

ODGOVOR DRŽAVE NA PANDEMIJU COVID-19: Komparativni prikaz Bosne i Hercegovine i Hrvatske

Sažetak

U radu se nastoji objasniti kako je organizacija vlasti u Bosni i Hercegovini i Hrvatskoj odgovorila na izazove pandemije Covid-19, s akcentom na ustavnost poduzetih mjera i aktivnosti, osiguranje i ograničenja ljudskih prava i rezultate državnih organizacija vlasti. Naime, cilj je ispitati da li su ove dvije države pravovremeno odgovorile na najveće izazove pandemije, poboljšavajući pravni okvir svojih država i osiguravajući najveći nivo zaštite ljudskih prava. Komparativni prikaz Bosne i Hercegovine i Hrvatske je sačinjen zbog geografske blizine, ali i činjenice da je Hrvatska u EU, a Bosna i Hercegovina u postupku evropskih integracija. Rad nastoji analizirati koliko je Bosna i Hercegovina pratila susjedne države i usvajala evropsku praksu. Naime, da li su imali sličan ili potpuno različit pristup rješavanju vanrednih situacija.

Ključne riječi: vanredno stanje, ustavnopravni okvir, ljudska prava, ograničenja, Konvencija, načelo proporcionalnosti, komparacija, Bosna i Hercegovina, Hrvatska

¹ MA iur. zastupnica u Predstavničkom domu Parlamenta Federacije Bosne i Hercegovine, Sarajevo

1. Uvod

Pandemija Covid-19 predstavlja jedan od najvećih izazova savremenog doba. Virus koji se širio jako brzo širom planete, i koji bilježi do sada 6,04 milona² smrti, je uticao na sve države, procese, aktivnosti i svakodnevnicu ljudi širom svijeta.

Države su morale adekvatno odgovoriti na izazov i pronaći način na koji će reagovati kako bi suzbile širenje virusa, uticale na epidemiološke prilike i očuvale stabilnost države i sigurnost stanovništva.

U Bosni i Hercegovini (u daljem tekstu: BiH), sredinom marta 2020. godine došlo je do uvođenja mnogih mjera, od strogog zatvaranja, karantina do reorganiziranja zdravstvenog sistema. Proglašeno je stanje epidemije, da bi bilo ukinuto krajem maja 2020. godine. Ali, zbog iznenadnog porasta oboljelih, proglašeno je ponovo stanje epidemije u julu 2020. godine i uvedene nove mjere, poput fizičkog distanciranja, nošenja maski, posebnog režima granične kontrole i zabrane velikih javnih okupljanja.³ Zabranjen je i rad kina, muzeja, fitnes centara, školi, univerziteta, javni saobraćaj. Istog dana, donesena je naredba zabrane kretanja osobama mlađim od 18 godina i starijim od 65 godina na području Federacije Bosne i Hercegovine (u daljem tekstu: F BiH). Također, Štab entiteta Republike Srpske za vanredne situacije donio je odluku o ograničenju i zabrani kretanja lica na teritoriji Republike Srpske (u daljem tekstu: RS) za lica sa navršениh 65 godina starosti. U entitetu RS svim građanima je zabranjeno kretanje od 20:00 sati navečer do 05:00 ujutro a istog dana, Štab civilne zaštite entiteta F BiH uveo je zabranu kretanja od 18:00 sati do 05:00 sati u F BiH, što je kasnije promijenjeno u zabranu od 20:00 sati navečer do 05:00 sati ujutro.

Slično je bilo i u Republici Hrvatskoj, s tim da je Stožer civilne zaštite Republike Hrvatske bio „precizniji“ u donošenju odluka, te je u martu 2020. godine, donio mjeru strogog ograničenja zadržavanja na ulicama i drugim javnim mjestima⁴, a naknadno, za svaku pojedinačnu regiju/županiju, po zahtjevu i preporuci županijskih stožera, donesene su posebne mjere zabrane zadržavanja na ulicama do posebnog termina, ili zabrane napuštanja mjesta prebivališta.

² Izvješčaj Svjetske zdravstvene organizacije, <https://covid19.who.int/> (12. 03. 2022.)

³ UN, Procjena socioekonomskog uticaja krize uzrokovane pandemijom Covid-19 u Bosni i Hercegovini, <https://www.undp.org/bs/bosnia-herzegovina/publications/un-ova-procjena-socioekonomskog-uticaja-krize-uzrokovane-pandemijom-covid-19-u-bih> (13. 12. 2022.)

⁴ Ravnateljstvo civilne zaštite Republike Hrvatske, Odluke Stožera civilne zaštite RH za sprečavanje širenja zaraze koronavirusom, <https://civilna-zastita.gov.hr/odluke-stozera-civilne-zastite-rh-za-sprecavanje-sirenja-zaraze-koronavirusom/2304> (13. 12. 2022.)

2. Pravni okvir djelovanja

Pandemija Covid-19 je bila izazov i test za sve države – zahtijevala je hitno djelovanje, zaštitu stanovništva, osiguranje demokratije, ljudskih prava i vladavine prava. Početkom 2020. godine, 84 države su proglasile vanredno stanje zbog Covida–19.⁵ Izuzetak nisu bile ni BiH i Hrvatska.

Fokus rada je vladavina prava i ljudska prava u vanrednim okolnostima. Da bi analizirali vladavinu prava, neophodno je posmatrati nekoliko elemenata: načelo zakonitosti, podjela vlasti, razgraničenje nadležnosti, ljudska prava, zaštita privatnosti, pravo glasa, demokratsko učestvovanje u javnom odlučivanju i nadzor nad javnim odlučivanjem, sloboda izražavanja, okupljanja, prava manjina.

Kada posmatramo ljudska prava, neophodno je posmatrati poštivanje odredbi Evropske konvencije za ljudska prava (u daljem tekstu: EKLJP), Ustav i relevantno domaće zakonodavstvo. Ali, prije svega šta predstavlja vanredno stanje?

Vanredno stanje omogućava privremenu koncentraciju moći u rukama izvršne vlasti kako bi se opasnost što brže i skorije otklonila.⁶ To je privremena situacija, koja ima svoja pravila i ključno je da ima svoj rok trajanja. Vanredna stanja su elementarne nepogode, vojne intervencije, ekonomska kriza, itd. Svaka država ima pravo da samostalno odluči šta će smatrati vanrednim stanjem.

Da bi postojalo vanredno stanje, mora postojati činjenica da se prevazilaženje situacije ne može ostvariti u svakodnevnom funkcionisanju. To navodi i Evropska komisija za demokratiju kroz pravo (u daljem tekstu: Venecijanska komisija), koja ističe da je neophodno zadovoljiti tri uslova za vanredno stanje: nužnost, proporcionalnost i privremenost. Načela nužnosti i proporcionalnosti nisu relevantna samo za razmjere u kojima vanredne mjere ograničavaju ili čak možda derogiraju ne samo ustavom utvrđena osnovna prava već i ljudska prava utvrđena u EKLJP i paktu o građanskim i političkim pravima (u daljem tekstu: ICCPR).⁷ Države članice imaju široku slobodu procjene kada je riječ o tome predstavlja li neko stanje vanredno stanje koje ugrožava opstanak naroda. Opasnost koja prijete mora biti neposredna, pri čemu nije potrebno čekati da se opasnost obistini, već se mjere mogu donijeti kako bi se ona spriječila.⁸ Zbog velikog i svjesnog kršenja ljudskih prava u pandemiji, neophodno je analizirati definiciju vanrednog stanja

⁵ T. Lenda, „Pandemija kao alat za učvršćivanje moći: vladavina dekretom u Mađarskoj, u *Eseji, osvrti i komentari „Pandemija i pravo“*, br.08/2020, Pravni fakultet, Sarajevo, 1.

⁶ *Ibid.*

⁷ Evropska komisija za demokratiju putem prava/Venecijanska komisija, „Poštovanje demokratije, ljudskih prava i vladavine prava u vanrednim stanjima – Razmišljanja“, Stratzbur, 2020, 1.

⁸ Pandemija i Konvencija za zaštitu ljudskih prava i temeljnih sloboda, <https://www.iusinfo.hr/aktualno/u-sredistu/41126> (02. 04. 2020)

u državi, zakonitost odluka, ispitati načelo proporcionalnosti, legitiman cilj, te navesti koja prava i u kojoj mjeri se krše u pandemiji.

Načelo proporcionalnosti osigurava balans javnog i privatnog interesa, pokazivajući da nametnuto ograničenje ili derogacija u vanrednom stanju nužna i proporcionalna krajnjem cilju.

Vanredno stanje može biti definisano Ustavom ili zakonom, a u narednim dijelovima rada, fokusirat ću se upravo na definiciju vanrednog stanja u BiH i u susjednoj Hrvatskoj.

2.1. Bosna i Hercegovina

Bosna i Hercegovina se sastoji od entiteta F BiH i RS, te Brčko distrikta (u daljem tekstu: BD). Entitet F BiH je dodatno podijeljen u kantone i općine/gradove, pravno je neujednačeno, tako da postoje različite odredbe vanrednog stanja, djelovanja u istom, ali i mjere i aktivnosti u borbi sa Covidom-19.

Ustav BiH ne sadrži odredbe koje posmatraju vanredno stanje ili stanje nužde. Tekst Ustava ne definira koje su to vanredne okolnosti i intervencije kojim će se čuvati ljudska prava u 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. A Evropska konvencija o ljudskim pravima i slobodama i Međunarodni pakt o građanskim i političkim pravima 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.⁹ Proglašenje vanrednog stanja, te ovlaštenja i procedure institucija BiH konstitucionalizirani su pravnim okvirom isključivih nadležnosti države BiH i to u odredbama Zakona o odbrani BiH. Kada govorimo o entitetu F BiH vanredno stanje nije definisano Ustavom ovog entiteta. Svako djelovanje se referiše na zakon, i to konkretno, Zakon o zaštiti stanovništva od zaraznih bolesti F BiH. Slično je i u BD. Pitanje vanrednog stanja je definisano Zakonom o zaštiti i spašavanju ljudi i materijalnih dobara od prirodnih i drugih nesreća.¹⁰ Situacija je drugačija u entitetu RS. U ovom bh entitetu, Ustav entiteta, definiše pojam i proglašenje vanrednog stanja. Prema ustavnoj odredbi, Narodna skupština RS ima isključivu nadležnost da proglasi vanredno stanje i to na prijedlog Vlade

⁹ S. Dedić/M. Alijević, „Vanredno stanje i ljudska prava sa posebnim osvrtom na uvođenje vanrednog stanja tokom pandemije Covid-19“, *Godišnjak, tematski broj sa II naučne konferencije: "Ljudska prava pred izazovima stvarnosti"*, godina IV, broj 4, Pravni fakultet Univerziteta "Džemal Bijedić" u Mostaru, Mostar 2021, 299.

¹⁰ J. Muratagić, *Ustavnost vanrednih mjera povodom pandemije Covid-19 u BiH*, Fondacija Centar za javno pravo, Sarajevo, 2.

ODGOVOR DRŽAVE NA PANDEMIJU COVID-19:

Komparativni prikaz Bosne i Hercegovine i Hrvatske

RS.¹¹ Ovo stanje podrazumijeva da će izvršna vlast biti u mogućnosti donositi uredbе sa zakonskom snagom i odstupati od ljudskih prava.

Ali, bez obzira na ustavno određivanje vanrednog stanja, u entitetu RS su se, baš kao i u drugim dijelovima BiH, desili propusti, zbog čega se kontinuirano nametalo pitanje ustavnosti i zakonitosti. Naime, u Ustavu RS, navedeno da je epidemija valjan razlog za vanredno stanje, ali entitet RS tu odluku nije donio za vrijeme raspisivanja vanrednog stanja.¹² Također, odluka o vanrednom stanju je stupila na snagu, iako je ista objavljena u službenim novinama. Ali, to nije sve što je sporno u ovom entitetu i nigdje više. Naime, BiH nije prosljedila odstupanje od odredbi EKLJP, zbog čega se nameće logično pitanje kako su onda entiteti i disktrikt odstupili od primjene poštivanja njenih odredbi.

Fokus tijela u pandemiji su bili štabovi civilne zaštite (u daljem tekstu: ŠCZ), koji su „imali“ moć da donose odluke. Ali, ŠCZ ne može donositi naredbe na osnovu relevantnog zakonodavstva, to može samo učiniti nadležno ministarstvo. Ovo je posebno značajno s obzirom na ograničenje ljudskih prava, tj, konkretno ograničenje kretanja stanovništva. To je iskazao i Ustavni sud tokom donošenja presuda. Ovakvo odlučivanje i reagovanje dovelo je do niza problema – upitnost nadležnosti i zakonitosti, zaštite ljudskih prava itd. Naime, mnogi analitičari i pravnici ispitivali su zakonitost odluka ŠCZ. Da li je ŠCZ mogao donijeti odluke o kršenju ljudskih prava samostalno? Da li je sebi dao mnogo za pravo ili mu je neko to pravo omogućio?

Slična situacija je bila i sa aktivnostima pojedinih kantonalnih štabova, koji su dodatno propisivali prekršajne naredbe i kazne zbog nepoštivanja mjera štabova, a što je upitno zbog nadležnosti, jer su propisivali samostalne prekršajne odredbe za federalne zakone. A to je isključivo u nadležnosti zakonodavnog organa F BiH.

Pojedini općinski i kantonalni štabovi su zabranili dovoz i odvoz robe van grada, što direktno pokazuje nenadležnost, ali i grubo kršenje ljudskih prava.

Ad hoc tijela, kakvi su ŠCZ su postali mjesto koncentracije moći na kojem se odlučuje o sudbini građana BiH i neustavno ograničavaju njihova prava i sloboda. Kompletna slika o utjecaju Covid-pandemije na ljudska prava će se moći dobiti za par godina kada mjere koje su vlade poduzele (...) (budu) analizirane u presudama Evropskog suda za ljudska prava¹³. Dodatno, uprkos svojoj nadležnosti, Parlament F BiH nije radio početkom pandemije, jer nije bilo mogućnosti s obzirom na epidemiološku situaciju. Tek u aprilu, održana je vanredna sjednica oba doma, na kojoj su usvojene izmjene poslovnika doma, u smislu da se u vanrednim situacijama, sjednice domova mogu održavati online, putem web platformi. U takvim okolnostima federalni ŠCZ je, u skladu sa Federalnim planom i važećim zakonskim propisima preuzeo sve aktivnosti oko

¹¹ H. Išerić, *Korona virus u pravnom poretku u BiH: kratka dijagnoza bolesti*, Fondacija Centar za javno pravo, Sarajevo, 8-10.

¹² *Ibid.*

¹³ H. Išerić, *Korona virus u pravnom poretku u BiH: kratka dijagnoza bolesti*, Fondacija Centar za javno pravo, Sarajevo, 8-10.

koordinacije i rukovođenja akcijama zaštite i spašavanja ljudi na ugroženom području¹⁴ Ali, nametnulo se logično pitanje – kako mogu, u kojim okolnostima, ograničiti ljudska prava u BiH? Odgovor se nalazi u Evropskoj konvenciji za ljudska prava, koju je potpisala i BiH. Samo u iznimnim situacijama, po posebnim pravilima, država potpisnica može odstupiti od odredbi Konvencije, te obustaviti ljudska prava.

2.2. Hrvatska

Ustav Republike Hrvatske prepoznaje vanredno stanje i model ograničenja ljudskih prava, definišući čak dva modela ograničenja, zavisno radi li se o redovnom ili vanrednom stanju države. U redovnim okolnostima, na temelju član 16. stav 1. Ustava, slobode i prava mogu se ograničiti samo zakonom da bi se zaštitila sloboda i prava drugih ljudi te pravni poredak, javni moral i zdravlje. Za slučaj epidemije zarazne bolesti, u hrvatskom pravnom sistemu na snazi je Zakon o zaštiti pučanstva od zaraznih bolesti (u daljem tekstu: ZZPZB).¹⁵ U aprilu 2020. godine, Hrvatski sabor je usvojio Zakon o izmjenama i dopunama ZZPZB-a, a kako bi se regulisale aktivnosti oko borbe sa pandemijom. U prvom redu, nadležnost za proglašenje epidemije ima Vlada Republike Hrvatske koja određuje i zaraženo područje. Ministar zdravstva pri tome ima smanjene i specifične ovlasti, da na prijedlog Hrvatskog zavoda za javno zdravstvo, posebnom odlukom proglašava opasnost od epidemije zarazne bolesti te određuje zaraženo, odnosno ugroženo područje (promjena čl. 2. st. 4. te dodavanje stavka 5. u ZZPZB-a).¹⁶ Uvedeno je još mnogo novina, među kojima su i pojmovi izolacija, samoizolacija, primjena sigurnosnih mjera. Naime, mogućnost primjene sigurnosnih mjera, u smislu da se dodaje novi stav 4. koji propisuje da kada je shodno zakonu proglašena epidemija zarazne bolesti ili opasnost od epidemije zarazne bolesti u odnosu na koju je i Svjetska zdravstvena organizacija proglasila pandemiju, odnosno epidemiju ili opasnost od nje, sigurnosne mjere može odlukom narediti, u suradnji s Ministarstvom zdravstva i Hrvatskim zavodom za javno zdravstvo, i Stožer civilne zaštite Republike Hrvatske, a te su odluke pod neposrednim nadzorom Vlade Republike Hrvatske.¹⁷ Neposredni nadzor Vlade Republike Hrvatske predstavlja zaista pozitivan primjer transparentnosti, nadzora i legitimnosti, zbog čega je ovo dobar korak ka zaštiti ljudskih prava.

¹⁴ L. Ramić, *Ograničenje slobode kretanja u svjetlu odluke Ustavnog suda BiH*, Fondacija Centar za javno pravo, Sarajevo, 13.

¹⁵ S. Roksandić/K. Grđan, „Covid-19 i razumijevanje pravnih propisa vezanih uz suzbijanje zaraznih bolesti u Republici Hrvatskoj – osvrt na bitna pravna pitanja od početka pandemije do listopada 2020.“, *Pravni vjesnik*, godina 36, broj 3-4, 2020, 337.

¹⁶ S. Roksandić/K. Grđan, „Covid-19 i razumijevanje pravnih propisa vezanih uz suzbijanje zaraznih bolesti u Republici Hrvatskoj – osvrt na bitna pravna pitanja od početka pandemije do listopada 2020.“, *Pravni vjesnik*, godina 36, broj 3-4, 2020, 338.

¹⁷ *Ibid.*

Naime, nakon što je proglašena epidemija, Štab civilne zaštite, je mogao, u saradnji sa Ministarstvom zdravstva donijeti sigurnosne mjere.

3. Covid–19 i ljudska prava

3.1. Evropska povelja o ljudskim pravima

Shodno Evropskoj konvenciji za ljudska prava, „države imaju opštu obavezu da preduzimaju odgovarajuće mjere kako bi pojedince zaštitile od širenja bolesti Covid-19, kako bi oni izbjegli zarazu virusom korona i njegove posljedice. Ove obaveze prvenstveno postoje na osnovu člana 2 (pravo na život), člana 3 (zaštita od nečovječnog i ponižavajućeg postupanja) i člana 8 (pravo na poštovanje privatnog i porodičnog života).¹⁸

Zaštita zdravlja je sadržana u članu 5. stav 1. tačka e, u stavu 2. članova 8, 9, 10. i 11. EKLJP i u članu 2. stav 3. Protokola br. 4. uz EKLJP, tako da možemo zaključiti da je pandemija uveliko uticala na primjenu navedenih odredbi EKLJP, i poštivanje prava na slobodu i sigurnost, pravo na poštovanje privatnog i porodičnog života, slobodu vjeroispovjesti, slobodu izražavanja i slobodu okupljanja i udruživanja.

Cilj Konvencije nije da zaustavi brigu o zdravlju stanovništva, već čak pomaže državama potpisnicima kako da derogiraju određene odredbe kako bi to učinile. To je navedeno u članu 15. Konvencije, u kojem se u stavu 1, navodi „da svaka država potpisnica ima pravo da derogira određeno pravo u slučaju opće opasnosti ili prijetnje, ali u stavu 3 se navodi da o tome mora obavijestiti generalnog sekretara Evrope.“ Država potpisnica mora jasno naznačiti razloge i obrazloženje za takvu odluku, ali i vrijeme trajanja iste. Ova odredba nije bila u Nacrtu Konvencije, već je ona naknadno unesena, prihvatajući zahtjev od Ujedinjenog kraljevstva. U pandemiji je deset država pozvalo se na derogaciju prava, a prethodno 35, što znači da je ukupno 45 puta korišteno pravo derogacije prava. Državama je dozvoljeno da derogiraju svoje obaveze kako bi se osigurala zaštita preostalih prava iz Konvencije samo u mjeri u kojoj je to zaista nužno u datoj situaciji. Sud je isticao da je, čak i u vanrednom stanju, jasno da države ostaju dužne da čuvaju vrijednosti demokratskog društva, kakve su pluralizam, tolerancija i slobodoumnost.¹⁹ U članu 15, stav 2 definisano je da kakva god da je situacija, ne mogu zakonito derogirati prava članovima 2, 3, 4, stav 1 i 7 Konvencije. Nemoguće je derogirati zabranu smrtne kazne predviđenu

¹⁸ Pregled relevantne sudske prakse Evropskog suda za ljudska prava, „Covid-19 i njegov uticaj na ljudska prava“, The Aire Centre, 17, <https://www.rolplatform.org/wp-content/uploads/2020/10/covid-guide-bcms.pdf> (13. 12. 2022.)

¹⁹ Pregled relevantne sudske prakse Evropskog suda za ljudska prava, „Covid-19 i njegov uticaj na ljudska prava“, The Aire Centre, 17, <https://www.rolplatform.org/wp-content/uploads/2020/10/covid-guide-bcms.pdf> (13. 12. 2022.)

protokolima broj 6 i 13 uz Konvenciju.

U martu i aprilu 2020. deset država (Albanija, Armenija, Estonija, Gruzija, Latvija, Moldavija, Sjeverna Makedonija, Rumunija i Srbija) je obavijestilo Savjet o svojoj namjeri da derogiraju obaveze koje imaju prema Konvenciji reagujući na pandemiju. Ovo predstavlja dosad neviđen broj istovremenih derogacija i otvara debatu o tome da li pandemija Covid-19 opravdava derogaciju na osnovu člana 15.²⁰

Razvila se velika dilema. Derogirati ili ne derogirati? Da li bolest Covid-19 spada u opću opasnost, kao što je rat, invazija i sl.? Ili ne? Praksa Evropskog suda za ljudska prava pokazuje da je data široka sloboda izbora, ali da je akcenat na kontinuiranom nadzoru i trajanju derogacije.

3.2. Ograničenje ljudskih prava tokom pandemije u Bosni i Hercegovini

3.2.1. Pravo na privatnost

Kada govorimo o pravu na privatnost za razliku od ljudskih prava koja su prepoznata kao esencijalna za život u demokratskom društvu (primjeri su zabrana ropskog rada ili zabrana mučenja), privatnost spada u skupinu ljudskih prava o kojoj ne postoji jasna pozicija.²¹ Najbolji primjer kršenja jeste činjenica da su mnoge države, među kojima je i BiH, uvela mjeru o prikupljanju informacija o pojedincima koji su zaraženi i predstavljaju opasnost za druge.²²

U BiH je bilo raznoraznih situacija, u kojima je prekršeno pravo na privatnost. Naime, pojedini nivoi vlasti, kao što je Kanton 10, objavljeni su lični podaci osoba kojima je dodijeljena mjera samoizolacije. U dijelovima entiteta RS i dijela BD objavljeni su podaci osoba koje su prekršile mjeru samoizolacije. S obzirom da je to postala uobičajna praksa, Agencija za zaštitu ličnih podataka BiH je uputila saopćenje za javnost u kojem je navedeno da je objava ličnih podataka nezakonita. Saopćenje se odnosilo na objavljivanje ličnih podataka o licima koja su pozitivna na Covid-19 i sva lica kojima je određena ili koji su prekršili propisanu mjeru. Evropska praksa u ovom domenu govori da, shodno članu 8, stavu 2 EKLJP, u predmetu u kojem su javne vlasti propustile da spriječe objavu informacija o identitetu aplikanta i njegovom zdravstvenom stanju kao HIV pozitivne osobe, utvrdio da je došlo do miješanja u pravo na privatni život²³.

Kontrola osoba u samoizolaciji trebalo bi svakako da se obezbijedi na drugi

²⁰ *Ibid.*, 149.

²¹ N. Muftić, „Pandemija Covid-19 kao ispit za privatnost“, *Eseji, osvrti i komentari* br.09/20, Pravni fakultet Sarajevo, 1.

²² Pregled relevantne sudske prakse Evropskog suda za ljudska prava, „Covid-19 i njegov uticaj na ljudska prava“, The Aire Centre, 149, <https://www.rolplatform.org/wp-content/uploads/2020/10/covid-guide-bcms.pdf> (13. 12. 2022.)

²³ *Ibid.*

ODGOVOR DRŽAVE NA PANDEMIJU COVID-19:

Komparativni prikaz Bosne i Hercegovine i Hrvatske

način, ukoliko je to ikako moguće, jer objavljivanje ličnih podataka zaista mora da bude rješenje za kojim se ne bi trebalo posegnuti prije nego što se iscrpe sve druge moguće opcije. Sam Evropski sud za ljudska prava je stava, u slučajevima Z. protiv Finske i Mokute protiv Litvanije, da je zaštita tajnosti podataka o osobama koje su zaražene virusom veoma bitna, a da otkrivanje takvih podataka može dramatično uticati na privatni i porodični život te osobe, kao i na njen status u društvu i zaposlenje²⁴.

3.2.2. Sloboda okupljanja

U Sarajevu je za 23. aprila 2020. bila najavljena „protestna vožnja” ulicama Sarajeva, na dan održavanja sjednice Parlamenta F BiH kako bi se izrazilo „nezadovoljstvo zbog nereagovanja vlasti na ekonomsku krizu koja nas je zadesila sa pojavom Covid-19 virusa”. Međutim, protestna vožnja je zabranjena.²⁵ To je diskutabilno zbog više razloga, a najviše zbog odredbi EKLJP, koja opravda navedeno samo ako je velika opasnost u pitanju, te ako ugrožavaju stanovništvo i na drugi način se ne može odrediti.

Postavlja se pitanje zašto je sporna protestna vožnja, koja podrazumijeva manji broj okupljenih u autima, bez većeg rizika zaraze i sl. Zabrane okupljanja, iskazivanja mišljenja stanovništva, mora biti zadnji izbor, nakon kada su razmotrene i izvršene sve druge mjere.

Pravo na okupljanje neujednačeno je riješeno između distrikta i entiteta u BiH, a u entitetu F BiH, dodatno situacija je različita od kantona do kantona, što može u zavisnosti od konkretne situacije u pojedinačnim slučajevima dovesti do neustavnosti. Poduzimanje specifičnih vanrednih mjera u okviru vanrednih stanja u isključivoj nadležnosti entiteta – entiteti su u skladu sa važećim principima normativne hijerarhije bili u obavezi koordinirati aktivnosti, te uskladiti vrstu i intenzitet vanrednih mjera –uz koordinaciju institucija BiH.²⁶

3.2.3. Sloboda kretanja

Sloboda kretanja je pravo koje je najviše uzurpirano od strane bh vlasti. Aktivnosti kojima je došlo do miješanja mogu se grupisati u 1) akte kojim se ograničava kretanje samo određenim skupinama stanovništva i to mlađim licima od 18 godina i starijim od 65 godina, 2) akte kojim se zabranjuje kretanje svim kategorijama stanovništva tokom određenog perioda noći i dana, tzv. „policijski sat“, 3) akte kojim se stanovništvu zabranjuje napuštanje mjesta prebivališta/boravišta, 4) akte kojim se određuje blokada i izolacija određene

²⁴ Centar za ljudska prava, „Utvrđeni propusti u ostvarivanju ljudskih prava u Bosni i Hercegovini“, Banjaluka – Sarajevo, OSCE, 2020, 1.

²⁵ H. Išerić, „Pandemija Covid-19 i pravni sistem BiH“, *Pravna misao*, broj: 11-12/2020, 22.

²⁶ *Ibid.*, 52.

teritorije, 5) akte kojim se određuju izolacije određenim kategorijama stanovništva, 6) akte kojim se određuje karantin određenim kategorijama stanovništva, 7) i onemogućavanje povratka državljana BiH u BiH.²⁷

Postoji mnogo slučajeva, koji pokazuju svu apsurdnost kršenja prava kretanja. Jedan od primjera je odluka Ministarstva unutrašnjih poslova Kantona Sarajevo koji je smjestio migrante u JU „Studentski centar“ Bjelave, te im odredio izolaciju bez dodatnih pojašnjenja ili saznanja, što predstavlja kršenje člana 5, stava 1 Konvencije o ljudskim pravima.

Vraćajući se na jednu od prvih mjera za ograničavanje slobode kretanja u BiH, 22. marta 2020. godine, Kanton 10 donio je odluku kojom zabranjuje državljanima BiH da ulaze na područje kantona, s ciljem sprečavanja širenja Covid-19. Ova mjera je oštro kritikovana kao neustavna i stvorila je veliko političko nesuglasje, a povučena je u roku od nekoliko sati.²⁸ Sličan problem je i sa državljanima BiH u inostranstvu. Nadležno ministarstvo je, suprotno Međunarodnom paktu o građanskim i političkim pravima, zabranilo ulazak državljanima BiH u svoju zemlju.

Može se reći da nije postojala koordinacija svih nivoa vlasti, zbog čega je došlo do neujednačenosti pravnih rješenja. Pojedini kantoni nisu dozvoljavali izlazak iz mjesta prebivališta/boravišta, državljani BiH nisu mogli koristiti vazdušni saobraćaj, a u jednom trenutku bila je zabrana kretanja i ulaska i izlaska iz entiteta u entitet, iako nije ponuđeno relevantno epidemiološko obrazloženje.

3.2.4. Sloboda izražavanja

Protivno Ustavu entiteta F BiH i RS, te Ustavu BD, uvedena je mjera zabrane panike. To je predstavljalo veliku opasnost za demokratiju i slobodu izražavanja, s obzirom da je prepušteno policiji da slobodno tumači i definiše pojam lažne informacije, panike, i straha, te da na osnovu toga pokreću prekršajne ili krivične postupke.

Naime, jedna od glavnih uredbi u entitetu RS nakon uvođenja vanrednog stanja jeste bila Uredba o zabrani širenja panike, koja je pretrpjela ispravku 16. aprila 2020. godine. Ova Uredba je izazvala veliku reakciju građana i novinara, da bi Ministarstvo unutrašnjih poslova entiteta RS najavilo da će sve prijave o prekršajima koji su izdati tokom perioda izvršenja uredbe o zabrani širenja panike biti poništene. Vlada entiteta je sve navedeno opravdala izjavom da se građani uglavnom pridržavaju svih mjera i da nisu pod uticajem lažnih vijesti. Sličan pokušaj je bio i u entitetu F BiH, tačnije općini Stari Grad Sarajevo, ali zbog

²⁷ H. Išerić, „Pandemija Covid-19 i pravni sistem BiH“, *Pravna misao*, broj: 11-12/2020, 52.

²⁸ Centar za ljudska prava, „Utvrđeni propusti u ostvarivanju ljudskih prava u Bosni i Hercegovini“, Banjaluka – Sarajevo, OSCE, 2020, 1.

3.2.5. Presude Ustavnog suda BiH

Ustavni sud BiH (u daljem tekstu: US BiH) je na elektronskoj sjednici 22. aprila 2020. godine utvrdio da je naredbama ŠCZ entiteta F BiH prekršena sloboda kretanja osobama mlađim od 18 i starijim od 65 godina. U odluci je navedeno da nije zadovoljen kriterij proporcionalnosti i legitimnog cilja zaštite zdravlja građana.³⁰ Odluka suda se odnosi na naredbu „kojom se osobama mlađim od 18 i starijim od 65 godina na području entiteta F BiH naređuje zabrana kretanja. Naredba je stupila na snagu danom donošenja i primjenjivala se do 31. marta 2020. godine (Apelacija broj: 1217/20). Protekom sedam dana od donošenja prve naredbe, štab civilne zaštite je novom naredbom odlučio da se naredba od 20. marta 2020. godine ima primjenjivati do daljnjeg što stupa na pravnu snagu danom donošenja.³¹ Mnogi su kritikovali navedene odluke, jer nije bilo jasno na osnovu kojih pokazatelja su donesene. Ponekad se činilo više da ŠCZ entiteta F BiH donosi odluke o mjerama po uzoru na susjedne države, što je dovelo do novih neslaganja i nejasnoća. Naime, često se činilo da su odluke preuranjene, dok je štab opravdao i navodio da to predstavlja preventivno djelovanje.

Ali, sve je to dovelo do problema povrede ustavnih prava, zbog čega je trebalo vršiti kontinuirani nadzor nad ŠCZ entiteta F BiH. To je naveo i Ustavni sud BiH, koji je istaknuo obavezu Vlade da svakodnevno uz učešće eminentnih predstavnika zdravstvene struke, javno obrazloži javnosti potrebe postojanja svih mjera, njihovo trajanje i eventualno ublažavanje ili pooštavanje³². US BiH je naložio kontinuirano preispitivanje odluka i praćenje ustavnih i međunarodnih standarda. Ostavljen je i rok za preispitivanje.

Naime, Ustavni sud Bosne i Hercegovine u Velikom vijeću, u predmetu broj AP 3683/20, rješavajući apelacije E. Š. i drugih, na sjednici održanoj 22. decembra 2020. godine donio je da se djelimično usvajaju apelacije apelanata podnesene protiv Naredbe Kriznog štaba Federalnog ministarstva zdravstva broj 01-33-6301/20 od 9. novembra 2020. godine i Naredbe Kriznog štaba Ministarstva zdravstva Kantona Sarajevo broj 62-20/2020 od 12. oktobra 2020. godine.³³ Sud je utvrdio kršenje prava na „privatni život“ iz člana II/3.f) Ustava Bosne i

²⁹ Centar za ljudska prava, „Utvrđeni propusti u ostvarivanju ljudskih prava u Bosni i Hercegovini“, Banjaluka – Sarajevo, OSCE, 2020, 1.

³⁰ L. Ramić, *Ograničenje slobode kretanja u svjetlu odluke Ustavnog suda BiH*, Fondacija Centar za javno pravo, Sarajevo, 5.

³¹ *Ibid.*

³² Presuda US BiH AP -3683/20, od 22. decembra 2021. godine, <https://www.ustavnisud.ba/bs/odluke?sp=DatumDesc&> (13. 12. 2022.)

³³ Presuda US BiH AP -3683/20, od 22. decembra 2021. godine, <https://www.ustavnisud.ba/bs/odluke?sp=DatumDesc&> (13. 12. 2022.)

Hercegovine i člana 8. Evropske konvencije za zaštitu ljudskih prava i osnovnih sloboda u odnosu na apelanta E.Š., te prava na slobodu kretanja iz člana II/3.m) Ustava Bosne i Hercegovine i člana 2. Protokola broj 4 uz Evropsku konvenciju za zaštitu ljudskih prava i osnovnih sloboda u odnosu na apelante L.D, V H., S.R., I.Dž., D. H, M. H., M.A.³⁴

Ustavni sud je zaključio da miješanje u osnovna ljudska prava i slobode garantirane Ustavom BiH i Evropskom konvencijom, u konkretnom slučaju prava na privatni život i na slobodu kretanja, koje je izvršeno naredbama uskih segmenata izvršne vlasti o obaveznom nošenju zaštitnih maski i o ograničenju kretanja, u konkretnom slučaju kriznih štabova ministarstava zdravstva, kada je izostalo aktivno učešće najviših organa zakonodavne i izvršne vlasti u donošenju i preispitivanju naređenih mjera, predstavlja kršenje navedenih ljudskih prava i sloboda.³⁵ Praksa Evropskog suda za ljudska prava pokazuje da ne mora precizno biti navedena ograničenja nadležnosti u zakonu, ali da ona moraju postojati.

Konkretno, shodno navedenoj apelaciji, US BiH je prihvatio da je konkretizacija generalnog ovlaštenja ŠCZ entiteta F BiH sadržana u Zakonu od zaštite stanovništva od zaraznih bolesti u entitetu. Cijeneći kvalitet zakona, US BiH istakao je da 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.³⁶ Sud se nije upuštao u analizu nadležnosti štabova i ministarstava, mada je po mnogim mišljenjima, trebao to učiniti, jer, samim tim, na neki način se potvrdila nadležnost ŠCZ entiteta F BiH za ograničenje slobode kretanja, iako ista nije donesena na osnovu mišljenja zakonodavnog tijela. Ali, uzročno, nakon presude, ŠCZ je stavio van snage sporne odluku, te donio novu, kojom je „zabrana kretanja naznačenim skupinama stanovništva zadržana uz odstupanja da se osobama starijim od 65 godina zabranjuje kretanje sa izuzetkom tri dana u sedmici (ponedjeljak, srijeda i petak) kada je dozvoljeno kretanje u trajanju od četiri sata, tačnije od 09,00 do 13,00 sati. Također, osobama mlađim od 18 godina kretanje je zabranjeno osim utorkom, četvorkom i subotom od 14,00 do 20,00 sati.³⁷

I nove odluke su naišle na oprečna mišljenja, jer po mišljenju mnogih one nisu bile ponovo jasne i precizne. Stanovništvo nije imalo podatke kako dokazati izuzeća zabrane kretanja za djecu s poteškoćama u razvoju i bolesne. Također, Ustavni sud je bio jasan u vezi preispitivanja mjera, ali ŠCZ entiteta F BiH nije

³⁴ *Ibid.*

³⁵ Presuda US BiH AP -3683/20, od 22. decembra 2021. godine, <https://www.ustavnisud.ba/bs/odluke?sp=DatumDesc&> (13. 12. 2022.)

³⁶ L. Ramić, *Ograničenje slobode kretanja u svjetlu odluke Ustavnog suda BiH*, Fondacija Centar za javno pravo, Sarajevo, 5.

³⁷ L. Ramić, *Ograničenje slobode kretanja u svjetlu odluke Ustavnog suda BiH*, Fondacija Centar za javno pravo, Sarajevo, 5.

ODGOVOR DRŽAVE NA PANDEMIJU COVID-19:

Komparativni prikaz Bosne i Hercegovine i Hrvatske

naveo kada će i preispitivati mjere i na koji način revidirati provođenje naredbi kantonalnih nivoa. ŠCZ se oglašio na uputu US BiH da svakodnevno, uz učešće eminentnih predstavnika zdravstvene struke, javno obrazloži javnosti potrebe postojanja svih mjera, njihovo trajanje i eventualno ublažavanje ili pooštavanje. FŠCZ je odlučio da naredbu nakon 15. maja 2020. godine ne produži, odnosno ograničenje slobode kretanja prestaje da važi uslijed nedonošenja nove naredbe.³⁸ Tokom 2021. godine, pristigla je apelacija iz RS-a. Apelantica M. Ć. je podnijela apelaciju AP 1239/21 protiv Zaključka o sprovođenju mjera za reagiranje na pojavu bolesti izazvane novim virusom korona (Covid-19) u entitetu RS broj: 80 – 1/21 od 09. aprila 2021. godine, koji je donio ŠCZ entiteta RS. Slično postupajući po prethodnoj apelaciji, Ustavni sud je utvrdio je kršenje prava na privatnost iz člana II II/3.f) Ustava Bosne i Hercegovine i člana 8. Evropske konvencije za zaštitu ljudskih prava i osnovnih sloboda, „segmenta izvršne vlasti o obaveznom nošenju zaštitne maske u zatvorenom prostoru, predstavlja kršenje prava na „privatni život“ kada je u slučaju donošenja i preispitivanja naređene mjere izostalo aktivno učešće najviših organa zakonodavne i izvršne vlasti entiteta RS.³⁹

Slično kao i prethodnoj presudi, Sud je odbacio mogućnost ukidanja spornog Zaključka.

Apelantica je istakla spornost nošenja zaštite maske, ističući da isto nije sadržano u zakonu, a dalje je navela i kršenje zakona o potrošačima BiH i Zakona o zaštiti potrošača entiteta RS, jer je trgovcu zabranjena diskriminacija bilo kojeg potrošača budući da se mjerama iz spornog zaključka građane prisiljava i ucjenjuje nošenjem maske, odnosno ukoliko to ne žele bivaju uskraćeni za pružanje usluge od prodavaca koji su registrirani za pružanje usluga.⁴⁰

Načelo proporcionalnosti i načelo nediskriminacije čine temelj prava EU i Suda pravde. Ustavni sud BiH je ispitivao prikladnost i nužnost usvojenih mjera, kako bi ispitao proporcionalnost i utvrdio da li su ograničenja slobode kretanja, izražavanja ili prava na privatnost proporcionalna cilju koji se želi postići u društvu: da li je stepen ograničenja proporcionalan nuždi, te da li se moglo postići isto ili više sa manje restriktivnim mjerama? Da li je bila nužna izolacija, kućni pritvor, objava ličnih podataka, zabrana izražavanja kako bi se osiguralo zdravlje stanovništva?

Kako bi bila u skladu sa standardima ljudskih prava, svaka mjera preduzeta da se zaštiti stanovništvo, a koja ograničava individualna prava i slobode, mora biti: propisana zakonom, neophodna u demokratskom društvu, zasnovana na čvrstim naučnim dokazima, podložna preispitivanju, vremenski ograničena i

³⁸ *Ibid.*, 19.

³⁹ Presuda US BiH, AP- 1239/21, Službeni glasnik br. 74/21

<https://www.ustavisud.ba/bs/odluke?sp=DatumDesc&> (13. 12. 2022.)

⁴⁰ *Ibid.*

proporcionalna cilju koji se treba postići.⁴¹

Koliko su se odluke u BiH vodile time, najbolje je vidljivo iz Odluka Ustavnih sudova, koji su u meritumima navodili zakašnjeno djelovanje zakonodavnih organa, postojanje legitimnog cilja, ali nedostatak čvrstih dokaza i proporcionalnosti.

Potpuna zabrana kretanja je osporena pred Ustavnim sudom BiH. Vlasti entiteta F BiH i RS uvele su oštrije restriktivne mjere za određene starosne grupe u cijeloj zemlji. Konkretno, osobama starijim od 65 godina, a u F BiH i osobama mlađim od 18 godina, nametnuta je obaveza ostanka u kući, čime je potpuno ograničena njihova sloboda kretanja.²¹ Ova potpuna zabrana kretanja za djecu mlađu od 18 godina negativno je uticala na njihovo mentalno zdravlje i imala je neproporcionalan uticaj na djecu s invaliditetom.⁴² Ali, ove odluke nisu ostale dugo na snazi, u entitetu RS su ostale do kraja marta 2020. godine, a u entitetu F BiH do aprila 2020. godine, kada su shodno presudi Ustavnog suda, izmijenjene. Naime, Ustavni sud BiH je zaključio da je prekršeno pravo slobode kretanja iz člana II/3. m) Ustava Bosne i Hercegovine i člana 2. Protokola broj 4 uz Evropsku konvenciju, da ne postoji proporcionalnost, odnosno pravična ravnoteža između mjera naloženih osporenom Naredbom i javnog interesa zaštite javnog zdravlja, budući da prethodno nije razmotrena i obrazložena nemogućnost nalaganja blažih mjera, da nametnute mjere nisu striktno vremenski ograničene, niti je utvrđena obaveza ŠCZ entiteta F BiH da te mjere redovno preispituje i produži samo ako je to „neophodno u demokratskom društvu“.⁴³

Sasvim je jasno da su morale postojati mjere, ali da li su one baš morale biti toliko restriktivne? Jasno je da je postojao legitiman cilj vlada kojim se željela suzbiti pandemija i zaštititi zdravlje stanovništva, ali da li su one bile prikladne, nužne i opravdane u datom trenutku? Da li su bile od velike koristi za javni interes?

Presude Ustavnog suda u korist apelanata, izmjene odluka i mjera, nepostupanje po istima, poništavanje prekršajnih naloga na osnovu odluka – sve to pokazuje da donesene mjere nisu bile najprikladnije i opravdane, te da nisu razmotrene sve mogućnosti i alternative prije usvajanja istih. Štaviše, čini se da su mjere kopirane iz drugih zemalja, bez jasnih pokazatelja i opravdanja u BiH. Naime, epidemiološki izvještaji nisu ukazivali da restriktivnije mjere donose bolje epidemiološke rezultate, s obzirom da je nižim nivoima vlasti ostavljena mogućnost usvajanja različitih odluka, shodno vlastitoj procjeni.

Naknadno ublažavanje mjera, zapravo, uslijedilo je po istom načinu djelovanja restrikcija i kao rezultat toga, nepovjerenje opšte populacije prema organima vlasti se povećalo. Ovo zauzvrat može dovesti do toga da građani ne poštuju

⁴¹ Centar za ljudska prava, „Utvrđeni propusti u ostvarivanju ljudskih prava u Bosni i Hercegovini“, Banjaluka – Sarajevo, OSCE, 2020, 1.

⁴² *Ibid.*

⁴³ Odluka US BiH u predmetu AP- 1217/20, <https://www.ustavnisud.ba/bs/odluke?sp=DatumDesc&> (13. 12. 2022.)

uvedene mjere u budućnosti⁴⁴

Što se i pokazalo u kasnijoj fazi pandemiji – veći stepen kršenja mjera i propisa, manje povjerenje u vlasti i rašireno anti –vakcinacijsko mišljenje.

3.3. Ograničenje ljudskih prava u Hrvatskoj

Od 2013. godine, Hrvatska je dio Evropske unije. Samim tim, unaprijedila je pravni sistem i zaštitu ljudskih prava sa evropskim zakonodavstvom. Građani Hrvatske su dio evropskog građanstva, kojima se, shodno najznačajnijim ugovorima EU, garantuje zaštita ljudskih prava, sloboda, demokratije, vladavine prava. Ali, baš kao i svugdje u svijetu, tako i u Hrvatskoj, pandemija Covid-19, kao najznačajniji globalni događaj u posljednjih 70 godina, dakle od završetka Drugog svjetskog rata, dovela je u pitanje postojeći sistem ljudskih prava kada se zbog fleksibilnosti donošenja odluka kojima se štiti viši interes – javno zdravlje.⁴⁵

Naime, pandemija Covid-19 je uticala na ljudska prava i slobode, u prvom planu, na „pravo slobodno kretanja, obavljanja poduzetničke djelatnosti, prava političke naravi, ali i nametnula i novu obvezu – nošenje zaštitnih maski kako bi se mogućnost zaraze virusom svela na najmanju moguću mjeru.⁴⁶ Pojavile su se nejasnoće u nadležnostima i postupcima donošenja mjera kojima se ograničavaju ova prava.

Mjere koje najviše zadiru u slobode i prava pojedinaca vezano uz sprječavanje širenja zaraznih bolesti jesu sigurnosne mjere iz čl. 47. ZZPZB-a, a odnose se (prije izmjena ZZPZB-a u aprilu 2020.) na osnivanje karantene, zabranu putovanja u države u kojima se odvija epidemija zarazne bolesti, zabranu kretanja osoba, odnosno ograničenje kretanja u zaraženim ili ugroženim područjima, ograničenje ili zabranu prometa pojedinih vrsta robe i proizvoda, obavezno sudjelovanje zdravstvenih ustanova i drugih pravnih osoba kao i privatnih zdravstvenih radnika i drugih fizičkih osoba u suzbijanju zarazne bolesti, zabranu upotrebe objekata, opreme i prijevoznih sredstava te druge potrebne mjere koje nisu izričito zakonski predviđene, ali se mogu poduzeti ovisno o epidemiološkoj situaciji.⁴⁷ U ZZPZB Republike Hrvatske stoji da zdravstvene vlasti imaju nadležnost ograničiti prava, i to u prvom dijelu, ministar zdravstva koji može ograničiti slobodu kretanja, rada, vlasništva, a sve u cilju suzbijanja bolesti ili zaraze.

⁴⁴ Centar za ljudska prava, „Utvrđeni propusti u ostvarivanju ljudskih prava u Bosni i Hercegovini“, Banjaluka – Sarajevo, OSCE, 2020, 1.

⁴⁵ M. Guštin/V. Sudar, „Izlaganje sa naučnog skupa, ljudska prava u Hrvatskoj pod uticajem pandemije“, naučni rad, *Pravnik - časopis za pravna i društvena pitanja*, Vol. 55 No. 107, 2021, 258.

⁴⁶ *Ibid.*, 259.

⁴⁷ S. Roksandić/K. Grđan, „Covid-19 i razumijevanje pravnih propisa vezanih uz suzbijanje zaraznih bolesti u Republici Hrvatskoj – osvrt na bitna pravna pitanja od početka pandemije do listopada 2020.“, *Pravni vjesnik*, godina 36, broj 3-4, 2020, 329.

Bitno je napomenuti i Zakon o suzbijanju diskriminacije u Hrvatskoj, tj. izuzeće, koje je navedeno u spomenutom zakonu, a to je da se ne smatra diskriminacijom stavljanje u nepovoljniji položaj kada je takvo postupanje određeno zakonom radi očuvanja zdravlja, javne sigurnosti, održavanja javnog reda i mira, prevencije kaznenih djela i zaštite prava i sloboda drugih ljudi te ako su upotrijebljena sredstva u demokratskom društvu primjerena i nužna za postizanje željenog cilja, pod uvjetom da takvo postupanje ne dovodi do izravne ili neizravne diskriminacije na osnovi rasne ili etničke pripadnosti, boje kože, vjere, spola, nacionalnog i socijalnog podrijetla, spolne orijentacije i invaliditeta.⁴⁸

Eksperti ustavnog prava su imali različita mišljenja u vezi uvođenja mjera u Hrvatskoj. Naime, jedna grupa smatra da je Hrvatski sabor trebao proglasiti vanredno stanje, te da većina u Saboru donese odluku o ograničenju slobode kretanja. Dok, druga grupa eksperata smatra da nije potrebno uvoditi vanredno stanje, s obzirom na član 16. Ustava, koji se odnosi na ograničenje prava za vrijeme epidemije. „Odredba iz čl. 17. st. 1. Ustava striktnija je u pogledu funkcije demokratskog društva jer zahtijeva da Hrvatski sabor, dok god može funkcionirati, mora apsolutnom većinom donositi odluke o ograničenju pojedinih ustavnih prava i sloboda. Tek ako se Hrvatski sabor ne može sastati, ovlaštenje za donošenje tih odluka pripada Vladi Republike Hrvatske i Predsjedniku Republike, koji moraju djelovati saglasno.“⁴⁹

3.3.1. Zaštita prava na privatnost

Kako bi se spriječili širenje virusa, nadležni organi su uzimali podatke od oboljelih osoba, iste izolovali i liječili. Bilo je jasno da je neophodno imati poseban registar koji će sačinjavati sve relevantne podatke o oboljelima, njihovim kontaktima, te ljudima koji su u izolaciji i samoizolaciji. Ovo je ključno za dalju uspješnost kontrole. Hrvatska je kreirala i uspostavila platformu Centralni repozitorij podataka, koja je objedinjavala sve gore navedene podatke. Sa ovom platformom bilo je moguće pratiti Covid-19, te na osnovu analiza, sačiniti određene pretpostavke i strategije, a na osnovu čega će se razviti adekvatne mjere. Sve relevantne ustanove su bile povezane – od Ministarstva unutrašnjih poslova, Sanitarne inspekcije, Državnog inspektorata do zdravstvenih ustanova.

Osnivanje ove platforme je preporuka Evropske unije, tačnije Vijeća Evrope, koje je dostavilo uputstva na koji način zaštititi lične podatke i privatnost pacijenata i građana. Samo određeni krug ljudi je imao uvid u repozitorij, oni koji upisuju podatke, nadziru i oni koji utvrđuju odgovornost.

⁴⁸ S. Roksandić/K. Grđan, „Covid-19 i razumijevanje pravnih propisa vezanih uz suzbijanje zaraznih bolesti u Republici Hrvatskoj – osvrt na bitna pravna pitanja od početka pandemije do listopada 2020.„ *Pravni vjesnik*, godina 36, broj 3-4, 2020, 329

⁴⁹ *Ibid.*

ODGOVOR DRŽAVE NA PANDEMIJU COVID-19:

Komparativni prikaz Bosne i Hercegovine i Hrvatske

Vijeće Evrope je dalo Zajedničku izjavu o pravu na zaštitu podataka u kontekstu pandemije Covid-19 koja je i objavljena na mrežnim stranicama Agencije za zaštitu osobnih podataka (AZOP).⁵⁰

AZOP je u svojim saopćenjima, istakla da je neophodno čuvati demokratiju i ljudska prava, a da Covid-19 u velikoj mjeri utiče na oboje, posebno na privatnost i zaštitu podataka. Sve mjere ograničenja ljudskih prava moraju biti privremena i moraju biti implementirana samo u specifičnim uslovima, kada ne postoje druge alternative i one su zadnji izbor. Svako odstupanje mora biti utemeljeno na zakonu, te moraju biti neophodno za kvalitet borbe s pandemijom. Pored Zajedničke izjave i saopćenja AZOP-a, Evropska Unija je objavila niz uredbi i smjernica relevantnih za ograničenje prava, ističući Opće uredbe o zaštiti osobnih podataka, Smjernice Evropskog odbora za zaštitu podataka u kontekstu Covid-19 pandemije, Smjernice o obradi zdravstvenih podataka u istraživačke svrhe u kontekstu izbijanja pandemije Covid-19, Smjernice o geolociranju i drugim alatima za praćenje u kontekstu izbijanja pandemije Covid-19.⁵¹

Informisanje javnosti je veoman bitan segment demokratije, a što je posebno vidljivo u vanrednom stanju. Zaštita ličnih podataka predstavlja važan dio zaštite ljudskih prava, jer svako neovlašteno djelovanje predstavlja opasnost za građane.

3.3.2. Odluke ustavnih sudova

Baš kao i u bh slučaju, u Hrvatskoj je osporavana nadležnost Stožera civilne zaštite da donosi odluke kojima se ograničavaju ljudska prava, legitiman cilj takvih odluka, nužnost, proporcionalnost, rok trajanja, te prisustvo kontrole zakonodavne ili sudske vlasti.

Naime, uz prijedloge za pokretanje ocjene ustavnosti zakona i odluka koje su podnosili građani, inicijativu da Ustavni sud sam pokrene postupak ocjene suglasnosti s Ustavom i zakonom odluke Stožera civilne zaštite Republike Hrvatske pokrenuo je i jedan ustavni sudac, a što je izazvalo i različita mišljenja između sudaca. Opisani aktivitet unutar institucije Ustavnoga suda sam za sebe govori o slojevitosti i složenosti teme, kao i važnosti donesenog pravorijeka kako za zdravlje građana, tako i za njihova temeljna ljudska prava i slobode.⁵²

Dana 14. septembra 2020. godine uz tri izdvojena mišljenja, Ustavni sud Republike Hrvatske donio je odluku o neprihvatanju prijedloga za ocjenu ustavnosti ZZPZB-a. Dvoje predlagača u postupku pred Ustavnim sudom, advokati su prigovorili da protiv odluka i mjera Stožera civilne zaštite nije

⁵⁰ S. Roksandić/K. Grđan, „Covid-19 i razumijevanje pravnih propisa vezanih uz suzbijanje zaraznih bolesti u Republici Hrvatskoj – osvrt na bitna pravna pitanja od početka pandemije do listopada 2020.“, *Pravni vjesnik*, godina 36, broj 3-4, 2020, 330.

⁵¹ *Ibid.*

⁵² I. Đuras, „Pandemija pred ustavnim sudom“, *Sigurnost - časopis za sigurnost u radnoj i životnoj okolini*, Vol. 62 No. 4, 2020, 1.

osigurana sudska zaštita, za što je Ustavni sud utvrdio da ti prigovori nisu osnovani jer su pojedinačne odluke podložne nadzoru inspekcije prema čl. 68. i 69. ZZPZB-a te da je protiv pojedinačnih odluka osigurano pravo na žalbu i sudska zaštita podnošenjem tužbe u upravnom sporu, pa da su zato ti prigovori predlagatelja neosnovani, pozivajući se pri tome na obrazloženja odluke koja u toj odluci uopće nije navedena.⁵³

Kada se govori o samoizolaciji, Vlada Republike Hrvatske se pozivala na odredbe ZZPZB-a, izdvojena mišljenja sudija su se ticala rješenja o samoizolaciji u praksi izdaje u usmenu obliku zbog čega se osobama stavljenim u samoizolaciju povređuje pravo na žalbu jer ne postoji nikakav pisani oblik rješenja o samoizolaciji, pa se time tim osobama povređuje i pravo iz čl. 18. Ustava.⁵⁴ Kada govorimo o ovom problemu, postoji sudska praksa i Evropskog suda za ljudska prava, predmet Enhorn protiv Švedske (br. 56529/00, 25. januara 2005.) koji predstavlja pravo na slobodu osobe koja boluje od zarazne bolesti, u ovom konkretnom slučaju, osoba je oboljela od HIV-a. Iako nije slučaj oboljele osobe od Covid-19, suština je jednaka.

Ustavni sud utvrdio je postojanje legitimnog cilja kroz donesene mjere Stožera civilne zaštite, a radi se o zaštiti zdravlja i života građana radi sprečavanja i suzbijanja širenja pandemije Covid-19 pa je legitimnost cilja koji se tim mjerama želio postići nesumnjiva. Osporene mjere su, kao sigurnosne mjere, propisane Zakonom o zaštiti pučanstva od zaraznih bolesti, te su po svojoj naravi opće/generalne naravi na temelju kojih ovlaštena osoba ili tijelo donosi konkretne odluke/mjere, ocjena ustavnosti i zakonitosti kojih, uključujući i njihovu razmjernost, može biti predmet samo posebnih ustavnosudskih postupaka.⁵⁵

Ograničenje slobode mora udovoljavati načelu zakonitosti, mora biti neophodno u datim okolnostima. No poštuju li nadležne ustanove i osobe koje izriču mjeru samoizolacije ta načela i jesu li njihove odluke neophodne u datim okolnostima, u svakom pojedinačno slučaju (jer tako pak zahtijeva načelo proporcionalnosti iz čl. 16. st. 2. Ustava), treba pažljivo vagati.⁵⁶

Jedino što je bilo diskutabilno za Ustavni sud RH jesu mjere kojima se ograničio rad trgovina nedjeljom, zbog čega je pokrenuo postupak ispitivanja načela proporcionalnosti u navednoj odluci Stožera civilne zaštite. Naime, sud smatra da nisu postojali objektivni i opravdani razlozi zbog uvođenja epidemiološke mjere zabrane rada trgovina nedjeljom. Naime, podaci dobiveni putem evidencije

⁵³ S. Roksandić/K. Grđan, „Covid-19 i razumijevanje pravnih propisa vezanih uz suzbijanje zaraznih bolesti u Republici Hrvatskoj – osvrt na bitna pravna pitanja od početka pandemije do listopada 2020.„ *Pravni vjesnik*, godina 36, broj 3-4, 2020, 340.

⁵⁴ *Ibid.*

⁵⁵ I. Đuras, „Pandemija pred ustavnim sudom“, *Sigurnost - časopis za sigurnost u radnoj i životnoj okolini*, Vol. 62 No. 4, 2020, 10), 3.

⁵⁶ S. Roksandić/K. Grđan, „Covid-19 i razumijevanje pravnih propisa vezanih uz suzbijanje zaraznih bolesti u Republici Hrvatskoj – osvrt na bitna pravna pitanja od početka pandemije do listopada 2020.„ *Pravni vjesnik*, godina 36, broj 3-4, 2020, 340

ODGOVOR DRŽAVE NA PANDEMIJU COVID-19:

Komparativni prikaz Bosne i Hercegovine i Hrvatske

fiskalnih računa sustava APIS ukazali su da se najviše prodaje i dobiti ostvaruje petkom, a ne nedjeljom te da su najveće zarade u prodaji na malo zadnjih deset godina ostvarene petkom, zbog čega je nedjelja dan u tjednu umjerenog epidemiološkog rizika, i stoga odluka Vlade da prodajni objekti od 27. travnja 2020. do 26. svibnja 2020. ne rade nedjeljom nije uvjerljiva.⁵⁷ Shodno navednom, Ustavni sud je ustanovio da ista nije donesena u skladu sa načelom proporcionalnosti.

3.4. Komparacija mjera i rezultata u Bosni i Hercegovini i Hrvatskoj

Pandemija Covid-19 je donijela mnogo posljedica cijelom svijetu, pa tako i Hrvatskoj i BiH. Veliki izazovi u zdravstvu, ekonomiji, ali i pravnom sistemu, jer je pokazala sve manjkavosti podijeljenih nadležnosti, vlasti, donošenja koordiniranih i opravdanih mjera, te upravljanja u kriznim situacijama.

Shodno podacima Ministarstva civilnih poslova BiH i Hrvatskog zavoda za javno zdravstvo, do marta 2022. godine, u BiH je bilo više od 15 000 smrtnih slučajeva, slično kao i u Hrvatskoj. Različito je samo što je u BiH, ukupan broj oboljelih više od 340 000, dok je u Hrvatskoj više od 1 milion oboljelih. Podaci pokazuju da BiH ima manje oboljelih, a Hrvatska više, ali da zajedno imaju slične podatke o smrtnosti.

Manje – više obje države su preuzele slične mjere, s tim da je u BiH bilo mnoštvo pojedinačnih, različitih odluka različitih nivoa vlasti. Djelovanje na nivou BiH nije bilo sinhronizovano, iako je to u ovoj situaciji, bilo neophodno. U pojedinačnim slučajevima, različitih nivoa vlasti u BiH, mjere su bile radikalne i proizvod straha, bez pokazatelja i analize, koja potvrđuje njihovu neophodnost. Pogotovo slučaj zabrane kretanja državljanja BiH koji su doputovali u BiH, obustava vazdušnog saobraćaja, zabrana kretanja iz jednog mjesta u drugo, i sl. Mnogo je slučajeva koji pokazuju grubo kršenje ljudskih prava, a da epidemiološka situacija nije pokazala izuzetni napredak u smanjenju broja oboljelih i širenja virusa. Iako trenutno statistika pokazuje da BiH ima manje oboljelih nego Hrvatska, one imaju isti stepen smrtnosti, zbog čega se može zaključiti da nije potrebno imati represivne mjere kako bi ostvarili određeni napredak.

⁵⁷ I. Đuras, „Pandemija pred ustavnim sudom“, *Sigurnost - časopis za sigurnost u radnoj i životnoj okolini*, Vol. 62 No. 4, 2020, 10), 3.

4. Zaključak

Covid-19 je pokazao koliko je bitan javni interes, ali i individualna prava, koja se moraju poštovati i unapređivati. Ono što je nužno jeste da su naučene lekcije, da je unapređena sudska praksa, da postoje strategije, procjene i upute na koji način najbolje zaštititi stanovništvo od sličnih izazova u budućnosti.

Pandemija Covid-19 predstavlja veliki izazov za BiH i njeno uređenje. Vanredno stanje nije definisano ustavom, različito se djelovalo na nivou kantona, entiteta i distrikta. Najveću moć u odlučivanju su imali štabovi civilne zaštite na nivou entiteta i distrikta, sa uplitanjem izvršne vlasti. Zakonodavna tijela su tek u aprilu 2020. godine, nakon skoro dva mjeseca pandemije, izmijenila poslovničke rada, kako bi organizovala rad i održala sjednice. Zakonodavno tijelo ni na jednom nivou se nije uplitalo u odluke štabova civilne zaštite, konkretno u donošenju mjera ograničenja slobode kretanja, bez obzira što za to postoji zakonsko uporište, preporuke Vijeća Evrope ili praksa.

Presude Ustavnog suda BiH su pokazala da su mjere kršile ljudska prava, i to različito, na raznim nivoima u BiH, jer mjere i odluke nisu bile sinhronizovane na cijelom teritoriju BiH. Pravo na privatnost i pravo na slobodu kretanja su prava koja su najviše povrijeđena tokom pandemije. Dakle, BiH je obustavila realizaciju odredbi Evropske konvencije ljudskih prava na svom teritoriju, bez obrazloženja ili koordinacije sa sekretarom Evrope.

Hrvatska je imala slične mjere, s tim da je imala manje problema sa zakonskim okvirom i djelovanjem u vanrednom stanju, sa jasnom procedurom i parlamentarnim nadzorom. Hrvatska je, kao članica EU, imala veću komunikaciju i koordinaciju sa EU, poštujući direktive i uputstva nadležnih agencija EU za zaštitu ljudskih prava. Najbolji primjer je formisanje centralnog registra za dostavu podataka o oboljelima, te osobama u izolaciji i samoizolaciji. Samo nekolicina ljudi je imala pristup registru, tzv. Centralnom repozitoriju, što je rezultiralo boljoj zaštiti prava na privatnost i zaštiti ličnih podataka.

Vraćajući se na uvod, Hrvatska je imala ustavni osnov za reagovanje, dodatno je pristupila izmjenama i dopunama zakonskih rješenja, donijela odluke o epidemiji, te implementirala preporuke Vijeća Evrope o zaštiti ljudskih prava u pandemiji. BiH nema definiciju vanrednog stanja u Ustavu BiH, a entiteti nisu pristupili izmjenama i dopunama zakonskih rješenja iz ovih oblasti, navodeći da je pandemija prepoznata u zakonskim odredbama, ne precizno, ali da se može podvesti u zakonskim rješenjima. Glavne odluke su donosili štabovi, bez velikog uplitanja parlamenata. Na osnovu svega navedenog, možemo zaključiti da je Hrvatska unaprijedila svoj pravni okvir djelovanja u uslovima pandemije zarazne bolesti, dok je BiH reagovala u okviru postojećih odredbi i nadležnosti

RESPONSE TO THE PANDEMIC OF COVID-19:

Comparative overview of Bosnia and Herzegovina and Croatia

Summary

The paper seeks to explain how the government in Bosnia and Herzegovina and Croatia has responded to the challenges of the pandemic of Covid-19, with an emphasis on the constitutionality of measures and activities, ensuring and restricting human rights and the results of government organizations. Namely, the goal is to examine whether these two countries responded in a timely manner to the greatest challenges of the pandemic, improving the legal framework of their countries and ensuring the highest level of human rights protection.

The comparative overview of Bosnia and Herzegovina and Croatia was made due to its geographical proximity, but also the fact that Croatia is in the EU, and Bosnia and Herzegovina is in the process of European integration. I want to see how much Bosnia and Herzegovina has followed its neighboring countries and adopted European practice. Namely, whether they had a similar or completely different approach to resolving emergency situations.

Key words: State of emergency, constitutional framework, human rights, restrictions, comparison, Bosnia and Herzegovina, Croatia