.238/IV/2020] i [nr.239/IV/2020], od 14. aprila 2020. godine.

Navodi podnosilaca zahteva

49. Sud podseća da podnosioci zahteva osporavaju ustavnost osporenih odluka, odnosno: (i) odluke [br. 214/IV/2020] Ministarstva zdravstva o proglašenju opštine Prizren „*zonom karantina*“ od 12. aprila 2020. godine; (ii) odluke [br. 229/IV/2020] Ministarstva zdravstva „*o sprečavanju, suzbijanju i eliminisanju zarazne bolesti COVID-19 na teritoriji opštine Prizren*“ od 14. aprila 2020. godine; (iii) odluke [br. 238/IV/2020] Ministarstva zdravstva „*o sprečavanju, suzbijanju i eliminisanju zarazne bolesti COVID-19 na teritoriji opštine Dragaš*“ od 14. aprila 2020. godine i (iv) odluke [br. 239/IV/2020] Ministarstva zdravstva „*o sprečavanju, suzbijanju i eliminisanju zarazne bolesti COVID-19 na teritoriji opštine Istok*“ od 14. aprila 2020. godine. Sadržaj svih ovih odluka naveden je prethodno u okviru podnaslova ove presude: „Pregled činjenica“.
50. U kontekstu osporenih odluka, podnosioci zahteva su takođe naveli: *“Uz dužno poštovanje objašnjavamo primaocu ovog zahteva, Ustavnom sudu da odluke o zabrani kretanja fizičkih lica i motornih vozila u svakoj opštini ponaosob, nisu evidentirane u listi odluka koje osporava podnosilac zahteva samo iz praktičnih razloga, jer su kako po pravnoj prirodi i sadržaju, tako i po formi, identične. Odluke koje su navedene i osporene u ovom zahtevu samo su namenjene opštinama Republike Kosovo ponaosob. Vidi sledeći link: <https://msh.rks-gov.net/vendimet-per-komunat-e-rrezikuara-dhe-per-komunat-e-karantinuara/>”.*
51. Sud će u nastavku predstaviti navode podnosilaca zahteva u odnosu na: (i) prihvatljivost zahteva; (ii) sadržaj/suštinu osporenih odluka; i (iii) uvođenje privremene mere.
- (i) U odnosu na prihvatljivost zahteva*
52. Podnosioci zahteva navode da su zahtev KO61/20 podneli na osnovu člana 113.2 (1) Ustava. Ovaj član Ustava, ističu podnosioci zahteva, izričito daje nadležnost najmanje trideset (30) poslanika Skupštine da pokrenu pitanja Ustavnom sudu

“radi procene pitanja saglasnosti zakona, dekreta Predsednika i Premijera kao i pravilnika Vlade, sa Ustavom.”

53. Što se tiče specifične nadležnosti poslanika Skupštine da pokrenu pitanja ocene ustavnosti odluka određenog ministarstva, podnosioci zahteva navode da je (i) na osnovu članova 92. [Osnovne odredbe] i 96. [Ministarstva i predstavljanje zajednica] Ustava predviđeno da *“Vladu Kosova čine Premijer, zamenici Premijera i ministri”* i da se *“Ministarstva i ostali izvršni organi uspostavljaju na osnovu potrebe obavljanja funkcija, u saglasnosti sa nadležnostima Vlade”* i da je shodno tome Ministarstvo deo Vlade čiji akti spadaju u delokrug *“propisa Vlade”*. Za potrebe iste argumentacije, odnosno da se Vlada u celini sastoji od svojih ministarstava, oni se pozivaju i na članove 3. (Sastav Vlade Republike Kosova) i 8. (Ministar) Pravilnika br. 05/2020 o oblastima administrativne odgovornosti kancelarije premijera i ministarstava; i naglašavaju da (ii) *“osporene odluke spadaju u kategoriju podzakonskih akata Vlade, odnosno pravilnika i d ase na osnovu sudske prakse Suda “ne treba fokusirati samo na naziv nekog akta, već i na sadržaj i dejstva istog”*. U prilog ovog argumenta, pozivaju se na praksu Suda u presudi u slučaju br. KO73/16 sa podnosiocem zahteva *Ombudsman*, Ocena ustavnosti Administrativnog cirkulara br. 01/2016 donetog od Ministarstva javne uprave Republike Kosovo, dana 21. januara 2016. godine (u daljem tekstu: Presuda KO73/16); presudu u slučaju KO12/18, sa podnosiocem: *Albulena Haxhiu i 30 drugih poslanika Skupštine Republike Kosovo*, Ocena ustavnosti odluke Vlade Republike Kosovo br. 04/20 od 20. decembra 2017. godine (u daljem tekstu: presuda KO12/18) i presudu KO54/20, citiranu u tekstu iznad, koja u stavovima 161-163, između ostalog, kaže: *“Svrha ove ustavne odredbe [113.2 (1)] 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”*. U tom kontekstu, oni takođe argumentuje da zahtev sadrži pitanja ustavne važnosti, imajući u vidu da se odnose na pravo na kretanje građana koje je, navodno, na protivzakonit način ograničeno osporenim odlukama.
54. Podnosioci zahteva takođe naglašavaju da *“ustavni i zakonski uslovi i zahtevi se ispunjuju podnošenjem ovog zahteva i, samim tim, Ustavni sud treba da izvrši tumačenje ustavnih odredbi kadgod se neko pitanje prosledi Sudu od strane institucija koje imaju mandate da pokrenu to pitanje”*. U konkretnom slučaju, prema njihovim navodima *“da bi se zaštitili državljani i građani Republike Kosova, od neosnovanih i neustavnih ograničenja Vlade, odnosno Ministarstva zdravlja, u vezi sa ograničenjem slobode kretanja (koja se na osnovu Ustava može uraditi samo zakonom), da prihvatite na razmatranje u meritumu i unutar rokova koji su predviđeni da proglasite da osporene odluke Vlade su u potpunoj nesaglasnosti sa Ustavom, da bi se što pre izbegle flagrantne povrede od ograničenja ovog prava i da se što je pre moguće izbegnu sve pravne i druge posledice od povrede osnovnih prava i sloboda, čiju zaštitu, kao najviši i konačni organ tumačenja Ustava, treba da učini Ustavni Sud”*.
- (ii) *U odnosu na meritum zahteva*
55. Što se tiče sadržaja osporenih odluka, odnosno merituma zahteva, podnosioci zahteva naglašavaju da su osporene odluke u suprotnosti sa (i) članovima 35. i

55. Ustava; (ii) presudom Suda u slučaju KO54/20 i (iii) članom 2. Protokola br. 4 EKLJP.
56. U tom pogledu, podnosioci zahteva stavljaju naglasak na činjenicu da se (i) sloboda kretanja može ograničiti samo zakonom i da je Ministarstvo zdravstva osporenim odlukama prekoračilo zakonska ovlašćenja utvrđena u Zakonu br. 02/L-109 o sprečavanju i suzbijanju zaraznih bolesti (u daljem tekstu: Zakon o sprečavanju i suzbijanju zaraznih bolesti), čime je postupilo u suprotnosti sa članom 35. i 55. Ustava i gore navedenom presudom. U prilog ovom argumentu, podnosioci zahteva se pozivaju na stav 197 presude KO54/20, u kojem je razjašnjen ustavni test koji je sadržan u članu 55. Ustava i prema kojem “mešanje” u osnovna prava i slobode mora biti “*propisano zakonom*”, težiti “*legitimnom cilju*”, biti “*srazmerno*” i “*neophodno u demokratskom društvu*”; i da su (ii) u suprotnosti sa ovim načelima, “*osnovna prava i slobode ograničena podzakonskim aktima, odnosno upravnim odlukama Vlade, odnosno njenog ministra, koje su arbitrarnog karaktera*”.
57. Podnosioci zahteva takođe naglašavaju da je uprkos presudi Suda u slučaju KO54/20, donošenje odluka u trideset osam (38) opština Kosova, ograničavajući slobodu kretanja na celoj njegovoj teritoriji, “*postiglo isti pravni efekat ograničenja za sve građane bez razlike i na celoj teritoriji Republike Kosovo, u potpunoj suprotnosti sa Zakonom br. 02/L-109 o sprečavanju i suzbijanju zaraznih bolesti i presudom ovog Suda u slučaju br. KO54/20 od 6. aprila 2020. godine*”.
58. Podnosioci zahteva takođe tvrde da (i) Zakon o sprečavanju i suzbijanju zaraznih bolesti, koji je stupio na snagu pre Ustava, ne odražava njegova osnovna načela; (ii) isti Zakon, u svojim članovima 41. i 44. ne utvrđuje nijednu vrstu ovlašćenja “*da zabrani kretanje ili promet na nivou cele države niti na nivou svih opština, bez izuzetaka i sa istim tretmanom za sve opštine, bez obzira na stepen u kojem su pogođene zarazom*”; niti “*niti ovlašćuje Ministarstvo da donosi odluke koje imaju opšti efekat, na sve građane bez razlike, i kao rezultat toga su predmetne odluke proizvele iste, jednoobrazne pravne efekte za sve građane zemlje*”; i (iii) da je Zakon br. 04/L-125 o zdravstvu (u daljem tekstu: Zakon o zdravstvu), napravio razliku između “*hitnog stanja*” i “*vanrednog stanja*”, precizirajući “*taksativno*” nadležnosti Ministarstva zdravstva u slučaju prvog i ograničavajući ovlašćenja istog u primenljivom zakonu.
59. Tačnije, i u vezi sa osporenim odlukama, podnosioci zahteva preciziraju (i) da osporene odluke nisu tretirale dotične opštine na osnovu posebnih specifičnosti tih opština što se tiče zaraženosti, sumnjivosti ili ugroženosti od COVID-19, već su na isti način tretirale sve opštine Republike Kosovo; (ii) da opština Dragaš, koja podleže istim ograničenjima kao i na celom preostalom delu teritorije Kosova, do trenutka donošenja osporene odluke koja se odnosi na ovu opštinu, nije imala nijednog zaraženog COVID-19; (ii) da je opština Prizren podvrgnuta istim ograničenjima osporenom odlukom od 14. aprila 2020. godine uprkos činjenici da je ista, dva dana ranije, odnosno 12. aprila 2020. godine, odlukom [br. 214/IV/2020] takođe proglašena “*zonom karantina*”; dok je (iii) opština Istok, osporenom odlukom, podvrgnuta istim merama, uprkos činjenici da u ovoj opštini do dana donošenja osporene odluke registrovan samo jedan slučaj sa COVID-19. Podnosioci zahteva shodno tome naglašavaju da se u ove tri

opštine sa različitim specifičnostima, *“odlukama Ministarstva od 14. aprila 2020. godine, postupilo potpuno isto, kao što se postupilo bez ikakvih razlika i sa 35 ostalih opština Republike Kosovo”*. Podnosioci zahteva takođe naglašavaju da osporene odluke, ali i one u trideset pet (35) drugih opština, *“sadrže manjkavo, nestručno obrazloženje, neutemeljeno na činjeničnim okolnostima slučaja”*, a ona o uvođenju karantina u Prizrenu, *“uopšte ne sadrži obrazloženje kao suštinski konstitutivni element upravnog akta”*, dok nedostatak elemenata upravnog akta predstavlja osnov za njegovu ništavost (nevaljanost). Povodom osporene odluke koja se odnosi na određivanje opštine Prizren *“zonom karantina”*, podnosioci zahteva stavljaju naglasak na činjenicu da se na osnovu Zakona o sprečavanju i suzbijanju zaraznih bolesti, karantin može odrediti samo *“protiv lica za koja se utvrdi ili za koja se sumnja da su bila u direktnom kontaktu sa bolesnim licima ili za ona za koja se sumnja da su bolesna, ali ne i protiv nekog grada u potpunosti, kao što je osporenom odlukom proglašena karantinska zona u opštini Prizren”*.

(iii) U odnosu na privremenu meru

60. Pozivajući se na stav 2. člana 116. [Pravni efekat odluka] Ustava, član 27. Zakona i pravilo 54 Poslovnika, podnosioci zahteva su tražili od Suda *“da odredi privremenu meru momentalnog obustavljanja primene osporenih odluka do završetka postupka ustavne kontrole i meritornog rešavanja slučaja.”*
61. U tom kontekstu, podnosioci zahteva prvo naglašavaju da su *“obrazložili pitanje prima facie”*, i, drugo, da je privremena mera neophodna kako bi se sprečila *“nepopravljiva šteta”* zbog toga što (i) *“njen nedostatak može da prouzrokuje nepovratnu i nepopravljivu štetu u povredi ustavnih garancija osnovnih prava i načela demokratske vladavine”*; i da bi (ii) *“trenutno ne ukidanje osporenih odluka od strane Suda, takođe [...] imalo kao posledicu i gubljenje radnih mesta zaposlenih u privatnom sektoru, koji iz razloga koji nisu u vezi sa njima kao zaposlenima, neće uspeti da dobiju potrebne dozvole za kretanje, kao posledica nemogućnosti dobijanja potrebnih dokumenata od državnih institucija”*. Treće, podnosioci zahteva takođe naglašavaju da je tražena privremena mera u *“javnom interesu”*, (i) jer od toga da li se izvršavaju ili ne osporene odluke *“zavisi ostvarenje, izmena ili gašenje prava na primenu efektivnog sprovođenja i ostvarenja osnovnih ljudskih prava i sloboda u Republici Kosovo”*; (ii) jer je *“od strane ove vlade namerno zloupotrebljena prethodna odluka ovog Suda u slučaju KO54/20, ne izvršavajući istu, i pokušavajući da se preko ovih odluka stvori mišljenje izvršavanja odluke ovog Suda, namerno izbegavajući vredna ustanovljavanja i zaključke ove presude, i pogrešno smatrajući, da je ova presuda samo zahtevala da odlukama za svaku opštinu, koje mogu da se izdaju od strane Ministarstva, mogu da se izvrše osporena ograničenja prava”*; i (iii) pošto takav pristup, prema navodima podnosilaca zahteva *“zanemarujući pristup prema pravičnom i delotvornom izvršenju presude ovog suda, teško ugrožava i veliko poverenje javnosti na rad ovog Suda, i na načelo pravne države, a što više, na pravni efekat odluka ovog Suda, a koje se odluke, koje su i obavezujuće po članu 116. Ustava, poštuju takoreći u njihovoj celosti i od svih, prema tome ne treba dozvoliti povredu institucionalnog standarda da se poštuju odluke Ustavnog suda, a ne da bi se izbegli njihovi efekti, a još manje da se one ne izvrše”*.

Dostavljeni komentari u vezi sa zahtevom za uvođenje privremene mere

62. Kao što je rečeno u postupku pred Sudom, ovaj poslednje navedeni je pružio mogućnost svim zainteresovanim stranama da dostave svoje komentare u vezi sa zahtevom za određivanje privremene mere u slučaju KO61/20 do 21. aprila 2020. godine u 16:00 sati. Sud je, u određenom roku, primio komentare samo od premijera u ime Vlade. Primiti komentari biće predstavljeni u nastavku.

Komentari koje je dostavio premijer, u ime Vlade

63. U vezi sa zahtevom za privremenu meru, premijer navodi da Poslovnik o radu predviđa tri neophodna uslova koja podnosioci zahteva moraju da ispune kako bi se njihov zahtev za privremenu meru bio usvojen od strane Veća za razmatranje. Citirajući tačke (a), (b) i (c) pravila 57 (4) Poslovnika, Vlada navodi da nijedan od ova tri uslova nije ispunjen u okolnostima konkretnog slučaja.
64. Što se tiče *prima facie* argumentovanja zahteva, premijer navodi da je zahtev podnosilaca zahteva neprihvatljiv iz razloga što (i) na osnovu člana 113.2 (1) Ustava, Skupština ima pravo da osporava „*dekrete premijera (odluke koje on donese u okviru njegovih ustavnih nadležnosti kao individualni organ) ili pravilnike Vlade (pravilnici koji se usvajaju od strane Vlade kao kolegijanog organa)*“ i da (ii) prema članovima 29. i 30. Zakona o Ustavnom sudu i pravilu 35 (5) Poslovnika, zahtev podnosilaca „*treba odbiti po kratkom postupku*“.
65. Što se tiče „*nepopravljive štete*“, Vlada, citirajući konkretno tačku (b) pravila 57 (4) Poslovnika, navodi da podnosioci zahteva nisu izneli „*nijedan navod o nepopravljivoj šteti koju bi oni - kao stranka u ovom postupku – pretrpeli*“. Pozivajući se na slučaj Suda „*KI56/09, odluka od 15. decembra 2009. godine*“, premijer navodi da je obaveza stranaka u postupku ne samo da iznesu tvrdnju o tome da će pretrpeti nepopravljivu štetu, već i da dovoljno obrazlože da će pretrpeti takvu štetu. Takođe, u prilog razjašnjenju koncepta „*nepopravljive štete*“, istim dopisom, citirano je i nekoliko predmeta Evropskog suda za ljudska prava (u daljem tekstu: ESLJP), i to: (i) *Abdollahi protiv Turske*, predstavka br. 23980/08; (ii) *F.H. protiv Švedske*, predstavka br. 32621/06; (iii) *Abraham Lunguli protiv Švedske*, br. 33692/02; (iv) *Soering protiv Ujedinjenog Kraljevstva*, predstavka br. 14038/88; (v) *Ismoilov i drugi protiv Rusije*, predstavka br. 2947/06; (vi) *Otham (Abu Qatada) protiv Ujedinjenog Kraljevstva*, predstavka br. 8139/09; *Kotsaftis protiv Grčke*, predstavka br. 39780/06; (vii) *Evans protiv Ujedinjenog Kraljevstva*, predstavka br. 6339/05; (viii) *Ocalan protiv Turske*, predstavka br. 46221/99; i (ix) *X. protiv Hrvatske*, predstavka br. 11223/04).
66. Što se tiče javnog interesa, premijer smatra da podnosioci zahteva „*nisu obrazložili javni interes, kao zahtev za određivanje privremenih mera sa efektom obustave*“ izvršenja osporenih odluka. Osnovna prava i slobode se, kako navodi, ne uspostavljaju aktima izvršne vlasti, već ona proističu iz Ustava, a prema članu 22. Ustava, i iz EKLJP. Pitanjima od javnog interesa, ali ne ograničavajući se samo na njih, kako se navodi u dopisu, smatraju se javna bezbednost, javno zdravlje, zaštita životne sredine i obezbeđivanje finansijske stabilnosti države. U tom kontekstu, Vlada je naveo da podnosioci zahteva „*nemaju nekog načina da pruže neki argument kako će se zbog izvršenja*

osporene odluke staviti u opasnost javna sigurnost od unutrašnjih nemira ili vanjskih napada; kako će se staviti u opasnost javno zdravlje; kako će se oštetiti okolina ili staviti u opasnost finansijska stabilnost Republike Kosovo”.

67. Na kraju komentara u vezi sa privremenom merom, premijer je naglasio da je Poslovníkom jasno utvrđeno da tačke (a), (b) i (c) pravila 57 (4) moraju biti kumulativno ispunjene. Kao rezultat toga, podnosioci zahteva, naglašava premijer, moraju kumulativno izgraditi slučaj *prima facie*; dokazati da izvršenje odluke prouzrokuje nepopravljivu štetu; i da dokažu da je privremena mera u javnom interesu.

Dostavljeni komentari u vezi sa meritumom zahteva

68. Kao što je navedeno u postupku pred Sudom, isti je pružio mogućnost svim zainteresovanim stranama da svoje komentare u vezi sa meritumom zahteva dostave do 23. aprila 2020. godine, u 16:00 sati. Premijer, predsednik, ministar zdravlja i Skupština nisu dostavili komentare Sudu. Komentare su dostavili samo Parlamentarna grupa Pokreta SAMOOPREDELJENJE! i ombudsman. Sud će u nastavku predstaviti sve primljene komentare.

Komentari koje je dostavila Parlamentarna grupa Pokreta SAMOOPREDELJENJE!

(i) U odnosu na prihvatljivost zahteva

69. Parlamentarna grupa Pokreta SAMOOPREDELJENJE! navodi da su podnosioci zahteva tražili ocenu ustavnosti četiri (4) osporene odluke Ministarstva zdravlja.
70. Sa proceduralnog stanovišta, Parlamentarna grupa Pokreta SAMOOPREDELJENJE!, naglašava da (i) s obzirom na to da podnosioci zahteva nisu razjasnili, precizirali i dopunili zahtev, Sud treba da odbije zahtev po kratkom postupku na osnovu pravila 35 (5) Poslovnika; i (ii) osporene odluke nisu “*uredbe Vlade*”, u smislu člana 113.2 (1) Ustava i samim tim ih Sud ne može razmatrati.

(ii) U odnosu na meritum zahteva

71. Što se tiče merituma zahteva, a pozivajući se na presudu KO54/20, odnosno njene stavove 189-198, u kojima je Sud razjasnio strukturu i test sadržan u članu 55. Ustava, Parlamentarna grupa Pokreta SAMOOPREDELJENJE! je naglasila da su osporene odluke (i) “*propisane zakonom*”, jer su donete na osnovu Zakona o sprečavanju i suzbijanju zaraznih bolesti, odnosno njegovih članova 41. i 44, kojima se kretanje može ograničiti “*u određenim zonama, koje su ugrožene COVID-19, na osnovu pojave slučajeva bolesti u ovim opštinama*” i koje se određuju na osnovu preporuka NIJK-a; (ii) teže “*legitimnom cilju*”, odnosno “*cilju zaštite javnog zdravlja, koje je ugroženo usled pojave COVID-19.*”; (iii) neophodne su i srazmerne, “*u cilju zaštite javnog zdravlja i sprečavanja ekspanzivnog rasta broja zaraženih slučajeva, što se pokazalo kao gorka stvarnost iz iskustva zemalja u regionu, zapadnih zemalja, ali i preookeanskih zemalja*”, naglašavajući takođe da će “*preduzete mere [...] biti preispitane posle*

vremenskog roka od tri (3) nedelje, što stoji i u odlukama Ministarstva zdravstva” i da “takva revizija ne dozvoljava proizvoljnost u postupanju relevantnih institucija i garantuje ukidanje ovih mera u trenutku kada su dati prvi signali smanjenja broja zaraženih slučajeva”; i na kraju, (iv) takođe su “neophodne u demokratskom društvu”, naglašavajući, između ostalog, da je “potreba društva za nametanjem takvih mera neophodna radi očuvanja zdravlja, a samim tim i nastavka razvoja društva”.

72. Parlamentarna grupa Pokreta SAMOOPREDELJENJE ! se takođe fokusira i na (i) ulogu Sanitarnog inspektorata Kosova, “u izricanju novčanih kazni za sanitarne administrativne prekršaje” i (ii) povezanost ograničenja utvrđenih osporenim odlukama sa pravom na život zagwarantovanim članom 25. [Pravo na život] Ustava.
73. Što se tiče prvog pitanja, Parlamentarna grupa Pokreta SAMOOPREDELJENJE! navodi da je na osnovu tačke (m) člana 31. Zakona br. 2003/22 o sanitarnom inspektorijatu Kosova (u daljem tekstu: Zakon o sanitarnom inspektorijatu Kosova), “delimično ili potpuno nepoštovanje mera i odluka koje su doneli organi Sanitarnog inspektorata Kosova” predstavljaju sanitarni administrativni prekršaj i izriče se na osnovu odluke/a koje je doneo Sanitarni inspektorat Kosova. Što se pak tiče drugog pitanja, navode da “zaštita zdravlja nužno vodi do člana 25. Ustava u kojem se garantuje pravo na život”. Kako se navodi, “Vodič ESLJP-a o članu 2. EKLJP, objašnjava da je ESLJP “u vise navrata naglašavao da je pravo na život ugroženo čak i onda kada osoba čije je pravo na život navodno prekršeno nije umrla”; i shodno tome, “ukidanje mera preduzetih odlukama Ministarstva zdravstva, odnosno njihovo nepoštovanje i dozvoljavanje bezuslovnog prometa ili kretanja, preti povredom prava na život”.

Mišljenje koje je dostavila Institucija ombudsmana

74. Institucija ombudsmana je dostavila Sudu mišljenje, kojim je, između ostalog, naglasio da (i) okolnosti koje su stvorene pandemijom COVID-19 i opasnost koju ona predstavlja po život i zdravlje građana, “zahtevaju ravnotežu između prava na život, koje se ne može ograničiti ili derogirati ni pod kakvim okolnostima i drugih prava za koja Ustav i međunarodni instrumenti za ljudska prava dozvoljavaju ograničenja pod određenim okolnostima” i da (ii) pandemija COVID-19, “spada u domen definicija pretnje po zdravlje i život građana i da je država dužna da preduzme mere radi zaštite njihovog života i zdravlja.”
75. Ombudsman naglašava činjenicu da je “očigledno da postoji potreba za uvođenjem mera za sprečavanje i suzbijanje”; i da je to potvrdio i sam Sud u stavu 310 presude KO54/20, u kojem je naglasio da “nije njegova uloga 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 preduzimanjem mera i njihovu nužnost nije osporila nijedna strana u ovom slučaju. Definisane politike 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”.

76. Pored toga, pozivajući se na presudu KO54/20, ombudsman naglašava da je Sud (i) “*detaljno razmotrio Zakon o sprečavanju i suzbijanju zaraznih bolesti i Zakon o zdravstvu, u smislu nadležnosti Ministarstva zdravstva i u tački 325 presude utvrdio da ista 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*”; (ii) “*naglasio da do datuma ukidanja osporene odluke, nadležne institucije Republike Kosovo, a pre svega Skupština, treba da preduzimaju akcije, u skladu sa Ustavom i ovom prsudom, za koje smatraju da su potrebne i adekvatne za nastavak sprečavanja i suzbijanja pandemije COVID-19*; (iii) “*postoji pozitivna obaveza države da preduzme preventivne mere u okolnostima vanrednih situacija kojima se dovodi u opasnost zdravlje građana, kao i da preduzme mere za lečenje i kontrolu epidemija, endemija i drugih bolesti*”; i (iv) pozivajući se na “*Sirakuzijske principe tumačenja ograničenja i odstupanja od odredaba Evropskog pakta o građanskim i političkim pravima*”, ombudsman naglašava da “*javno zdravlje može predstavljati osnov za ograničavanje određenih prava kako bi se državama dozvolilo da preduzimaju mere prilikom ozbiljnih pretnji po zdravlje stanovništva ili pripadnika stanovništva*”.
77. U tom kontekstu, ombudsman smatra da su (i) osporene odluke “*propisane zakonom*”; navodeći da se ipak (ii) “*treba oceniti samo da li je strogost preduzetih mera srazmerna cilju koji se želi postići, uvek uzimajući u obzir preporuke institucija koja su ovlašćene po zakonu za procenu sanitarne i epidemiološke situacije u zemlji*”. U tom smislu, ombudsman se poziva na Informativni dokument br. SG/Inf(2020)11 objavljen od strane Saveta Evrope dana 7. aprila 2020. godine, o poštovanju demokratije, vladavine zakona i ljudskih prava u kontekstu zdravstvene krize izazvane COVID-om 19 (u daljem tekstu: Informativni dokument Saveta Evrope), u odnosu na koji, između ostalog, stavlja naglasak na činjenicu da (i) “*izvršni organi [treba da] budu u stanju da deluju brzo i efikasno*”; (ii) “*to može da zahteva usvajanje jednostavnijeg postupka odlučivanja i ublažavanje određenih kontrola i ravnoteža*”; i (iii) “*parlamenti, međutim, moraju da zadrže ovlašćenje da kontrolišu rad izvršne vlasti, naročito u smislu provere, u razumnim vremenskim intervalima, da li su vanredna ovlašćenja izvršne vlasti i dalje opravdana, ili kroz intervenisanje na ad hoc osnovi radi izmene ili poništavanja odluka izvršne vlasti*”.
78. Ombudsman naglašava da je presuda KO54/20 “*ostala neizvršena od strane Skupštine*”, navodeći, između ostalog da bi “*Skupština trebalo da postupa u skladu sa svojim ustavnim ovlašćenjima, presudom Ustavnog suda, kao i sa stavovima iz Informativnog dokumenta br. SG/Inf(2020)11 objavljenog od strane Saveta Evrope dana 7. aprila 2020. godine koji se odnose na okolnosti koje je prouzrokovao COVID-19*”. U tom kontekstu, ombudsman stavlja naglasak na preporuke iz gore citiranog dokumenta, prema kojima će (i) “*zbog brzog i nepredvidivog razvoja ove krize, možda [...] biti potrebno relativno široko prenošenje zakonodavnih ovlašćenja, ali ga treba formulisati što je uže moguće u datim okolnostima, sa ciljem da se smanji bilo kakav potencijal za zloupotrebu;*” kao i da (ii) “*Ukoliko Parlament želi da ovlasti vladu da odstupi od zakona za čije je usvajanje potrebna posebna većina (ili zakona usvojenih*

po nekom drugom posebnom postupku), to mora da se učini uz većinu koja je propisana za usvajanje tih zakona, ili po istom posebnom postupku”.

79. Na kraju i takođe, ombudsman je pružio uz pomoć nekoliko dodatnih dokumenata dostavljenih Sudu, i pregled izjava različitih organizacija, mehanizama i aktera iz oblasti ljudskih prava, u vezi sa ograničenjem prava i sloboda za vreme pandemije COVID-19, uključujući i izjavu (i) ombudsmana Albanije; (ii) ombudsmana Bosne i Hercegovine; (iii) ombudsmana Hrvatske; (iv) Danskog instituta za pravdu; (v) Nemačkog instituta za ljudska prava; (vi) Komisije za ljudska prava Severne Irske; (vii) ombudsmana Portugala; (viii) Komisije za ljudska prava Severne Irske; (ix) Komisije za ljudska prava Škotske; (x) Nacionalnog centra za ljudska prava Slovačke; (xi) ombudsmana Španije; (xii) Institucije za ljudska prava i ravnopravnost u Turskoj; (xiii) predsednika Evropske komisije; (xiv) OEBS-a upućenu Komisiji OEBS-a; (xv) visokog komesara Ujedinjenih nacija za ljudska prava; (xvi) stručnjaka Ujedinjenih nacija za ljudska prava; (xvii) Međunarodne komisije pravnika na Simpozijumu COVID-19; (xviii) “Amnesty International” o vanrednom stanju; (xix) preporuke “Human Rights Watch”; (xx) stav nevladinih organizacija Evropske unije u pogledu ograničenja prava; (xxi) izjavu komesara za ljudska prava Saveta Evrope i pisma (xxii) Komisije za ravnopravnost i ljudska prava Velike Britanije upućeno Premijeru; i (xxiii) Konsultativnog odbora za ljudska prava Luksemburga upućeno Premijeru. Svi ovi dokumenti u suštini i između ostalog naglašavaju (i) važnost brzog razmatranja i preduzimanja mera za sprečavanje pandemije COVID-19, ali ujedno i ravnotežu između zaštite života i zdravlja građana i, s druge strane, zaštite slobode građana i individualnih potreba.

Dodatni komentari podnosioca zahteva u vezi sa osporenim odlukama u slučaju KO61/20

80. Kao što je navedeno u postupku pred Sudom, isti je pružio mogućnost svim zainteresovanim stranama, uključujući poslanike Skupštine, da svoje komentare u vezi sa sadržajem ili meritumom zahteva dostave do 23. aprila u 16:00 sati. Podnosioci zahteva su u svojstvu poslanika primili dopis koji je Sud poslao Skupštini i odlučili da odgovore na taj dopis da dostave dodatna razjašnjenja u vezi sa osporenim odlukama.
81. U dodatnim komentarima koje su dostavili Sudu, podnosioci zahteva su ponovo naglasili da (i) nisu primili zahtev Suda za dostavljanje razjašnjenja koji im je dostavljen na elektronsku adresu njihove zastupnice dana 19. aprila 2020. godine. Oni naglašavaju da nikada nisu primili taj dopis i da je „očigledno bilo smetnji u internet saobraćaju“; (ii) naglasili „kao što smo naveli i u zahtevu, ali i kako sam ponovo naglasila u mom poslednjem emailu, mi, podnosioci zahteva za ocenu pitanja saglasnosti odluka ministra zdravstva (odluka br. 238/IV/2020 od 14.04.2020. godine, odluka br. 229/IV/2020 od 14.04.2020. godine, odluka br. 214/IV/2020 od 12.04.2020. godine, i odluka br. 239/IV/2020 od 14.04.2020. godine sa Ustavom Republike Kosovo), nikada nismo tražili ocenu ustavnosti od strane Ustavnog Suda za neku drugu odluku ili neki drugi akt“, (iii) „dokaz za navođenje samo četiri (4) odluke navedene na prvoj strani našeg zahteva, jeste i preciziranje našeg zahteva i navoda, kada smo citirali u celosti odluke koje čine predmet ovog zahteva, odluke kojima su preduzete iste mere u tri različite opštine i sa različitim specifičnostima, kao što

je opština Dragaš koja nema nijedan registrovan slučaj pogođen virusom „Covid 19“; i (iv) u primeni člana 29. Zakona o Ustavnom sudu, „mi podnosioci zahteva smo naveli inter alia zašto za četiri akta navedena u zahtevu tvrdimo da su u suprotnosti sa Ustavom, navodeći u zahtevu i prigovore iznete protiv ustavnosti osporenih odluka“.

Pravni osnov po kom su donete osporene odluke

82. U nastavku, Sud će prikazati sadržaj svih članova koji su relevantni za ocenu ustavnosti osporenih odluka i onih na osnovu kojih su donete osporene odluke Ministarstva zdravlja, a zatim će u delu merituma komentarisati svaki od njih u svetlu nadležnosti i ovlašćenja koja ovi članovi daju ovom Ministarstvu za donošenje osporenih odluka.

Ustav Republike Kosovo

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 sledeće:

[...]

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

[...]

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 sprovesti 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.

Član 35. [Sloboda kretanja]

1. *Državljeni 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 ispunila 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.*

Evropska konvencija o ljudskim pravima

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 poretka, 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.*

Zakon br. 06/L-113 o organizaciji i funkcionisanju državne uprave i nezavisnih agencija, Službeni list br. 7, 1. mart 2019. godine

GLAVA II -DRŽAVNA UPRAVA POGLAVLJE 1 -OPŠTE ODREDBE O DRŽAVNOJ UPRAVI

Član 10. [Odgovornost za državnu upravu]

1. *Ministar je odgovoran Vladi i Skupštini za delovanje čitavog ministarskog sistema u oblasti državne odgovornosti, kako je definisano relevantnim zakonodavstvom.*
2. *Ministar (u daljem tekstu: "nadležni ministar") rukovodi i kontroliše delatnostima ministarskog sistema i nadzire aktivnosti agencija u relevantnoj oblasti državne odgovornosti, u skladu sa ovim Zakonom.*

3. *Funkcionisanje sistema odgovornosti ministra za učinak ministarskog sistema se utvrđuje u skladu sa zakonodavstvom koje određuje funkcionisanje Vlade.*
4. *Odredbe stavova 1, 2. i 3. ovog člana se primenjuju i na ured premijera u odnosu na njemu podređene izvršne agencije.*
5. *Oblast državne odgovornosti za svako ministarstvo definisana je zakonom.*

Član 11.
[Ministarstvo]

1. *Ministarstvo je odgovorno za izradu javnih politika, vođenje, koordiniranje, kontrolu i nadzor celog ministarskog sistema unutar odgovarajuće oblasti odgovornosti.*
2. *Ministarstvo je nadležno za sve upravne funkcije u odgovarajućoj oblasti odgovornosti, osim ukoliko iste nisu prenete na druge institucije državne uprave u skladu sa zakonom.*
3. *Organizacija ministarstva uključuje ministarstvo i njene ogranke.*

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. *preduzimanje mera za [nedostaje reč: sprečavanje i] eliminisanje zdravstvenih posledica izazvanih elementarnim nesrećama i drugim vanrednim situacijama;*
[...]

POGLAVLJE XIX
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. *spvođenje zakonskih odredbi koje su na snazi;*
 - 2.2. *adaptiranje sistema zdravstvene zaštite u skladu sa urgentnim planom;*
 - 2.3. *spvođenje 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**

Poglavlje II

**Član 3
[Bez naslova]**

3.1 Zarazne bolesti u smislu ovog zakona, čije sprečavanje je od interesa za Kosovo su: [Citira se lista bolesti]

3.2 Ako nastupa opasnost od infektivnih bolesti koje se ne nalaze na spisku iz stava 1 ovog člana, a mogu ugroziti celu zemlju, Ministarstvo zdravstva, na predlog KIJZ preduzima profilaktičke i protivepidemiološke mere propisane ovim zakonom, druge mere u zaštiti stanovništva od zaraznih bolesti i propisane obavezne mere prema međunarodnim zdravstvenim konvencijama i drugim međunarodnim aktima.

**Član 4
[Bez naslova]**

4.1 Zaštita od zaraznih bolesti koje ugrožavaju celu zemlju je zadatak i dužnost KIJZ, SIK, Sanitarnog inspektorata Kosova i svih javnih i privatnih zdravstvenih ustanova, nezdravstvenih institucija, opština i samih građana pod nadzorom Ministarstva za zdravstvo. 4.2 Mere za sprečavanje i suzbijanje zaraznih oboljenja neposredno sprovode zdravstvene ustanove i zdravstveni stručnjaci shodno ovom zakonu.

KARANTIN

**Član 33
[Bez naslova]**

33.1 Lica za koja se utvrdi ili sumnja da su bila u neposrednom doticaju sa obolelima ili osumnjičenima da boluju od kuge, velikih boginja ili hemoragijske groznice stavljaju se u karantin.

33.2 Trajanje držanja u karantin lica iz stava 1. ovog, člana zavisi od maksimalnog perioda inkubacije odgovarajuće bolesti;

33.3 Lica iz stava 1. ovog člana, podvrgavaju stalnim lekarskim pregledima za sve vreme karantena;

33.4 Ministarstvo zdravstva, na predlog KIJZ, donosi rešenje o stavljanju u karantin lica iz stava 1. ovog člana;

33.5 Izvršenje rešenja o stavljanju u karantin lica iz stava 1. ovog člana, obezbeđuju nadležni organi na nivou zemlje.

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) Naređuju 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.*

Član 47 [Bez naslova]

47.1 Ministarstvo za zdravstvo nadležno je za primenu ovog zakona i donošenje propisa koji se njime predviđaju.

47.2 U skladu sa odgovornostima iz stava 1. ovog člana, Ministarstvo zdravstva ima pravo i dužnost da:

- a) Nadležnim organima uprave Kosova daje obavezujuće instrukcije kad je to od interesa za celu zemlju i neophodno za jedinstvenu primenu odredaba ovog zakona i drugih sa njih povezanih propisa;
- b) 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.

VII Poglavlje - Kaznene odredbe

Član 53 [Bez naslova]

Za administrativne sanitarne prekršaje predviđene na osnovu ovog zakona, izriču se novčane kazne od strane organa Sanitarnog inspektorata Kosova, i to:

53.1 fizičko lice biće kažnjeno kaznom od 1.000€ – 2.000€, dok pravno lice novčanom kaznom od 3.000€ do 8.000 €:

a) ako utvrdi i ne prijavi bolesti, smrt od zarazne bolesti, epidemiju, tretman uzročnika određenih od zaraznih bolesti, prenos virusa hepatita B i C, prenos HIV virusa, prenos malarijinog parazita, ujed besne životinje ili životinje za koju se sumnja da je besna; na osnovu člana 13. ovog zakona.

b) ako ne vrši imunizaciju, seroprofilaksiju i hemioprofilaksiju, u skladu sa članovima od 28 do 32 ovog zakona.

c) ako ne preduzme predviđene mere za sprečavanje i suzbijanje daljeg proširenja infekcije ili druge mere, neophodne protiv epidemije i higijenske mere koje zahteva priroda takve bolesti.

d) ako ne utvrđuje mere, zadatke i odgovornosti za zaštitu od zaraznih bolesti i ne sprovodi odgovarajuće tehničko–sanitarne mere, higijenske i druge mere za zaštitu od zaraznih bolesti.

53.2 Odgovorno lice i pravno lice se kažnjava sa kaznom od 500€ do 1.500€, za prekršaj iz stava 1. ovog člana.

Zakon br. 05/L-031 o opštoj administrativnoj proceduri, Službeni list br. 20/21, 21. juna 2016. godine

III DEO ADMINISTRATIVNE RADNJE

I POGLAVLJE - ADMINISTRATIVNI AKT

I POTPOGLAVLJE - DEFINISANJE, OBLIK I OBAVEZUJUĆI ELEMENTI ADMINISTRATIVNOG AKTA

Član 44 [Administrativni akt]

1. Administrativni akt je svako izražavanje volje javnog organa koji jednostrano reguliše konkretni pravni odnos administrativnog prava, sa ciljem proizvodnje pravnog dejstva, i:

- 1.1. obraća se jednoj ili više osoba individualno određenim (u nastavku: “ individualni administrativni akt, odnosno kolektivni ”); ili
- 1.2. obraća se grupi ljudi, određenim ili određujućim, prema opštim karakteristikama (u nastavku: “opšti administrativni akt”); ili
- 1.3. određuje status prema administrativnom pravu objekta (predmeta) ili njegove upotrebe od strane javnosti (u nastavku: “administrativni akt in rem”).

Član 46 **[Oblik administrativnog akta]**

1. Osim ako zakonom nije drugačije propisano, administrativni akt se donosi u pisanom, usmenom ili bilo kom drugom prikladnom obliku, obuhvatajući znakove ili druga tehnička sredstva.
2. Pisani oblik se ispunjava i elektronskim oblikom u skladu sa posebnim zakonom koji reguliše elektronski dokument.
3. Na zahtev, javni organ potvrđuje bez kašnjenja, u pisanom obliku, sadržaj verbalnog ili prećutno usvojenog akta, onako kako je propisano članom 70 ovog zakona, bez prejudiciranja pravila o pravnim posledicama administrativnih akata. Stav 2. ovog člana primenjuje se prikladno.
4. Potvrđivanje prema stavu 3 ovog člana, iako nije novi administrativni akt, mora da bude u skladu sa članom 47 ovog zakona.

Član 47 **[Struktura i obavezujući elementi pisanog administrativnog akta]**

1. Pisani administrativni akt sadrži:
 - 1.1. uvodni deo, kojem se navodi ime javnog organa koji je doneo akt, zakonsku osnovu, ime na koga se odnosi akt, kratak opis predmeta procedure i datum donošenja;
 - 1.2. naredbodavni deo, (dispozitiv), što kazuje šta je odlučeno kao i rok, uslov, obavezu i troškove procedure, ako su primenjivi. Dispozitiv se može podeliti i na više tačke. Troškovi procedure se utvrđuju u posebnoj tački dispozitiva;
 - 1.3. deo obrazloženja (u nastavku: obrazloženje);
 - 1.4. završni deo, koji navodi vreme stupanja na snagu akta, informacije o pravnom leku, uključujući javni organ ili sud kojemu se podnosi pravni, administrativni ili sudski predmet, oblik pravnog leka odgovarajući rok i naći njegovog računanja (pravni savet). U slučaju kada podnošenje administrativne žalbe, prema zakonu, ne obustavlja sprovođenje administrativnog akta, završni deo, takođe, treba da sadrži ovu informaciju, kao i zakonsku osnovu za takvo izuzeće.
2. Osim ako zakonom nije drugačije propisano, pisani administrativni akt sadrži ime i prezime i potpis odgovornog službenika odnosno predsednika i zapisničara Organa kolegijuma. Ako je zapisničar u nemogućnosti da potpiše, umesto njega potpisuje jedan od članova kolegijalnog organa.
3. Zahtev za potpis, prema stavu 2 ovog člana, u slučaju elektronskog oblika dokumenta, smatraće se kompletnim, jednim elektronskim potpisom stavljenim prema posebnom zakonu. Elektronski potpis treba da se zasniva na kvalifikovanom certifikatu kojem se izražava identitet dotičnog javnog organa.

4. Vlada Republike Kosova može da odredi posebnom odlukom, drugi siguran način koji garantuje autentičnost i integritet dostavljenog elektronskog dokumenta i njegovu osobitost. Elektronski dokument garantovan u skladu sa takvom odlukom Vlade biće ocenjen, takođe, kao potpisan.

Zakon br. 03/L-202 o upravnim sporovima, Službeni list br. 82, 21. oktobra 2010. godine

Član 27.
[Bez naslova]

1. Tužba se podnesi u roku od trideset (30) dana od dana uručivanja konačnog upravnog akta stranci.
2. Ovaj rok primenjuje se i za ovlašćeni organ za podnošenje tužbe, ako mu je uručen upravni akt. Ako mu upravni akt nije uručen, onda može podneti tužbu u roku od šesdeset (60) dana od dana dostavljanja upravnog akta, stranci u čiju je korist donet akt.

Zakon br. 05/L-087 o prekršajima

Član 3.
Princip zakonitosti

1. Niko ne može biti kažnjen za prekršaj niti se prema njemu ne može izricati sankcija prekršaja za delo koja pre nego da je izvršeno, nije bila definisana kao prekršaj zakonom ili aktima (opštinskim uredbama) Skupštine Opštine, a za koje delo nije bila propisana sankcija za prekršaj.
2. U proceduri za prekršaj niko se ne može kazniti više od jednog puta, za isti prekršaj.
3. Definicija jednog prekršaja treba se utvrditi tačno i nije dozvoljeno tumačenje prema analogiji. U slučaju nejasnoće, definicija prekršaja tumači se u korist lica protiv koga se vodi procedura za prekršaj.

Član 7.
Utvrđivanje prekršaja

1. Prekršaji i sankcije za prekršaje mogu se utvrditi zakonom i aktima (opštinskim propisima) Skupštine Opštine.
2. Skupština Opštine može utvrditi sankcije za prekršaje i sankcije za krivična dela samo za kršenje akata opštinskih organa koje donose u okviru oblasti njihovih ovlašćenja.
3. Organ koji je ovlašćen da utvrdi prekršaj i sankcije za prekršaje ovo ovlašćenje ne može preneti drugim organima.
4. Ukoliko zakonom nije utvrđeno drugačije, odredbe za prekršaje nad fizičkim licima, primenjuju se i nad odgovornim licima pravnog lica, i lica koja obavljaju nezavisnu delatnost.

Član 167.
Usklađivanje odredbi koje nisu u skladu sa ovim zakonom

Odredbe o prekršajima koji nisu u skladu sa ovim zakonom uskladiće se u roku od jedne (1) godine od dana stupanja na snagu ovog zakona.

Član 170.
Prestanak važenja postojećeg važećeg zakonodavstva

Stupanjem na snagu ovog zakona prestaje da važi važeće zakonodavstvo za prekršaj.

Uredba br. 05/2020 o oblastima administrativne odgovornosti kancelarije premijera i ministarstava, usvojena je na 3. sednici Vlade Kosova, odlukom br. 01/03 od 19. februara 2020. godine

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.*

Član 8
[Ministar]

1. *Ministar, u skladu sa Ustavom, važećim zakonodavstvom, politikama i uputstvima određenim od strane Vlade ili Premijera:*
[...]
 - 1.4. *donosi odluke i podzakonske akte i sklapa sporazume o razumevanju/saradnji u okviru oblasti administrativne odgovornosti ministarstva; i [...]*

PRILOG 10
[Ministarstvo Zdravstva]

Ministarstvo zdravstva (u daljem tekstu: MZ) ima sledeće nadležnosti:

1. *Priprema javnih politika, izrada zakonskih akata, usvajanje podzakonskih akata i utvrđivanje obaveznih standarda u oblasti zdravstva i socijalne zaštite, poštujući važne međunarodne standarde;*

[...]

Prihvatljivost zahteva

83. Da bi mogao da odluči u vezi sa zahtevom podnosioca zahteva, Sud pre svega treba da oceni da li su ispunjeni uslovi prihvatljivosti, propisani Ustavnom i dalje navedeni u Zakonu i Poslovniku.
84. S tim u vezi, Sud se pre svega poziva na relevantne ustavne i zakonske odredbe na osnovu kojih Skupština može da se pojavi kao podnosilac pred ovim Sudom:

Ustav Republike Kosova

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.

[...]

Zakon o Ustavnom Sudu

POGLAVLJE III

Posebni postupci

Postupak u slučaju određenom Članom 113, stav 2(1) i (2) Ustava Republike Kosovo

Član 29.

[Tačnost podneska]

1. Podnesak podnešen u skladu sa članom 113, stav 2 Ustava se pokreće od jedne četvrtine (1/4) poslanika Skupštine Republike Kosovo, Predsednika Republike Kosovo, Vlade ili Ombudsmana.

2. Podnesak podnešen protiv spornog akta u skladu sa članom 113, stav 2 Ustava treba specificovati, inter alia, da li se čitav sporni akt ili posebni delovi istog smatraju kao oni koji nisu u skladu sa Ustavom.

3. Podnesak će specificovati sva pitanja koja se tiču neustavnosti spornog akta.

Član 30.

[Rok]

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

Poslovnik o Radu Ustavnog suda

VII. Posebne odredbe o postupcima na osnovu člana 113. Ustava

Pravilo 67

[Podnesak u skladu sa članom 113.2 (1) i (2) Ustava i članovima 29. i 30. Zakona]

(1) Podnesak podnet prema ovog 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.

85. U nastavku, Sud će oceniti: (i) da li je zahtev podnela ovlašćena strana, kao što je propisano u podstavu (1) stava 2. člana 113. Ustava i stavu 1. člana 29. Zakona; (ii) prirodu osporenih akata, odnosno da li se isti kvalifikuju kao “uredbe vlade”, kao što je određeno u gore navedenom stavu; (iii) tačnost podneska, kao što se zahteva stavovima 2. i 3. člana 29. Zakona i stavovima 2. i 3. pravila 67. Poslovnika; i (iv) da li je zahtev podnet u roku od šest (6) meseci nakon stupanja na snagu osporenog akta, kao što je određeno članom 30. Zakona i stavom 4. pravila 67. Poslovnika.

(i) *U vezi sa ovlašćenom stranom*

86. Skupština je na osnovu člana 113.2 (1) Ustava ovlašćena da pred Sudom podnese pitanja o saglasnosti sa Zakonom (i) zakona; (ii) dekreta predsednika; (iii) dekreta premijera i (iv) uredbi Vlade. Član 29. Zakona precizira da je Skupština ovlašćena strana pred Sudom ako je određeni zahtev podnela jedna četvrtina (1/4) poslanika Skupštine. Isti zahtev je naveden i u stavu 1. pravila 67. Poslovnika. U okolnostima ovog konkretnog slučaja, jedna četvrtina (1/4) poslanika Skupštine, odnosno trideset (30) poslanika su ti koji osporavaju četiri (4) odluke Ministarstva zdravstva koje se osporavaju pred Sudom.

87. Sud podseća da se, dana 19. aprila 2020. godine, u skladu sa svojom ranijom sudskom praksom, obratio zastupnici podnosilaca zahteva kako bi razjasnio nedostatak potpisa poslanika Gazmenda Bytyqi, pored njegovog imena i ličnog broja u spisima koji su podneti pred Sudom. Dana 19. aprila 2020. godine, zastupnica podnosilaca zahteva je objasnila i dostavila Sudu potpis dotičnog poslanika.

88. Shodno tome, Sud utvrđuje da se pred Sudom nalazi zahtev koji je podnela jedna četvrtina (1/4) poslanika Skupštine Republike, odnosno trideset (30) poslanika, koji su, na osnovu gore navedenih članova Ustava, Zakona i Poslovnika, ovlašćena strana da iznesu pred Sudom, između ostalog, pitanje saglasnosti sa Ustavom, u okolnostima ovog konkretnog slučaja, “uredbi Vlade”.

(ii) Što se tiče osporenih akata

89. Podnosioci zahteva pred Sudom osporavaju osporene odluke koje je donelo Ministarstvo zdravstva. Sud podseća da oni tvrde pred Sudom da se osporene odluke, na osnovu sudske prakse Suda kvalifikuju kao “uredbe Vlade”. Parlamentarna grupa Pokreta SAMOOPREDELJENJE! osporava ove tvrdnje. Date tvrdnje i obrazloženja prikazani su u stavovima 69-73 ove presude.
90. U nastavku, Sud treba da oceni da li se osporene odluke mogu kvalifikovati kao „uredbe Vlade“, kao što je utvrđeno u članu 113.2 (1) Ustava.
91. S tim u vezi, Sud naglašava da na osnovu člana 113.2 (1) Ustava, Skupština, odnosno jedna četvrtina (1/4) poslanika iste, kao što je navedeno iznad, izuzev „zakona“ Skupštine, “dekreta Predsednika” i “dekreta Premijera”, su takođe ovlašćeni da podnesu pred Sudom pitanja saglasnosti “uredbi Vlade” sa Ustavom.
92. Sud u tom pogledu podseća u vezi sa ocenom ustavnosti “dekreta Premijera” i “uredbi Vlade”, Sud je u svojoj sudskoj praksi odredio da mimo terminologije koja se spominje u Ustavu, postoje “akti” Premijera i Vlade, koji mogu da budu predmet razmatranja pred Sudom, ukoliko se njihova skladnost sa Ustavom zatraži pred Sudom od strane neke ovlašćene strane koja je određena Ustavom. (vidi reference u vezi sa “aktima” Premijera Vlade, u stavovima 82, 83, 84 Presude Suda u slučaju KO12/18 i stav 46 Presude Suda u slučaju KO73/16).
93. Specifičnije, u Presudama u slučajevima KO73/16 i KO12/18, Sud je odredio da on može da izvrši procenu ustavnosti i drugih akata Vlade i Premijera, izuzev “uredbi” i “dekreta”, (i) ukoliko iste postavljaju “veoma važna ustavna pitanja” (vidi stav 84 i 88 Presude KO12/18); i (ii) imajući u obzir pravne efekte koje proizvode akti Premijera i Vlade, bez obzira na njihov formalni naziv (vidi stav 87 Presude KO12/18).
94. Sud takođe podseća da se prilikom ocene ustavnosti odluke Vlade br. 04/20 od 20. decembra 2017. godine, u slučaju Suda KO12/18, obratio i Forumu Venecijanske komisije, i postavio mu, između ostalog, i pitanje (i) koji akti vlada se mogu osporavati pred ustavnim sudovima u njihovim odgovarajućim ustavnim sistemima; i (ii) da li su akti Vlade koji se mogu osporavati pred ustavnim sudovima određeni u nekoj specifičnoj listi, i/ili ustavi i odgovarajući zakoni pružaju fleksibilnost u vezi sa aktima vlada, čija ustavnost se može osporiti pred ustavnim sudovima (vidi stavove 18 i 22 presude KO12/18). Iz odgovora odgovarajućih ustavnih sudova učesnika Foruma Venecijanske komisije, i takođe uzimajući u obzir razlike i specifičnosti odgovarajućih ustava, proizilazi da, u principu, njihove odgovarajuće sudske prakse određuju da odgovarajući ustavni sudovi ocenjuju prirodu osporenog akta a ne nužno samo njihov formalni naziv (vidi stavove 62-72 presude KO12/18).
95. U tom kontekstu, Sud podseća da je (i) u slučaju KO12/18, proglasio prihvatljivim ocenu ustavnosti “odluke” premijera, uprkos činjenici da isti nikada nije naslovljen “dekretom”, budući da je prilikom ocene Suda, odgovarajuća odluka pokrenula “važna ustavna pitanja” (vidi stavove 88 i 90

presude KO12/18), dok je (ii) u slučaju KO73/16, proglasio prihvatljivom ocenu ustavnosti “*administrativnog cirkularnog pisma*” odnosno administrativnog cirkularnog pisma br. 01/2016 od 21. januara 2016. godine, koje je izdalo Ministarstvo javne uprave, uzimajući u obzir njegovo dejstvo (vidi stavove 46, 56 i 58 presude KO73/16).

96. Ova sudska praksa je potvrđena i u nedavnom slučaju Suda, odnosno u presudi KO54/20, kojom je Sud, proglašavajući prihvatljivim zahtev za ocenu ustavnosti odluke premijera br. 01/15 od 23. marta 2020. godine, naglasio da (i) prilikom određivanja da li se osporava neki “*dekret*” premijera u smislu podstava 1. stava 2. člana 113. Ustava, “*ne treba se fokusirati samo na naziv nekog akta već i na sadržaj istog i efekte koje proizvodi*” (vidi stav 161 presude KO54/20); i (ii) ukoliko bi se Sud fokusirao samo na formalni naziv osporenih akata, odnosno na “*dekret premijera*” ili na “*uredbu Vlade*”, donošenje odluka Vlade bi ostalo van ustavne kontrole, samo na osnovu naziva za koji su se isti odlučili da daju predmetnom aktu (vidi, u ovom kontekstu, stavove 162-163 presude KO54/20).
97. Sud takođe podseća da se osim pozivanja na “*dekret premijera*” u podstavu 1. stava 2. člana 113. Ustava, stavovi 4. člana 92, odnosno člana 93 [Nadležnosti Vlade], pozivaju i na donošenje odluka od strane Vlade putem “*odluka*”, “*pravni akata*” i “*uredbi*” koje su potrebne za primenu zakona. Donošenje “*dekreta*” u smislu vršenja nadležnosti premijera, propisano je samo u podstavu 2.1 stava 2. člana 6. Uredbe br. 50/2020. U tom smislu, i kao što je to objašnjeno u presudi KO54/20, ukoliko bi se Sud ograničio samo na ocenu ustavnosti “*dekreta premijera*” a ne i njegovih/njenih “*odluka*”, to bi značilo da bi donošenje odluka premijera ostalo van ustavne kontrole i da Sud ne bi mogao da razmotri ustavnost nijedne odluke premijera ni u jednoj formi. Isto to važi i za “*uredbe Vlade*”.
98. Kao rezultat toga, ocena ustavnosti akata premijera i Vlade podleže oceni ustavnosti Suda ukoliko su isti izneti pred Sud na način utvrđen Ustavom i Zakonom i na osnovu ocene Suda, u skladu sa njegovom sudsom praksom u vezi sa njihovim “*efektima*” i ukoliko isti pokreću “*veoma važna ustavna pitanja*”.
99. U okolnostima konkretnog slučaja, pred Sudom se osporavaju odluke ministra zdravstva. Sud podseća da na osnovu stava 1. člana 92. Ustava, Vladu čine premijer, zamenci premijera i ministri. Isti, na osnovu stava 2. istog člana, vrše izvršnu vlast u skladu sa Ustavom i zakonom. U tom kontekstu, Sud naglašava da i odluke ministara podležu oceni ustavnosti Suda, ukoliko su iste iznete pred Sud na način koji je određen Ustavom i Zakonom, i na osnovu ocene Suda u vezi sa njihovim efektima i ukoliko iste pokreću “*važna ustavna pitanja*”. Ova sudska praksa je prvobitno utvrđena slučajem Suda KO73/16.
100. Sud takođe naglašava činjenicu da su osporene odluke Ministarstva zdravstva donete na osnovu odluke Vlade br. 01/24 od 8. aprila 2020. godine, kojom je ovlašćen ministar zdravstva, odnosno odlučivanje Vlade delegirano ministru zdravstva, da donosi odluke u cilju sprečavanja i suzbijanja širenja virusa COVID-19, u primeni odredbi Zakona o sprečavanju i suzbijanju zaraznih bolesti, samo sa “*ciljem racionalizacije vremena u postupku donošenja odluka, u funkciji sprečavanja i suzbijanja širenja epidemije bolesti COVID-19*”.

101. Shodno tome, a na osnovu iznetih objašnjenja, uključujući i ona koja se odnose na njegovu sudsku praksu, Sud smatra da osporene odluke ministra zdravstva spadaju u delokrug “*uredbi vlade*” jer su (i) akti čiji sadržaj ima direktan efekat na osnovna prava i slobode građana Republike Kosovo, a konkretno u odnosu na njihovu slobodu kretanja zagaranтованu članom 35. Ustava; i (ii) pokreću “*važna ustavna pitanja*”, koja se kao posledica podvrgavaju oceni ustavnosti Suda s obzirom da ih je u okolnostima konkretnog slučaja pokrenula pred njim ovlašćena strana.
102. Shodno tome, a na osnovu napred navedenog, Sud takođe utvrđuje da se osporene odluke kvalifikuju kao “*uredbe Vlade*”, i da kao takve, podležu oceni ustavnosti Suda.
- (iii) *Što se tiče tačnosti podneska i specifikacije prigovora*
103. Sud podseća da član 29. Zakona i pravilo 76. Poslovnika utvrđuju da (i) zahtev podnet u smislu člana 113.2 (1) Ustava, treba da specifikuje (i) da li se za čitav osporeni akt ili za samo neke posebne delove tog akta smatra da su u suprotnosti sa Ustavom; i (ii) da naglasi prigovore istaknute protiv ustavnosti osporenog akta.
104. Zahtev podnosioca zahteva koji je podnet dana 17. aprila 2020. godine je naveo da pred Sudom osporavaju i traže određivanje privremene mere u odnosu na sledeće odluke ministra zdravstva: (i) br. 238/IV/2020 od 14.04.2020. godine; (ii) br. 229/IV/2020 od 14.04.2020. godine; (iii) br. 214/IV/2020 od 12.04.2020. godine; i (iv) br. 239/IV/2020 od 14.04.2020. godine. Međutim, sadržaj zahteva koji su podneli podnosioci zahteva se pozivao i na sve ostale odluke, odnosno njih trideset osam (38) ministra zdravstva koje su bile donete 14. aprila 2020. godine (vidi, u ovom kontekstu, takođe i stav 15 ove presude).
105. Na osnovu stava 4. člana 22. (Procesuiranje podnesaka) Zakona i stavova 2. i 3. pravila 33 (Registracija podnesaka i rok podnošenja) Poslovnika, Sud je 19. aprila 2020. godine, tražio od podnosioca zahteva da objasne pred Sudom da li osporavaju samo (i) četiri (4) gore navedene odluke Ministarstva zdravstva; ili (ii) osporavaju sve odluke Ministarstva zdravstva koje su donete za sve opštine Kosova dana 14. aprila 2020. godine. Zastupnica podnosioca zahteva nije odgovorila Sudu u roku koji je on odredio. Sud je nakon toga, istog tog dana, obavestio sve strane o registraciji zahteva, kao što je to objašnjeno u postupku pred Sudom, obaveštavajući ih i o prepisci sa zastupnicom podnosioca zahteva u vezi sa zahtevom za dostavljanje gore navedenog razjašnjenja, da li se mimo četiri (4) osporene odluke, osporavaju i ostale odluke Ministarstva zdravstva koje su donete 14. aprila 2020. godine.
106. S obzirom na odsustvo odgovora od zastupnice podnosioca zahteva u roku određenom od strane Suda, on utvrđuje da se pred njim osporava ustavnost četiri (4) gore navedene odluke Ministarstva zdravstva.
107. U dopisu dostavljenom Sudu, nakon dopisa Suda od 19. aprila 2020. godine upućenog poslanicima Skupštine radi dostavljanja njihovih komentara u vezi sa meritumom zahteva, zastupnica podnosioca zahteva je u dopisu od 23. aprila

2020. godine, naglasila da oni pred Sudom osporavaju i traže uvođenje privremene mere i ocenu merituma samo u odnosu na četiri (4) osporene odluke.

108. Dalje i u kontekstu preciziranja zahteva, Sud primećuje da na osnovu podneska koji je dostavljen Sudu dana 23. aprila 2020. godine, premijer u ime Vlade, dopisom koji je kompletno predočen u stavu 28 ove presude, između ostalog, tvrdi da (i) “*praksa Ustavnog suda Republike Kosovo iznosi na videlo činjenicu da se odbijanje pojašnjenja, preciziranja ili dopune zahteva podnetog Ustavnom sudu smatra razlogom za odbijanje zahteva po kratkom postupku, zbog toga što stranka nije ispunila procesne uslove za dalje razmatranje*”; (ii) “*iz tog razloga, u svim slučajevima kada stranka nije pojasnila, precizirala ili dopunila zahtev, Sud je odbijao zahtev po kratkom postupku u skladu sa pravilom 35. stav 5 pri čemu nije obaveštavao organ čija odluka se osporava. Za nas, odbijanje sprovođenja pravila ustanovljenih od strane samog Ustavnog suda u okolnostima konkretnog slučaja, predstavlja ozbiljnu zabrinutost u pogledu profesionalizma i nepristrasnosti Suda*”; i (iii) “*radi potvrđivanja naše tvrdnje, molimo pogledajte odluke Ustavnog suda u slučajevima br. KI 72/19, br. KI 89/18, br. KI 121/18, br. KI 74/18, br. KI 04/18, br. KI 89/17, br. KI 130/17, br. KI 48/17, br. KI 109/16, br. 71/16, br. KI 94/15, u kojima je Sud, po kratkom postupku, ne obaveštavajući pri tom nijedan javni organ, odbio zahteve kojima nije precizirano koji se akt javnog organa osporava, a nakon toga nisu odgovorili Sudu radi dopune zahteva. Svesni smo da se radi o individualnim zahtevima, ali pravilo 35.5 ne predstavlja izuzetak ni u slučaju zahteva upućenih od strane ustavnih organa*”. Komentarima Parlamentarne grupe Pokreta SAMOOPREDELJENJE! se takođe pred Sudom tvrdi da se zahtev podnosioca zahteva treba proglasiti neprihvatljivim po kratkom postupku u skladu sa stavom (5) pravila 35. Poslovnika.
109. U vezi sa navodima premijera da je Sud dužan da odbije zahtev podnosioca zahteva na osnovu pravila 35 (5) Poslovnika, Sud naglašava sledeće: (i) stav (5) pravila 35. Poslovnika, određuje mogućnost za Sud da odbije određeni zahtev po kratkom postupku ukoliko je zahtev nepotpun ili nejasan, i uprkos zahtevima, Suda prema stranci da dopuni ili razjasni zahtev, ista nije to učinila. Na osnovu ovog pravila, Sud odbija po kratkom postupku sve one zahteve u kojima nije naveden osporeni akt javnog organa i kada taj akt nije preciziran pred Sudom uprkos njegovim zahtevima; i (ii) da su svi slučajevi na koje se premijer poziva u gore navedenom podnesku upućenom Suda svi redom, bez izuzetka, slučajevi u kojima dotični podnosioci nisu naveli **nijedan** akt javnog organa pred Sudom, i koji to nisu uradili ni nakon konkretnog zahteva Suda. Ovo sa izuzetkom slučaja KI89/19, koji je zapravo spojeni slučaj, br. KI86/19, KI87/19, KI88/19, KI89/19, KI90/19 i KI91/19, i koji nije odbijen po kratkom postupku, kako se navodi u predmetnom podnesku, već proglašen neprihvatljivim kao očigledno neosnovan na ustavnim osnovama rešenjem o neprihvatljivosti od 18. februara 2020. godine.
110. Sud naglašava da u okolnostima konkretnog predmeta to nije slučaj i da se slučajevi koje je naveo premijer razlikuju od okolnosti konkretnog slučaja, jer isti, kao što je prethodno objašnjeno, nisu pred Sudom osporili **nijedan** akt nekog javnog organa. Za razliku od toga, zahtev podnosioca zahteva koji je podnet Sudu dana 18. aprila 2020. godine je konkretno precizirao da se pred

Sudom osporavaju sledeće odluke (i) br. 238/IV/2020 od 14.04.2020. godine; (ii) br. 229/IV/2020 od 14.04.2020. godine; (iii) br. 214/IV/2020 od 12.04.2020. godine; i (iv) br. 239/IV/2020 od 14.04.2020. godine i da se u odnosu na njih traži uvođenje privremene mere.

111. Ali, kao što je prethodno objašnjeno, s obzirom na to da su se podnosioci zahteva u sadržaju i obrazloženju zahteva, pozvali i na trideset pet (35) ostalih odluka Ministarstva zdravstva od 14. aprila 2020. godine, Sud je tražio od podnosilaca zahteva da razjasne da li pred Sudom osporavaju (i) samo četiri (4) gore navedene odluke Ministarstva zdravstva ili (ii) sve odluke koje je 14. aprila 2020. godine donelo Ministarstvo zdravstva u cilju sprečavanja i suzbijanja pandemije. U nedostatku razjašnjenja od strane podnosilaca zahteva u roku koji je odredio Sud, Sud je utvrdio da je zahtev podnosilaca zahteva ograničen samo na zahtev za ocenu ustavnosti četiri (4) gore navedene odluke.

112. Naime, Sud zaključuje da podnosioci zahteva pred Sudom osporavaju četiri (4) odluke ministra zdravstva, i samim tim, zahtev podnosilaca zahteva (i) precizira osporeni akt za koji se smatra da je u suprotnosti sa Ustavom; i (ii) naglašava prigovore istaknute oko ustavnosti osporenog akta, kao što je utvrđeno u članu 29. Zakona i pravilu 76. Poslovnika o radu.

(iv) Što se tiče roka

113. Sud podseća da član 30. Zakona i pravilo 76. Poslovnika o radu, propisuju da zahtev koji je podnet u smislu člana 113.2 (1) Ustava, treba da bude podnesen u roku od šest (6) meseci nakon stupanja na snagu osporenog akta.

114. Sud naglašava da su osporene odluke Ministarstva zdravstva donete 12. i 14. aprila 2020. godine, a da iste su osporene pred Sudom dana 17. aprila 2020. godine, i samim tim, dostavljene su Sudu u rokovima određenim gore navedenim odredbama.

(v) Zaključak u vezi sa prihvatljivošću zahteva

115. Sud utvrđuje da su podnosioci zahteva: (i) ovlašćena strana pred Sudom; (ii) da osporavaju akta za koja imaju pravo da ih osporavaju; (iii) da su precizirali koje akte osporavaju u njihovoj celini; (iv) da su izneli ustavne prigovore protiv osporenih akata; i, (v) da su relevantna akta osporili u određenom roku.

116. Shodno tome, Sud proglašava zahtev prihvatljivim i u nastavku će razmotriti njegov meritum.

Meritum zahteva

I. Uvod

117. Sud pre svega podseća da podnosioci zahteva, odnosno jedna četvrtina (1/4) Skupštine, tvrde da su osporene odluke Ministarstva zdravstva u suprotnosti sa članovima 35. [Sloboda kretanja] i 55. [Ograničenje prava i osnovnih sloboda] Ustava i članom 2. Protokola br. 4 EKLJP-a..

118. Sud podseća da se pred njim osporavaju (i) odluka Ministarstva zdravstva od 12. aprila 2020. godine o proglašenju opštine Prizren “*zonom karantina*”; i (ii) samo tri (3) od trideset osam (38) odluka Ministarstva zdravstva donetih 14. aprila 2020. godine za sve opštine Kosova. Podnosioci zahteva tvrde da četiri (4) osporene odluke: (i) ograničavaju pravo kretanja građana u suprotnosti sa članovima 35. i 55. Ustava, izvan zakonskih ovlašćenja, odnosno onih utvrđenih članovima 41. i 44. Zakona o sprečavanju i suzbijanju zaraznih bolesti, zbog toga što predmetna ograničenja slobode kretanja nisu “*propisana zakonom*”, ne teže “*legitimnom cilju*”, nisu srazmerna jer nisu ograničena u potrebnoj meri, a samim tim nisu ni “*neophodna u demokratskom društvu*”; i (ii) da su u suprotnosti sa presudom Suda u slučaju KO54/20. S druge strane, Parlamentarna grupa Pokreta SAMOOPREDELJENJE! osporava ove tvrdnje. Ombudsman pak, u osnovi, navodi da je presuda Suda u slučaju KO54/20 (i) izvršena od strane Ministarstva zdravstva i da su osporene odluke “*propisane zakonom*”, ali ostavljajući otvorenim pitanje njihove srazmernosti; i (ii) da nije izvršena od strane Skupštine.
119. Sud u tom smislu naglašava da je ustavno pitanje sadržano u ovoj presudi zapravo saglasnost osporenih odluka Ministarstva zdravstva sa Ustavom, odnosno da li je njihovim donošenjem izvršeno “*mešanje*” odnosno, ograničeno pravo kretanja zagarantovano članom 35. Ustava u suprotnosti sa članom 55. Ustava i presudom KO54/20. U ovom kontekstu, prilikom ocene ustavnosti osporenih odluka, Sud će, na osnovu člana 55. Ustava, svoje sudske prakse, uključujući i presudu KO54/20 i sudske prakse ESLJP-a u kontekstu člana 2. Protokola br. 4 EKLJP, oceniti da li su “*mešanja*”, koja nisu sporna u okolnostima slučaja, u slobodu kretanja građana na pogođenim područjima, odnosno opštinama Prizren, Dragaš i Istok (i) “*propisana zakonom*”, odnosno Zakonom o sprečavanju i suzbijanju zaraznih bolesti; da li (ii) teže “*legitimnom cilju*”; i da li su (iii) “*neophodna u demokratskom društvu*”.
120. Pre gore navedene ocene, Sud podseća da je za prethodnu odluku Vlade koja se odnosila na ograničenja osnovnih prava i sloboda utvrđenih Ustavom kao rezultat pandemije COVID-19, odnosno odluku [br. 01/15] od 23. marta 2020. godine, proglašeno da je u suprotnosti sa Ustavom, odnosno članom 55. u vezi sa njegovim članovima 35, 36. i 43. u vezi sa članom 2. Protokola br. 4 i članovima 8. i 11. EKLJP.
121. U gore navedenoj presudi, Sud je, u meri u kojoj je to relevantno i za okolnosti ovog slučaja, razjasnio (i) razliku između člana 56. [Prava i Osnovne Slobode tokom Vanrednog Stanja] i 55. Ustava, odnosno “*odstupanja*” i “*ograničavanja*” osnovnih prava i sloboda zagarantovanih Ustavom (vidi stavove od 184 do 188 presude u slučaju KO54/20); (ii) strukturu člana 55. Ustava i ustavni test koji on uključuje u pogledu ocene ograničenja osnovnih prava i sloboda zagarantovanih Ustavom (vidi stavove 189 do 198 presude u slučaju KO54/20) i odnos ovog člana sa članom 35. Ustava (vidi stav 201 presude u slučaju KO54/20); (iii) opšta načela sudske prakse ESLJP-a i Suda koja se odnose na “*propisanost zakonom*” bilo kakvog “*mešanja*” u osnovna prava i slobode (vidi stavove 208 do 221 presude u slučaju KO54/20); i (iv) sadržaj i ovlašćenja koja su posebno sadržana u članovima 41. i 44. Zakona o sprečavanju i suzbijanju zaraznih bolesti (vidi stavove 227 do 273 presude u slučaju KO54/20). Sud će se prilikom ocene

ustavnosti osporenih odluka pozivati na gore navedena razjašnjenja u meri u kojoj je to potrebno za okolnosti konkretnog slučaja.

122. Naime, Sud podseća na to da je u okolnostima prethodnog slučaja, odnosno presudi KO54/20, s obzirom na utvrđenje Suda da “*mešanje*”, odnosno ograničenje relevantnih prava i sloboda putem osporene odluke, nije bilo “*propisano zakonom*”, prekinuo ustavnu analizu u prvom delu kumulativnog testa sadržanog u članu 55. Ustava i relevantnoj sudskoj praksi ESLJP-a. U okolnostima ovog slučaja, u meri u kojoj je to potrebno i u zavisnosti od ocena Suda o “*propisanosti zakonom*” predmetnog “*mešanja*”, Sud će takođe razraditi i opšta načela ESLJP-a koja se tiču “*legitimnog cilja*” i “*neophodnosti u demokratskom društvu*”, uključujući i srazmernost, primenjujući iste u okolnostima konkretnog slučaja.
123. Pored toga, s obzirom na to da se navodi podnosilaca zahteva u okolnostima konkretnog slučaja odnose samo na član 35. Ustava, Sud će se prilikom razrade, primene i ocene “*mešanja*” u pravo na slobodu kretanja putem osporenih odluka, pozvati na konsolidovanu sudsku praksu ESLJP-a u vezi sa tumačenjem člana 2. Protokola br. 4, koja je, uprkos tome što još uvek nije dopunjena slučajevima koji su povezani sa ograničenjima slobode kretanja kao posledica pandemije COVID-19, ipak dovoljna u pogledu opštih načela i načina njihove primene po pitanju “*propisanosti zakonom*”, “*legitimnog cilja*”, “*srazmernosti*” i “*neophodnosti u demokratskom društvu*”.
124. Takođe, isto kao i u slučaju KO54/20, Sud naglašava da se osim člana 35. Ustava koji je podnosilac zahteva naveo u okolnostima ovog slučaja, ne isključuje mogućnost da u vezi sa osporenim odlukama bude primenljivo i neko drugo ograničenje osnovnih prava i sloboda zagarantovanih Ustavom i EKLJP, u zavisnosti od načina na koji se izvršavaju osporene odluke i u zavisnosti od pravnih posledica koje (fizička i pravna) lica mogu pretrpeti ili ne, kao rezultat njihovog izvršenja (vidi takođe stav 204 presude u slučaju KO54/20).
125. Kao rezultat toga, i na osnovu prethodnih razjašnjenja, Sud će u nastavku oceniti (i) “*propisanost zakonom*” “*mešanja*” putem osporenih odluka u pravo na slobodu kretanja za građane u opštinama Prizren, Dragaš i Istok, respektivno; i u slučaju pozitivnog nalaza, nastaviće sa ocenom (ii) “*legitimnog cilja*” kojem se težilo datim “*mešanjem*”; a takođe u slučaju pozitivnog nalaza, nastaviće sa ocenom (iii) “*neophodnosti u demokratskom društvu*” istog “*mešanja*”.

II. Saglasnost osporenih odluka sa članovima 35. i 55. Ustava

126. Sud podseća da se pred njim osporavaju četiri (4) odluke ministarstva zdravstva i to odluka od 12. aprila 2020. godine, odnosno odluka [br. 214/IV/2020] o proglašenju opštine Prizren “*zonom karantina*” i ostale tri odluke od 14. aprila 2020. godine, odnosno odluke [br. 229/IV/2020], [br. 238/IV/2020] i [br. 239/IV/2020] “*o sprečavanju, suzbijanju i eliminisanju zarazne bolesti COVID-19 na teritoriji opštine*” Prizren, Dragaš i Istok, respektivno.
127. Odluka od 12. aprila 2020. godine o proglašenju opštine Prizren “*zonom karantina*”, utvrđuje da se (i) opština Prizren proglašava zonom karantina zbog toga što se “*za stanovnike ove opštine sumnja da su imali direktan kontakt*

sa osobama koje su zaražene virusom COVID 19”; (ii) selo Skorobišta proglašava žarištem zaraze; (iii) zabranjuju svi ulasci i izlasci u ovoj opštini; (iv) obavezuju svi stanovnici Prizrena da poštuju mere prema uputstvima NIJZK-a; i (v) utvrđuje njeno stupanje na snagu istog dana.

128. Ostale tri odluke, odnosno one od 14. aprila 2020. godine, o “sprečavanju, suzbijanju i eliminisanju zarazne bolesti COVID-19 na teritoriji opštine” Prizren, Dragaš i Istok, respektivno, imaju identičan sadržaj. Ovo sa izuzetkom, kao što je prethodno razjašnjeno, jedne dodatne tačke, odnosno tačke II, koja je primenljiva samo za opštinu Prizren. Radi lakšeg čitanja, Sud će u nastavku analizirati sadržaj odluka [br. 238/IV/2020] i [br. 239/IV/2020] “o sprečavanju, suzbijanju i eliminisanju zarazne bolesti COVID-19 na teritoriji opštine, Dragaš i Istok, odnosno, i samo precizirati tamo gde postoje razlike u odnosu na odluku [br. 229/IV/2020], “o sprečavanju, suzbijanju i eliminisanju zarazne bolesti COVID-19 na teritoriji opštine” Prizren.
129. Ove odluke, od dana 15. aprila 2020. godine: (i) zabranjuju kretanje fizičkih lica izvan njihovih kuća/stanova u datim opštinama, kao što je utvrđeno u tački I; (ii) zabranjuju promet motornih vozila u datim opštinama, kao što je utvrđeno u tački II, odnosno III za Prizren; (iii) utvrđuju uslove koji moraju biti ispunjeni za fizička lica za vreme dok je kretanje dozvoljeno, kao što je utvrđeno u tački III, odnosno IV za Prizren; (iv) utvrđuju novčane kazne koje se izriču u slučaju nepoštovanja mera propisanih u predmetnim odlukama, kao što je utvrđeno u tački IV, odnosno V za Prizren; (v) utvrđuju stupanje na snagu odluke i njeno važenje do 4. maja 2020. godine, kao što je utvrđeno u tački V, odnosno VI za Prizren; (vi) odražavaju mogućnost njihovog preispitivanja do 30. aprila 2020. godine, kao što je utvrđeno u tački VI, odnosno VII za Prizren, i (vii) predviđaju mogućnost Ministarstva zdravstva da na osnovu analize epidemiološke situacije, izmeni, dopuni ili ukine propisane mere, kao što je utvrđeno u tački VII, odnosno VI za opštinu Prizren.
130. Što se tiče zabrane kretanja fizičkih lica izvan njihovih kuća/stanova u datim opštinama, koja je utvrđena tačkom I osporenih odluka, ove poslednje navedene omogućavaju istim kretanje “samo sat i po vremena dnevno, prema određenom nedeljnom rasporedu na osnovu prethodnog broja njihovog matičnog broja”, iz razloga utvrđenih u tačkama a) i c), zabranjujući pratnju prilikom ostvarivanja ovog prava na način utvrđen u tački b) i “strogo” zabranjujući izlazak iz kuća/stanova iz bilo kog drugog razloga osim iz gore navedenih razloga, “uključujući u ovu zabranu društvena okupljanja, porodične posete”, kao što je utvrđeno u tački k).
131. Gore navedene zabrane takođe utvrđuju i odgovarajuće izuzetke koji se odnose na (i) mogućnost pratnje; (ii) mogućnost kretanja duže od roka od jednog i po sata u toku dana; (iii) slučajeve porodičnog nasilja; (iv) osobe starije od 65 godina; i (v) ekonomske operatere i relevantne institucije.
132. Što se tiče prve kategorije, osporene odluke utvrđuju mogućnost pratnje za vreme dozvoljenog rasporeda, za osobe sa ograničenim sposobnostima, osobe mlađe od 16 godina i kućne ljubimce u skladu sa uslovima utvrđenim u podtačkama 1, 2, i 3 tačke a). Što se tiče druge kategorije, osporene odluke utvrđuju mogućnost kretanja (i) za potrebe medicinskog lečenja u zdravstvenoj

ustanovi, kao što je utvrđeno u tački g); (ii) u slučajevima kada je izlazak iz kuće/stana neophodan radi negovanja jednog ili više bolesnika, kao što je utvrđeno u tački h); i (iii) u slučajevima smrti, samo za članove uže porodice pokojnog, kao što je utvrđeno u tački j). Što se tiče treće kategorije, osporene odluke utvrđuju izuzetak od zabrane kretanja u slučajevima žrtava porodičnog nasilja, kao što je utvrđeno u tački j). Što se tiče četvrte kategorije, osporene odluke, iako omogućavaju slobodu kretanja licima starijim od 65 godina za vreme dozvoljenog rasporeda utvrđenog osporenim odlukama, ipak preporučuju da se takva mogućnost koristi samo u hitnim slučajevima i kada je to neophodno, kao što je utvrđeno u tački d). Na kraju, a što se tiče pete kategorije, osporene odluke takođe omogućavaju slobodu kretanja licima radi obavljanja potreba ekonomskih operatora ili relevantnih institucija, u slučajevima i pod uslovima propisanim tačkama e) i f).

133. Što se tiče zabrane prometa motornih vozila u datim opštinama, kao što je utvrđeno tačkom II, odnosno tačkom III za opštinu Prizren, osporenih odluka, ove poslednje navedene zabranjuju kretanje svih motornih vozila, s tim što utvrđuju odgovarajuće izuzetke koji se odnose na (i) ekonomske operatore i predviđene institucije, kao što je utvrđeno u tački a), i (ii) obavljanje službenih dužnosti, kao što je utvrđeno u tačkama d) i f). Takođe, u smislu zabrane prometa motornih vozila, osporene odluke utvrđuju konkretne izuzetke koji se odnose na (i) poljoprivrednike i zaposlene na poljoprivrednim gazdinstvima, kao što je utvrđeno u tačkama b) i c); i (ii) medije, osobe sa ograničenim sposobnostima, slučajeve potrebe za lekarskim lečenjem, obavljanje osnovnih potreba, prisustvovanje sahranama, kao što je utvrđeno u tačkama l), h), e), i), i j), respektivno.
134. Kao što je prethodno navedeno, osporene odluke utvrđuju (i) vremenski rok do kada važe gore navedene zabrane, odnosno do 4. maja 2020. godine; (ii) mehanizam za njihovo preispitivanje najkasnije do 30. aprila 2020. godine u konsultaciji sa NIJZK-om, ekspertima i drugim resornim ministarstvima; i (iii) mogućnost Ministarstva zdravstva da na osnovu analize epidemiološke situacije i nakon preliminarnih konsultacija, izmeni, dopuni ili ukine propisane mere.
135. Sud takođe naglašava da za razliku od osporenih odluka koje se odnose na Opštine Dragaš i Istok, odluka [br. 229/IV/2020] za opštinu Prizren, sadrži jednu dodatnu tačku, tačku II, kojom se, u smislu zabrane prometa motornih vozila, takođe od dana 15. aprila 2020. godine, zabranjuju ulasci-izlazi u opštini Prizren, sa izuzetkom (i) transporta roba i usluga kako bi se osiguralo funkcionisanje lanca snabdevanja, kao što je utvrđeno u tački a); (ii) odgovarajućim radnicima ekonomskih operatora, kojima je dozvoljeno kretanje, osim u zonama koje su proglašene za žarišta širenja infekcije, kao što je utvrđeno u tački b); (iii) poljoprivrednika i farmera pod uslovima utvrđenim u tački c); obavljanja službenih dužnosti, kao što je utvrđeno u tački d); slučajevima dozvole za kretanje, kao što je utvrđeno u tački e); i hitnih zdravstvenih slučajeva, kao što je utvrđeno u tački f).
136. Sud takođe primećuje da osporene odluke sadrže identično obrazloženje. Ovo obrazloženje, osim činjeničnog opisa koji se odnosi na (i) donošenje odluke Vlade br. 01/07 od 11. marta 2020. godine; (ii) donošenje odluke Vlade br. 01/15 od 23. marta 2020. godine; i (iii) presudu Suda u slučaju KO54/20, "mešanje" u

pravo kretanja precizirano u osporenim odlukama, obrazlaže na osnovu (i) stava 2. člana 41. Zakona o sprečavanju i suzbijanju zaraznih bolesti, i (ii) predloga NIJK-a od 12. aprila 2020. godine, koji “*smatra da se zaraza proširila u toj opštini ili da se ista smatra neposredno ugroženom*”.

137. Na osnovu gore navedenih razjašnjenja u vezi sa sadržajem osporenih odluka, Sud će u nastavku razmotriti da li je “*mešanje*” u pravo na slobodu kretanja “*propisano zakonom*”, i to prvo u odnosu na (i) odluke [br. 229/IV/2020], [br. 238/IV/2020] i [br. 239/IV/2020] Ministarstva zdravstva od 14. aprila 2020. godine, “*o sprečavanju, suzbijanju i eliminisanju zarazne bolesti COVID-19 na teritoriji opštine*” Prizren, Dragaš i Istok, i to zajedno s obzirom na njihov identičan sadržaj, a zatim i na (ii) odluku [br. 214/IV/2020] Ministarstva zdravstva od 12. aprila 2020. godine o proglašenju opštine Prizren “*zonom karantina*”, s obzirom na njenu razliku od tri gore navedene odluke.

1. Ocena ustavnosti odluke [br. 229/IV/2020], odluke [br. 238/IV/2020] i odluke [br. 239/IV/2020] Ministarstva zdravstva od 14. aprila 2020. godine, o “sprečavanju, suzbijanju i eliminisanju zarazne bolesti COVID-19 na teritoriji opštine” Prizren, Dragaš i Istok, respektivno

(i) Da li je “mešanje” u pravo na slobodu kretanja “propisano zakonom”

138. Sud pre svega podseća da je u presudi KO54/20 razjasnio opšta načela koja proizilaze iz sudske prakse ESLJP-a i Suda, u vezi sa ocenom da li je “*mešanje*”, odnosno ograničenje prava, “*propisano zakonom*” (vidi stavove 208 do 211 presude u slučaju KO54/20).

139. Kao što je razjašnjeno u presudi KO54/20, na osnovu sudske prakse ESLJP-a, proizilazi da zajednički imenitelj potrebnih kriterijuma za ocenu “*propisanosti zakonom*” sadrži najmanje sledeće elemente: (i) “*mešanje*” u osnovno pravo i slobodu mora imati zakonski osnov; (ii) dati zakon mora imati odgovarajući kvalitet, odnosno, i u principu, mora biti formulisan dovoljno precizno da građanima omogući da regulišu svoje ponašanje; a građani moraju biti u mogućnosti, ako je potrebno i uz adekvatan savet, da predvide, do mere koja je razumna u datim okolnostima, posledice koje data radnja može za sobom povući; (iii) tačnost i preciznost zakona su potrebne, ali takođe može dovesti do “*preterane krutosti*”, stoga on mora biti u mogućnosti da se prilagodi okolnostima koje se menjaju, a na nadležnim institucijama, odnosno sudovima je da vrše njegovo tumačenje; i (iv) u stvarima koje se tiču osnovnih prava i sloboda bilo bi protivno vladavini prava, da se zakonsko diskreciono ovlašćenje dodeljeno izvršnoj vlasti izražava u obliku neobuzdane moći. Kao rezultat toga, “*zakon*” mora sa dovoljnom jasnoćom ukazati na delokrug svakog takvog diskrecionog ovlašćenja i na način njegovog vršenja (vidi, u ovom kontekstu, predmete ESLJP-a *Kudrevičius i drugi protiv Litvanije*, predstavka br. 37553/05, presuda od 15. oktobra 2015. godine, stavovi 108-110 i tu citirane reference; *Navalnyy protiv Rusije*, predstavke br. 29580 i 4 druge, presuda od 15. novembra 2018. godine, stavovi 115-119 i tu citirane reference; *Tommaso protiv Italije*, predstavka br. 43395/09, presuda od 23. februara 2017. godine, stavovi 106-109 i tu citirane reference; i *Khlyustov protiv Rusije*, presuda od 11. oktobra 2013. godine, stavovi 68, 69 i 70 i tu korišćene reference).

140. Na osnovu napred navedenih razjašnjenja, a kako bi ocenio da li osporene odluke ispunjavaju kriterijum “*propisanosti zakonom*”, Sud treba da oceni da li se prilikom donošenja osporenih odluka, kojima je izvršeno “*mešanje*” u slobodu kretanja građana pogođenih opština, zagarantovanu članom 35. Ustava, Vlada oslonila na zakonska ovlašćenja koja su joj dodeljena zakonom Skupštine, odnosno Zakonom o sprečavanju i suzbijanju zaraznih bolesti.
141. Sud podseća da su osporene odluke donete na temelju sledećeg pravnog osnova (vidi deo “Pravni osnov po kojem su donete osporene odluke” iza stava 82 ove presude, u kojem je naveden sadržaj svih sledećih članova; vidi, takođe, stavove 42-47 u kojima su citirane osporene odluke Ministarstva zdravstva i njihov sadržaj): (i) stava 2. člana 145. [Kontinuitet međunarodnih sporazuma i primenljivog zakona] Ustava; (ii) člana 10. (Odgovornost za državnu upravu) i člana 11. (Ministarstvo) Zakona br. 06/L-113 o organizaciji i funkcionisanju državne uprave i nezavisnih agencija; (iii) stava 1.11 člana 12. (Mere i aktivnosti) i člana 89. (Odgovornosti Ministarstva) Zakona br. 04/L-125 o zdravstvu; (iv) stava 1.4 člana 8. (Ministar) i stava 1. Aneksa 10. Uredbe br. 05/2020 o oblastima administrativne odgovornosti Kancelarije premijera i ministarstava; (v) članova 3, 4, 33, 41, 44, 47. i 53. [bez naslova] Zakona o sprečavanju i suzbijanju zaraznih bolesti; (vi) članova 44. (Administrativni akt), 46. (Oblik administrativnih akta) i 47. (Struktura i obavezujući elementi pisanog administrativnog akta) Zakona br. 05/L-031 o opštoj administrativnoj proceduri (u daljem tekstu: Zakon o opštoj administrativnoj proceduri); (vii) člana 27. [bez naslova] Zakona br. 03/L-202 o upravnim sporovima; (viii) odluke Vlade br. 01/11 od 15. marta 2020. godine; i (ix) presude KO54/20.
142. U ovom kontekstu, Sud primećuje da (i) stav 2. člana 145. Ustava, propisuje da primenljivi zakon na dan stupanja na snagu ovog Ustava nastavlja da se sprovodi, dok god je u saglasnosti sa istim, i dok god se ne ukine, zameni ili izmeni u saglasnosti sa ovim Ustavom. Sud primećuje da je Zakon o sprečavanju i suzbijanju zaraznih bolesti stupio na snagu 15. maja 2008. godine, a samim tim pre stupanja na snagu Ustava, ali nije sporno da je ovaj zakon na snazi i da je primenljiv u okolnostima konkretnog slučaja; (ii) da članovi 10. i 11. Zakona br. 06/L-113 o organizaciji i funkcionisanju državne uprave i nezavisnih agencija, propisuju, između ostalog, pitanja koja se odnose na odgovornost ministra pred Vladom i Skupštinom, delokrug njegove delatnosti i odgovornost za celokupan ministarski sistem u odgovarajućoj oblasti odgovornosti, međutim, nijedna od ovih odredaba nije relevantna za ocenu “*propisanosti zakonom*” “*mešanja*” u osnovna prava i slobode zagarantovane Ustavom; (iii) da je u presudi KO54/20, Sud ocenio relevantnost stava 1.11 člana 12. i člana 89. Zakona br. 04/L-125 o zdravstvu, utvrđujući da isti ne dodeljuju Vladi, a u okolnostima konkretnog slučaja, ni Ministarstvu zdravstva, ovlašćenje da se “*meša*” u osnovna prava i slobode zagarantovane Ustavom, kao što je učinjeno osporenim odlukama (vidi stavove 274-288 presude KO54/20); (iv) da slično, stav 1.4 člana 8. i stav 1. Aneksa 10. Uredbe br. 05/2020 o oblastima administrativne odgovornosti Kancelarije premijera i ministarstava, utvrđuju mogućnost nadležnog ministra da “*donosi odluke i podzakonske akte u okviru oblasti administrativne odgovornosti ministarstva*” i nadležnost Ministarstva zdravstva za, između ostalog, pripremu javnih politika, izradu zakonskih akata i donošenje podzakonskih akata, ali isti ne sadrže ovlašćenje za “*mešanje*” u osnovna prava i

slobode zagarantovane Ustavom, kao što je učinjeno osporenim odlukama (v) da su članovi 3, 4, 33, 41, 44, 47. i 53. Zakona o sprečavanju i suzbijanju zaraznih bolesti relevantni za ocenu da li su “*mešanja*” u osnovna prava i slobode putem osporenih odluka Ministarstva zdravstva “*propisana zakonom*”. Sud podseća na to da je u presudi KO54/20 razjasnio sadržaj članova 41, 44, i 47. Zakona o sprečavanju i suzbijanju zaraznih bolesti (vidi stavove 227-273 presude KO54/20), dok će članove 3, 4. i 53. ovog Zakona analizirati u nastavku teksta u kontekstu ocene “*propisanosti zakonom*”, dok će član 33. razmotriti u kontekstu odluke od 12. aprila 2020. godine o proglašenju opštine Prizren “*zonom karantina*”; (vi) da članovi 44, 46. i 47. Zakona o opštoj administrativnoj proceduri i član 27. Zakona br. 03/L-202 o upravnim sporovima, utvrđuju vrste administrativnog akta, njegovu formu i strukturu kao i rokove za odgovarajuće tužbe, ali isti ne sadrže ovlašćenje za “*mešanje*” u osnovna prava i slobode zagarantovane Ustavom, kao što je učinjeno osporenim odlukama. Naime, Sud će uzeti u obzir član 44. Zakona o opštoj administrativnoj proceduri u vezi sa članom 45. Zakona o sprečavanju i suzbijanju zaraznih bolesti prilikom ocene “*propisanosti zakonom*” “*mešanja*” u osnovna prava i slobode; dok (vii) odluka Vlade br. 01/11 od 15. marta 2020. godine, delegira Ministarstvu zdravstva nadležnost za odlučivanje u vezi sa sprečavanjem i suzbijanjem pandemije, ali nije relevantna prilikom ocene da li Zakon o sprečavanju i suzbijanju zaraznih bolesti dodeljuje Ministarstvu zdravstva ovlašćenje za “*mešanje*” u osnovna prava i slobode utvrđene Ustavom. Kao što je razjašnjeno u presudi KO54/20, takvo ovlašćenje se može preneti na izvršnu vlast samo zakonom koji je donela Skupština.

143. Stoga, Sud smatra da su za ocenu “*propisanosti zakonom*” “*mešanja*” u slobodu kretanja zagarantovanu članom 35. Ustava, putem osporenih odluka, relevantni članovi 3, 4, 41, 44. i 45. Zakona o sprečavanju i suzbijanju zaraznih bolesti. U kontekstu ovih članova, i članova 35. i 55. Ustava, sudske prakse ESLJP-a i sudske prakse Suda, sa posebnim naglaskom na presudi Suda KO54/20, Sud će u nastavku oceniti da li je Ministarstvo zdravstva prilikom donošenja osporenih odluka postupio na osnovu ovlašćenja utvrđenih Zakonom o sprečavanju i suzbijanju zaraznih bolesti.
144. Sud podseća na to da je on u presudi KO54/20, između ostalog, i u meri u kojoj je to relevantno za okolnosti konkretnog slučaja, precizirao: (i) da je Ministarstvo zdravstva, odnosno Vlada, ovlašćena da donosi odluke u cilju sprečavanja i suzbijanja pandemije, ukoliko je ovlašćena Zakonom o sprečavanju i suzbijanju zaraznih bolesti i Zakonom o zdravstvu (vidi stav 325 presude KO54/20); (ii) sadržaj članova 41. i 44. Zakona o sprečavanju i suzbijanju zaraznih bolesti, odnosno njihovo područje primene i odgovarajuća ograničenja, u okviru kojih je Ministarstvo zdravstva ovlašćeno da postupi na osnovu tog Zakona (vidi stavove 227-273 presude KO54/20); i (iii) da član 45. Zakona o sprečavanju i suzbijanju zaraznih bolesti precizira da se sve mere propisane u članovima 41. i 44. ovog Zakona, nalažu pojedincima i institucijama rešenjem koje se donosi u upravnom postupku. Sud je naglasio da je ovaj član relevantan za da ukaže po kakvom postupku se moraju preduzimati mere propisane u članovima 41. i 44. za pojedince i institucije (vidi stav 233 presude KO54/20).

145. Sud, takođe, podseća da stav 2. člana 41. Zakona o sprečavanju i suzbijanju zaraznih bolesti, između ostalog, propisuje da radi sprečavanja “*unošenja*” i “*širenja*” zarazne bolesti u “*celoj zemlji*”, Ministarstvo zdravstva može da (i) zabrani **putovanje** u mesto gde je nastupila epidemija neke bolesti; i (ii) zabrani **promet** na “*zaraženim ili neposredno ugroženim područjima*”, kao što je utvrđeno u tačkama a) i b) gore navedenog člana. Sud je razjasnio sadržaj ovog člana u presudi KO54/20 (vidi stavove 237-253 iste presude). Kada su u pitanju tačke a) i b) stava 2. člana 41. gore navedenog Zakona, koje su primenljive i u okolnostima konkretnog slučaja, Sud je u vezi sa (i) tačkom a) razjasnio i obrazložio, između ostalog, da se njen cilj ne može shvatiti tako da dodeljuje ovlašćenje Ministarstvu zdravstva, odnosno Vladi da ograničava putovanje u celoj Republici Kosovo i da je njen cilj da zabrani putovanje “*u mesto*” gde je nastupila epidemija, na primer, da zabrani odlazak ili putovanje u određeno selo, grad, mesto ili na geografsku lokaciju gde je nastupila epidemija (vidi stavove 242, 243. i 247. presude KO54/20); dok je u vezi sa (ii) tačkom b) razjasnio i obrazložio, između ostalog, da je njen cilj da zabrani promet na “*zaraženim područjima*” i “*neposredno ugroženim područjima*” i da je, pozivajući se konkretno na regionalni kontekst, isključila mogućnost zabrane prometa na celoj teritoriji Republike Kosovo i za sve njene građane (vidi stavove 251-253 presude KO54/20).
146. Shodno tome, presudom KO54/20, Sud je priznao činjenicu da tačke a) i b) stava 2. člana 41. Zakona o sprečavanju i suzbijanju zaraznih bolesti, priznaju Ministarstvu zdravstva mogućnost da zabrani (i) **putovanje** i (ii) **promet** u “*mestu gde je nastupila epidemija*”, na “*zaraženim područjima*” i “*neposredno ugroženim područjima*”. Ove mere, na osnovu člana 3. Zakona o sprečavanju i suzbijanju zaraznih bolesti, može preduzeti Ministarstvo zdravstva na predlog NIJZK-a, koji, na osnovu člana 4. istog Zakona, među drugim zdravstvenim institucijama, utvrđenim u tom članu, ima nadležnost za “*zaštitu od zaraznih bolesti koje ugrožavaju celu zemlju*”. Shodno tome, utvrđivanje “*mesta gde je nastupila epidemija*”, “*zaraženih područja*” i “*neposredno ugroženih područja*” je u nadležnosti relevantnih zdravstvenih institucija po čijoj preporuci potom postupa Ministarstvo zdravstva.
147. Prema tome, Sud naglašava da se (i) za potrebe tačaka a) i b) stava 2. člana 41. Zakona o sprečavanju i suzbijanju zaraznih bolesti i u skladu sa presudom Suda KO54/20, opštine Prizren, Dragaš i Istok, respektivno, mogu kvalifikovati kao “*mesta*” ili “*područja*”; (ii) da procena da li se iste kvalifikuju kao “*mesta gde je nastupila epidemija*” ili “*zaražena područja*” i “*neposredno ugrožena područja*” predstavlja nadležnost zdravstvenih institucija utvrđenih Zakonom o sprečavanju i suzbijanju zaraznih bolesti na osnovu čijih zdravstvenih preporuka postupa Ministarstvo zdravstva i (iii) da akt o kojem govori stav 1. člana 45. Zakona o sprečavanju i suzbijanju zaraznih bolesti, koji utvrđuje mehanizam kojim se sprovodi postupak utvrđen u tačkama a) i b) stava 2. člana 41. gore navedenog Zakona, čitano zajedno sa podstavom 1.2 stava 1. člana 44. Zakona o opštoj administrativnoj proceduri, ne onemogućavaju preduzimanje odgovarajućih mera prema “*pojedincima*” i “*institucijama*” na pogodnim područjima. Tačnije, korišćenje množine u odnosu na “*pojedince*” i “*institucije*” u stavu 1. člana 45. Zakona o sprečavanju i suzbijanju zaraznih bolesti, čitano zajedno sa “*mestima*” i “*područjima*” o kojima govore tačke a) i b) stava 2. člana 41. istog Zakona, omogućava donošenje akta koji se odnosi na “*grupu lica koja*”

su određiva na osnovu opštih karakteristika” za potrebe podstava 1.2 stava 1. člana 44. Zakona o opštoj administrativnoj proceduri.

148. Podsećajući na to da su osporene odluke ministra zdravstva donete na osnovu i nakon predloga NIJK-a od 12. aprila 2020. godine, koji “*smatra da je zaraza nastupila u toj opštini i da se ista smatra neposredno ugroženom*”, i da je, kao što je prethodno razjašnjeno, preduzimanje mera propisanih tačkama a) i b) stava 2. člana 41. Zakona o sprečavanju i suzbijanju zaraznih bolesti moguće na ovim “*mestima*” i/ili “*područjima*”, Sud mora da utvrdi da li su “*mešanja*”, odnosno ograničenje slobode kretanja građana na “*području*” Prizrena, Dragaša i Istoka, putem osporenih odluka, “*propisana zakonom*”.
149. Sud naglašava da za potrebe ovog utvrđenja nije potrebna i analiza člana 44. Zakona o sprečavanju i suzbijanju zaraznih bolesti, u vezi sa kojim je u presudi Suda KO54/20 dato dovoljno razjašnjenja (vidi stavove 254 sve do 261 presude KO54/20). Naime, slučaj nije isti kada je u pitanju član 53. Zakona o sprečavanju i suzbijanju zaraznih bolesti, na osnovu kojeg su precizirani administrativni prekršaji koji su primenljivi u slučaju neizvršenja osporenih odluka. Sud sledstveno mora da oceni da li su tačka IV za opštine Dragaša i Istoka i tačka V za opštinu Prizren, osporenih odluka takođe zasnovane na zakonu.
150. Sud, s tim u vezi, podseća da tačka V izreke odluke [br. 229/IV/2020] za opštinu Prizren i tačka IV izreka [br. 238/IV/2020] i [br. 239/IV/2020], za opštine Dragaša i Istoka, navode sledeće:
- “IV. [V.] Nepoštovanje mera koje su određene u ovoj odluci će se smatrati, na osnovu zakona, kao administrativni prekršaj i biće kažnjivo novčanom kaznom, od 1,000 Evra do 2.000 Evra za fizička lica i od 3,000 Evra do 8,000 Evra za pravna lica, dok će se odgovorno lice pravnog lica kazniti od 500 Evra do 1,500 Evra. U skladu sa zakonom, kazne će se izricati od strane nadležnog inspektorijata.”*
151. Sud podseća da tri prve tačke (I, II i III) osporenih odluka u vezi sa opštinama Dragaš i Istog, (i) zabranjuju “*kretanje fizičkih lica van njihovih kuća/stanova*” u odgovarajućim opštinama, kao što je to određeno u delu I; (ii) zabranjuju “*saobraćaj automobilima*” u odgovarajućim opštinama, kao što je to određeno u delu II; (iii) određuju “*uslove koji se trebaju ispuniti za fizička lica tokom dozvoljenog kretanja*”, kao što je određeno u delu III. Sud takođe podseća da se gore navedene tačke osporenih odluka, slažu sa tačkama I, III i IV osporene odluke u vezi sa opštinom Prizren, koja, za razliku, u tački II takođe određuje i “*zabranu ulaska-izlaska iz opštine Prizren*”. Sve tri osporene odluke propisuju i kazne koje će biti izrečene u slučaju nepoštovanja mera koje su propisane u odgovarajućim odlukama, pozivajući se na član 53 Zakona o sprečavanju i suzbijanju Zaraznih bolesti.
152. Sud prvenstveno naglašava da ovaj član definiše kao “*sanitarne administrativne prekršaje*”, mere određene kao takve u Zakonu o Sprečavanju i Suzbijanju Zaraznih Bolesti, i za koje se izriču novčane kazne od strane organa Sanitarne Inspekcije Kosova. Ove kazne, na osnovu ovog zakona, dostižu sumu od 1.000 do 2.000 evra za fizička lica, dok od 3.000 do 8.000 evra za pravna lica. Iste mere se mogu izreći i u slučaju uslova koji su navedeni takođe u ovom članu,

odnosno tačkama a), b), c) i d) istog. Specifičnije, kazne se mogu izreći za administrativne prekršaje, (i) ukoliko se utvrdi ine prijavni bolest, smrt od zarazne bolesti, epidemija, prikrivanje uzročnika određenih zaraznih bolesti, prenos virusa hepatitisa B i C, prenos virusa 17 HIV-a, prenos parazita malarije, povreda od pobesnelih životinja ili od životinja za koje se sumnja da su pobesnele, kao što je to utvrđeno u tački a) člana 53 Zakona o sprečavanju i suzbijanju zaraznih bolesti, ali u vezi sa njegovim članom 13. Ovaj poslednji predstavlja obavezu prijavljivanja zaraznih bolesti, koje su specifično određene u sadržaju istog u tačkama a) do j); i (ii) ukoliko se ne izvrši imunizacija, seroprofilaksa i hemoprofilaksa, kao što je to utvrđeno u tački b) člana 53 Zakona o Sprečavanju i Suzbijanju Zaraznih Bolesti, ali takođe i u vezi sa članovima 28 do 32. Ovi poslednji određuju uslove transporta lica koja su bolesna ili za koje postoji takva sumnja, na način na koji će se “*onemogućiti dalje širenje infekcije*”, i obaveze zaštite lekovima za osobe kojima preti opasnost da budu inficirane od bolesti koje su navedene u ovom članu.

153. Stavovi c) i d) člana 53 Zakona o Sprečavanju i Suzbijanju Zaraznih Bolesti, takođe određuju da je “*sanitarni administrativni prekršaj*” kao i odgovarajuće kazne, za slučajeve u kojima se (i) ne preduzmu mere koje su predviđene za sprečavanje i suzbijanje daljeg širenja infekcije ili drugih protiv epidemioloških i higijenskih mera koje su potrebne a koje su ograničene od strane prirode bolesti, kao što je to propisano u tački c) ovog člana; i (ii) ne odrede mere, dužnosti i odgovornosti za zaštitu od zaraznih bolesti i ne primenjuju odgovarajuće tehničko sanitarne, higijenske i druge mere za zaštitu od zaraznih bolesti, kao što je to propisano u tački d) istog tog člana.
154. Sud primećuje da je stav c) gore navedenog člana i koji je relevantan u okolnostima ovog konkretnog slučaja, i sadrži veću diskreciju u odnosu na ostale gore navedene tačke, i tiče se “*mera*”, odnosno mera koje su predviđene za sprečavanje i suzbijanje daljeg širenja infekcije ili druge protiv epidemiološke i higijenske mera koje su potrebne a koje su ograničene od prirode bolesti.
155. Govoreći ovo, ove “*mere*” za sprečavanje i suzbijanje zaraznih bolesti su određene (i) u Poglavlju III; i (ii) članovima od 34 do 39 pod naslovom “*Druge mere za sprečavanje i suzbijanje zaraznih bolesti*” Zakona o Sprečavanju i Suzbijanju Zaraznih Bolesti. Poglavlje III, u članu 8 istog, propisuje opšte mere i posebne mere. Prve su tačno navedene u stavu 2, dok su druge navedene u stavu 3 ovog člana. Nijedna od ovih mera nije povezana sa merama koje su određene kao administrativni prekršaj u osporenim Odlukama. Sud primećuje tačku i) stava 3 člana 8 navedenog zakona koji se tiče “*drugih mera koje su propisane na osnovu zakona*”. Ove potonje su naime, kao što je to i naglašeno iznad, propisane u članovima 34, 35, 36, 37, 38 i 39 Zakona o Sprečavanju i Suzbijanju Zaraznih Bolesti, i koje, takođe tačno propisuju mere koje se kvalifikuju kao administrativni prekršaj, a koje takođe ne sadrže nijednu od mera koje su propisane kao administrativni prekršaj u osporenim odlukama.
156. Izuzev člana 53 i na osnovu kojeg su donete i tačke IV i V osporenih odluka, Sud će takođe proceniti da li su drugi članovi Zakona o Sprečavanju i Suzbijanju Zaraznih Bolesti, odnosno oni koji su navedeni u Poglavlju VII u vezi sa kaznenim odredbama, predviđaju upravne prekršaje određene putem osporenih odluka. S tim u vezi, Sud primećuje da član 54 gore navedenog zakona takođe

propisuje novčane kazne za fizička lica (1.000 – 2.000 evra) kao i za pravna lica (3.000 do 8.000 evra), ukoliko se ne primene ili ne izvrše mere koje su propisane u tačkama a), b), c), d), i e) prvog stava istog, a koje, ne odražavaju niti jedan od “*administrativnih prekršaja*” koji su navedeni u osporenim odlukama. Isto važi i za članove 55 i 56 odgovarajućeg zakona, a koji propisuju novčane kazne za prekršaje, u prvom slučaju, od 250 do 1.000 evra, za fizičko lice, ukoliko se primenjuju u okolnostima ili situacijama koje su navedene u tačkama a), b), c), d), d), f), e), g), dok, u drugom slučaju, od 500 do 1000 evra, za fizička lica, ukoliko se primenjuju u okolnostima i situacijama koje su navedene u tačkama a) i b). Nijedan od ovih zakonskih osnova takođe ne odražava nijedan od “*administrativnih prekršaja*” koji su navedeni u osporenim odlukama.

157. Štaviše, Sud takođe podseća da je Parlamentarna grupa Pokreta SAMOOPREDELJENJE! naglasila da je na osnovu tačke (m) člana 31 Zakona o Sanitarnoj Inspekciji, “*delimično ili potpuno nepoštovanje odluka koje se donesu od strane Sanitarne Inspekcije Kosova*”, administrativni sanitarni prekršaj i kazna se izriče na osnovu odluke/a koje su donete od strane Sanitarne Inspekcije. Međutim, član 31 ovog zakona takođe tačno određuje i povrede koje se smatraju sanitarnim prekršajem, i nijedan od “*administrativnih prekršaja*” koji su navedeni u osporenim odlukama nije deo ove liste koja je tačno navedena u gore navedenom članu Zakona o Sanitarnoj Inspekciji. Tačka m) člana 31 Zakona o Sanitarnoj Inspekciji se tiče neizvršenja odluka koje su donete od strane Sanitarne Inspekcije Kosova, a to nije slučaj u okolnostima ovog konkretnog slučaja.
158. Naime, “*administrativni prekršaji*” koji su određeni u osporenim odlukama, odnosno oni koji su navedeni u (i) tačkama I, II, III odluka [br. 238/IV/2020] i [br. 239/IV/2020] “*o sprečavanju, suzbijanju i eliminaciji zarazne bolesti COVID-19 na teritoriji opština*” Dragaš, odnosno Istok, a koje su povezane sa “*zabranom kretanja fizičkih lica van njihovih kuća/stanova*”; “*kretanja vozila*”; “*obaveza fizičkih lica tokom perioda kada je dozvoljeno kretanje*”; i (ii) tačaka I, II, III i IV odluke [br. 229/IV/2020] “*o sprečavanju, suzbijanju i eliminaciji zarazne bolesti COVID-19 na teritoriji opštine*” Prizren, a koje su povezane sa “*zabranom kretanja fizičkih lica van njihovih kuća/stanova*”; “*zabranom ulaska-izlaska*”, “*kretanja vozila*”; i “*obaveza fizičkih lica tokom perioda kada je dozvoljeno kretanje*”, u stvari proizilaze iz sadržaja stava 2 člana 41 Zakona o Sprečavanju i Suzbijanju Zaraznih Bolesti, a koji u tačkama a) i b) istog, Ministarstvu Zdravstva određuje nadležnost da (i) zabrani putovanja u mestu u kojem se proširila epidemija neke od zaraznih bolesti; ili (ii) da zabrani kretanje u zaraženim regionima ili onim delovima koji su u direktnoj opasnosti, mere koje se, na osnovu tog istog člana, određuju podzakonskim aktima Ministarstva Zdravstva i koje se primenjuju tako što se prati postupak koji je naveden u članu 45 Zakona o Sprečavanju i Suzbijanju Zaraznih Bolesti.
159. Sud, s tim u vezi, prvenstveno primećuje da neki takav podzakonski akt nije objavljen u Služenom Listu Republike Kosova, nasuprot činjenici da na odnosu člana 58 Zakona o Sprečavanju i Suzbijanju Zaraznih Bolesti, Ministarstvo Zdravstva je imalo za dužnost da donese podzakonske akte u vezi sa merama, obavezama i odgovornostima za primenu zaštite i suzbijanja protiv zaraznih bolesti, u roku od šest (6) meseci od dana stupanja na snagu ovog Zakona, a ovaj datum potiče još iz 2008. godine. Štaviše, “*administrativni prekršaji*” koji su

navedeni u osporenim odlukama su određeni u postupku koji je naveden u članu 45 gore navedenog zakona, odnosno putem jednog akta Ministarstva Zdravstva, i nisu propisani kao administrativni prekršaji u samom Zakonu o Sprečavanju i Suzbijanju Zaraznih Bolesti. Tačnije, „*upravni prekršaji*“ određeni putem osporenih odluka, su određeni odlukom Ministarstva zdravlja.

160. U kontekstu diskrecije Ministarstva Zdravstva, da bi se odredili administrativni prekršaji a koji nisu baš tačno „*određeni na osnovu zakona*“, Sud prvenstveno podseća da je Skupština, tokom 2016. godine donela zakon br. 05/L-087 o Prekršajima (u daljem tekstu: Zakon o Prekršajima), i na osnovu (i) člana 170 (Prestanak važenja postojećeg važećeg zakonodavstva) istog, propisano je da je stupanjem na snagu ovog zakona a što se na osnovu člana 171 (Stupanje na snagu), desilo u „*januaru 2017. godine*“, „*prestaje da važi važeće zakonodavstvo za prekršaj.*“; i (ii) člana 167 (Usklađivanje odredbi koje nisu u skladu sa ovim zakonom) istog, propisano je da „*Odredbe o prekršajima koji nisu u skladu sa ovim zakonom uskladiće se u roku od jedne (1) godine od dana stupanja na snagu ovog zakona*“. S tim u vezi, Sud takođe naglašava da Zakon o Sprečavanju i Suzbijanju Zaraznih Bolesti nikada nije izmenjen/dopunjen od strane Skupštine.
161. Navodeći ovo, postoje takođe i dva člana Zakona o Prekršajima koji su relevantni u proceni „*odredivosti na osnovu zakona*“ tačke IV za opštinu Dragaš i Istok, i tačke V za opštinu Prizren, a u vezi sa „*administrativnim prekršajima*“. To su član 3 (Princip zakonitosti) i 7 (Utvrđivanje prekršaja) Zakona o Prekršajima. Prvi, odnosno član 3, u onolikoj meri koliko je to relevantno za okolnosti ovog konkretnog slučaja, propisuje da (i) Niko ne može biti kažnjen za prekršaj niti se prema njemu ne može izricati sankcija prekršaja za delo koja pre nego da je izvršeno, nije bila definisana kao prekršaj zakonom ili aktima (opštinskim uredbama) Skupštine Opštine, a za koje delo nije bila propisana sankcija za prekršaj, u stavu 1 istog; i (ii) definicija jednog prekršaja treba se utvrditi tačno i nije dozvoljeno tumačenje prema analogiji, naglašavajući da u slučaju nejasnoće, definicija prekršaja tumači se u korist lica protiv koga se vodi procedura za prekršaj, u drugom stavu tog člana. Sa druge strane drugi, odnosno član 7 u onolikoj meri koliko je to relevantno za okolnosti ovog konkretnog slučaja takođe propisuje da (i) Prekršaji i sankcije za prekršaje mogu se utvrditi zakonom i aktima (opštinskim propisima) Skupštine Opštine, gde potonja ima nadležnost samo za kršenje akata opštinskih organa koje donose u okviru oblasti njihovih ovlašćenja, kao što je to određeno u prvom i drugom stavu ovog člana; i (ii) organ koji je ovlašćen da utvrdi prekršaj i sankcije za prekršaje, odnosno Skupština Republike ili Skupština Opštine, ovo ovlašćenje ne može preneti drugim organima, kao što je navedeno u trećem stavu ovog člana.
162. S tim u vezi, Sud prvenstveno primećuje da „*administrativni prekršaji*“ koji su navedeni u osporenim odlukama nisu navedeni i u članovima 8, 34, 35, 36, 37, 38, 39, 53, 54, 55 i 56 Zakona o Sprečavanju i Suzbijanju Zaraznih Bolesti niti u članu 31 Zakona o Sanitarnoj Inspekciji. Drugo, takođe se primećuje da iako se tačke a) i b) stava 2 člana 41 Zakona o Sprečavanju i Suzbijanju Zaraznih Bolesti, tiču mogućnosti donošenja nekih odgovarajućih mera koje su određene u osporenim odlukama, isti navodi da se te mere pre svega trebaju odrediti putem nekog podzakonskog akta i da se nakon toga odrede i praćenjem postupka koji je naveden u članu 45 tog istog zakona. U tom kontekstu, Sud želi da naglasi tri

sledeće stvari: (i) da se na osnovu stava 1 člana 3 Zakona o Prekršajima, prekršaji trebaju odrediti na tačan način i nije dozvoljeno tumačenje po analogiji. Sud podseća da prekršaji koji su određeni u osporenim odlukama nisu određeni na tačan način ni u Zakonu o Sprečavanju i Suzbijanju Zaraznih Bolesti ni u Zakonu o Sanitarnoj Inspekciji; (ii) da je na osnovu stava 3 člana 7 Zakona o Prekršajima, ovlašćeni organ koji treba da odredi prekršaje i sankcije za prekršaje, a koji su, na osnovu ovog zakona, samo Skupština Republike i Skupština Opštine, ovo ovlašćenje ne mogu da prenesu na druge organe, uključujući tu i Vladu; i (iii) da se prekršaji i sankcije za prekršaje, mogu odrediti samo zakonom Skupštine Republike i aktima Skupštine Opštine, kao što je to navedeno i u stavu 1 člana 7 Zakona o Prekršajima, dok, takođe, ukoliko ovo nije slučaj, niko se ne može kazniti za prekršaj ili mu se može izreći sankcija za prekršaj za delo za koje pre nego što je izvršeno nije bilo određeno kao prekršaj na osnovu zakona ili na osnovu akata Skupštine opštine, kao što je to određeno u stavu 1 člana 3 tog istog zakona.

163. S tim u vezi, Sud utvrđuje da administrativni prekršaji koji su povezani sa nepoštovanjem “*zabrane kretanja fizičkih lica van njihovih kuća/stanova*”; “*zabrane izlaska-ulaska*”, “*kretanja automobila*”; i “*obaveza fizičkih lica tokom perioda kada je dozvoljeno kretanje*”, određenih u osporenim odlukama, nisu “*određeni na osnovu zakona*”, i, štaviše, isti su propisani u odlukama nekog Ministarstva, odnosno Ministarstva Zdravstva, a ne putem nekog zakona Skupštine Republike ili putem nekog akta Skupštine Opštine.
164. Sud primećuje, kako je to uradio i u Presudi KO54/20, da Zakon o Sprečavanju i Suzbijanju Zaraznih Bolesti, ne daje adekvatna ovlašćenja Vladi za sprečavanje i suzbijanje pandemije COVID-19. Upravo zbog tog razloga, u Presudi KO54/20, je određen jedan drugi datum za dan stupanja na snagu svoje Presude, odnosno na dan 13. aprila 2020. godine, naglašavajući da do tog datuma, relevantne institucije Republike Kosova, a u prvom redu Skupština, trebaju da preduzmu potrebne mere da bi se osigurala potrebna ovlašćenja prava i osnovnih sloboda a radi čuvanja javnog zdravlja, da se to uradi u saglasnosti sa Ustavom i Presudom KO54/20. To se, kao što je i objašnjeno u III delu ove Presude, nikada nije ni dogodilo.
165. Govoreći ovo, i nasuprot potrebama da u ovim okolnostima trenutne pandemije Vlada (i) “*treba da bude u stanju da deluje brzo i efikasno*”; kao i (ii) da jedno takvo pitanje, “*može da traži usvajanje prostih postupaka za donošenje odluka, kao i olakšanje nekih kontrola i ravnoteže*”, kao što to naglašava i sam Savet Evrope u Informativnom Dokumentu, međutim uvek naglasivši neophodnost nadzora zakonodavne vlasti i sudske kontrole, Ustav, u članovima 92 i 93, tačno određuje da Vlada primenjuje zakone i druge akte koji su usvojeni od strane Skupštine Kosova i donosi odluke i usvaja pravne akte ili uredbe koje su potrebne za primenu zakona, kao što takođe određuje u članu 55, da se osnovna prava i slobode garantovane Ustavom mogu ograničiti samo zakonom Skupštine.
166. S tim u vezi, in a osnovu ovlašćenja koja su data Ministarstvu Zdravstva u vezi sa određivanjem administrativnih prekršaja putem Zakona o Sprečavanju i Suzbijanju Zaraznih Bolesti, Sud treba da utvrdi da u određivanju nepoštovanja mera koje su predviđene u osporenim odlukama kao “*administrativni*

prekršaji”, Ministarstvo Zdravstva je prekoračilo zakonska ovlašćenja koja su određena u Zakonu o Sprečavanju i Suzbijanju Zaraznih Bolesti.

167. Zbog toga, Sud utvrđuje da: (i) tačka V odluke [br. 229/IV/2020] od 14. aprila 2020. godine Ministarstva Zdravstva, “o sprečavanju, suzbijanju i eliminaciji zarazne bolesti COVID-19 na teritoriji” opštine Prizren; i (ii) tačka IV odluka [br. 238/IV/2020] i [br. 239/IV/2020] od 14. aprila 2020. godine Ministarstva Zdravstva, “o sprečavanju, suzbijanju i eliminaciji zarazne bolesti COVID-19 na teritoriji” opštine Dragaš, odnosno Istok, u kojima su navedeni administrativni prekršaji i odgovarajuće sankcije, nisu u skladu sa članom 55 Ustava a u vezi sa članom 35 Ustava i članom 2 Protokola br. 4 EKLJP-a.
168. Kao što je to već objašnjeno u Presudi suda KO54/20, i u ovoj presudi, u slučaju neispunjavanja kriterijuma “odredivosti na osnovu zakona”, neće se dalje nastavljati sa procenom drugih uslova nekumulativnog testa, odnosno sa “legitimnom svrhom” i “potrebom u demokratskom društvu”. Samim tim, u nastavku Sud neće nastaviti sa procenom ova dva kriterijuma a u vezi sa tačkom IV Odluka [br. 238/IV/2020] i [br. 239/IV/2020] od 14. aprila 2020. godine Ministarstva Zdravstva, “o sprečavanju, suzbijanju i eliminaciji zarazne bolesti COVID-19 na teritoriji” opština Dragaš i Istok; i tačke V odluke [br. 229/IV/2020] od 14. aprila 2020. godine Ministarstva Zdravstva, “o sprečavanju, suzbijanju i eliminaciji zarazne bolesti COVID-19 na teritoriji” opštine Prizren, dok će istu analizu nastaviti u vezi sa (i) tačkama I, II, III, V, VI i VII osporenih odluka za opštinu Dragaš i opštinu Istok, i (ii) tačkama I, II, III, IV, VI, VII i VIII osporene odluke za opštinu Prizren, jer je u vezi sa istima, Sud već ustanovio “odredivost na osnovu zakona”.

(ii) Da li “mešanje” u pravo na slobodu kretanja teži “legitimnom cilju”

169. Sud je objasnio strukturu člana 35. Ustava, odnosno slobode kretanja, u presudi KO54/20, u meri u kojoj je to relevantno za okolnosti oba data slučaja. Sud je objasnio da ovaj član garantuje (i) pravo na slobodno kretanje u Republici Kosovo i izbor mesta stanovanja svim državljanima Republike Kosovo i strancima koji su zakoniti stanovnici Kosova; (ii) pravo svakog lica da napusti zemlju; i (iii) pravo državljanina Republike Kosovo da im se ne zabrani ulazak u Republiku Kosovo. Stav 2 istog tog člana utvrđuje da se sva ograničenja u vezi sa ovim zagarantovanim pravima, (i) “regulišu zakonima”; (ii) utvrđuju se i neophodna su za izvršenje određene odluke suda; i (iii) potrebna su radi ispunjenja obaveze zaštite države. Stavovi 4. i 5. člana 35. Ustava nisu relevantni za okolnosti konkretnog slučaja i stoga se, kao i u presudi KO54/20, Sud neće upuštati u njihovo komentarisanje (vidi, stav 201 presude KO54/20).
170. Ovaj član, na osnovu članova 22. [Direktna Primena Međunarodnih Sporazuma i Instrumenata] i 53. [Tumačenje Odredbi Ljudskih Prava] Ustava, Sud čita i tumači u vezi sa ekvivalentnim članom EKLJP, odnosno članom 2. njenog Protokola br. 4. Ovaj poslednje navedeni, takođe utvrđuje i prava i mogućnost odgovarajućih ograničenja. U svojim stavovima 1. i 2, utvrđuje pravo na slobodu kretanja u državi i pravo na slobodu izbora boravišta, za sve one koji se zakonito nalaze na teritoriji jedne države, kao i pravo svakog lica da napusti bilo koju zemlju, uključujući i sopstvenu. Međutim, u stavu 3, odnosno 4, isti član utvrđuje i mogućnost odgovarajućih ograničenja, pod uslovom da su ista “u

skladu sa zakonom” i “*neophodna u demokratskom društvu*”. Razlozi na osnovu kojih ova ograničenja mogu biti “*u skladu sa zakonom*” i “*neophodna u demokratskom društvu*”, odnosno “*legitimni ciljevi*” na osnovu kojih se mogu uvesti odgovarajuća ograničenja, takođe su utvrđena unutar strukture ovog člana, i uključuju (i) državnu ili javnu bezbednost; (ii) očuvanje javnog poretka; (iii) sprečavanje kriminala; (iv) zaštitu zdravlja ili morala; ili (v) zaštitu prava i sloboda drugih.

171. Ova struktura relevantnih članova, a koja je slična i sa drugim članovima Ustava i EKLJP koji utvrđuju prava i odgovarajuća ograničenja (vidi, uključujući ali ne ograničavajući se na članove 8. do 11. EKLJP i odnosne članove Ustava), podudara se i sa strukturom člana 55. Ustava, koji je naširoko objašnjen presudi KO54/20 (vidi stavove 189-198) i sudskoj praksi ESLJP-a koja se odnosi na ocenu saglasnosti ograničenja relevantnih prava i sloboda sa EKLJP.
172. Sudska praksa ESLJP-a je konsolidovana po pitanju ocene da li određeno “*mešanje*”, odnosno ograničenje prava, teži nekom “*legitimnom cilju*”. S tim u vezi, ESLJP se fokusira na analizu “*legitimnih ciljeva*” u vezi sa kojima se može dopustiti određeno “*mešanje*” i koji su konkretno utvrđeni u samom stavu 3. člana 2. Protokola br. 4 EKLJP. Na primer, u nizu slučajeva, ESLJP je smatrao da je ova tačka testa pređena jer se za predmetna “*mešanja*” smatralo da teže “*legitimnom cilju*” u vezi sa: (i) interesom državne bezbednosti (vidi predmete ESLJP-a *Berkovich i drugi protiv Rusije*, pretstavke br. 5871 i 9 drugih, presuda od 27. marta 2018. godine; i *Berkovich i drugi protiv Rusije* pretstavke br. 5871 i 9 drugih, presuda od 27. marta 2018. godine, stavovi 84-85); (ii) javnim interesom (vidi predmet ESLJP-a *Bessenjeli protiv Mađarske*, predstavka br. 37509/06, presuda od 21. oktobra 2009. godine, stav 22); (iii) zaštitu interesa dece, odnosno zaštitu interesa drugih (vidi predmet ESLJP-a *Battista protiv Italije*, predstavka br. 43978/09, presuda od 2. decembra 2014. godine, stav 40); i (iv) zaštitu interesa i prava drugih (vidi predmet ESLJP-a *Mursaliyev i drugi protiv Azerbejdžana*, pretstavke br. 66650/13 i 10 drugih, presuda od 13. decembra 2018. godine).
173. U principu, sudska praksa ESLJP-a teret dokazivanja u vezi sa postojanjem određenog “*legitimnog cilja*” određuje odgovarajućoj državi, ili tačnije javnom organu koji preduzima “*mešanje*” radi zaštite određenog “*legitimnog cilja*”. Shodno tome, u okolnostima konkretnog slučaja, teret dokazivanja u vezi sa postojanjem određenog “*legitimnog cilja*” povezanog sa odgovarajućim “*mešanjem*” pada na Ministarstvo zdravstva, odnosno na Vladu. Sud podseća da ni premijer u ime Vlade, niti ministar zdravstva u ime Ministarstva zdravstva nisu odgovorili Sudu na njegov zahtev za dostavljanje komentara u vezi sa meritumom slučaja. Kao rezultat toga, oni nisu argumentovali “*legitimni cilj*” kojem se težilo “*mešanjem*” u pravo na kretanje putem osporenih odluka.
174. Naime, sudska praksa ESLJP-a prepoznaje i slučajeve u kojima je on zbog posebnih okolnosti određenog slučaja, prihvatio postojanje određenog “*legitimnog cilja*”, uprkos nepostojanju argumentovanja dotične vlade. U skladu sa ovom sudskom praksom ESLJP-a, a imajući u vidu i nepostojanje sudske prakse u vezi sa ograničenjima slobode kretanja kao rezultat pandemije COVID-19, Sud je, u okolnostima konkretnog slučaja, spreman da prizna da je prilikom “*mešanja*” u osnovna prava i slobode koje se tiču slobode kretanja, Ministarstvo

zdravstva težilo “*legitimnom cilju*”, odnosno cilju zaštite “*javnog zdravlja*”, koje je izričito utvrđeno u stavu 3. člana 2. Protokola br. 4 EKLJP.

175. Pored toga, i u prilog ovom zaključku, Sud se takođe poziva i na Informativni dokument SG/Inf(2020)11 od 7. aprila 2020. godine o poštovanju demokratije, vladavine zakona i ljudskih prava u kontekstu zdravstvene krize izazvane COVID-om 19 Saveta Evrope, koji, između ostalog, naglašava da “*zaštita zdravlja*” predstavlja jedan od “*legitimnih ciljeva*” koji omogućava odgovarajućim vladama da preduzimaju mere ograničenja prilikom sprečavanja i suzbijanja ove pandemije, razume se, samo ako su iste “*propisane zakonom*” i “*neophodne u demokratskom društvu*” (vidi, deo 3.3 Informativnog dokumenta).
176. Takođe, uprkos činjenici da sudska praksa ESLJP-a u pogledu slučajeva koji mogu rezultirati kao posledica ograničenja koje su preduzele odgovarajuće države u cilju sprečavanja i suzbijanja COVID-19 i dalje nedostaje, i činjenici da je relevantna sudska praksa Ustavnog suda, u ovoj fazi, mala i u toku izgradnje, određeni broj ustavnih sudova je doneo svoje prve odluke koje se odnose na ocenu ustavnosti ograničenja za vreme pandemije COVID-19, i prihvatili postojanje “*legitimnog cilja*” u smislu zaštite javnog zdravlja. Razume se, ovo tek nakon što su isti utvrdili da su preduzete mere, odnosno ograničenja, bila “*propisana zakonom*” (vidi, u ovom kontekstu, predmet Ustavnog suda Bosne i Hercegovine, odluka o dopuštenosti i meritumu, AP-1217/20, stav 51. Uprkos utvrđivanju postojanja “*legitimnog cilja*”, ovom odlukom je utvrđena povreda prava podnosioca zahteva u pogledu slobode kretanja, zbog nepostojanja srazmernosti preduzetih mera).
177. Shodno tome, Sud utvrđuje da je u okolnostima ovog slučaja, “*mešanje*”, odnosno ograničenje osnovnih prava i sloboda zagarantovanih članom 35. Ustava, putem osporenih odluka, težilo “*legitimnom cilju*” “*zaštite javnog zdravlja*”, kao što je utvrđeno u stavu 3. člana 2. Protokola br. 4 EKLJP. Ovo potvrdno utvrđenje sledi potreba za analizom preostalog kriterijuma, odnosno ocena da li je “*mešanje*” u pravo na slobodu kretanja putem osporenih odluka “*neophodno u demokratskom društvu*”.

(iii) *Da li je „mešanje“ u pravo na slobodu kretanja „neophodno u demokratskom društvu“*

178. Sud primećuje da prilikom ocene da li je “*mešanje*” “*neophodno u demokratskom društvu*”, ESLJP na početku izjavljuje da će se “*mešanje*” smatrati “*neophodnim u demokratskom društvu*” ako odgovara “*hitnoj društvenoj potrebi*”. U tom kontekstu, ESLJP uravnotežuje interese određene države, u kontekstu okolnosti konkretnog slučaja, zaštite javnog zdravlja u odnosu na pravo određenog podnosioca, a naročito da li je (i) “*mešanje*” “*srazmerno*” “*legitimnom cilju*”; i (ii) da li su razlozi koji su proizvedeni od državne vlasti da opravdaju navedena “*mešanja*” “*relevantni i dovoljni*” (vidi, između ostalog, slučajeve ESLJP-a, *Khiustov protiv Rusije*, predstavka br. 28975/05, presuda od 11. jula 2013. godine, stav 84 i tu korišćene reference; *Nikiforenko protiv Ukrajine*, predstavka br. 14613/03, presuda od 18. februara 2010. godine, stav 56; kao i *Kiprianou protiv Kipra*, predstavka br. 73797/01, presuda iz 2005. godine, stavovi 170-171).

179. U smislu ocene srazmernosti, ESLJP je utvrdio povredu člana 2. Protokola br. 4. EKLJP-a, i utvrdio je da „mešanja“ u slobodu kretanja nisu srazmerna „legitimnom cilju“ kojem se težilo, kada se ista, između ostalog, nisu podvrgavala stalnom preispitivanju od strane nadležnog javnog organa. Na primer, u predmetu *A.E. protiv Poljske*, utvrdivši povredu prava dotičnog podnosioca u pogledu slobode kretanja zagarantovane članom 2. Protokola br. 4. EKLJP, ESLJP je u vezi sa srazmernošću preduzetih mera, između ostalog, naglasio da državnim organima nije dozvoljeno da drže restriktivne mere na pravu na slobodu kretanja osoba „bez periodičnog preispitivanja opravdanosti tih mera“ (vidi, predmet ESLJP, *A.E. protiv Poljske*, predstavka br. 14480/04, presuda od 31. marta 2009. godine, stavovi 49 i 50 i tu korišćene reference). Za takav nedostatak povremene revizije mera ograničenja, ESLJP je smatrao da ide protiv obaveze država da primene dužnu pažnju kako bi osigurale da primenjena „mešanja“ budu opravdana tokom čitavog vremena primene ograničenja u pitanju. Slično tome, u predmetu *Battista protiv Italije*, ESLJP je naglasio da su mere automatske prirode, bez ograničenja u pogledu njihovog polja delovanja i trajanja, i koje ne podležu periodičnom preispitivanju, u suprotnosti sa garancijama sadržanim u članu 2. Protokola br. 4. EKLJP (vidi, predmet ESLJP-a, *Battista protiv Italije*, citiran u tekstu iznad, stav 47; vidi, takođe, i nekoliko drugih predmeta u kojima je nakon položenog testa u pogledu „propisanosti zakonom“ i „legitimnog cilja“ utvrđeno da „mešanja“ nisu bila „neophodna u demokratskom društvu“ zbog nepostojanja srazmernosti „mešanja“ u pitanju: *Milen Kostov protiv Bugarske*, predstavka br. 40026/07, presuda od 3. septembra 2013. godine; *Mursaliyev i drugi protiv Azerbejdžana*, predstavke br. 66650/13 i 10 drugih, presuda od 13. decembra 2018. godine; *Sarkizov i drugi protiv Bugarske*, predstavke br. 37981 i 3 drugih, presuda od 17. aprila 2012. godine; *Stamose protiv Bugarske*, predstavka br. 19713/05, presuda od 27. novembra 2012. godine i *Vlasov i Benyash protiv Rusije*, predstavke br. 51279/09 i 32098/13, presuda od 20. septembra 2016. godine).
180. Na osnovu gornjih pojašnjenja, Sud u nastavku treba da oceni da li je u okolnostima konkretnog slučaja (i) „mešanje“ u osnovna prava i slobode u pogledu slobode kretanja srazmerno u odnosu na „legitiman cilj“ kojem se težilo, uključujući i da li su iste automatske prirode, bez ograničenja u pogledu njihovog polja delovanja i trajanja i da li su podložna periodičnom preispitivanju; i (ii) da li su za „mešanje“ u osnovna prava i slobode u pogledu slobode kretanja, nadležni javni organi, odnosno Ministarstvo zdravstva, izneli „relevantne i dovoljne“ razloge.
181. U tom kontekstu, Sud prvo naglašava da sprečavanje i suzbijanje pandemije COVID-19 svakako predstavlja „hitnu društvenu potrebu“ u smislu ocene „neophodnosti u demokratskom društvu“. Sve države se suočavaju sa izazovom sprečavanja i suzbijanja pandemije COVID-19. Do 29. marta 2020. godine, 22 države članice Saveta Evrope proglasile su hitno stanje na nivou zemlje na osnovu relevantnih ustavnih postupaka. Kao što je i prethodno pomenuto, u cilju efikasnog rešavanja ovih izazova, ali i očuvanja sistema zaštite osnovnih prava i sloboda, Savet Evrope je objavio Informativni dokument kako bi vladama u pitanju pružio paket „za rešavanje trenutne krize koja je bez presedana i masovna, na takav način da poštuju osnovne vrednosti demokratije, vladavinu zakona i ljudska prava“. Ovaj Informativni dokument, između ostalog, i u meri

u kojoj je relevantan za okolnosti konkretnog slučaja, naglašava da se u svetlu pretnje koju predstavlja COVID-19, „*normalno funkcionisanje društva ne može očuvati, posebno u kontekstu glavnih mera zaštite koje su preduzete radi suzbijanja ovog virusa, tj. izolacije*“, i da će ove mere „*neminovno uticati na naša prava i slobode koji su neodvojivi i neophodni deo demokratskih društava koja se upravljaju vladavinom zakona*“.

182. Pored toga, u Informativnom dokumentu Saveta Evrope takođe se kaže da će „*glavni društveni, politički i pravni izazov sa kojim će se suočiti naše države članice biti njihova sposobnost da efikasno odgovore na ovu krizu, istovremeno garantujući da mere koje one preduzimaju ne ugrožavaju naš suštinski dugoročni interes da garantujemo osnovne evropske vrednosti demokratije, vladavine zakona i ljudskih prava*“. Potreba za brzim i efikasnim postupanjem prepoznaje se posebno u pogledu izvršnih vlasti, naglašavajući, između ostalog, da iste (i) „*moraju biti u stanju da deluju brzo i efikasno*; i (ii) da to „*može da zahteva usvajanje jednostavnijeg postupka odlučivanja i ublažavanje određenih kontrola i ravnoteža*“, ali uvek naglašavajući važnost kontrole izvršne vlasti od strane zakonodavne vlasti. U tom kontekstu je i Venecijanska komisija dosledno naglašavala da čak i u slučajevima proglašenja vanrednih situacija mora prevladati vladavina zakona (vidi Izveštaj Venecijanske komisije o zaštiti ljudskih prava u vanrednim situacijama, koji je Venecijanska komisija usvojila na 66. plenarnoj sednici od 17. i 18. marta 2006. godine, kao i Kontrolnu listu za vladavinu zakona Venecijanske komisije (CDL-AD (2016) 007) („*Rule of Law Checklist*“), stav 51).
183. Iako ne u vezi sa izazovima koji proističu iz pandemije COVID-19, već u kontekstu definisanja i razjašnjenja mehanizama u pogledu zaštite osnovnih prava i sloboda u „*vanrednim situacijama*“, sudska praksa ESLJP-a, ali i Venecijanska komisija, naglašavaju da EKLJP treba tumačiti kao „*živi instrument*“, podrazumevajući da kriterijumi na osnovu kojih se ocenjuje ravnoteža između interesa države i prava pojedinaca i težine koja se pripisuje tim kriterijumima za ocenjivanje, mogu da se razlikuju u zavisnosti od konteksta. Sledstveno, i ocena srazmernosti bi se takođe trebala sprovoditi na osnovu okolnosti datih slučajeva, a uvođenje strožijih restriktivnih mera u određenim slučajevima može biti prihvatljivo, međutim nikada ne ograničavajući suštinu zagwarantovanih prava (vidi, između ostalog, Mišljenje Venecijanske komisije o zaštiti ljudskih prava u vanrednim situacijama, CDL-AD(2006)015), stav 8 i tu korišćene reference).
184. U tom kontekstu, i prilikom ocene proporcionalnosti ograničenja propisanih osporenim odlukama u odnosu na „*legitimni cilj kojem se težilo*“, Sud podseća da iste zabranjuju kretanje lica i promet motornih vozila u opštini Prizren, Dragaš i Istok, respektivno, sa izuzetkom perioda od jednog i po sata u toku dana, pod uslovom da ih niko ne prati. Naime, za potrebe ocene srazmernosti preduzetih mera, Sud treba da analizira učinjene izuzetke od opšteg pravila ograničavanja slobode kretanja i prometa, putem tri od četiri sporne odluke.
185. Sud podseća da je spornim odlukama sloboda kretanja i prometa omogućena uz odgovarajuća uslovljavanja, koja se odnose na (i) hitna zdravstvena stanja; (ii) slučajeve obavljanja osnovnih potreba van određenih udaljenosti; (iii) slučajeve prisustvovanja sahranama; (iv) osobe sa ograničenim sposobnostima; (v) žrtve

porodičnog nasilja, u skladu i sa preporukama Informativnog dokumenta Saveta Evrope; (vi) promet potrebnih roba i usluga; (vii) kretanje odgovarajućih radnika; (viii) poljoprivrednike i farmere; (ix) kretanje za potrebe državnih institucija; i (x) medije.

186. Osporene odluke posebno su se posebno bavile i osobama starijim od 65 godina i one mlađe od 16 godina. Spornim odlukama, Ministarstvo zdravstva zapravo nije zabranilo kretanje osoba starijih od 65 godina u toku dozvoljenog rasporeda, već je preporučilo da se takvo pravo ne koristi osim ako to nije neophodno. S druge strane je što se tiče osoba mlađih od 16 godina, uslovalo njihovo kretanje uslovom da budu u pratnji jednog člana svoje porodične zajednice u vremenu kada je kretanje dozvoljeno.
187. U kontekstu gore navedenih izuzetaka, Sud smatra da je (i) napravljeno dovoljno izuzetaka u smislu ograničavanja slobode kretanja, čime je očuvana suština ovog prava; i (ii) relevantna ograničenja i izuzeci odražavaju dovoljnu ravnotežu između interesa države s jedne strane i individualnih prava na slobodu kretanja građana koje dotiču osporene odluke, s druge strane, u svetlu okolnosti bez presedana izazvane pandemijom COVID-19, a kao posledica (iii) „mešanje“, odnosno ograničenje prava na slobodu kretanja građana u pogođenim opštinama je srazmerno u odnosu na „*legitimni cilj*“ kojem se težilo da se zaštititi javno zdravlje.
188. Ovaj zaključak važi i za osobe mlađe od 16 godina, čija sloboda kretanja tokom vremena kada je dozvoljeno kretanje, putem osporenih odluka, uslovljena pratnjom člana njegove porodice. Ovo iz razloga što član 50. [Prava deteta] Ustava, u meri u kojoj je relevantan u okolnostima konkretnog slučaja, i svom stavu četiri, utvrđuje da sve radnje koje se tiču deteta, preduzete od strane državnih javnih ili privatnih institucija, moraju biti u najboljem interesu deteta. S obzirom na to, a posebno u okolnostima koje je izazvala pandemija COVID-19, Sud, u principu, ne smatra obavezom praćenja osoba mlađih od 16 godina nesrazmernom. Takav stav je u skladu i sa Konvencijom o pravima deteta koja se po članu 22. Ustava primenjuje direktno u Republici Kosovo i koja, mada ne definiše konkretno pravo na slobodu kretanja, ipak, po pitanju mogućih ograničenja u vezi sa pravima dece, takođe utvrđuje zaštitu javnog zdravlja kao jednog od „*legitimnih ciljeva*“ na osnovu kojih se može „*mešati*“ u njihova prava.
189. U prilog oceni srazmernosti „*mešanja*“ u slobodu kretanja putem osporenih odluka, Sud takođe naglašava činjenicu da iste, (i) određuju specifičan vremenski rok u vezi sa preduzetim merama, odnosno do 4. maja 2020. godine; (ii) određuju rok u kojem bi trebalo izvršiti njihovo preispitivanje, odnosno do 30. aprila 2020. godine; i (iii) utvrđuju mogućnost stalnog preispitivanja na osnovu analize epidemiološke situacije. Prema tome, Sud naglašava da osporene odluke sadrže i komponentu (i) „*periodičnog preispitivanja opravdanosti tih mera*“, stoga (ii) one nisu mere automatske prirode, bez ograničenja u pogledu njihovog polja delovanja i trajanja, koji kriterijumi bi, na osnovu sudske prakse ESLJP-a, prilikom ocene „*mešanja*“ u celini, mogli rezultirati nepostojanjem srazmernosti.

190. Sud podseća da prilikom ocene da li su „mešanja“ u osnovna prava i slobode „neophodna u demokratskom društvu“, on takođe mora da oceni da li su razlozi koji sadrže relevantne odluke državnih organa „relevantni i dovoljni“.
191. U tom kontekstu, Sud podseća da osporene odluke, osim činjeničnog opisa koji se odnosi na (i) donošenje odluke Vlade br. 01/07 od 11. marta 2020. godine; (ii) donošenje odluke Vlade br. 01/15 od 23. marta 2020. godine; i (iii) presudu Ustavnog suda u slučaju KO 54/20, ograničenja navedena u osporenim odlukama, opravdava oslanjajući se na (i) član 41.2 Zakona o sprečavanju i suzbijanju zaraznih bolesti; i (iv) predlog NIJZK-a od 12. aprila 2020. godine koji „smatra da se zaraza proširila na tu opštinu ili se ista smatra direktno ugroženom“.
192. U tom kontekstu, Sud podseća na (i) navode podnosioca zahteva da je Ministarstvo zdravstva na isti način tretiralo tri opštine sa različitim karakteristikama i da je uvelo iste mere u Dragašu, Istoku i Prizrenu, sa nijednim slučajem, jednim slučajem i više slučajeva, respektivno, zaraženih sa COVID-19; i (ii) činjenicu da uprkos zahtevu Suda upućenom ministru zdravstva da dostavi komentare u vezi sa meritumom zahteva i da dostavi Sudu preporuke NIJZK-a koje nisu objavljene na njegovom zvaničnom sajtu, Ministarstvo zdravstva to nije učinilo.
193. Međutim, Sud primećuje da na osnovu Zakona o sprečavanju i suzbijanju zaraznih bolesti, nije sporno da NIJZK i druge zdravstvene ustanove definisane ovim zakonom, imaju nadležnost i stručnost da procene situaciju u pogledu zaraznih bolesti i preporuče preduzimanje mera na „mestu gde je nastupila epidemija“ i „zaraženim ili neposredno ugroženim područjima“ u smislu stava 2. člana 41. Zakona o sprečavanju i suzbijanju zaraznih bolesti. Štaviše, uprkos razlikama u slučajevima zaraženih u ovim opštinama, Sud ne može sam da proceni da li je neko područje, iako možda nije „zaraženo“, nije takođe „neposredno ugroženo“ za potrebe člana 41. Zakona o sprečavanju i suzbijanju zaraznih bolesti. Kao što je naveo u presudi KO54/20, po pitanjima javnog zdravlja, i sam Ustavni sud se poziva i pokorava stručnjacima zdravstvene struke na državnom i svetskom nivou (vidi stavove 177 i 310 presude KO54/20).
194. Prema tome, i na osnovu gore navedenih objašnjenja, Sud smatra da je obrazloženje koje sadrže sporne odluke, odnosno pozivanje na predlog NIJZK-a od 12. aprila 2020. godine koji „smatra da se zaraza proširila u toj opštini ili se ista smatra neposredno ugroženom“, „dovoljno i relevantno“ u okolnostima sprečavanja i suzbijanja pandemije COVID-19. U tom kontekstu, Sud takođe stavlja naglasak na činjenicu poznatu preko Informativnog dokumenta Saveta Evrope, da se potreba za hitnim i efikasnim delovanjem za sprečavanje i suzbijanje pandemije, posebno priznaje izvršnim organima, naglašavajući da isti „treba da budu u stanju da deluju brzo i efikasno“ u ovom kontekstu.
195. Sledstveno tome, Sud smatra da je „mešanje“ u slobodu kretanja spornim odlukama „neophodno u demokratskom društvu“, što ima za rezultat i ispunjenje poslednjeg uslova utvrđenog članom 55. Ustava i sudskom praksom ESLJP-a. To stoga što (i) nije sporno da u okolnostima borbe protiv pandemije COVID-19 postoji „hitna društvena potreba“; (ii) odgovarajuće „mešanje“ je srazmerno u odnosu na „legitimni cilj“ kojem se teži, uključujući ravnotežu

između interesa države da zaštiti javno zdravlje i prava na kretanja građana koji su pogođeni spornim odlukama; i (iii) razlozi koji su proizvedeni od državnih vlasti da bi opravdali „mešanje“ u slobodu kretanja, u okolnostima borbe protiv pandemije COVID-19, su „relevantni i dovoljni“.

196. Konačno, Sud pri oceni ustavnosti odluka [br. 229/IV/2020], [br.238/IV/2020] i [br.239/IV/2020] od 14 aprila 2020 Ministarstva zdravlja, „o sprečavanju, suzbijanju i eliminisanju zarazne bolesti COVID-19“, za Opštinu Prizren, Dragaš i Istok, utvrđuje da su iste u saglasnosti sa članom 55 Ustava u vezi sa članom 35 Ustava i članom 2 Protokola br. 4 EKLJP. Ova konstatacija, kao što razjašnjeno napred, važi sa izuzetkom tačke V Odluke [br. 229/IV/2020] za opštinu Prizren i tačke IV Odluka [nr.238/IV/2020] i [br. 239/IV/2020] za opštine Dragaš i Istok u vezi sa „*upravnim prekršajima*“, koje po oceni i razjašnjenja Suda nisu „*propisana zakonom*“, i sledstveno u suprotnosti su sa članom 55 Ustav, u vezi sa članom 35 Ustav i članom 2 Protokola br. 4 EKLJP.
197. Stoga, Sud u nastavku će nastaviti sa ocenom ustavnosti odluke [br. 214/IV/2020] Ministarstva zdravstva od 12. aprila 2020. godine o proglašenju opštine Prizren „*zonom karantina*“, počevši sa ocenom da li se prilikom njenog donošenja ministar zdravstva oslonio na ovlašćenja utvrđena u Zakonu o sprečavanju i suzbijanju zaraznih bolesti, odnosno „*propisanost zakonom*“.

2. Ocena ustavnosti odluke [br. 214/IV/2020] Ministarstva zdravstva od 12. aprila 2020. godine o proglašenju opštine Prizren „zonom karantina“

(i) *Da li je „mešanje“ u pravo na slobodu kretanja „propisano zakonom“*

198. Kao u slučaju ocene odluka [br. 229/IV/2020], [br. 238/IV/2020] i [br. 239/IV/2020] od 14. aprila 2020. godine Ministarstva zdravlja „o sprečavanju, borbi i eliminisanju zarazne bolesti COVID-19 na teritoriji opštine“ Prizren; Dragaš i Istok, odnosno, kao i u oceni odluke [br.214/IV/2020], od 13. aprila 2020. godine Ministarstva zdravlja, o proglašavanju opštine Prizren „*zonom karantina*“, sud na samom početku mora da oceni da li ista ispunjava kriterijum „*propisnosti zakonom*“, odnosno, da li je njenim donošenjem, putem koje se intervenisalo na slobodi kretanja građana opštine Prizren, koja je zagarantovana članom 35 Ustava, Ministarstvo zdravlje se zasnivalo na zakonskim ovlašćenjima koja su određena zakonom Skupštine, odnosno Zakonom o sprečavanju i suzbijanju zaraznih bolesti.
199. Sud primećuje da osporena Odluka određuje da (i) opština Prizren bude proglašena karantin zonom jer „*se sumnja da su stanovnici ove opštine imali direktan kontakt sa licima zaraženim virusom korona COVID 19*“; (ii) da se selo Skorobište proglasi žarištem širenja infekcije; (iii) sprečava ulaz i izlaz iz ove opštine; (iv) obavezuje sve stanovnike Prizrena da poštuju mere u skladu sa preporukama NIJZ; i (v) određuje njeno stupanje na snagu istog datuma.
200. Sud takođe podseća da su (i) opšta načela sudske prakse suda i ESLJP-a u vezi sa načelom „*propisnosti zakonom*“ pojašnjena u presudi KO54/20 (pogledaj pasuse 208-216 ove presude) i pasuse 138-139 presude; a (ii) sve odredbe,

odnosno zakonski osnovi na kojima je zasnovana ova odluka sada su analizirani u pasusima 141-142 ove presude.

201. Sud, takođe primećuje da za razliku od tri odluke Ministarstva zdravlja koje su sada ocenjene od strane suda i koje su bile osnovane i na članovima 44, 46 i 47 Zakona o opštem upravnom postupku, odluka o proglašenju opštine Prizren „*karantin zonom*“, nije se pozvala na njih. A, kako he već iznad objašnjeno, jedini dodatni osnov koji je pomenut i ovoj odluci je član 33 Zakona o sprečavanju i suzbijanju zaraznih bolesti, i kao posledice toga, sud će se fokusirati upravo na taj član, kako bi došao do zaključka da li odluka o stavljanju u karantin svih građana opštine Prizren bila „*određena zakonom*“.
202. Sud, u tom kontekstu ističe da se karantin odnosi na četiri člana Zakona o sprečavanju i suzbijanju zaraznih bolesti, odnosno na njegovom (i) članu 2, koji definiše karantin kao „*ograničenje slobode kretanja zdravih ljudi koji su izloženi opasnim uzročnicima infektivnih bolesti*“; (ii) tačku c, stava 3, člana 8, određujući karantin kao jednu od „*posebni mera*“, za sprečavanje zaraznih bolesti; (iii) član 33, ovog zakona, u kojem su određeni uslovi za stavljanje fizičkih lica u karantin; i (iv) tačku c, člana 49 ovog zakona, u kojoj je određena obaveza Vlade da obezbedi materijalna sredstva za pokrivanje troškova karantina i sanitarne kontrole lica koja se nalaze u karantinu.
203. Sud ističe da u okolnostima konkretnog slučaja, nije sporno da postoji „*intervencija*“ na pravo slobode kretanja građana Prizrena, i ova konstatacija je zasnovana na samoj definiciji karantina, kako je i određeno članom 2 Zakona o sprečavanju i suzbijanju zaraznih bolesti. A u oceni da li je ova „*intervencija*“, odnosno ograničenje prava kretanja građana Prizrena, preko osporene odluke „*određena zakonom*“, sud treba da oceni sadržaj člana 33 Zakona o sprečavanju i suzbijanju zaraznih bolesti.
204. Sud, u tom kontekstu ističe da član 33 ima ukupno pet stava i određuje da (i) lica za koja se utvrdi ili sumnja da su bila u neposrednom doticaju sa obolelima ili osumnjičenima da boluju od kuge, velikih boginja ili hemoragijske groznice stavljaju se u karantin, (ii) trajanje držanja u karantin lica iz stava 1. ovog, člana zavisi od maksimalnog perioda inkubacije odgovarajuće bolesti; (iii) lica iz stava 1. ovog člana, podvrgavaju stalnim lekarskim pregledima za sve vreme karantena; (iv) Ministarstvo zdravstva, na predlog KIJSZ, donosi rešenje o stavljanju u karantin lica iz stava 1. ovog člana; i (v) Izvršenje rešenja o stavljanju u karantin lica iz stava 1. ovog člana, obezbeđuju nadležni organi na nivou zemlje.
205. Sud ističe da se član 33 Zakona o sprečavanju i suzbijanju zaraznih bolesti tačnije odnosi samo na „*lica*“. Ovaj član je sastavni deo III poglavlja u vezi sa merama za sprečavanje i suzbijanje zaraznih bolesti, a koji se u svojoj celosti odnosi samo na „*lica*“ i nikada na „*regione*“ ili „*zemlje*“. Za razliku od IV poglavlja, u vezi sa merama sigurnosti za zaštitu stanovništva od zaraznih bolesti, koji u članu 41 određuje meru „*zabrane putovanja*“ i „*zabrane prometa*“ u vezi sa „*zemljom u kojem se raširila epidemija*“, „*regionima koji su zaraženi*“ i/ili „*regionima koji su u direktnoj opasnosti*“.

206. U tom kontekstu, Sud primećuje da Zakon o sprečavanju i suzbijanju zaraznih bolesti, tačno pravi razliku između korišćenja reči „lice“ i „zemlja“ ili „region“, u smislu mera za sprečavanje i suzbijanje zaraznih bolesti, i razliku između „putovanja“ i „prometa“, i tačno ih koristi u smislu „zemlje“ ili „regiona“ koji je „zaražen“ ili „u opasnosti“. U tom smislu, u cilju određivanja mera bezbednosti u kontekstu zaraznih bolesti, za „zemlje“ i „regione“, kao što je celina opštine Prizren, odredio je mere koje su detaljno navedene u tački a) i b), stava 2, člana 41 Zakona o sprečavanju i suzbijanju zaraznih bolesti, mere koje su u opštini Prizren uspostavljene preko odluke [br.229/IV/2020], 14. aprila 2020. godine, Ministarstva zdravlja „radi sprečavanja, suzbijanja i eliminisanja zarazne bolesti COVID-19“ i koju je sada, izuzev tačke V, Sud proglasio u skladu sa Ustavom.
207. Sud takođe ističe da korišćenje reči „lice“ u kontekstu karantina, odražava cilj zakonodavca da ovlasti ograničavanje osnovnih prava i sloboda fizičkih lica pojedinačno određenih, čija prava shodno tome mogu da se ograniče preko pojedinačnog administrativnog akta, a ne za „regione“ i „zemlje“ koje su zaražene ili su u opasnosti, prava njihovih građana bi mogla da se ograniče preko opšteg administrativnog akta, jer je zakonodavac imao takvu jasno određenu nameru, kao što je slučaj sa stavom 2, člana 41 Zakona o sprečavanju i suzbijanju zaraznih bolesti.
208. S toga, nije sporno da se član 33 Zakona o sprečavanju i suzbijanju zaraznih bolesti odnosi na fizička lica pojedinačno određena. Samim tim, ovaj zakon određuje i druge uslove na osnovi kojih isti mogu da se stave u karantin. Tačnije i na osnovu stava 1, člana 33 Zakona o sprečavanju i suzbijanju zaraznih bolesti, samo dve kategorije fizičkih lica mogu da podlegnu karantinu: (i) lica za koja se **utvrđi** da su bila u direktnom kontaktu sa bolesnim licima ili sa onima za koje se sumnja da su oboleli; i (ii) lica za koja se **sumnja** da su bila u direktnom kontaktu sa bolesnim licima ili sa licima za koja se sumnja da su obolela.
209. Shodno tome, da ni se lice stavilo u karantin treba da se (i) „*utvrdi kontakt*“; ili (ii) treba da ima „*sumnji za kontakt*“, sa bolesnim licima ili li ima za koja se sumnja da su obolela, kao što je i određeno stavom 1, člana 33 gore navedenog zakona, odnosno treba da se sumnja da isti takođe mogu da budu nosioci zarazne bolesti. Kao posledica toga, isto lice podleže karantinu, onoliko koliki je maksimalni period inkubacije dotične bolesti, kako je određeno stavom 2, istog člana. Šta više, na osnovu stava 2, člana 14 Zakona o sprečavanju i suzbijanju zaraznih bolesti, ne samo „*bolest*“ već i „*sumnju da postoji bolest*“ konstatuje „*lekar ili drugi zdravstveni radnik van vršenja dužnosti u zdravstvenoj ustanovi kojem je obaveza da u vezi sa tim odmah obavesti najbližu zdravstvenu instituciju*“.
210. U tom kontekstu, uslovljavanje „*utvrđivanja*“ ili „*sumnje*“ kontakata sa bolesnim licima ili licima za koje se sumnja da su obolela zaraznom bolešću, radi stavljanja u karantin lica koja se takođe, shodno tome smatraju sumnjivim, onoliko koliko traje period inkubacije dotične bolesti, odražavaju nameru zakonodavca da u slučajevima stavljanja u karantin, kao jedne od posebnih mera za sprečavanje zaraznih bolesti koja se primenjuje na „*zdrave ljude*“ i ograničava njihovu slobodu kretanja, će se primeniti izuzetno, a nikako kao opšta mera koja se uspostavlja prema svim građanima jednog čitavog „*regiona*“. Zapravo, za

razliku od posebnih mera, opšte mere sigurnosti su tačno određene u stavu 2, člana 8 IV poglavlja Zakona o sprečavanju i suzbijanju zaraznih bolesti, koji obuhvata i član 41 zakona o kojem je reč, čiji sastavni deo nije karantin.

211. Šta više, stav 3, člana 33 gore pomenutog zakona izričito određuje da će lica za koja je naloženo da podlegnu karantinu „*podvrgavati konstantnim lekarskim pregledima za svo vreme trajanja karantina*“. Tačnije, član 33 Zakona o sprečavanju i suzbijanju zaraznih bolesti uslovljava stavljanje lica u karantin njihovim podvrgavanjem konstantnim lekarskim pregledima tokom svog vremena trajanja karantina. Ovo uslovljavanje takođe jasno odražava nameru zakonodavca da odredi posebnu meru karantina samo fizičkim licima za koja se „*utvrdi*“ ili „*sumnja*“ da su bili u direktnom kontaktu sa bolesnim licima ili sa licima za koja se sumnja da su obolela, odnosno pojedinačno određenim licima, a ne građanima čitavog regiona. Šta više, da je uslovljavanje lečenjem i konstantnim lekarskim pregledima tokom celog Zakona o sprečavanju i suzbijanju zaraznih bolesti, određeno samo delimično i to samo u vezi sa licima za koje je „*utvrđeno*“ da su bolesti ili je „*utvrđeno da su sumnjivi*“ da su oboleli.
212. Stavljanje u karantin svih građana Prizrena ne ispunjava nijedan od ovih zakonskih uslova jer (i) nije primenjeno na pojedinačno određena fizička lica, nego na sve građane opštine Prizren; (ii) za sve ove poslednje, u svrhu člana 33 Zakona o sprečavanju i suzbijanju zaraznih bolesti, niti je „*utvrđeno*“ niti se može „*sumnjati*“ da su bili u direktnom kontaktu sa bolesnim licima ili sa licima za koje se sumnja da su obolela; (iii) dotična odluka ne određuje nijedan vremenski rok u kojem će se razmotriti trajanje karantina, u suprotnosti sa stavom 2, člana 33 zakona o kojem je reč, jer isti jasno određuje rok u kojem e dozvoljeno stavljanje u karantin a to je povezano da maksimalnim periodom inkubacije dotične bolesti; i (iv) građani opštine Prizren koji su stavljeni u karantin nisu podvrgnuti konstantnoj lekarskom pregledu koji je bitan uslov u slučaju stavljanja u karantin, kao što je određeno u stavu 3, gore pomenutog člana.
213. Šta više, i upravo u svrhu konstantnog lekarskog pregleda, u tački c) člana 49 Zakona o sprečavanju i suzbijanju zaraznih bolesti, izričito je predviđeno da u okviru zaštite stanovništva od zaraznih bolesti koje su rizik za celu zemlju, Vlada obezbeđuje dodatna sredstva i materijale: „*Za pokrivanje troškova karantena i sanitarne kontrole lica koja su bila u doticaju sa obolelima ili osumnjičenim licima da boluju od neke zarazne bolesti označenih u ovom zakonu.*“ Ova odredba, kada se pročita zajedno sa članom 33 zakona o kojem je reč, dovodi do zaključka da se stavljanje u karantin može izreći odlukom Ministarstva zdravlja nakon preporuke NIZJ-a, samo pojedinačno određenim fizičkim licima, a ne prema svim licima jedne opštine ili regiona ili geografske zone, to je mera koja je uvek uslovljena i sprovođenjem stava dva i tri ovog člana, koji su povezani sa trajanjem karantina i obaveznim lekarskim pregledima.
214. Sud takođe primećuje da sporna odluka, pored toga što se poziva na preporuku INJZ-a, ne pominje nikakvo obrazloženje o stavljanju građana jedne čitave opštine u karantin. Ne pominje nikakvo obrazloženje ni što se tiče (i) utvrđivanja ili sumnje da su ovi građani, u celosti, bili u direktnom kontaktu sa bolesnim licima ili sa licima za koja se sumnja da su obolela od zarazne bolesti; (ii) trajanja njihovog karantina; (iii) obaveze da podvrgavanje konstantnim lekarskim

- pregledima tokom svog vremena trajanja karantina; a niti u vezi sa (iv) pokrivanjem troškova karantina ovih lica i odgovarajuće sanitarne kontrole, kao što se zahteva članom 33 u vezi sa tačkom c) člana 49. Zakona o sprečavanju i suzbijanju zaraznih bolesti.
215. Šta više, Sud takođe ističe da na osnovu stava 5, člana 33 Zakona o sprečavanju i suzbijanju zaraznih bolesti, pored preporuke NIJZ-a, je uslovljeno i sprovođenjem jednog rešenja. Pozivanje na ovo poslednje, treba pročitati zajedno sa stavom 1 člana 45 Zakona o sprečavanju i suzbijanju zaraznih bolesti, koji je jedini drugi član u ovom zakonu, koji se odnosi na postupak, odnosno na donošenje akata u vezi sa merama o sprečavanju i suzbijanju zaraznih bolesti. U tom kontekstu, sud ističe da član 33 Zakona o sprečavanju zaraznih bolesti, pročitani zajedno sa članom 44 Zakona o opštem upravnom postupku, omogućava Ministarstvu zdravlja da donese pojedinačan administrativni akt koji se odnosi na jedno ili nekoliko pojedinačno određenih lica, a ne opšti administrativni akt, kao što je slučaj sa okolnostima u konkretnom slučaju. U tom smislu, sud takođe primećuje da su struktura i obavezni elementi pisanog akta, određeni članom 47 Zakona o opštem upravnom postupku, a koji takođe treba da obuhvati deo davanja obrazloženja, čiji nedostatak, u skladu sa članom 52 istog zakona, rezultira njegovom nezakonitošću.
216. Na samom kraju, takođe je bitno da se pojasni da osporena odluka u vezi sa proglašenjem opštine Prizren „*zonom karantina*“, osim proglašavanja sela Skorobište žarištem širenja zaraze, nema nijedan drugi efekat za građane Prizrena. Zato što ista ne određuje nijednu drugu obavezu za njih, osim što im zabranjuje „*ulaz i izlaz*“ u ovoj opštini. Zabrana „*ulaza i izlaza*“ u opštini Prizren sadrži pitanja koja su povezana sa prometom i kretanjem, kao što je određeno stavom 2, člana 41 Zakona o sprečavanju i suzbijanju zaraznih bolesti, a za opštinu Prizren, iste mere su određene takođe preko tačke II odluke [br. 229/IV/2020] od 14. aprila 2020. godine Ministarstva zdravlja „*o sprečavanju, suzbijanju i eliminisanju zarazne bolesti COVID-19 na teritoriji opštine Prizren*“, koju je Sud već proglasio da jeste u skladu sa Ustavom i ostavio ju je na snazi.
217. S toga, na osnovu gore datih objašnjenja, sud konstatuje da je donošenjem odluke o proglašavanju opštine Prizren „*zonom karantina*“, i shodno tome stavljanje u karantin svih građana jedne opštine, Ministarstvo zdravlja, prekoračilo ovlašćenja koja su određena preko Zakona o sprečavanju i suzbijanju zaraznih bolesti i shodno tome „*intervencija*“ u pravo slobode kretanja građana opštine Prizren, nije „*određena zakonom*“.
218. Imajući u vidu da „*intervencije*“ u osnovna prava i slobode dotičnih građana nisu „*određene zakonom*“, na osnovu objašnjenja datih u presudi KO54/20 i ovoj presudi, sud neće dalje nastaviti sa ocenom toga da li su „*intervencije*“ određene preko ove sporne odluke takođe pratile „*legitimni cilj*“ ili i to da li su „*neophodne u demokratskom društvu*“.
219. Kao posledica, odluka [br.214/IV/2020], od 12. aprila 2020. godine Ministarstva zdravlja ne ispunjava kriterijum „*propisnosti zakonom*“, i kao takva, doneta je u suprotnosti sa članom 55 Ustava, a u vezi sa članom 35 Ustava i članom 2, Protokola br. 4 EKLJP-a.

(iv) Zaključak o saglasnosti osporenih odluka sa članovima 35. i 55. Ustava

220. Sud je ocenio usklađenost osporenih odluka sa članovima 35 i 55 Ustava, na osnovu sudske prakse ESLJP-a u vezi sa slobodom kretanja utvrđenom članom 2. Protokola br. 4 EKLJP i utvrdio:

- (i) Odluka [br. 229/IV/2020] Ministarstva zdravlja od 14. aprila 2020. godine o *“sprečavanju, suzbijanju i eliminisanju zarazne bolesti COVID-19”* u Opštini Prizren (tačke I, II, III, IV, VI, VII i VIII); i odluke [br. 238/IV/2020] i [br. 239/IV/2020] Ministarstva zdravlja od 14. aprila 2020. godine *“o sprečavanju, suzbijanju i eliminisanju zarazne bolesti COVID-19”* u opštinama Dragaš i Istog (tačke I, II, III, V, VI i VII) **su u saglasnosti** sa članom 55. Ustava u vezi sa članom 35. Ustava i članom 2. Protokola br. 4 EKLJP. Shodno tome, Sud je sve navedene tačke gore navedenih odluka proglasio ustavnim.
- (ii) Sud je utvrdio da je prilikom donošenja gore navedenih odluka, Ministarstvo zdravlja postupilo u skladu sa ovlašćenjima utvrđenim Zakonom o sprečavanju i suzbijanju zaraznih bolesti, i sledstveno „mešanja“ u pravo na slobodu kretanja građana opština Prizren, Dragaš i Istok, putem gore navedenih tačaka su bila *“propisana zakonom”*. Sud je takođe utvrdio da ista slede „legitimni cilj“, odnosno cilj zaštite *“javnog zdravlja”*, kao što određeno stavom 3 člana 2 Protokola br. 4 EKLJP-a; proporcionalna su u odnosu na legitimni cilj koji je bio sleden; i ona su *“neophodne u demokratskom društvu”*.
- (iii) Tačka V Odluke [br. 229/IV/2020] od 14 aprila 2020. godine Ministarstva zdravlja *“o sprečavanju, suzbijanju i eliminisanju zarazne bolesti COVID-19”*, za Opštinu Prizren; i tačka IV Odluka [br. 238/IV/2020] i [br. 239/IV/2020] od 14 aprila 2020. godine Ministarstva zdravlja *“o sprečavanju, suzbijanju i eliminisanju zarazne bolesti COVID-19”*, za opštine Dragaš i Istok, u kojima su određeni administrativni prekršaji i odgovarajuće sankcije, **nisu u saglasnosti** sa članom 55 Ustava u vezi sa članom 35 Ustava i članom 2 Protokola br. 4 EKLJP-a. Sud je obrazložio da određivanjem nepoštovanja mera predviđenih kroz gorenavedene Odluke kao *„upravni prekršaj“*, Ministarstvo zdravlja je prekoračila zakonska ovlašćenja određena Zakonom o sprečavanju i suzbijanju zaraznih bolesti. Sud je naglasio da na osnovu Zakona o Prekršajima, prekršaji i odgovarajuće sankcije mogu da se odrede samo zakonom Skupštine Republike ili aktima Skupštine jedne Opštine, i da ovo ovlašćenje ne može se preneti na druge organe. Sledstveno, administrativni prekršaji koji su određeni kroz ove tri osporene odluke, nisu *„propisani zakonom“* i kao rezultat toga, proglašeni su neustavnim.
- (iv) Odluka [br. 214/IV/2020] od 12. aprila 2020. godine Ministarstva zdravlja o proglašenju opštine Prizren *“zonom karantina”*, **nije u saglasnosti** sa članovima 35. i 55. i članom 2 Protokola br. 4 EKLJP. Sud je utvrdio da donošenjem ove Odluke, Ministarstva zdravlja je

prekoračilo nadležnosti određene kroz Zakon o sprečavanju i suzbijanju zaraznih bolesti, i sledstveno “mešanja” u pravo slobode kretanja, putem stavljanja u karantini svih građana opštine Prizren, nisu“ *propisana zakonom*”. Sud je razjasnio da “karantina” prema Zakonu o sprečavanju i suzbijanju zaraznih bolesti može da se naloži od strane Ministarstva zdravlja, nakon preporuke NIJK, samo za fizička lica za koje se potvrđuje ili se sumnja da su bila u neposrednom kontaktu sa osobama koje su bolesne ili postoji sumnja da imaju zaraznu bolest, uvek pod uslovom ispunjenja i drugih uslova koji su određeni članom 33. i tačkom c) člana 49 navedenog Zakona.

221. Sud ponovo ističe nalaze presude KO54/20, da Vlada na osnovu članova 92. i 93. Ustava vrši izvršnu vlast u skladu sa Ustavom i zakonom. Ona sprovodi zakone i ostale akte koje je usvojila Skupština i donosi odluke u skladu sa Ustavom, koje su neophodne za sprovođenje zakona Skupštine. U tom kontekstu, Vlada, ali i ostali organi ili autoriteti koji sprovode zakone, mogu da preduzmu, primene i sprovode mere ograničenja, samo u meri koju joj utvrđuje i dozvoljava zakon Skupštine. Ovo tumačenje je u potpunom skladu sa sistemom kontrola i ravnoteža u smislu podele vlasti, gde zakonodavna vlast za izradu 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 koje donosi Skupština, ali i ustavnost odluka Vlade, putem kojih se sprovode zakoni Skupštine (vidi, takođe, stavove 293-295 presude KO54/20).
222. Sud, na samom kraju, takođe ističe da uprkos činjenici da se ne samo Republika Kosovo, već ceo svet suočava sa borbom protiv pandemije COVID-19, koja neminovno onemogućava „*normalno funkcionisanje društva*“, kako ističe i Savet Evrope u Informativnom dokumentu, vladavina prava treba da prevlada, i u tom kontekstu, sve institucije Republike su dužne da postupaju u potpunom skladu sa relevantnim ustavnim i zakonskim nadležnostima.
223. Naime, i u nastavku, Sud će se takođe baviti i sa tri preostala pitanja. Prvo se odnosi na (i) izvršenje presude Suda u slučaju n sudijama suda, od 23. aprila 2020. godine. Drugo se odnosi na (ii) podnesak premijera upućenom sudijama Suda dana 23. aprila 2020. godine. Dok treće ima veze sa (iii) zahtevom podnosilaca zahteva za privremenom merom u vezi sa osporenim odlukama. Na samom kraju, Sud će predstaviti svoje zaključke i operativni deo ove presude.

III. U vezi sa izvršenjem Presude Suda u slučaju KO54/20

224. U Presudi KO54/20, Sud je ocenio ustavnost Odluke Vlade [br. 01/15] od 23. marta 2020. godine, nakon što je predsednik podneo zahtev 24. marta 2020. godine.
225. Dana 31. marta 2020. godine, Sud je odlučio o slučaju KO54/20 i utvrdio da gorenavedena Odluka Vlade nije bila 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 ekvivalentnim članovima EKLJP-a, odnosno, članovima 8 (Pravo na poštovanje privatnog i

porodičnog života) i 11 (Sloboda okupljanja i udruživanja) EKLJP-a i članom 2 (Sloboda kretanja) Protokola br. 4 EKLJP-a.

226. Sud je takođe utvrdio da prema članu 55 Ustava, ograničenje osnovnih prava i sloboda se može izvršiti „*samo zakonom*“ Skupštine; i da član 56 Ustava nije bio primenjiv u okolnostima slučaja KO54/20. Potpuna Presuda Suda je objavljena 6. aprila 2020. godine; dok je 31. marta 2020. godine Sud već objavio izreku Presude i zaključke Suda.
227. Sud je odlučio da Presuda u slučaju KO54/20 će stupiti na snagu 13. aprila 2020. godine. (Vidi izreku dotične presude, gore citirane, kao i zaključke Suda u tom slučaju, paragrafovi 310-325). U delu gde je elaborisano opravdanost stupanja na snagu Presude Suda na neki drugi datum od objavljivanja Presude, Sud, između ostalog, takođe je predstavio ulogu i institucionalne odgovornosti Skupštine u svetlu potrebe suočavanja sa pandemijom COVID-19 u Republici Kosovo, naglašavajući sledeće: *“[...] 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”*.
228. Između 12. i 14. aprila 2020. godine, Ministarstvo zdravlja je donelo nekoliko odluka. Dana 17. aprila 2020. godine, u Sudu je podnet slučaj KO61/20 od strane podnosilaca koji osporavaju četiri (4) Odluke odlazećeg Ministra zdravlja, donete tokom borbe sa pandemijom COVID-19, ocena ustavnosti kojih je vršena putem ove Presude. Među ključnim tvrdnjama podnosilaca zahteva je i činjenica da Presuda Suda u slučaju KO54/20, nije izvršena i ispoštovana. Isti stav je imao i Ombudsman.
229. Šta se desilo od stupanja na snagu Presude Suda do sada, na nivou Skupštine, Sud nije informisan. To zbog činjenice da uprkos specifičnog zahteva Suda upućenom Skupštini 20. aprila 2020. godine, da obavesti Sud o koracima *“koje je preduzela Skupština Republike Kosovo nakon objavljivanja Presude KO54/20, od 31. marta 2020. godine”*, Sud nije primio ikakav odgovor, dokumenat ili informaciju. Prema tome, Sudu još nije jasno kako je Skupština postupala sa Presudom KO54/20 od trenutka njenog objavljivanja. Ono što je javno poznato na osnovu ažuriranih informacija u Službenom listu, je da Skupština nije usvojila neku dopunu-izmenu postojećih zakona koji adresiraju zarazne bolesti, niti je usvojila neki novi zakon u kome bi se uzeli u obzir nalazi Suda u Presudi KO54/20.
230. Sud, povodom nedostavljanja odgovora traženog od Skupštine u vezi sa izvršenjem Presude u slučaju KO54/20, naglašava da, prema članu 26 [Saradnja sa drugim organima] Zakona o Ustavnom sudu, *“Svi sudovi i javni organi Republike Kosovo su dužni da podrže rad Ustavnog suda i na zahtev istog pruže svoju saradnju”*. Štaviše, pravilo 66 [Izvršenje odluka] Poslovnika o radu predviđa da *“Odluke Ustavnog suda su obavezujuće [...] za institucije u Republici Kosovo”* i da sva fizička i pravna lica *“su dužna da poštuju u da se pridržavaju odluka Ustavnog suda.”*

231. Štaviše, na kraju, u vezi sa izvršenjem Presude KO54/20, Sud stavlja poseban naglasak na član 116 [Pravni efekat odluka] Ustava, na osnovu kojeg, *“Odluke Ustavnog suda su obavezne za pravosuđe i sva lica i institucije Republike Kosovo.”*

IV. U vezi sa podneskom premijera upućenom sudijama Suda

232. U postupku pred sudom, ovaj poslednji je obavestio javnost da je tokom postupaka razmatranja slučaja KO61/20, primio podnesak od premijera, u ime Vlade na dužnosti, koji je upućen sudijama suda, koji je naslovljen kao: *„Podnesak u vezi sa nepoštovanjem zakonskog roka i Poslovnika o radu Ustavnog suda od strane Ustavnog suda u slučaju KO61/20“.*
233. O ovom podnesku i njegovom sadržaju, kao i u slučaju svih ostalih podnesaka, obavestene su sudije suda, kao i sve zainteresovane strane u ovom slučaju, odnosno: podnosilac zahteva; predsednica i poslanici Skupštine: predsednik, Narodni advokat i ministar zdravlja. Sud je obavestio pošaljiooca ovog podneska, odnosno premijera, o njegovom prijemu i obavestio je da će na podnesak o kojem je reč Sud odgovoriti u skladu sa odredbama Ustava, Zakona i Poslovnika o radu.
234. Sud je objavio sadržaj podneska koji je poslao premijer u paragrafu 28 ove Presude. Sud je takođe već dao odgovor u vezi sa *„zabrinutošću“* Vlade o *„povredama od suštinskog značaja u ustavnosudskom postupku“* u vezi sa pravilom 35 (5) Poslovnika o radu, u paragrafima 108-112 Presude. U nastavku će se Sud takođe baviti sa istim *„zabrinutostima“* i u odnosu na član 22.2 Zakona o Ustavnom sudu.
235. Sud u kontekstu člana 22 Zakona o Ustavnom sudu, prvo naglašava da je tačna činjenica da navedena odredba od strane premijera, odnosno stav 2, člana 22 Zakona predviđa da: *„Sekretarijat prosleđuje po jednu kopiju podneska suprotnoj stranki i ostalim učesnicima u postupku. Suprotnoj stranki na raspolaganju stoji četrdeset (45) dana od dana prijema.“*
236. Međutim, Sud naglašava i pojašnjava da je određeni rok od četrdeset i pet (45) dana iz gore navedene odredbe samo jedan od primenjivih rokova preko kojih sud vrši svoju funkciju. Isti je i opšti rok koji je određen stavom 2, člana 22, I dela, II Poglavlja Zakona o Ustavnom sudu u vezi sa opštim proceduralnim odredbama. Isti Zakon, u III Poglavlju takođe određuje posebne procedure. U ovim poslednjim, određuje i rokove od dvadeset i četiri (24) sata do šezdeset (60) dana, u okviru kojih je sud obavezan da donese odluku u vezi sa dotičnim zahtevom. Upravo kako bi sud uskladio donošenje svojih odluka sa prirodom, specifikacijama i urgencijom koju uključuje jedan slučaj pred njim, obuhvatajući zahteve o privremenim merama, pravilo 33 Poslovnika o radu, i tačnije stav 3 tog člana, između ostalog određuje nadležnost suda da naloži kraći rok u vezi sa predajom dotičnih spisa u određenom slučaju, ukoliko je jednom zahtevu, prema oceni suda *„potreban ubrzani postupak“*. Ovo pravilo, specifično određuje sledeće: *„Sud može da naloži kraći rok kada je za podnesak potreban ubrzani postupak.“*

237. U tom kontekstu, Sud ističe da generalno pravilo roka od četrdeset i pet (45) dana, na osnovu člana 22 Zakona o Ustavnom sudu, podleže izuzecima određenim u ovom Zakonu i Poslovniku o radu, i da na osnovu specifikacija slučaja pred njim i ocene „*da li je nekom zahtevu potreban ubrzani postupak*“, sud određuje druge rokove koji su pogodni za okolnosti slučaja pred njim.
238. Sud smatra da zahtevi za ocenu usklađenosti akata u okolnostima konkretnog slučaja, odluke Ministarstva zdravlja, sa osnovnim pravima u slobodama građana, koje su zagarantovane preko Poglavlja II Ustava, u okolnostima pandemije COVID-19, predstavljaju „*zahtev kojem je potreban ubrzani postupak*“ i da je neophodnost za takav pristup nije sporna. Sud je isto postupio i u prethodnom slučaju, odnosno u oceni ustavnosti odluke br. 01/15 Vlade Republike Kosovo, od 23. marta 2020. godine, koji je rezultirao presudom KO54/20, koja je objavljena 6. aprila 2020. godine, u roku od 13 dana od datuma njegovog upisa. Sa istom hitnošću su postupali i ustavni sudovi u regionu, a i šire. Takav pristup je zatražio i Savet Evrope u svom Informativnom dokumentu koji je objavljen 7. aprila 2020. godine, u vezi sa poštovanjem demokratije, pravne države i ljudskih prava u okviru sanitarne krize COVID-19, koji između ostalog ističe bitnost donošenja brzih odluka od strane sudova, a posebno ustavnih sudova u oceni usklađenosti ograničenja osnovnih ljudskih prava i sloboda sa dotičnim Ustavima. Zapravo, u podnesku koji je predao Sudu premijer i sam ističe da „*očekuje da će sud, isto kao i njemu ekvivalente institucije u zapadnim državama, pokazati posebnu pažnju prema životu i zdravlju građana*“, nasuprot činjenici što određivanje „*očekivanja*“ od suda nije u nadležnosti izvršne vlasti.
239. Sud takođe podseća da tri (3) od četiri (4) odluke koje su osporene pred sudom, jesu na snazi do 4. maja 2020. godine. Zahtev pred sudom uključuje pitanje ocene ustavnosti ograničenja osnovnih prava i sloboda zagarantovanih Ustavom u okolnostima pandemije COVID-19. Prema mišljenju premijera, sud bi trebalo da da mogućnost ovom poslednjem i ostalim strankama da predaju svoje komentare roku od četrdeset i pet (45) dana, odnosno do 1. juna 2020. godine, to jest dvadeset i osam (28) dana nakon isteka osporenih odluka.
240. U tom aspektu, Sud ističe, da nijedna stranka u postupku, kao ni Vlada, nemaju ovlašćenje da samostalno određuju zakonske rokove u okviru kojih treba da odgovori sudu. Samo ovaj poslednji može da određuje rokove za stranke, na osnovu Ustava, Zakona i Poslovnika o radu. Šta više, kako je gore već pojašnjeno, davanje roka od četrdeset i pet (45) dana strankama da predaju njihove spise, u okolnostima slučaja pred sudom, rezultiralo bi potpunom nemarnošću Suda ako ne bi tretirao slučaj od takve ustavne važnosti „*ubrzanim postupkom*“. To bi u potpunosti bilo suprotno sa njegovim ustavnim mandatom za tumačenje Ustava radi zaštite osnovnih ljudskih prava i sloboda i vrednosti Republike.
241. Na kraju, u vezi sa pristupom koji odražava podnesak premijera u ime Vlade prema Sudu, i koji između ostalog, izražava (i) „*njenu zabrinutost o povredama bitnih odredbi u vezi sa procedurom i rokovima koje treba pratiti*“; (ii) „*njenu zabrinutost u vezi sa povredom zakonskih odredbi u vezi sa rokovima koje je odredio zakonodavac*“; (iii) „*ozbiljnu zabrinutost u vezi sa profesionalizmom i nepristrasnošću suda*“; konstatuje da (iv) „*je sud izbegao proceduru koju je trebalo da prati u slučaju br. KO61/20*“; (v) „*dve zakonske*

povrede od izuzetne bitnosti u ustavnom sudskom postupku“; ističe da (vi) „stavljanje Vlade pod pritisak nezakonitim obaveštenjima je neprihvatljivo“ i na samom kraju, najavljuje da će (vii) „Vlada pažljivo razmotriti dosadašnje zakonske povrede i u zavisnosti od njihove pravne kvalifikacije će preduzeti neophodne postupke zasnovane na zakonodavstvu na snazi.“ Sud odlučuje samo da snažno naglasi da je pristup Vlade prema Sudu koji odražava ovaj podnesak neprihvatljiv i u suprotnosti sa osnovnim vrednostima Ustava Republike.

242. Sud u ovom kontekstu ponovo naglašava da je on nezavisan organ u zaštiti Ustava i konačni tumač Ustava. Sud takođe podseća da mu Ustav pripisuje punu nezavisnost u obavljanju svojih odgovornosti. Štaviše, ustavna je obaveza Vlade i svih institucija Republike da poštuju i da se ne mešaju u ovu nezavisnost. Sud takođe podseća Vladu da njoj Ustav ne prepisuje nijednu nadležnost u vezi sa odlučivanjem sudske vlasti. Poštovanje osnovnih ustavnih vrednosti u vezi sa podelom vlasti, nezavisnošću sudske vlasti, nezavisnošću i autoritetom Ustavnog suda i očuvanjem vladavine zakona je ustavna obaveza svih grana vlasti Republike Kosovo.

V. U vezi sa zahtevom za privremenom merom

243. Sud podseća da putem zahteva koji je podnet 17. aprila 2020. godine, podnosioci zahteva su zahtevali uvođenje privremene mere putem koje bi se obustavilo sprovođenje osporenih Odluka Ministra zdravlja, do odlučivanja o meritumu slučaja od strane Suda.
244. Dana 20. aprila 2020. godine, Sud je dao mogućnost Vlade na odlasku, Skupštini sa zahtevom da bi se ista mogućnost pružila svim poslanicima, predsedniku i Ombudsmanu, da do 21. aprila 2020. godine u 16:00 časova, komentarišu u vezi sa zahtevom podnosilaca za uvođenje privremene mere. U određenom roku, Sud je primio komentare samo od Vlade na odlasku. Ova poslednja se usprotivila zahtevu podnosilaca za uvođenje privremene mere sa navodom da nije ispunjen nijedan uslov predviđen Zakonom ili Poslovníkom o radu za uvođenje privremene mere. (Vidi paragrafove 60-67 ove Presude, gde se odražavaju zahtevi podnosilaca za privremenu meru; i komentari dostavljeni Sudu od strane Vlade na odlasku u vezi sa zahtevom za privremenom merom).
245. Pošto je Sud, ovom Presudom, već odlučio o meritumu slučaja, u celosti, zahtev za privremenu meru ostaje bespredmetan.

VI. Zaključci

246. Dana 31. marta 2020. godine, Sud je odlučio o slučaju KO54/20 kojom Presudom, proglasio nevažećom Odluku br.01/15 Vlade, gde je utvrdio da je ista u suprotnosti 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) EKLJP-a i članom 2 (Sloboda kretanja) Protokola br. 4 EKLJP-a.

247. U gorenavedenoj presudi, Sud je naglasio da (i) 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, i da (ii) je Ministarstvo zdravlja, odnosno Vlada ovlašćena da donosi odluke u cilju sprečavanja i borbe protiv pandemije, samo onoliko koliko je ovlašćena Zakonom br. 02/L-109 o sprečavanju i suzbijanju zaraznih bolesti i Zakonom br. 04/L-125 o zdravstvu. Sud je takođe naglasio da ova dva zakona, ne ovlašćuju Ministarstvo zdravlja, odnosno Vladu, da ograničava Ustavom zagarantovana prava i slobode na nivou cele Republike Kosovo i za sve građane Republike Kosovo bez izuzetka.
248. Nakon Presude KO54/20, dana 14. aprila 2020. godine, kroz trideset i osam (38) odluka o *“sprečavanju, suzbijanju i eliminisanju zarazne bolesti COVID-19”*, Ministarstvo zdravlja je uvelo ograničenja u svim opštinama Kosova i za sve građane Republike Kosovo. Sud u ovom slučaju KO61/20, ne ocenjuje ustavnost svih trideset osam (38) gore navedenih odluka iz razloga što podnosioci zahteva nisu osporili sve te odluke.
249. Pred Sudom su osporene samo tri (3) od njih, i to odluke [br. 229/IV/2020]; [br. 238/IV/2020] i [br. 239/IV/2020] od 14. aprila 2020. godine, za opštine Prizren, Dragaš i Istok. Pred Sudom je takođe osporena i odluka [br. 214/IV/2020] Ministarstva zdravlja od 12. aprila 2020. godine o proglašenju opštine Prizren *“zonom karantina”*.
250. Prema tome, ustavno pitanje koje sadrži presuda KO61/20, je saglasnost četiri (4) osporene odluke Ministarstva zdravlja sa članovima 35. i 55. Ustava. Sud je prilikom njihove ocene, na osnovu člana 55. Ustava, sudske prakse Suda, uključujući i presudu KO54/20, i sudske prakse ESLJP-a u vezi sa članom 2 Protokola br. 4 EKLJP-a, procenio da li su *“mešanja”*, odnosno ograničenja slobode kretanja građana opština Prizren, Dragaš i Istok, (i) *“propisana zakonom”*, odnosno Zakonom br.02/L-109 o sprečavanju i suzbijanju zaraznih bolesti; (ii) da li slede *„legitimni cilj“*; i (iii) i da li su *“neophodne u demokratskom društvu”*.
251. Na osnovu razmatranja i procene spisa podnetih pred Sudom i na osnovu svoje sudske prakse, Sud je jednoglasno odlučio da proglasi zahtev KO61/20 prihvatljivim za razmatranje merituma, pošto su bili ispunjeni svi uslovi prihvatljivosti utvrđeni Ustavom, Zakonom o Ustavnom sudu i Poslovnikom o radu.
252. Sud je takođe odlučio da odluke *“o sprečavanju, suzbijanju i eliminisanju zarazne bolesti COVID-19”*, u opštinama Prizren, Dragaš i Istok su u saglasnosti sa Ustavom, sa izuzetkom odnosnih tačaka u izreci koje određuju upravne prekršaje, dok je za odluku o proglašenju *“zone karantine”* u opštini Prizren proglasio da je u suprotnosti sa Ustavom.
253. Tačnije, Sud je, jednoglasno, odlučio da su (i) odluka [br. 229/IV/2020] Ministarstva zdravlja od 14. aprila 2020. godine o *“sprečavanju, suzbijanju i eliminisanju zarazne bolesti COVID-19”* u Opštini Prizren (tačke I, II, III, IV, VI, VII i VIII); i (ii) odluke [br. 238/IV/2020] i [br. 239/IV/2020] Ministarstva zdravlja od 14. aprila 2020. godine *“o sprečavanju, suzbijanju i eliminisanju*

zarazne bolesti COVID-19” u opštinama Dragaš i Istog (tačke I, II, III, V, VI i VII) **u saglasnosti** sa članom 55. Ustava u vezi sa članom 35. Ustava i članom 2. Protokola br. 4 EKLJP. Shodno tome, Sud je sve navedene tačke gore navedenih odluka proglasio ustavnim.

254. Sud je utvrdio da je prilikom donošenja gore navedenih odluka, Ministarstvo zdravlja postupilo u skladu sa ovlašćenjima utvrđenim Zakonom br. 02/L-109 o sprečavanju i suzbijanju zaraznih bolesti, i sledstveno „*mešanja*“ u pravo na slobodu kretanja građana opština Prizren, Dragaš i Istok, putem gore navedenih tačaka su bila „*propisana zakonom*“. Sud je takođe utvrdio da ista slede „*legitimni cilj*“, odnosno cilj zaštite „*javnog zdravlja*“, kao što određeno stavom 3 člana 2 Protokola br. 4 EKLJP-a; proporcionalna su u odnosu na legitimni cilj koji je bio sleđen; i ona su „*neophodne u demokratskom društvu*“.
255. Međutim, Sud je, većinom glasova, odlučio da: (i) tačka V Odluke [br. 229/IV/2020] od 14 aprila 2020. godine Ministarstva zdravlja „*o sprečavanju, suzbijanju i eliminisanju zarazne bolesti COVID-19*“, za Opštinu Prizren; i (ii) tačka IV Odluka [br. 238/IV/2020] i [br. 239/IV/2020] od 14 aprila 2020. godine Ministarstva zdravlja „*o sprečavanju, suzbijanju i eliminisanju zarazne bolesti COVID-19*“, u Opštinama Dragaš i Istok, u kojima su određeni administrativni prekršaji i odgovarajuće sankcije, **nisu u saglasnosti** sa članom 55 Ustava u vezi sa članom 35 Ustava i članom 2 Protokola br. 4 EKLJP-a. Sud je obrazložio da određivanjem nepoštovanja mera predviđenih kroz gorenavedene Odluke kao „*upravni prekršaj*“, Ministarstvo zdravlja je prekoračilo zakonska ovlašćenja određena Zakonom br. 02/L-109 o sprečavanju i suzbijanju zaraznih bolesti. Sud je naglasio da na osnovu Zakona br. 05/L-087 o Prekršajima, prekršaji i odgovarajuće sankcije mogu da se odrede samo zakonom Skupštine Republike ili aktima Skupštine jedne Opštine, i da ovo ovlašćenje ne može se preneti na druge organe. Sledstveno, administrativni prekršaji koji su određeni kroz ove tri osporene odluke, nisu „*propisani zakonom*“ i kao rezultat toga, proglašeni su neustavnim.
256. Sud je s druge strane većinom glasova odlučio da Odluka [br. 214/IV/2020] od 12. aprila 2020. godine Ministarstva zdravlja o proglašenju opštine Prizren „*zonom karantina*“, **nije u saglasnosti** sa članovima 35. i 55. i članom 2 Protokola br. 4 EKLJP. Sud je utvrdio da donošenjem ove Odluke, Ministarstva zdravlja je prekoračila nadležnosti određene kroz Zakon br. 02/L-109 o sprečavanju i suzbijanju zaraznih bolesti, i sledstveno „*mešanja*“ u pravo slobode kretanja, putem stavljanja u karantin svih građana opštine Prizren, nisu „*propisana zakonom*“. Sud je razjasnio da „*karantin*“ prema Zakonu br. 02/L-109 o sprečavanju i suzbijanju zaraznih bolesti može da se naloži od strane Ministarstva zdravlja, nakon preporuke NIJZK, samo za fizička lica za koje se potvrđuje ili se sumnja da su bila u neposrednom kontaktu sa osobama koje su bolesne ili postoji sumnja da imaju zaraznu bolest. Sledstveno, odluka o proglašenju opštine Prizren „*zonom karantina*“ je u celosti proglašena neustavnom.
257. Što se tiče zahteva za privremenu meru, Sud je utvrdio da, nakon odluke sudija da odluče o meritumu slučaja u celosti i donesu ovu Presudu, isti je ostao bespredmetan.

258. Sud je takođe podsetio da je Presudom KO54/20 odredio jedan drugi datum stupanja na snagu svoje presude, odnosno 13. april 2020. godine, naglasivši da do tog datuma, relevantne institucije Republike Kosovo, i u prvom redu, Skupština treba da preuzmu potrebne mere da bi osigurali da su potrebna ograničenja osnovnih prava i sloboda u cilju očuvanja javnog zdravlja, izvršena u saglasnosti sa Ustavom i Presudom KO54/20.
259. Sud ističe činjenicu da uprkos specifičnom zahtevu upućenom Skupštini da obavesti Sud „u vezi sa pitanjem Suda o koracima preduzetim nakon objavljivanja Presude u slučaju KO54/20 od 31. marta 2020. godine“, Sud nije primio odgovor od Skupštine. U ovom pogledu, Sud pre svega naglašava činjenicu da je zakonska obaveza svih javnih organa da *“podrže rad Ustavnog suda i na zahtev istog pruže svoju saradnju”*. Pored toga, Sud naglašava činjenicu da je na osnovu presude KO54/20, Skupština dužna da ili putem izmena i dopuna postojećeg primenljivog zakonodavstva ili putem donošenja nekog novog zakona, utvrdi prikladnije mehanizme i ovlašćenja kako bi nadležni organi, uključujući i Ministarstvo zdravlja, odnosno Vladu, preduzeli odgovarajuće mere, potrebne za suzbijanje i sprečavanje pandemije COVID-19 u saglasnosti sa Ustavom i presudom KO54/20. U tom kontekstu, Sud takođe stavlja naglasak na član 116. [Pravni efekat odluka] Ustava, na osnovu kojeg, odluke Ustavnog suda su obavezne za pravosuđe i sva lica i institucije Republike Kosovo.
260. Sud je u Presudi KO61/20 takođe adresirao podnesak od 23. aprila 2020. godine Premijera na dužnosti upućen Sudu u ime Vlade, pod nazivom *“Podnesak u vezi sa nepoštovanjem zakonskog roka i Poslovnika o radu Ustavnog suda od strane Ustavnog suda u slučaju KO 61/20”*. kojim su izražena *“zabrinutosti”* u vezi sa *“povredama suštinskih odredbi koje se odnose na postupak i rokove koji se moraju poštovati”* od strane Suda naglasivši da će *“Vlada pažljivo razmotriti dosadašnje zakonske povrede i u zavisnosti od njihove pravne kvalifikacije preduzeti potrebne postupke utemeljene na zakonodavstvu na snazi.”*
261. Sud je ovaj podnesak kao i sve druge, podelio sa zainteresovanim stranama u ovom slučaju. Isti je objavljen u celini zajedno sa presudom KO61/20, koja sadrži i potrebna razjašnjenja u vezi sa ovim podneskom. Međutim, Sud snažno naglašava da je pristup Vlade prema Sudu koji odražava ovaj podnesak neprihvatljiv i u suprotnosti sa osnovnim vrednostima Ustava Republike.
262. Sud ponovo naglašava da je on nezavisan organ u zaštiti Ustava i konačni tumač Ustava. Sud takođe podseća da mu Ustav pripisuje punu nezavisnost u obavljanju svojih odgovornosti. Štaviše, ustavna je obaveza Vlade i svih institucija Republike da poštuju i da se ne mešaju u ovu nezavisnost. Sud takođe podseća Vladu da njoj Ustav ne prepisuje nijednu nadležnost u vezi sa odlučivanjem sudske vlasti. Poštovanje osnovnih ustavnih vrednosti u vezi sa podelom vlasti, nezavisnošću sudske vlasti, nezavisnošću i autoritetom Ustavnog suda i očuvanjem vladavine zakona je ustavna obaveza svih grana vlasti Republike Kosovo.
263. Sud na kraju naglašava činjenicu da bez obzira na situaciju nastale usled pandemije COVID-19, i koja je pogađala ceo svet, vladavina zakona i pravna država mora da prevladaju. To je naglasio i Savet Evrope u Informativnom

Dokumentu SG/Inf(2020)11, od 7 aprila 2020. godine o Poštovanju demokratije, pravne države i ljudskih prava u kontekstu zdravstvene krize izazvane COVID-om 19, ali i u Mišljenima Venecijanske komisije, uključujući ono o zaštiti ljudskih prava u vanrednim situacijama i Kontrolnu listu o pravnoj državi. Sve institucije Republike su obavezne da postupaju u potpunoj saglasnosti sa odgovarajućim ustavnim i zakonskim nadležnostima kao i u saglasnosti sa Presudama Suda.

IZ TIH RAZLOGA

Ustavni sud Republike Kosovo, u skladu sa članovima 113.2 (1) i 116. Ustava, članom 20. Zakona o Ustavnom sudu i pravilom 59 (2) Poslovnika o radu, dana 1. maja 2020. godine,

ODLUČUJE

- I. DA PROGLASI, jednoglasno, zahtev prihvatljivim;
- II. DA PROGLASI, jednoglasno, da je odluka [br. 229/IV/2020] Ministarstva zdravlja od 14. aprila 2020. godine “o sprečavanju, suzbijanju i eliminisanju zarazne bolesti COVID-19”, na teritoriji opštine Prizren (tačke I, II, III, IV, VI, VII i VIII) **u saglasnosti** sa članom 55. [Ograničenje prava i osnovnih sloboda] Ustava u vezi sa članom 35. [Sloboda kretanja] Ustava i članom 2. (Sloboda kretanja) Protokola br. 4 EKLJP;
- III. DA PROGLASI, jednoglasno, da su odluke [br. 238/IV/2020] i [br. 239/IV/2020] Ministarstva zdravlja od 14. aprila 2020. godine “o sprečavanju, suzbijanju i eliminisanju zarazne bolesti COVID-19” u opštinama Dragaš i Istok (tačke I, II, III, V, VI i VII) **u saglasnosti** sa članom 55. [Ograničenje prava i osnovnih sloboda] Ustava u vezi sa članom 35. [Sloboda kretanja] Ustava i članom 2. (Sloboda kretanja) Protokola br. 4 EKLJP;
- IV. DA PROGLASI, većinom glasova, da tačka V odluke [br. 229/IV/2020] Ministarstva zdravlja od 14. aprila 2020. godine “o sprečavanju, suzbijanju i eliminisanju zarazne bolesti COVID-19” u opštini Prizren i tačka IV odluka [br. 238/IV/2020] i [br. 239/IV/2020] Ministarstva zdravlja od 14. aprila 2020. godine “o sprečavanju, suzbijanju i eliminisanju zarazne bolesti COVID-19” u opštinama Dragaš i Istok, u pogledu upravnih prekršaja, **nisu u saglasnosti** sa članom 55. [Ograničenje prava i osnovnih sloboda] Ustava u vezi sa članom 35. [Sloboda kretanja] Ustava i članom 2. (Sloboda kretanja) Protokola br. 4 EKLJP;
- V. DA PROGLASI, većinom glasova, da odluka [br. 214/IV/2020] Ministarstva zdravlja od 12. aprila 2020. godine o proglašenju opštine Prizren “zonom karantina”, **nije u saglasnosti** sa članom 55. [Ograničenje prava i osnovnih sloboda] Ustava u vezi sa članom 35. [Sloboda kretanja] Ustava i članom 2. (Sloboda kretanja) Protokola br. 4 EKLJP;
- VI. DA PROGLASI nevažećim, u skladu sa članom 116.3 Ustava, tačku V odluke [br. 229/IV/2020] i tačku IV odluka [br. 238/IV/2020] i [br. 239/IV/2020] navedenih u tački IV ove izreke, od dana stupanja na snagu ove presude;

- VII. DA PROGLASI nevažećom, u skladu sa članom 116.3 Ustava, odluku [br. 214/IV/2020] navedenu u tački V ove izreke, od dana stupanja na snagu ove presude;
- VIII. DA DOSTAVI ovu presudu stranama;
- IX. DA OBJAVI ovu presudu u Službenom listu, u skladu sa članom 20.4 Zakona; i
- X. Ova presuda stupa na snagu odmah.

Sudija izvestilac

Gresa Caka-Nimani
Gresa Caka-Nimani



Predsednica Ustavnog suda

Arta Rama-Hajrizi
Arta Rama-Hajrizi