



**Republika e Kosovës • Republika Kosovo • Republic of Kosovo  
Institucioni i Avokatit të Popullit • Institucija Ombudsmana • Ombudsperson Institution**

---

Dana 27. mart 2020. godine

Gđa. Arta Rama – Hajrizi, Predsednica  
Ustavni Sud Kosova  
Ul. Perandori Justinian, b.b.  
10000 Priština, Kosovo

**Mišljenje Ombudsmana u vezi sa predmetom br. KO 54/20 prema obaveštenju  
Ustavnog Suda o registrovanju zahteva za podnošenje komentara sa ref.brojem: KK  
57/19, od 24. marta 2020. godine**

### **Cilj ovog Mišljenja**

Cilj ovog Mišljenja je da izrazi stavove Ombudsmana, posmatrano iz perspektive ljudskih prava o pitanju koje je Ustavnom sudu podneo predsednik Republike Kosova u svojstvu podnosioca zahteva, koji je tražio od suda da: "*Proceni pitanje kompatibilnosti Odluke Vlade Republike Kosova br. 01/15, od 23.03.2020. godine, sa Ustavom Republike Kosova u pogledu ograničenja prava i osnovnih sloboda zaštićenih Ustavom.*"

### **Sporna pitanja**

Ombudsman primećuje da je sporno pitanje odluka Vlade Republike Kosova, Odluka br. 01/15, od 23.03.2020. godine, kojom Vlada Kosova usvaja zahtev Ministarstva zdravlja za preduzimanje mera za sprečavanje i kontrolu širenja virusa COVID-19 (*Osporena Odluka*). Zapravo, zajedno sa osporenom odlukom, trebalo bi da se vidi povezanost sa Vladinom Odlukom o proglašenju vanredne situacije za javno zdravstvo br. 01/11, od 15.03.2020. godine.

Smatramo da je važno prvo utvrditi da li ove dve odluke vlade imaju pravnu podršku i da li su u skladu sa zahtevima konvencija kada je u pitanju ograničenje prava ili odstupanje od prava.

Zahtev koji je podnet od strane predsednika odnosi se na tvrdnju da je ovom odlukom povređeno pravo na slobodu kretanja koje je zagantovano članom 35, Ustava i pravo na slobodu okupljanja koje je zagantovano članom 43, Ustava.

## **Međunarodni standardi o ljudskim pravima**

U slučaju ograničavanja ljudskih prava kao osnovni standard, i prema Međunarodnog pakta o građanskim i političkim pravima, i njegovih Protokola (MPGPP), ali i Evropske konvencije o ljudskim pravima i njenih protokola (EKLJP) za takve situacije trebalo bi da postoji zakon prethodno usvojen i da se postupci ili odluke koje ograničavaju prava oslanjaju na pravne instrumente, štaviše, ista treba da budu odobreni. Takođe ovo ne isključuje, ali i preporučuje nadzor parlamenta nad sprovođenjem mera koje su predviđene zakonom.

Takođe član 11, [Sloboda okupljanja i udruživanja], stav 2 EKLJP definiše: *“Ova prava neće biti ograničena izuzev na način propisan zakonom i koji je neohodan u demokratskom društvu u interesu nacionalne sigurnosti ili javne sigurnosti, u cilju sprječavanja nereda ili zločina, zaštite zdravlja ili morala ili zaštite prava sloboda drugih. Ovim članom se ne zabranjuje uvođenje zakonitih ograničenja na ona prava koja uživaju pripadnici oružanih snaga, policije ili državne administracije.”*

MPGPP se smatra osnovnim dokumentom u međunarodnom zakonu o ljudskim pravima, koji utvrđuje uslove i kriterijume za ograničavanje i odstupanje od ljudskih prava i sloboda. EKLJP je takođe u potpunosti prihvatila definicije MPGPP-a. Ovi međunarodni instrumenti omogućavaju zemljama članicama suštinski prostor za reagovanje na vanredne situacije ograničavanjem posebnih prava, umesto odstupanja od ovih prava. Ostupanje od bilo kog prava ili nekog aspekta bilo kog prava predstavlja potpuno ili ponovljeno uklanjanje neke međunarodne obaveze. U svakom slučaju, odstupanje od obaveza MPGPP-a u vanrednim okolnostima zakonski se razlikuje od zabrana ili ograničenja koja su prema odredbama MPGPP-a odobrena i u normalnim okolnostima. Logika MPGPP-a je da, ukoliko je moguće, države trebaju da ograniče prava u potrebnom obimu, umesto da potpuno odstupaju od njih.<sup>1</sup> Međutim, osnovni uslov za ograničavanje prava ostaje zahtev za važeći zakon koji služi kao pravna osnova za odobravanje takvih ograničenja.

Prema članu 4 MPGPP-a, prvi kriterijum za ocenjivanje je da li u gore pomenutom članu postoji osnova za proglašavanje vanredne situacije koja ugrožava život nacije.

---

<sup>1</sup> The interface between public emergency powers and international law, Oxford University Press and New York University School of Law 2004, fq.383

Ombudsman smatra da pandemija virusa COVID 19 spada u domenu definicija pretnje zdravlju i životu nacije.

Drugi je uslov da vanredno stanje bude zvanično proglašeno. Ovaj zahtev da se javno i službeno proglasi vanredno stanje je od suštinskog je značaja da bi se poštovalo načelo zakonitosti i vladavine zakona u vreme kada je to najpotrebnije.

Sirakuzijski principi o ograničavanju i odstupanju od odredbi MPGPP jasno razlikuju odredbe MPGPP-a to jest one koje se odnose na ograničenja, i one koje se odnose na odstupanja. Kada je u pitanju javno zdravstvo Sirakuzijski principi glase na sledeći način:

iv. "javno zdravstvo"

25. 25. *Javno zdravstvo može se pozvati kao osnova za ograničavanje određenih prava kako bi se državi omogućilo da preduzme mere koje se bave ozbiljnom pretnjom po zdravlje stanovništva ili pojedinih pripadnika stanovništva. Ove mere moraju biti posebno usmerene na sprečavanje bolesti ili povreda ili pružanje nege bolesnima i povređenima.*

26. *Posebna pažnja se posvećuje međunarodnim zdravstvenim pravilima Svetske zdravstvene organizacije..<sup>2</sup>*

Za više, Opšti komentari br. 29: Član 4, Odstupanje od ljudskih prava u vreme vanrednog stanja, usvojen na 72. sednici Odbora za ljudska prava, dana 31. avgusta 2001.godine, CCPR/C/2/Rev.1/Add.11, Opšti Komentari br. 29

*“Ako države zahtevaju pravo na odstupanje od Pakta tokom, na primer, prirodne katastrofe, masovne demonstracije uključujući slučajeve nasilja ili velike industrijske nesreće, one moraju biti u mogućnosti da opravdaju ne samo da takva situacija predstavlja pretnju za život nacije, ali i da sve njihove mere za odstupanje od Pakta, striktno treba da budu nametnute od stvorenih vanrednih okolnosti. Prema mišljenju Komiteta, mogućnost ograničavanja određenih prava iz Pakta pod uslovima, na primer, slobode kretanja (član 12) ili slobode okupljanja (član 21) uglavnom je dovoljna tokom takvih situacija i nijedno odstupanje od navedenih odredbi ne bi bilo opravdano vanrednošću stvorenih situacija.” (član 5).<sup>3</sup>*

## Odluka Vlade

Važno je da se proceni da li odluka Vlade br. 01/15, od 23.03.2020. godine, kojom je usvojen zahtev Ministarstva zdravlja za preduzimanje mera za sprečavanje i kontrolu širenja virusa COVID-19 i odluka o proglašenju vanredne situacije za javno zdravstvo br.01/11, od

---

<sup>2</sup> Siracusa Principles on the Limitation and Derogation of Provisions in the International Covenant on Civil and Political Rights Annex, UN Doc E/CN.4/1984/4 (1984)

<sup>3</sup> <https://www.refworld.org/docid/453883fd1f.html>

15.03.2020. godine, odluke koje, kao što smo gore naveli, treba da budu razmotrene kao međusobno povezane, imaju pravnu osnovu.

Zakon br. 04/L-125 o zdravstvu, član 89 definiše dogovrnosti Ministarstva:

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

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

*2.1. sprovođenje zakonskih odredbi koje su na snazi;*

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

*2.3. sprovođenje izmena u sistemu uputstava i rukovođenja;*

*2.4. obezbeđivanje urgentnih usluga zdravstvene zaštite za građane;*

*2.5. delovanje privremenih zdravstvenih institucija;*

*2.6. aktivizacija dopunskih kapaciteta i rezervi.*

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

*4. Dostojanstvo građana se mora poštovatiu 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 u članu 41, definiše:

*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.*

Ombudsman smatra da su obe odluke Vlade, uključujući ovde i osporenu Odluku, imaju osnovu u zakonu. Dok postoji pravna osnova takve odluke donete od strane Vlade u vezi sa ograničenjem slobode kretanja i slobode okupljanja, ostaje nejasna tačka 4 odluke koja govori o zabrani okupljanja u privatnim sredinama. U ovom slučaju pitanje sprovođenja nadzora ostaje suštinsko.

Za procenu zakonskih mera u svetlu međunarodnih instrumenata o ljudskim pravima, izuzetno je važno da se proceni način primene posebnih mera za ograničavanje ljudskih prava. Odluka u sebi ne pruža definicije ni pravnu osnovu za njeno sprovođenje. Zabrane su stupile na snagu u odluci bez navođenja posledica za devijantno ponašanje (*lek in perfecta*).

Što se tiče ustavnih pitanja, Ombudsman je analizirao navedeni zahtev i zaključio da je potrebno tumačiti dva ustavna koncepta:

1. Ograničenje Prava i Osnovnih Sloboda, navedenih u članu 55 Ustava; i
2. Odstupanje od prava i osnovnih sloboda navedenih u članu 56 Ustava [Prava i Osnovne Slobode tokom Vanrednog Stanja]

U konkretnom slučaju radi se o dva odvojena pitanja, ma koliko ista mogu da izgledaju slična, između njih postoje bitne pravne razlike koje ne treba da se mešaju, zato i postoje kao dve odvojene odredbe u Ustavu Republike Kosova.

## ZAKLJUČAK

Ograničenja ljudskih prava predviđena Ustavom, međunarodnim instrumentima i zakonima koje je usvojila Skupština specifikuju određena ograničenja koja su određena usvojenim zakonima. Primena ograničenja u određenim okolnostima koje su zasnovane na zakonu i imaju legitimnu svrhu, neophodna su za demokratsko društvo.

Međutim, Ombudsman primećuje da za sprovođenje zakonskih odredbi na kojima se zasniva (član 41. stav 2. Zakona o sprečavanju i suzbijanju zaraznih bolesti), osporenoj Odluci nedostaju podzakonski akti i ostaje Ustavnom sudu da proceni da li to predstavlja ustavno pitanje ili ne.

Osporena odluka ne predviđa način na koji će se primeniti član 41.3 Zakona, prema kome: *“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. “*

Na kraju, Ombudsman smatra da Osporena Odluka treba da ima rok i mogućnost da se periodično preispituje, uz mogućnost promene iste, shodno okolnosti koje bi mogle nastati tokom vanrednog perioda.

S poštovanjem,

Hilmi Jashari

Ombudsman