

Ustavni sud Bosne i Hercegovine u Velikom vijeću, u predmetu broj **AP 3683/20**, rješavajući apelacije **E. Š. i drugih**, na temelju članka VI/3.(b) Ustava Bosne i Hercegovine, članka 57. stavak (2) točka b), članka 59. st. (1), (2) i (3) i članka 72. st. (2), (4) i (5) Pravila Ustavnog suda Bosne i Hercegovine – prečišćeni tekst („Službeni glasnik Bosne i Hercegovine“ broj 94/14), u sastavu:

Zlatko M. Knežević, predsjednik

Mato Tadić, dopredsjednik

Mirsad Ćeman, dopredsjednik

Valerija Galić, sutkinja

Miodrag Simović, sudac

Seada Palavrić, sutkinja

na sjednici održanoj 22. prosinca 2020. godine donio je

## **ODLUKU O DOPUSTIVOSTI I MERITUMU**

Djelomično se usvajaju apelacije **E. Š., Lejle Dragnić, Vesne Hadžović, Slavena Raguža, Ivana Džalte, Darija Hrkaća, Muhameda Hundura i Harisa Agića** podnesene protiv Naredbe Kriznog stožera Federalnog ministarstva zdravstva broj 01-33-6301/20 od 9. studenog 2020. godine i Naredbe Kriznog stožera Ministarstva zdravstva Kantona Sarajevo broj 62-20/2020 od 12. listopada 2020. godine.

Utvrđuje se kršenje prava na „privatni život“ iz članka II/3.(f) Ustava Bosne i Hercegovine i članka 8. Europske konvencije za zaštitu ljudskih prava i temeljnih sloboda u odnosu na apelanta **E. Š.**, te prava na slobodu kretanja iz članka II/3.(m) Ustava Bosne i Hercegovine i članka 2. Protokola broj 4 uz Europsku konvenciju za zaštitu ljudskih prava i temeljnih sloboda u odnosu na apelante **Lejlu Dragnić, Vesnu Hadžović, Slavena Raguža, Ivana Džaltu, Darija Hrkaća, Muhameda Hundura i Harisa Agića**.

Odbijaju se kao neutemeljene apelacije u dijelu zahtjeva da se ukinu Naredba Kriznog stožera Federalnog ministarstva zdravstva broj 01-33-6301/20 od 9. studenog 2020. godine i Naredba Kriznog stožera Ministarstva zdravstva Kantona Sarajevo broj 62-20/2020 od 12. listopada 2020. godine.

Na temelju članka 72. stavak (4) Pravila Ustavnog suda Bosne i Hercegovine, nalaže se Parlamentu Federacije Bosne i Hercegovine i Vladi Federacije Bosne i Hercegovine da odmah, a najkasnije u roku od 30 dana od dana prijema ove odluke, poduzmu aktivnosti i usklade svoje djelovanje sa standardima iz članka II/3.(f) Ustava Bosne i

Hercegovine i članka 8. Europske konvencije za zaštitu ljudskih prava i temeljnih sloboda, te standardima iz članka II/3.(m) Ustava Bosne i Hercegovine i članka 2. Protokola broj 4 uz Europsku konvenciju za zaštitu ljudskih prava i temeljnih sloboda, kako su navedeni u ovoj odluci.

Na temelju članka 72. stavak (5) Pravila Ustavnog suda Bosne i Hercegovine, nalaže se Parlamentu Federacije Bosne i Hercegovine i Vladi Federacije Bosne i Hercegovine da u narednom roku od 15 dana od isteka roka iz stavka 3. dispozitiva ove odluke obavijeste Ustavni sud Bosne i Hercegovine o provođenju naloga iz stavka 3. dispozitiva ove odluke.

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

## **OBRAZLOŽENJE**

### **I. Uvod**

1. E. Š. (u daljnjem tekstu: apelant) iz Sarajeva, kojeg zastupaju odvjetnici Nina Kisić i Goran Dragović iz Sarajeva, podnio je 19. listopada 2020. godine apelaciju Ustavnom sudu Bosne i Hercegovine (u daljnjem tekstu: Ustavni sud) protiv Naredbe Kriznog stožera Ministarstva zdravstva Kantona Sarajevo (u daljnjem tekstu: Kantonalni krizni stožer) broj 62-20/2020 od 12. listopada 2020. godine. Ova apelacija je registrirana pod brojem AP 3683/20.
2. Lejla Dragnić i Vesna Hadžović (u daljnjem tekstu: apelantice) iz Sarajeva, koje zastupaju odvjetnici Nina Kisić i Goran Dragović iz Sarajeva, podnijele su 11. studenog 2020. godine apelaciju Ustavnom sudu protiv Naredbe Kriznog stožera Federalnog ministarstva zdravstva (u daljnjem tekstu: Federalni krizni stožer) broj 01-33-6301/20 od 9. studenog 2020. godine. Apelantice su, također, tražile od Ustavnog suda da donese privremenu mjeru kojom bi se

navedena naredba (u točki 3.) stavila izvan snage, posebno „imajući u vidu da su lokalni izbori zakazani za 15. studenog 2020. godine“. Ova apelacija je registrirana pod brojem AP 4072/20.

3. Slaven Raguž iz Mostara, Ivan Džalto iz Čapljine i Dario Hrkać iz Širokog Brijega (u daljnjem tekstu: apelanti) podnijeli su 11. studenog 2020. godine apelaciju Ustavnom sudu protiv Naredbe Federalnog kriznog stožera broj 01-33-6301/20 od 9. studenog 2020. godine. Ova apelacija je registrirana pod brojem AP 4076/20.
4. Muhamed Hundur i Haris Agić (u daljnjem tekstu: apelanti) iz Tešnja podnijeli su 13. studenog 2020. godine apelaciju Ustavnom sudu protiv Naredbe Federalnog kriznog stožera broj 01-33-6301/20 od 9. studenog 2020. godine. Ova apelacija je registrirana pod brojem AP 4109/20.

## II. Postupak pred Ustavnim sudom

5. Na temelju članka 23. Pravila Ustavnog suda, u razdoblju od 23. listopada do 20. studenog 2020. godine zatraženo je od Vlade Federacije Bosne i Hercegovine (u daljnjem tekstu: Vlada FBiH), Federalnog ministarstva zdravstva, Federalnog kriznog stožera, Zavoda za javno zdravstvo Federacije Bosne i Hercegovine, Ministarstva zdravstva Kantona Sarajevo (u daljnjem tekstu: Kantonalno ministarstvo zdravstva), Kantonalnog kriznog stožera, Zavoda za javno zdravstvo Kantona Sarajevo i Ministarstva unutarnjih poslova Kantona Sarajevo (u daljnjem tekstu: MUPKS) da dostave odgovore na apelaciju.
6. Vlada FBiH (Ured za suradnju i zastupanje pred Ustavnim sudom), Federalno ministarstvo zdravstva, Kantonalno ministarstvo zdravstva, Zavod za javno zdravstvo Kantona Sarajevo i MUPKS su dostavili odgovore na apelacije u razdoblju od 29. listopada do 1. prosinca 2020. godine.
7. Kantonalni krizni stožer i Zavod za javno zdravstvo nisu dostavili odgovore na apelacije u ostavljenom roku.
8. S obzirom na to da navedene apelacije pokreću isto i slično pitanje, Ustavni sud je, u skladu sa člankom 32. stavak (1) Pravila Ustavnog suda Bosne i Hercegovine (u daljnjem tekstu: Pravila Ustavnog suda), donio odluku o spajanju navedenih apelacija br. AP 3683/20, AP 4072/20, AP 4076/20 i AP 4109/20 u kojima će se voditi jedan postupak i donijeti jedna odluka pod brojem *AP 3683/20*.

## III. Činjenično stanje

9. Činjenice predmeta koje proizlaze iz navoda apelanata i dokumenata predočenih Ustavnom sudu mogu se sumirati na sljedeći način.

**a) U odnosu na AP 3683/20**

10. Apelant E. Š. je podnio apelaciju protiv Naredbe Kantonalnog kriznog stožera od 12. listopada 2020. godine i iznio apelacijske navode kako slijedi.
11. Apelant ističe da su mu osporenim naredbom prekršena prava iz članka II/3.(b), (f) i (h) Ustava Bosne i Hercegovine i čl. 3., 8. i 10. Europske konvencije za zaštitu ljudskih prava i temeljnih sloboda (u daljnjem tekstu: Europska konvencija). Prije svega se navodi da se predmetna apelacija podnosi u smislu članka 18. stavak (2) Pravila Ustavnog suda, budući da bi odluku nadležnog suda (u smislu članka 18. stavak (2) Pravila Ustavnog suda) apelant mogao osigurati samo na način da prekrši navedenu osporenu naredbu, te da zbog toga bude procesuiran. Navedeno bi, prema apelantovoj ocjeni, stavljalno prevelik teret na njega. Dalje se navodi da je vidljivo da se radi o općem aktu kojim se krše apelantova ljudska prava i temeljne slobode. Potom, apelant ističe da je Europski sud za ljudska prava (u daljnjem tekstu: Europski sud) u svojoj sudskoj praksi tretirao pitanja koja su obuhvaćena ovom apelacijom kao povreda članka 3. EKLJP (zabrana nehumanog i ponižavajućeg tretmana), dok je redovni sud u Strasbourgu (Francuska) pitanje obveznog nošenja maski tretirao u svezi sa povredom čl. 8. i 10. Europske konvencije. Također, apelant se referirao i na praksu redovnog suda u Berlinu (Njemačka), koji se bavio pitanjem proporcionalnosti novog ograničenja radnog vremena „pabova i barova“ kao mjere u borbi protiv virusa COVID-19.
12. Prema apelantovim navodima, navedena osporena naredba nije bazirana na zakonu, ona je suprotna Europskoj konvenciji, a apelant zbog nje svakodnevno trpi nenadoknadivu štetu. U svezi s tim se ističe da osporena naredba sadrži iznimke, ali da one nisu konkretizirane, kao i da je apsolutno nekonkretna i nepredvidiva. U tom smislu se navodi da nije jasno što Kantonalni krizni stožer podrazumijeva pod terminom „sportaš na treninzima“, odnosno radi li se ovdje o profesionalnim sportašima na treningu u prostorima predviđenim za to, ili se to odnosi na obične ljudi koji treniraju zbog vlastitog zdravlja: džoging, brzo hodanje, te kako da MUPKS razlikuje ove kategorije.
13. Dalje se ističe da apelant ima fizičku smetnju-prepreku, koja mu otežava disanje i u normalnim okolnostima, a posebno u situaciji kada se nosi dodatna fizička prepreka. Stoga, apelant smatra da je u konkretnom slučaju na njega stavljen prekomjeren teret i da mjere nisu proporcionalne cilju koji se želi postići, a naročito se ističe da nadležni organi nisu prethodno razmotrili bilo kakve blaže mjere (odnosno prepreke u oba „sinusa-deviatio septi nasi“). U svjetlu svog zdravstvenog stanja apelant navodi da ograničavanjem udisaja kisika maska na apelantovom

licu može dovesti do glavobolja, nesvjestice, nedovoljne zasićenosti krvi kisikom i drugih posljedica. Dalje, višesatno kontinuirano nošenje maski, koje je obvezno pod prijetnjom prekršajne odgovornosti donesene osporenom naredbom, prema apelantovim navodima, dovodi do kožnih infekcija, razvoja mikroorganizama u vlažnoj i toploj atmosferi oba respiratorna ulaza i izlaza (usta i nosa). Kada je riječ o primjeni članka 3. Europske konvencije, apelant navodi da pod zaštitu tog članka spada i prinudni medicinski tretman, smatrajući da je u konkretnom slučaju obveza nametnuta osporenom naredbom najbliža prinudnom medicinskom tretmanu-prinudnom jer je ona nametnuta pod prijetnjom prekršajne odgovornosti (putem novčane kazne). Dakle, apelant smatra da u konkretnom slučaju obveza nošenja maske za lice, kada nema bilo kakve studije stručnjaka, nejasna naredba i iznimke od naredbe predstavljaju nehuman i degradirajući postupak, posebno imajući u vidu način na koji je ona formulirana, kao i njezino trajanje.

14. U nastavku apelacije apelant ističe da osporena naredba nije objavljena u „Službenom glasniku Kantona Sarajevo“, već na Internetu i u sredstvima javnog informiranja, što „naravno“ nije zakonski način da se objavi pravni akt čije nepoštovanje povlači prekršajnu odgovornost. Također se ukazuje da se „na prvi pogled čini da donošenje osporene naredbe ima legitiman cilj-zaštitu javnog zdravlja“, a da je evidentno da je njezino donošenje suprotno tom cilju, odnosno da je štetno po javno zdravlje i da njezina dosljedna primjena ugrožava i sam život. U svezi s tim, apelant se referirao na dokument Svjetske zdravstvene organizacije (u daljnjem tekstu: SZO) pod naslovom „Preporuka o upotrebi maski u kontekstu bolesti COVID-19“ (objavljen 6. travnja 2020. godine na engleskom jeziku) u kojem je navedeno da ne postoje dokazi da se, ako zdrave osobe nose maske (medicinske ili druge vrste maski), u širem okruženju može spriječiti zaraza od virusa (respiratornih), uključujući i COVID-19. Dakle, prema apelantovim navodima, preporukama SZO se jasno pravi razlika između osoba sa simptomima i svih drugih osoba, pa se preporučuje da bi prva kategorija trebalo da nosi maske, dok za ostale osobe takve preporuke nema.
15. Pri tome se navodi da osporena naredba ostavlja dojam arbitrarnosti, jer pri njezinom donošenju nisu uzeti u obzir relevantni pokazatelji (ne postoje dostupni statistički podaci o broju testiranih uzoraka na način da bi bilo jasno koliko od testiranih uzoraka predstavlja retestiranje, da li se radi o testiranim kontaktima osoba kod kojih je prisustvo virusa COVID-19 već utvrđeno, koliko je u svakom trenutku aktivnih slučajeva COVID-19 na 100.000 stanovnika, odnosno procentualno) na temelju kojih se mogu donositi zaštitne mjere. Također se navodi i da se

osporena naredba primjenjuje pod prijetnjom prekršajne odgovornosti, te da ona predstavlja dodatni financijski teret građanima Kantona Sarajevo.

16. Konačno, kada je riječ o samoj pravnoj osnovi osporene naredbe, apelant ističe da je naredbu donio Kantonalni krizni stožer, i to na temelju Naredbe Federalnog kriznog stožera broj 01-33-5472/20 od 1. listopada 2020. godine, odnosno usprkos jasnim uputama Ustavnog suda iz Odluke broj AP 1217/20 od 22. travnja 2020. godine. Dakle, apelant smatra da je i dalje izostala reakcija zakonodavca, i to u konkretnom slučaju dvostruka (Parlamenta FBiH i Kantonalne skupštine Kantona Sarajevo). U svezi s tim je ukazano i da Vlada Kantona Sarajevo i Kantonalna skupština ne nadziru u dovoljnoj mjeri Kantonalni krizni stožer. Imajući u vidu navedeno, apelant predlaže Ustavnom sudu da usvoji predmetnu apelaciju, te ukine osporenu naredbu Kantonalnog kriznog stožera.

**b) U odnosu na AP 4072/20**

17. Apelantice Lejla Dragnić i Vesna Hadžović (AP 4072/20) smatraju da im je osporenom naredbom Federalnog kriznog stožera od 9. studenog 2020. godine prekršeno pravo iz članka II/3.(m) Ustava Bosne i Hercegovine i članka 2. Protokola broj 4 uz Europsku konvenciju (sloboda kretanja), te, u svezi s tim, zabrana diskriminacije iz članka II/4. Ustava Bosne i Hercegovine i članka 14. Europske konvencije. Prije svega, one navode da predmetnu apelaciju podnose u smislu članka 18. stavak (2) Pravila Ustavnog suda, budući da bi odluku nadležnog suda mogle osigurati samo na način da prekrše osporenu naredbu, te da zbog toga budu procesuirane. U svezi s tim se navodi da je jasno da bi ovaj način uspostave nadležnosti Ustavnog suda BiH stavljao prevelik teret na apelantice. Naime, apelantice se referiraju na točku 3. navedene osporene naredbe kojom se ograničava kretanje pučanstva na cijelom teritoriju Federacije Bosne i Hercegovine u vremenu od 23 sata uvečer do 5 sati ujutro narednog dana. U svezi s tim, navode da navedena točka Naredbe sadrži određene iznimke, ali da ona ugrožava proces provođenja lokalnih izbora u Federaciji Bosne i Hercegovine. U tom smislu apelantice ističu da su obje promatrači na lokalnim izborima, te da, stoga, ne spadaju ni u jednu od iznimki navedenih u osporenoj naredbi. Posebno se navodi da one nisu uposlenici kojima bi eventualno poslodavac mogao dati odobrenje za kretanje u razdoblju od 23 sata uvečer do 5 sati ujutro narednog dana, kao i da promatrači treba da borave na izbornim mjestima prije početka odvijanja glasovanja, pa sve do okončanja brojanja glasova, što je znatno nakon 23 sata uvečer.
18. Dalje se navodi da osporena naredba u dijelu koji se odnosi na ograničavanje kretanja pučanstva na teritoriju Federacije Bosne i Hercegovine ne sadrži nikakvo obrazloženje na koji način

upravo ovo ograničenje treba doprinijeti rješavanju epidemije virusa COVID-19 s obzirom na to da „ni u jednom istraživanju poznatom ovim zastupnicima ili javno objavljenom“ nije navedeno da se virus COVID-19 brže širi u određeno vrijeme dana ili noći. Također se ističe da je u osporenoj naredbi, u točki 13. II, navedeno da Naredba ima rok važenja 14 dana, a što uključuje lokalne izbore od 15. studenog 2020. godine. Isto tako se navodi da u konkretnom slučaju nikakve blaže mjere od sprječavanja apelantica da napuštaju svoj stan nisu razmotrene, odnosno da je sama odluka potpuno arbitrarna, jer nije jasno na temelju kojih kriterija je zabranjeno kretanje baš u razdoblju od 23 sata uvečer do 5 sati ujutro.

19. Na temelju svega navedenog, a posebno imajući u vidu da su lokalni izbori zakazani za 15. studenog 2020. godine, predlaže se da Ustavni sud na temelju članka 64. Pravila Ustavnog suda donese privremenu mjeru kojom će se osporena naredba u točki 3. staviti izvan snage.

**c) U odnosu na AP 4076/20**

20. Apelanti Slaven Raguž, Ivan Džalto i Dario Hrkać smatraju da su im osporenom naredbom Federalnog kriznog stožera od 9. studenog 2020. godine prekršena prava iz članka II/3.(m) Ustava Bosne i Hercegovine i članka 2. Protokola broj 4 uz Europsku konvenciju (sloboda kretanja), te, u svezi s tim, zabrana diskriminacije iz članka II/4. Ustava Bosne i Hercegovine i članka 14. Europske konvencije.

21. Prije svega, navodi se da se predmetna apelacija podnosi u smislu članka 18. stavak (2) Pravila Ustavnog suda, budući da „apelacija ukazuje na ozbiljno kršenje prava na slobodu kretanja unutar Federacije Bosne i Hercegovine zabranom kretanja u vremenu od 23 sata navečer do 5 sati ujutro na teritoriju Federacije Bosne i Hercegovine, koju je uveo organ uprave koji za to nema ovlaštenja, a čime su apelanti, kao i drugi građani ovog entiteta diskriminirani u odnosu na ostale građane Bosne i Hercegovine“. U svezi s tim, apelanti, prije svega, ukazuju da je Vlada Federacije Bosne i Hercegovine još 31. svibnja 2020. godine donijela odluku da 31. svibnja 2020. godine prestaje stanje nesreće uzrokovane pojavom korona virusa (COVID-19) na području Federacije Bosne i Hercegovine. Naime, apelanti ističu da Federalni krizni stožer nema nikakva ustavna, niti zakonska ovlaštenja da apelantima uskraćuje slobodu kretanja, a posebno da naređuje kantonalnim ministarstvima unutarnjih poslova Federacije Bosne i Hercegovine da nadziru provedbu ove naredbe, kao što to nezakonito čini donošenjem ovog propisa. U tom smislu se navodi da se uvidom u osporenu naredbu može utvrditi da se prilikom donošenja ove naredbe Federalni krizni stožer ne poziva ni na jedan zakonski propis, nego samo na podzakonske i interne akte, što, također, ukazuje na to da ne postoji nikakva valjana



zakonska osnova kojom je ovom organu uprave dato ovlaštenje da zadire u ljudska prava i temeljne slobode zagwarantirane Ustavom. Štoviše, apelanti smatraju da, čak i kada bi postojala neka zakonska osnova za donošenje ove mjere i kada bi čak Krizni stožer bio ovlašten donijeti ovakvu mjeru, prema ocjeni apelanata, ova mjera bi ostala besmislena i neproporcionalno rigorozna, posebno imajući u vidu općepoznatu činjenicu da je kretanje pučanstva ionako najmanje frekventno u razdoblju na koje se Naredba odnosi (između 23 sata uvečer i 5 ujutro). Također se ukazuje na to da nije jasno zašto je ta granica postavljena baš na 23 sata uvečer i baš na 5 sati ujutro (što čini potpuno razumnim kolokvijalni izraz „da virus napada samo po noći“), a ne na šire vremensko razdoblje.

22. U svjetlu navedenog apelanti postavljaju pitanje je li nužno da oni obrazlažu organima javne vlasti razloge i motive zbog kojih se nalaze izvan svojih domova poslije 23 sata, odnosno da rade u privatnim uredima do kasno u noć, da vole prošetati kada završi radni i obiteljski dan, da se vole družiti kasno, da vole šetati u 4 ujutro, da vole šetati psa u ponoć. U tom smislu apelanti postavljaju pitanje iz kojih odredbi proizlazi pravo Federalnog kriznog stožera da to brani građanima, ili da od građana zahtijeva navedena objašnjenja, odnosno „jesmo li napustili koncept vladavine prava???. Također, apelanti postavljaju pitanje „je li dovoljno sačiniti i pročitati statistički pregled broja zaraženih osoba da bi tijelo uprave moglo preuzeti apsolutnu moć i pravo zadirati u ustavna prava i slobode građana???. Pritom apelanti ukazuju i da se, za razliku od travnja ove godine, javna vlast ne može ekskulpirati „novonastalošću“ situacije, nego da je morala u takvoj situaciji donijeti adekvatna (zakonska) rješenja, a ne ostaviti organima uprave (ministarstvu zdravstva) da proizvoljno zadire u ustavna prava i slobode, te da na temelju statističkih podataka (čiji su rezultati po prirodi podložni promjeni) povećava ili smanjuje mjeru zadiranja u ustavna ljudska prava i temeljne slobode.

23. Konačno, apelanti ističu da građani drugog entiteta (Republika Srpska) i Distrikta Brčko Bosne i Hercegovine nemaju navedene restrikcije kretanja, te da nije jasno mogu li se građani drugog entiteta nesmetano kretati na području entiteta Federacija Bosne i Hercegovine, kao i obratno, što dalje otvara pitanje kvalitete i ovog dijela „zakona“. Imajući u vidu navedeno, apelanti predlažu da Ustavni sud utvrdi kršenje navedenih prava i ukine osporenu naredbu Federalnog kriznog stožera od 9. studenog 2020. godine.

**d) U odnosu na AP 4109/20**

24. Apelanti Muhamed Hundur i Haris Agić smatraju da im je osporenom naredbom Federalnog kriznog stožera od 9. studenog 2020. godine prekršeno pravo iz članka II/3.(m) Ustava Bosne i

Hercegovine i članka 2. Protokola broj 4 uz Europsku konvenciju (sloboda kretanja). Prije svega se navodi da se predmetna apelacija podnosi u smislu članka 18. stavak (2) Pravila Ustavnog suda, budući da nema odluke „nadležnog suda“ koju bi mogli osigurati samo ako bi bili sankcionirani zbog kršenja navedene osporene naredbe, a što bi predstavljalo dodatni teret u trenutnoj situaciji u Federaciji Bosne i Hercegovine. Dalje se ističe da je navedena naredba „sporna, neustavna i nezakonita“, referirajući se pritom na njezin sadržaj, i to Poglavlje I Opće odredbe (članak 3.) i Poglavlje XIII Prijelazne i završne odredbe (točka 5.). Navedenim odredbama, prema ocjeni apelanata, zadire se u njihovo pravo na kretanje. U svezi s tim se ističe da Federalni krizni stožer „ni prema Ustavu, ni prema Zakonu nije ovlašten donositi opće naredbe kojima se ograničava sloboda kretanja građana“. Pozivanjem na odredbu članka 6. stavak (5) Pravilnika o ustrojstvu i načinu rada Federalnog kriznog stožera („Službene novine FBiH“ broj 10/12) Federalni krizni stožer je, prema mišljenju apelanata, nezakonito proširio svoja ovlaštenja. U svezi s tim se ističe da Federalni krizni stožer nema osnovu da donosi općenitu naredbu za građane, već da donosi naredbu isključivo za zdravstvene ustanove ili privatne zdravstvene radnike kada upravlja i koordinira njihov rad, te da se svi moraju pridržavati tih naredbi donesenih za rad zdravstvenih ustanova i privatnih zdravstvenih radnika.

25. Pošto nije donesena odluka Vlade FBiH o proglašenju stanja prirodne nesreće, te pošto ni rukovodni organ – Krizni stožer Federalne uprave Civilne zaštite, kao jedini ovlašten organ koji to može uraditi, nije donio naredbu o ograničavanju slobode kretanja, apelanti smatraju da im je narušeno pravo na slobodu kretanja. Pritom je ukazano da iz izjava označenih zvaničnika (Gorana Čerkeza) proizlazi da je osporena naredba donesena isključivo zbog toga što nadležni organi ne obavljaju svoj posao u skladu sa zakonom i ovlaštenjima, a ne zato što druge blaže mjere nisu dale očekivane rezultate, odnosno zato što je osporena naredba (o ograničenju kretanja) neophodna.

**e) Odgovor na apelaciju (AP 3683/20)**

26. Vlada FBiH (Ured za suradnju i zastupanje pred Ustavnim sudom) navela je da je Svjetska zdravstvena organizacija 12. lipnja 2020. godine donijela novi dokument kojim se ažuriraju smjernice od 6. travnja 2020. godine radi učinkovite prevencije prijenosa virusa COVID-19. Istaknuto je da je u ovim (novim) smjernicama navedeno da vlade treba da ohrabre javnost da nosi maske u specifičnim situacijama i okruženjima kao dio sveobuhvatnog pristupa suzbijanju širenja SARS-CoV-2, te da su maske ključna mjera pri sprječavanju prijenosa virusa i da smanjuju potencijalnu zarazu od inficirane osobe sa simptomima ili bez njih, odnosno da su ljudi koji nose masku zaštićeni od zaraze i da se sprječava dalje širenje zaraze ako ih nosi osoba

koja je zaražena. S obzirom na navedene preporuke, ukazano je da su Federacija BiH i Kanton Sarajevo uveli restriktivne mjere radi zaštite zdravlja pučanstva, među kojima je i mjera obveze nošenja zaštitne maske u otvorenom prostoru. Takvo postupanje, prema ocjeni Vlade FBiH, nameće i sama Europska konvencija u smislu pozitivne obveze koja proizlazi iz, naprimjer, prava na život (članak 2.) ili prava na privatni i obiteljski život u koje ulazi i zaštita zdravlja (članak 8.), te od države zahtijeva akciju, jer bi se nepoduzimanje mjera ili njihovo nepravodobno poduzimanje (ali i neodgovarajuće i nedovoljno informiranje javnosti) moglo smatrati povredom pozitivnih obveza države. U svezi s tim je ukazano i da je člankom 15. stavak 1. Europske konvencije predviđeno da u doba rata ili druge javne opasnosti koja prijete opstanku nacije svaka strana ugovornica može poduzeti mjere koje odstupaju od njezinih obveza prema Konvenciji, i to u najnužnijoj mjeri koju iziskuje žurnost situacije. Stoga je navedeno da je zbog tih razloga nametanje obveze da se nose zaštitne maske u zatvorenom i otvorenom prostoru, uz iznimke, neophodna mjera radi očuvanja zdravlja zajednice i sprječavanja širenja zarazne bolesti.

27. Federalno ministarstvo zdravstva (i u ime Federalnog kriznog stožera), prije svega, ukazalo je na kronologiju dešavanja povodom epidemije virusa COVID-19 na teritoriju Federacije Bosne i Hercegovine i odluka koje su donesene u tom smislu, navodeći pritom i podatke o epidemiološkoj situaciji u svezi sa kretanjem virusa COVID-19 u Federaciji Bosne i Hercegovine za razdoblje do 14. listopada 2020. godine. Potom je ukazano da je u vrijeme donošenja osporene naredbe Kantonalnog kriznog stožera od 12. listopada 2020. godine na snazi bila Naredba Federalnog kriznog stožera od 1. listopada 2020. godine koja je u Poglavlju XII (Prijelazne i završne odredbe) dozvoljavala kantonalnim kriznim stožerima ministarstava zdravstva da uvedu restriktivnije i drugačije mjere prema procjeni epidemiološke situacije, a koju mogućnost je upravo iskoristio Kantonalni krizni stožer donoseći navedenu osporenu naredbu od 12. listopada 2020. godine u uvjetima ozbiljno pogoršane epidemiološke situacije u Federaciji BiH izazvane virusom COVID-19. Dalje je navedeno da je Federalni krizni stožer osnovan u skladu sa člankom 187. Zakona o zdravstvenoj zaštiti i člankom 60. Zakona o zaštiti pučanstva od zaraznih bolesti. U svezi s tim je ukazano da se u aktualnoj epidemiološkoj situaciji uzrokovanoj novim korona virusom (COVID-19) postupa u skladu s navedenom odredbom članka 187. Zakona o zdravstvenoj zaštiti a radi upravljanja i koordiniranja rada sektora zdravstva u Federaciji BiH, i to putem imenovanog Federalnog kriznog stožera, kao i putem imenovanih kriznih stožera kantonalnih ministarstava zdravstva. Dalje je ukazano da su, u skladu sa odredbom članka 6. stavak (5) Pravilnika o ustrojstvu i načinu rada Federalnog

kriznog stožera, naredbe i odluke tog federalnog kriznog stožera obvezujuće za krizne stožere kantonalnih ministarstava zdravstva, zdravstvene ustanove, nositelje privatne prakse, te pravne i fizičke osobe, kao i da Federalni krizni stožer djeluje do proglašavanja prirodne i druge nesreće.

28. Potom je istaknuto da je, suglasno članku 3. Zakona o zaštiti pučanstva od zaraznih bolesti, regulirano da je zaštita od zaraznih bolesti dužnost jedinica lokalne samouprave – općina, kantona i Federacije, zdravstvenih ustanova, zavoda zdravstvenog osiguranja, nositelja privatne prakse, gospodarskih društava i drugih pravnih i fizičkih osoba. Stoga je navedeno da je člankom 70. navedenog zakona predviđen prekršaj za fizičku osobu ako ne omogući postupanje prema članku istog zakona. Također je ukazano da je Pravilnikom o ustrojstvu i načinu rada Federalnog kriznog stožera utvrđeno da se on odnosi na postupanje i Federalnog kriznog stožera i kriznih stožera kantonalnih ministarstava zdravstva. U tom smislu je navedeno da su, shodno članku 6. navedenog pravilnika, naredbe koje se donose obvezujuće, te da nije predviđeno da se one objavljuju u službenim glasilima, ali da su one dostupne javnosti na internetskoj stranici kriznih stožera, vlada, kao i ministarstava zdravstva u Federaciji BiH, a da se redovno prenose putem medija, te putem konferencija za medije, kao i putem društvenih mreža. Stoga je, prema ocjeni Federalnog ministarstva zdravstva, javnost transparentno i u cijelosti upoznata s naredbama koje se donose u kontekstu ove ozbiljne javnozdravstvene krize izazvane virusom COVID-19 u Federaciji BiH.
29. Potom je Federalno ministarstvo zdravstva navelo da su neutemeljeni navodi da je mjerom kojom je propisano obvezno nošenje zaštitne maske prekršen članak II/3.(d) Ustava Bosne i Hercegovine, kao i da je došlo do kršenja odredbi Europske konvencije. U svezi s tim je ukazano, između ostalog, da je Europskom konvencijom (članak 15. stavak 1.) predviđeno da u doba rata ili druge javne opasnosti koja prijeti opstanku nacije svaka strana ugovornica može poduzeti mjere koje odstupaju od njezinih obveza prema Europskoj konvenciji (što uključuje i zabranu diskriminacije), i to u najnužnijoj mjeri koju iziskuje žurnost situacije, s tim da takve mjere ne budu u neskladu s njezinim drugim obvezama prema međunarodnom pravu. Iz navedenog je ukazano da Europska konvencija poznaje mogućnost da u situaciji kao što je trenutna pandemija virusa COVID-19 u svijetu i epidemija virusa COVID-19 u Federaciji BiH država propiše mjere kojima se nalaže odgovarajuće postupanje u populaciji kao što je obvezno nošenje zaštitnih maski koje se mora promatrati kao važna preventivna i protuepidemijska mjera koja se mora provoditi zajedno sa ostalim mjerama kao što su održavanje fizičke distance, često pranje i dezinfekcija ruku, provjetravanje prostorija i sl. kada je takvo ograničenje u interesu javnog zdravlja. Također je ukazano i da opasnost po život i zdravlje, koja prijeti uslijed pojave

potpuno novog korona virusa, ima iznimno veliku težinu u odnosu na nametnute preventivne i protuepidemijske mjere obveznog nošenja zaštitnih maski. Imajući to u vidu, u usporedbi sa opasnošću po život i zdravlje, Federalno ministarstvo zdravstva je istaknulo da navedene mjere, koje su temporalnog karaktera, u konkretnim okolnostima koje prati epidemiološko izvješće svakako imaju svoju opravdanost i težinu. Ovo posebno ako se uzmu u obzir dalekosežne posljedice po zaštitu života i zdravlja, koje bi mogle nastupiti u slučaju da, naprimjer, ove mjere nisu poduzete. U tom smislu je istaknuto da država, tj. njezini nadležni organi ne smiju da se dovedu u poziciju da svjesno prihvate odgovornost za primjenu blažih mjera, odnosno da isključe navedene opće mjere, kao što je obveza nošenja zaštitne maske, u okolnostima kad postoji nesumnjiva opasnost da bi njihovo provođenje, a prema svim dostupnim saznanjima o načinu i brzini širenja zaraze (novog korona virusa), dovelo do povećanog broja oboljelih, a u konačnici i umrlih. U svezi s tim je navedeno da su maske ključna mjera za zaustavljanje transmisije virusa i čuvanje života, budući da one reduciraju potencijalni rizik izloženosti virusu od zaraženih osoba bile one sa simptomima ili ne, kao i da su osobe koje nose maske zaštićene od infekcije.

30. U uvjetima kada su ugroženi životi i zdravlje građana, uključujući i apelanata, Federalno ministarstvo zdravstva je istaknulo da je Federalni krizni stožer donio adekvatne naredbe, te da je u konkretnom slučaju zadovoljeno načelo proporcionalnosti, jer se nijednom drugom blažom mjerom ovaj cilj nije mogao ostvariti u vrijeme kada je mjera izrečena. Stoga je ukazano da nijedna mjera, uključujući i određivanje mjere obveznog nošenja zaštitnih maski u zatvorenom i otvorenom prostoru za opću populaciju, uz navođenje određenih iznimki definiranih preporukama Zavoda za javno zdravstvo Federacije BiH, nema cilj da spriječi ili ograniči temeljna ljudska prava i slobode, nego da se poduzimaju isključivo u interesu zaštite javnog zdravlja pučanstva Federacije BiH.
31. Kada je u pitanju mjera ograničenja kretanja u konkretnom slučaju, navedeno je da iz medijskih napisa, kao i inspeksijskih nalaza na temelju nadzora ugostiteljskih objekata proizlazi da se mjera ograničenja rada ne dulje od 23 sata nije poštovala, točnije da se radi o mjeri koja se masovno kršila. To je, između ostalog, opredijelilo Federalni krizni stožer da utvrdi mjere ograničenja kretanja u terminu od 23 sata navečer do 5 sati ujutro. Također je ukazano da je navedena mjera ograničenja kretanja, koja se provodi zajedno sa svim ostalim mjerama, od iznimnog značaja u situaciji kada se virus SARS-CoV-2 rapidno-horizontalno širi u zajednici. Pritom je navedeno i da je navedena mjera donesena na temelju članka 54. stavak (2) točka 2.

Zakona o zaštiti pučanstva od zaraznih bolesti, koji daje pravo Federalnom ministarstvu zdravstva da tu mjeru može uvesti kao posebnu izvanrednu zaštitnu mjeru.

32. Kantonalno ministarstvo zdravstva je navelo da je širenje zaraze virusom COVID-19 u Kantonu Sarajevu iziskivalo da se neophodno donesu određene mjere radi suzbijanja širenja korona virusa i radi zaštite pučanstva. Dalje je navedeno da su članovi Kantonalnog kriznog stožera vrhunski stručnjaci, te da je osporena naredba tog organa donesena radi zaštite pučanstva od korona virusa i suzbijanja njegovog širenja. Isto tako je navedeno i da apelant spada u posebnu kategoriju pučanstva koja je osjetljiva i da spada u rizične skupine koje obolijevaju od virusa COVID-19 sa komplikacijama koje mogu uslijediti (kod kojih se javljaju simptomi i komplikacije koje mogu ugroziti život), te da je u apelantovom interesu da svi oko njega nose zaštitne maske, jer se jedino na taj način omogućava 95% sigurnost od prijenosa korona virusa. Navedeno je, prema ocjeni Ministarstva zdravstva Kantona Sarajevo, potvrdila Svjetska zdravstvena organizacija, a što dalje potvrđuje opravdanost osporene naredbe Kantonalnog kriznog stožera. Također je ukazano i da je apelant dostavio medicinsku dokumentaciju koja datira od 2011. godine, odnosno da je njegovo zdravstveno stanje nepoznato u listopadu 2020. godine. Stoga je navedeno da apelant nije dokazao da se osporenim naredbom krši neko od njegovih ljudskih prava. Potom je istaknuto i da maske koje su osporenim naredbom propisane nisu uzrok zdravstvenih teškoća građana, te unošenja smanjene količine kisika. Pritom je ukazano i da je osnovni cilj donošenja osporene naredbe bio zaštititi pučanstvo na području Kantona Sarajevo i suzbiti širenje zaraze korona virusom, te da su mjere iz osporene naredbe u skladu s legitimnim ciljem.
33. Dalje je navedeno da su apsolutno neutemeljeni navodi apelacije da je osporena naredba neprimjenjiva, jer nije objavljena u „Službenim novinama“. U svezi s tim je istaknuto da je u stavku 3. osporene naredbe zaduženo Ministarstvo unutarnjih poslova Kantona Sarajevo da informira javnost o novim mjerama. U tom smislu je Ministarstvo zdravstva Kantona Sarajevo istaknulo da je u konkretnom slučaju na svim internetskim portalima, u svim dnevnim novinama javnost upoznata sa novim naredbama i mjerama i prekršajnom odgovornosti u slučaju nepoštovanja naredbe. Upoznavanje javnosti na način da se objave naredbe u svim sredstvima javnog informiranja (radio, TV, portali i dnevne novine, kao i na internetskoj stranici Vlade Kantona Sarajevo, Ministarstva zdravstva Kantona Sarajevo i Ministarstva unutarnjih poslova Kantona Sarajevo) jeste način koji je mnogo svrsishodniji i sveobuhvatniji. Građani Kantona Sarajevo redovno prate sredstva informiranja (printana i elektronička), i to je jedan od efikasnijih načina informiranja građana Kantona Sarajeva o novim naredbama, mjerama i

odgovornostima u slučaju nepoštovanja tih mjera. Na jedan od navedenih načina, prema navodima Ministarstva zdravstva Kantona Sarajeva, sa Naredbom je upoznat i sam apelant. Također je navedeno i da pretplatnici „Službenih novina“ nisu i ne moraju biti građani Kantona Sarajevo, te da je mali broj građana (samo oni koji su poslom vezani za „Službene novine“) pretplatnik „Službenih novina“ i da su podaci iz „Službenih novina“ dostupni. Stoga je navedeno da je dostupnost informacija javnosti mnogo veća i transparentnija na način da se informacija objavi u svim sredstvima informiranja, a ne, kako se to pogrešno u apelaciji navodi, u „Službenim novinama“.

34. Konačno je ukazano i na to da je jasno da se u vremenu borbe protiv pandemije virusa COVID-19 donose mjere kojima se možda djelomično ograničavaju konvencijska, odnosno ustavna prava, te da Europska konvencija i Europski sud za ljudska prava ne zabranjuju *a priori* uvođenje takvih mjera, kao i da bi se nepoduzimanje mjera i njihovo nepravodobno poduzimanje moglo smatrati povredom pozitivnih obveza države. Stoga je istaknuto da se osporenom naredbom Kantonalnog kriznog stožera uspostavlja pravična ravnoteža sa javnim interesom zaštite javnog zdravlja, odnosno da se njome ne ograničava apelantu niti jedno od ljudskih prava na koje se on poziva. U tom smislu se Ministarstvo zdravstva Kantona Sarajevo pozvalo na Odluku Ustavnog suda broj AP 1844/20, predlažući da se predmetna apelacija odbaci kao nedopustiva ili neutemeljena.
35. Zavod za javno zdravstvo Kantona Sarajevo je naveo da je apelacija nedopustiva i neutemeljena. Naime, istaknuto je da je šira slika širenja zaraze u Kantonu Sarajevo iziskivala neophodno donošenje određenih mjera radi suzbijanja širenja korona virusa s ciljem zaštite pučanstva. Dalje je navedeno i da je neutemeljen navod apelacije da struka nije konsultirana prije donošenja osporene naredbe Kantonalnog kriznog stožera. U nastavku odgovora su istaknuti suštinski navodi koji su prethodno navedeni u odgovoru Ministarstva zdravstva Kantona Sarajevo.
36. MUPKS je naveo da je radi realizacije točaka osporene naredbe Kantonalnog kriznog stožera, a koje su u nadležnosti Uprave policije, na internetskoj stranici Ministarstva unutarnjih poslova Kantona Sarajevo, pored redovno objavljenog teksta Zakona o izmjenama i dopunama Zakona o prekršajima protiv javnog reda i mira („Službene novine Kantona Sarajevo“ broj 34/20), 15. listopada 2020. godine objavljeno obavještenje građanima pod nazivom Apel građanima za pridržavanje naredbi nadležnih organa o obveznom nošenju zaštitnih maski u kojem je ukazano na relevantne odredbe Zakona o prekršajima protiv javnog reda i mira i u kojem su navedene osporene naredbe. Dalje je navedeno da je obveza Uprave policije prema točki 3. osporene

naredbe bila informirati javnost u Kantonu Sarajevo o aktualnim zakonskim rješenjima Zakona o prekršajima protiv javnog reda i mira, a ne o sadržaju osporene naredbe Kantonalnog kriznog stožera. Međutim, ukazano je da je Uprava policije na internetskoj stranici Ministarstva objavila i tekst Naredbe, jer postoji uska pravna i činjenična povezanost između ova dva akta kako bi javnost bila upoznata sa njima na što kvalitetniji i adekvatniji način. U tom smislu je istaknuto i da je 15. listopada 2020. godine policijski komesar uputio instruktivni akt u kojem je navedeno: „Imajući u vidu da je predmetna Naredba donesena, odnosno dostavljena Upravi policije MUP-a Kantona Sarajevo na dan početka primjene, te uvažavajući činjenicu da nije bilo dovoljno vremena da se sa njezinim sadržajem pravilno i pravodobno upozna šira javnost, potrebno je da se u dane 15. i 16. listopada 2020. godine od policijskih službenika na terenu iskaže prihvatljivi stupanj tolerancije i razumijevanja prema građanima, u smislu upozoravanja na obvezu nošenja zaštitnih maski, odnosno njihovog pravilnog korištenja (nošenja preko nosa i usta).“ Dakle, navedeno je da je Uprava policije u konkretnom slučaju djelovala na temelju zakona, rješenja ili naredbi nadležnih organa i da ni u jednom segmentu nisu vršene bilo kakve aktivnosti koje su u suprotnosti sa čl. 3., 8. i 10. Europske konvencije.

#### **IV. Relevantni propisi**

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

*Članak X*

*Izmjene i dopune*

[...]

*2. Ljudska prava i temeljne slobode*

*Ni jedna izmjena ili dopuna ovog Ustava ne može dokinuti ili umanjiti ni jedno od prava i sloboda navedenih u članku II ovog Ustava ili izmijeniti ovaj stavak.*

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

*Članak 1.*

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

*Članak 3. stavak (1)*



*Zaštita od zaraznih bolesti obveza je jedinica lokalne samouprave - općina, kantona i Federacije, zdravstvenih ustanova, zavoda zdravstvenoga osiguranja, nositelja privatne prakse, gospodarskih društava i drugih pravnih i fizičkih osoba.*

*Članak 4. stavak (1) točka 1)*

*Zaštita od zaraznih bolesti sastoji se u organiziranju i provedbi:*

*1. mjera za sprečavanje i suzbijanje zaraznih bolesti [...]*

*Članak 6. st. (1) i (3)*

*Epidemiju zarazne bolesti u dva ili više kantona proglašava te određuje zaraženim, odnosno ugroženim područjem, federalni ministar zdravstva (u daljnjem tekstu: federalni ministar) na temelju epidemiološkog izvješća zdravstvene ustanove i kantonalnoga zavoda za javno zdravstvo (u daljnjem tekstu: kantonalni zavod), uz stručno mišljenje Zavoda za javno zdravstvo Federacije Bosne i Hercegovine (u daljnjem tekstu: Federalni zavod).*

*[...]*

*Proglašenje epidemije iz st. 1. i 2. ovoga članka objavljuje se u "Službenim novinama Federacije BiH".).*

*IV. MJERE OSIGURANJA RADI ZAŠTITE PUČANSTVA OD ZARAZNIH BOLESTI*

*Članak 54. stavak (1) i stavak (2) točke 2) i 6)*

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

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

*[...]*

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

[...]

6. druge mjere sukladne međunarodnim propisima.

*Članak 60.*

*U slučaju izrazito pogoršane epidemiološke situacije federalni ministar, odnosno ovlašteni kantonalni ministar imenuje krizni stožer, koji ima zadaću organizirati i usklađivati mjere za suzbijanje određenih zaraznih bolesti.*

39. **Zakon o zdravstvenoj zaštiti** („Službene novine Federacije BiH“ br. 46/10 i 75/13) u relevantnom dijelu glasi:

*Članak 187.*

*U većim incidentnim situacijama kada nije proglašeno stanje prirodne i druge nesreće iz članka 189. ovoga zakona, s ciljem upravljanja i koordiniranja rada zdravstvenih ustanova i privatnih zdravstvenih djelatnika osniva se Krizni stožer Federalnoga ministarstva odnosno kantonalnoga ministarstva (u daljnjem tekstu: Krizni stožer) koji djeluje do momenta proglašavanja prirodne i druge nesreće, kada ulogu upravljanja akcijama zaštite i spašavanja na teritoriju Federacije, odnosno području kantona, preuzima Federalni odnosno kantonalni stožer civilne zaštite.*

*Veća incidentna situacija iz stavka 1. ovoga članka je bilo koji događaj koji predstavlja ozbiljnu prijetnju zdravlju ljudi u određenoj zajednici, te uzrokuje ili bi mogao uzrokovati takav broj ili vrstu žrtava koje nije moguće zbrinuti redovitom organizacijom rada zdravstvenih ustanova i privatnih zdravstvenih djelatnika.*

*Članove Kriznoga stožera iz stavka 1. ovoga članka imenuje mjerodavni ministar zdravstva.*

*Federalni ministar pravilnikom uređuje organiziranje i način rada Kriznoga stožera u smislu ovoga članka.*

40. **Zakon o Vladi Federacije Bosne i Hercegovine** („Službene novine Federacije BiH“ br. 1/94, 8/95, 58/02, 19/03, 2/06 i 8/06)

Za potrebe ove odluke koristi se tekst propisa kako je objavljen u službenim glasilima jer nije objavljen na svim službenim jezicima i pismima, a koji u relevantnom dijelu glasi:

*Član 19. stav (2)*

*Odlukom se uređuju pojedina pitanja ili propisuju mjere Vlade, daje saglasnost ili potvrđuju akti drugih organa ili organizacija, te odlučuje o drugim pitanjima o kojima se ne odlučuje uredbom.*

**41. Zakon o organizaciji organa uprave u Federaciji Bosne i Hercegovine** („Službene novine FBiH“ broj 35/05) u relevantnom dijelu glasi:

*Članak 66.*

*Federalni i kantonalni organi uprave i samostalne upravne organizacije mogu donositi podzakonske propise iz svoje nadležnosti u cilju omogućavanja izvršavanja zakona i drugih propisa za koje su zaduženi.*

*Organi uprave i upravne organizacije iz stavka 1. ovoga članka mogu donositi sljedeće podzakonske propise: pravilnik kao provedbeni propis i naputak, instrukciju i naredbu, kao opće akte.*

*Iznimno, posebnim zakonom može se predvidjeti drugačiji naziv podzakonskog propisa ako je to adekvatnije prirodi materije koja se treba urediti tim propisom (metodologija i sl.).*

**42. Zakon o prekršajima protiv javnog reda i mira** („Službene novine Kantona Sarajevo“ br. 18/07, 7/08 i 34/20)

Za potrebe ove odluke koristi se neslužbeni prečišćeni tekst sačinjen u Ustavnom sudu BiH, kako je objavljen u službenim glasilima jer nije objavljen na svim službenim jezicima i pismima, a koji u relevantnom dijelu glasi:

**POGLAVLJE II. PREKRŠAJI PROTIV JAVNOG REDA I MIRA I PREKRŠAJNE SANKCIJE**

*Član 8. stav (5) tačka m)*

*(Prekršaji i novčane kazne za fizička lica)*

*(5) Novčanom kaznom od 500,00 do 1.500,00 će se kazniti za prekršaj:*

*[...]*

*m) ko ne postupi po naredbi nadležnog organa kojim se propisuju mjere za zaštitu stanovništva od zaraznih bolesti.*

*Član 13a.*

*Policijski službenici ovlaštenog organa vrše kontrolu postupanja ili provođenja naredbi iz člana 8. stav (5) tač. d) i m) ovog zakona i preduzimaju mjere i radnje iz svoje nadležnosti, samo ukoliko je to izričito navedeno u naredbi.*

**43. Pravilnik o ustrojstvu i načinu rada kriznog stožera Federalnog ministarstva zdravstva broj 01-37-419/12 od 23. siječnja 2012. godine** („Službene novine FBiH“ broj 10/12) u relevantnom dijelu glasi:

*Na temelju članka 187. stavak 4. Zakona o zdravstvenoj zaštiti ("Službene novine Federacije BiH", broj 46/10), federalni ministar zdravstva donosi*

*PRAVILNIK*

*O USTROJSTVU I NAČINU RADA KRIZNOG STOŽERA FEDERALNOG  
MINISTARSTVA ZDRAVSTVA*

*I – OPĆE ODREDBE*

*Članak 1.*

*Ovim Pravilnikom utvrđuje se ustrojstvo i način rada Kriznoga stožera Federalnog ministarstva zdravstva (u daljem tekstu: Ministarstvo).*

*Odredbe ovog Pravilnika shodno se primjenjuju i na ustrojstvo i način rada kantonalnih kriznih stožera.*

*Članak 2.*

*U većim incidentnim situacijama, kada nije proglašeno stanje prirodne i druge nesreće osniva se Krizni stožer Federalnog ministarstva zdravstva, odnosno kantonalnog ministarstva zdravstva (u daljnjem tekstu: Krizni stožer).*

*Veća incidentna situacija iz stavka 1. ovoga članka je bilo koji događaj koji predstavlja ozbiljnu prijetnju po zdravlje ljudi, u određenoj zajednici, te uzrokuje ili bi mogao uzročiti veći broj ili vrstu žrtava koje nije moguće zbrinuti redovitim ustrojem rada zdravstvenih ustanova i privatnih zdravstvenih djelatnika.*

*II – USTROJSTVO I NAČIN RADA KRIZNOG STOŽERA*

[...]

## *2. Način rada Kriznog stožera*

### *Članak 6.*

*Krizni stožer, u većim incidentnim situacijama koje predstavljaju ozbiljnu prijetnju zdravlju ljudi u određenoj zajednici, upravlja i koordinira radom zdravstvenih ustanova i privatnih zdravstvenih djelatnika.*

*Aktivnosti iz stavka 1. ovoga članka Krizni stožer provodi do momenta kada nadležni organi Federacije i kantona proglašavaju stanje prirodne ili druge nesreće na teritoriju Federacije, odnosno području kantona, a kada ulogu upravljanja akcijama zaštite i spašavanja preuzima Federalni, odnosno kantonalni stožeri civilne zaštite sukladno Zakonu o zaštiti i spašavanju ljudi i materijalnih dobara od prirodnih i drugih nesreća ("Službene novine Federacije BiH", br. 39/03, 22/06 i 43/10).*

*Krizni stožer iz stavka 1. ovog članka radi u sjednicama.*

*Krizni stožer iz stavka 1. ovog članka, donosi naredbe i odluke.*

*Naredbe iz stavka 4. ovog članka obvezujuće su za kantonalne krizne stožere, zdravstvene ustanove i privatnu praksu, kao i druge pravne i fizičke osobe.*

### *Članak 8. stavak (1)*

*Krizni stožer ima preventivnu ulogu u svom radu s ciljem sprječavanja i ublažavanja posljedica na zdravlje ljudi kod većih incidentnih situacija.*

[...]

- 44. Pravilnik o načinu rada i funkcioniranju stožera i povjerenika civilne zaštite** („Službene novine Federacije BiH“ br. 77/06, 5/07 i 32/14) u relevantnom dijelu glasi:

### *Članak 33.*

*Prestanak stanja prirodne ili druge nesreće utvrđuje se odlukom.*

*Odluku o prestanku stanja prirodne ili druge nesreće donosi isto tijelo vlasti koje je donijelo odluku o proglašenju stanja prirodne ili nesreće.*

*Odluka iz stavka 1. ovoga članka sadrži:*

[...]

4) potrebu nastavka rada stožera CZ i nakon donošenja odluke o prestanku stanja prirodne ili druge nesreće i rok do kada će raditi stožer CZ, ako je potrebno da stožer CZ nastavi svoj rad,

[...]

6) obveze za tijela uprave, odnosno općinske službe za upravu da okviru svoje redovite djelatnosti obavljaju i dodatne poslove koji se odnose na otklanjanje svih posljedica koje su nastale od prirodne ili druge nesreće i rok za obavljanje tih poslova,

[...]

8) druge zadaće za koje se procijeni da su potrebite.

Odluka iz stavka 1. ovoga članka odmah se saopćava putem sredstava javnog informiranja i objavljuje u službenim novinama ili službenom glasilu općine, kantona, odnosno Federacije, s tim da se primjerak odluke mora obvezno dostaviti stožeru CZ koji je na ugroženome području vodio akcije zaštite i spašavanja radi realizacije donešene odluke.

**45. Odluka o proglašenju prestanka stanja nesreće uzrokovano pojavom koronavirusa (COVID-19) na području Federacije Bosne i Hercegovine broj 701/2020 od 29. svibnja 2020. godine** („Službene novine FBiH“ broj 34/20 od 3. lipnja 2020. godine) glasi:

Na temelju članka 19. stavak (2) Zakona o Vladi Federacije Bosne i Hercegovine ("Službene novine Federacije BiH", br. 1/94, 8/95, 58/02, 19/03, 2/06 i 8/06), a u svezi s člankom 33. st. (1) i (2) Pravilnika o načinu rada i funkcioniranju stožera i povjerenika civilne zaštite ("Službene novine Federacije BiH", br. 77/06, 5/07 i 32/14), na prijedlog Federalnog stožera civilne zaštite, Vlada Federacije Bosne i Hercegovine, na 176. žurnoj sjednici, održanoj 29.05.2020. godine, donosi

**ODLUKU**

**O PROGLAŠENJU PRESTANKA STANJA NESREĆE UZROKOVANO  
POJAVOM KORONAVIRUSA (COVID -19) NA PODRUČJU FEDERACIJE BiH**

**I.**

Ovom odlukom proglašava se prestanak stanja nesreće uzrokovano pojavom koronavirusa (COVID -19) na području Federacije BiH (u daljem tekstu:

*Federacije), koje je proglašeno Odlukom o proglašenju stanja nesreće uzrokovano pojavom koronavirusa (COVID 19) na području Federacije BiH ("Službene novine Federacije BiH", broj 21/20).*

*II.*

*Stanje nesreće iz točke I. ove odluke prestaje dana 31.05.2020. godine.*

*III.*

*Zadužuju se Federalni stožer civilne zaštite i Krizni stožer Federalnog ministarstva zdravstva da i dalje prate i procjenjuju stanje epidemiološke situacije na području Federacije i na bazi istog utvrđuju mjere i aktivnosti na sprečavanju širenja koronavirusa (COVID -19).*

*Zadužuje se Federalna uprava civilne zaštite da u slučaju potrebe, stavi na raspolaganje snage i sredstva iz sastava odgovarajućih federalnih specijaliziranih postrojbi civilne zaštite i službi zaštite i spašavanja Federacije Bosne i Hercegovine.*

*IV.*

*Zadužuju se rukovoditelji tijela uprave i upravnih organizacija Federacije i kantona, odnosno rukovoditelji općinskih/gradskih službi za upravu, da u okviru svoje redovite djelatnosti obavljaju i dodatne poslove koji se odnose na otklanjanje posljedica koje su nastale djelovanjem nesreće.*

*V.*

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

*Ova odluka će bit objavljena putem printanih i elektronskih sredstava informiranja.*

**46. Naredba o proglašenju epidemije zarazne bolesti COVID-19 broj 01-33-3997/20 od 13. srpnja 2020. godine** („Službene novine FBiH“ broj 48/20 od 17. srpnja 2020. godine) glasi:

*Na temelju članka 6. stavak (1) Zakona o zaštiti pučanstva od zaraznih bolesti ("Službene novine Federacije BiH", broj 29/05) i članka 66. stavak (2) Zakona o organizaciji organa uprave u Federaciji Bosne i Hercegovine ("Službene novine Federacije BiH", broj 35/05), na osnovu epidemiološkog izvješća Zavoda za*

*javno zdravstvo Kantona Sarajevo, epidemiološkog izvješća Doma zdravlja Tešanj i Doma zdravlja Maglaj, epidemiološkog izvješća Instituta za javno zdravlje Zenica, te epidemiološkog izvješća Doma zdravlja Živinice i Zavoda za javno zdravstvo Tuzlanskog kantona, kao i uz stručno mišljenje Zavoda za javno zdravstvo Federacije Bosne i Hercegovine, federalni ministar zdravstva donosi*

**NAREDBU**

**O PROGLAŠENJU EPIDEMIJE ZARAZNE BOLESTI COVID-19**

- 1. Proglašava se epidemija zarazne bolesti COVID-19 za ugroženo područje, teritorij Federacije Bosne i Hercegovine.*
- 2. Za vrijeme trajanja epidemije zarazne bolesti COVID-19 preduzimaju se sljedeće mjere predviđene Zakonom o zaštiti pučanstva od zaraznih bolesti ("Službene novine Federacije BiH", broj 29/05), a i to kako slijedi: vršenje sanitarnog nadzora na graničnim prijelazima koji se nalaze na teritoriji Federacije Bosne i Hercegovine i provođenje mjera u svezi sa vršenjem tog nadzora; karanten; osiguranje potrebnih rezervi cjepiva, kada cjepiva budu dostupna, imunizacija pučanstva, kada cjepiva budu dostupna, kao i provođenje i drugih mjera koje naredi federalni ministar zdravstva odnosno Vlada Federacije Bosne i Hercegovine.*
- 3. Mjere iz točke 2. ove naredbe financiraju se iz sredstava Proračuna Federacije Bosne i Hercegovine shodno finansijskim mogućnostima u fiskalnoj godini.*
- 4. Ova naredba stupa na snagu danom objave u "Službenim novinama Federacije BiH".*

- 47. Naredba Kriznog stožera Federalnog ministarstva zdravstva broj 01-33-5472/20 od 1. listopada 2020. godine** (preuzeta sa <https://covid19.fmoh.gov.ba/novost/62/naredbe-kriznog-stozera-staba-federalnog-ministarstva-zdravstva>) glasi:

*Krizni stožer Federalnog ministarstva zdravstva, u cilju daljnjeg praćenja situacije i poduzimanja mjera radi sprječavanja i ranog otkrivanja slučaja bolesti izazvane novim koronavirusom COVID -19), koja je Zaključkom Vlade Federacije BiH, V. broj 164/2020 od 31.01.2020. godine proglašena zaraznom bolešću čije je sprječavanje i suzbijanje od interesa za Federaciju BiH, sukladno točki III. stavak (1) Odluke o proglašenju prestanka stanja nesreće uzrokovano pojavom*



*koronavirusa (COVID-19) na području Federacije Bosne i Hercegovine („Službene novine Federacije BiH”, broj 34/20), kao i odredbi članka 6. stavak (5) Pravilnika o ustrojstvu i načinu rada Kriznog stožera Federalnog ministarstva („Službene novine Federacije BiH”, broj 10/12), na 17. sjednici održanoj 01.10.2020. godine, donio je sljedeću*

#### NAREDBU

*1. Naređuje se obvezno nošenje zaštitnih maski u zatvorenom prostoru uz poštovanje distance od minimalno 2 metra, kao i u otvorenom prostoru, ukoliko na otvorenom prostoru nije moguće održavati fizičku distancu od 2 metra između osoba.*

*[...]*

#### *X. NAREDBE ZA MJERODAVNE INSPEKCIJSKE ORGANE I MJERODAVNE UPRAVE POLICIJA*

*1. Zadužuju se Federalna uprava za inspeksijske poslove kantonalne/županijske uprave za inspeksijske poslova, kao i inspekcije organizirane pri mjerodavnim ministarstvima u kantonu/županiji, odnosno mjerodavni općinski i gradski inspektori da pojačaju inspeksijski nadzor svih inspekcija, a u cilju kontrole provođenja naređenih mjera i sprječavanja širenja COVID-19 na području svoje jurisdikcije, kao i kontrolu ove naredbe.*

*2. Zadužuje se FMUP - Federalna uprava policije i MUP kantona - Uprava policije sukladno točki IV Odluke o proglašenju prestanka stanja nesreće uzrokovano pojavom koronavirusa (COVID-19) na području Federacije Bosne i Hercegovine („Službene novine Federacije BiH”, broj 34/20), poduzimaju mjere iz svoje mjerodavnosti kao potpora inspeksijskim službama, a u cilju kontrole provođenja naređenih mjera i sprječavanja širenja COVID-19 na području svoje jurisdikcije.*

*3. Zadužuju se Federalna uprava za inspeksijske poslove, kantonalne/županijske uprave za inspeksijske poslove, kao i inspekcije organizirane pri mjerodavnim ministarstvima u kantonu/županiji, odnosno mjerodavni općinski i gradski inspektori da dostave Kriznom stožeru Federalnog ministarstva zdravstva, odnosno kriznim stožerima kantonalnih/županijskih ministarstava zdravstva izvješća o pojačanom inspeksijskom nadzoru svih inspekcija, a u cilju kontrole*

*provođenja naređenih mjera i sprječavanja širenja COVID-19 na području svoje jurisdikcije, te da navedena izvješća nastave dostavljati u kontinuitetu svakih 14 dana. Krizni stožeri kantonalnih/županijskih ministarstava zdravstva navedena objedinjena izvješća za područje kantona/županije dostavljaju Kriznom stožeru Federalnog ministarstva zdravstva.*

## *XII. PRIJELAZNE I ZAVRŠNE ODREDBE*

*1. Dozvoljava se kantonalnim/županijskim stožerima ministarstava zdravstva uvođenje restriktivnijih i drugačijih mjera spram procjene epidemiološke situacije u kantonu/županiji, odnosno općini uz redovito obavješćavanje Kriznog stožera Federalnog ministarstva zdravstva.*

*2. Naredba se donosi sa rokom važenja od 14 dana računajući od dana početka primjene ove Naredbe.*

*3. Nakon isteka roka iz Poglavlja XII. točka 2. ove naredbe, zadužuje se Krizni stožer Federalnog ministarstva zdravstva da sagleda kompletnu epidemiološku situaciju COVID-19 u Federaciji BiH i sačini procjenu rizika, a radi razmatranja mogućnosti i potrebe izmjene mjera utvrđenih ovom Naredbom, te nakon toga odluči novom naredbom o mjerama koje se poduzimaju i u kojem roku.*

*4. Ova naredba stupa na snagu danom donošenja, a primjenjuje se od dana, 02. 10. 2020. godine.*

**48. Naredba Kriznog stožera Ministarstva zdravstva Kantona Sarajevo broj 62-20/2020 od 12. listopada 2020. godine (preuzeta sa [https://vlada.ks.gov.ba/sites/vlada.ks.gov.ba/files/naredba\\_kriznog\\_staba\\_mz\\_od\\_22.10.2020.-bp.pdf](https://vlada.ks.gov.ba/sites/vlada.ks.gov.ba/files/naredba_kriznog_staba_mz_od_22.10.2020.-bp.pdf)) glasi:**

*Krizni štab Ministarstva zdravstva Kantona Sarajevo u cilju daljnjeg praćenja situacije i poduzimanja mjera radi sprečavanja i ranog otkrivanja eventualnog slučaja bolesti izazvane novim korona virusom (COVID - 19). koja je Zaključkom Vlade Federacije BiH V. broj 164/2020 od 31. januara 2020. godine, proglašena zaraznom bolešću čije je sprečavanje i suzbijanje od interesa za Federaciju BiH. a u skladu sa tačkom XII. (prijelazne i završne odredbe) Naredbe Kriznog štaba Federalnog ministarstva zdravstva broj: 01-33-5472/20 od 1. oktobra 2020. godine, na sjednici održanoj 12.10.2020. godine, donosi*

## NAREDBU

1. Naređuje se obavezno propisno nošenje zaštitnih maski preko usta i nosa za zaštitu respiratornog sistema, u zatvorenom i otvorenom prostoru, osim sportista na utakmicama, treninzima i sportskim aktivnostima, vozača na biciklu, električnom romobilu i motociklu, kao i druga izuzeća shodno preporukama i smjernicama Zavoda za javno zdravstvo Federacije Bosne i Hercegovine i Zavoda za javno zdravstvo Kantona Sarajevo.

2. Za provođenje ove Naredbe, u skladu sa odredbama člana 8. stav (5) tačka m). a u vezi člana 13a. Zakona o prekršajima protiv javnog reda i mira ("Službene novine Kantona Sarajevo", br. 18/07. 7/08 i 34/20) zadužuje se Uprava policije Ministarstva unutrašnjih poslova Kantona Sarajevo.

3. U slučaju nepoštivanja tačke 1. ove Naredbe, policijski službenici Uprave policije Ministarstva unutrašnjih poslova Kantona Sarajevo će postupiti u skladu sa odgovarajućim odredbama Zakona o prekršajima protiv javnog reda i mira iz tačke 2. ove Naredbe. Uprava policije Ministarstva unutrašnjih poslova Kantona Sarajevo dužna je informisati javnost u Kantonu Sarajevo o aktuelnim zakonskim rješenjima Zakona o prekršajima protiv javnog reda i mira.

4. Ova Naredba stupa na snagu danom donošenja, i ista će se primjenjivati od 15.10.2020. godine do 31.12.2020. godine.

5. Za sve vrijeme primjene ove Naredbe. Krizni štab Ministarstva zdravstva Kantona Sarajevo će sagledati kompletnu epidemiološku situaciju (COVID -19) u Kantonu Sarajevo i sačiniti procjenu rizika, radi razmatranja mogućnosti i potrebe izmjene mjera utvrđenih ovom Naredbom, te nakon toga odlučiti novom Naredbom o mjerama koje treba poduzeti i u kojem roku.

49. **Naredba Kriznog stožera Federalnog ministarstva zdravstva broj 01-33-6301/20 od 9. studenog 2020. godine** (preuzeta sa <https://covid19.fmoh.gov.ba/novost/62/naredbe-kriznog-stozera-staba-federalnog-ministarstva-zdravstva>) u relevantnom dijelu glasi:

*Krizni stožer Federalnog ministarstva zdravstva, u cilju daljnjeg praćenja situacije i poduzimanja mjera radi sprječavanja i ranog otkrivanja slučaja bolesti izazvane novim koronavirusom (COVID -19), koja je Zaključkom Vlade Federacije BiH, V. broj 164/2020 od 31.01.2020. godine proglašena zaraznom bolešću čije je sprječavanje i suzbijanje od interesa za Federaciju BiH, sukladno*

*točki III. stavak (1) Odluke o proglašenju prestanka stanja nesreće uzrokovano pojavom koronavirusa (COVID-19) na području Federacije Bosne i Hercegovine („Službene novine Federacije BiH“, broj 34/20), kao i odredbi članka 6. stavak (5) Pravilnika o ustrojstvu i načinu rada Kriznog stožera Federalnog ministarstva („Službene novine Federacije BiH“, broj 10/12), na 21. redovnoj sjednici održanoj 09.11.2020. godine, u uvjetima ozbiljno pogoršane COVID-19 epidemiološke situacije na području Federacije BiH, donio je sljedeću*

## NAREDBU

### *I OPĆE ODREDBE*

*[...]*

*3. Ograničava se kretanje pučanstva na cijelom teritoriju Federacije Bosne i Hercegovine u vremenu od 23:00 sata uvečer do 5:00 sati ujutru narednog dana.*

*Iz stavka (1) ove točke izuzimaju se svi uposlenici koji su uključeni u provođenje mjera i aktivnosti na rješavanju epidemije COVID-19 na području Federacije BH, uposlenici kojima se proces rada odvija u smjenama, međugradski i međunarodni prijevoz putnika, taxi služba, kao i vozači teretnih vozila u domaćem i međunarodnom transportu.*

*Uposlenici iz stavka (2) koji su uključeni u provođenje mjera i aktivnosti na rješavanju epidemije COVID-19 na području Federacije BH, uposlenici kojima se proces rada odvija u smjenama, moraju imati odobrenje poslodavca za kretanje u razdoblju od 23 sata uvečer do 5 sati ujutru narednog dana*

*Za kontrolu točke 3. Poglavlja I. „Opće naredbe“ zadužuje se*

*kantonalne/županijske uprave policija nadležnih kantonalnih/županijskih ministarstava unutarnjih poslova sukladno kantonalnim/županijskim propisima o javnom redu i miru.*

*[...]*

### *X. NAREDBE ZA MJERODAVNE INSPEKCIJSKE ORGANE I MJERODAVNE UPRAVE POLICIJA*

*1. Zadužuju se Federalna uprava za inspeksijske poslove kantonalne/županijske uprave za inspeksijske poslova, kao i inspekcije organizirane pri mjerodavnim*

*ministarstvima u kantonu/županiji, odnosno mjerodavni općinski i gradski inspektori da pojačaju inspekcijski nadzor svih inspekcija, a u cilju kontrole provođenja naređenih mjera i sprječavanja širenja COVID-19 na području svoje jurisdikcije, kao i kontrolu ove naredbe.*

*2. Zadužuje se FMUP - Federalna uprava policije i MUP kantona - Uprava policije sukladno točki IV Odluke o proglašenju prestanka stanja nesreće uzrokovano pojavom koronavirusa (COVID-19) na području Federacije Bosne i Hercegovine („Službene novine Federacije BiH”, broj 34/20), poduzimaju mjere iz svoje mjerodavnosti kao potpora inspekcijskim službama, a u cilju kontrole provođenja naređenih mjera i sprječavanja širenja COVID-19 na području svoje jurisdikcije.*

*[...]*

### XIII PRIJELAZNE I ZAVRŠNE ODREDBE

*1. Dozvoljava se kantonalnim/županijskim stožerima ministarstava zdravstva uvođenje restriktivnijih i drugačijih mjera spram procjene epidemiološke situacije u kantonu/županiji, odnosno općini uz redovito obavještavanje Kriznog stožera Federalnog ministarstva zdravstva.*

*2. Naredba se donosi sa rokom važenja od 14 dana računajući od dana početka primjene ove Naredbe.*

*3. Nakon isteka roka iz Poglavlja XII. točka 2. ove naredbe, zadužuje se Krizni stožer Federalnog ministarstva zdravstva da sagleda kompletnu epidemiološku situaciju COVID-19 u Federaciji BiH i sačini procjenu rizika, a radi razmatranja mogućnosti i potrebe izmjene mjera utvrđenih ovom Naredbom, te nakon toga odluči novom naredbom o mjerama koje se poduzimaju i u kojem roku.*

*4. Ovom Naredbom stavlja se van snage Naredba broj 01-33-6191/20 od 4.11.2020. godine.*

*5. Ova naredba stupa na snagu danom donošenja, primjenjuje se od dana 10.11.2020. godine, izuzev točke 3. Poglavlja I. „Opće naredbe” koja se počinje primjenjivati od 11.11. 2020. godine.*

## V. Dopustivost

50. U skladu sa člankom VI/3.(b) Ustava Bosne i Hercegovine, Ustavni sud, također, ima apelacijsku nadležnost u pitanjima koja su sadržana u ovom Ustavu kada ona postanu predmetom spora zbog presude bilo kojeg suda u Bosni i Hercegovini.
51. Prije svega, Ustavni sud ukazuje da se apelant E. Š. (AP 3683/20) pozvao na garancije iz čl. 3., 8. i 10. Europske konvencije zbog nametanja obveze da se nosi maska (preko usta i nosa u zatvorenom i otvorenom prostoru) na temelju osporene naredbe Kantonalnog kriznog stožera od 12. listopada 2020. godine. Imajući u vidu sam sadržaj apelacijskih navoda, treba podsjetiti na to da Ustavni sud nije vezan pravnom kvalifikacijom iz apelacije, te da je, shodno pravilu *iura novit curia*, ovlašten da na činjenice predmeta primijeni relevantno ustavno i konvencijsko pravo. Stoga, u okolnostima konkretnog predmeta Ustavni sud smatra da, imajući u vidu sadržaj izrečene mjere, ispitivanju navedene osporene odluke i svih ostalih navoda apelacije treba pristupiti sa aspekta, ne kako to predlaže apelant, garancija obuhvaćenih pravom na privatni i obiteljski život, dom i dopisivanje iz članka II/3.(f) Ustava Bosne i Hercegovine i članka 8. Europske konvencije. Naime, Ustavni sud ističe da suština svakog pojedinačnog slučaja određuje može li se određeni životni aspekt okvalificirati kao „privatni život“, odnosno „privatnost“ u smislu Europske konvencije. U tom smislu Ustavni sud podsjeća i na uspostavljena načela iz prakse Europskog suda za ljudska prava kojima je, između ostalog, na općenit način istaknuto da „privatni život“ obuhvaća širok spektar aktivnosti u osobnoj sferi (*S. i Marper protiv Ujedinjenog Kraljevstva*, stavak 66.) iz čega slijedi da će se uzeti u obzir sve promjene koje se događaju u društvu. Osim takozvanog užeg kruga u okviru koga pojedinac slobodno živi svoj život prema vlastitom nahođenju i koji apsolutno isključuje bilo koga izvana, pravo na privatni život obuhvaća i odnose koje pojedinac uspostavlja sa svim ostalim ljudskim bićima, odnosno „vanjskim svijetom“ u smislu „privatnog društvenog života“ (vidi *Niemetz protiv Njemačke*, *Bărbulescu protiv Rumunjske* [GC], stavak 71. i *Botta protiv Italije*, stavak 32.). Isto tako, osobni izbor željenog izgleda pojedinca (npr. kako je netko ošišan ili način na koji se on/ona oblači), bilo na javnom ili na privatnom mjestu, odnosi se na izraz njegove ličnosti i tako se ubraja u pojam „privatnog života“. Stoga će, u načelu, i mjera koju su poduzeli organi javne vlasti a kojom se ograničava izbor ove vrste predstavljati miješanje u vršenje prava na poštovanje privatnog života u smislu članka 8. Europske konvencije (vidi *S.A.S. protiv Francuske*, presuda od 1. srpnja 2014. godine, broj aplikacije 43835/11, stavak 107.). Shodno navedenom, Ustavni sud smatra da nametanje obveze da se nosi maska, u skladu sa osporenim

naredbom Kantonalnog kriznog stožera, u konkretnom slučaju potpada pod članak 8. Europske konvencije.

52. U skladu sa člankom 18. stavak (1) Pravila Ustavnog suda, Ustavni sud može razmatrati apelaciju samo ako su protiv presude, odnosno odluke koja se njome pobija, iscrpljeni svi učinkoviti pravni lijekovi mogući prema zakonu i ako se podnese u roku od 60 dana od dana kada je podnositelj apelacije primio odluku o posljednjem učinkovitom pravnom lijeku koji je koristio.
53. Ustavni sud ukazuje da, u skladu sa člankom 18. stavak (2) Pravila Ustavnog suda, može iznimno razmatrati apelaciju i kada nema odluke nadležnog suda ako apelacija ukazuje na ozbiljna kršenja prava i temeljnih sloboda koje štiti Ustav ili međunarodni dokumenti koji se primjenjuju u Bosni i Hercegovini.
54. U konkretnom slučaju apelant E. Š. (AP 3683/20) tvrdi da mu je osporenom odlukom Kantonalnog kriznog stožera prekršeno pravo iz članka II/3.(f) Ustava Bosne i Hercegovine i članka 8. Europske konvencije, dok ostali apelanti (AP 4072/20, AP 4076/20 i AP 4109/20) tvrde da im je osporenom naredbom Federalnog kriznog stožera prekršeno pravo iz članka II/3. (m) Ustava Bosne i Hercegovine i članka 2. Protokola broj 4 uz Europsku konvenciju (sloboda kretanja), te, u svezi s tim, pojedini apelanti navode i zabranu diskriminacije iz članka II/4. Ustava Bosne i Hercegovine i članka 14. Europske konvencije. Ustavni sud smatra da sve četiri podnesene apelacije ukazuju na ozbiljna kršenja prava iz Ustava Bosne i Hercegovine i Europske konvencije zbog čega su, prema praksi Ustavnog suda, dopustive u smislu članka 18. stavak (2) Pravila Ustavnog suda (vidi Ustavni sud, *mutatis mutandis*, pored ostalih, Odluka o dopustivosti i meritumu broj AP 3376/07 od 28. travnja 2010. godine, dostupna na [www.ustavisud.ba](http://www.ustavisud.ba)). Konačno, apelacije ispunjavaju i uvjete iz članka 18. st. (3) i (4) Pravila Ustavnog suda jer ne postoji neki formalni razlog zbog kojeg apelacije nisu dopustive, niti su očigledno (*prima facie*) neutemeljene.
55. Imajući u vidu odredbe članka VI/3.(b) Ustava Bosne i Hercegovine, članka 18. st. (2), (3) i (4) Pravila Ustavnog suda, Ustavni sud je utvrdio da sve tri apelacije ispunjavaju uvjete glede dopustivosti.

## VI. Meritum

### a) U odnosu na navode o kršenju prava iz članka 8. Europske konvencije i članka 2. Protokola broj 4 uz Europsku konvenciju

56. Članak II/3.(f) Ustava Bosne i Hercegovine u relevantnom dijelu glasi:

*(f) Pravo na privatni i obiteljski život, dom i dopisivanje.*

57. Članak 8. Europske konvencije u relevantnom dijelu glasi:

*Članak 8.*

*Pravo na poštovanje privatnog i obiteljskog života*

*1. Svatko ima pravo na poštovanje svoga privatnog i obiteljskog života, doma i prepiske.*

*2. Javne vlasti se ne smiju miješati u ostvarivanje ovog prava osim ako to nije sukladno zakonu i neophodno u demokratskom društvu u interesima nacionalne sigurnosti, javne sigurnosti ili gospodarske dobrobiti zemlje, radi sprječavanja nereda ili kriminala, radi zaštite zdravlja ili morala, ili radi zaštite prava i sloboda drugih.*

58. Članak II/3.(m) Ustava Bosne i Hercegovine u relevantnom dijelu glasi:

*m) Pravo na slobodu kretanja i prebivanja.*

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

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

*[...]*

*3. Nikakva se ograničenja ne mogu postaviti u odnosu na ostvarivanje ovih prava osim onih koja su sukladna zakonu i koja su nužna u demokratskom društvu u interesu nacionalne sigurnosti ili javne sigurnosti, radi očuvanja javnog poretka, za sprječavanje kriminala, za zaštitu morala ili radi zaštite prava i sloboda drugih.*

*4. Prava iz stavka 1. mogu se također, u posebnim oblastima ograničiti sukladno zakonu i opravdati javnim interesom u demokratskom društvu.*



60. Imajući u vidu apelacijske navode u kontekstu činjenica konkretnih predmeta, te zaključaka Ustavnog suda iz dijela ove odluke – Dopustivost, Ustavni sud smatra da nametanje obveze da se nosi maska predstavlja miješanje u pravo na „privatni život“ u smislu članka 8. Europske konvencije.
61. Isto tako, Ustavni sud smatra da ograničavanje kretanja pučanstva (na cijelom teritoriju Federacije Bosne i Hercegovine u vremenu od 23 sata uvečer do 5 sati ujutru narednog dana) na temelju Naredbe Federalnog kriznog stožera od 9. studenog 2020. godine predstavlja nesumnjivo „miješanje“ u pravo na slobodu kretanja iz članka 2. Protokola broj 4 uz Europsku konvenciju.
62. S obzirom na okolnosti konkretnih predmeta, Ustavni sud, prije svega, ponavlja da je zaštita populacije od opasnosti Covida 19 veliki i težak izazov za vlasti u svim državama. Stoga je jasno i da mjere koje se u takvoj situaciji nalažu nesumnjivo ograničavaju niz konvencijskih, odnosno ustavnih prava. Europska konvencija i Europski sud za ljudska prava (u daljnjem tekstu: Europski sud) ne zabranjuju *a priori* uvođenje takvih mjera. Naprotiv, pozitivne obveze koje nalaže Europska konvencija kako bi se ostvario legitimni cilj zaštite zdravlja ljudi zahtijevaju od država članica aktivnu brigu i pravodobnu reakciju. Stoga bi se nepoduzimanje mjera, kao i njihovo nepravodobno poduzimanje moglo smatrati povredom pozitivnih obveza države (vidi Odluku o dopustivosti i meritumu broj *AP 1217/20* od 22. travnja 2020. godine, stavak 36., dostupna na [www.ustavnisud.ba](http://www.ustavnisud.ba)).
63. Ustavni sud podsjeća da Bosna i Hercegovina nije obavijestila glavnog tajnika Vijeća Europe da derogira Europsku konvencije po osnovi članka 15. Europske konvencije, što je stvar ocjene državnih vlasti koju neće preispitivati ni Europski, pa ni Ustavni sud, budući da je to mogućnost, ali ne i obveza. Uz to, Ustavni sud podsjeća da je člankom II/2. Ustava Bosne i Hercegovine utvrđen ustavni status Europske konvencije prema kojem taj akt ima prioritet nad svim ostalim zakonima. Također, člankom II/3. Ustava Bosne i Hercegovine je utvrđen katalog prava koja su identična pravima navedenim u Europskoj konvenciji i protokolima uz Europsku konvenciju, a prema članku X/2. Ustava Bosne i Hercegovine, nijednim amandmanom na ovaj ustav ne može se eliminirati, niti umanjiti bilo koje od prava i sloboda iz članka II. ovog Ustava, niti izmijeniti ova odredba.
64. Istodobno, za svako odstupanje neophodno je da postoji jasna osnova u domaćem pravu kako bi se osigurala zaštita od proizvoljnosti i svako odstupanje mora da bude striktno neophodno za

borbu protiv javne opasnosti, što u okolnostima konkretnog slučaja podrazumijeva i borbu protiv epidemije virusom COVID-19.

65. Potom, Ustavni sud podsjeća da predmetne apelacije pokreću pitanja iz okvira garancija kvalificiranih sloboda/prava u kontekstu kojih je javnoj vlasti dozvoljeno miješanje u ova prava samo u slučajevima predviđenim Europskom konvencijom. Praksa Europskog suda i Ustavnog suda glede testa koji je potrebno izvršiti u ovakvim slučajevima da bi se putem odgovora na pitanja iz testa došlo do zaključka je li konkretnim postupanjem javne vlasti došlo do kršenja ovih prava je veoma razvijena. Ustavni sud će u specifičnim okolnostima dane situacije analizirati sva pitanja iz navedenog testa.
66. Kada je u pitanju „zakonitost“ osporenih odluka, Ustavni sud napominje da, prema praksi Europskog suda, osporena mjera mora imati neku osnovu u domaćem pravu uz zahtjev da on bude pristupačan osobi koja je u pitanju i predvidljiv povodom pitanja očekivanih posljedica (vidi slučaj *Amann protiv Švicarske*, stavak 50.). Prije svega, Ustavni sud konstatira da osporene naredbe kriznih stožera pri nadležnim ministarstvima zdravstva nisu donesene na temelju novih „zakona“, kao što su to učinile mnoge zemlje regulirajući novonastalu situaciju u svezi sa virusom COVID-19, već na temelju postojećeg pravnog okvira kojim je regulirano pitanje zdravstvene zaštite na teritoriju Federacije Bosne i Hercegovine u situaciji nastaloj nakon ukidanja stanja prirodne nesreće uzrokovane zaraznom bolešću COVID-19 i naknadnog proglašenja epidemije. Tako, Ustavni sud zapaža da su se donositelji osporenih naredbi u tim odlukama prvenstveno pozvali na podzakonske akte i odluke koje su donesene na temelju Zakona o zdravstvenoj zaštiti. Isto tako, Ustavni sud ima u vidu da se Federalno ministarstvo zdravstva u svom odgovoru na apelaciju referiralo, osim navedenog zakona, i na Zakon o zaštiti pučanstva od zaraznih bolesti. Polazeći od premise da su zadaća i obveza donositelja odluke (koji predstavlja miješanje) ponuditi i obrazložiti pravnu osnovu za donošenje u svjetlu same njezine „zakonitosti“, Ustavni sud smatra da nije u njegovoj nadležnosti pronalaziti pravnu osnovu mimo osporene odluke, budući da su primjena i tumačenje prava prvenstveno u nadležnosti domaćih organa javne vlasti, dok je uloga Ustavnog suda samo u tome da odgovori je li takva primjena prava bila proizvoljna. S druge strane, Ustavni sud naglašava da u izvanrednim situacijama, kakva je nesporno i ova sa virusom COVID-19, nadležne javne vlasti imaju širi prostor slobodne procjene (*margin of appreciation*) ne samo u izboru mjera koje poduzimaju u zaštiti javnog zdravlja već i pri primjeni prava na temelju kojeg se u okviru njihovih nadležnosti takve mjere donose pri ispunjavanju obveza iz Europske konvencije. U svezi s tim, Ustavni sud primjećuje da je postojeći pravni, odnosno „zakonski“ okvir za

donošenje osporenih odluka kriznih stožera nadležnih ministarstava zdravstva općenit (generalan) i da je prije usmjeren na djelovanje prema zdravstvenom sustavu nego na mjere prema pučanstvu, što je posljedica i činjenice da postojeći zakoni kojima je regulirana ova oblast, ipak, nisu predvidjeli uvjete koje je prouzročila pandemija virusa COVID-19<sup>1</sup>. Međutim, i pored navedene općenitosti, Ustavni sud prihvaća da je postojeći „zakon“ u svom širem konvencijskom značenju (propisi bliže navedeni u dijelu ove odluke – Relevantni propisi) predvidio mogućnost za donošenje odgovarajućih odluka radi sprječavanja širenja zaraznih bolesti. Stoga, Ustavni sud smatra da u konkretnom slučaju (nakon donošenja Odluke o prestanku stanja nesreće uzrokovane pojavom virusa COVID-19 od 3. lipnja 2020. godine na teritoriju FBiH) propisi na koje su se javne (izvršne) vlasti oslonile nisu bez potpunog utemeljenja na „zakonu“.

67. Kad je riječ o mjerama koje javna vlast (konkretno krizni stožer pri ministarstvu zdravstva) poduzima, odnosno kad je riječ o mjerama osporenim konkretnim apelacijama, Ustavni sud smatra da one, u načelu, bitno ne odstupaju od mjera koje se poduzimaju i u nizu drugih država i koje preporučuje i Svjetska zdravstvena organizacija. Činjenica je da je njih u konkretnom slučaju donijela struka, tj. ministarstva zdravstva, pa se Ustavni sud ne smatra nadležnim, niti pozvanim ocjenjivati te mjere s tog, tj. stručnog medicinskog aspekta. Ali, u svakom slučaju mjere kojima se zadire u temeljna ljudska prava, i to u ovako velikom opsegu u odnosu na cjelokupno pučanstvo, moraju biti i proporcionalne cilju kojem se teži, što podrazumijeva da se one primjenjuju nakon detaljne analize i zaključka, te analize da druge blaže mjere ne bi vodile javnom cilju i da se moraju stalno preispitivati kako ne bi trajale dulje od neophodnog. Ono što je posebno važno jeste da mjere koje javne vlasti poduzimaju u svim svojim segmentima moraju biti primjerene demokratskom društvu, odnosno moraju biti usmjerene ka zaštiti demokratskog poretka od prijetnji tom poretku, te da je neophodno uložiti svaki napor da se zaštite vrijednosti demokratskog društva koje, pored primarnog cilja zaštite života ljudi na određenom prostoru, uključuju i poštovanje ljudskih prava i sloboda.

---

<sup>1</sup> Ustavni sud napominje da su Zakonom o zaštiti pučanstva od zaraznih bolesti (članak 8. stavak 1.) navedene zarazne bolesti koje su obuhvaćene ovim zakonom, ali da je, također, ostavljena mogućnost (stavak 2.) da, ako se pojavi opasnost od drugih zaraznih bolesti čije je sprječavanje i suzbijanje od interesa za Federaciju, Vlada Federacije Bosne i Hercegovine (u daljnjem tekstu: Vlada) može, na prijedlog federalnog ministra i uz stručno mišljenje Federalnog zavoda, odrediti da se za zaštitu pučanstva od takvih bolesti primjenjuju sve ili pojedine mjere predviđene ovim Zakonom. Zaključkom Vlade Federacije BiH od 31. siječnja 2020. godine virus COVID-19 je proglašen zaraznom bolešću čije je sprječavanje i suzbijanje od interesa za Federaciju BiH.

68. U svjetlu prethodno spomenute nužnosti zaštite demokratskog poretka, Ustavni sud podsjeća da su neograničena ovlaštenja izvršne vlasti (*de iure* ili *de facto*) jedna od glavnih opasnosti demokratskom poretku, te da kao takva predstavljaju obilježje apsolutističkih i diktatorskih sustava. Naime, suvremeni konstitucionalizam se izgradio protiv takvih sustava i, stoga, on osigurava nadmoć zakonodavstva. S druge strane, Ustavni sud ističe da su sigurnost države i njezinog pučanstva vitalni javni i privatni interesi koji zaslužuju zaštitu i koji mogu dovesti do privremenog odstupanja od određenih ljudskih prava. Stoga su bitna ograničenja trajanja, okolnosti i opseg takvih ovlaštenja. Dalje, Ustavni sud ističe da se javna sigurnost može učinkovito osigurati samo u demokraciji koja u potpunosti poštuje vladavinu prava. To prvenstveno zahtijeva parlamentarnu kontrolu, a potom i sudsku kontrolu postojanja i trajanja proglašene izvanredne situacije kako bi se izbjegle zlouporabe. Navedeno *a priori* korespondira sa samom demokracijom, odnosno jednim od njezinih temeljnih načela, tj. načelom podjele vlasti. Pritom Ustavni sud podsjeća da demokracija konstituira fundamentalni element „europskog javnog poretka“, dok sama Europska konvencija u svojoj srži nameće obvezu zadržavanja i promoviranja ideala i vrijednosti demokratskog društva. Drugim riječima, demokracija je jedini (politički) model predviđen Europskom konvencijom i kompatibilan s njom. Isto tako, Europski sud je naglasio i da nitko ne može biti ovlašten oslanjati se na odredbe Europske konvencije kako bi oslabio ili uništio vrijednosti demokratskog društva (vidi, npr. *Ždanoka protiv Latvije*, broj aplikacije 58278/00, presuda od 16. ožujka 2006. godine, st. 98. i 99.). Pritom Ustavni sud ukazuje da je podjela vlasti (ovlaštenja) važno pitanje demokratskog društva u kojem javnost ima legitiman interes da bude upoznata (vidi *Guja protiv Moldavije*, presuda od 12. veljače 2008. godine, stavak 88.), iz čega proizlazi da podjela vlasti neminovno utječe na određivanje opsega prava iz Europske konvencije.
69. Međutim, u situacijama u kojima se radi o masovnim ograničenjima kvalificiranih ljudskih prava, odnosno u situacijama u kojima samo tijela formirana od organa izvršne vlasti poduzimaju mjere s ciljem zaštite zdravlja ljudi, Ustavni sud smatra da pri ocjeni takvih mjera nije dovoljno samo provesti klasični test ispitivanja takvog miješanja. U takvim situacijama, prema mišljenju Ustavnog suda, nužno je analizu takvih mjera i ograničenja dovesti, prije svega, u vezu s mehanizmima zaštite kojima se uspostavlja kontrola nad takvim djelovanjem organa izvršne vlasti, kako bi se osiguralo poštovanje već spomenutih vrijednosti demokratskog društva i temeljnih načela na kojima ona počiva. To se prvenstveno odnosi na kontrolu zakonodavne vlasti nad djelovanjem izvršne vlasti u takvim situacijama. Kada se radi o izvanrednim situacijama koje su od utjecaja na sigurnost i zdravlje ljudi, Ustavni sud ukazuje da parlament

ima ovlaštenje i obvezu preispitati izvanredno stanje u redovnim intervalima i obustaviti ga ako je neophodno. Dalje, *post hoc* ovlaštenja parlamenta da se odgovara njemu, odnosno pravo da provodi upite i istrage o provođenju ovlaštenja u izvanrednim situacijama su iznimno važni za procjenu ponašanja vlade, tj. organa i tijela izvršne vlasti. Uobičajena praksa u demokratskim sustavima jeste da u takvim situacijama zakonodavno tijelo, u svjetlu postojanja izvanredne situacije, prethodno prenese svoje nadležnosti na izvršnu vlast ili da naknadno odobri takvo postupanje izvršne vlasti. U svakom slučaju nadzor zakonodavne vlasti mora postojati, posebno u izvanrednoj situaciji koju karakterizira objektivna nemogućnost spoznaje njezine prirode i opasnosti i u kojoj postoji neizvjesnost glede samog njezinog trajanja. U takvim slučajevima je neophodno da postoji takav pravni okvir na temelju kojeg izvršna vlast poduzima mjere (kojima se na općenit i izravan način ograničavaju ili ukidaju prava iz Ustava Bosne i Hercegovine i Europske konvencije), koji suštinski uspostavlja ograničenja izvršnoj vlasti s ciljem da se ona onemogući da zloupotrebljava svoja ovlaštenja. Posljedično navedenom se nameće kao nužnost stavljanje naglaska sa konvencionalnog odnosa „zakonodavac-građanin“ na odnos „zakonodavac-izvršna vlast“ u kontekstu ocjene ne samo da li izvršna vlast zloupotrebljava svoja ovlaštenja već da li je zakonodavna vlast dodijelila, odnosno odobrila izvršnoj vlasti tako široka ovlaštenja. Postavljanje adekvatnih i jasnih ograničenja/granica (koje se moraju poštovati) ima kao posljedicu praktično onemogućavanje izvršne vlasti da zloupotrebljava svoja ovlaštenja.

70. Dalje, Ustavni sud ističe da se prepreke za učinkovito provođenje zakona mogu pojaviti ne samo zbog nezakonitog ili nemarnog postupanja vlasti već i zbog toga što je kvaliteta zakonodavstva otežana za njegovu primjenu. Stoga je od bitne važnosti da se ocijeni u specifičnim okolnostima je li „zakon“ provodiv u praksi, a što uključuje kako stadij koji prethodi usvajanju tog zakona, tako i naknadno provjeravanje je li taj zakon efektivno primijenjen. To znači da se, *ex ante* i *ex post*, evaluacija zakonodavstva mora provesti kada je u pitanju vladavina prava. Isto tako, Ustavni sud ukazuje da obnašanje moći koje dovodi do suštinski nepravедnih, nerazumnih, iracionalnih ili opresivnih odluka krši vladavinu prava. Kako je prethodno navedeno, suprotno vladavini prava jeste da u diskrecijsko pravo izvršne vlasti spadaju nesputana ovlaštenja. Svrha kako članka 8. Europske konvencije, tako i članka 2. Protokola broj 4 uz Europsku konvenciju jeste da u demokratskom poretku postoji izvjesna zaštita od proizvoljnih miješanja javnih vlasti u navedena prava.

71. Imajući u vidu navedeno, Ustavni sud ističe da se u konkretnom slučaju borbe protiv zarazne bolesti COVID-19 nesporno radi o pravno kompleksnom i izoliranom slučaju s kojim se

nadležne vlasti Federacije Bosne i Hercegovine, ali i svih ostalih razina vlasti u Bosni i Hercegovini nisu imale priliku ranije susresti. Nesporno je, također, da se radilo i da se radi o situaciji koja ugrožava sigurnost pučanstva u zdravstvenom smislu, te da je tijelo koje je formirala izvršna vlast donijelo mjere u borbi protiv pandemije-epidemije virusa COVID-19, koje se u kontekstu navoda predmetnih apelacija ogledaju, između ostalog, u obvezi da se nose maske u zatvorenom i otvorenom prostoru, odnosno u ograničenju slobode kretanja u temporalnom smislu. Pritom Ustavni sud naglašava da je okvir Europske konvencije postavljen tako da, između ostalog, pomogne državama osmisliti kako će reagirati na krizne situacije. Dakle, ni sama Europska konvencija, kao ni Ustav Bosne i Hercegovine se ne mogu promatrati kao prepreka za poduzimanje mjera kojima se primarno štiti život pojedinaca, odnosno njihovo zdravlje, već ona ima cilj da se njome osigura da bilo koje mjere koje se poduzmu u ostvarivanju tog cilja budu razmjerne. U svezi s tim, Ustavni sud, prije svega, konstatira da općenito ne postoji čvrsto i jedinstveno stajalište glede svih relevantnih pitanja u svezi s pandemijom, pa tako ni čvrsto zdravstveno, znanstveno stajalište glede najbolje prakse u suzbijanju širenja navedene zarazne bolesti. Međutim, među mjerama koje se jedinstveno preporučuju jesu držanje distance između ljudi, nošenje maske i odgovarajuće pridržavanje higijenskih mjera. S druge strane, postoji opća pozitivna obveza, koja, svakako, uključuje i javne vlasti u Bosni i Hercegovini da poduzimaju potrebne i poznate mjere za zdravstvenu zaštitu pučanstva.

72. Kada se analizira situacija u Bosni i Hercegovini, odnosno u Federaciji Bosne i Hercegovine od početka pandemije (odluke javnih vlasti), jasno je da mjere osporene apelacijama nisu donesene na početku pandemije, jer je od tada prošlo dovoljno vremensko razdoblje u kojem je bila neophodna konsolidacija svih segmenata javne vlasti za razliku od početnog stadija navedene pandemije. Ipak, osporene mjere su donesene na temelju naredbi kriznih stožera ministarstava zdravstva. Dakle, radi se o jednom reduciranom segmentu izvršne vlasti čije je djelovanje u osnovi po svojoj prirodi privremenog karaktera. Istina, Vlada FBiH je Odlukom o proglašenju prestanka stanja nesreće uzrokovane virusom COVID-19 ovlasila Krizni stožer Federalnog ministarstva zdravstva da, između ostalog, utvrđuje mjere radi sprječavanja širenja korona virusa (COVID-19). Međutim, prema ocjeni Ustavnog suda, ovakav pravni okvir djelovanja kriznih stožera je postavljen na preširok način i bez adekvatne kontrole, odnosno sudjelovanja kako najviše izvršne vlasti tako i zakonodavne vlasti, a što je kao posljedicu imalo donošenje mjera (iako usmjerenih na zaštitu zdravlja) kojima se jednom dijelu pučanstva Federacije Bosne i Hercegovine (Kanton Sarajevo-obveza nošenja maski), odnosno njezinom cjelokupnom

pučanstvu (temporalno ograničenje kretanja) ozbiljno zadire u temeljna ljudska prava, tj. ograničavaju se, pa i ukidaju temeljna ljudska prava. Navedeno, na što je prethodno već ukazano, neminovno dovodi u pitanje i samo načelo vladavine prava koje podrazumijeva postojanje sigurnosnih mehanizama relevantnih za sva prava iz Europske konvencije, a posebno onih koji se tiču odnosa pozitivnih i negativnih obveza države. Uključivanjem organa izvršne vlasti u ovaj aspekt demokratskog poretka javlja se nemogućnost da se pravi jasna razlika između obveze javne vlasti da se ne miješa u neko pravo iz Europske konvencije, s jedne strane, te dužnosti te iste vlasti da poduzima pozitivne mjere radi zaštite prava iz Europske konvencije, s druge strane. U takvim slučajevima razlika između pozitivnih i negativnih obveza nije tako jasna. Dakako, takva razlika postaje izraženija u situacijama koje uključuju složen obrazac djelovanja, odnosno nedjelovanja javnih vlasti ovisno o formulaciji primarne obveze javne vlasti koja se u konkretnom slučaju ogleda u zaštiti zdravlja pučanstva. Međutim, neadekvatno i nepravodobno djelovanje javnih vlasti, a što se ponajprije odnosi na zakonodavnu vlast kao najvišu prema hijerarhiji u demokratskom poretku u svjetlu osiguranja ravnoteže između različitih interesa-prava, dovodi, također, do njihovog kršenja ako ta ista vlast propusti regulirati negativne efekte zadiranja izvršne vlasti u prava pojedinaca i pučanstva u cjelini. Kada se dovede u vezu zahtjev da miješanje u ljudska prava bude utemeljeno na zakonitosti i kada se uzmu u obzir ovi atributi demokratskog društva, jasno je da je u konkretnom slučaju izostala neophodna uloga zakonodavne i najviše izvršne vlasti zbog čega mjerama (nametnutim osporenim odlukama) nedostaju ovi bitni elementi da bi se u potpunosti moglo smatrati da su u skladu sa standardima kvalificiranih ljudskih prava koja su konkretno u pitanju. U demokratskom društvu ovako značajne mjere, iako usmjerene na zaštitu zdravlja, nakon duljeg razdoblja postojanja opasnosti-pandemije i kada je i ubuduće neizvjesno njezino trajanje i tijek, moraju biti pod stalnom kontrolom zakonodavne vlasti i uz sudjelovanje najvišeg organa izvršne vlasti. Dakle, ona bi trebalo da procjenjuje, odobrava i kontinuirano provjerava mjere. Na obvezu (pro)aktivnog djelovanja zakonodavne vlasti u odnosu na krizu izazvanu virusom COVID-19 Ustavni sud je već ukazao u Odluci broj AP 1217/20. Činjenica da je od proglašenja navedene epidemije-pandemije proteklo više od devet mjeseci, prema mišljenju Ustavnog suda, dodatno pojačava obvezu svih razina vlasti u ovakvim izvanrednim situacijama u kontekstu zaštite demokratskog načela podjele vlasti i poštovanja vladavine prava. Nepreuzimanje odgovornosti i iskazana pasivnost najvišeg zakonodavnog tijela u Federaciji BiH (Parlamenta FBiH) da na jasan i pravodoban način u okviru svojih ovlaštenja uspostavi okvir djelovanja izvršne vlasti u svojoj sveukupnosti za sve vrijeme trajanja pandemije-epidemije virusom COVID-19 neminovno otvaraju mogućnost da se naruši postizanje ravnoteže između različitih

interesa (prava) na koje je prethodno ukazano. Prema ocjeni Ustavnog suda, to, također, nije dovelo ni do neophodnog minimiziranja rizika od eventualne zlouporabe ovlaštenja jednog organa uprave (kriznih stožera ministarstava zdravstva) u kontekstu postojanja općenitog pravnog okvira njegovog djelovanja i stupnja ovlaštenja u ovakvoj situaciji. Prema tome, Ustavni sud smatra da je (ne)postupanje javne vlasti, a primarno Parlamenta FBiH, u specifičnim okolnostima konkretnog slučaja u suprotnosti sa osiguranjem poštovanja garancija obuhvaćenih pravom na „privatni život“ i pravom na „slobodu kretanja“ s obzirom na to da u konkretnom slučaju miješanje u ustavna prava ne zadovoljava načelo sadržano u testu neophodnosti (*democratic necessity test*).

73. Imajući u vidu sve navedeno, Ustavni sud smatra da je u konkretnim slučajevima prekršeno ustavno pravo na „privatni život“ iz članka II/3.(f) Ustava Bosne i Hercegovine i članka 8. Europske konvencije, te ustavno pravo na „slobodu kretanja“ iz članka II/3.(m) Ustava Bosne i Hercegovine i članka 2. Protokola broj 4 uz Europsku konvenciju.
74. Ustavni sud, međutim, ne može prihvatiti apelacije u dijelu u kojem je postavljen zahtjev da se osporene naredbe ukinu, odnosno da se stave izvan pravne snage, s obzirom na postojeću zdravstvenu situaciju u Bosni i Hercegovini i u svijetu, te činjenicu da za uvođenje neophodnih mjera zaštite pučanstva od pandemije, svakako, postoji veliki javni interes, kao i da bi mogle nastati negativne posljedice ako bi se osporene naredbe odmah ukinule.
75. Ustavni sud ukazuje da je, prema svojoj ustavnoj ulozi, korektiv preostalih segmenata javne vlasti, zakonodavne i izvršne, kako bi se osiguralo funkcioniranje svih u skladu sa Ustavom Bosne i Hercegovine. Stoga, Ustavni sud ima nadležnost i obvezu da u konkretnom slučaju zahtijeva od najviših organa zakonodavne i izvršne vlasti da odmah poduzmu mjere iz svoje nadležnosti kako bi svako eventualno miješanje u ustavna prava bilo u skladu sa standardima iz Ustava BiH i Europske konvencije, navedenim i u ovoj odluci, i da o tome na odgovarajući način obavijesti javnost i Ustavni sud.

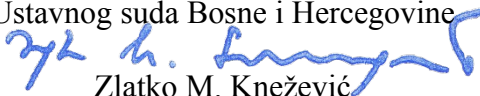
#### **b) Ostali navodi**

76. Pojedini apelanti smatraju, također, da su osporenim mjerama ograničenja „slobode kretanja“ diskriminirani u smislu članka II/4. Ustava Bosne i Hercegovine i članka 14. Europske konvencije. S obzirom na utvrđeno kršenje prava na „slobodu kretanja“ iz članka II/3.(m) Ustava Bosne i Hercegovine i članka 2. Protokola broj 4 uz Europsku konvenciju, Ustavni sud smatra da nema potrebe da posebno ispituje navode o diskriminaciji.



## VII. Zaključak

77. Ustavni sud je zaključio da miješanje u temeljna ljudska prava i slobode garantirane Ustavom BiH i Europskom konvencijom, u konkretnom slučaju prava na privatni život i na slobodu kretanja, koje je izvršeno naredbama uskih segmenata izvršne vlasti o obveznom nošenju zaštitnih maski i o ograničenju kretanja, u konkretnom slučaju kriznih stožera ministarstava zdravstva, kada je izostalo aktivno sudjelovanje najviših organa zakonodavne i izvršne vlasti u donošenju i preispitivanju naređenih mjera, predstavlja kršenje navedenih ljudskih prava i sloboda.
78. S druge strane, Ustavni sud zaključuje da je neutemeljen dio apelacija u kojem se zahtijeva ukidanje osporenih naredbi zato što bi takvim ukidanjem, s obzirom na nesumnjiv javni interes za uvođenje neophodnih mjera zaštite pučanstva od pandemije, mogle nastati negativne posljedice prije nego što zakonodavna i najviša izvršna vlast poduzmu mjere u okviru svojih ovlaštenja i obveza.
79. Na temelju članka 59. st. (1), (2) i (3) Pravila Ustavnog suda, Ustavni sud je odlučio kao u dispozitivu ove odluke.
80. S obzirom na odluku Ustavnog suda u ovom predmetu, nije neophodno posebno razmatrati zahtjev pojedinih apelanata za donošenje privremene mjere.
81. Prema članku VI/5. Ustava Bosne i Hercegovine, odluke Ustavnog suda su konačne i obvezujuće.

Predsjednik  
Ustavnog suda Bosne i Hercegovine  
  
Zlatko M. Knežević