

Ustavni sud Bosne i Hercegovine u Velikom vijeću, u predmetu broj **AP 1217/20**, rješavajući apelacije **Lejle Dragnić i A. B.**, na temelju članka VI/3.(b) Ustava Bosne i Hercegovine, članka 57. stavak (2) točka b), članka 59. st. (1), (2) i (3) i članka 72. st. (2), (4) i (5) Pravila Ustavnog suda Bosne i Hercegovine-prečišćeni tekst („Službeni glasnik Bosne i Hercegovine“ broj 94/14), u sastavu:

Zlatko M. Knežević, predsjednik

Mato Tadić, dopredsjednik

Mirsad Ćeman, dopredsjednik

Valerija Galić, sutkinja

Miodrag Simović, sudac

Seada Palavrić, sutkinja

na sjednici održanoj 22. travnja 2020. godine donio je

ODLUKU O DOPUSTIVOSTI I MERITUMU

Djelomično se usvajaju apelacije **Lejle Dragnić i A. B.** podnesene protiv Naredbe Federalnog stožera Civilne zaštite broj 12-40-6-148-34/20 od 20. ožujka 2020. godine i Naredbe Federalnog stožera Civilne zaštite broj 12-40-6-34-1/20 od 27. ožujka 2020. godine.

Utvrđuje se kršenje prava na slobodu kretanja iz članka II/3. (m) Ustava Bosne i Hercegovine i članka 2. Protokola broj 4 uz Europsku konvenciju za zaštitu ljudskih prava i temeljnih sloboda u odnosu na apelante **Lejlu Dragnić, A. B.** i sve ostale osobe u relevantno istoj činjeničnoj i pravnoj situaciji.

Na temelju članka 72. stavak (4) Pravila Ustavnog suda Bosne i Hercegovine, nalaže se Vladi Federacije Bosne i Hercegovine i Federalnom stožeru Civilne zaštite da u roku od pet dana od dana primitka ove odluke usklade Naredbu Federalnog stožera Civilne zaštite broj 12-40-6-34-1/20 od 27. ožujka 2020. godine sa standardima iz članka II/3.(m) Ustava Bosne i Hercegovine i članka 2. Protokola broj 4 uz Europsku konvenciju za zaštitu ljudskih prava i temeljnih sloboda kako su navedeni u ovoj odluci.

Odbijaju se kao neutemeljene apelacije **Lejle Dragnić i A. B.** u dijelu zahtjeva da se ukine Naredba Federalnog stožera Civilne zaštite broj 12-40-6-34-1/20 od 27. ožujka 2020. godine.

Na temelju članka 72. stavak (5) Pravila Ustavnog suda Bosne i Hercegovine, nalaže se Vladi Federacije Bosne i Hercegovine i Federalnom stožeru Civilne zaštite da, u narednom roku od tri dana od isteka roka iz stavka 3. dispozitiva ove odluke, obavijeste Ustavni sud

Bosne i Hercegovine o provrdbi naloga iz stavka 3. dispozitiva ove odluke.

Odluku objaviti u “Službenom glasniku Bosne i Hercegovine”, “Službenim novinama Federacije Bosne i Hercegovine”, “Službenom glasniku Republike Srpske” i u „Službenom glasniku Brčko distrikta Bosne i Hercegovine“.

OBRAZLOŽENJE

I. Uvod

1. Lejla Dragnić iz Sarajeva (u daljnjem tekstu: apelantica), koju zastupa Nina Kisić, odvjetnica iz Sarajeva, podnijela je 31. ožujka 2020. apelaciju Ustavnom sudu Bosne i Hercegovine (u daljnjem tekstu: Ustavni sud) protiv Naredbe Federalnog stožera Civilne zaštite broj 12-40-6-148-34/20 od 20. ožujka 2020. godine (u daljnjem tekstu: prva naredba). Apelantica je, također, zatražila da Ustavni sud donese privremenu mjeru kojom bi spriječio daljnju primjenu prve naredbe do konačne odluke Ustavnog suda. Ova apelacija je registrirana pod brojem AP 1217/20.
2. Apelantica je, posredstvom iste opunomoćenice, podnijela novu apelaciju 3. travnja 2020. godine protiv nove Naredbe broj 12-40-6-34-1/20 od 27. ožujka 2020. godine (u daljnjem tekstu: nova naredba) u kojoj je, također, zatražila donošenje iste privremene mjere. Ova apelacija je registrirana pod brojem AP 1247/20.
3. A. B. iz Sarajeva (u daljnjem tekstu: apelant), kojeg zastupa Edisa Peštek-Zorlak, odvjetnica iz Sarajeva, podnio je 3. travnja 2020. godine Ustavnom sudu apelaciju protiv prve naredbe. Ova apelacija je registrirana pod brojem AP 1254/20.

II. Postupak pred Ustavnim sudom

4. Obzirom na to da navedene apelacije pokreću isto pitanje, Ustavni sud je, sukladno članku 32. stavak (1) Pravila Ustavnog suda, donio odluku o spajanju navedenih apelacija u kojima će se voditi jedan postupak i donijeti jedna odluka pod brojem AP 1217/20.
5. Na temelju članka 23. Pravila Ustavnog suda, od Vlade FBiH i Federalnog stožera Civilne zaštite (u daljnjem tekstu: Federalni stožer) zatraženo je da dostave odgovore na apelaciju. Vlada FBiH je 9. travnja 2020. godine dostavila odgovor na apelaciju, a Federalni stožer nije dostavio odgovor.

III. Činjenično stanje i apelacijski navodi

a) U odnosu na br. AP 1217/20 i AP 1247/20

6. Apelantica je u dvije podnesene apelacije protiv obje naredbe iznijela iste činjenične i apelacijske navode, i to kako slijedi:
7. Federalni stožer je 20. ožujka 2020. godine donio osporenu prvu naredbu, kojom je naredio zabranu kretanja osobama mlađim od 18 godina i starijim od 65 godina na području Federacije Bosne i Hercegovine (u daljnjem tekstu: područje FBiH), koja je stupila na snagu odmah sa trajanjem do 31. ožujka 2020. godine.
8. Apelantica je navela da je rođena 28. rujna 1951. godine, te da podnosi apelaciju prema članku 18. stavak(2) Pravila Ustavnog suda, budući da nema odluke „nadležnog suda“ koju bi, kako navodi, mogla osigurati samo ukoliko bi bila sankcionirana zbog kršenja Naredbe, što bi „predstavljalo prevelik teret“ za nju. Apelantica je, dalje, navela da osporava i prvu i novu naredbu koja je opći akt „kojim se krše ljudska prava i temeljne slobode apelantice, te se ona tretira na diskriminirajući način na bazi godina starosti“, te da „usljed iste trpi nenadoknadivu štetu svakodnevno“ kao osoba koja je izravno pogođena mjerama iz osporenih naredbi. Apelantica ističe, dalje, da naredbe nemaju uporište u zakonu. Naime, kako navodi, i prva i nova naredba su donesene na temelju članka 108. Zakona o zaštiti i spašavanju ljudi i materijalnih dobara od prirodnih i drugih nezgoda (u daljnjem tekstu: Zakon o zaštiti i spašavanju) koja „ne uređuje donošenje naredbi kojima se sprečavaju državljani BiH u korištenju svojih ljudskih prava“. Iako se, kako dalje navodi, u stavku 2. članka 108. propisuje ovlast štabova Civilne zaštite da „naređuju provedbu odgovarajućih mjera zaštite i spašavanja“, to ne znači da je na taj način propisano „donošenje naredbi kojima se sprečava kretanje pučanstva“. Također, apelantica navodi da se „takva opcija“ ne spominje ni u Odluci Vlade FBiH o proglašenju nepogode prouzročene pojavom korona virusa (COVID 19) na području FBiH broj 408/20 od 16. ožujka 2020. godine. Osim toga, apelantica ističe da niti jedan drugi zakon u BiH ne propisuje donošenje ovakve mjere.
9. Apelantica, dalje, ističe da Europska konvencija za zaštitu ljudskih prava i temeljnih sloboda (u daljnjem tekstu: Europska konvencija) u članku 5. garantira pravo na slobodu i sigurnost ličnosti, dok se u članku 2. Protokola broj 4 uz Europsku konvenciju garantira sloboda kretanja svim osobama koje se zakonito nalaze na teritoriju države članice Vijeća Europe, uz ograničenja koja su sukladno zakonu i nužna u demokratskom društvu. Apelantica posebice ističe da BiH nije dostavila nikakvu obavijest generalnom tajniku Vijeća Europe „o namjeri da ograniči određena prava garantirana EKLJP“, čime je povrijedila svoje obveze iz članka 15. EKLJP. Osim toga, apelantica se

pozvala i na izjavu predsjednika Parlamentarne skupštine Vijeća Europe u kojoj su pozvane države članice da, prilikom usvajanja žurnih mjera kako bi se „suočili sa krizom prouzročenom Covidom 19“, vode računa o principu proporcionalnosti, kao i o tome da usvojene mjere moraju biti striktno neophodne.

10. Dalje, apelantica je navela da prije donošenja osporenih naredbi nisu razmotrene bilo kakve blaže mjere od sprečavanja apelantice da napušta svoj stan. U svezi s tim, apelantica navodi da je donositelj Naredbe trebao razmotriti druge mjere kojima bi se potencijalno mogao postići isti cilj, kao i mjere kojima bi zaštitio druge ranjive kategorije. Umjesto toga, kako navodi, donositelj Naredbe je apelantici „ugrozio život (u smislu članka 2) i nametnuo nerazumna ograničenja“, zbog kojih apelantica ne može otići „u banku, ljekarnu, kod liječnika ili u nabavku“, niti, kako navodi, „prošetati psa“.
11. Apelantica smatra da joj je na ovaj način njezina „sloboda ... ograničena na ono što se kolokvijalno u kaznenom pravu naziva 'kućnim pritvorom' i to pod prijetnjom sankcije koja nije propisana zakonom na snazi“, što apelantica smatra „logičnim“ jer ni „sama naredba nema uporište u zakonu“. U svezi s tim, navodi da nema bilo kakve mogućnosti da takvu odluku, kojom je stavljena u „kućni pritvor“, ispita pred bilo kojim sudom ili drugim tijelom, odnosno da nema na raspolaganju bilo kakav pravni lijek kojim bi tražila zaštitu, osim apelacije Ustavnom sudu. Dalje, ističe da se ograničavanje kretanja na nečiji dom, gdje su uvjeti „mnogo bolji nego u zatvoru, može smatrati oduzimanjem slobode“. Dodatni činitelj da mjera koja je navedena u naredbi predstavlja oduzimanje slobode je, kako apelantica navodi „i činjenica zapriječenih kazni (pa i potencijalno 'pritvaranje', kako su 'prijetili' određeni predstavnici vlasti), što dodatno upućuje na kazneni karakter ovog postupka“. Apelantica, također, ističe da su naredbe potpuno proizvoljne, zato što nije jasno na temelju kojih kriterija je zabranjeno kretanje baš osobama iznad 65 godina života, što, prema Zakonu o radu, jeste „granica za ostvarivanje prava na starosnu mirovinu“, iako navodi da postoje iznimke od tog pravila (suci, tužitelji, odvjetnici, sveučilišni profesori). Također, apelantica smatra da ovakva naredba nije ni u interesu javnog zdravlja, budući da je apelantici „zabranjeno kretanje na diskriminatornoj osnovi, bez obzira na zdravstveno stanje, a istom je dozvoljeno kretanje osobama mlađim od 65 godine koje su ostvarile pravo na invalidsku mirovinu usljed npr. respiratornih bolesti, a što ih svrstava u visoko ugroženu kategoriji kada je u pitanju Covid 19“.
12. Na temelju svega navedenog, apelantica je predložila da Ustavni sud ukine osporene naredbe i utvrdi kršenje apelantičinih prava iz članka 5. Europske konvencije i članka 2. Protokola broj 4 uz Europsku konvenciju.

13. U odnosu na zatraženu privremenu mjeru, apelantica je navela da se radi o ozbiljnom kršenju ljudskih prava koje „ne može biti ispravljeno u kasnijem postupku“, te da je donošenje privremene mjere kojom bi se spriječila daljnji provedba naredbe do konačne odluke Ustavnog suda „u interesu kako apelantice kao stranke, tako i države BiH“.

b) U odnosu na broj AP 1254/20

14. Apelant je apelaciju podnio kao roditelj djeteta mlađeg od 18 godina bez navođenja godišta i imena djeteta. U apelaciji je, između ostalog, naveo kako mu je, zbog zabrane kretanja osobama mlađim od 18 godina, onemogućeno „pružanje brige i zaštite oko djeteta“, te da je njemu i njegovom djetetu „otežan svakodnevni život“. Dalje je naveo da „okolnost da u Federaciji Bosne i Hercegovine nije proglašeno izvanredno stanje, utječe da diskriminatorsko postupanje prema navedenim dobnim skupinama pučanstva nije bilo neophodno i nužno zbog nastale situacije“. Smatra da „tijela vlasti nisu nijednim postupanjem predstavili razloge na kojima se temelji donošenje predmetnog pravnog akta“. Tvrdi da „Svjetska zdravstvena organizacija nije izdala do sada niti jednu preporuku kojom bi navela da mlađi od 18 godina predstavljaju opasne prenositelje virusa. Praksa europskih zemalja ne ukazuje ni na bilo koji način da su djeca doprinijela širenju virusa“. Također, apelant je naveo kako se „donošenjem navedene naredbe, izravno utječe na psiho-fizičko zdravlje djece i starijih osoba“, te da „nije u mogućnosti kao roditelj da svome djetetu osigura život sukladno najboljim interesima djeteta“.
15. Apelant je naveo kako smatra da su prekršeni „pravo na osobnu slobodu i sigurnost, pravo na slobodu kretanja i prebivališta, pravo na nediskriminatorsko ponašanje, pravo na privatni i obiteljski život, pravo na dostojanstvo, pravo na slobodu ličnosti, pravo na učinkovit i efikasan pravni lijek“. U svezi sa kršenjem navedenih prava, apelant je naveo Ustav Bosne i Hercegovine, Europsku konvenciju za zaštitu ljudskih prava i temeljnih sloboda i Međunarodni pakt o građanskim i političkim pravima.

c) Odgovor na apelaciju

16. Vlada FBiH je u odgovoru na apelaciju najprije istaknula da je informacijom Federalnog ministarstva zdravstva od 21. veljače 2020. godine o pojavi novog virusa i bolesti Covid 19, koji je Svjetska zdravstvena organizacija 30. siječnja 2020. godine proglasila „javnozdravstvenim izvanrednim stanjem od međunarodnog značaja“, Federalni stožer upoznat sa mjerama koje se poduzimaju na području FBiH sa ciljem sprečavanja pojave i širenja bolesti izazvane tim virusom. Nakon niza poduzetih mjera i aktivnosti, kako je dalje navedeno, Federalni stožer je procijenio situaciju i predložio Vladi FBiH, sukladno članku 24. točka 11. Zakona o zaštiti i spašavanju, da

doneše odluku o proglašenju nepogode, pa je takva odluka i donesena. Dalje je navedeno da je Federalni stožer, ocjenjujući kompletnu epidemiološku situaciju u FBiH, ali i u svijetu, kao i naredbe Kriznog stožera Federalnog ministarstva zdravstva, donio osporenu naredbu od 20. ožujka 2020. godine kojom je zabranjeno kretanje mlađima od 18 i starijima od 65 godina. U svezi s tim, Vlada FBiH ističe da su neutemeljeni navodi da se Federalni stožer diskriminatorski odnosi prema navedenim osobama, zato što su „starije odrasle osobe u većem riziku od razvoja težih simptoma ako se zaraze koronavirusom, jer u starosti slabi imunološki sustav, te su posljedice opasnije po njih“, a osobe mlađe od 18 godina „iako imaju blaže simptome od starijih i bolest ih ne zahvaća toliko koliko i starije, oni su prijenosnici virusa starijima“. Također je navedeno da je zabrana kretanja navedenim osobama kao „osjetljivoj skupini osoba“ donesena i zato što je „u svijetu tijekom trajanja epidemije znatan broj osoba koje pripadaju ovim dobnim skupinama zaraženo koronavirusom jer je za nastanak infekcije bitno stanje imuniteta, odnosno obrambena snaga organizma“.

17. Vlada FBiH je, također, osporila i navode da ne postoji zakonska osnova za donošenje osporenih naredbi, zato što je člankom 54. Zakona o zaštiti pučanstva od zaraznih bolesti, radi sprečavanja i suzbijanja zaraznih bolesti predviđena, između ostalih i zaštitna mjera zabrana kretanja pučanstva. Dalje, Vlada FBiH je navela da smatra da je zaštita zdravlja većeg broja ljudi i sprečavanje širenja epidemije u društvu legitiman cilj koji se želi postići osporenim mjerama, kao i drugim uvedenim mjerama (ograničenje rada trgovina ili njihovo potpuno zatvaranje, samoizolacija i karantin). Također, Vlada FBiH smatra i da postoji proporcionalnost između osporenih mjera i legitimnog cilja i da se njima ne nameće pretjeran teret na pojedinca. Ovo tim prije što se, kako navode, „ova i druge mjere stalno preispituju“, te da je stoga donesena i Dopuna osporene Naredbe kojom je osobama mlađim od 18 godina dozvoljeno kretanje u vozilu, a starijim od 65 godina kretanje radi preuzimanja mirovina od 8 do 12 sati u razdoblju od 6. do 10. travnja 2020. godine. Imajući to u vidu, kao i činjenicu „da se moraju brzo i efikasno poduzimati mjere za zaštitu zdravlja ljudi, kao i one koje će spriječiti širenje virusa“, Vlada FBiH predlaže da se apelacije i zahtjev za donošenje privremene mjere odbiju.

IV. Relevantni propisi

18. U **Ustavu Bosne i Hercegovine** relevantne odredbe glase:

Članak X

Izmjene i dopune

[...]

2. Ljudska prava i temeljne slobode

Nijednim amandmanom na ovaj Ustav ne može se dokinuti niti umanjiti bilo koje od prava i sloboda iz članka II ovog Ustava, niti izmijeniti ova odredba.

19. U Okvirnom zakonu o zaštiti i spašavanju ljudi i materijalnih dobara od prirodnih ili drugih nesreća u Bosni i Hercegovini („Službeni glasnik BiH“ broj 50/08) relevantne odredbe glase:

*Članak 13.**(Vijeće ministara BiH)**[...]*

h) proglašava nastanak i prestanak stanja prirodne ili druge nesreće na teritoriju Bosne i Hercegovine, na prijedlog Koordinacionog tijela Bosne i Hercegovine za zaštitu i spašavanje ili na zahtjev nadležnih tijela entiteta ili Brčko Distrikta BiH, koji su već proglasili stanje nesreće na svojem teritoriju

*[...]**Članak 17.**(Nadležnosti Koordinacijskog tijela)*

(1) Koordinacijsko tijelo je stručno operativno tijelo Vijeća ministara BiH i nadležno je da:

a) predlaže Vijeću ministara BiH, na zahtjev entiteta ili Brčko Distrikta BiH, proglašavanje stanja prirodne ili druge nesreće na teritoriji Bosne i Hercegovine i prestanak navedenog stanja; [...]

20. U Zakonu o zaštiti i spašavanju ljudi i materijalnih dobara od prirodnih i drugih nesreća („Službene novine FBiH“ br. 39/03, 22/06 i 43/10)

Za potrebe ove odluke koristi se neslužbeni prečišćeni tekst, sačinjen u Ustavnom sudu BiH, koji glasi:

Članak 1.

Ovim se zakonom uređuje sustav zaštite i spašavanja ljudi, biljnog i životinjskog svijeta, materijalnih, kulturnih, povijesnih i drugih dobara i okoliša (u daljem tekstu: ljudi i materijalna dobra) od prirodnih nepogoda, tehničko-tehnoloških, ekoloških i drugih nesreća ili ratnih opasnosti (u daljem tekstu: prirodne i druge

nesreće), prava i dužnosti građana i tijela Federacije, kantona i općina, gospodarskih društava i drugih pravnih osoba, te druga pitanja od značaja za oblast zaštite i spašavanja od prirodnih i drugih nesreća u Federaciji Bosne i Hercegovine.

Članak 3.

U smislu ovoga zakona pod pojmom:

1) prirodne nepogode podrazumijevaju se događaji koji su prouzročeni djelovanjem prirodne sile na koje ljudski faktor ne može utjecati kao što su: potres, poplava, visoki snijeg i snježni nanosi, olujni ili orkanski vjetar, gräd, prolom oblaka, klizište, suša, hladnoća, te masovne pojave ljudskih, životinjskih i biljnih bolesti; [...]

Članak 106.

Za rukovođenje akcijama zaštite i spašavanja na teritoriju Federacije, odnosno području kantona i općine, te za obavljanje drugih poslova u zaštiti i spašavanju, sukladno zakonu i drugim propisima, osnivaju se stožeri civilne zaštite kao operativno-stručna tijela. Te stožere osniva Federacija, kantoni i općine.

Članak 108.

U rukovođenju akcijama zaštite i spašavanja stožeri civilne zaštite iz čl. 106. i 107. ovog zakona vrše sljedeće poslove:

- 1) odlučuju o uporabi snaga i sredstava civilne zaštite na zaštiti i spašavanju ugroženih i stradalih ljudi i materijalnih dobara i te snage raspoređuju na ona područja koja su ugrožena;*
- 2) naređuju provedbu odgovarajućih mjera zaštite i spašavanja i određuju snage i sredstva koje će provoditi te mjere;*
- 3) usmjeravaju, koordiniraju i rukovode akcijama zaštite i spašavanja svih sudionika angažiranih na zaštiti i spašavanju na svome području;*
- 4) rješavaju sva pitanja koja se u tijeku provedbe aktivnosti na zaštiti i spašavanju pojave u svezi angažiranja snaga i sredstava civilne zaštite i provedbe mjera zaštite i spašavanja i samozaštite građana.*

21. U **Zakonu o zaštiti pučanstva od zaraznih bolesti** („Službene novine FBiH“ broj 29/05) relevantne odredbe glase:

Članak 1.

Ovim se Zakonom utvrđuju zarazne bolesti čije je sprječavanje i suzbijanje od interesa za Federaciju Bosne i Hercegovine (u daljnjem tekstu: Federacija) i mjere za zaštitu pučanstva od zaraznih bolesti.

Članak 2.

Izričaji uporabljeni u ovom Zakonu imaju sljedeća značenja:

[...]

- epidemija zarazne bolesti je pojava neuobičajenog broja oboljevanja od zaraznih bolesti koji su na listi zaraznih bolesti obveznog prijavljivanja ili pojava novih zaraznih bolesti koje ugrožavaju zdravlje pučanstva; [...]*

Članak 54.

Radi zaštite pučanstva Federacije od unošenja kolere, kuge, virusnih hemoragičnih groznica, žute groznice, SARS-a i drugih zaraznih bolesti poduzimaju se mjere predviđene ovim Zakonom i međunarodnim sanitarnim konvencijama i drugim međunarodnim ugovorima.

Radi sprečavanja i suzbijanja zaraznih bolesti iz stavka 1. ovog članka Federalno ministarstvo zdravstva može narediti posebne izvanredne zaštitne mjere protiv tih bolesti:

[...]

- 2. zabrana kretanja pučanstva, odnosno ograničenje kretanja u zaraženim ili izravno ugroženim područjima;*

[...]

- 6. druge mjere sukladne međunarodnim propisima.*

Članak 70.

Novčanom kaznom u iznosu od 100,00 KM do 2.000,00 KM kaznit će se za prekršaj fizička osoba ako:

- 7. ne postupi sukladno čl. 54., 55. i 56. ovog Zakona;*

Kada se obveza odnosi na maloljetnika za prekršaje iz stavka 1. toč. 3., 4., 5., 6. i 7. ovog članka kaznit će se novčanom kaznom iz stavka 1. roditelj odnosno staratelj ako propusti dužnu brigu za maloljetnika.

22. Konvencija o pravima djeteta [usvojena na Generalnoj skupštini Ujedinjenih naroda 20. studenog 1989. godine] („Službeni list SFRJ - Međunarodni ugovori“ broj 15/90, „Službeni list RBiH“ broj 25/93 i Odluka o povlačenju rezerve na članak 9. stavak 1. Konvencije Ujedinjenih naroda o pravima djeteta, „Službeni glasnik BiH” broj 42/08) u relevantnom dijelu glasi:

Član 1.

U svrhu na koju se ova Konvencija odnosi, dijete označava svaku osobu mlađu od 18 godina, osim ako se zakonom koji se primjenjuje na dijete granica punoljetnosti ne odredi ranije.

Član 2.

1. Države stranke poštivat će i osigurati svakom djetetu na svom području prava navedena u ovoj Konvenciji bez ikakve diskriminacije prema djetetu, njegovim roditeljima ili zakonskim skrbnicima glede njihove rase, boje kože, spola, jezika, vjere, političkog ili drugog uvjerenja, nacionalnoga, etničkoga ili socijalnog podrijetla, imovine, teškoća u razvoju, obiteljskog podrijetla ili kakve druge okolnosti.

2. Države stranke poduzet će sve potrebne mjere za zaštitu djeteta od svih oblika diskriminacije ili kažnjavanja koji polaze od položaja, djelatnosti, izraženog mišljenja ili uvjerenja roditelja, zakonskih skrbnika ili članova obitelji

Član 3.

1. U svim akcijama koje u svezi s djecom poduzimaju javne ili privatne ustanove socijalne skrbi, sudovi, državna uprava ili zakonodavna tijela, mora se prvenstveno voditi računa o interesima djeteta.

2. Države stranke obvezuju se da će odgovarajućim zakonodavnim i upravnim mjerama djetetu osigurati zaštitu i skrb kakva je prijeko potrebna za njegovu dobrobit, uzimajući u obzir prava i dužnosti njegovih roditelja, zakonskih skrbnika ili drugih osoba koje su za nj zakonski odgovorne.

3. Države stranke osigurat će da službe i ustanove odgovorne za skrb ili zaštitu djece budu pod stručnim nadzorom i da svoje djelovanje usklade sa standardima

nadležnih vlasti, osobito glede pitanja sigurnosti, zdravlja te broja i stručnosti osoblja

23. Odluka o proglašenju stanja nepogode uzročenog pojavom koronavirusa (COVID 19) na području Federacije BiH („Službene novine FBiH“ broj 21/20) u relevantnom dijelu glasi:

I.

Proglašava se stanje nepogode uzročenog pojavom koronavirusa (COVID - 19) na području Federacije Bosne i Hercegovine.

[...]

IV.

Zadužuje se Federalni stožer civilne zaštite da u skladu sa Federalnim planom i važećim zakonskim propisima preuzme sve aktivnosti oko koordinacije i rukovođenja akcijama zaštite i spašavanja ljudi na ugroženom području.

[...]

VI.

Obvezuju se svi rukovoditelji organa uprave i upravnih organizacija Federacije i kantona, odnosno rukovoditelji općinskih/gradskih službi za upravu i rukovoditelji pravnih osoba i drugih institucija, da osiguraju provedbu naredbe nadležnih stožera civilne zaštite.

VII.

Odluka stupa na snagu danom donošenja i ista će se objaviti u "Službenim novinama Federacije BiH".

Ova odluka će biti objavljena putem printanih i elektronskih sredstava informiranja.

24. Odluka o proglašenju nastanka stanja prirodne ili druge nesreće na teritoriji Bosne i Hercegovine („Službeni glasnik BiH“ broj 18/20) u relevantnom dijelu glasi:

Članak 1.

(Predmet)

(1) 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.

(2) Spriječavanje i suzbijanje širenja zarazne bolesti prouzrokovane novim korona virusom (COVID-19) je od općeg interesa za Bosnu i Hercegovinu.

Članak 2.

(Koordinacijsko tijelo Bosne i Hercegovine za zaštitu i spašavanje od prirodnih ili drugih nesreća u Bosni i Hercegovini)

Radi zaštite i spašavanja ljudi i materijalnih dobara Vijeće ministara Bosne i Hercegovine (u daljem tekstu: Vijeće ministara BiH) aktivira Koordinacijsko tijelo Bosne i Hercegovine za zaštitu i spašavanje od prirodnih ili drugih nesreća u Bosni i Hercegovini (u daljem tekstu: Koordinacijsko tijelo) i nalaže Koordinacijskom tijelu da svoje aktivnosti izvršava u skladu sa člankom 17. Okvirnog zakona za zaštitu i spašavanje ljudi i materijalnih dobara od prirodnih ili drugih nesreća u Bosni i Hercegovini (u daljem tekstu: Okvirni zakon).

Članak 4.

(Štabovi civilne zaštite entiteta i Brčko Distrikta Bosne i Hercegovine)

(1) Preporučuje se štabovima civilne zaštite entiteta i Brčko Distrikta Bosne i Hercegovine, te drugim kriznim štabovima da poduzmu sve aktivnosti kako bi se u potpunosti realizirale mjere na sprečavanju širenja zarazne bolesti prouzrokovane novim korona virusom (COVID-19).

(2) U cilju sprečavanja širenja korona virusa (COVID-19), vlade entiteta i Brčko Distrikta Bosne i Hercegovine mogu donositi i pojedinačne mjere u skladu sa zakonima iz njihove nadležnosti. O donesenim mjerama će informisati Koordinaciono tijelo.

[...]

Članak 6.

(Stupanje na snagu)

Ova odluka stupa na snagu danom donošenja i objavljuje se u "Službenom glasniku BiH".

25. Naredba Federalnog stožera CZ broj 12.40-6-148-34 /20 od 20. ožujka 2020. godine glasi:

(Naredba Federalnog stožera Civilne zaštite broj 12.40-6-148-34 /20 od 20. ožujka 2020. godine preuzeta sa web-stranice <http://www.fucz.gov.ba/koronavirus-naredbe/>)

Na osnovu člana 108. Zakona o zaštiti i spašavanju ljudi i materijalnih dobara od prirodnih i drugih nesreća („Službene novine Federacije BiH“, br. 39/03, 22/06 43/10), te člana 18. Poslovnika o radu Federalnog štaba civilne zaštite br. 11-49/14833/11 od 26.10.2011 godine i 12-02/10-542-4/17 od 04.10.2017. godine i Odluke Vlade Federacije Bosne i Hercegovine o proglašenju nesreće uzrokovane pojavom koronavirusa (COVID 19) na području Federacije BiH, V. broj 408/2020 o 16.03.2020. godine, Federalni štab civilne zaštite, donosi

NAREDBU

1. Naređuje se zabrana kretanja osobama mlađim od 18 godina i starijim od 65 godina na području Federacije BiH.

2. Za provođenje ove naredbe odgovorni su ministri kantonalnih ministarstava unutrašnjih poslova.

3. Zadužuju se ministarstva iz tačke 2. ove naredbe da putem Federalnog operativnog centra civilne zaštite izvještavaju Federalni štab civilne zaštite o svim poduzetim mjerama na izvršavanju ove naredbe.

4. Ova naredba stupa na snagu danom donošenja i primjenjuje se do 31.03.2020. godine.

26. Naredba Federalnog stožera CZ broj 12.40-6-148-34-1/20 od 27. ožujka 2020. godine glasi:

(Naredba Federalnog stožera Civilne zaštite broj 12.40-6-148-34-1/20 od 27. ožujka 2020. godine preuzeta sa web-stranice <http://www.fucz.gov.ba/koronavirus-naredbe/>)

Naredba broj 12.40-6-148-34 /20 od 20. marta 2020. godine, primjenjuje se do daljnjeg.

Ova naredba stupa na snagu danom donošenja.

27. Naredba Federalnog stožera CZ broj 12.40-6-148-34-1-1/20 od 17. travnja 2020. godine glasi:

(Naredba Federalnog stožera Civilne zaštite broj 12.40-6-148-34-1-1/20 od 17. travnja 2020. godine preuzeta sa web-stranice <http://www.fucz.gov.ba/koronavirus-naredbe/>)

1. *Naredbe br: 12.40-6-148-34/20 od 20.3.2020. godine, 12.4-6-148-34-1/20 od 27.3.2020. godine i 12.40-6-148-34-2/20 od 3.4.2020. godine se primjenjuju do 30.4.2020. godine.*
2. *Ova naredba stupa na snagu danom donošenja.*

V. Dopustivost

28. Sukladno članku VI/3.(b) Ustava Bosne i Hercegovine, Ustavni sud, također, ima apelacijsku nadležnost u pitanjima koja su sadržana u ovom ustavu kada ona postanu predmetom spora zbog presude bilo kojeg suda u Bosni i Hercegovini.
29. Sukladno članku 18. stavak (1) Pravila Ustavnog suda, Ustavni sud može razmatrati apelaciju samo ako su protiv presude, odnosno odluke koja se njome pobija, iscrpljeni svi učinkoviti pravni lijekovi mogući prema zakonu i ako se podnese u roku od 60 dana od dana kada je podnositelj apelacije primio odluku o posljednjem učinkovitom pravnom lijeku koji je koristio.
30. Ustavni sud ukazuje da, sukladno članku 18. stavak (2) Pravila Ustavnog suda, može iznimno razmatrati apelaciju i kada nema odluke nadležnog suda ukoliko apelacija ukazuje na ozbiljna kršenja prava i temeljnih sloboda koje štiti Ustav ili međunarodni dokumenti koji se primjenjuju u BiH. U konkretnom slučaju apelanti tvrde da im je osporenim naredbama prekršeno pravo iz članka II/3.(d) Ustava Bosne i Hercegovine i članka 5. Europske konvencije, pravo iz članka 2. Protokola broj 4 uz Europsku konvenciju, te pravo na nediskriminaciju u svezi sa ovim pravima. Ustavni sud smatra da sve tri podnesene apelacije ukazuju na ozbiljna kršenja prava iz Ustava Bosne i Hercegovine i Europske konvencije, zbog čega su, prema praksi Ustavnog suda, dopustive u smislu članka 18. stavak (2) Pravila Ustavnog suda (vidi, Ustavni sud, *mutatis mutandis*, pored ostalih, Odluka o dopustivosti i meritumu broj AP 3376/07 od 28. travnja 2010. godine, dostupna na www.ustavisud.ba). Konačno, apelacija ispunjava i uvjete iz članka 18. st. (3) i (4) Pravila Ustavnog suda, jer ne postoji neki formalni razlog zbog kojeg apelacija nije dopustiva, niti je očigledno (*prima facie*) neutemeljena.
31. Imajući u vidu odredbe članka VI/3.(b) Ustava Bosne i Hercegovine, članka 18. st. (2), (3) i (4) Pravila Ustavnog suda, Ustavni sud je utvrdio da sve tri apelacije ispunjavaju uvjete u pogledu dopustivosti.

VI. Meritum

32. Apelanti pobijaju osporene naredbe, zato što smatraju da im je njima prekršeno pravo na slobodu i sigurnost ličnosti iz članka II/3.(d) Ustava Bosne i Hercegovine i članka 5. Europske konvencije, pravo na slobodu kretanja iz članka 2. Protokola broj 4 uz Europsku konvenciju i pravo na nediskriminaciju iz članka 14. Europske konvencije u svezi sa navedenim pravima.

Uvodne napomene

33. Svjetska zdravstvena organizacija (u daljnjem tekstu: SZO) proglasila je 11. ožujka 2020. godine pandemiju koronavirusa SARS-CoV-2 i bolesti nazvane Covid 19 uz poziv vladama „da utječu na tijek širenja virusa 'žurnom i agresivnom akcijom'“, ali i da „sve zemlje moraju postići ravnotežu između zaštite zdravlja, minimiziranja ekonomskih i društvenih poremećaja i zaštite ljudskih prava“ (vidi: obraćanje ravnatelja SZO, dostupno na: <https://www.pscp.tv/w/1dixXQkqApVKZ>). U tom trenutku, prema izvješću SZO, u svijetu je bilo prijavljeno 118.000 slučajeva u 114 zemalja, a više od 4.000 ljudi je već izgubilo život zbog bolesti izazvane ili u svezi sa Covidom 19. Prema podacima SZO, od 8. travnja 2020. godine u 212 zemalja je bilo potvrđeno 1.317.130 slučajeva od čega su 74.304 imala smrtni ishod. U takvoj situaciji nedvojbeno je da su se sve države suočile sa izvanrednom situacijom i ogromnim izazovom da poduzmu efikasne mjere na sprečavanju širenja, liječenja sasvim novog soja virusa koji se iznimno brzo širi, za koji ne postoje ni lijekovi ni vakcina, ali i očuvanja i zaštite ustavnih i ljudskih prava.
34. U odgovoru na ovakvu krizu Vlada FBiH je 16. ožujka 2020. godine donijela Odluku o proglašenju stanja nepogode prouzročene pojavom Covida 19 na području Federacije BiH broj 408/20 (objavljena u „Službenim novinama FBiH“ broj 21/2, u daljnjem tekstu: Odluka Vlade FBiH). Ovom odlukom je naloženo, između ostalog, „da se sva federalna ministarstva, uprave i upravne organizacije, pravni subjekti i druge institucije stave na raspolaganje Federalnom stožeru Civilne zaštite“, a Federalnom stožeru je naloženo da, „sukladno federalnom planu i važećim zakonskim propisima poduzme sve aktivnosti oko koordinacije i rukovođenja akcijama zaštite i spašavanja ljudi na ugroženom području“. Na temelju ovoga, Federalni stožer je donio niz mjera (obveza samoizolacije, izolacije, zabrana prelaska državne granice, ograničavanje radnog vremena, zabrana rada određenim djelatnostima, policijski sat itd.), a jedna od tih mjera je i zabrana kretanja mladim od 18 i starijim od 65 godine, koja je naložena osporenim naredbama.
35. Također, Ustavni sud ističe da je, prema podacima Federalnog ministarstva zdravstva (u daljnjem tekstu: FMZ), 20. travnja 2020. godine bilo zabilježeno ukupno 737 potvrđenih slučajeva infekcije virusom i bolesti Covid 19 i sa 31 smrtnim slučajem (podaci preuzeti sa web-stranice FMZ

<https://www.covid-19.ba/> 20. travnja 2020. godine), što predstavlja značajan i stalan rast broja zaraženih od pojave Covida 19 u FBiH.

Utjecaj pandemijske krize na zaštitu ljudskih prava – mogućnost i način njihovog ograničavanja

36. Zaštita populacije od opasnosti Covida 19 je veliki i težak izazov za vlasti u svim državama. Ono što je jasno od početka jeste da, zbog takvih iznimnih okolnosti, nije moguće održati redovito funkcioniranje društva, osobito 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 Covida 19, kako bi one mogle efikasno odgovoriti izazovu. Stoga je jasno i da mjere koje se u takvoj situaciji nalažu nedvojbeno ograničavaju niz konvencijskih, odnosno ustavnih prava. Europska konvencija i Europski sud za ljudska prava (u daljnjem tekstu: Europski sud) ne zabranjuju *a priori* uvođenje takvih mjera. Naprotiv, pozitivne obveze koje nalaže Europska konvencija kako bi se ostvario legitimni cilj zaštite zdravlja ljudi zahtijevaju od država članica aktivnu skrb i pravodobnu reakciju. Stoga bi se nepoduzimanje mjera, kao i njihovo nepravodobno poduzimanje moglo smatrati povredom pozitivnih obveza 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 poduzetih mjera i cilja koji se želi postići. Ovo su pravila koja su izvedena iz dosadašnje prakse Europskog suda i ona važe i u izvanrednoj situaciji isto kao i u normalno vrijeme.
37. Usporedo sa uvođenjem mjera kojima se ograničavaju pojedina ljudska prava, neke od zemalja članica Vijeća Europe iskoristile su mogućnost derogacije Europske konvencije sukladno članku 15. Europske konvencije (do 9. travnja 2020. godine osam država članica je obavijestilo generalnog tajnika Vijeća Europe o derogaciji, i to: Albanija, Armenija, Estonija, Gruzija, Latvija, Moldavija, Sjeverna Makedonija, Rumunska i Srbija). Članak 15. Europske konvencije dozvoljava državama članicama da derogiraju Europsku konvenciju u slučaju izvanrednog stanja, što pandemija Covida 19 svakako jeste. Međutim, pravo na derogaciju je „jasno zaokruženo tekstem članka 15. Štoviše i najvažnije, obim i forma derogacije države predmet su ispitivanja Europskog suda za ljudska prava“ (vidi odgovor Vijeća ministara Vijeća Europe na Preporuku Parlamentarne skupštine Vijeća Europe (PACE) 2125 (2018), dokument broj 14770 od 5. prosinca 2018. godine). Derogacija, također, mora ispuniti formalne uvjete iz članka 15. stavak 3. Europske konvencije da generalni tajnik Vijeća

Europe mora biti potpuno informiran o poduzetim mjerama, razlozima za derogaciju i vremenu kada će te mjere biti ukinute.

38. Bosna i Hercegovina nije obavijestila generalnog tajnika Vijeća Europe da derogira Europsku konvenciju po osnovi članka 15. Europske konvencije, što je stvar ocjene državnih vlasti koje neće preispitivati ni Europski, pa ni Ustavni sud, budući da je to mogućnost, ali ne i obveza. Stoga se osporene mjere neće ni razmatrati u svjetlu članka 15. Europske konvencije, već u svjetlu mogućnosti ograničavanja ljudskih prava koje Europska konvencija i inače omogućava. Uz to, Ustavni sud podsjeća da je člankom II/2. Ustava Bosne i Hercegovine utvrđen ustavni status Europske konvencije, prema kojem taj akt ima prioritet nad svim ostalim zakonima. Također, člankom II/3. Ustava Bosne i Hercegovine je utvrđen popis prava koja su identična pravima navedenim u Europskoj konvenciji i protokolima uz Europsku konvenciju, a prema članku X/2. Ustava Bosne i Hercegovine, nijednim amandmanom na ovaj ustav ne može se eliminirati, niti umanjiti bilo koje od prava i sloboda iz članka II. ovog ustava, niti izmijeniti ova odredba.

Navodi o kršenju članka 5. Europske konvencije i članka 2. Protokola broj 4 uz Europsku konvenciju

39. Apelanti su naveli da im je prekršeno pravo iz članka II/3.(d) Ustava Bosne i Hercegovine i članka 5. Europske konvencije (lišavanje slobode) i članka II/3.(m) Ustava Bosne i Hercegovine i članka 2. Protokola broj 4 uz Europsku konvenciju (sloboda kretanja).
40. Članak II/3. Ustava Bosne i Hercegovine u relevantnom dijelu glasi:

Sve osobe na teritoriju Bosne i Hercegovine uživaju ljudska prava i temeljne slobode iz stavka 2. ovog članka, što uključuje:

[...]

d) Pravo na osobnu slobodu i sigurnost. [...]

m) Pravo na slobodu kretanja i prebivališta.

41. Članak 5. Europske konvencije u relevantnom dijelu glasi:

1. Svatko ima pravo na slobodu i sigurnost ličnosti. Nitko ne može biti lišen slobode osim u sljedećim slučajevima i sukladno postupku propisanim zakonom:

[...]

e) u slučaju zakonitog pritvaranja osobe da bi se spriječilo širenje zaraznih bolesti, kao i zakonitog pritvaranja duševno poremećenih osoba, alkoholičara ili ovisnika o drogama ili skitnica;

[...]

42. Članak 2. Protokola broj 4 u relevantnom dijelu glasi:

1. Svatko tko se zakonito nalazi na teritoriju jedne države ima na tom teritoriju pravo na slobodu kretanja i slobodu izbora boravišta.

[...]

3. Nikakva ograničenja ne mogu se postaviti u odnosu na ostvarivanje ovih prava osim onih koja su sukladna zakonu i koja su neophodna u demokratskom društvu u interesu državne ili javne sigurnosti, radi očuvanja javnog poretka, radi sprečavanja kriminala, radi zaštite zdravlja ili morala, ili radi zaštite prava i sloboda drugih.

4. Prava iz stavka 1. mogu se u određenim oblastima, također, podvrgnuti ograničenjima koja su uvedena sukladno zakonu i opravdana javnim interesom u demokratskom društvu.

43. U odlučivanju predstavlja li osporeno ograničenje lišavanje slobode ili miješanje u slobodu kretanja, Ustavni sud podsjeća na to da Europski sud u svojoj praksi stalno ističe da pri određivanju je li neka osoba „lišena slobode“, u smislu članka 5. Europske konvencije, “početna točka mora biti njezina konkretna situacija, te je potrebno uzeti u obzir niz čimbenika, kao što su tip, trajanje, dještva i način provedbe određenih mjera. Razlika između lišavanja slobode i ograničenja slobode je u stupnju i intenzitetu, a ne u prirodi ili suštini“ (vidi, Europski sud, *De Tommaso protiv Italije*, presuda od 23. veljače 2017. godine, predstavka broj 43395/09, točka 80 sa daljnjim referencama).

44. Ustavni sud je u svojoj novijoj praksi razmatrao kršenje prava na slobodu kretanja u svezi sa izrečenim mjerama zabrane u kaznenom postupku, pa je ukazao da se mjere zabrane mogu razmatrati u okviru standarda dva posebna prava: prava na slobodu kretanja iz članka II/3.(m) Ustava Bosne i Hercegovine i članka 2. Protokola broj 4 uz Europsku konvenciju, kao i prava na slobodu i sigurnost ličnosti iz članka II/3.(d) Ustava Bosne i Hercegovine i članka 5. Europske konvencije, sve s ciljem efikasnije i afirmativnije zaštite ljudskih prava i sloboda iz Ustava Bosne i Hercegovine i Europske konvencije (vidi, između ostalih, Odluka o dopustivosti i meritumu broj AP

3924/17 od 25. listopada 2017. godine, točka 33. sa daljnjim referencama, dostupna na www.ustavnisud.ba).

45. Ustavni sud zapaža da se suština apelacijskih navoda odnosi na to da apelantica kao osoba koja ima više od 65 godina, odnosno apelantovo dijete mlađe od 18 godina ne mogu napustiti svoj dom, ići u kupovinu ili liječniku, odnosno da roditelji ne mogu izvesti svoju djecu na javni prostor, što „otežava svakodnevni život“ i „djeluje na psiho-fizičko stanje djece“. S druge strane, Ustavni sud, također, zapaža da je Dopunom nove Naredbe broj 12-40-6-148-34-2/20 od 3. travnja 2020. godine osobama mlađim od 18 godina dozvoljeno kretanje u vozilu, a starijim od 65 godina dozvoljeno je kretanje, između ostalog, radi preuzimanja mirovina u vremenu od 8 do 12 sati od ponedjeljka, 6. travnja, do petka, 10. travnja 2020. godine. Uz to, Ustavni sud zapaža da ne postoji stvarna fizička prisila, niti su propisane drastične novčane kazne ili prisilno zatvaranje zbog nepoštivanja ovih mjera, što su, također, činitelji koji se moraju ocijeniti.
46. Imajući u vidu sve navedeno, Ustavni sud smatra da sve apelacijske navode treba ispitati sa aspekta prava na slobodu kretanja iz članka II/3.(m) Ustava Bosne i Hercegovine i članka 2. Protokola broj 4 uz Europsku konvenciju.
47. Ustavni sud podsjeća da članak 2. Protokola broj 4 uz Europsku konvenciju garantira svakome pravo na slobodu kretanja u okviru određenog teritorija i pravo da napusti taj teritorij, što znači pravo da putuje u zemlju po svom izboru u koju može biti primljen. Kao što je već rečeno, mjere koje rezultiraju ograničenjem prava na slobodu kretanja moraju biti sukladne zakonu, slijediti neki od legitimnih ciljeva određenih u stavku 3. članka 2. Protokola broj 4 uz Europsku konvenciju i biti „neophodne u demokratskom društvu“ (vidi, *op.cit.* „De Tommaso presuda, toč. 104-105. sa daljnjim referencama, i *op.cit.*, Odluka broj AP 3924/17, toč. 37. i 39. sa daljnjim referencama). Obzirom na navedeno, Ustavni sud smatra da osporene naredbe nedvojbeno predstavljaju „miješanje“ u pravo apelanata na slobodu kretanja.

Je li miješanje „sukladno zakonu“?

48. Dalje, Ustavni sud podsjeća da izraz „sukladno zakonu“ zahtijeva ne samo da nametnute mjere imaju osnovu u domaćem pravu već upućuje i na kvalitetu zakona koji je u pitanju, zahtijevajući da bude dostupan zainteresiranim osobama i predvidiv u pogledu njegovih efekata. U svezi sa predvidljivošću, Europski sud ističe da se norma ne može smatrati „zakonom“ ako nije formulirana sa dovoljnom preciznošću kako bi se omogućilo pojedincima da svoje ponašanje usklade sa tom normom. Pojedinci moraju biti u mogućnosti da, ako treba i uz odgovarajuću pomoć i u mjeri koja je razumna obzirom na okolnosti, predvide posljedice koje određeno ponašanje može imati. Te

posljedice ne moraju biti predvidljive sa apsolutnom sigurnošću, jer je to nemoguće postići. Međutim, iako je ovakva 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, razina preciznosti koja se traži od domaćeg zakona, koji ne može predvidjeti svaku eventualnu situaciju, ovisi u značajnoj mjeri o sadržaju zakona koji je u pitanju, oblasti na koju se taj zakon odnosi i broju i statusa onih na koje se odnosi. Stoga je, kako ističe Europski sud, zadatak domaćih vlasti da interpretiraju i primijene domaći zakon (vidi, *ibid.*, *De Tomasso*, presuda, toč. 106 - 108. sa daljnjim referencama). Europski sud, također, ističe i to da je norma predvidljiva kada pruža zaštitu od proizvoljnog miješanja vlasti, kao i da zakon koji daje diskrecijske ovlasti mora naznačiti stupanj takvih ovlasti, iako detaljne procedure i uvjeti koji se moraju uzeti u obzir ne moraju nužno biti inkorporirani u tekst zakona (*ibid.*, točka 109. s daljnjim referencama).

49. U konkretnom slučaju osporene naredbe su donesene na temelju članka 108. Zakona o zaštiti i spašavanju, koji u stavku 2. propisuje ovlast stožera Civilne zaštite da „naređuju provedbu odgovarajućih mjera zaštite i spašavanja“. Apelanti ističu da to ne znači da je propisano i dozvoljeno donošenje naredbi „kojima se sprečava kretanje pučanstva“, da takvu odredbu ne sadrži ni bilo koji drugi zakon, kao i da je ovakvo ograničenje suprotno Ustavu Bosne i Hercegovine i Konvenciji o pravima djeteta, budući da prilikom njezinog donošenja nije vođeno računa „o najboljim interesima djeteta“ kako ta Konvencija zahtijeva. S druge strane, Vlada FBiH je istaknula da su osporene mjere predviđene člankom 54. Zakona o zaštiti pučanstva od zaraznih bolesti, te da se ne radi o nezakonitosti, već o provedbi postojećih zakona u izvanrednim okolnostima sa ciljem zaštite javnog zdravlja.
50. Ustavni sud zapaža da su i Zakon o zaštiti i spašavanju i Zakon o zaštiti pučanstva 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 sustav zaštite i spašavanja ljudi i dr. od prirodnih nepogoda (članak 1), a da se pod prirodnom nepogodom, između ostalog, podrazumijevaju i „masovne pojave ljudskih, životinjskih i biljnih bolesti“ (članak 3. stavak 1). Zakon o zaštiti pučanstva od zaraznih bolesti utvrđuje koje su zarazne bolesti i mjere za zaštitu pučanstva od tih bolesti. Budući da je pandemija Covida 19 nedvojbeno „masovna pojava ljudskih bolesti“ u smislu Zakona o zaštiti i spašavanju, kao i da je to „nova zarazna bolest koja ugrožava zdravlje pučanstva“ u smislu Zakona o zaštiti pučanstva od zaraznih bolesti, Ustavni sud smatra da je člankom 108. stavak 2. Zakona o zaštiti i spašavanju i člankom 54. stavak 2. točka 4. Zakona o zaštiti pučanstva od zaraznih bolesti predviđena mogućnost donošenja odgovarajućih naredbi kako bi se spriječilo širenje virusa. Međutim, Ustavni sud, također, smatra da posljedice

koje ovakve naredbe imaju, sa aspekta suglasnosti sa člankom 2. Protokola broj 4 uz Europsku konvenciju, predstavljaju materijalna razmatranja koja se trebaju uzeti u obzir pri odlučivanju o tome jesu li javne vlasti u primjeni propisanih mjera postigle pravičnu ravnotežu između različitih interesa (vidi, *mutatis mutandis*, Europski sud, *Broniowski protiv Poljske*, presuda od 22. lipnja 2004. godine, predstavka broj 31443/96, točka 143. sa daljnjim referencama, i Ustavni sud, Odluka o dopustivosti i meritumu broj *AP 2843/07* od 12. siječnja 2010. godine, toč. 28-29). Stoga će Ustavni sud nastaviti analizu uz prihvaćanje da su osporene mjere, u mjeri u kojoj predstavljaju miješanje ili ograničenje prava apelanata na slobodu kretanja, bile „predviđene zakonom“ u smislu članka 2. Protokola broj 4 uz Europsku konvenciju.

Ima li miješanje legitiman cilj?

51. 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 ovo, svakako, predstavlja legitiman cilj koji je naveden u stavku 3. članka 2. Protokola broj 4 uz Europsku konvenciju.

Je li uspostavljena „pravična ravnoteža“ između općeg interesa zajednice i prava na slobodu kretanja pojedinaca

52. 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 liječniku i u ljekarnu, šetanje kućnih ljubimaca, odnosno da roditelji ne mogu, zbog ovakvih mjera, izvesti djecu na javna mjesta, što značajno utječe na njihovo ukupno, uključujući i psiho-fizičko zdravlje. 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.
53. Ustavni sud ističe da je veliki društveni, politički i pravni izazov koji stoji pred državama u suočavanju sa pandemijom Covida 19, da na ovakvu krizu odgovore učinkovito, a da pri tome osiguraju da mjere koje poduzimaju ne umanjuju dugoročne interese zaštite temeljnih demokratskih vrijednosti, vladavine prava i ljudskih prava. Čak i u izvanrednim 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 šire ovlasti nadležnim organima od onih koje imaju po već važećim zakonima. Takvi novi zakoni ili izmjene postojećih zakona, kako bi se bolje i efikasnije odgovorilo kriznoj situaciji, moraju biti sukladni ustavu i međunarodnim standardima. Također, tijekom izvanrednog stanja vlade mogu dobiti opće ovlasti da donose uredbe sa zakonskom snagom pod uvjetom da su takve ovlasti ograničenog karaktera. Osnovna svrha režima izvanrednog ili sličnog stanja jeste da se suzbije razvoj krize i da se što je prije moguće vrati u normalno stanje. Neophodnost prolongiranja izvanrednog stanja mora biti pod kontrolom zakonodavnog tijela, kako ne bi bio zlouporaba i neprihvatljivog produljavanja takvog stanja od izvršne vlasti.

54. Imajući u vidu ove opće, međunarodne zahtjeve, na koje ukazuje i Vijeće Europe, Ustavni sud sa iznimnom zabrinutošću konstatira da je u ovoj naročitoj situaciji, u kojoj se zbog pandemije Covida 19 nalazi i Bosna i Hercegovina, izostala pravodobna reakcija nadležnog zakonodavca, odnosno Parlamenta Federacije BiH. Naime, usprkos tome što je, kako je Vlada FBiH navela u odgovoru, Federalno ministarstvo zdravstva već u veljači 2020. godine izvijestilo o tome da je SZO proglasila pojavu novog virusa „javno zdravstvenim 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 učinkovit odgovor na pandemijsku krizu, uz očuvanje vladavine prava i, koliko je više moguće, ustavnih i ljudskih prava. Naprotiv, tek na izvanrednim sjednicama održanim 7. (Zastupnički dom) i 8. travnja 2020. godine (Dom naroda), usvojene su izmjene poslovnika domova kako bi se omogućilo da se sjednice u izvanrednim situacijama održavaju *online*. Usporedbe radi, Ustavni sud podsjeća da je Sabor Republike Hrvatske 18. ožujka 2020. godine donio Zakon o izmjeni i dopuni Zakona o sustavu Civilne zaštite kojim je Stožeru Civilne zaštite dao ovlast donošenja odluka i mjera radi zaštite života i zdravlja građana, očuvanja imovine, gospodarske aktivnosti i okoliša, te ujednačavanja postupanja pravnih osoba i građana.
55. U situaciji potpunog izostanka pravodobnih aktivnosti nadležnog zakonodavnog tijela, djelovala je Vlada FBiH, proglašenjem stanja nepogode i zaduživanjem Federalnog stožera „da sukladno federalnom planu i važećim zakonskim propisima preuzme sve aktivnosti oko koordinacije i rukovođenja akcijama zaštite i spašavanja ljudi na ugroženom području“. Temeljem takve odluke, Federalni stožer je počeo sa nalažanjem niza mjera, uključujući i osporene naredbe, kako bi se spriječilo nekontrolirano širenje bolesti Covid 19.
56. U svezi s tim, Ustavni sud ponovno ukazuje da je člankom 108. stavak 2. Zakona o zaštiti i spašavanju propisano da stožeri Civilne zaštite imaju ovlasti da, u slučajevima kada je Odlukom

Vlade proglašeno stanje nepogode, „naređuju provedbu odgovarajućih mjera zaštite i spašavanja“, dok je člankom 54. Zakona o zaštiti pučanstva od zaraznih bolesti propisano da Federalno ministarstvo zdravstva može narediti posebne izvanredne zaštitne mjere protiv tih bolesti. Ustavni sud naglašava da navedene zakonske odredbe nisu dovoljno precizne u smislu vrste mjera, ograničenja njihovog trajanja, obveze kontinuiranog preispitivanja i posljedica koje nepridržavanje tih mjera može imati, što može voditi proizvoljnosti prilikom njihovog određivanja. Međutim, Ustavni sud podsjeća na odredbu članka 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 temeljne slobode na koje je ukazano u stavku 2“. Ova odredba predstavlja ustavnu obvezu za svaku instituciju ili organ koji djeluje unutar BiH, pa dakle i FBiH, da sve svoje aktivnosti uskladi sa pravima i slobodama garantiranim Europskom 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 Europske konvencije. Ovo dalje znači da i Vlada FBiH i Federalni stožer moraju kod davanja ovlasti ili donošenja bilo koje mjere 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 trenutačnoj situaciji, te da ne stavljaju prekomjeran teret na one na koje se odnose.

57. U svezi s tim, Ustavni sud primjećuje da je prvom naredbom bilo određeno da će osporene mjere trajati do 31. ožujka 2020. godine. Ovom naredbom nisu predviđene nikakve iznimke u pogledu obje kategorije osoba koje su njom obuhvaćene, npr. specifične potrebe neke kategorije osoba mlađih od 18 godina u odnosu na njihovo zdravstveno stanje, naročito kada su u pitanju djeca sa posebnim potrebama (autizam itd.). Ustavni sud naročito ukazuje da je u odnosu na djecu sa posebnim potrebama neophodno omogućiti iznimku 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 sa posebnom pozornošću razmatrati na koji način će djelovati izvršenje mjera koje se nalažu, odnosno obim koristi i štete koji one mogu imati na psiho-fizički razvoj djece.
58. Isto tako, zanemarena je činjenica da u okviru kategorije osoba starijih od 65 godina postoje i one koje su radno aktivne i profesionalno angažirane i to u subjektima čiji rad nije zabranjen u nastaloj situaciji, kao što su pravosudni organi, odnosno suci i tužitelji 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 obvezu 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). Posebice 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 obnašanje funkcija u zakonodavnoj i/ili izvršnoj vlasti ne postoji bilo kakvo ustavno ili zakonsko ograničenje po osnovi starosne dobi, ali i tim je osobama ovakvom općom mjerom onemogućeno obnašanje tih funkcija. Na ovakav način se u velikoj mjeri onemogućava rad zakonodavne, izvršne i sudske vlasti koje moraju imati mogućnost da nastave rad i u ovakvim, izvanrednim okolnostima, na način koji će biti prilagođen tim okolnostima. Ustavni sud, također, zapaža da na teritoriju Bosne i Hercegovine nisu uvedene jedinstvene mjere za suprotstavljanje zarazi virusom i bolesti Covid 19. Npr. u Brčko distriktu Bosne i Hercegovine (u daljnjem tekstu: BDBiH) nije donesena ovakva opća mjera zabrane kretanja, a u Republici Srpskoj jeste, ali bez ovakvog ograničenja kretanja mladih od 18 godina.

59. Iako je u odgovoru na apelaciju navedeno kako je Federalni stožer, ocjenjujući kompletnu epidemiološku situaciju u FBiH, ali i u svjetlu naredbe Kriznog stožera Federalnog ministarstva zdravstva, donio osporene naredbe, iz teksta osporenih naredbi, kao i na temelju danog odgovora Vlade FBiH, ne može se sa sigurnošću zaključiti da se navedeni organ služio stajalištima medicinske struke, a ako i jeste, nije o tome obavještavao javnost. Više izgleda da su ovi 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 stožer, nije vidljivo da su prije donošenja osporene mjere zabrane općeg kretanja mladima 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 ove skupine posebno zaštitile ako za takvom posebnom zaštitom postoji potreba.
60. Ustavni sud naročito ukazuje da je novom naredbom produljeno trajanje osporenih mjera „do daljnjeg“. Ovakva neizvjesnost u svezi sa tim koliko će ove mjere trajati je neprihvatljiva. Mjere koje se nalažu, naročito one koje značajno zadiru u ljudska prava garantirana Ustavom Bosne i Hercegovine i Europskom konvencijom, moraju biti striktno vremenski ograničene, odnosno mogu trajati samo onoliko vremena koliko je to neophodno potrebno. Osim toga, vremensko ograničenje stavlja obvezu na organ koji nalaže mjere, u konkretnom slučaju Vladu FBiH i Federalni stožer, da te mjere redovno preispituje i da, sukladno situaciji, naložene mjere ublaži ili potpuno ukine. Međutim, prema novoj naredbi o trajanju mjera „do daljnjeg“ potpuno je neizvjesno hoće li i kada Federalni stožer razmatrati neophodnost ovakve mjere, što ostavlja veliki prostor za proizvoljnost koja je nedopustiva.

61. Ustavni sud ukazuje i da je Federalni stožer 3. travnja 2020. godine donio Dopunu nove naredbe kojom je omogućio osobama starijim od 65 godina da u određenom vremenskom periodu mogu izaći radi preuzimanja mirovina 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 stožer, niti neki drugi nadležni organ (Federalno ministarstvo zdravstva npr.) nisu razmotrili i procijenili je li i u kojoj mjeri je ograničeno kretanje osoba na koje se mjera odnosi eventualno doprinijelo bržem i većem širenju Covida 19, kako bi sukladno tome preispitali mjere kojima se potpuno zabranjuje kretanje osobama koje su u pitanju. U svezi s tim, Ustavni sud, također, ističe da je ovom dopunom naredbe dozvoljeno 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 je li Federalni stožer uopće razmatrao ovu opciju i, ako jeste, iz kojih razloga je nije usvojio. Ustavni sud konstatira i da je Federalni stožer 17. travnja 2020. godine donio naredbu kojom je utvrđeno da se navedene naredbe primjenjuju do 30. travnja 2020. godine, te da ni ova naredba ne sadrži nikakvo obrazloženje.
62. Ustavni sud ističe da se radi o nezabilježnom događaju u suvremenoj povijesti i o novom načinu postupanja svih organa izvršne i, uopće, javne vlasti. Ne postoji usporedna pravna situacija, niti postoji isti model ponašanja u svim zemljama članicama Vijeća Europe. Ustavni sud je potpuno svjestan iznimne ozbiljnosti situacije sa Covidom 19, velike opasnosti koju ovaj virus predstavlja za zdravlje pučanstva, kao i procjenu nadležnih institucija da postoji potreba da se zaštiti postojeći zdravstveni sustav od situacije u kojoj bi odjednom veliki broj ljudi bio zaražen i koji bi imao potrebu za liječničkom pomoći. Uz to, Ustavni sud uzima u obzir i općepoznatu činjenicu da čak ni na globalnoj razini 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. S tim u svezi, Ustavni sud ponovno ističe da je mogućnost ograničavanja prava garantiranih Ustavom Bosne i Hercegovine i Europskom konvencijom, pored opće društvene koristi, izravno uvjetovana nizom čimbenika na temelju kojih se procjenjuje postojanje pravične ravnoteže između poduzetih mjera i cilja koji se želi postići, a u konkretnom slučaju naročito vremenskim trajanjem njihove primjene i redovitim 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 članka I/2. Ustava Bosne i Hercegovine, bez obzira na izvanrednost situacije zbog koje se mjere donose.

63. Imajući u vidu sve navedeno, Ustavni sud smatra da osporene mjere ne ispunjavaju zahtjev „proporcionalnosti“ iz članka 2. Protokola broj 4 uz Europsku konvenciju, zato što se iz osporenih naredbi ne vidi na čemu su zasnovane procjene Federalnog stožera da sporne skupine na koje se mjere odnose nose veći rizik da će se zaraziti ili prenijeti zarazu Covidom 19, nisu razmatrane mogućnosti uvođenja blažih mjera ako takav rizik opravdano postoji, nisu striktno vremenski ograničene, niti je utvrđena obveza njihovog redovitog preispitivanja kako bi se osiguralo da traju samo onoliko koliko je to „neophodno“ u smislu članka 2. Protokola broj 4 uz Europsku konvenciju, odnosno da se ublaže ili ukinu čim situacija to dozvoli.
64. Također, Ustavni sud naglašava potrebu da Vlada FBiH redovno kontrolira djelovanje Federalnog stožera, kako bi se bilo kakva ograničenja ustavnih prava svela na najmanju nužnu mjeru. U ovom pravcu Ustavni sud je izdao naloge za postupanje Vladi FBiH i Federalnom stožeru navedene u izreci ove odluke, kako bi svoje djelovanje uskladili sa standardima navedenim u ovoj odluci.
65. Ustavni sud posebno naglašava obvezu, prvenstveno Vlade FBiH, da svakodnevno, uz sudjelovanje eminentnih predstavnika zdravstvene struke, javno obrazloži javnosti potrebe postojanja svih mjera, njihovo trajanje i eventualno ublažavanje ili pooštavanje. Posebice se to odnosi na djelovanje mjera u odnosu na mlade od 18 godina, ali i na ocjenu koliko je neophodno trajanje mjera u odnosu na sve kategorije pučanstva.
66. Imajući u vidu sve navedeno, Ustavni sud smatra da je osporenim mjerama prekršeno pravo apelanata na slobodu kretanja iz članka II/3.(m) Ustava Bosne i Hercegovine i članka 2. Protokola broj 4 uz Europsku konvenciju.
67. Ustavni sud, međutim, ne može prihvatiti apelaciju u dijelu u kojem je postavljen zahtjev da se osporena naredba ukinе obzirom na postojeću situaciju i činjenicu da za uvođenje određenih ograničenja svakako postoji veliki javni interes, kao i da bi mogle nastati negativne posljedice ako bi se osporena naredba ukinula a da prethodno nadležni organi nisu imali priliku razmotriti osporene mjere sukladno ovoj odluci i donijeti odgovarajuće mjere sukladno standardima koji su u njoj navedeni. Stoga je Ustavni sud odlučio ostaviti osporenu naredbu na snazi, a Vladi FBiH i Federalnom stožeru ostaviti kratke rokove za preispitivanje naloženih mjera sukladno ovoj odluci, kako je to navedeno u izreci, ali i sa jasnim stavom medicinske struke o njihovom daljnjem postojanju i trajanju.
68. Također, imajući u vidu ono što je već rečeno o potpunom izostanku adekvatnog djelovanja Parlamenta FBiH u odnosu na krizu izazvanu Covidom 19 (vidi točku 53. ove odluke), Ustavni sud

je odlučio ovu odluku dostaviti i Parlamentu FBiH radi djelovanja sukladno njegovim nadležnostima.

Kompenzacija

69. U smislu članka 74. Pravila Ustavnog suda, Ustavni sud može odrediti naknadu nematerijalne štete. Međutim, Ustavni sud podsjeća na to da, za razliku od postupka pred redovitim sudovima, naknadu nematerijalne štete određuje u posebnim slučajevima kršenja zagarantiranih ljudskih prava i temeljnih sloboda.

70. U konkretnom slučaju, međutim, Ustavni sud smatra da je, obzirom na sveukupnu situaciju sa krizom izazvanom Covidom 19, donošenje ove odluke dovoljna satisfakcija apelantima i da nema temelja za dosuđenje bilo kakve naknade.

Ostali navodi

71. Apelanti se, također, žale da su osporenim mjerama diskriminirani u odnosu na sve ostale građane FBiH i to obzirom na životnu dob. Obzirom na utvrđeno kršenje prava na slobodu kretanja, Ustavni sud, oslanjajući se i na praksu Europskog suda, smatra da nema potrebe posebice ispitivati navode o diskriminaciji.

VII. Zaključak

72. Ustavni sud zaključuje da je prekršeno pravo apelanata na slobodu kretanja iz članka II/3.(m) Ustava Bosne i Hercegovine i članka 2. Protokola broj 4 uz Europsku konvenciju, zato što 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 nalažanja blažih mjera, da nametnute mjere nisu striktno vremenski ograničene, niti je utvrđena obveza Federalnog stožera da te mjere redovito preispituje i produži samo ako je to „neophodno u demokratskom društvu“.

73. Ustavni sud zaključuje da je neutemeljen dio apelacije u kojem se zahtijeva ukidanje osporene naredbe, zato što bi takvim ukidanjem, obzirom na nesumnjiv javni interes da se uvedu određena ograničenja, mogle nastati negativne posljedice prije nego što nadležni organi dobiju priliku razmotriti osporene mjere sukladno ovoj odluci.

74. Na temelju članka 59. st. (1), (2) i (3) Pravila Ustavnog suda, Ustavni sud je odlučio kao u dispozitivu ove odluke.

75. Obzirom na ovu odluku, Ustavni sud neće razmatrati prijedlog za donošenje privremene mjere.

76. U smislu članka 43. pravila Ustavnog suda, sutkinja Valerija Galić je dala izjavu o neslaganju sa odlukom većine.
77. Prema članku VI/5. Ustava Bosne i Hercegovine, odluke Ustavnog suda su konačne i obvezujuće.

Predsjednik
Ustavnog suda Bosne i Hercegovine

Zlatko M. Knežević