

Уставни суд Босне и Херцеговине у Великом вијећу, у предмету број **АП 1217/20**, рјешавајући апелације **Лејле Драгњић и А. Б.**, на основу члана VI/3б) Устава Босне и Херцеговине, члана 57 став (2) тачка б), члана 59 ст. (1), (2) и (3) и члана 72 ст. (2), (4) и (5) Правила Уставног суда Босне и Херцеговине – пречишћени текст („Службени гласник Босне и Херцеговине“ број 94/14), у саставу:

Златко М. Кнежевић, председник

Мато Тадић, потпредседник

Мирсад Ћеман, потпредседник

Валерија Галић, судија

Миодраг Симовић, судија

Сеада Палаврић, судија

на сједници одржаној 22. априла 2020. године донио је

ОДЛУКУ О ДОПУСТИВОСТИ И МЕРИТУМУ

Дјелимично се усвајају апелације **Лејле Драгњић и А. Б.** поднесене против Наредбе Федералног штаба Цивилне заштите број 12-40-6-148-34/20 од 20. марта 2020. године и Наредбе Федералног штаба Цивилне заштите број 12-40-6-34-1/20 од 27. марта 2020. године.

Утврђује се кршење права на слободу кретања из члана II/3м) Устава Босне и Херцеговине и члана 2 Протокола број 4 уз Европску конвенцију за заштиту људских права и основних слобода у односу на апеланте **Лејлу Драгњић, А. Б.** и сва остала лица у релевантно истој чињеничној и правној ситуацији.

На основу члана 72 став (4) Правила Уставног суда Босне и Херцеговине налаже се Влади Федерације Босне и Херцеговине и Федералном штабу Цивилне заштите да у року од пет дана од дана пријема ове одлуке ускладе Наредбу Федералног штаба Цивилне заштите број 12-40-6-34-1/20 од 27. марта 2020. године са стандардима из члана II/3м) Устава Босне и Херцеговине и члана 2 Протокола број 4 уз Европску конвенцију за заштиту људских права и основних слобода како су наведени у овој одлуци.

Одбијају се као неосноване апелације **Лејле Драгњић и А. Б.** у дијелу захтјева да се укине Наредба Федералног штаба Цивилне заштите број 12-40-6-34-1/20 од 27. марта 2020. године.

На основу члана 72 став (5) Правила Уставног суда Босне и Херцеговине, налаже се Влади Федерације Босне и Херцеговине и Федералном штабу Цивилне заштите да у наредном року од три

дана од истека рока из става 3 диспозитива ове одлуке обавијесте Уставни суд Босне и Херцеговине о спровођењу налога из става 3 диспозитива ове одлуке.

Одлуку објавити у „Службеном гласнику Босне и Херцеговине”, „Службеним новинама Федерације Босне и Херцеговине”, „Службеном гласнику Републике Српске” и у „Службеном гласнику Дистрикта Брчко Босне и Херцеговине“.

ОБРАЗЛОЖЕЊЕ

I. Увод

1. Лејла Драгнић из Сарајева (у даљњем тексту: апеланткиња), коју заступа Нина Кисић, адвокат из Сарајева, поднијела је 31. марта 2020. апелацију Уставном суду Босне и Херцеговине (у даљњем тексту: Уставни суд) против Наредбе Федералног штаба Цивилне заштите број 12-40-6-148-34/20 од 20. марта 2020. године (у даљњем тексту: прва наредба). Апеланткиња је такође затражила да Уставни суд донесе привремену мјеру којом би спријечио даљњу примјену прве наредбе до коначне одлуке Уставног суда. Ова апелација је регистрована под бројем АП 1217/20.
2. Апеланткиња је, посредством исте пуномоћнице, поднијела нову апелацију 3. априла 2020. године против нове Наредбе број 12-40-6-34-1/20 од 27. марта 2020. године (у даљњем тексту: нова наредба), у којој је такође затражила доношење исте привремене мјере. Ова апелација је регистрована под бројем АП 1247/20.
3. А. Б. из Сарајева (у даљњем тексту: апелант), којег заступа Едиса Пештек Зорлак, адвокат из Сарајева, поднио је 3. априла 2020. године Уставном суду апелацију против прве наредбе. Ова апелација је регистрована под бројем АП 1254/20.

II. Поступак пред Уставним судом

4. С обзиром на то да наведене апелације покрећу исто питање, Уставни суд је, у складу са чланом 32 став (1) Правила Уставног суда, донио одлуку о спајању наведених апелација у којима ће се водити један поступак и донијети једна одлука под бројем АП 1217/20.

5. На основу члана 23 Правила Уставног суда, затражено је од Владе ФБиХ и Федералног штаба Цивилне заштите (у даљњем тексту: Федерални штаб) да доставе одговоре на апелацију. Влада ФБиХ је 9. априла 2020. године доставила одговор на апелацију, а Федерални штаб није доставио одговор.

III. Чињенично стање и апелациони наводи

а) У односу на АП 1217/20 и АП 1247/20

6. Апеланткиња је у двије поднесене апелације против обје наредбе изнијела исте чињеничне и апелационе наводе, и то како слиједи.
7. Федерални штаб је 20. марта 2020. године донио оспорену прву наредбу којом је наредио забрану кретања лицима млађим од 18 година и старијим од 65 година на подручју Федерације Босне и Херцеговине (у даљњем тексту: подручје ФБиХ), која је ступила на снагу одмах, с трајањем до 31. марта 2020. године.
8. Апеланткиња је навела да је рођена 28. септембра 1951. године, те да подноси апелацију према члану 18 став (2) Правила Уставног суда будући да нема одлуке „надлежног суда“ коју би, како наводи, могла обезбиједити само уколико би била санкционисана због кршења наредбе, што би „представљало превелик терет“ за њу. Апеланткиња је даље навела да оспорава и прву и нову наредбу која је општи акт „којим се крше људска права и основне слободе апелантице, те се она третира на дискриминирајући начин на бази година старости“, те да „услјед исте трпи ненадокнадиву штету свакодневно“ као лице које је директно погођено мјерама из оспорених наредби. Апеланткиња даље истиче да наредбе немају упориште у закону. Наиме, како наводи, и прва и нова наредба су донесене на основу члана 108 Закона о заштити и спашавању људи и материјалних добара од природних и других несрећа (у даљњем тексту: Закон о заштити и спашавању) који „не уређује доношење наредби којима се спречавају држављани БиХ у кориштењу својих људских права“. Иако се, како даље наводи, у ставу 2 члана 108 прописује овлашћење штабова Цивилне заштите да „наређују спровођење одговарајућих мјера заштите и спашавања“, то не значи да је на тај начин прописано „доношење наредби којима се спречава кретање становништва“. Апеланткиња, такође, наводи да се „таква опција“ не спомиње ни у Одлуци Владе ФБиХ о проглашењу несреће узроковане појавом коронавируса (COVID 19) на подручју ФБиХ број 408/20 од 16. марта 2020. године. Осим тога, апеланткиња истиче да нити један други закон у БиХ не прописује доношење овакве мјере.

9. Апеланткиња даље истиче да Европска конвенција за заштиту људских права и основних слобода (у даљњем тексту: Европска конвенција) у члану 5 гарантује право на слободу и безбједност личности, док се у члану 2 Протокола број 4 уз Европску конвенцију гарантује слобода кретања свим лицима која се законито налазе на територији државе чланице Савјета Европе, уз ограничења која су у складу са законом и нужна у демократском друштву. Апеланткиња посебно истиче да БиХ није доставила никакво обавјештење генералном секретару Савјета Европе „о намјери да ограничи одређена права гарантована ЕКЉП, чиме је повриједила своје обавезе из члана 15 ЕКЉП“. Осим тога, апеланткиња се позвала и на изјаву предсједника Парламентарне скупштине Савјета Европе у којој су позване државе чланице да, приликом усвајања хитних мјера како би се „суочиле са кризом узрокованом COVID-ом 19“, воде рачуна о принципу пропорционалности, као и о томе да усвојене мјере морају да буду стриктно неопходне.
10. Апеланткиња је даље навела да прије доношења оспорених наредби нису размотрене било какве блаже мјере од спречавања апеланткиње да напушта свој стан. У вези с тим, апеланткиња наводи да је доносилац наредбе требао да размотри друге мјере којима би се потенцијално могао постићи исти циљ, као и мјере којима би заштитио друге рањиве категорије. Умјесто тога, како наводи, доносилац наредбе је апеланткињи „угрозио живот (у смислу члана 2) и наметнуо неразумна ограничења“, због којих апеланткиња не може отићи „у банку, апотеку, код љекара или у набавку“ нити, како наводи, „прошетати пса“.
11. Апеланткиња сматра да је на тај начин њена „слобода [...] ограничена на оно што се колоквијално у кривичном праву назива 'кућним притвором', и то под пријетњом санкције која није прописана законом на снази“, што апеланткиња сматра „логичним“ јер ни „сама наредба нема упориште у закону“. У вези с тим наводи да нема било какве могућности да такву одлуку, којом је стављена у „кућни притвор“, испита пред било којим судом или другим органом, односно да нема на располагању било какав правни лијек којим би тражила заштиту, осим апелације Уставном суду. Даље истиче да се ограничавање кретања на нечији дом, гдје су услови „много бољи него у затвору, може сматрати одузимањем слободе“. Додатни фактор да мјера која је наведена у наредби представља одузимање слободе је, како апеланткиња наводи, „и чињеница запријеђених казни (па и потенцијално 'притварања', како су 'пријетили' одређени представници власти), што додатно упућује на казнени карактер овог поступка“. Апеланткиња такође истиче да су наредбе потпуно произвољне зато што није јасно на основу којих критеријума је забрањено кретање баш лицима изнад 65 година живота, што према Закону о раду јесте „граница за остваривање права на старосну пензију“, иако

наводи да постоје изузеци од тог правила (судије, тужиоци, адвокати, универзитетски професори). Апеланткиња, такође, сматра да оваква наредба није ни у интересу јавног здравља будући да је апеланткињи „забрањено кретање на дискриминаторној основи, без обзира на здравствено стање, а истом је дозвољено кретање особама млађим од 65 године које су оствариле право на инвалидску пензију услед нпр. респираторних болести, а што их сврстава у високо угрожену категорију када је у питању COVID 19“.

12. На основу свега наведеног, апеланткиња је предложила да Уставни суд укине оспорене наредбе и утврди кршење апеланткињиних права из члана 5 Европске конвенције и члана 2 Протокола број 4 уз Европску конвенцију.
13. У односу на затражену привремену мјеру, апеланткиња је навела да се ради о озбиљном кршењу људских права које „не може бити исправљено у каснијем поступку“, те да је доношење привремене мјере којом би се спријечило даље спровођење наредбе до коначне одлуке Уставног суда „у интересу како апелантице као странке, тако и државе БиХ“.

б) У односу на АП 1254/20

14. Апелант је апелацију поднио као родитељ дјетета млађег од 18 година без навођења годишта и имена дјетета. У апелацији је, између осталог, навео како му је, због забране кретања лицима млађим од 18 година, онемогућено „пружање бриге и заштите око дјетета“, те да је њему и његовом дјетету „отежан свакодневни живот“. Даље је навео да „околност да у Федерацији Босне и Херцеговине није проглашено ванредно стање, утиче да дискриминаторско поступање према наведеним добним скупинама становништва није било неопходно и нужно због настале ситуације“. Сматра да „органи власти нису ниједним поступањем представили разлоге на којима се темељи доношење предметног правног акта“. Тврди да „Свјетска здравствена организација није издала до сада нити једну препоруку којом би навела да млађи од 18 година представљају опасне преносиоце вируса. Пракса европских земаља не указује ни на било који начин да су дјеца допринијела ширењу вируса“. Апелант је такође навео како се „доношењем наведене наредбе директно утиче на психофизичко здравље дјеце и старијих особа“, те да „није у могућности као родитељ да своме дјетету обезбиједи живот у складу са најбољим интересима дјетета“.
15. Апелант је навео како сматра да су прекршени „право на личну слободу и сигурност, право на слободу кретања и пребивалишта, право на недискриминаторско понашање, право на приватни и породични живот, право на достојанство, право на слободу личности, право на дјелотворан и ефикасан правни лијек“. У вези с кршењем наведених права, апелант је навео

Устав Босне и Херцеговине, Европску конвенцију за заштиту људских права и основних слобода и Међународни пакт о грађанским и политичким правима.

а) Одговор на апелацију

16. Влада ФБиХ је у одговору на апелацију најприје истакла да је информацијом Федералног министарства здравства од 21. фебруара 2020. године о појави новог вируса и болести COVID 19, који је Свјетска здравствена организација 30. јануара 2020. године прогласила „јавноздравственим ванредним стањем од међународног значаја“, Федерални штаб упознат о мјерама које се предузимају на подручју ФБиХ с циљем спречавања појаве и ширења болести изазване тим вирусом. Након низа предузетих мјера и активности, како је даље наведено, Федерални штаб је процијенио ситуацију и предложио Влади ФБиХ, у складу са чланом 24 тачка 11 Закона о заштити и спасавању, да донесе одлуку о проглашењу несреће, па је таква одлука и донесена. Даље је наведено да је Федерални штаб, цијенећи комплетну епидемиолошку ситуацију у ФБиХ, али и у свијету, као и наредбе Кризног штаба Федералног министарства здравства, донио оспорену наредбу од 20. марта 2020. године којом је забрањено кретање млађим од 18 и старијим од 65 година. У вези с тим, Влада ФБиХ истиче да су неосновани наводи да се Федерални штаб дискриминаторски односи према наведеним лицима зато што су „старија одрасла лица у већем ризику од развоја тежих симптома ако се заразе коронавирусом јер у старости слаби имунолошки систем, те су посљедице опасније по њих“, а лица млађа од 18 година „иако имају блаже симптоме од старијих и болест их не захваћа толико колико и старије, они су преносници вируса старијима“. Такође је наведено да је забрана кретања наведеним лицима као „осјетљивој групи лица“ донесена и зато што је „у свијету током трајања епидемије знатан број лица која припадају овим добним скупинама заражен коронавирусом јер је за настанак инфекције битно стање имунитета, односно одбрамбена снага организма“.
17. Влада ФБиХ је такође оспорила и наводе да не постоји законски основ за доношење оспорених наредби зато што је чланом 54 Закона о заштити становништва од заразних болести ради спречавања и сузбијања заразних болести предвиђена, између осталих и заштитна мјера забране кретања становништва. Влада ФБиХ је даље навела да сматра да је заштита здравља већег броја људи и спречавање ширења епидемије у друштву легитиман циљ који се жели постићи оспореним мјерама, као и другим уведеним мјерама (ограничење рада трговина или њихово потпуно затварање, самоизолација и карантин). Влада ФБиХ, такође, сматра и да постоји пропорционалност између оспорених мјера и легитимног циља и да се њима не намеће претјеран терет на појединца. Ово тим прије што се, како наводе, „ова и

друге мјере стално преиспитују“, те да је стога донесена и допуна оспорене наредбе којом је лицима млађим од 18 година дозвољено кретање у возилу, а старијим од 65 година кретање ради преузимања пензија од 8 до 12 часова у периоду од 6. до 10. априла 2020. године. Имајући то у виду, као и чињеницу „да се морају брзо и ефикасно предузимати мјере за заштиту здравља људи, као и оне које ће спријечити ширење вируса“, Влада ФБиХ предлаже да се апелације и захтјев за доношење привремене мјере одбију.

IV. Релевантни прописи

18. У Уставу Босне и Херцеговине релевантне одредбе гласе:

Члан X

Измјене и допуне

[...]

2. Људска права и основне слободе

Ниједан амандман овог Устава не може да елиминира или умањи права и слободе из члана II овог Устава или да измијени ову одредбу.

19. У Оквирном закону о заштити и спасавању људи и материјалних добара од природних или других несрећа у Босни и Херцеговини („Службени гласник БиХ“ број 50/08) релевантне одредбе гласе:

Члан 13.

(Савјет министара БиХ)

[...]

х) проглашава настанак и престанак стања природне или друге несреће на територији Босне и Херцеговине, на предлог Координационог тијела Босне и Херцеговине за заштиту и спасавање или на захтјев надлежних органа ентитета или Брчко Дистрикта БиХ, који су већ прогласили стање несреће на својој територији;

[...]

Члан 17.

(Надлежности Координационог тијела)

(1) Координационо тијело је стручно оперативно тијело Савјета министара БиХ и надлежно је да:

а) предлаже Савјету министара БиХ, на захтјев ентитета или Брчко Дистрикта БиХ, проглашење стања природне или друге несреће на територији Босне и Херцеговине и престанак наведеног стања;

[...]

20. Закон о заштити и спасавању људи и материјалних добара од природних и других несрећа („Службене новине ФБиХ“ бр. 39/03, 22/06 и 43/10). За потребе ове одлуке користи се неслужбени пречишћени текст сачињен у Уставном суду БиХ који гласи:

Члан 1.

Овим законом уређује се систем заштите и спасавања људи, биљног и животињског свијета, материјалних, културних, историјских и других добара и околине (у даљем тексту: људи и материјална добра) од природних непогода, техничко-технолошких, еколошких и других несрећа или ратних опасности (у даљем тексту: природне и друге несреће), права и дужности грађана и органа Федерације, кантона и општина, привредних друштава и других правних лица, те друга питања од значаја за област заштите и спасавања од природних и других несрећа у Федерацији Босне и Херцеговине [...].

Члан 3.

У смислу овога закона под појмом:

1) природне непогоде подразумевају се догађаји који су узроковани дјеловањем природне силе на које људски фактор не може да утиче као што су: земљотрес, поплава, високи снијег и сњежни наноси, олујни или оркански вјетар, град, пролом облака, клизиште, суша, хладноћа, као и масовне појаве људских, животињских и биљних болести;

[...]

4. Штабови цивилне заштите

Члан 106.

За руковођење акцијама заштите и спашавања на територији Федерације, односно подручју кантона и општине, те за обављање других послова у заштити и спашавању, у складу са законом и другим прописима, оснивају се штабови цивилне заштите као оперативно-стручни органи. Те штабове оснива Федерација, кантони и општине.

Члан 108.

У руковођењу акцијама заштите и спашавања штабови цивилне заштите из чл. 106. и 107. овог закона врше сљедеће послове:

- 1) одлучују о употреби снага и средстава цивилне заштите на заштити и спашавању угрожених и страдалих људи и материјалних добара и те снаге распоређују на она подручја која су угрожена;*
- 2) наређују провођење одговарајућих мјера заштите и спашавања и одређују снаге и средства које ће проводити те мјере;*
- 3) усмјеравају, координишу и руководе акцијама заштите и спашавања свих учесника ангажованих на заштити и спашавању на свом подручју;*
- 4) рјешавају сва питања која се у току провођења активности на заштити и спашавању појаве у вези ангажовања снага и средстава цивилне заштите и провођења мјера заштите и спашавања и самозаштите грађана.*

21. У **Закону о заштити становништва од заразних болести** („Службене новине ФБиХ“ број 29/05) релевантне одредбе гласе:

Члан 1.

Овим законом утврђују се заразне болести чије је спречавање и сузбијање од интереса за Федерацију Босне и Херцеговине (у даљем тексту: Федерација) и мјере за заштиту становништва од заразних болести.

Члан 2.

У смислу овог закона појмови имају сљедећа значења:

[...]

- **епидемија заразне болести** је појава неуобичајеног броја оболијевања од заразних болести који су на листи заразних болести обавезног пријављивања или појава нових заразних болести које угрожавају здравље становништва,

[...]

IV - МЈЕРЕ ОБЕЗБЈЕЂЕЊА РАДИ ЗАШТИТЕ СТАНОВНИШТВА ОД ЗАРАЗНИХ БОЛЕСТИ

Члан 54.

Ради заштите становништва Федерације од уношења колере, куге, вирусних хеморагичних грозница, жуте грознице, САРС-а и других заразних болести, предузимају се мјере предвиђене овим законом и међународним санитарним конвенцијама и другим међународним уговорима.

Ради спречавања и сузбијања заразних болести из става 1. овог члана Федерално министарство здравства може наредити посебне ванредне заштитне мјере против тих болести:

[...]

2. забрана кретања становништва, односно ограничење кретања у зараженим или непосредно угроженим подручјима;

[...]

6. друге мјере у складу са међународним прописима.

Члан 70.

Новчаном казном у износу од 100,00 КМ до 2.000,00 КМ казниће се за прекршај физичко лице ако:

[...]

7. не поступи у складу са чл. 54., 55. и 56. овог закона;

[...]

Када се обавеза односи на малољетника, за прекршаје из става 1. тач. 3., 4., 5., 6. и 7. овог члана, казниће се новчаном казном из става 1. родитељ, односно старатељ, ако пропусти дужну бригу за малољетника.

22. Конвенција о праву дјетета [усвојена на Генералној скупштини Уједињених народа 20. новембра 1989. године] („Службени лист СФРЈ – Међународни уговори“ број 15/90, „Службени лист РБиХ“ број 25/93 и Одлука о повлачењу резерве на члан 9 став 1 Конвенције Уједињених народа о правима дјетета „Службени гласник БиХ” број 42/08). Конвенција у

изворнику на енглеском језику и у пријеводу на хрватски књижевни језик, како је објављена у Службеном листу, гласи:

Члан 1.

За сврхе ове конвенције, дијете је људско биће које није навршило осамнаест година живота, ако се, на темељу закона који се односи на дијете, пунољетство не стјече раније.

Члан 2.

1. Државе чланице ове конвенције поштују и осигуравају права садржана у Конвенцији свакоме дјетету под њиховом јурисдикцијом, без икакве дискриминације и без обзира на расу, боју коже, спол, језик, вјероисповест, политичко или друго увјерење, национално, етничко или социјално поријекло, имовно стање, онеспособљеност, рођење или други статус дјетета или његова родитеља или законитог скрбника.

2. Државе чланице подузимају све потребне мјере да би се осигурала заштита дјетета од свих облика дискриминације или казне утемељене на статусу, активностима, израженом мишљењу или увјерењу родитеља, законитих скрбника или чланова обитељи дјетета.

Члан 3.

1. У свим активностима које се тичу дјеце, од примарног су значаја интереси дјетета без обзира на то да ли их проводе јавне или приватне институције за социјалну заштиту, судови, административни органи или законодавна тијела.

2. Државе чланице обавезују се да дјетету осигурају такву заштиту и бригу која је нужна за његову добробит, узимајући у обзир права и обавезе његових родитеља, законитих скрбника или других појединаца који су правно одговорни за дијете и подузимају у том циљу све потребне законодавне и административне мјере.

3. Државе чланице брину се да институције, службе и установе које су одговорне за бригу или заштиту дјеце буду у складу са стандардима што су их утврдили надлежни органи, посебно у области сигурности и здравља, и броју и подобности особља те стручног надзора.

23. **Одлука о проглашењу стања несреће узроковано појавом коронавируса (COVID 19) на подручју Федерације БиХ** („Службене новине ФБиХ“ број 21/20) у релевантном дијелу гласи:

I

Проглашава се стање несрећа узроковано појавом коронавируса (COVID - 19) на подручју Федерације Босне и Херцеговине.

IV

Задужује се Федерални штаб цивилне заштите да у складу са Федералним планом и важећим законским прописима преузме све активности око координације и руковођења акцијама заштите и спашавања људи на угроженом подручју.

VI

Обавезују се сви руководиоци органа управе и управних организација Федерације и кантона, односно руководиоци општинских/градских служби за управу и руководиоци правних лица и других институција, да обезбиједи провођење наредбе надлежних штабова цивилне заштите.

VII

Одлука ступа на снагу даном доношења и иста ће се објавити у "Службеним новинама Федерације БиХ".

Ова одлука ће бити објављена путем принтаних и електронских средстава информирања.

24. **Одлука о проглашењу настанка стања природне или друге несреће на територији Босне и Херцеговине** („Службени гласник БиХ“ број 18/20) у релевантном дијелу гласи:

Члан 1.

(Предмет)

(1) Проглашава се настанак стања природне или друге несреће на подручју Босне и Херцеговине због опасности од могуће појаве епидемије заразне болести проузроковане новим корона вирусом (COVID-19), а како би се смањио ризик од убрзаног ширења инфекције у Босни и Херцеговини и

омогућило ангажовање додатних ресурса за одговор на ову јавноздравствену пријетњу.

(2) Спречавање и сузбијање ширења заразне болести проузроковане новим корона вирусом (COVID-19) је од општег интереса за Босну и Херцеговину

Члан 2.

(Координационо тијело Босне и Херцеговине за заштиту и спасавање од природних или других несрећа у Босни и Херцеговини)

Ради заштите и спасавања људи и материјалних добара Савјет министара Босне и Херцеговине (у даљем тексту: Савјет министара БиХ) активира Координационо тијело Босне и Херцеговине за заштиту и спасавање од природних или других несрећа у Босни и Херцеговини (у даљем тексту: Координационо тијело) и налаже Координационом тијелу да своје активности извршава у складу са чланом 17. Оквирног закона за заштиту и спасавање људи и материјалних добара од природних или других несрећа у Босни и Херцеговини (у даљем тексту: Оквирни закон).

Члан 4.

(Штабови цивилне заштите ентитета и Брчко Дистрикта Босне и Херцеговине)

(1) Препоручује се штабовима цивилне заштите ентитета и Брчко Дистрикта Босне и Херцеговине, те другим кризним штабовима да подузму све активности како би се у потпуности реализирале мјере на спречавању ширења заразне болести проузроковане новим корона вирусом (COVID-19).

(2) У циљу спречавања ширења корона вируса (COVID-19), владе ентитета и Брчко Дистрикта Босне и Херцеговине могу доносити и појединачне мјере у складу са законима из њихове надлежности. О донесеним мјерама ће информисати Координационо тијело.

Члан 6.

(Ступање на снагу)

Ова одлука ступа на снагу даном доношења и објављује се у "Службеном гласнику БиХ".

25. **Наредба Федералног штаба/стожера цивилне заштите број 12-40-6-148-34 /20 од 20. марта 2020. године** преузета са интернет странице <http://www.fucz.gov.ba/koronavirus-naredbe/> гласи:

На основу члана 108. Закона о заштити и спасавању људи и материјалних добара од природних и других несрећа („Службене новине Федерације БиХ“, бр. 39/03, 22/06 и 43/10), те члана 18. Пословника о раду Федералног штаба цивилне заштите бр. 11-49/1-483-3/11 од 26.10.2011 године и 12-02/10-542-4/17 од 04.10.2017. године и Одлуке Владе Федерације Босне и Херцеговине о проглашењу несреће узроковане појавом коронавируса (COVID 19) на подручју Федерације БиХ, В. број 408/2020 од 16.03.2020. године, Федерални штаб цивилне заштите, доноси

НАРЕДБУ

- 1. Наређује се забрана кретања особама млађим од 18 година и старијим од 65 година на подручју Федерације БиХ.*
- 2. За провођење ове наредбе одговорни су министри кантоналних министарстава унутрашњих послова.*
- 3. Задужују се министарства из тачке 2. ове наредбе да путем Федералног оперативног центра цивилне заштите извјештавају Федерални штаб цивилне заштите о свим подузетим мјерама на извршавању ове наредбе.*
- 4. Ова наредба ступа на снагу даном доношења и примјењује се до 31.03.2020. године.*

26. **Наредба Федералног штаба/стожера цивилне заштите број 12-40-6-148-34-1/20 од 27. марта 2020. године** преузета са интернет странице <http://www.fucz.gov.ba/koronavirus-naredbe/> гласи:

- 1. Наредба број 12-40-6-148-34/20 од 20. марта 2020. године, примјењује се до даљњег.*
- 2. Ова наредба ступа на снагу даном доношења.*

27. **Наредба Федералног штаба/стожера цивилне заштите број 12-40-6-148-34-1-1/20 од 17.4.2020. године** преузета са интернет странице <http://www.fucz.gov.ba/koronavirus-naredbe/> гласи:

1. Наредбе бр: 12-40-6-148-34/20 од 20.3.2020. године, 12-4-6-148-34-1/20 од 27.3.2020. године и 12-40-6-148-34-2/20 од 3.4.2020. године примјењују се до 30.4.2020. године.
2. Ова наредба ступа на снагу даном доношења.

V. Допуствост

28. У складу са чланом VI/36) Устава Босне и Херцеговине, Уставни суд, такође, има апелациону надлежност у питањима која су садржана у овом уставу када она постану предмет спора због пресуде било којег суда у Босни и Херцеговини.
29. У складу са чланом 18 став (1) Правила Уставног суда, Уставни суд може да разматра апелацију само ако су против пресуде, односно одлуке која се њом повија, исцрпљени сви дјелотворни правни лијекови могући према закону и ако се поднесе у року од 60 дана од дана када је подносилац апелације примио одлуку о посљедњем дјелотворном правном лијеку који је користио.
30. Уставни суд указује да, у складу са чланом 18 став (2) Правила Уставног суда, може изузетно разматрати апелацију и када нема одлуке надлежног суда уколико апелација указује на озбиљна кршења права и основних слобода које штити Устав или међународни документи који се примјењују у БиХ. У конкретном случају апеланти тврде да им је оспореним наредбама прекршено право из члана II/3д) Устава Босне и Херцеговине и члана 5 Европске конвенције, право из члана 2 Протокола број 4 уз Европску конвенцију, те право на недискриминацију у вези с овим правима. Уставни суд сматра да све три поднесене апелације указују на озбиљна кршења права из Устава Босне и Херцеговине и Европске конвенције, због чега су, према пракси Уставног суда, допустиве у смислу члана 18 став (2) Правила Уставног суда (види Уставни суд, *mutatis mutandis*, поред осталих, Одлука о допуствости и меритуму број АП 3376/07 од 28. априла 2010. године, доступна на www.ustavnisud.ba). Коначно, апелација испуњава и услове из члана 18 ст. (3) и (4) Правила Уставног суда јер не постоји неки формални разлог због којег апелација није допуствива, нити је очигледно (*prima facie*) неоснована.
31. Имајући у виду одредбе члана VI/36) Устава Босне и Херцеговине, члана 18 ст. (2), (3) и (4) Правила Уставног суда, Уставни суд је утврдио да све три апелације испуњавају услове у погледу допуствости.

VI. Меритум

32. Апеланти побијају оспорене наредбе зато што сматрају да им је њима прекршено право на слободу и безбједност личности из члана II/3д) Устава Босне и Херцеговине и члана 5 Европске конвенције, право на слободу кретања из члана 2 Протокола број 4 уз Европску конвенцију и право на недискриминацију из члана 14 Европске конвенције у вези с наведеним правима.

Уводне напомене

33. Свјетска здравствена организација (у даљњем тексту: СЗО) прогласила је 11. марта 2020. године пандемију коронавируса SARS-CoV-2 и болести назване COVID 19 уз позив владама „да утичу на ток ширења вируса 'хитном и агресивном акцијом', али и да све земље морају постићи равнотежу између заштите здравља, минимизирања економских и друштвених поремећаја и заштите људских права“ (види обраћање директора СЗО, доступно на <https://www.pscp.tv/w/1djxXQkqApVKZ>). У том тренутку, према извјештају СЗО, у свијету је било пријављено 118.000 случајева у 114 земаља, а више од 4.000 људи је већ изгубило живот због болести изазване или у вези са COVID-ом 19. Према подацима СЗО од 8. априла 2020. године у 212 земаља је било потврђено 1.317.130 случајева, од чега је 74.304 имало смртни исход. У таквој ситуацији несумњиво је да су се све државе суочиле с ванредном ситуацијом и огромним изазовом да предузму ефикасне мјере на спречавању ширења, лијечења сасвим новог соја вируса који се изузетно брзо шири, за који не постоје ни лијекови ни вакцина, али и очувања и заштите уставних и људских права.

34. У одговору на овакву кризу Влада ФБиХ је 16. марта 2020. године донијела Одлуку о проглашењу стања несреће узроковано појавом COVID-а 19 на подручју Федерације БиХ број 408/20 (објављена у „Службеним новинама ФБиХ“ број 21/2, у даљњем тексту: Одлука Владе ФБиХ). Овом одлуком је, између осталог, наложено „да се сва федерална министарства, управе и управне организације, правни субјекти и друге институције ставе на располагање Федералном штабу Цивилне заштите“, а Федералном штабу је наложено да „у складу с Федералним планом и важећим законским прописима предузме све активности око координације и руковођења акцијама заштите и спасавања људи на угроженом подручју“. На основу овога, Федерални штаб је донио низ мјера (обавеза самоизолације, изолације, забрана преласка државне границе, ограничавање радног времена, забрана рада одређеним дјелатностима, полицијски сат итд.), а једна од тих мјера је и забрана кретања млађим од 18 и старијим од 65 година, која је наложена оспореним наредбама.

35. Уставни суд, такође, истиче да је према подацима Федералног министарства здравства (у даљњем тексту: ФМЗ) 20. априла 2020. године било забиљежено укупно 737 потврђених случајева инфекције вирусом и болести COVID 19 и са 31 смртним случајем (подаци преузети са интернет странице ФМЗ <https://www.covid-19.ba/> 20. априла 2020. године), што представља значајан и сталан раст броја заражених од појаве COVID-а 19 у ФБиХ.

Утицај пандемијске кризе на заштиту људских права – могућност и начин њиховог ограничавања

36. Заштита популације од опасности COVID-а 19 је велики и тежак изазов за власти у свим државама. Оно што је јасно од почетка је да због таквих изузетних околности није могуће одржати редовно функционисање друштва, нарочито кад се ради о заштитним мјерама које су неопходне да би се успјешно борило против нове врсте вируса, заштитио живот људи, али и смањила велика оптерећеност здравствених служби као последица оболијевања људи од COVID-а 19, како би оне могле ефикасно одговорити изазову. Стога је јасно и да мјере које се у таквој ситуацији налажу несумњиво ограничавају низ конвенцијских, односно уставних права. Европска конвенција и Европски суд за људска права (у даљњем тексту: Европски суд) не забрањују *a priori* увођење таквих мјера. Напротив, позитивне обавезе које налаже Европска конвенција како би се остварио легитимни циљ заштите здравља људи захтијевају од држава чланица активну бригу и правовремену реакцију. Стога би се непредузимање мјера, као и њихово неправовремено предузимање, могло сматрати повредом позитивних обавеза државе. С друге стране, мјере којима се ограничавају људска права као што су забрана окупљања, изолација, забрана напуштања сопственог дома итд. морају бити законите, имати легитиман циљ и морају бити „неопходне у демократском друштву“, односно мора постојати пропорционалност између предузетих мјера и циља који се жели постићи. Ово су правила која су изведена из досадашње праксе Европског суда и она важе и у ванредној ситуацији исто као и у нормално вријеме.
37. Упоредо с увођењем мјера којима се ограничавају поједина људска права, неке од земаља чланица Савјета Европе искористиле су могућност дерогације Европске конвенције у складу са чланом 15 Европске конвенције (до 9. априла 2020. године осам држава чланица је обавијестило генералног секретара Савјета Европе о дерогацији, и то: Албанија, Арменија, Естонија, Грузија, Латвија, Молдавија, Сјеверна Македонија, Румунија и Србија). Члан 15 Европске конвенције дозвољава државама чланицама да дерогирају Европску конвенцију у случају ванредног стања, што COVID 19 пандемија свакако јесте. Међутим, право на дерогацију је „јасно заокружено текстом члана 15. Штавише и најважније, обим и форма

дерогације државе предмет је испитивања Европског суда за људска права“ (види Одговор Савјета министара Савјета Европе на Препоруку Парламентарне скупштине Савјета Европе (РАСЕ) 2125 (2018), документ број 14770 од 5. децембра 2018. године). Дерогација такође мора да испуни формалне услове из члана 15 став 3 Европске конвенције да генерални секретар Савјета Европе мора да буде потпуно информисан о предузетим мјерама, разлозима за дерогацију и времену када ће те мјере бити укинуте.

38. Босна и Херцеговина није обавијестила генералног секретара Савјета Европе да дерогира Европску конвенцију по основу члана 15 Европске конвенције, што је ствар оцјене државних власти коју неће преиспитивати ни Европски, па ни Уставни суд, будући да је то могућност, али не и обавеза. Стога се оспорене мјере неће ни разматрати у свјетлу члана 15 Европске конвенције, већ у свјетлу могућности ограничавања људских права које Европска конвенција и иначе омогућава. Уз то, Уставни суд подсјећа да је чланом II/2 Устава Босне и Херцеговине утврђен уставни статус Европске конвенције, према којем тај акт има приоритет над свим осталим законима. Такође, чланом II/3 Устава Босне и Херцеговине је утврђен каталог права која су идентична правима наведеним у Европској конвенцији и протоколима уз Европску конвенцију, а према члану X/2 Устава Босне и Херцеговине ниједним амандманом на овај устав не може се елиминисати, нити умањити било које од права и слобода из члана II овог устава, нити измијенити ова одредба.

Наводи о кршењу члана 5 Европске конвенције и члана 2 Протокола број 4 уз Европску конвенцију

39. Апеланти су навели да им је прекршено право из члана II/3д) Устава Босне и Херцеговине и члана 5 Европске конвенције (лишење слободе) и члана II/3м) Устава Босне и Херцеговине и члана 2 Протокола број 4 уз Европску конвенцију (слобода кретања).

40. Члан II/3 Устава Босне и Херцеговине у релевантном дијелу гласи:

Сва лица на територији Босне и Херцеговине уживају људска права и основне слободе из става 2 овог члана, а она обухватају:

[...]

д) Право на личну слободу и безбједност.

[...]

м) Право на слободу кретања и пребивалишта.

41. Члан 5 Европске конвенције у релевантном дијелу гласи:

1. Свако има право на слободу и безбједност личности. Нико не може бити лишен слободе осим у сљедећим случајевима и у складу са поступком прописаним законом:

[...]

е) у случају законитог притварања лица да би се спријечило ширење заразних болести, као и законитог притварања душевно поремећених лица, алкохоличара или овисника о дрогама или скитница;

[...]

42. Члан 2 Протокола број 4 у релевантном дијелу гласи:

1. Свако ко се законито налази на територији једне државе има, на тој територији, право на слободу кретања и слободу избора бораваишта.

[...]

3. Никаква ограничења не могу се поставити у односу на остваривање ових права сем оних која су у складу са законом и која су нужна у демократском друштву у интересу националне безбједности или јавне безбједности, ради очувања јавног поретка, за спречавање криминала, за заштиту морала или ради заштите права и слобода других.

4. Права из става 1. могу се такође, у посебним областима ограничити у складу са законом и оправдати јавним интересом у демократском друштву.

43. У одлучивању да ли оспорено ограничење представља лишење слободе или мијешање у слободу кретања, Уставни суд подсјећа на то да Европски суд у својој пракси стално истиче да код одређивања да ли је неко лице „лишено слободе“ у смислу члана 5 Европске конвенције, „почетна тачка мора бити његова конкретна ситуација, те је потребно узети у обзир читав низ фактора као што су тип, трајање, дејства и начин спровођења одређених мјера. Разлика између лишења слободе и ограничења слободе је у степену и интензитету, а не у природи или суштини“ (види Европски суд, *De Tommaso против Италије*, пресуда од 23. фебруара 2017. године, представка број 43395/09, тачка 80 с даљњим референцама).

44. Уставни суд је у својој новијој пракси разматрао кршење права на слободу кретања у вези с изреченим мјерама забране у кривичном поступку, па је указао да се мјере забране могу разматрати у оквиру стандарда два посебна права: права на слободу кретања из члана II/3м) Устава Босне и Херцеговине и члана 2 Протокола број 4 уз Европску конвенцију, као и права

на слободу и безбједност личности из члана II/3д) Устава Босне и Херцеговине и члана 5 Европске конвенције, све с циљем ефикасније и афирмативније заштите људских права и слобода из Устава Босне и Херцеговине и Европске конвенције (види, између осталих, Одлука о допустивости и меритуму број АП 3924/17 од 25. октобра 2017. године, тачка 33 с даљњим референцама, доступна на www.ustavnisud.ba).

45. Уставни суд запажа да се суштина апелационих навода односи на то да апеланткиња као лице преко 65 година, односно апелантово дијете млађе од 18 година не могу напустити свој дом, ићи у куповину или љекару, односно да родитељи не могу извести своју дјецу на јавни простор, што „отежава свакодневни живот“ и „дјелује на психофизичко стање дјеце“. С друге стране, Уставни суд такође запажа да је Допуном нове наредбе број 12-40-6-148-34-2/20 од 3. априла 2020. године лицима млађим од 18 година дозвољено кретање у возилу, а старијим од 65 година дозвољено је кретање, између осталог, ради преузимања пензија у времену од 8 до 12 часова од понедјелјка 6. априла до петка 10. априла 2020. године. Уз то, Уставни суд запажа да не постоји стварна физичка присила, нити су прописане драстичне новчане казне или присилно затварање због непоштовања ових мјера, што су такође фактори који се морају цијенити.
46. Имајући у виду све наведено, Уставни суд сматра да све апелационе наводе треба испитати с аспекта права на слободу кретања из члана II/3м) Устава Босне и Херцеговине и члана 2 Протокола број 4 уз Европску конвенцију.
47. Уставни суд подсјећа да члан 2 Протокола број 4 уз Европску конвенцију гарантује свакоме право на слободу кретања у оквиру одређене територије и право да напусти ту територију, што значи право да путује у земљу по свом избору у коју може бити примљен. Као што је већ речено, мјере које резултирају ограничењем права на слободу кретања морају бити у складу са законом, слиједити неки од легитимних циљева одређених у ставу 3 члана 2 Протокола број 4 уз Европску конвенцију и бити „неопходне у демократском друштву“ (види, *op. cit. De Tommaso* пресуда, тач. 104–105 с даљњим референцама и *op. cit.* Одлука број АП 3924/17, тач. 37 и 39 с даљњим референцама). С обзиром на наведено, Уставни суд сматра да оспорене наредбе несумњиво представљају „мијешање“ у право апеланата на слободу кретања.

Да ли је мијешање „у складу са законом“

48. Даље, Уставни суд подсјећа да израз „у складу са законом“ захтијева не само да наметнуте мјере имају основ у домаћем праву већ упућује и на квалитет закона у питању, захтијевајући да буде доступан заинтересованим лицима и предвидив у погледу његових ефеката. У вези с

предвидљивошћу, Европски суд истиче да се норма не може сматрати „законом“ ако није формулисана с довољном прецизношћу како би се омогућило појединцима да своје понашање ускладе с том нормом. Појединци морају бити у могућности да, ако треба и уз одговарајућу помоћ и у мјери која је разумна с обзиром на околности, предвиде посљедице које одређено понашање може да има. Те посљедице не морају да буду предвидљиве с апсолутном сигурношћу јер је то немогуће постићи. Међутим, иако је оваква сигурност веома пожељна, она може за собом повући претјерану ригидност, а закон мора да буде такав да се може примијенити у околностима које се мијењају. Даље, ниво прецизности који се тражи од домаћег закона, који не може предвидјети сваку евентуалну ситуацију, зависи у значајној мјери од садржаја закона у питању, области на коју се тај закон односи и броја и статуса оних на које се односи. Стога је, како истиче Европски суд, задатак домаћих власти да интерпретирају и примијене домаћи закон (види, *ibid. De Tommaso* пресуда, тачка 106–108 с даљњим референцама). Европски суд такође истиче и то да је норма предвидљива када пружа заштиту од произвољног мијешања власти, као и да закон који даје дискрециона овлаштења мора назначити степен таквих овлаштења, иако детаљне процедуре и услови који се морају узети у обзир не морају нужно бити инкорпорисани у текст закона (*ibid.*, тачка 109 с даљњим референцама).

49. У конкретном случају, оспорене наредбе су донесене на основу члана 108 Закона о заштити и спасавању који у ставу 2 прописује овлашћење штабова Цивилне заштите да „наређују спровођење одговарајућих мјера заштите и спасавања“. Апеланти истичу да ово не значи да је прописано и дозвољено доношење наредби „којима се спречава кретање становништва“, да такву одредбу не садржи ни било који други закон, као и да је овакво ограничење супротно Уставу Босне и Херцеговине и Конвенцији о правима дјетета будући да приликом њеног доношења није вођено рачуна „о најбољим интересима дјетета“ како та конвенција захтијева. С друге стране, Влада ФБиХ је истакла да су оспорене мјере предвиђене чланом 54 Закона о заштити становништва од заразних болести, те да се не ради о незаконитости, већ о спровођењу постојећих закона у ванредним околностима с циљем заштите јавног здравља.
50. Уставни суд запажа да су и Закон о заштити и спасавању и Закон о заштити становништва од заразних болести објављени на прописан начин у службеним гласилима и да су стога на одговарајући начин били доступни свима. Уставни суд, такође, указује да Закон о заштити и спасавању уређује систем заштите и спасавања људи и др. од природних непогода (члан 1), а да се под природном непогодом, између осталог, подразумијевају и „масовне појаве људских, животињских и биљних болести“ (члан 3 став 1). Закон о заштити становништва од

заразних болести утврђује које су заразне болести и мјере за заштиту становништва од тих болести. Будући да је пандемија COVID-а 19 несумњиво „масовна појава људских болести“ у смислу Закона о заштити и спасавању, као и да је то „нова заразна болест која угрожава здравље становништва“ у смислу Закона о заштити становништва од заразних болести, Уставни суд сматра да је чланом 108 став 2 Закона о заштити и спасавању и чланом 54 став 2 тачка 4 Закона о заштити становништва од заразних болести предвиђена могућност доношења одговарајућих наредби како би се спријечило ширење вируса. Међутим, Уставни суд такође сматра да последице које овакве наредбе имају, с аспекта сагласности са чланом 2 Протокола број 4 уз Европску конвенцију, представљају материјална разматрања која се требају узети у обзир при одлучивању о томе да ли су јавне власти у примјени прописаних мјера постигле правичну равнотежу између различитих интереса (види, *mutatis mutandis*, Европски суд, *Broniowski против Пољске*, пресуда од 22. јуна 2004. године, представка број 31443/96, тачка 143 с даљњим референцама и Уставни суд, Одлука о допустивости и меритуму број АП 2843/07 од 12. јануара 2010. године, тач. 28–29). Стога ће Уставни суд наставити анализу уз прихватање да су оспорене мјере, у мјери у којој представљају мијешање или ограничење права апеланата на слободу кретања, биле „предвиђене законом“ у смислу члана 2 Протокола број 4 уз Европску конвенцију.

Да ли мијешање има легитиман циљ

51. Уставни суд запажа да из одговора Владе ФБиХ произлази да је циљ који се жели постићи свим до сада донесеним мјерама, укључујући и оспорене, „заштита здравља већег броја људи и спречавање ширења епидемије у друштву“. Уставни суд сматра да ово свакако представља легитиман циљ који је наведен у ставу 3 члана 2 Протокола број 4 уз Европску конвенцију.

Да ли је успостављена „правична равнотежа“ између општег интереса заједнице и права на слободу кретања појединаца

52. Апеланти сматрају да је оспореним мјерама, које се односе на наведене категорије лица, на њих стављен прекомјеран терет и да мјере нису пропорционалне циљу који се жели постићи, а нарочито истичу да надлежни органи нису претходно размотрили било какве блаже мјере. Они наводе да су лица млађа од 18 и старија од 65 година потпуно онемогућена да обављају свакодневне неопходне активности, као што је куповина, одлазак љекару и у апотеку, шетање кућних љубимаца, односно да родитељи не могу због оваквих мјера извести дјецу на јавна мјеста, што значајно утиче на њихово укупно здравље, укључујући и психофизичко. С друге стране, Влада ФБиХ истиче да ове групе сматра посебно осјетљивим будући да старији од 65

година имају већи ризик од развоја тежих симптома ако се заразе новом врстом вируса за који још не постоји ни вакцина, нити је са сигурношћу откривен ефикасан лијек, док млађи од 18 имају блаже симптоме ако се заразе, али зато могу преносити вирус старијима.

53. Уставни суд истиче да је велики друштвени, политички и правни изазов који стоји пред државама у суочавању с пандемијом COVID-а 19, да на овакву кризу одговоре дјелотворно, а да при томе обезбиједе да мјере које предузимају не умањују дугорочне интересе заштите основних демократских вриједности, владавине права и људских права. Чак и у ванредним ситуацијама, владавина права се мора поштовати. Стога законодавац у таквим условима може промијенити постојеће и/или донијети посебне законе који ће бити посебно прилагођени кризној ситуацији, којима ће дати шира овлашћења надлежним органима од оних која имају по већ важећим законима. Такви нови закони или измјене постојећих закона, како би се боље и ефикасније одговорило на кризну ситуацију, морају да буду у складу с уставом и међународним стандардима. Такође, током ванредног стања, владе могу добити општа овлашћења да доносе уредбе са законском снагом, под условом да су таква овлашћења ограниченог карактера. Основна сврха режима ванредног или сличног стања је да се сузбије развој кризе и да се што је прије могуће врати у нормално стање. Контрола неопходности пролонгирања ванредног стања мора бити под контролом законодавног тијела како не би било злоупотреба и неприхватљивог продужавања таквог стања од стране извршне власти.
54. Имајући у виду ове опште, међународне захтјеве, на које указује и Савјет Европе, Уставни суд са изузетном забринутостју констатује да је у овој нарочитој ситуацији, у којој се због пандемије COVID-а 19 налази и Босна и Херцеговина, изостала правовремена реакција надлежног законодавца, односно Парламента Федерације БиХ. Наиме, упркос томе што је, како је Влада ФБиХ навела у одговору, Федерално министарство здравства већ у фебруару 2020. године извијестило о томе да је СЗО прогласио појаву новог вируса „јавно здравственим ванредним стањем од међународног значаја“, Парламент ФБиХ није сматрао неопходним да се већ тада састане и размотри потребу усклађивања постојећих и доношења евентуално нових закона, који би омогућили дјелотворан одговор на пандемијску кризу, уз очување владавине права и, што је више могуће, уставних и људских права. Напротив, тек на ванредним сједницама, одржаним 7. (Представнички дом) и 8. априла 2020. године (Дом народа), усвојене су измјене пословника домова како би се омогућило да се сједнице у ванредним ситуацијама одржавају *online*. Поређења ради, Уставни суд подсјећа да је Сабор Републике Хрватске 18. марта 2020. године донио Закон о измјени и допуни Закона о саставу Цивилне заштите којим је Штабу Цивилне заштите дао овлашћење доношења одлука и мјера

ради заштите живота и здравља грађана, очувања имовине, привредне активности и околине те уједначавања поступања правних лица и грађана.

55. У ситуацији потпуног изостанка правовремених активности надлежног законодавног тијела дјеловала је Влада ФБиХ проглашењем стања несреће и задуживањем Федералног штаба „да у складу с Федералним планом и важећим законским прописима преузме све активности око координације и руковођења акцијама заштите и спасавања људи на угроженом подручју“. На основу такве одлуке, Федерални штаб је почео с налагањем низа мјера, укључујући и оспорене наредбе, како би се спријечило неконтролисано ширење болести COVID 19.
56. У вези с тим, Уставни суд поново указује да је чланом 108 став 2 Закона о заштити и спасавању прописано да штабови Цивилне заштите имају овлашћења да у случајевима када је одлуком Владе проглашено стање несреће „наређују спровођење одговарајућих мјера заштите и спасавања“, док је чланом 54 Закона о заштити становништва од заразних болести прописано да Федерално министарство здравства може наредити посебне ванредне заштитне мјере против тих болести. Уставни суд наглашава да наведене законске одредбе нису довољно прецизне у смислу врсте мјера, ограничења њиховог трајања, обавезе континуираног преиспитивања и посљедица које непридржавање тих мјера може да има, што може водити произвољности приликом њиховог одређивања. Међутим, Уставни суд подсјећа на одредбу члана II/6 Устава Босне и Херцеговине, према којој „Босна и Херцеговина и сви судови, агенције, владини органи и институције којима управљају ентитети или које дјелују у оквиру ентитета, подвргнути су, односно примјењују људска права и основне слободе из става 2“. Ова одредба представља уставну обавезу за сваку институцију или орган који дјелује унутар БиХ, па дакле и ФБиХ, да све своје активности усклади с правима и слободама гарантованим Европском конвенцијом и Уставом Босне и Херцеговине. Дакле, сваки орган који примјењује неки закон дужан је да га примијени на начин који неће кршити уставна права, односно права из Европске конвенције. Ово даље значи да и Влада ФБиХ и Федерални штаб морају код давања овлашћења или доношења било које мјере водити рачуна о томе да се њима не нарушавају људска и уставна права у мјери већој него што је то неопходно, а нарочито да мјере буду ограниченог трајања, да се у разумним временским роковима преиспитују и прилагођавају тренутној ситуацији, те да не стављају прекомјеран терет на оне на које се односе.
57. У вези с тим, Уставни суд примјењује да је првом наредбом било одређено да ће оспорене мјере трајати до 31. марта 2020. године. Овом наредбом нису предвиђени никакви изузеци у погледу обје категорије лица која су њом обухваћена, нпр. специфичне потребе неке

категорије лица млађих од 18 година у односу на њихово здравствено стање, нарочито када су у питању дјеца с посебним потребама (аутизам итд.). Уставни суд нарочито указује да је у односу на дјецу с посебним потребама неопходно омогућити изузетак од опште забране, и то на начин да се мјере које се налажу прилагоде и њиховим потребама и постојећој ситуацији. Такође је неспорно да се у односу на дјецу мора с посебном пажњом разматрати на који начин ће дјеловати извршење мјера које се налажу, односно обим користи и штете који оне могу имати на психофизички развој дјеце.

58. Исто тако, занемарена је чињеница да у оквиру категорије лица старијих од 65 година постоје и она која су радно активна и професионално ангажована, и то у субјектима чији рад није забрањен у насталој ситуацији, као што су правосудни органи, односно судије и тужиоци чији мандат по закону траје до 70. године старости. Такође је потпуно занемарена и чињеница да у тој категорији има лица која имају уставно право и обавезу извршавања одређених дужности које су им повјерене у законодавној и/или извршној власти (заступници у законодавним органима у БиХ, чланови Предсједништва БиХ, Савјета министара БиХ, влада ентитета). Посебно се то односи на подручје града Сарајева јер је неспорна чињеница да је сједиште највећег дијела наведених институција у Сарајеву. Наиме, сасвим је занемарена чињеница да за обављање функција у законодавној и/или извршној власти не постоји било какво уставно или законско ограничење по основу старосне доби, али и тим је лицима оваквом општом мјером онемогућено обављање тих функција. На овакав начин се у великој мјери онемогућава рад законодавне, извршне и судске власти која мора имати могућност да настави рад и у оваквим, ванредним околностима, на начин који ће бити прилагођен тим околностима. Уставни суд такође запажа да на територији Босне и Херцеговине нису уведене јединствене мјере за супротстављање зарази вирусом и болести COVID 19, нпр. у Дистрикту Брчко Босне и Херцеговине није донесена оваква општа мјера забране кретања, а у Републици Српској јесте, али без оваквог ограничења кретања млађих од 18 година.

59. Иако је у одговору на апелацију наведено како је Федерални штаб, цијенећи комплетну епидемиолошку ситуацију у ФБиХ, али и у свјетлу наредбе Кризног штаба Федералног министарства здравства, донио оспорене наредбе, из текста оспорених наредби, као и на основу датог одговора Владе ФБиХ, не може се са сигурношћу закључити да се наведени орган служио ставовима медицинске струке, а ако и јесте, није о томе обавјештавао јавност. Више изгледа да су ови налози засновани на статистичким подацима, чија је методологија прикупљања и обраде различита, а резултати промјенљиви. Осим тога, ни из одговора, али ни

из доступних информација које објављује Федерални штаб, није видљиво да су прије доношења оспорене мјере забране општег кретања млађима од 18 и старијима од 65 година размотрене алтернативне, блаже мјере, као нпр. забрана кретања у одређено доба дана, забрана приступа одређеним јавним установама или извориштима заразе (тзв. кластерима) итд., којима би се ове групе посебно заштитиле ако за таквом посебном заштитом постоји потреба.

60. Уставни суд нарочито указује да је новом наредбом продужено трајање оспорених мјера „до даљњег“. Оваква неизвјесност у вези с тим колико ће ове мјере трајати је неприхватљива. Мјере које се налажу, нарочито оне које значајно задиру у људска права гарантована Уставом Босне и Херцеговине и Европском конвенцијом, морају бити стриктно временски ограничене, односно могу трајати само онолико времена колико је то неопходно потребно. Осим тога, временско ограничење ставља обавезу на орган који налаже мјере, у конкретном случају Владу ФБиХ и Федерални штаб, да те мјере редовно преиспитује и да, у складу са ситуацијом, наложене мјере ублажи или потпуно укине. Међутим, према новој наредби о трајању мјера „до даљњег“ потпуно је неизвјесно да ли ће и када Федерални штаб разматрати неопходност овакве мјере, што оставља велики простор за произвољност која је недопустива.
61. Уставни суд указује и да је Федерални штаб 3. априла 2020. године донио допуну нове наредбе којом је омогућио лицима старијим од 65 година да у одређеном временском периоду могу изаћи ради преузимања пензија и обављања других потребних активности, при чему је континуирано позивао остале грађане да у истом периоду смање кретање како не би стварали гужве и излагали старија лица непотребном ризику. Међутим, Уставни суд запажа да након тога ни Влада ФБиХ, ни Федерални штаб, нити неки други надлежни орган (нпр. Федерално министарство здравства) нису размотрили и процијенили да ли је и у којој мјери ограничено кретање лица на која се мјера односи евентуално допринијело бржем и већем ширењу COVID-а 19 како би у складу с тим преиспитали мјере којима се потпуно забрањује кретање лицима у питању. У вези с тим, Уставни суд такође истиче да је овом допуном наредбе дозвољено лицима млађим од 18 година кретање у возилу (дакле, превозење од једног мјеста до другог), али остаје потпуно нејасно због чега се таква дозвола не односи и на лица старија од 65 година, односно да ли је Федерални штаб уопште разматрао ову опцију и, ако јесте, из којих разлога је није усвојио. Уставни суд констатује и да је Федерални штаб 17. априла 2020. године донио наредбу којом је утврђено да се наведене наредбе примјењују до 30. априла 2020. године, те да ни ова наредба не садржи никакво образложење.

62. Уставни суд истиче да се ради о незабиљеженом догађају у савременој историји и о новом начину поступања свих органа извршне и, уопште, јавне власти. Не постоји упоредна правна ситуација, нити постоји исти модел понашања у свим земљама чланицама Савјета Европе. Уставни суд је потпуно свјестан изузетне озбиљности ситуације са COVID-ом 19, велике опасности коју овај вирус представља за здравље становништва, као и процјене надлежних институција да постоји потреба да се заштити постојећи здравствени систем од ситуације у којој би одједном велики број људи био заражен и у потреби за љекарском помоћи. Уз то, Уставни суд узима у обзир и општепознату чињеницу да чак ни на глобалном нивоу не постоји јединствен стручни став у погледу примјене одговарајућих мјера. Међутим, Уставни суд и у таквој ситуацији мора да води рачуна о балансу између потреба и заштите друштва у цјелини и права појединаца. У вези с тим, Уставни суд поново истиче да је могућност ограничавања права гарантованих Уставом Босне и Херцеговине и Европском конвенцијом, поред опште друштвене користи, директно условљена низом фактора на основу којих се процјењује постојање правичне равнотеже између предузетих мјера и циља који се жели постићи, а у конкретном случају нарочито временским трајањем њихове примјене и редовним преиспитивањем њихове неопходности. У супротном, био би остављен велики простор за произвољност у поступању надлежних органа, што је супротно не само праву на слободу кретања већ и принципу владавине права из члана I/2 Устава Босне и Херцеговине, без обзира на ванредност ситуације због које се мјере доносе.
63. Имајући у виду све наведено, Уставни суд сматра да оспорене мјере не испуњавају захтјев „пропорционалности“ из члана 2 Протокола број 4 уз Европску конвенцију зато што се из оспорених наредби не види на чему су засноване процјене Федералног штаба да спорне групе на које се мјере односе носе већи ризик да ће се заразити или пренијети заразу COVID-ом 19, нису разматране могућности увођења блажих мјера ако такав ризик оправдано постоји, нису стриктно временски ограничене, нити је утврђена обавеза њиховог редовног преиспитивања како би се обезбиједило да трају само онолико колико је то „неопходно“ у смислу члана 2 Протокола број 4 уз Европску конвенцију, односно да се ублаже или укину чим ситуација то дозволи.
64. Уставни суд, такође, наглашава потребу да Влада ФБиХ редовно контролише дјеловање Федералног штаба како би се било каква ограничења уставних права свела на најмању нужну мјеру. У том правцу, Уставни суд је Влади ФБиХ и Федералном штабу издао налоге за поступање, наведене у изреци ове одлуке, како би своје дјеловање ускладили са стандардима наведеним у овој одлуци.

65. Уставни суд посебно наглашава обавезу, првенствено Владе ФБиХ, да свакодневно, уз учешће еминентних представника здравствене струке, јавно образложи јавности потребе постојања свих мјера, њихово трајање и евентуално ублажавање или поопштравање. Посебно се то односи на дјеловање мјера у односу на млађе од 18 година, али и на оцјену колико је неопходно трајање мјера у односу на све категорије становништва.
66. Имајући у виду све наведено, Уставни суд сматра да је оспореним мјерама прекршено право апеланата на слободу кретања из члана II/3м) Устава Босне и Херцеговине и члана 2 Протокола број 4 уз Европску конвенцију.
67. Уставни суд, међутим, не може прихватити апелацију у дијелу у којем је постављен захтјев да се оспорена наредба укине с обзиром на постојећу ситуацију и чињеницу да за увођење одређених ограничења свакако постоји велики јавни интерес, као и да би могле настати негативне посљедице ако би се оспорена наредба укинула, а да претходно надлежни органи нису имали прилику размотрити оспорене мјере у складу с овом одлуком и донијети одговарајуће мјере у складу са стандардима који су у њој наведени. Стога је Уставни суд одлучио оставити оспорену наредбу на снази, а Влади ФБиХ и Федералном штабу оставити кратке рокове за преиспитивање наложених мјера у складу с овом одлуком, како је то наведено у изреци, али и с јасним ставом медицинске струке о њиховом даљњем постојању и трајању.
68. Такође, имајући у виду оно што је већ речено о потпуном изостанку адекватног дјеловања Парламента ФБиХ у односу на кризу изазвану COVID-ом 19 (види тачку 53 ове одлуке), Уставни суд је одлучио да ову одлуку достави и Парламенту ФБиХ ради дјеловања у складу с његовим надлежностима.

Компензација

69. У смислу члана 74 Правила Уставног суда, Уставни суд може одредити накнаду нематеријалне штете. Међутим, Уставни суд подсјећа на то да, за разлику од поступка пред редовним судовима, накнаду нематеријалне штете одређује у посебним случајевима кршења загарантованих људских права и основних слобода.
70. Међутим, у конкретном случају Уставни суд сматра да је, с обзиром на свеукупну ситуацију с кризом изазваном COVID-ом 19, доношење ове одлуке довољна сатисфакција апелантима и да нема основа за досуђење било какве накнаде.

Остали наводи

71. Апеланти се такође жале да су оспореним мјерама дискриминисани у односу на све остале грађане ФБиХ и то с обзиром на животну доб. С обзиром на утврђено кршење права на слободу кретања, Уставни суд, ослањајући се и на праксу Европског суда, сматра да нема потребе посебно испитивати наводе о дискриминацији.

VII. Закључак

72. Уставни суд закључује да је прекршено право апеланата на слободу кретања из члана II/3м) Устава Босне и Херцеговине и члана 2 Протокола број 4 уз Европску конвенцију зато што не постоји пропорционалност, односно правична равнотежа између мјера наложених оспореном наредбом и јавног интереса заштите јавног здравља будући да претходно није размотрена и образложена немогућност налагања блажих мјера, да наметнуте мјере нису стриктно временски ограничене, нити је утврђена обавеза Федералног штаба да те мјере редовно преиспитује и продужи само ако је то „неопходно у демократском друштву“.
73. Уставни суд закључује да је неоснован дио апелације у којем се захтијева укидање оспорене наредбе зато што би таквим укидањем, с обзиром на несумњив јавни интерес да се уведу одређена ограничења, могле настати негативне посљедице прије него што надлежни органи добију прилику размотрити оспорене мјере у складу с овом одлуком.
74. На основу члана 59 ст. (1), (2) и (3) Правила Уставног суда, Уставни суд је одлучио као у диспозитиву ове одлуке.
75. С обзиром на ову одлуку, Уставни суд неће разматрати приједлог за доношење привремене мјере.
76. У смислу члана 43 Правила Уставног суда, судија Валерија Галић је дала изјаву о неслагању с одлуком већине.
77. Према члану VI/5 Устава Босне и Херцеговине, одлуке Уставног суда су коначне и обавезујуће.

Предсједник
Уставног суда Босне и Херцеговине

Златко М. Кнежевић