

Dr. sc. Sedad Dedić, docent

Pravni fakultet Univerziteta u Zenici

Dr. sc. Maša Alijević, vanredna profesorica

Pravni fakultet Univerziteta u Zenici

VANREDNO STANJE I LJUDSKA PRAVA SA POSEBNIM OSVRTOM NA UVOĐENJE VANREDNOG STANJA TOKOM PANDEMIJE COVID 19

Sažetak: U vanrednim okolnostima kao što je bilo stanje sa pandemijom COVID 19 redovnim zakonskim rješenjima javne institucije na svakom nivou mogu odgovoriti zadatku do određene mjere i onda su im neophodne različite zakonske i proceduralne olakšice i izmjene, a to je moguće ako se ovlaštenja, u skladu s propisanim procedurama na svakom nivou, privremeno delegiraju izvršnoj vlasti kao efikasnijoj vlasti, u odnosu na zakonodavnu, koja se može redovno sastajati i biti i u stalnom zasjedanju ako postoji potreba. U suprotnom ili neće biti mogućnosti da se zbog zakonskih i proceduralnih ograničenja adekvatno reaguje, ili će određene nužne mjere biti osnov za različite tužbe i sudske procese. Uvođenjem vanrednih mjera država ulazi u prostor reducirane demokratije i svi odgovorni moraju biti dodatno oprezni da u najboljoj namjeri ne bi dugoročno nastala veća šteta od koristi i kako ne bi došlo do ugrožavanja ljudskih prava.

Komparativna iskustva u toku pandemije COVID 19 govore da većina država ne spori potrebu uvođenja određenih efikasnijih mjera upravljanja državom u skladu s postojećim ustavnim rješenjima i u skladu sa međunarodnim pravom. Veliki broj država u svijetu uvodi posebne mjere i vanredna stanja koja se kreću na tankoj liniji između demokratije i određenih nedemokratskih mjera. Iako je uvođenje mjera obilježeno isticanjem ograničenog vremena trajanja i isticanjem ograničenih ovlaštenja, posebna bojazan se javno iskazuje o dužini djelovanja takvih mjera i o mogućim kratkoročnim i dugoročnim posljedicama takvih mjera za građane u društvima u kojima se takve mjere provode. Ključno je da mjere koje se provode i kada zadiru u određene slobode i ograničenja poštuju princip proporcionalnosti koji znači da se kontinuirano preispituje i uspostavlja ravnoteža između ograničenja i opterećenja koja se građanima nameću i cilja koji se želi ostvariti vanrednim mjerama. Prema evropskim standardima delegiranje nadležnosti zakonodavne vlasti prema izvršnoj vlasti mora sadržavati tačno navedena i restriktivno postavljena ovlaštenja sa ograničenim rokom trajanja i sa striktnom proporcionalnošću između mjera i stvarnih potreba vanredne situacije. U suprotnom takve mjere bi se smatrale nedemokratskim i suprotnim evropskim vrijednostima.

Ključne riječi: vanredno stanje, ljudska prava, izvršna vlast, zakonodavna vlast, pravna odgovornost.

1. Uvod

Kada govorimo o uvođenju vanrednog stanja u uslovima pandemije važno je da nadležni u konkretnoj državi i na svim nivoima poduzimaju odgovarajuće kratkoročne ustavno utemeljene, zakonske i proporcionalne mjere koje će u brzom i efikasnoj akciji doprinijeti spašavanju života ljudi u borbi s konkretnom pandemijom, u našoj stvarnosti to je aktuelna pandemija virusa korona (COVID-19).

Kod uvođenja i realizacije bilo koje vrste vanrednih mjera od ključne je važnosti transparentnost i efikasna koordinacija od strane državnog nivoa kako bi se ograničeni resursi u cijeloj državi što efikasnije iskoristili i kako bi se eliminirale potencijalne asimetričnosti u pristupu koje štete kvaliteti i efikasnosti djelovanja.

S obzirom na ustavnopravno i zakonski definisanu ulogu organa uprave kao servisa građanima posebno je važna transparentnost i koordinacija organa uprave na svim nivoima što je jedan od ključnih principa savremene javne uprave u svijetu u svim okolnostima jer organi uprave po svojoj prirodi jesu servis građanima koji je redovno u riziku da bude zloupotrijebljen zbog svoje snažnije pozicije u odnosu na fizička lica i privatna pravna lica. Također, organi uprave u kontinuitetu su u borbi između pogrešnog pristupa koji javnu upravu želi postaviti kao “vlast nad građanima” i ispravnog pristupa koji znači servis građanima. I ključno je da mjere koje se provode i kada opravdano, u cilju zaštite zdravlja i života ljudi, zadiru u određene slobode i ograničenja poštuju princip proporcionalnosti, koji znači da se kontinuirano preispituje i uspostavlja ravnoteža između ograničenja i opterećenja koja se građanima nameću i cilja koji se želi ostvariti vanrednim mjerama.

Državni nivo vlasti u odnosu na niže nivoe, a posebno u vanrednim okolnostima, ima zadatak uočiti pozitivna iskustva i zagovarati ih i promovirati da se primjenjuju u svim dijelovima države, a da upozorava na negativna iskustva i sprečava njihovo širenje. Državni nivo, kada govorimo o Bosni i Hercegovini ovo treba raditi koristeći transparentnost i efikasnu koordinaciju svih aktivnosti na državnom nivou, na entitetskim i drugim nivoima vlasti. Isključiva je nadležnost državnog nivoa da redovno, a posebno u vanrednim okolnostima, komunicira i s međunarodnim organizacijama kao što je u ovom slučaju Svjetska zdravstvena organizacija (WHO) i drugim međunarodnim partnerima koji mogu dostaviti korisna iskustva, znanja i, naravno, konkretnu podršku u potrebnoj logistici.

2. Privremene zakonske i proceduralne olakšice i odgovornosti određenih institucija u BiH

Kada govorimo o praktičnim razlozima donošenja odluka o uvođenju vanrednog stanja, treba imati na umu da s trenutnim zakonskim rješenjima javne institucije na svakom nivou mogu odgovoriti zadatku do određene mjere

i onda su im neophodne različite zakonske i proceduralne olakšice i izmjene, a to je moguće ako se ovlaštenja, u skladu s propisanim procedurama na svakom nivou, privremeno delegiraju izvršnoj vlasti kao efikasnijoj vlasti, u odnosu na zakonodavnu, koja se može redovno sastajati i biti i u stalnom zasjedanju ako postoji potreba. U suprotnom, ili neće biti mogućnosti da se zbog zakonskih i proceduralnih ograničenja adekvatno reagira, ili će određene nužne mjere biti osnova za različite tužbe i sudske procese.

Entiteti i kantoni u Bosni i Hercegovini podržavni su aranžmani. Podržavni aranžmani, tj. administrativne jedinice koje ne mogu učestvovati u saradnji na međunarodnom nivou s međunarodnim organizacijama i drugim međunarodnim partnerima jer nisu prepoznati kao subjekti s kojima se u okolnostima pandemija saraduje u međunarodnom pravu i međunarodnim odnosima. Pandemija COVID-19 svjetski je problem i uz sve unutrašnje napore može se rješavati kvalitetno isključivo saradnjom s partnerima na međunarodnom nivou, a za to je jedino ustavnopravno pozicioniran državni nivo vlasti u Bosni i Hercegovini. Uzimajući sve ovo u obzir, u odnosu prema tome ko traži, a ko blokira uključivanje cijele države, naći ćemo odgovor na pitanje ko se zaista odgovorno odnosi prema svojim obavezama u odnosu na građane koje predstavlja u demokratskom sistemu i ko želi zaista riješiti problem, a ko želi politizirati ili još gore, napraviti određene zloupotrebe u tako teškim uslovima za građane Bosne i Hercegovine.

Zbunjujuće je i pogrešno to što je Vijeće ministara BiH izgledalo i djelovalo prilično pasivno u periodu uvđenja vanrednih mjera u BiH povodom COVID 19 pandemije, a Vijeće ministara u skladu sa svojom ustavnom i zakonskom zadaćom moralo bi aktivno izvršavati poslove iz svoje nadležnosti, pratiti saradnju s međunarodnim partnerima i koordinirati domaće aktivnosti, jer mnoge od tih aktivnosti su isključiva nadležnost državnog nivoa i ako izostane njihov rad ne postoji organ sa ekvivalentnim ovlaštenjima, tj. neće uraditi niko. Određena ministarstva su imala aktivnosti, što je vidljivo i u javnom prostoru, ali u ambijentu kada su bila stalna zasjedanja entitetskih i kantonalnih vlada, općinskih štabova potrebno je i stalno zasjedanje, koordinacija i djelovanje i Vijeća ministara BiH što predstavlja ustavnu i zakonsku obavezu prema građanima.

U članu 15. Zakona o ministarstvima i drugim organima uprave Bosne i Hercegovine¹ nalazimo da je Ministarstvo civilnih poslova BiH je nadležno, u području zdravstva, za obavljanje poslova i izvršavanje zadataka koji su u nadležnosti Bosne i Hercegovine i koji se odnose na utvrđivanje osnovnih principa koordinacije aktivnosti, usklađivanja planova entitetskih tijela vlasti i definiranje strategije na međunarodnom planu. Isključivo sektor za zdravstvo pri Ministarstvu civilnih poslova ima mogućnost saradnje sa Svjetskom zdravstvenom organizacijom (WHO). Svjetska zdravstvena organizacija ne prepoznaje entitete i ne može komunicirati direktno s entitetima pored države, dakle, ovo je globalni problem s kojim se može nositi samo globalnom međunarodnom saradnjom

¹ (Službeni glasnik BiH broj 5/03, 42/03, 26/04, 42/04, 45/06 i 88/07, 35/09, 103/09, 87/12, 6/13 i 19/16)

država kao i međunarodnih organizacija prepoznatih i priznatih kao subjekata međunarodnog prava.

A kada posjetite web-stranicu nadležnog državnog ministarstva, na Sektor za zdravstvo (zadnja provjera vršena 29. marta 2020. godine), jedina je vijest od 28. januara 2020. godine u vezi s grupom turista iz Narodne Republike Kine, provincije Hubei, grad Wuhan, koji su 26, 27. i 28. januara 2020. godine bili na proputovanju u BiH i nekoliko instrukcija prenesenih od WHO kako i koga Granična policija BiH treba obavještavati u entitetima o ulasku ljudi.²

Zbog propuštanja određenih dužnih činjenja s vrlo izvjesnim štetnim epilogom za zdravlje građane Bosne i Hercegovine i za privredu u Bosni i Hercegovini, nadležne pravosudne institucije morale bi razmotriti pitanja krivične i svake druge odgovornosti svih osoba na odgovornim pozicijama u Vijeću ministara Bosne i Hercegovine koje kojima je ustavnopravni sistem BiH dao konkretan i jasan mandat i obavezu rada u interesu građana Bosne i Hercegovine.

Uvođenje vanrednog stanja na državnom nivou u Bosni i Hercegovini

S obzirom na činjenicu da uvođenje vanrednog stanja često dovodi do vremenski ograničenog ograničavanja ili ukidanja određenih prava i sloboda važno je voditi računa da mjera ne prelazi granice potrebe za istom. Važno je tretirati i sam pojam vanrednog stanja. „Pojam vanrednog stanja jeste najčešće neodređen i uopšten. Zbog toga se često za određivanje vanrednog stanja koriste različiti i uopšteni izrazi poput opsadno stanje, stanje nužde ili stanje neposredne javne opasnosti i sl. Ovo ima za cilj da ostavi prostor za obuhvatanje različitih situacija koje mogu ugroziti opstanak države i njenih građana, kao što su oružane pobune, terorizam, državni udari, neredi velikih razmjera, prirodne katastrofe, pandemije i drugo. Upravo zbog neodređenosti pojma vanrednog stanja i široko datih mogućnosti da pojedine države proizvoljno proglase takvo stanje i suspenduju ljudska prava i osnovne slobode, Evropski sud za ljudska prava i Evropska komisija za ljudska prava utvrdili su određena mjerila kao međunarodno prihvatljive razloge za proglašenje vanrednog stanja. S tim u vezi, da bi proglašenje vanrednog stanja bilo prihvatljivo, opasnost mora biti izuzetna, neposredna, da prijeti čitavoj državi i da ugrožava organizovani život u konkretnoj državi. Svrha proglašenja vanrednog stanja, u svakom slučaju, treba da bude legitimna, a ona će biti legitimna samo onda kada cilj njegovog proglašenja nije sračunat na uvođenje diktature ili kršenje ljudskih prava, već na otklanjanje ozbiljnih opasnosti i brzi povratak zemlje ka normalnom funkcionisanju ustavnog sistema i punom uživanju ljudskih prava i osnovnih sloboda.“³

2 <http://www.mcp.gov.ba/Content/Read/zdravstvo-po%C4%8Detna> od 29. 03. 2020. godine

3 *Lj. Mitrović/N. Grbić Pavlović/G.Pavlović*, Derogiranje ljudskih prava u vanrednom stanju – slučaj Bosne i Hercegovine, *Pravni vjesnik : časopis za pravne i društvene znanosti Pravnog fakulteta Sveučilišta J.J. Strossmayera u Osijeku*, Osijek 2016. godine, 203-204.

Ustav Bosne i Hercegovine direktno i eksplicitno u svom tekstu ne sadrži odredbe o vanrednom stanju. Međutim Bosna i Hercegovina je dio evropskog pravnog prostora i Ustav Bosne i Hercegovine, u članu II tačka 2. Propisuje da se prava i slobode iz Evropske konvencije i njenih protokola direktno primjenjuju u Bosni i Hercegovini, kao i da ovi akti imaju primat nad svim drugim zakonima. Dakle i Evropska konvencija o ljudskim pravima i slobodama⁴ i Međunarodni pakt o građanskim i političkim pravima također propisuju mogućnost uvođenja vanrednog stanja pod uslovima da se opasnost odnosi na cijelu naciju, da je opasnost neposredna i da postoji legitimni cilj zaštite svih građana države. Evropski sud za ljudska prava, također u svojoj praksi daje mogućnost uvođenja vanrednog stanja pod uslovima da se opasnost odnosi na cijelu naciju, da je opasnost neposredna i da postoji legitimni cilj zaštite svih građana države. Povodom situacije sa pandemijom COVID-19 u BiH je sasvim jasno da se radi i o neposrednoj opasnosti i da je prijetnja svim stanovnicima BiH i da postoji očiti legitimni cilj zaštite svih građana u BiH. Kao što je poznato i prethodno rečeno ustavni sistem BiH je navedene paktove i deklaracije o zaštiti ljudskih prava inkorporirao kao dio pravnog sistema BiH tako da postoji pravni osnov za uvođenje vanrednog stanja u BiH, ako nadležni procijene da postoji potreba za uvođenjem vanrednog stanja sa ograničenim rokom trajanja i naravno uz obavezu striktno proporcionalnosti mjera u odnosu na potrebu koja se želi postići.

„Već pomenutim unošenjem u Ustav odredbe o direktnoj primjeni Evropske konvencije te njenom prioritetu nad svakim drugim pravnim aktima, uvedeno je i pravo na derogaciju određenog broja ljudskih prava. Prema tome, sve odredbe iz člana 15. Evropske konvencije za zaštitu ljudskih prava i osnovnih sloboda odnose se, zapravo, i na Bosnu i Hercegovinu. U tom smislu, ukoliko Bosna i Hercegovina želi suspendovati određena ljudska prava prema ovlaštenjima iz odredbe člana 15. Evropske konvencije, onda ona mora ispoštovati sljedeće uslove: a) mora biti proglašen rat ili druga ozbiljna opasnost koja ugrožava opstanak nacije; b) srazmjernost preduzetih mjera mora biti u skladu sa ozbiljnošću situacije; c) mora postojati saglasnost sa drugim obavezama međunarodnog javnog prava; d) postoji zabrana derogiranja određenih ljudskih prava; e) postoji obaveza informisanja

4 „Već pomenutim unošenjem u Ustav odredbe o direktnoj primjeni Evropske konvencije te njenom prioritetu nad svakim drugim pravnim aktima, uvedeno je i pravo na derogaciju određenog broja ljudskih prava. Prema tome, sve odredbe iz člana 15. Evropske konvencije za zaštitu ljudskih prava i osnovnih sloboda odnose se, zapravo, i na Bosnu i Hercegovinu. U tom smislu, ukoliko Bosna i Hercegovina želi suspendovati određena ljudska prava prema ovlaštenjima iz odredbe člana 15. Evropske konvencije, onda ona mora ispoštovati sljedeće uslove: a) mora biti proglašen rat ili druga ozbiljna opasnost koja ugrožava opstanak nacije; b) srazmjernost preduzetih mjera mora biti u skladu sa ozbiljnošću situacije; c) mora postojati saglasnost sa drugim obavezama međunarodnog javnog prava; d) postoji zabrana derogiranja određenih ljudskih prava; e) postoji obaveza informisanja generalnog sekretara Savjeta Evrope o preduzetim mjerama, kao i informisanje generalnog sekretara Savjeta Evrope o prestanku preduzetih mjera.“ Lj. Mitrović/N. Grbić Pavlović/G.Pavlović, 207.

generalnog sekretara Savjeta Evrope o preduzetim mjerama, kao i informisanje generalnog sekretara Savjeta Evrope o prestanku preduzetih mjera.“⁵

„Nadalje, u odredbama Zakona o odbrani Bosne i Hercegovine propisuje se da je Parlamentarna skupština Bosne i Hercegovine nadležna da proglasi ratno stanje na zahtjev Predsjedništva Bosne i Hercegovine u slučaju direktnog napada na Bosnu i Hercegovinu ili dio Bosne i Hercegovine, kao i da proglasi vanredno stanje na zahtjev Predsjedništva Bosne i Hercegovine kada postoji prijetnja postojanju Bosne i Hercegovine, prijetnja napada na Bosnu i Hercegovinu ili bilo koji dio Bosne i Hercegovine ili neposredna ratna opasnost. U članu 12. Zakona o odbrani Bosne i Hercegovine navodi se da Predsjedništvo Bosne i Hercegovine donosi odluke konsenzusom te da je ono nadležno da zahtijeva proglašenje ratnog stanja od Parlamentarne skupštine Bosne i Hercegovine, kao i da zahtijeva proglašenje vanrednog stanja od Parlamentarne skupštine. U poglavlju IV ovog Zakona koje nosi naslov: Proglašenje ratnog ili vanrednog stanja (čl. 40.–43.), i poglavlju V – Prirodne i druge katastrofe i nesreće (čl. 44.–45.) regulisano je pitanje zahtjeva za proglašenje ratnog stanja ili vanrednog stanja, zatim rokova za razmatranje, kao i angažovanje oružanih snaga Bosne i Hercegovine u slučaju prirodnih i drugih katastrofa i nesreća. Iako neobično da se zakonom reguliše ustavna materija, možemo reći da je ovo drugi pravni osnov za donošenje odluke o vanrednom stanju na nivou BiH i to najdetaljnije definisan.“⁶

Treća opcija i treći pravni osnov kada govorimo o uvođenju vanrednog stanja na državnom nivou, upravo sada možemo pozvati u pomoć toliko dozivani “izvorni Dejton” (koji po uzoru na angloamerička ustavna rješenja daje fleksibilnije mogućnosti djelovanja bez promjene teksta Ustava, za razliku od ustava u evropskom kontinentalnom području koji su mnogo krući i traže zadiranje u sami tekst ustava), koji u članu III. 5. Ustava BiH, kada govori o dodatnim nadležnostima, daje izuzetno zahvalnu mogućnost da država preuzme nadležnosti i da uspostavi sve one mjere koje su potrebne za borbu protiv jednog ovakvog svjetskog problema u cilju ostvarenja legitimnog cilja zaštite interesa građana i učešća države Bosne i Hercegovine, kao subjekta međunarodnog prava, u međunarodnim aktivnostima suzbijanja pandemije i zaštite zdravlja ljudi.

Bosna i Hercegovina može, zbog legitimnog cilja efikasnije zaštite zdravlja svojih građana i svoje privrede i zbog svoje odgovornosti prema svom stanovništvu, uvesti vanredno stanje putem odluke Parlamentarne skupštine BiH, a pravno se oslanjajući na ustavnu mogućnost iz člana III. 5. Ustava BiH, koji govori o dodatnim nadležnostima.

Razumijevajući političku i pravnu situaciju u Bosni i Hercegovini, Parlamentarna skupština BiH, zbog nemogućnosti svog redovnog rada, zbog očitog ustavnopravnog osnova, zbog legitimnog cilja efikasnije zaštite zdravlja svojih građana i svoje privrede i zbog svoje odgovornosti prema svom stanovništvu, to može i treba uraditi tako da ovlaštenja svojih zakonodavnih tijela

⁵ Ibid, 207.

⁶ Ibid, 208.

privremeno delegira na Vijeće ministara s ograničenim rokom vezanim za trajanje stanja pandemije i s apsolutno restriktivno definiranom mogućnošću korištenja nadležnosti isključivo za suzbijanje pandemije i omogućavanje zakonitog funkcioniranja u vrijeme pandemije. U odluci o delegiranju nadležnosti moguće je navesti obavezu donošenja odluka iz delegiranih nadležnosti konsenzusom kako niti jedna politička strana ne bi izrazila bojazan od bilo kakvih zloupotreba delegiranih nadležnosti.

S trenutnim zakonskim rješenjima državne institucije mogu odgovoriti zadatku do određene mjere i onda su im neophodne privremene zakonske i proceduralne olakšice i izmjene, a to je moguće ako se ovlaštenja, kako je prethodno objašnjeno, delegiraju Vijeću ministara kao organu koji se može redovno sastajati i biti i u stalnom zasjedanju ako postoji potreba. U suprotnom, ili neće biti mogućnosti da se zbog zakonskih i proceduralnih ograničenja adekvatno reagira ili će određene nužne mjere biti osnova za različite tužbe i sudske procese.

Također, važno je naglasiti da uvođenje vanrednog stanja po navedenom konceptu znači da državni nivo nastavlja raditi samo poslove iz svoje nadležnosti kao i do sada, ali na efikasniji način, i državni nivo nema mandat niti mogućnost da ukida i narušava nadležnosti i mjere nižih nivoa organiziranja, što znači da entiteti i niži nivoi organiziranja nastavljaju da provode mjere iz svoje nadležnosti kao i do sada u pravnom okviru koji su donijeli. Naravno da pravno hijerarhijski promatrano i bez vanrednog stanja i s vanrednim stanjem odluke državnih organa i norme na državnom nivou imaju primat, te da niži nivoi moraju usklađivati svoj rad i norme s višim nivoom, što je redovna pravna aktivnost u sistemu pravne države.

Vijeće ministara BiH je nakon entitetskih odluka, donijelo Odluku o proglašenju nastanka stanja prirodne ili druge nesreće na teritoriji BiH.⁷ Proglašava se nastanak stanja prirodne ili druge nesreće na području Bosne i Hercegovine zbog opasnosti od moguće pojave epidemije zarazne bolesti prouzrokovane novim korona virusom (COVID-19), a kako bi se smanjio rizik od ubrzanog širenja infekcije u Bosni i Hercegovini i omogućilo angažovanje dodatnih resursa za odgovor na ovu javnozdravstvenu prijetnju. Sprječavanje i suzbijanje širenja zarazne bolesti prouzrokovane novim korona virusom (COVID-19) je od opšteg interesa za Bosnu i Hercegovinu (član 1. navedene Odluke). Radi zaštite i spašavanja ljudi i materijalnih dobara Vijeće ministara Bosne i Hercegovine aktivira Koordinacijsko tijelo Bosne i Hercegovine za zaštitu i spašavanje od prirodnih ili drugih nesreća u Bosni i Hercegovini. Sve institucije i organi Bosne i Hercegovine dužne su pružiti podršku i staviti sve svoje kapacitete na raspolaganje Koordinacijskom tijelu Bosne i Hercegovine, koji će se koristiti u skladu sa planskim aktivnostima.⁸

⁷ Službeni glasnik BiH broj 18/20.

⁸ *Ibid.*

Jedino što se mijenja u toku vanrednih mjera na državnom nivou jeste to da niži nivoi vlasti dobijaju efikasniju koordinaciju i podršku državnog nivoa vlasti u borbi za zdravlje ljudi i očuvanje privrede na prostoru Bosne i Hercegovine.

3. Vanredno stanje na entitetskom nivou

U pravnoj regulaciji u bh. entitetu FBiH nema eksplicitnog naziva “vanredno stanje” nego se spominje termin “opasnost po zemlju”. Ustav FBiH sadrži preciznu odredbu o mogućnosti donošenja uredbi sa zakonskom snagom. Strogi su uslovi za korištenje ovih posebnih ovlaštenja. Dakle, takve uredbe može donositi samo entitetska Vlada, ali pod uslovom da je nastupila opasnost po zemlju i drugi uslov da entitetski Parlament nije u mogućnosti da vrši svoju funkciju. To znači da je uslov da se Parlament FBiH zbog opasnosti ne sastaje ili ne može da se sastaje iz drugih razloga. Ako su oba uslova kumulativno ispunjena Vlada FBiH može donijeti uredbe sa zakonskom snagom koje imaju snagu zakona ali se njima ne smije derogirati niti jedna ustavna odredba.⁹

Mogućnost delegiranja nadležnosti u slučaju vanrednih okolnosti u entitetu Federaciji BiH je definirano i objašnjeno jasno u članu IV. B 3.9. Ustava Federacije BiH: “Vlada Federacije je ovlaštena donositi uredbe sa zakonskom snagom u slučaju opasnosti po zemlju ukoliko Parlament Federacije nije u stanju djelovati. Ovakva će uredba imati snagu zakona, te ne smije umanjiti prava i slobode utvrđene Ustavom. Svaka uredba prestaje važiti najkasnije krajem tridesetog dana nakon njena proglašenja, osim ako odmah ne prestane važiti negativnom odlukom Parlamenta ili krajem desetog dana nakon njena proglašenja, ukoliko Parlament Federacije zasjeda u vrijeme kada se uredba proglašava. Uredba proglašena dok Federacija upotrebljava oružane snage u skladu s ovim ustavom ostaje na snazi do petog dana iduće sjednice Parlamenta Federacije i tada prestaje važiti ukoliko nije odobrena, ali ni u kojem slučaju duže od šest mjeseci. Nakon prestanka važenja, uredba se ne produžava i ne obnavlja niti djelomično mijenja mimo odluke Parlamenta Federacije i njegove suglasnosti.”¹⁰

Zakonom o Vladi Federacije BiH utvrđeno je koje akte donosi Vlada FBiH, sa posebnim naglaskom na uredbe sa zakonskom snagom: „Vlada Federacije, u ostvarivanju svojih ovlasćenja utvrdjenim Ustavom Federacije, donosi uredbe sa zakonskom snagom, uredbe, odluke, rjesenja i zaključke. *Vlada Federacije donosi uredbe sa zakonskom snagom u skladu sa Ustavom Federacije.*“¹¹

S obzirom na činjenicu da je postojalo otežano sazivanje sjednica Parlamenta FBiH ili onemogućeno da se redovno sastaje, sasvim osnovano možemo uzeti da u određenom periodu Parlament FBiH nije bio u stanju da djeluje,

9 <https://www.predstavnickidom-pfbih.gov.ba/bs/page.php?id=103>

10 <https://www.predstavnickidom-pfbih.gov.ba/bs/page.php?id=103>

11 Vidi član 18. Zakona o Vladi FBiH, („Službene novine Federacije BiH”, br. 1/94,8/95,58/02, 19/03,2/06 i 8/06)

te da je bila moguća primjena članu IV. B 3.9, kada se po Ustavu FBiH jasno definiranim okvirima kolektivni organ kakav je vlada zadužuje za efikasan rad koji omogućuje da se provođenjem vanrednih mjera ne dođe u sukob sa zakonom jer Parlament ne može da blagovremeno reagira. Navedene mjere u entitetu FBiH pune su ograničenja koja sprečavaju zloupotrebe i dugoročne posljedice. Tako je 16. marta 2020. Vlada Federacije BiH donijela Odluku o proglašenju stanja nesreće uzrokovano pojavom koronavirusa (Covid 19) na području Federacije BiH. „Proglašava se stanje nesreće uzrokovano pojavom koronavirusa (COVID - 19) na području Federacije Bosne i Hercegovine, stoji u članu 1. ove Odluke. Radi provođenja mjera zaštite i spašavanja ljudi na ugroženom području, Vlada Federacije Bosne i Hercegovine određuje:

- da se sva federalna ministarstva, uprave i upravne organizacije, pravni subjekti i druge institucije stave na raspolaganje Federalnom štabu civilne zaštite te da nadležni kantonalni i općinski/gradski štabovi civilne zaštite, takođe stave na raspolaganje sve raspoložive resurse, koji će se prema planovima zaštite i spašavanja ljudi i materijalnih dobara koristiti na ugroženim područjima;

- prema Planu zaštite i spašavanja od prirodnih i drugih nesreća u Federaciji BiH u svim federalnim ministarstvima, upravama i upravnim organizacijama i zavodima odmah uvesti pasivno dežurstvo, radi izvršenja naredbi Federalnog štaba civilne zaštite;

- u skladu sa Federalnim planom i zahtjevima sa ugroženih područja, zadužuje se Federalni štab civilne zaštite da izvrši aktiviranje odgovarajućih federalnih službi zaštite i spašavanja i federalnih specijaliziranih jedinica civilne zaštite, a po potrebi i drugih pravnih subjekata, javnih preduzeća i građana radi pružanja pomoći na ugroženom području.¹²

Ustav bosanskohercegovačkog entiteta Republika Srpska pitanje uvođenja vanrednog stanja najvažnije definira u članovima 56¹³, 68¹⁴, 70.¹⁵ i 81.¹⁶ Ustava

12 <http://www.fbihvlada.gov.ba/bosanski/zakoni/2020/Odluke/333.htm>

13 “Zakonom se može ograničiti ili oduzeti pravo svojine, uz pravičnu naknadu. Za vrijeme ratnog stanja, neposredne ratne opasnosti ili vanrednog stanja zakonom se može ograničiti raspolaganje ili utvrditi poseban način korišćenja dijela sredstava pravnih i fizičkih lica.”

14 “3) mjere iz svoje nadležnosti za slučaj ratnog stanja i vanrednog stanja koje proglase institucije Bosne i Hercegovine, kao i mjere za slučaj vanrednog stanja koje proglase institucije Republike Srpske; Odredbe tačke 3. ovog člana se ne odnose na upotrebu vojske i druge mjere iz nadležnosti institucija Bosne i Hercegovine...”

15 “ (...) Narodna skupština, u skladu sa Ustavom i zakonom, proglašava: Vanredno stanje za Republiku ili dio Republike u slučaju ugrožavanja bezbjednosti, usljed elementarnih nepogoda (poplava, zemljotresa i požara), prirodnih katastrofa, epidemija, povreda ljudskih prava i sloboda i normalnog funkcionisanja ustavnih organa Republike. Odredbe stava 3. ovog člana se ne odnose na upotrebu vojske i druge mjere iz nadležnosti institucija Bosne i Hercegovine...”

16 “ (...) Predsjednik Republike za vrijeme ratnog stanja i vanrednog stanja, kojeg proglase institucije Bosne i Hercegovine, ako Narodna skupština ne može da se sastane, na prijedlog Vlade ili po sopstvenoj inicijativi i nakon što sasluša mišljenje predsjednika Narodne skupštine, donosi uredbe sa zakonskom snagom i o pitanjima iz nadležnosti Narodne skupštine i imenuje i razrješava funkcionere, koje bira, odnosno imenuje i razrješava Narodna skupština. Ove uredbe

entiteta RS-a i jasno naglašava da se ovlaštenja u vanrednom stanju moraju zadržati u nadležnostima entiteta i doslovno stoji da ne mogu ulaziti u nadležnosti bilo koje državne institucije ili u upotrebu vojske. Ono što ova rješenja značajno razlikuje od rješenja u entitetu FBiH jeste činjenica da se ovlaštenja i Narodne skupštine RS-a i Vijeća naroda RS-a putem odluka ovih tijela delegiraju samo jednoj osobi, tj. predsjedniku entiteta RS, što u vanrednim okolnostima može dobiti oblike diktature jer nema jasnih ograničenja za vremensko trajanje kao u Ustavu FBiH. Za bolje razumijevanje prirode ovih neobično širokoovlašćujućih odredaba značajno je napomenuti da su odredbe o vanrednom stanju u Ustavu entiteta RS napisane 1992. godine pod utjecajem i diktatom danas presuđenog ratnog zločinca Radovana Karadžića koje nikada nisu promijenjene. Jako je važno da korištenje delegiranih nadležnosti zbog vanrednog stanja koje uvode zakonodavna tijela u RS-u po propisanim procedurama ostane u okvirima osnova za njegovo donošenje, jer ako se ne ograniči samo na mjere oko pandemije, član 81. predsjedniku entiteta daje ogromne ovlasti da mijenja, pored zakona, i ustavna rješenja i postavljanja dužnosnika itd., dakle punu nadležnost i Narodne skupštine i Vijeća naroda RS-a. Ovo bi bila zloupotreba i narušavanje demokratskog pravnog sistema u entitetu RS. Naravno da navedene mjere imaju ograničeno trajanje, iako je problematično što nema tačan rok trajanja, ako ih Narodna skupština na zadrži kao redovna rješenja i da po samom Ustavu RS-a ne mogu ulaziti u nadležnost državnih institucija i da navedene mjere Narodna skupština može opozvati, ali je važno upozoriti na ozbiljnost pravnih rizika koji mogu imati dugoročne posljedice u slučaju zloupotrebe.

4. Upozorenja i reduciranje demokratije u vanrednim okolnostima i ugrožavanje ljudskih prava i sloboda

Uvođenjem vanrednih mjera država ulazi u prostor reducirane demokratije i svi odgovorni moraju biti dodatno oprezni da u najboljoj namjeri ne bi dugoročno nastala veća šteta od koristi.

U takvim okolnostima svi nadležni treba da dobro prate ko to zaista radi u interesu građana. Kada govorimo o pravnim normama, o ustavnim normama, uvijek je jedno najvažnije pitanje: Šta znači za život građana? Šta ti propisi i te odluke donose i znače za one zbog kojih su napravljeni-pisani? Dakle, ne postoje

odnosno odluke o imenovanju i razrješenju predsjednik Republike podnosi na potvrdu Narodnoj skupštini čim ona bude u mogućnosti da se sastane. 56 Aktima Narodne skupštine, odnosno aktima predsjednika Republike ako Narodna skupština ne može da se sastane, za vrijeme ratnog stanja koje proglašuje institucije Bosne i Hercegovine i vanrednog stanja mogu se, izuzetno, dok to stanje traje, obustaviti pojedine odredbe Ustava koje se odnose na donošenje zakona, drugih propisa i opštih akata i preduzimanja mjera republičkih organa i na pojedine ljudske slobode i prava, osim sloboda i prava iz čl. 10, 11, 13, 14, 15, 17, 18, 19, 20, 24. i 25. Ustava, mijenjati organizacija i ovlašćenja izvršnih, upravnih i pravosudnih organa i njihov personalni sastav, kao i teritorijalna organizacija u Republici..."

građani zbog normi i odluka, nego norme i odluke postoje zbog građana i, ako ne služe građanima, treba ih mijenjati i usklađivati u skladu sa interesima građana.

Delegiranje nadležnosti prema izvršnoj vlasti može donijeti efikasnost, ali može odvesti i u ozbiljne zloupotrebe pa čak i u krivična djela.

Delegirana ovlaštenja za borbu protiv pandemije izvršna vlast ne bi smjela koristiti izvan borbe protiv pandemije jer ovlaštenja za mjere vanrednog stanja i upotreba vanrednih mjera moraju ostati u okvirima razloga za njihovo uspostavljanje. U slučaju davanja bilo kakvog ovlaštenja izvan mjera za borbu protiv pandemije ili korištenja istih mora se insistirati na hitnoj reakciji OHR-a, kao Aneksom X Dejtonskog mirovnog sporazuma ovlaštenom tumaču ustavnopravnih aktivnosti i odluka u BiH koji promptno i direktno može reagirati i koji ima obavezu reagirati u cilju zaštite i Ustava BiH kao Aneksa IV Općeg okvirnog sporazuma za mir u Bosni i Hercegovini.

Ustavni sud BiH, kao zaštitnik pravne države i ustavnog sistema u Bosni i Hercegovini, ne može efikasno reagirati po službenoj dužnosti i u ambijentu vanrednog stanja kada se stvari dešavaju brzo i intenzivno. Ustavni sud jako sporo reagira, tako da, dok bi donio odluku, to bi vjerovatno bilo već zakašnjelo reagiranje u odnosu na potrebe građana. Zbog navedenog, u ovakvim situacijama OHR i ambasade *zemalja kvinte* moraju biti izuzetno budni kao odgovorni garanti Općeg okvirnog sporazuma za mir u Bosni i Hercegovini moraju aktivno participirati i pratiti svaku odluku od strane izvršne vlasti entiteta i države u postupanju po delegiranim nadležnostima u vanrednom stanju.

No, već imamo znatan broj odluka Ustavnog suda BiH vezano za izvjesna ograničenja ljudskih prava u uslovima pandemije i vanrednog stanja. U predmetu broj AP 1217/20¹⁷ Ustavni sud BiH navodi: „Zaštita populacije od opasnosti COVID-a 19 je velik i težak izazov za vlasti u svim državama. Ono što je jasno od početka je da zbog takvih izuzetnih okolnosti nije moguće održati redovno funkcioniranje društva, naročito kad se radi o zaštitnim mjerama koje su neophodne da bi se uspješno borilo protiv nove vrste virusa, zaštitio život ljudi, ali i smanjila velika opterećenost zdravstvenih službi kao posljedica obolijevanja ljudi od COVID-a 19, kako bi one mogle efikasno odgovoriti izazovu. Stoga je jasno i da mjere koje se u takvoj situaciji nalažu nesumnjivo ograničavaju niz konvencijskih, odnosno ustavnih prava. Evropska konvencija i Evropski sud za ljudska prava ne zabranjuju a priori uvođenje takvih mjera. Naprotiv, pozitivne obaveze koje nalaže Evropska konvencija kako bi se ostvario legitimni cilj zaštite zdravlja ljudi zahtijevaju od država članica aktivnu brigu i pravovremenu reakciju. Stoga bi se nepreduzimanje mjera, kao i njihovo nepravovremeno preduzimanje moglo smatrati povredom pozitivnih obaveza države. S druge strane, mjere kojima se ograničavaju ljudska prava kao što su zabrana okupljanja, izolacija, zabrana napuštanja vlastitog doma itd. moraju biti zakonite, imati legitiman cilj i moraju biti "neophodne u demokratskom društvu", odnosno mora postojati proporcionalnost između preduzetih mjera i cilja koji se želi postići. To su

17 <http://www.ccbh.ba/novosti/sjednice/?id=8df4d385-2c8c-494f-88c0-588d1ce062a2>

pravila koja su izvedena iz dosadašnje prakse Evropskog suda i ona u vanrednoj situaciji važe isto kao i u normalno vrijeme. Uporedo s uvođenjem mjera kojima se ograničavaju pojedina ljudska prava, neke od zemalja članica Vijeća Evrope iskoristile su mogućnost derogacije Evropske konvencije u skladu sa članom 15. Evropske konvencije (do 9. aprila 2020. godine osam država članica je obavijestilo generalnog sekretara Vijeća Evrope o derogaciji, i to: Albanija, Armenija, Estonija, Gruzija, Latvija, Moldavija, Sjeverna Makedonija, Rumunija i Srbija). Član 15. Evropske konvencije dopušta državama članicama da derogiraju Evropsku konvenciju u slučaju vanrednog stanja, što pandemija COVID-a 19 svakako jeste. Međutim, pravo na derogaciju je "jasno zaokruženo tekstom člana 15. Štaviše, i najvažnije, obim i forma derogacije države predmet je ispitivanja Evropskog suda za ljudska prava" (vidi odgovor Vijeća ministara Vijeća Evrope na Preporuku Parlamentarne skupštine Vijeća Evrope (PACE) 2125 (2018), dokument broj 14770 od 5. decembra 2018. godine). Derogacija mora ispuniti i formalne uvjete iz člana 15. stav 3. Evropske konvencije da generalni sekretar Vijeća Evrope mora biti potpuno informiran o preduzetim mjerama, razlozima za derogaciju i vremenu kada će te mjere biti ukinute. Bosna i Hercegovina nije obavijestila generalnog sekretara Vijeća Evrope da derogira Evropsku konvenciju po osnovu člana 15. Evropske konvencije, što je stvar ocjene državnih vlasti koju neće preispitivati ni Evropski, pa ni Ustavni sud, budući da je to mogućnost, ali ne i obaveza. Stoga se osporene mjere neće ni razmatrati u svjetlu člana 15. Evropske konvencije, već u svjetlu mogućnosti ograničavanja ljudskih prava koje Evropska konvencija i inače omogućava. Uz to, Ustavni sud podsjeća da je članom II/2. Ustava Bosne i Hercegovine utvrđen ustavni status Evropske konvencije, prema kojem taj akt ima prioritet nad svim ostalim zakonima. Također, članom II/3. Ustava Bosne i Hercegovine je utvrđen katalog prava koja su identična pravima navedenim u Evropskoj konvenciji i protokolima uz Evropsku konvenciju, a prema članu X/2. Ustava Bosne i Hercegovine nijednim amandmanom na ovaj ustav ne može se eliminirati, niti umanjiti bilo koje od prava i sloboda iz člana II ovog ustava, niti izmijeniti ova odredba. Dalje, Ustavni sud podsjeća da izraz "u skladu sa zakonom" zahtijeva ne samo da nametnute mjere imaju osnov u domaćem pravu već upućuje i na kvalitet zakona u pitanju, zahtijevajući da bude dostupan zainteresiranim osobama i predvidiv u pogledu njegovih efekata. U vezi s predvidljivošću, Evropski sud ističe da se norma ne može smatrati "zakonom" ako nije formulirana s dovoljnom preciznošću kako bi se pojedincima omogućilo da svoje ponašanje usklade s tom normom. Pojedinci moraju biti u mogućnosti da, ako treba i uz odgovarajuću pomoć i u mjeri koja je razumna s obzirom na okolnosti, predvide posljedice koje određeno ponašanje može imati. Te posljedice ne moraju biti predvidljive s apsolutnom sigurnošću jer je to nemoguće postići. Međutim, iako je takva sigurnost veoma poželjna, ona može za sobom povući pretjeranu rigidnost, a zakon mora biti takav da se može primijeniti u okolnostima koje se mijenjaju. Dalje, nivo preciznosti koji se traži od domaćeg zakona, koji ne može predvidjeti svaku eventualnu situaciju, zavisi u značajnoj mjeri od sadržaja zakona u pitanju,

oblasti na koju se taj zakon odnosi i broja i statusa onih na koje se odnosi. Stoga je, kako ističe Evropski sud, zadatak domaćih vlasti da interpretiraju i primijene domaći zakon (vidi *ibid.*, De Tommaso, presuda, tačke 106–108. sa daljnjim referencama). Evropski sud ističe i to da je norma predvidljiva kada pruža zaštitu od proizvoljnog miješanja vlasti, kao i da zakon koji daje diskreciona ovlaštenja mora naznačiti stepen takvih ovlaštenja, iako detaljne procedure i uvjeti koji se moraju uzeti u obzir ne moraju nužno biti inkorporirani u tekst zakona.¹⁸

Apelacija Ustavnom sudu BiH je podnešena 31. marta 2020. godine protiv Naredbe Federalnog štaba Civilne zaštite broj 12-40-6-148-34/20 od 20. marta 2020. godine kojim se uvela zabrana kretanja određenim kategorijama stanovništva, kao mjera suzbijanja širenja koronavirusa. U nastavku ključni dio Odluke Ustavnog suda BiH citiramo u cjelosti s obzirom na referentni dio o uspostavljanju "pravične ravnoteže" između općeg interesa zajednice i prava na slobodu kretanja pojedinaca:¹⁹

„U konkretnom slučaju, osporene naredbe su donesene na osnovu člana 108. Zakona o zaštiti i spašavanju, koji u stavu 2. propisuje ovlaštenje štabova civilne zaštite da "naređuju provođenje odgovarajućih mjera zaštite i spašavanja". Apelanti ističu da to ne znači da je propisano i dopušteno donošenje naredbi "kojima se sprečava kretanje stanovništva", da takvu odredbu ne sadrži ni bilo koji drugi zakon, kao i da je takvo ograničenje suprotno Ustavu Bosne i Hercegovine i Konvenciji o pravima djeteta, budući da prilikom njenog donošenja nije vođeno računa "o najboljim interesima djeteta", kako ta konvencija zahtijeva. S druge strane, Vlada FBiH je istakla da su osporene mjere predviđene članom 54. Zakona o zaštiti stanovništva od zaraznih bolesti, te da se ne radi o nezakonitosti, već o provođenju postojećih zakona u vanrednim okolnostima s ciljem zaštite javnog zdravlja. Ustavni sud zapaža da su i Zakon o zaštiti i spašavanju i Zakon o zaštiti stanovništva od zaraznih bolesti objavljeni na propisan način u službenim glasilima i da su stoga na odgovarajući način bili dostupni svima. Također, Ustavni sud ukazuje da Zakon o zaštiti i spašavanju uređuje sistem zaštite i spašavanja ljudi i dr. od prirodnih nepogoda (član 1), a da se pod prirodnom nepogodom, između ostalog, podrazumijevaju i "masovne pojave ljudskih, životinjskih i biljnih bolesti" (član 3. stav 1). Zakon o zaštiti stanovništva od zaraznih bolesti utvrđuje koje su zarazne bolesti i mjere za zaštitu stanovništva od tih bolesti. Budući da je pandemija COVID-a 19 nesumnjivo "masovna pojava ljudskih bolesti" u smislu Zakona o zaštiti i spašavanju, kao i da je to "nova zarazna bolest koja ugrožava zdravlje stanovništva" u smislu Zakona o zaštiti stanovništva od zaraznih bolesti, Ustavni sud smatra da je članom 108. stav 2. Zakona o zaštiti i spašavanju i članom 54. stav 2. tačka 4. Zakona o zaštiti stanovništva od zaraznih bolesti predviđena mogućnost donošenja odgovarajućih naredbi kako bi se spriječilo širenje virusa. Međutim, Ustavni sud, također, smatra da posljedice koje takve naredbe imaju, s aspekta saglasnosti sa članom 2. Protokola broj 4 uz Evropsku konvenciju,

18 <http://www.ccbh.ba/novosti/sjednice/?id=8df4d385-2c8c-494f-88c0-588d1ce062a2>

19 Vidi Službeni glasnik BiH broj 26/20.

predstavljaju materijalna razmatranja koja se trebaju uzeti u obzir pri odlučivanju o tome da li su javne vlasti u primjeni propisanih mjera postigle pravičnu ravnotežu između različitih interesa (vidi, mutatis mutandis, Evropski sud, Broniowski protiv Poljske, presuda od 22. juna 2004. godine, predstavka broj 31443/96, tačka 143. sa daljnjim referencama; i Ustavni sud, Odluka o dopustivosti i meritumu broj AP 2843/07 od 12. januara 2010. godine, tačke 28–29). Stoga će Ustavni sud nastaviti analizu uz prihvatanje da su osporene mjere, u mjeri u kojoj predstavljaju miješanje ili ograničenje prava apelanata na slobodu kretanja, bile "predviđene zakonom" u smislu člana 2. Protokola broj 4 uz Evropsku konvenciju. Ustavni sud zapaža da iz odgovora Vlade FBiH proizlazi da je cilj koji se želi postići svim do sada donesenim mjerama, uključujući i osporene, "zaštita zdravlja većeg broja ljudi i sprečavanje širenja epidemije u društvu". Ustavni sud smatra da to svakako predstavlja legitiman cilj koji je naveden u stavu 3. člana 2. Protokola broj 4 uz Evropsku konvenciju. Apelanti smatraju da je osporenim mjerama, koje se odnose na navedene kategorije osoba, na njih stavljen prekomjeren teret i da mjere nisu proporcionalne cilju koji se želi postići, a naročito ističu da nadležni organi nisu prethodno razmotrili bilo kakve blaže mjere. Oni navode da su osobe mlađe od 18 i starije od 65 godina potpuno onemogućene da obavljaju svakodnevne neophodne aktivnosti kao što je kupovina, odlazak ljekaru i u apoteku, šetanje kućnih ljubimaca, odnosno da roditelji ne mogu zbog takvih mjera izvesti djecu na javna mjesta, što značajno utječe na njihovo ukupno zdravlje, uključujući i psihofizičko. S druge strane, Vlada FBiH ističe da ove skupine smatra posebno osjetljivim budući da stariji od 65 godina imaju veći rizik od razvoja težih simptoma ako se zaraze novom vrstom virusa za koji još ne postoji ni vakcina, niti je sa sigurnošću otkriven efikasan lijek, dok mlađi od 18 imaju blaže simptome ako se zaraze, ali zato mogu prenositi virus starijima. Ustavni sud ističe da je veliki društveni, politički i pravni izazov koji stoji pred državama u suočavanju s pandemijom COVID-a 19 da na ovakvu krizu odgovore djelotvorno, a da pri tome osiguraju da mjere koje preduzimaju ne umanjuju dugoročne interese zaštite osnovnih demokratskih vrijednosti, vladavine prava i ljudskih prava. Čak i u vanrednim situacijama, vladavina prava se mora poštovati. Stoga zakonodavac u takvim uvjetima može promijeniti postojeće i/ili donijeti posebne zakone koji će biti posebno prilagođeni kriznoj situaciji, kojima će dati šira ovlaštenja nadležnim organima od onih koja imaju po već važećim zakonima. Takvi novi zakoni ili izmjene postojećih zakona, kako bi se bolje i efikasnije odgovorilo kriznoj situaciji, moraju biti u skladu s ustavom i međunarodnim standardima. Također, tokom vanrednog stanja, vlade mogu dobiti opća ovlaštenja da donose uredbe sa zakonskom snagom, pod uvjetom da su takva ovlaštenja ograničenog karaktera. Osnovna svrha režima vanrednog ili sličnog stanja jeste da se suzbije razvoj krize i da se, što je prije moguće, vrati u normalno stanje. Kontrola neophodnosti prolongiranja vanrednog stanja mora biti pod kontrolom zakonodavnog tijela kako izvršne vlasti ne bi zloupotrebljavale i neprihvatljivo produžavale takvo stanje. Imajući u vidu ove opće, međunarodne zahtjeve, na koje ukazuje i Vijeće Evrope,

Ustavni sud s izuzetnom zabrinutošću konstatira da je u ovoj naročitoj situaciji, u kojoj se zbog pandemije COVID-a 19 nalazi i Bosna i Hercegovina, izostala pravovremena reakcija nadležnog zakonodavca, odnosno Parlamenta Federacije BiH. Naime, uprkos tome što je, kako je Vlada FBiH navela u odgovoru, Federalno ministarstvo zdravstva već u februaru 2020. godine izvijestilo o tome da je SZO proglasio pojavu novog virusa "javnozdravstvenim izvanrednim stanjem od međunarodnog značaja", Parlament FBiH nije smatrao neophodnim da se već tada sastane i razmotri potrebu usklađivanja postojećih i donošenja eventualno novih zakona koji bi omogućili djelotvoran odgovor na pandemijsku krizu, uz očuvanje vladavine prava i, koliko je više moguće, ustavnih i ljudskih prava. Naprotiv, tek na vanrednim sjednicama održanim 7. (Predstavnički dom) i 8. aprila 2020. godine (Dom naroda) usvojene su izmjene poslovnika domova kako bi se omogućilo da se sjednice u vanrednim situacijama održavaju online. Poređenja radi, Ustavni sud podsjeća da je Sabor Republike Hrvatske 18. marta 2020. godine donio Zakon o izmjeni i dopuni Zakona o sustavu Civilne zaštite kojim je Štabu Civilne zaštite dao ovlaštenje da donosi odluke i mjere radi zaštite života i zdravlja građana, očuvanja imovine, privredne aktivnosti i okoline, te ujednačavanja postupanja pravnih osoba i građana.²⁰

U situaciji potpunog izostanka pravovremenih aktivnosti nadležnog zakonodavnog tijela djelovala je Vlada FBiH proglašenjem stanja nesreće i zaduživanjem Federalnog štaba "da u skladu s Federalnim planom i važećim zakonskim propisima preuzme sve aktivnosti oko koordinacije i rukovođenja akcijama zaštite i spašavanja ljudi na ugroženom području." Na osnovu takve odluke, Federalni štab je počeo sa nalažanjem niza mjera, uključujući i osporene naredbe, kako bi se spriječilo nekontrolirano širenje bolesti COVID 19.²¹

„U vezi s tim, Ustavni sud ponovo ukazuje da je članom 108. stav 2. Zakona o zaštiti i spašavanju propisano da štabovi civilne zaštite imaju ovlaštenja da u slučajevima kada je odlukom Vlade proglašeno stanje nesreće "naređuju provođenje odgovarajućih mjera zaštite i spašavanja", dok je članom 54. Zakona o zaštiti stanovništva od zaraznih bolesti propisano da Federalno ministarstvo zdravstva može narediti posebne vanredne zaštitne mjere protiv tih bolesti. Ustavni sud naglašava da navedene zakonske odredbe nisu dovoljno precizne u smislu vrste mjera, ograničenja njihovog trajanja, obaveze kontinuiranog preispitivanja i posljedica koje nepridržavanje tih mjera može imati, što može voditi proizvoljnosti prilikom njihovog određivanja. Međutim, Ustavni sud podsjeća na odredbu člana II/6. Ustava Bosne i Hercegovine, prema kojoj "Bosna i Hercegovina, i svi sudovi, ustanove, organi vlasti, te organi kojima posredno rukovode entiteti ili koji djeluju unutar entiteta podvrgnuti su, odnosno primjenjuju ljudska prava i osnovne slobode na koje je ukazano u stavu 2." Ova odredba predstavlja ustavnu obavezu za svaku instituciju ili organ koji djeluje unutar BiH, pa dakle i FBiH, da sve svoje aktivnosti uskladi s pravima i slobodama garantiranim Evropskom

20 Vidi Službeni glasnik BiH broj 26/20.

21 *Ibid*

konvencijom i Ustavom Bosne i Hercegovine. Dakle, svaki organ koji primjenjuje neki zakon dužan je primijeniti ga na način koji neće kršiti ustavna prava, odnosno prava iz Evropske konvencije. To dalje znači da i Vlada FBiH i Federalni štab prilikom davanja ovlaštenja ili donošenja bilo koje mjere moraju voditi računa o tome da se njima ne narušavaju ljudska i ustavna prava u mjeri većoj nego što je to neophodno, a naročito da mjere budu ograničenog trajanja, da se u razumnim vremenskim rokovima preispituju i prilagođavaju trenutnoj situaciji, te da ne stavljaju prekomjeran teret na one na koje se odnose.²²

„U vezi s tim, Ustavni sud primjećuje da je prvom naredbom bilo određeno da će osporene mjere trajati do 31. marta 2020. godine. Tom naredbom nisu predviđeni nikakvi izuzeci u pogledu obje kategorije osoba koje su njome obuhvaćene, npr. specifične potrebe neke kategorije osoba mlađih od 18 godina u odnosu na njihovo zdravstveno stanje, naročito kada su u pitanju djeca s posebnim potrebama (autizam itd.). Ustavni sud naročito ukazuje da je u odnosu na djecu s posebnim potrebama neophodno omogućiti izuzetak od opće zabrane, i to na način da se mjere koje se nalažu prilagode i njihovim potrebama i postojećoj situaciji. Također, nesporno je da se u odnosu na djecu mora s posebnom pažnjom razmatrati na koji način će djelovati izvršenje mjera koje se nalažu, odnosno obim koristi i štete koji one mogu imati na psihofizički razvoj djece.“²³

„Isto tako, zanemarena je činjenica da u okviru kategorije osoba starijih od 65 godina postoje i one osobe koje su radno aktivne i profesionalno angažirane, i to u subjektima čiji rad nije zabranjen u nastaloj situaciji kao što su pravosudni organi, odnosno sudije i tužioci čiji mandat po zakonu traje do 70. godine starosti. Također, potpuno je zanemarena i činjenica da u toj kategoriji ima osoba koje imaju ustavno pravo i obavezu izvršavanja određenih dužnosti koje su im povjerene u zakonodavnoj i/ili izvršnoj vlasti (zastupnici u zakonodavnim organima u BiH, članovi Predsjedništva BiH, Vijeća ministara BiH, vlada entiteta). Posebno se to odnosi na područje grada Sarajeva jer je nesporna činjenica da je sjedište najvećeg dijela navedenih institucija u Sarajevu. Naime, sasvim je zanemarena činjenica da za obavljanje funkcija u zakonodavnoj i/ili izvršnoj vlasti ne postoji bilo kakvo ustavno ili zakonsko ograničenje po osnovu starosne dobi, ali i tim je osobama takvom općom mjerom onemogućeno obavljanje tih funkcija. Na takav način se u velikoj mjeri onemogućava rad zakonodavne, izvršne i sudske vlasti koja mora imati mogućnost da nastavi rad i u ovakvim, vanrednim okolnostima, na način koji će biti prilagođen tim okolnostima. Ustavni sud, također, zapaža da na teritoriji Bosne i Hercegovine nisu uvedene jedinstvene mjere za suprotstavljanje zarazi virusom i bolesti COVID 19, npr. u Distriktu Brčko Bosne i Hercegovine nije donesena ovakva opća mjera zabrane kretanja, a u Republici Srpskoj jeste, ali bez ograničenja kretanja mlađih od 18 godina.“²⁴

22 Vidi Službeni glasnik BiH broj 26/20.

23 Vidi Službeni glasnik BiH broj 26/20.

24 Ibid.

„Iako je u odgovoru na apelaciju navedeno kako je Federalni štab, cijeneći kompletnu epidemiološku situaciju u FBiH, ali i u svjetlu naredbe Kriznog štaba Federalnog ministarstva zdravstva, donio osporene naredbe, iz teksta osporenih naredbi, kao i na osnovu datog odgovora Vlade FBiH ne može se sa sigurnošću zaključiti da se navedeni organ služio stavovima medicinske struke, a ako i jeste, nije o tome obavještavao javnost. Više izgleda da su ti nalozi zasnovani na statističkim podacima, čija je metodologija prikupljanja i obrade različita, a rezultati promjenljivi. Osim toga, ni iz odgovora, ali ni iz dostupnih informacija koje objavljuje Federalni štab nije vidljivo da su prije donošenja osporene mjere zabrane općeg kretanja mlađima od 18 i starijima od 65 godina razmotrene alternativne, blaže mjere, kao npr. zabrana kretanja u određeno doba dana, zabrana pristupa određenim javnim ustanovama ili izvoristima zaraze (tzv. klasterima) itd., kojima bi se te skupine posebno zaštitile ako za takvom posebnom zaštitom postoji potreba.“²⁵

„Ustavni sud naročito ukazuje da je novom naredbom produženo trajanje osporenih mjera "do daljnjeg". Takva neizvjesnost u vezi s tim koliko će te mjere trajati je neprihvatljiva. Mjere koje se nalažu, naročito one koje značajno zadiru u ljudska prava garantirana Ustavom Bosne i Hercegovine i Evropskom konvencijom, moraju biti striktno vremenski ograničene, odnosno mogu trajati samo onoliko vremena koliko je to neophodno potrebno. Osim toga, vremensko ograničenje stavlja obavezu na organ koji nalaže mjere, u konkretnom slučaju Vladu FBiH i Federalni štab, da te mjere redovno preispituje i da, u skladu sa situacijom, naložene mjere ublaži ili potpuno ukine. Međutim, prema novoj naredbi o trajanju mjera "do daljnjeg", potpuno je neizvjesno hoće li i kada Federalni štab razmatrati neophodnost takve mjere, što ostavlja veliki prostor za proizvoljnost koja je nedopustiva.“²⁶

„Ustavni sud ukazuje i da je Federalni štab 3. aprila 2020. godine donio dopunu nove naredbe kojom je omogućio osobama starijim od 65 godina da u određenom periodu mogu izaći radi preuzimanja penzija i obavljanja drugih potrebnih aktivnosti, pri čemu je kontinuirano pozivao ostale građane da u istom periodu smanje kretanje kako ne bi stvarali gužve i izlagali starije osobe nepotrebnom riziku. Međutim, Ustavni sud zapaža da nakon toga ni Vlada FBiH, ni Federalni štab, niti neki drugi nadležni organ (npr. Federalno ministarstvo zdravstva) nisu razmotrili i procijenili da li je i u kojoj mjeri ograničeno kretanje osoba na koje se mjera odnosi eventualno doprinijelo bržem i većem širenju COVID-a 19, kako bi u skladu s tim preispitali mjere kojima se potpuno zabranjuje kretanje osobama u pitanju. U vezi s tim, Ustavni sud ističe i da je ovom dopunom naredbe dopušteno osobama mlađim od 18 godina kretanje u vozilu (dakle, prevoženje od jednog mjesta do drugog), ali ostaje potpuno nejasno zbog čega se takva dozvola ne odnosi i na osobe starije od 65 godina, odnosno da li je Federalni štab uopće razmatrao tu opciju i, ako jeste, zbog čega je nije usvojio. Ustavni sud konstatira i da je Federalni štab 17. aprila 2020. godine donio naredbu kojom je

²⁵ Vidi Službeni glasnik BiH broj 26/20.

²⁶ *Ibid*

utvrđeno da se navedene naredbe primjenjuju do 30. aprila 2020. godine, te da ni ta naredba ne sadrži nikakvo obrazloženje.²⁷

„Ustavni sud ističe da se radi o nezabilježenom događaju u savremenoj historiji i o novom načinu postupanja svih organa izvršne i, uopće, javne vlasti. Ne postoji uporedna pravna situacija, niti postoji isti model ponašanja u svim zemljama članicama Vijeća Evrope. Ustavni sud je potpuno svjestan iznimne ozbiljnosti situacije sa COVID-om 19, velike opasnosti koju taj virus predstavlja za zdravlje stanovništva, kao i procjenu nadležnih institucija da postoji potreba da se zaštiti postojeći zdravstveni sistem od situacije u kojoj bi veliki broj ljudi odjednom bio zaražen i u potrebi za ljekarskom pomoći. Uz to, Ustavni sud uzima u obzir i općepoznatu činjenicu da čak ni na globalnom nivou ne postoji jedinstven stručni stav u pogledu primjene odgovarajućih mjera. Međutim, Ustavni sud i u takvoj situaciji mora voditi računa o balansu između potreba i zaštite društva u cjelini i prava pojedinaca. U vezi s tim, Ustavni sud ponovo ističe da je mogućnost ograničavanja prava garantiranih Ustavom Bosne i Hercegovine i Evropskom konvencijom, pored opće društvene koristi, direktno uvjetovana nizom faktora na osnovu kojih se procjenjuje postojanje pravične ravnoteže između preduzetih mjera i cilja koji se želi postići, a u konkretnom slučaju naročito vremenskim trajanjem njihove primjene i redovnim preispitivanjem njihove neophodnosti. U suprotnom, bio bi ostavljen veliki prostor za proizvoljnost u postupanju nadležnih organa, što je suprotno ne samo pravu na slobodu kretanja već i principu vladavine prava iz člana I/2. Ustava Bosne i Hercegovine, bez obzira na vanrednost situacije zbog koje se mjere donose.“²⁸

„Imajući u vidu sve navedeno, Ustavni sud smatra da osporene mjere ne ispunjavaju zahtjev "proporcionalnosti" iz člana 2. Protokola broj 4 uz Evropsku konvenciju zato što se iz osporenih naredbi ne vidi na čemu su zasnovane procjene Federalnog štaba da sporne skupine na koje se mjere odnose nose veći rizik da će se zaraziti ili prenijeti zarazu COVID-om 19, nisu razmatrane mogućnosti uvođenja blažih mjera ako takav rizik opravdano postoji, nisu striktno vremenski ograničene, niti je utvrđena obaveza njihovog redovnog preispitivanja kako bi se osiguralo da traju samo onoliko koliko je to "neophodno" u smislu člana 2. Protokola broj 4 uz Evropsku konvenciju, odnosno da se ublaže ili ukinu čim situacija to dopusti.“²⁹

5. Osvrt na najavljivane zloupotrebe

Određena komparativna iskustva govore da većina država ne spori potrebu uvođenja određenih efikasnijih mjera upravljanja državom u skladu s postojećim ustavnim rješenjima i u skladu s međunarodnim pravom. Veliki broj država u

²⁷ *Ibid*

²⁸ Vidi Službeni glasnik BiH broj 26/20.

²⁹ *Ibid*.

svijetu uvodi posebne mjere i vanredna stanja koja se kreću na tankoj liniji između demokratije i određenih nedemokratskih mjera. Iako je uvođenje mjera obilježeno isticanjem ograničenog vremena trajanja i isticanjem ograničenih ovlaštenja, posebna bojazan javno se iskazuje o dužini djelovanja takvih mjera i o mogućim kratkoročnim i dugoročnim posljedicama takvih mjera za građane u društvima u kojima se takve mjere provode. U mnogim svjetskim medijima aktivno se propituju mogućnosti kratkoročnih i dugoročnih zloupotreba vanrednih mjera od strane aktuelnih vlada, a na štetu demokratskih kapaciteta i interesa građana. Navedeno možemo ilustrirati posebno u pisanju *The New York Timesa* na primjeru Velike Britanije kao države s dugom i snažnom demokratskom historijom koja je daleko ispred s demokratskom sviješću građana u odnosu na većinu država u svijetu, a u kojem se ističe da je u Parlamentu Velike Britanije upozoreno kako je ovo najveće davanje nekontrolirane moći izvršnoj vlasti od XVI stoljeća i da je riječ o drakonskim mjerama. Također prema pisanju *The Guardian*a zvaničnici iz Brisela i Vašingtona su jasno i direktno osudili Zakon o vanrednom stanju koji je donio Mađarski Parlament nazivajući ga nedemokratskim i „konačnim ubijanjem demokratije u Mađarskoj“ jer je navedeni Zakon dao ovlasti bez ograničenja i bez roka trajanja premijeru Victoru Orbanu, a predsjednica Evropske komisije Ursula von der Leyen, prema pisanju *The Guardian*a, je naglasila da „vanredne mjere moraju biti striktno vezane za pitanje borbe protiv virusa i da moraju biti striktno proporcionalne cilju“. Dakle naglašeno je da prema evropskim standardima delegiranje nadležnosti zakonodavne vlasti prema izvršnoj vlasti mora sadržavati tačno navedena i restriktivno postavljena ovlaštenja sa ograničenim rokom trajanja i sa striktnom proporcionalnošću između mjera i stvarnih potreba vanredne situacije. U suprotnom takve mjere bi se smatrale nedemokratskim i suprotnim evropskim vrijednostima. Upravo vanredno stanje u bh entitetu RS ima određene sličnosti sa nedemokratskim i antievropskim primjerom vanrednog stanja Mađarske u smislu da je u nekim mjerama u entitetu FBiH neodostajao rok trajanja mjere i posebno u entitetu RSu nisu prihvatili tačno navesti ovlaštenja i da nema preciznog roka trajanja vanrednog stanja. Ovo je svakako važan podsjetnik i korisna sugestija odgovornim nosiocima vlasti u Bosni i Hercegovini da u ovim procesima, a prije donošenja odluka koje mogu imati i kratkoročno i dugoročno štetne posljedice ili manje korisne rezultate, aktivnije i agresivnije konsultiraju struku i znanja nastavnika s univerziteta u Bosni i Hercegovini i da tako ogromnu odgovornost, koju trenutno imaju, podijele s ljudima koji su svoj život posvetili izučavanju određenih oblasti i koji sigurno mogu dati dodatne konstruktivne smjernice i ideje, a sve u cilju efikasnijeg korištenja ljudskih i ostalih resursa koje imamo na raspolaganju.

Kada govorimo o Bosni i Hercegovini u ambijentu pandemije COVID 19, značajno se osvrnuti i na slijedeća iskustva najava mogućih zloupotreba vanrednog stanja. Naime, nadležni ministar zdravstva entiteta RS najavio je mogućnost „prebacivanja osoba s državljanstvom FBiH“ iz entiteta RS u FBiH, nadamo se da je u pitanju samo to da nadležni u entitetu nisu poznavali pravni sistem i Ustav

BiH i da je to bila nesmotrena najava, jer ako nije, onda je to bila vrlo opasna najava koja može značiti ozbiljno kršenje ljudskih prava u ovom podržavnom aranžmanu koji u skladu s Ustavom BiH zovemo entitet RS. Državljanstvo entiteta podrazumijeva i državljanstvo Bosne i Hercegovine, tako da državljanin bilo kojeg entiteta mora ostvarivati jednaka prava u svakom dijelu Bosne i Hercegovine. Dakle, ne postoji osnova za razlikovanje ili umanjivanje prava ili davanje više prava jednih naspram drugih u RS-u ili FBiH, a posebno ne postoji pravna osnova za premještanje bilo koga po ovim osnovama vezanim za državljanstvo. Ustav BiH jasno kaže da postoji državljanstvo Bosne i Hercegovine, koje regulira Parlamentarna skupština BiH, i državljanstvo svakog entiteta koje reguliraju sami entiteti, pod uvjetom da su svi državljani bilo kojeg entiteta, samim tim, državljani Bosne i Hercegovine. Bilo bi vrlo ozbiljno ugrožavanja ustavnopravnog poretka i ljudskih prava u BiH i vrlo opasno da se u slučaju delegiranih nadležnosti ovakav neutemeljen i protuustavan stav nadležnih organa entiteta RS dobije okvire uredbe sa zakonskom snagom.

Pitanje najavljivanih uspostavljanja kontrolnih tačaka na liniji razgraničenja između entiteta, gdje bi entitetska policija kontrolirala prolaz, bio bi također čin koji ima elemente secesije i direktnog ataka na ustavni poredak BiH, a zloupotrebom vanrednog stanja. Takvo postupanje suprotno je i Ustavu BiH i Ustavu RS-a i predstavljalo bi krivično djelo napada na teritorijalni integritet Bosne i Hercegovine i grubog ulaska entitetskih institucija u nadležnost države. Navedene najave neustavnog postupanja nadležnih u entitetu RS nisu realizirane u prethodnom periodu i ostale su samo na nivou najava nadležnih organa entiteta RS.

6. Zaključak

Pandemija COVID-19 svjetski je problem i, uz sve unutrašnje napore, može se rješavati kvalitetno isključivo saradnjom s partnerima na međunarodnom nivou, a za to je jedino ustavnopravno pozicioniran državni nivo u Bosni i Hercegovini. Uzimajući sve ovo u obzir, u odnosu prema tome ko traži, a ko blokira uključivanje cijele države, naći ćemo odgovor na pitanje ko se zaista odgovorno odnosio prema svojim obavezama u odnosu na građane koje predstavlja u demokratskom sistemu i ko želi zaista riješiti problem, a ko želi politizirati ili još gore, napraviti određene zloupotrebe u tako teškim uslovima za građane Bosne i Hercegovine.

Zbog propuštanja određenih dužnih činjenja s vrlo izvjesnim štetnim epilogom za zdravlje građane Bosne i Hercegovine i za privredu u Bosni i Hercegovini, nadležne pravosudne institucije morale bi razmotriti pitanja odgovornosti u vršenju povjerenih nadležnosti i kao i krivične i svake druge odgovornosti svih osoba na odgovornim pozicijama u Vijeću ministara Bosne i Hercegovine i drugim nadležnim i odgovornim institucijama kojima je ustavnopravni sistem BiH dao konkretan i jasan mandat i obavezu rada u interesu građana Bosne i Hercegovine.

Prema evropskim standardima delegiranje nadležnosti zakonodavne vlasti prema izvršnoj vlasti mora sadržavati tačno navedena i restriktivno postavljena ovlaštenja, sa jasno definisanim legitimnim ciljem zaštite interesa građana, ograničenim rokom trajanja mjera i sa striktnom proporcionalnošću između mjera i stvarnih potreba konkretne vanredne situacije. Princip proporcionalnosti podrazumijeva opravdanost mješanja u/ograničenja ljudskih prava i sloboda samo onda kada je javni interes važniji od samog prava ili slobode u koje se zakon mješa. Zakon mora predvidjeti one mjere kojima će se na najblaži način ograničiti ljudska prava i slobode, a pri tome ostvariti javni interes jer nosioci ljudskih prava i sloboda ne smiju trpiti neopravdane i neproporcionalne posljedice pri ostvarenju javnog interesa. U suprotnom takve mjere bi se smatrale nedemokratskim i suprotnim evropskim vrijednostima i dovele bi do kršenja ljudskih prava i sloboda suprotno domaćem i međunarodnom pravu.

Upravo zbog činjenice da su uvođene i mjere suprotne ustavu i principu proporcionalnosti i imajući u vidu sve navedeno, Ustavni sud BiH, kako smo to detaljno opisali i naveli u samom tekstu rada, smatra da određene mjere koje je osporio ne ispunjavaju zahtjev "proporcionalnosti" iz člana 2. Protokola broj 4 uz Evropsku konvenciju zato što se iz osporenih naredbi ne vidi na čemu su zasnovane procjene Federalnog štaba u entitetu FBiH da sporne skupine na koje se mjere odnose nose veći rizik da će se zaraziti ili prenijeti zarazu COVID-om 19, nisu razmatrane mogućnosti uvođenja blažih mjera ako takav rizik opravdano postoji, nisu striktno vremenski ograničene, niti je utvrđena obaveza njihovog redovnog preispitivanja kako bi se osiguralo da traju samo onoliko koliko je to "neophodno" u smislu člana 2. Protokola broj 4 uz Evropsku konvenciju, odnosno da se ublaže ili ukinu čim situacija to dopusti.

Literatura:

1. Lj. Mitrović/N. Grbić Pavlović/G.Pavlović, Derogiranje ljudskih prava u vanrednom stanju – slučaj Bosne i Hercegovine, Pravni vjesnik : časopis za pravne i društvene znanosti Pravnog fakulteta Sveučilišta J.J. Strossmayera u Osijeku, Osijek 2016. godine;
2. Odluka o proglašenju nastanka stanja prirodne ili druge nesreće na teritoriji BiH, Vijeće ministara BiH, Službeni glasnik BiH broj 18/20;
3. Odluka Ustavnog suda BiH broj AP 1217/20 od 22. aprila 2020. godine;
4. Zakon o Vladi FBiH, („Službene novine Federacije BiH”, br. 1/94,8/95,58/02, 19/03,2/06 i 8/06);
5. Ustav BiH, 1995. godina;
6. Odluka o proglašenju stanja nesreće uzrokovano pojavom koronavirusa (Covid 19) na području Federacije BiH, Vlada FBiH, 16. mart 2020. godine;

Sedad Dedić, PhD., Assistant Professor
Faculty of Law University of Zenica
Maša Alijević, PhD., Associate Professor
Faculty of Law University of Zenica

STATE OF EMERGENCY AND HUMAN RIGHTS WITH SPECIAL REFERENCE TO THE INTRODUCTION OF A STATE OF EMERGENCY DURING THE COVID 19

Summary: In extraordinary circumstances such as the situation with the COVID 19 pandemic, public institutions at each level can respond to the task to a certain extent with regular legal solutions, and then they need temporary legal and procedural reliefs and changes, which is possible if the powers, in accordance with prescribed procedures at each level, temporarily delegate to the executive as a body that can meet regularly and be in a permanent session if necessary. Otherwise, either there will be no possibility to react adequately due to legal and procedural restrictions, or certain necessary measures will be the basis for various lawsuits and court proceedings. With the introduction of emergency measures, the state is entering an area of reduced democracy, and all those responsible must be extra careful so that, in the best of intentions, there is no greater harm than good in the long run and that human rights are not endangered. Comparative experiences during the COVID 19 pandemic show that most states do not dispute the need to introduce certain more efficient measures of state governance in accordance with existing constitutional solutions and in accordance with international law. A large number of countries in the world are introducing special measures and states of emergency that move along the thin line between democracy and certain undemocratic measures. Although the introduction of measures is marked by the expiration of limited duration and the emphasis on limited powers, special concern is expressed publicly about the duration of such measures and the possible short-term and long-term consequences of such measures for citizens in societies where such measures are implemented. It is crucial that the measures that are implemented and when they encroach on certain freedoms and restrictions respect the principle of proportionality, which means that the balance between restrictions and burdens imposed on citizens and the goal to be achieved by emergency measures is continuously reviewed and established. According to European standards, the delegation of legislative powers to the executive must contain precisely stated and restrictively set powers with a limited duration and with strict proportionality between the measures and the actual needs of the emergency situation. Otherwise, such measures would be considered undemocratic and contrary to European values.

Keywords: state of emergency, human rights, executive power, legislative power, legal responsibility.