

Ustavni sud Bosne i Hercegovine u Velikom vijeću, u predmetu broj **AP-1217/20**, rješavajući apelacije **Lejle Dragnić i A. B.**, na osnovu člana VI/3.b) Ustava Bosne i Hercegovine, člana 57. stav (2) tačka b), člana 59. st. (1), (2) i (3) i člana 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, potpredsjednik

Mirsad Ćeman, potpredsjednik

Valerija Galić, sutkinja

Miodrag Simović, sudac

Seada Palavrić, sutkinja

na sjednici održanoj 22. aprila 2020. godine donio je

## **ODLUKU O DOPUSTIVOSTI I MERITUMU**

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

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

Na osnovu člana 72. stav (4) Pravila Ustavnog suda Bosne i Hercegovine nalaže se Vladi Federacije Bosne i Hercegovine i Federalnom štabu/stožeru civilne zaštite da, u roku od 5 dana od dana prijema ove odluke, usklade Naredbu Federalnog štaba/stožera civilne zaštite broj 12-40-6-34-1/20 od 27. marta 2020. godine sa standardima iz člana II/3.m) Ustava Bosne i Hercegovine i člana 2. Protokola broj 4 uz Evropsku konvenciju za zaštitu ljudskih prava i osnovnih sloboda kako su navedeni u ovoj Odluci.

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

Na osnovu člana 72. stav (5) Pravila Ustavnog suda Bosne i Hercegovine, nalaže se Vladi Federacije Bosne i Hercegovine i Federalnom štabu/stožeru civilne zaštite da, u narednom roku od 3 dana od isteka roka iz stava 3. dispozitiva ove odluke, obavijeste

Ustavni sud Bosne i Hercegovine o provođenju naloga iz stava 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, advokatica iz Sarajeva, podnijela je 31. marta 2020. apelaciju Ustavnom sudu Bosne i Hercegovine (u daljnjem tekstu: Ustavni sud) protiv Naredbe Federalnog štaba/stožera civilne zaštite broj 12-40-6-148-34/20 od 20. marta 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 registrovana pod brojem AP-1217/20.
2. Apelantica je, putem iste punomoćnice, podnijela novu apelaciju 3. aprila 2020. godine protiv nove Naredbe broj 12-40-6-34-1/20 od 27. marta 2020. godine (u daljnjem tekstu: nova Naredba), u kojoj je također zatražila donošenje iste privremene mjere. Ova apelacija je registrovana pod brojem AP-1247/20.
3. A. B. iz Sarajeva (u daljnjem tekstu: apelant), kojeg zastupa Edisa Peštek Zorlak, advokatica iz Sarajeva, podnio je 3. aprila 2020. godine Ustavnom sudu apelaciju protiv prve Naredbe. Ova apelacija je registrovana pod brojem AP-1254/20.

### **II. Postupak pred Ustavnim sudom**

4. S obzirom da navedene apelacije pokreću isto pitanje, Ustavni sud je, u skladu sa članom 32. stav (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 osnovu člana 23. Pravila Ustavnog suda, zatraženo je od Vlade FBiH i Federalnog štaba/stožera civilne zaštite (u daljnjem tekstu: Federalni štab/stožer) da dostave odgovore na apelaciju. Vlada

FBiH je, 9. aprila 2020. godine dostavila odgovor na apelaciju, a Federalni štab/stožer nije dostavio odgovor.

### **III. Činjenično stanje i apelacioni navodi**

#### **a) U odnosu na AP-1217/20 i AP-1247/20**

6. Apelantica je u dvije podnesene apelacije protiv obje Naredbe iznijela iste činjenične i apelacione navode i to kako slijedi:
7. Federalni štab/stožer je 20. marta 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: području FBiH), koja je stupila na snagu odmah, sa trajanjem do 31. marta 2020. godine.
8. Apelantica je navela je rođena 28. septembra 1951. godine, te da podnosi apelaciju prema članu 18. stav 2. Pravila Ustavnog suda, budući da nema odluke „nadležnog suda“ koju bi, kako navodi, mogla obezbijediti samo ukoliko bi bila sankcionisana zbog kršenja Naredbe, što bi „predstavljalo prevelik teret“ za nju. Apelantica je dalje navela da osporava i prvu i novu Naredbu koja je opšti akt „kojim se krše ljudska prava i osnovne 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 direktno 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 osnovu člana 108. Zakona o zaštiti i spašavanju ljudi i materijalnih dobara od prirodnih i drugih nesreća (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 stavu 2. člana 108, propisuje ovlaštenje štabova civilne zaštite da „naređuju provođenje odgovarajućih mjera zaštite i spašavanja“, to ne znači da je na taj način propisano „donošenje naredbi kojima se sprečava kretanje stanovništva“. Također, apelantica navodi da se „takva opcija“ ne spominje ni u Odluci Vlade FBiH o proglašenju nesreće uzrokovane pojavom korona virusa (COVID 19) na području FBiH broj 408/20 od 16. marta 2020. godine. Osim toga, apelantica ističe da niti jedan drugi zakon u BiH ne propisuje donošenje ovakve mjere.
9. Apelantica dalje ističe da Evropska konvencija za zaštitu ljudskih prava i osnovnih sloboda (u daljnjem tekstu: Evropska konvencija) u članu 5. garantuje pravo na slobodu i sigurnost ličnosti, dok se u članu 2. Protokola broj 4 uz Evropsku konvenciju garantuje sloboda kretanja svim licima koja se zakonito nalaze na teritoriji države članice Vijeća Evrope, uz ograničenja koja su u skladu sa zakonom i nužna u demokratskom društvu. Apelantica posebno ističe da BiH nije dostavila nikakvo

obavještenje Generalnom sekretaru Vijeća Evrope „o namjeri da ograniči određena prava garantovana EKLJP, čime je povrijedila svoje obaveze iz člana 15. EKLJP. Osim toga, apelantica se pozvala i na izjavu predsjednika Parlamentarne skupštine Vijeća Evrope u kojoj su pozvane države članice da, prilikom usvajanja hitnih mjera kako bi se „suočili sa krizom uzrokovanom 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 vezi s tim, apelantica navodi da je donosilac 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, donosilac Naredbe je apelantici „ugrozio život (u smislu člana 2.) i nametnuo nerazumna ograničenja“, zbog kojih apelantica ne može otići „u banku, apoteku kod ljekara ili u nabavku“ niti, kako navodi, „prošetati psa“.
11. Apelantica smatra da joj je na ovaj način njena „sloboda ... ograničena na ono što se kolokvijalno u krivičnom 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 vezi s tim navodi da nema bilo kakve mogućnosti da takvu odluku, kojom je stavljena u „kućni pritvor“, ispita pred bilo kojim sudom ili drugim organom, 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 uslovi „mnogo bolji nego u zatvoru, može smatrati oduzimanjem slobode“. Dodatni faktor da mjera koja je navedena u naredbi predstavlja oduzimanje slobode je, kako apelantica navodi „i činjenica zapriječenih kazni (pa i potencijalno 'pritvaranja', 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 osnovu kojih kriterija je zabranjeno kretanje baš osobama iznad 65 godina života, što prema Zakonu o radu jeste „granica za ostvarivanje prava na starosnu penziju“, iako navodi da postoje izuzeci od tog pravila (sudije, tužioc, advokati, univerzitetski 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 penziju usljed npr. respiratornih bolesti, a što ih svrstava u visoko ugroženu kategoriji kada je u pitanju Covid 19“.

12. Na osnovu svega navedenog, apelantica je predložila da Ustavni sud ukine osporene Naredbe i utvrdi kršenje apelantičinih prava iz člana 5. Evropske konvencije i člana 2. Protokola broj 4 uz Evropsku 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 spriječilo daljnje provođenje naredbe do konačne odluke Ustavnog suda „u interesu kako apelantice kao stranke, tako i države BiH“.

**b) U odnosu na 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 vanredno stanje, utiče da diskriminatorno postupanje prema navedenim dobnim skupinama stanovništva nije bilo neophodno i nužno zbog nastale situacije“. Smatra da „organi vlasti nisu ni jednim 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 prenosiocice virusa. Praksa evropskih zemalja, ne ukazuje ni na bilo koji način da su djeca doprinijela širenju virusa“. Također, apelant je naveo kako se „donošenjem navedene Naredbe, direktno utiče na psihofizičko zdravlje djece i starijih osoba“, te da „nije u mogućnosti kao roditelj da svome djetetu obezbijedi život u skladu sa najboljim interesima djeteta“.
15. Apelant je naveo kako smatra da su prekršeni „pravo na ličnu slobodu i sigurnost, pravo na slobodu kretanja i prebivališta, pravo na nediskriminatorno ponašanje, pravo na privatni i porodični život, pravo na dostojanstvo, pravo na slobodu ličnosti, pravo na djelotvoran i efikasan pravni lijek“. U vezi sa kršenjem navedenih prava, apelant je naveo Ustav Bosne i Hercegovine, Evropsku konvenciju za zaštitu ljudskih prava i osnovnih sloboda i Međunarodni pakt o građanskim i političkim pravima

**c) Odgovor na apelaciju**

16. Vlada FBiH je u odgovoru na apelaciju najprije istakla da je informacijom Federalnog ministarstva zdravstva od 21. februara 2020. godine o pojavi novog virusa i bolesti Covid 19, koji je Svjetska zdravstvena organizacija 30. januara 2020. godine proglasila „javnozdravstvenim izvanrednim stanjem od međunarodnog značaja“, Federalni štab/stožer upoznat o mjerama koje se poduzimaju

na području FBiH sa ciljem sprečavanja pojave i širenja bolesti izazvane tim virusom. Nakon niza preduzetih mjera i aktivnosti, kako je dalje navedeno, Federalni štab/stožer je procijenio situaciju i predložio Vladi FBiH, u skladu sa članom 24. tačka 11. Zakona o zaštiti i spašavanju da donese Odluku o proglašenju nesreće, pa je takva odluka i donesena. Dalje je navedeno da je Federalni štab/stožer, cijeneći kompletnu epidemiološku situaciju u FBiH, ali i u svijetu kao i naredbe Kriznog štaba Federalnog ministarstva zdravstva, donio osporenu naredbu od 20. marta 2020. godine kojom je zabranjeno kretanje mlađima od 18 i starijima od 65 godina. U vezi s tim, Vlada FBiH ističe da su neosnovani navodi da se Federalni štab/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 sistem, 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 tokom trajanja epidemije znatan broj osoba koji pripadaju ovim dobnim skupinama zaraženo koronavirusom jer je za nastanak infekcije bitno stanje imuniteta odnosno odbrambena snaga organizma.“

17. Vlada FBiH je također osporila i navode da ne postoji zakonski osnov za donošenje osporenih naredbi, zato što je članom 54. Zakona o zaštiti stanovništva od zaraznih bolesti, radi sprečavanja i suzbijanja zaraznih bolesti predviđena, između ostalih i zaštitna mjera zabrana kretanja stanovništva. 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 penzija od 8-12:00 sati u periodu od 6-10. aprila 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:

*Član X**Izmjene i dopune*

[...]

*2. Ljudska prava i osnovne slobode*

*Nijednim amandmanom na ovaj Ustav ne može se eliminisati, niti umanjiti bilo koje od prava i sloboda iz člana 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:

*Član 13.*

*(Vijeće ministara BiH)*

[...]

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

[...]

*Član 17.*

*(Nadležnosti Koordinacionog tijela)*

*(1) Koordinaciono 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) relevantne odredbe glase:

*Član 1.*

*Ovim zakonom uređuje se sistem zaštite i spašavanja ljudi, biljnog i životinjskog svijeta, materijalnih, kulturnih, historijskih 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 organa Federacije, kantona i općina, privrednih društava i drugih pravnih lica, te druga pitanja od značaja za oblast zaštite i spašavanja od prirodnih i drugih nesreća u Federaciji Bosne i Hercegovine*

### *Član 3.*

*U smislu ovoga zakona pod pojmom:*

*1) prirodne nepogode podrazumijevaju se događaji koji su uzrokovani djelovanjem prirodne sile na koje ljudski faktor ne može uticati 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; [...]*

### *Član 106.*

*Za rukovođenje akcijama zaštite i spašavanja na teritoriji Federacije, odnosno području kantona i općine, te za obavljanje drugih poslova u zaštiti i spašavanju, u skladu sa zakonom i drugim propisima, osnivaju se štabovi civilne zaštite kao operativno-stručni organi. Te štabove osniva Federacija, kantoni i općine.*

### *Član 108.*

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

- 1) odlučuju o upotrebi 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 provođenje 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 učesnika angažiranih na zaštiti i spašavanju na svome području;*
- 4) rješavaju sva pitanja koja se u toku provođenja aktivnosti na zaštiti i spašavanju pojave u vezi sa angažiranjem snaga i sredstava civilne zaštite i provođenja mjera zaštite i spašavanja i*

*samozaštite građana.*

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

*Član 1.*

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

*Član 2.*

*U smislu ovog Zakona pojmovi imaju sljedeća značenja:*

*[...]*

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

*Član 54.*

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

*Radi sprečavanja i suzbijanja zaraznih bolesti iz stava 1. ovog člana Federalno ministarstvo zdravstva može narediti posebne vanredne zaštitne mjere protiv tih bolesti:*

*[...]*

*2. zabrana kretanja stanovništva, odnosno ograničenje kretanja u zaraženim ili neposredno ugroženim područjima;*

*[...]*

*6. druge mjere u skladu sa međunarodnim propisima.*

*Član 70.*

*Novčanom kaznom u iznosu od 100,00 KM do 2.000,00 KM kaznit će se za prekršaj fizičko lice ako:*

*7. ne postupi u skladu sa čl. 54., 55. i 56. ovog Zakona;*

*Kada se obaveza odnosi na maloljetnika za prekršaje iz stava 1. tač. 3., 4., 5., 6. i 7. ovog člana kaznit će se novčanom kaznom iz stava 1. roditelj odnosno staratelj ako propusti dužnu brigu za maloljetnika.*

**22. Konvencija o pravima djeteta** [usvojena na Generalnoj skupštini Ujedinjenih naroda 20. novembra 1989. godine] („Službeni list SFRJ - Međunarodni ugovori“ broj 15/90, „Službeni list RBiH“, broj 25/93 i Odluka o povlačenju rezerve na član 9. stav 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 nesreće uzrokovano pojavom koronavirusa (COVID 19) na području Federacije BiH** („Službene novine FBiH“, broj 21/20) u relevantnom dijelu glasi:

*I.*

*Proglašava se stanje nesreće uzrokovano pojavom koronavirusa (COVID - 19) na području Federacije Bosne i Hercegovine.*

*[...]*

*IV.*

*Zadužuje se Federalni štab 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.*

*Obavezuju se svi rukovodioci organa uprave i upravnih organizacija Federacije i kantona, odnosno rukovodioci općinskih/gradskih službi za upravu i rukovodioci pravnih lica i drugih institucija, da osiguraju provođenje naredbe nadležnih štabova 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:

*Član 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) Sprječavanje i suzbijanje širenja zarazne bolesti prouzrokovane novim korona virusom (COVID-19) je od opšteg interesa za Bosnu i Hercegovinu.*

#### *Član 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 članom 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).*

#### *Član 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.*

*[...]*

#### *Član 6.*

*(Stupanje na snagu)*

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

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

*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 štaba/stožera CZ broj 12.40-6-148-34-1/20 od 27. marta 2020. godine glasi:**

*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 štaba/stožera CZ broj 12.40-6-148-34-1-1/20 od 17.4.2020. godine glasi:**

- 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. U skladu sa članom VI/3.b) Ustava Bosne i Hercegovine, Ustavni sud, također, ima apelacionu nadležnost u pitanjima koja su sadržana u ovom ustavu kada ona postanu predmet spora zbog presude bilo kojeg suda u Bosni i Hercegovini.
29. U skladu sa članom 18. stav (1) Pravila Ustavnog suda, Ustavni sud može razmatrati apelaciju samo ako su protiv presude, odnosno odluke koja se njome pobija, iscrpljeni svi djelotvorni pravni lijekovi mogući prema zakonu i ako se podnese u roku od 60 dana od dana kada je podnosilac apelacije primio odluku o posljednjem djelotvornom pravnom lijeku koji je koristio.
30. Ustavni sud ukazuje da, u skladu sa članom 18. stav (2) Pravila Ustavnog suda, može izuzetno razmatrati apelaciju i kada nema odluke nadležnog suda ukoliko apelacija ukazuje na ozbiljna kršenja prava i osnovnih 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 člana II/3.d) Ustava Bosne i Hercegovine i člana 5. Evropske konvencije, pravo iz člana 2. Protokola broj 4 uz Evropsku konvenciju, te pravo na nediskriminaciju u vezi sa ovim pravima. Ustavni sud smatra da sve tri podnesene apelacije ukazuju na ozbiljna kršenja prava iz Ustav Bosne i Hercegovine i Evropske konvencije, zbog čega su, prema praksi Ustavnog suda, dopustive u smislu člana 18. stav (2) Pravila Ustavnog suda (vidi, Ustavni sud, *mutatis mutandis*, pored ostalih, Odluka o dopustivosti i meritumu broj AP 3376/07 od 28. aprila 2010. godine, dostupna na [www.ustavnisud.ba](http://www.ustavnisud.ba)). Konačno, apelacija ispunjava i uvjete iz člana 18. st. (3) i (4) Pravila Ustavnog suda, jer ne postoji neki formalni razlog zbog kojeg apelacija nije dopustiva, niti je očigledno (*prima facie*) neosnovana.
31. Imajući u vidu odredbe člana VI/3.b) Ustava Bosne i Hercegovine, člana 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 slobodu i sigurnost ličnosti iz člana II/3.d) Ustava Bosne i Hercegovine i člana 5. Evropske konvencije, pravo na slobodu kretanja iz člana 2. Protokola broj 4 uz Evropsku konvenciju i pravo na nediskriminaciju iz člana 14. Evropske konvencije u vezi sa navedenim pravima.

### Uvodne napomene

33. Svjetska zdravstvena organizacija (u daljnjem tekstu: SZO) proglasila je 11. marta 2020. godine pandemiju koronavirusa SARS-CoV-2 i bolesti nazvane Covid 19 uz poziv vladama „da utječu na tijek širenja virusa 'hitnom 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 direktora SZO, dostupno na: <https://www.pscp.tv/w/1dixXQkqApVKZ>). U tom trenutku, prema izvještaju SZO, u svijetu je bilo prijavljeno 118.000 slučajeva u 114 zemalja, a preko 4.000 ljudi je već izgubilo život zbog bolesti izazvane ili u vezi sa Covidom 19. Prema podacima SZO od 8. aprila 2020. godine u 212 zemalja je bilo potvrđeno 1.317.130 slučajeva od čega je 74.304 imalo smrtni ishod. U takvoj situaciji, nesumnjivo je da su se sve države suočile sa vanrednom situacijom i ogromnim izazovom da preduzmu 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. marta 2020. godine, donijela Odluku o proglašenju stanja nesreće uzrokovanu 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 štabu civilne zaštite“, a Federalnom štabu/stožeru je naloženo da „u skladu sa Federalnim planom i važećim zakonskim propisima preduzme sve aktivnosti oko koordinacije i rukovođenja akcijama zaštite i spašavanja ljudi na ugroženom području.“ Na osnovu ovoga, Federalni štab/stožer je donio niz mjera (obaveza samoizolacije, izolacije, zabrana prelaska državne granice, ograničavanje radnog vremena, zabrana rada određenim djelatnostima, policijski sat, itd.), a jedna od tih mjera je i zabrane 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. aprila 2020. godine bilo zabilježeno ukupno 737 potvrđenih slučajeva infekcije virusom i bolesti Covid 19 i sa 31-im smrtnim slučajem (podaci preuzeti sa web stranice FMZ <https://www.covid-19.ba/> 20. aprila 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 je da zbog takvih izuzetnih okolnosti nije moguće održati redovno funkcionisanje društva, naročito kad se radi o zaštitnim mjerama koje su neophodne da bi se uspješno borilo protiv nove vrste virusa, zaštitio život ljudi, ali i smanjila velika opterećenost zdravstvenih službi kao posljedica obolijevanja ljudi od Covida 19, kako bi one mogle efikasno odgovoriti izazovu. Stoga je jasno i da mjere koje se u takvoj situaciji nalažu nesumnjivo ograničavaju niz konvencijskih odnosno ustavnih prava. Evropska konvencija i Evropski sud za ljudska prava (u daljnjem tekstu: Evropski sud) ne zabranjuju *a priori* uvođenje takvih mjera. Naprotiv, pozitivne obveze koje nalaže Evropska konvencija kako bi se ostvario legitimni cilj zaštite zdravlja ljudi, zahtijevaju od država članica aktivnu brigu i pravovremenu reakciju. Stoga bi se nepreduzimanje mjera kao i njihovo nepravovremeno preduzimanje, moglo smatrati povredom pozitivnih 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 preduzetih mjera i cilja koji se želi postići. Ovo su pravila koja su izvedena iz dosadašnje prakse Evropskog suda i ona važe i u vanrednoj situaciji isto kao i u normalno vrijeme.
37. Uporedo sa uvođenjem mjera kojima se ograničavaju pojedina ljudska prava, neke od zemalja članica Vijeća Evrope iskoristile su mogućnost derogacije Evropske konvencije u skladu sa članom 15. Evropske konvencije (do 9. aprila 2020. godine, osam država članica je obavijestilo Generalnog Sekretara Vijeća Evrope o derogaciji i to: Albanija, Armenija, Estonija, Gruzija, Latvija, Moldavija, Sjeverna Makedonija, Rumunija i Srbija). Član 15. Evropske konvencije dozvoljava državama članicama da derogiraju Evropsku konvenciju u slučaju vanrednog stanja, što Covid 19 pandemija svakako jeste. Međutim, pravo na derogaciju je „jasno zaokruženo tekstom člana 15. Šta više i najvažnije, obim i forma derogacije države predmet je ispitivanja Evropskog suda za ljudska prava“ (vidi: Odgovor Vijeća ministara Vijeća Evrope na Preporuku Parlamentarne skupštine Vijeća Evrope (PACE) 2125 (2018), dokument broj 14770 od 5. decembra 2018. godine). Derogacija također mora ispuniti formalne uslove iz člana 15. stav 3. Evropske konvencije da Generalni sekretar Vijeća Evrope mora biti potpuno informisan o preduzetim mjerama, razlozima za derogaciju i vremenu kada će te mjere biti ukinute.

38. Bosna i Hercegovina nije obavijestila Generalnog sekretara Vijeća Evrope da derogira Evropsku konvenciju po osnovu člana 15. Evropske konvencije, što je stvar ocjene državnih vlasti koje neće preispitivati ni Evropski, pa ni Ustavni sud, budući da je to mogućnost, ali ne i obaveza. Stoga se osporene mjere neće ni razmatrati u svjetlu člana 15. Evropske konvencije, već u svjetlu mogućnosti ograničavanja ljudskih prava koje Evropska konvencija i inače omogućava. Uz to, Ustavni sud podsjeća da je članom II/2. Ustava Bosne i Hercegovine utvrđen ustavni status Evropske konvencije, prema kojem taj akt ima prioritet nad svim ostalim zakonima. Također, članom II/3. Ustava Bosne i Hercegovine je utvrđen katalog prava koja su identična pravima navedenim u Evropskoj konvenciji i protokolima uz Evropsku konvenciju, a prema članu X/2. Ustava Bosne i Hercegovine nijednim amandmanom na ovaj Ustav ne može se eliminisati, niti umanjiti bilo koje od prava i sloboda iz člana II ovog Ustava, niti izmijeniti ova odredba.

**Navodi o kršenju člana 5. Evropske konvencije i člana 2. Protokola broj 4 uz Evropsku konvenciju**

39. Apelanti su naveli da im je prekršeno pravo iz člana II/3.d) Ustava Bosne i Hercegovine i člana 5. Evropske konvencije (lišenje slobode) i člana II/3.m) Ustava Bosne i Hercegovine i člana 2. Protokola broj 4 uz Evropsku konvenciju (sloboda kretanja).

40. Član II/3. Ustava Bosne i Hercegovine u relevantnom dijelu glasi:

*Sva lica na teritoriji Bosne i Hercegovine uživaju ljudska prava i slobode iz stava 2. ovog člana, što uključuje:*

*[...]*

*d) Pravo na ličnu slobodu i sigurnost. [...]*

*m) Pravo na slobodu kretanja i prebivališta.*

41. Član 5. Evropske konvencije u relevantnom dijelu glasi:

*1. Svako ima pravo na slobodu i sigurnost ličnosti. Niko ne može biti lišen slobode osim u sljedećim slučajevima i u skladu sa zakonom propisanim postupkom:*

*[...]*

*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. Član 2. Protokola broj 4 u relevantnom dijelu glasi:

*1. Svako ko se zakonito nalazi na teritoriji jedne države ima na toj teritoriji 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 u skladu sa zakonom i koja su neophodna u demokratskom društvu u interesu državne ili javne sigurnosti, radi očuvanja javnog poretka, radi sprečavanje kriminala, radi zaštite zdravlja ili morala, ili radi zaštite prava i sloboda drugih.*

*4. Prava iz stava 1. mogu se u određenim oblastima, također, podvrgnuti ograničenjima koja su uvedena u skladu sa zakonom i opravdana javnim interesom u demokratskom društvu*

43. U odlučivanju predstavlja li osporeno ograničenje lišenje slobode ili miješanje u slobodu kretanja, Ustavni sud podsjeća na to da Evropski sud u svojoj praksi stalno ističe da kod određivanja je li neka osoba „lišena slobode“ u smislu člana 5. Evropske konvencije, “početna tačka mora biti njena konkretna situacija, te je potrebno uzeti u obzir čitav niz faktora, kao što su tip, trajanje, dejstva i način provođenja određenih mjera. Razlika između lišenja slobode i ograničenja slobode je u stepenu i intenzitetu, a ne u prirodi ili suštini“ (vidi, Evropski sud, *De Tommaso protiv Italije*, presuda od 23. februara 2017. godine, predstavka broj 43395/09, tačka 80 sa daljnjim referencama).

44. Ustavni sud je u svojoj novijoj praksi razmatrao kršenje prava na slobodu kretanja u vezi izrečenim mjerama zabrane u krivičnom postupku, pa je ukazao da se mjere zabrane mogu razmatrati u okviru standarda dva posebna prava: prava na slobodu kretanja iz člana II/3.m) Ustava Bosne i Hercegovine i člana 2. Protokola broj 4 uz Evropsku konvenciju, kao i prava na slobodu i sigurnost ličnosti iz člana II/3.d) Ustava Bosne i Hercegovine i člana 5. Evropske konvencije, sve s ciljem efikasnije i afirmativnije zaštite ljudskih prava i sloboda iz Ustava Bosne i Hercegovine i Evropske konvencije (vidi, između ostalih, Odluka o dopustivosti i meritumu broj *AP 3924/17* od 25. oktobra 2017. godine, tačka 33. sa daljnjim referencama, dostupna na [www.ustavnisud.ba](http://www.ustavnisud.ba)).

45. Ustavni sud zapaža da se suština apelacionih navoda odnosi na to da apelantica kao osoba preko 65 godina, odnosno apelantovo dijete mlađe od 18 godina ne mogu napustiti svoj dom, ići u kupovinu ili ljekaru, odnosno da roditelji ne mogu izvesti svoju djecu na javni prostor, što „otežava

svakodnevnog života“ i „djeluje na psihofizičko stanje djece“. S druge strane, Ustavni sud također zapaža da je, Dopunom nove Naredbe broj 12-40-6-148-34-2/20 od 3. aprila 2020. godine, osobama mlađim od 18 godina dozvoljeno kretanje u vozilu, a starijim od 65 godina dozvoljeno je kretanje, između ostalog, radi preuzimanja penzija u vremenu od 8 do 12 sati od ponedjeljka 6. aprila do petka 10. aprila 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 faktori koji se moraju cijeliti.

46. Imajući u vidu sve navedeno, Ustavni sud smatra da sve apelacione navode treba ispitati sa aspekta prava na slobodu kretanja iz člana II/3.m) Ustava Bosne i Hercegovine i člana 2. Protokola broj 4 uz Evropsku konvenciju.
47. Ustavni sud podsjeća da član 2. Protokola broj 4 uz Evropsku konvenciju garantuje svakome pravo na slobodu kretanja u okviru određene teritorije i pravo da napusti tu teritoriju, 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 u skladu sa zakonom, slijediti neki od legitimnih ciljeva određenih u stavu 3. člana 2. Protokola broj 4 uz Evropsku konvenciju i biti „neophodne u demokratskom društvu“ (vidi, *op.cit De Tommaso* presuda, tač. 104-105. sa daljnjim referencama i *op.cit. odluka AP 3924/17*, tač. 37. i 39. sa daljnjim referencama). S obzirom na navedeno, Ustavni sud smatra da osporene naredbe nesumnjivo predstavljaju „miješanje“ u pravo apelanata na slobodu kretanja.

#### **Da li je miješanje „u skladu sa zakonom“**

48. Dalje, Ustavni sud podsjeća da izraz „u skladu sa zakonom“ zahtijeva ne samo da nametnute mjere imaju osnov u domaćem pravu već upućuje i na kvalitet zakona u pitanju, zahtijevajući da bude dostupan zainteresiranim licima i predvidiv u pogledu njegovih efekata. U vezi sa predvidljivošću, Evropski sud ističe da se norma ne može smatrati „zakonom“ ako nije formulisana 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 s 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, nivo preciznosti koji se traži od domaćeg zakona, koji ne može predvidjeti svaku eventualnu situaciju, zavisi u značajnoj mjeri od sadržaja zakona u pitanju, oblasti na koju se taj zakon odnosi i broja i statusa onih na koje

se odnosi. Stoga je, kako ističe Evropski sud, zadatak domaćih vlasti da interpretiraju i primijene domaći zakon (vidi, *ibid. De Tomasso* presuda, tačka 106 – 108. sa daljnjim referencama). Evropski sud također ističe i to da je norma predvidljiva kada pruža zaštitu od proizvoljnog miješanja vlasti, kao i da zakon koji daje diskrecione ovlasti mora naznačiti stepen takvih ovlasti, iako detaljne procedure i uslovi koji se moraju uzeti u obzir ne moraju nužno biti inkorporisane u tekst zakona (*ibid*, tačka 109. s daljnjim referencama).

49. U konkretnom slučaju, osporene Naredbe su donesene na osnovu člana 108. Zakona o zaštiti i spašavanju, koji u stavu 2. propisuje ovlaštenje štabova civilne zaštite da „naređuju provođenje odgovarajućih mjera zaštite i spašavanja“. Apelanti ističu da ovo ne znači da je propisano i dozvoljeno donošenje naredbi „kojima se sprečava kretanje stanovništva“, da takvu odredbu ne sadrži ni bilo koji drugi zakon, kako i da je ovakvo ograničenje suprotno Ustavu Bosne i Hercegovine i Konvenciji o pravima djeteta, budući da prilikom njenog donošenja nije vođeno računa „o najboljim interesima djeteta“ kako ta Konvencija zahtijeva. S druge strane, Vlada FBiH je istakla da su osporene mjere predviđene članom 54. Zakona o zaštiti stanovništva od zaraznih bolesti, te da se ne radi o nezakonitosti, već o provođenju postojećih zakona u vanrednim okolnostima sa ciljem zaštite javnog zdravlja.
50. Ustavni sud zapaža da su i Zakon o zaštiti i spašavanju i Zakon o zaštiti stanovništva od zaraznih bolesti objavljeni na propisan način u službenim glasilima i da su stoga na odgovarajući način bili dostupni svima. Također, Ustavni sud ukazuje da Zakon o zaštiti i spašavanju uređuje sistem zaštite i spašavanja ljudi i dr. od prirodnih nepogoda (član 1.), a da se pod prirodnom nepogodom, između ostalog, podrazumijevaju i „masovne pojave ljudskih, životinjskih i biljnih bolesti“ (član 3. stav 1.). Zakon o zaštiti stanovništva od zaraznih bolesti utvrđuje koje su zarazne bolesti i mjere za zaštitu stanovništva od tih bolesti. Budući da je pandemija Covida 19 nesumnjivo „masovna pojava ljudskih bolesti“ u smislu Zakona o zaštiti i spašavanju, kao i da je to „nova zarazna bolest koja ugrožava zdravlje stanovništva“ u smislu Zakona o zaštiti stanovništva od zaraznih bolesti, Ustavni sud smatra da je članom 108. stav 2. Zakona o zaštiti i spašavanju i članom 54. stav 2. tačka 4. Zakona o zaštiti stanovništva od zaraznih bolesti predviđena mogućnost donošenja odgovarajućih naredbi kako bi se spriječilo širenje virusa. Međutim, Ustavni sud također smatra da posljedice koje ovakve naredbe imaju, sa aspekta saglasnosti sa članom 2. Protokola broj 4 uz Evropsku konvenciju, predstavljaju materijalna razmatranja koja se trebaju uzeti u obzir pri odlučivanju o tome da li su javne vlasti u primjeni propisanih mjera postigle pravičnu ravnotežu između različitih interesa (vidi, *mutatis mutandis*, Evropski sud, *Broniowski protiv Poljske*, presuda od 22. juna 2004. godine, predstavka broj 31443/96, tačka 143. sa daljnjim referencama i Ustavni sud, Odluka o

dopustivosti i meritumu broj *AP 2843/07* od 12. januara 2010. godine, tač. 28-29). Stoga će Ustavni sud nastaviti analizu uz prihvatanje da su osporene mjere, u mjeri u kojoj predstavljaju miješanje ili ograničenje prava apelanata na slobodu kretanja, bile „predviđene zakonom“ u smislu člana 2. Protokola broj 4 uz Evropsku konvenciju.

### **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 stavu 3. člana 2. Protokola broj 4 uz Evropsku konvenciju.

### **Da li je 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 ljekaru i u apoteku, šetanje kućnih ljubimaca, odnosno da roditelji ne mogu zbog ovakvih mjera izvesti djecu na javna mjesta, što značajno utječe na njihovo ukupno, uključujući i psihofizičko zdravlje. S druge strane, Vlada FBiH ističe da ove grupe 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 djelotvorno, a da pri tome osiguraju da mjere koje preduzimaju ne umanjuju dugoročne interese zaštite temeljnih demokratskih vrijednosti, vladavine prava i ljudskih prava. Čak i u vanrednim situacijama, vladavina prava se mora poštovati. Stoga zakonodavac u takvim uslovima 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 u skladu sa ustavom i međunarodnim standardima. Također, tokom vanrednog stanja, vlade mogu dobiti opće ovlasti da donose uredbe sa zakonskom snagom, pod uslovom da su takve ovlasti ograničenog karaktera. Osnovna svrha režima vanrednog ili sličnog stanja je da se suzbije

- razvoj krize i da se što je prije moguće vrati u normalno stanje. Kontrola neophodnosti prolongiranja vanrednog stanja mora biti pod kontrolom zakonodavnog tijela, kako ne bi bio zloupotreba i neprihvatljivog produžavanja takvog stanja od strane izvršne vlasti.
54. Imajući u vidu ove opće, međunarodne zahtjeve, na koje ukazuje i Vijeće Evrope, Ustavni sud sa izuzetnom zabrinutošću konstatuje da je u ovoj naročitoj situaciji, u kojoj se zbog pandemije Covida 19 nalazi i Bosna i Hercegovina, izostala pravovremena reakcija nadležnog zakonodavca, odnosno Parlamenta Federacije BiH. Naime, uprkos tome što je, kako je Vlada FBiH navela u odgovoru, Federalno ministarstvo zdravstva već u februaru 2020. godine izvijestilo o tome da je SZO 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 djelotvoran odgovor na pandemijску krizu, uz očuvanje vladavine prava i, koliko je više moguće, ustavnih i ljudskih prava. Naprotiv, tek na vanrednim sjednicama održanim 7. (Zastupnički dom) i 8. aprila 2020. godine (Dom naroda), usvojene su izmjene poslovnika domova kako bi se omogućilo da se sjednice u vanrednim situacijama održavaju *online*. Poređenja radi, Ustavni sud podsjeća da je Sabor Republike Hrvatske 18. marta 2020. godine donio Zakon o izmjeni i dopuni Zakona o sustavu civilne zaštite kojim je 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 pravovremenih aktivnosti nadležnog zakonodavnog tijela, djelovala je Vlada FBiH, proglašenjem stanja nesreće i zaduživanjem Federalnog štaba/stožera „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.“ Temeljem takve odluke, Federalni štab/stožer je počeo sa nalažanjem niza mjera, uključujući i osporene naredbe, kako bi se spriječilo nekontrolisano širenje bolesti Covid 19.
56. U vezi s tim, Ustavni sud ponovo ukazuje da je članom 108. stav 2. Zakona o zaštiti i spašavanju propisano da štabovi civilne zaštite imaju ovlasti da u slučajevima kada je Odlukom Vlade proglašeno stanje nesreće „naređuju provođenje odgovarajućih mjera zaštite i spašavanja“, dok je članom 54. Zakona o zaštiti stanovništva od zaraznih bolesti propisano da Federalno ministarstvo zdravstva može narediti posebne vanredne zaštitne mjere protiv tih bolesti. Ustavni sud naglašava da navedene zakonske odredbe nisu dovoljno precizne u smislu vrste mjera, ograničenja njihovog trajanja, obaveze kontinuiranog preispitivanja i posljedica koje nepridržavanje tih mjera može imati, što može voditi proizvoljnosti prilikom njihovog određivanja. Međutim, Ustavni sud podsjeća na



odredbu člana II/6. Ustava Bosne i Hercegovine, prema kojoj „Bosna i Hercegovina, i svi sudovi, ustanove, organi vlasti, te organi kojima posredno rukovode entiteti ili koji djeluju unutar entiteta podvrgnuti su, odnosno primjenjuju ljudska prava i osnovne slobode na koje je ukazano u stavu 2.“ Ova odredba predstavlja ustavnu obavezu za svaku instituciju ili organ koji djeluje unutar BiH, pa dakle i FBiH, da sve svoje aktivnosti uskladi sa pravima i slobodama garantovanim Evropskom konvencijom i Ustavom Bosne i Hercegovine. Dakle, svaki organ koji primjenjuje neki zakon, dužan je primijeniti ga na način koji neće kršiti ustavna prava, odnosno prava iz Evropske konvencije. Ovo dalje znači da i Vlada FBiH i Federalni štab/stožer moraju kod davanja ovlaštenja 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 trenutnoj situaciji, te da ne stavljaju prekomjeren teret na one na koje se odnose.

57. U vezi s tim, Ustavni sud primjećuje da je prvom Naredbom bilo određeno da će osporene mjere trajati do 31. marta 2020. godine. Ovom naredbom nisu predviđeni nikakvi izuzeci 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 izuzetak od opće zabrane i to na način da se mjere koje se nalažu prilagode i njihovim potrebama i postojećoj situaciji. Također, nesporno je da se u odnosu na djecu mora sa posebnom pažnjom razmatrati na koji način će djelovati izvršenje mjera koje se nalažu, odnosno obim koristi i štete koji one mogu imati na psihofizički razvoj djece.
58. Isto tako, zanemarena je činjenica da u okviru kategorije osoba starijih od 65 godina postoje i one koje su radno aktivne i profesionalno angažovane i to u subjektima čiji rad nije zabranjen u nastaloj situaciji, kao što su pravosudni organi, odnosno sudije i tužioci čiji mandat po zakonu traje do 70. godine starosti. Također, potpuno je zanemarena i činjenica da u toj kategoriji ima osoba koje imaju ustavno pravo i obavezu izvršavanja određenih dužnosti koje su im povjerene u zakonodavnoj i/ili izvršnoj vlasti (zastupnici u zakonodavnim organima u BiH, članovi Predsjedništva BiH, Vijeća ministara BiH, vlada entiteta). Posebno se to odnosi na područje grada Sarajeva jer je nesporna činjenica da je sjedište najvećeg dijela navedenih institucija u Sarajevu. Naime, sasvim je zanemarena činjenica da za obnašanje funkcija u zakonodavnoj i/ili izvršnoj vlasti ne postoji bilo kakvo ustavno ili zakonsko ograničenje po osnovu starosne dobi, ali i tim je osobama ovakvom općom mjerom onemogućeno obavljanje 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, vanrednim okolnostima, na način koji će biti prilagođen tim okolnostima. Ustavni sud također zapaža da na teritoriji Bosne i Hercegovine nisu uvedene jedinstvene mjere za suprotstavljanje zarazi virusom i bolesti Covid 19. Npr. u Brčko distriktu Bosne i Hercegovine (u daljnjem tekstu: BD BiH) 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 štab/stožer, cijeneći kompletnu epidemiološku situaciju u FBiH, ali i u svjetlu naredbe Kriznog štaba Federalnog ministarstva zdravstva, donio osporene naredbe, iz teksta osporenih naredbi, kao i na osnovu datog odgovora Vlade FBiH, ne može se sa sigurnošću zaključiti da se navedeni organ služio stavovima medicinske struke, a ako i jeste, nije o tome obavještavao javnost. Više izgleda da su 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 štab/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 izvorštima zaraze (tzv. klasterima) itd, kojima bi se ove grupe posebno zaštitile ako za takvom posebnom zaštitom postoji potreba.
60. Ustavni sud naročito ukazuje da je novom Naredbom produženo trajanje osporenih mjera „do daljnjeg“. Ovakva neizvjesnost u vezi sa tim koliko će ove mjere trajati je neprihvatljiva. Mjere koje se nalažu, naročito one koje značajno zadiru u ljudska prava garantovana Ustavom Bosne i Hercegovine i Evropskom konvencijom, moraju biti striktno vremenski ograničene, odnosno mogu trajati samo onoliko vremena koliko je to neophodno potrebno. Osim toga, vremensko ograničenje stavlja obavezu na organ koji nalaže mjere, u konkretnom slučaju Vladu FBiH i Federalni štab/stožer, da te mjere redovno preispituje i da, u skladu sa situacijom, naložene mjere ublaži ili potpuno ukine. Međutim, prema novoj Naredbi o trajanju mjera „do daljnjeg“ potpuno je neizvjesno hoće li i kada Federalni štab/stožer razmatrati neophodnost ovakve mjere, što ostavlja veliki prostor za proizvoljnost koja je nedopustiva.
61. Ustavni sud ukazuje i da je Federalni štab/stožer 3. aprila 2020. godine donio Dopunu nove Naredbe kojom je omogućio osobama starijim od 65 godina da u određenom vremenskom periodu mogu izaći radi preuzimanja penzija i obavljanja drugih potrebnih aktivnosti, pri čemu je kontinuirano pozivao ostale građane da u istom periodu smanje kretanje kako ne bi stvarali gužve i izlagali starije osobe nepotrebnom riziku. Međutim, Ustavni sud zapaža da nakon toga ni Vlada FBiH, ni Federalni štab/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 u skladu s tim preispitali mjere kojima se potpuno zabranjuje kretanje osobama u pitanju. U vezi 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 godine, odnosno je li Federalni štab/stožer uopće razmatrao ovu opciju i, ako jeste, iz kojih razloga je nije usvojio. Ustavni sud konstatuje i da je Federalni štab/stožer 17. aprila 2020. godine donio naredbu kojom je utvrđeno da se navedene naredbe primjenjuju do 30. aprila 2020. godine, te da ni ova naredba ne sadrži nikakvo obrazloženje.

62. Ustavni sud ističe da se radi o nezabilježenom događaju u savremenoj istoriji i o novom načinu postupanja svih organa izvršne i, uopće, javne vlasti. Ne postoji uporedna pravna situacija, niti postoji isti model ponašanja u svim zemljama članicama Vijeća Evrope. Ustavni sud je potpuno svjestan iznimne ozbiljnosti situacije sa Covidom 19, velike opasnosti koju ovaj virus predstavlja za zdravlje stanovništva, kao i procjenu nadležnih institucija da postoji potreba da se zaštiti postojeći zdravstveni sistem od situacije u kojoj bi odjednom veliki broj ljudi bio zaražen i u potrebi za ljekarskom pomoći. Uz to, Ustavni sud uzima u obzir i općepoznatu činjenicu da čak ni na globalnom nivou, ne postoji jedinstven stručni stav u pogledu primjene odgovarajućih mjera. Međutim, Ustavni sud i u takvoj situaciji mora voditi računa o balansu između potreba i zaštite društva u cjelini i prava pojedinaca. S tim u vezi, Ustavni sud ponovo ističe da je mogućnost ograničavanja prava garantovanih Ustavom Bosne i Hercegovine i Evropskom konvencijom, pored opšte društvene koristi, direktno uslovljena nizom faktora na osnovu kojih se procjenjuje postojanje pravične ravnoteže između preduzetih mjera i cilja koji se želi postići, a u konkretnom slučaju naročito vremenskim trajanjem njihove primjene i redovnim preispitivanjem njihove neophodnosti. U suprotnom, bio bi ostavljen veliki prostor za proizvoljnost u postupanju nadležnih organa, što je suprotno ne samo pravu na slobodu kretanja, već i principu vladavine prava iz člana I/2. Ustava Bosne i Hercegovine, bez obzira na vanrednost situacije zbog koje se mjere donose.
63. Imajući u vidu sve navedeno, Ustavni sud smatra da osporene mjere ne ispunjavaju zahtjev „proporcionalnosti“ iz člana 2. Protokola broj 4 uz Evropsku konvenciju, zato što se iz osporenih naredbi ne vidi na čemu su zasnovane procjene Federalnog štaba/stožera da sporne grupe 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 obaveza njihovog redovnog preispitivanja kao bi se osiguralo da traju

samo onoliko koliko je to „neophodno“ u smislu člana 2. Protokola broj 4 uz Evropsku konvenciju, odnosno da se ublaže ili ukinu čim situacija to dozvoli.

64. Također, Ustavni sud naglašava potrebu da Vlada FBiH redovno kontroliše djelovanje Federalnog štaba/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 štabu/stožeru navedene u izreci ove Odluke, kako bi svoje djelovanje uskladili sa standardima navedenim u ovoj Odluci.
65. Ustavni sud posebno naglašava obavezu, prvenstveno Vlade FBiH, da svakodnevno, uz učešće eminentnih predstavnika zdravstvene struke, javno obrazloži javnosti potrebe postojanja svih mjera, njihovo trajanje i eventualno ublažavanje ili pooštavanje. Posebno 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 stanovništva.
66. Imajući u vidu sve navedeno, Ustavni sud smatra da je osporenim mjerama prekršeno pravo apelanata na slobodu kretanja iz člana II/3.m) Ustava Bosne i Hercegovine i člana 2. Protokola broj 4 uz Evropsku konvenciju.
67. Ustavni sud, međutim, ne može prihvatiti apelaciju u dijelu u kojem je postavljen zahtjev da se osporena Naredba ukine, s 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 u skladu sa ovom Odlukom i donijeti odgovarajuće mjere u skladu sa standardima koji su u njoj navedeni. Stoga je Ustavni sud odlučio ostaviti osporenu Naredbu na snazi, a Vladi FBiH i Federalnom štabu/stožeru ostaviti kratke rokove za preispitivanje naloženih mjera u skladu sa ovom Odlukom 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 tač. 53. ove Odluke), Ustavni sud je odlučio ovu Odluku dostaviti i Parlamentu FBiH radi djelovanja u skladu sa njegovim nadležnostima.

### **Kompenzacija**

69. U smislu člana 74. Pravila Ustavnog suda, Ustavni sud može odrediti naknadu nematerijalne štete. Međutim, Ustavni sud podsjeća na to da, za razliku od postupka pred redovnim sudovima, naknadu

nematerijalne štete određuje u posebnim slučajevima kršenja zagarantiranih ljudskih prava i osnovnih sloboda.

70. U konkretnom slučaju, međutim, Ustavni sud smatra da je, s obzirom na sveukupnu situaciju sa krizom izazvanom Covidom 19, donošenje ove Odluke dovoljna satisfakcija apelantima i da nema osnova 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 s obzirom na životnu dob. Obzirom na utvrđeno kršenje prava na slobodu kretanja, Ustavni sud, oslanjajući se i na praksu Evropskog suda, smatra da nema potrebe posebno ispitivati navode o diskriminaciji.

## **VII. Zaključak**

72. Ustavni sud zaključuje da je prekršeno pravo apelanata na slobodu kretanja iz člana II/3.m) Ustava Bosne i Hercegovine i člana 2. Protokola broj 4 uz Evropsku 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 nalaganja blažih mjera, da nametnute mjere nisu striktno vremenski ograničene, niti je utvrđena obaveza Federalnog štaba/stožera da te mjere redovno preispituje i produži samo ako je to „neophodno u demokratskom društvu“.

73. Ustavni sud zaključuje da je neosnovan dio apelacije u kojem se zahtijeva ukidanje osporene Naredbe, zato što bi takvim ukidanjem, s obzirom na nesumnjiv javni interes da se uvedu određena ograničenja, mogle nastati negativne posljedice prije nego što nadležni organi dobiju priliku razmotriti osporene mjere u skladu sa ovom Odlukom.

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

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

76. U smislu člana 43. pravila Ustavnog suda sutkinja Valerija Galić je dala izjavu o neslaganju sa odlukom većine.

77. Prema članu VI/5. Ustava Bosne i Hercegovine, odluke Ustavnog suda su konačne i obavezujuće.