

Ustavni sud Bosne i Hercegovine u Velikom vijeću, u predmetu broj **AP 2125/20**, rješavajući apelaciju **P. S. i H. A.**, na osnovu člana VI/3.b) Ustava Bosne i Hercegovine, člana 57. stav (2) tačka b), člana 59. st. (1) i (2) Pravila Ustavnog suda Bosne i Hercegovine – prečišćeni tekst („Službeni glasnik Bosne i Hercegovine“ broj 94/14), u sastavu:

Mato Tadić, predsjednik

Miodrag Simović, potpredsjednik

Mirsad Ćeman, potpredsjednik

Valerija Galić, sutkinja

Seada Palavrić, sutkinja

Zlatko M. Knežević, sudija

na sjednici održanoj 23. februara 2022. godine donio je

## **ODLUKU O DOPUSTIVOSTI I MERITUMU**

Usvaja se apelacija **P. S. i H. A.**

Utvrđuje se kršenje prava na slobodu kretanja iz člana II/3.m) Ustava Bosne i Hercegovine i člana 2. Protokola broj 4 uz Evropsku konvenciju za zaštitu ljudskih prava i osnovnih sloboda.

### **OBRAZLOŽENJE**

#### **I. Uvod**

1. P. S. iz Indije i H. A. iz Pakistana (u daljnjem tekstu: apelant P. S., apelant H. A. ili apelanti), koje zastupa Udruženje „Vaša prava Bosne i Hercegovine“ – kancelarija u Bihaću, podnijeli su 24. juna 2020. godine apelaciju Ustavnom sudu Bosne i Hercegovine (u daljnjem tekstu: Ustavni sud) zbog, kako proizlazi iz apelacionih navoda, prisilnog i nezakonitog izmještanja u šatorski kamp za hitne slučajeve „Lipa“ kod Bihaća. Apelanti su također podnijeli zahtjev za donošenje privremene mjere kojom bi Ustavni sud naložio „nadležnim tijelima (Operativnoj grupi, MUPUSK i Kantonalnoj upravi za inspeksijske poslove) da zaustave prisilno izmještanje i onemogućavanje daljnjeg boravka podnositelja zahtjeva u privatnim smještajima i utvrde kršenje prava i sloboda propisanih Evropskom konvencijom“.

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

2. Ustavni sud je Odlukom o privremenoj mjeri broj AP 2125/20 od 15. jula 2020. godine odbio kao neosnovan zahtjev apelanata za donošenje privremene mjere.

3. Na osnovu člana 23. Pravila Ustavnog suda, od Ministarstva sigurnosti Bosne i Hercegovine (u daljnjem tekstu: Ministarstvo sigurnosti), Vlade Unsko-sanskog kantona – Uprave za inspeksijske poslove (u daljnjem tekstu: Uprava za inspeksijske poslove), Ministarstva unutrašnjih poslova Unsko-sanskog kantona (u daljnjem tekstu: MUPUSK), Ministarstva zdravstva, rada i socijalne politike Unsko-sanskog kantona (Ministarstvo zdravstva) i Grada Bihaća zatraženo je 8. septembra 2020. godine da dostave odgovor na apelaciju. Također je 1. februara 2022. godine odgovor na apelaciju zatražen od Vijeća ministara Bosne i Hercegovine (u daljnjem tekstu: Vijeće ministara), Federalnog štaba Civilne zaštite (Federalni štab CZ) i Vlade Unsko-sanskog kantona –

Kantonalnog štaba Civilne zaštite (u daljnjem tekstu: Kantonalni štab CZ), a 8. februara 2022. godine i od Službe za poslove sa strancima – Terenski centar Bihać (u daljnjem tekstu: Terenski centar).

4. Ministarstvo sigurnosti, Uprava za inspeksijske poslove, MUPUSK, Ministarstvo zdravstva i Grad Bihać su u periodu od 18. septembra do 2. oktobra 2020. godine dostavili odgovore na apelaciju, Kantonalni štab CZ dostavio je odgovor na apelaciju 7. februara 2022. godine, a Vijeće ministara je dopisom od 10. februara 2022. godine obavijestilo Ustavni sud da je apelaciju proslijedilo Ministarstvu sigurnosti na daljnje postupanje, Federalna uprava civilne zaštite (u ime Federalnog štaba CZ) 11. februara 2022. godine, a Služba za poslove sa strancima (u ime Terenskog centra) 14. februara 2022. godine.

5. U skladu sa članom 23. Pravila Ustavnog suda i Zaključkom broj SU-02-1056/21 od 16. decembra 2021. godine, Ustavni sud Bosne i Hercegovine je 31. januara 2022. godine odgovore na apelaciju Ministarstva sigurnosti, Uprave za inspeksijske poslove, MUPUSK, Ministarstva zdravstva USK i Grada Bihaća dostavio punomoćniku apelanata radi eventualnog izjašnjenja, odgovor na apelaciju Kantonalnog štaba CZ 10. februara 2022. godine, a odgovor na apelaciju Federalne uprave civilne zaštite i Službe za poslove sa strancima 14. februara 2022. godine.

6. Punomoćnik apelanata je 7. februara 2022. godine dostavio izjašnjenje na odgovore na apelaciju Ministarstva sigurnosti, Uprave za inspeksijske poslove, MUPUSK, Ministarstva zdravstva USK i Grada Bihaća, a 16. februara 2022. godine izjašnjenje na ostale odgovore na apelaciju.

### III. Činjenično stanje

7. Činjenice predmeta koje proizlaze iz apelacionih navoda, odgovora na apelaciju, izjašnjenja na odgovore na apelaciju i dokumenata dostavljenih uz apelaciju, odgovore na apelaciju i izjašnjenja na odgovore na apelaciju mogu se sumirati na sljedeći način.

8. Iz sadržaja apelacije i dokumentacije dostavljene uz apelaciju proizlazi da su apelanti iskazali namjeru za podnošenje zahtjeva za azil, o čemu su dobili potvrde od Terenskog centra (od 21. januara 2019. godine za apelanta P. S. i 31. januara 2019. godine za apelanta H. A.). Nakon toga, apelanti su prijavili boravak na adresi Mehmeda Fazlića broj 38 u Bihaću (u daljnjem tekstu: predmetna adresa), o čemu su im izdate potvrde (od 1. februara 2019. godine za apelanta P. S. i 31. januara 2019. godine za apelanta H. A.), a zatim podnijeli zahtjev za azil, pa im je Ministarstvo sigurnosti – Sektor za azil, izdalo identifikacione dokumente – kartone tražitelja azila od 21. aprila 2020. godine. Imajući u vidu navedenu dokumentaciju dostavljenu uz apelaciju, ukazuju da su

tražitelji azila koji zakonito borave na teritoriji BiH, u skladu sa članom 76. stav (1) tačka a) Zakona o azilu BiH (u daljnjem tekstu: Zakon o azilu), dok Ministarstvo sigurnosti ne donese odluku o njihovom zahtjevu za azil i koji posjeduju identifikacione dokumente – kartone tražitelja azila, u skladu sa članom 69. Zakona o azilu, a koji im, u skladu sa članom 10. istog zakona, omogućavaju pravo na slobodno kretanje unutar BiH i slobodan izbor boravka.

9. Apelanti, dalje, navode da je Operativna grupa za koordiniranje aktivnosti i nadzor nad migrantskom krizom na području Unsko-sanskog kantona (u daljnjem tekstu: Operativna grupa) 13. marta 2020. godine donijela zaključak kojim se zadužuje Krizni štab Ministarstva zdravstva da, s ciljem daljnjeg praćenja situacije i preduzimanja mjera radi sprečavanja i ranog otkrivanja bolesti izazvane koronavirusom, analizira situaciju u USK, uzimajući u obzir posebno priliv migranata na područje USK, te da utvrdi mjere koje uključuju strogu kontrolu unutrašnjeg saobraćaja i cirkulaciju migrantske populacije u sredstvima javnog prijevoza. Ukazuju da je tim zaključkom zadužen Grad Bihać da hitno započne s pripremama nove lokacije (šatorski kamp za hitne slučajeve „Lipa“; u daljnjem tekstu: kamp „Lipa“), s ciljem prioritnog smještaja migranata koji se nalaze van organiziranih prihvatnih kampova, a koji kamp je i uspostavljen 20. aprila 2020. godine. Apelanti tvrde da ih je 28. aprila 2020. godine Uprava za inspekcijske poslove, u saradnji s policijskim službenicima MUPUSK, prisilno i nezakonito izmjestila iz privatnog smještaja kao tražitelje azila sa uredno prijavljenom adresom boravka u skladu sa članom 38. Zakona o azilu, prilikom čega nisu bili informirani o svojim pravima na jeziku koji razumiju, niti im je uručena odluka na koju bi imali pravo žalbe. Također, navode da je Operativna grupa donijela novi zaključak od 18. maja 2020. godine iz kojeg proizlazi da su apelanti onemogućeni da se vrate u raniji ili bilo koji drugi privatni smještaj, a koje postupanje, kako tvrde, direktno utječe i na sam postupak azila jer neprijavljivanje nove adrese može rezultirati obustavom tog postupka. Ukazuju da je Operativna grupa nenadležna za donošenje odluka o pitanju migracija, već da su za to nadležne isključivo državne institucije. Apelanti smatraju da ih izmještanje u kamp „Lipa“ dodatno stavlja u rizik od zaraze koronavirusom jer je prenapučen i u njega stižu migranti kojima je neophodan smještaj, a da ne postoje dokazi da apelanti boravkom u svojim ranijim privatnim smještajima nisu poštovali mjere s ciljem prevencije širenja koronavirusa.

#### **IV. Apelacija**

##### **a) Navodi iz apelacije**

10. Apelanti se pozivaju na povredu prava iz člana II/3.d) Ustava Bosne i Hercegovine i člana 5. Evropske konvencije za zaštitu ljudskih prava i osnovnih sloboda (u daljnjem tekstu: Evropska

konvencija), člana II/3.m) Ustava Bosne i Hercegovine i člana 2. Protokola broj 4 uz Evropsku konvenciju, kao i člana 13. Evropske konvencije i člana II/4. Ustava Bosne i Hercegovine i člana 14. Evropske konvencije. Vezano za navodnu povredu člana II/3.d) Ustava Bosne i Hercegovine i člana 5. Evropske konvencije, apelanti, u suštini, tvrde da im je to pravo povrijeđeno onemogućavanjem daljnjeg boravka u privatnom smještaju, prisilnim izmještanjem iz smještaja i odvođenjem u kamp „Lipa“. Vezano za navodnu povredu člana II/3.m) Ustava Bosne i Hercegovine i člana 2. Protokola broj 4 uz Evropsku konvenciju, u suštini smatraju da su nezakonito ograničeni u slobodi kretanja zaključcima Operativne grupe o izmještanjima migranata koji se nalaze van organiziranih prihvatnih kampova, te strogom kontrolom u pogledu iznajmljivanja privatnog smještaja jer su u skladu sa članom 8. Odluke o ograničenju kretanja i boravka stranaca u BiH, koju je donijelo Vijeće ministara, trebali biti izuzeti od takvog postupanja kao tražitelji azila koji posjeduju identifikacione dokumente. U odnosu na navodnu povredu člana 13. Evropske konvencije, apelanti tvrde da je do povrede tog prava došlo jer im je onemogućeno da koriste pravne lijekove u konkretnoj činjeničnoj situaciji izmještanja u kamp „Lipa“. U odnosu na navodnu povredu člana II/4. Ustava Bosne i Hercegovine i 14. Evropske konvencije apelanti navode da su zaključcima Operativne grupe o zabrani smještaja u privatni smještaj i aktivnostima prisilnog izmještanja apelanata diskriminirani u odnosu na ostale tražitelje azila koji borave u drugim dijelovima BiH. Također, tvrde da se te aktivnosti ne mogu smatrati opravdanim čak ni radi daljnjeg očuvanja sigurnosne i zdravstveno-epidemiološke situacije jer bi se u skladu s tim provodile i van područja USK.

#### **b) Odgovori na apelaciju**

11. Ministarstvo zdravstva navodi da su tačni navodi apelanata da je Operativna grupa donijela navedeni zaključak od 13. marta 2020. godine. Dalje, ukazuje da je istog dana, s ciljem izvršenja tog zaključka, Krizni štab Ministarstva zdravstva donio Naredbu broj 09-336-1099-2/20 od 13. marta 2020. godine (dostavljenu u prilogu odgovora na apelaciju). Međutim, u vezi s apelacionim navodima o nezakonitom postupanju pripadnika MUPUSK i Uprave za inspeksijske poslove u vezi s izmještanjem, Ministarstvo zdravstva ukazuje da do takvog postupanja nije došlo uslijed odluka Kriznog štaba Ministarstva zdravstva. Ovo naročito imajući u vidu da je tačkom 6. navedene naredbe propisano da se zabranjuje smještaj migranata u privatne smještajne jedinice, tj. individualne stambene objekte (stanovi i kuće) ukoliko nemaju uredan boravak i uredne lične dokumente. Dalje, ukazuje da je, nakon što je Vlada USK donijela Odluku broj 03-017-1532/2020 od 20. marta 2020. godine o proglašenju stanja prirodne nesreće na području USK, upravljanje u ovoj situaciji preuzeo Kantonalni štab Civilne zaštite, a da je posljednja naredba koju je donio

Krizni štab Ministarstva zdravstva, a prije proglašenja stanja prirodne nesreće, donesena 18. marta 2020. godine pod brojem 09-33-3099-4/20 (dostavljena uz odgovor na apelaciju). Ta naredba je stavljena van snage Naredbom Kantonalnog štaba Civilne zaštite broj 15-40-4-3326-2/20 od 30. marta 2020. godine (dostavljena uz odgovor na apelaciju – s tim da je na navedenoj naredbi datum 20. mart). Ministarstvo zdravstva navodi da, prema tome, „ nikakve naredbe (Kriznog štaba Ministarstva) zdravstva nisu bile na snazi u vrijeme relokacije apelanata na lokaciju „Lipa“ [...] , kao niti u vrijeme podnošenja apelacije, a koje su eventualno dovele do neselektivnog i nezakonitog izmještanja apelanata“. Ministarstvo zdravstva dalje ukazuje da je stanje prirodne nesreće trajalo do kraja maja 2020. godine i prestalo je donošenjem Odluke Vlade USK broj 03-017 1894/2020 od 4. juna 2020. godine i da sljedeća naredba koju je donio Krizni štab Ministarstva zdravstva datira iz jula 2020. godine (navedene odluke su također dostavljene uz apelaciju).

12. MUPUSK smatra da u konkretnom slučaju nije došlo do povrede prava apelanata iz Ustava Bosne i Hercegovine i Evropske konvencije na koje su se pozivali u apelaciji. U vezi s tim, MUPUSK navodi da su 21. aprila 2020. godine policijski službenici počeli s postupanjem po „Operativnom planu rada akcije Lipa 2020“ PS Bihać broj 05-04/07-1-2875/20 od 2. aprila 2020. godine donesenom od Prve policijske uprave – Policijske stanice Bihać (u daljnjem tekstu: Operativni plan; koji je dostavljen uz odgovor na apelaciju). Ukazuje da je taj plan sačinjen u skladu sa zaključcima Operativne grupe, s ciljem ograničavanja kretanja i izmještanja stranih lica - migranata sa javnih površina, devastiranih objekata, kao i iz nelegalnih smještaja kod fizičkih i pravnih lica na području grada Bihaća na lokalitet kampa „Lipa“. Dalje, ukazuje da je iz dopisa precizirani broj od 17. septembra 2020. godine (dostavljenog uz odgovor na apelaciju) vidljivo da su pripadnici Policijske stanice Bihać 28. aprila 2020.godine, u vremenu od 06.00 do 12.20 sati, proveli aktivnosti po Operativnom planu sa naprijed navedenim ciljem, skupa sa inspektorima Uprave za inspeksijske poslove i pripadnicima Jedinice policije za specijalističku podršku MUPUSK. Tom prilikom je na preciziranim lokacijama, kao i u užem dijelu grada u privatnim objektima građana, ukupno zatečeno 150 stranih državljana – migranata, koji su uz pratnju policije autobusima prevezeni u kamp „Lipa“. Navodi da su tom prilikom, u skladu sa Operativnim planom, pripadnici Policijske stanice Bihać pružili asistenciju Upravi za inspeksijske poslove prilikom vršenja nadzora nad radom više privatnih objekata. MUPUSK, također, navodi da je uvidom u raspoloživu dokumentaciju Policijske stanice Bihać utvrđeno da su prilikom pružanja asistencije inspektorima Uprave za inspeksijske poslove u kontroli privatnog stambenog objekta na predmetnoj adresi zatečena tri strana državljanina-migranta, „koja kod sebe nisu posjedovala nikakve dokumente i njima nije bilo moguće utvrditi identitet“, te je od prisutnih inspektora Uprave za

inspekcijske poslove sačinjen zapisnik o inspekcijskom nadzoru, a tri strana državljanina-migranta prevezena su u migrantski centar „Lipa“. U vezi s tim, MUP smatra da se apelanti neosnovano pozivaju na povredu prava na slobodu i sigurnost iz člana 5. Evropske konvencije i tvrdi da apelanti nisu lišeni slobode u smislu garancija navedenog člana. Naime, ukazuje da su pripadnici MUPUSK navedenog dana postupali u skladu sa odredbama Naredbe Kriznog štaba Ministarstva broj 09-336-1099-2/20 od 13. marta 2020.godine, kojom je zabranjen smještaj migranata u individualne stambene objekte, ukoliko nemaju uredan boravak i uredne lične dokumente. U vezi s tim, Ministarstvo ponavlja da tri strana državljanina zatečena na navedenoj adresi kod sebe nisu imala nikakve dokumente i njihov identitet nije bilo moguće utvrditi. Također, navodi da u evidencijama tog organa nigdje nije evidentirano da su se apelanti obraćali tom organu u smislu obavještanja o posjedovanju isprava koje su priložili uz apelaciju.

13. Uprava za inspekcijske poslove navodi da je, sprovodeći zaključke Operativne grupe, 28. aprila 2020. godine kod subjekta nadzora — fizičkog lice Anele Mustafić na predmetnoj adresi utvrdila da je ona počela sa obavljanjem djelatnosti prije nego je od nadležnog organa dobila odgovarajuće rješenje, zbog čega joj je izdat prekršajni nalog. Također, ukazala je da je tom prilikom utvrdila da subjekt nadzora neuredno vodi knjigu gostiju u smislu Pravilnika o obliku, sadržaju i načinu vođenja knjige gostiju i popisa gostiju, prema kojem se u knjigu gostiju obavezno upisuju sljedeći podaci: državljanstvo, vrsta i broj putne isprave, vrsta i broj vize, datum dozvole boravka i datum i mjesto ulaska u BiH. Uprava za inspekcijske poslove ukazuje da ti podaci nisu upisani u knjigu gostiju, odnosno da se ti podaci nisu mogli upisati jer „zatečena lica, navodno iz Pakistana (strani državljanini – ilegalni ekonomski migranti), nelegalno su ušla na teritoriju BiH, niti su posjedovala kod sebe važeće putne isprave, a koja identifikacija lica je izvršena od MUPUSK“.

14. Ministarstvo sigurnosti ukazuje da apelanti imaju status tražitelja azila u BiH i da je punomoćnik apelanata 25. maja 2020. godine obavijestio taj organ da su apelanti izmješteni u kamp „Lipa“. Ministarstvo sigurnosti dalje ukazuje da je Sektor za azil tog organa, provodeći postupak azila, 28. augusta 2020. godine sa apelantom H. A. održao intervju, a 9. septembra 2020. godine donio odluku kojom je odbio njegov zahtjev za azil. Također, navodi da još nije donesena odluka o zahtjevu za azil koji je podnio apelant P. S., a da je, prema podacima iz spisa, ovaj apelant 1. jula 2020. godine prijavio adresu u ulici Mehmeda Fazlića broj 74, Bihać. Međutim, smatra da se Sektor za azil tog organa ne može dovesti u vezu s kršenjem ljudskih prava apelanata na čiju povredu su ukazivali u apelaciji, te da ne upravlja privremenim prihvatnim centrima na području USK.

15. Grad Bihać smatra da apelanti nisu podnijeli niti jedan dokaz koji bi učinili vjerovatnim i mogućim da se u konkretnom slučaju radi o povredi njihovih prava iz Ustava Bosne i Hercegovine i

Evropske konvencije od Grada Bihaća. Pri tome, između ostalog, ukazuje da je od marta 2018. godine suočen sa migrantskom krizom i da je, postupajući po zaključku Operativne grupe, kojim je od tog grada i Općine Velika Kladuša traženo da se još jednom izjasne o mogućim lokacijama na kojima bi se mogla uspostaviti alternativna lokacija za prihvatanje migranata na koju bi se prebacili migranti iz privremenih centara „Bira“ i „Vučjak“, Gradsko vijeće Grada Bihaća 6. novembra 2019. godine donijelo zaključak o davanju saglasnosti na predloženu lokaciju za privremeni smještaj migranata sa područja grada Bihaća koja se nalazi u Bihaću, naselje Lipa. Navodi da je, dakle, postupajući po spomenutom zaključku Operativne grupe, samo ishodio lokaciju za privremeni smještaj migranata, te nije donosio odluke o izmještanju migranata, odnosno o uvjetima, načinu i selekciji migranata koji će biti premješteni u novoformirani prihvatni centar jer to nije u nadležnosti Grada Bihaća.

16. Federalna uprava Civilne zaštite, između ostalog, navodi da je politika i reguliranje pitanja imigracije, izbjeglica i azila u isključivoj nadležnosti institucija BiH, odnosno Službe za poslove sa strancima i Ministarstva sigurnosti. Dalje, ukazuje da je u spornom periodu Vlada FBiH donijela Odluku o proglašenju nesreće uzrokovane pojavom koronavirusa (COVID-19) na području Federacije BiH broj 408/2020 od 16. marta 2020. godine, te da je Federalni štab CZ stavljen u neposrednu funkciju rukovođenja akcijama zaštite i spašavanja. Navodi da je s ciljem sprječavanja širenja zaraze koronavirusom Federalni štab Civilne zaštite donio Naredbu broj 12-40-6-148-47/20 od 24. marta 2020. godine (dostavljenu uz odgovor na apelaciju), koja se primjenjivala do 30. maja 2020. godine, a kojom se naređuje obustava posjeta i izlazaka svih migranata u svim izbjegličko-prihvatnim centrima, privremenim prihvatnim centrima i azilantskom centru na području FBiH. Pored toga, Federalna uprava Civilne zaštite ukazuje da je, pored navedene naredbe, Federalni štab CZ donio i Naredbu broj 12-40-6-148-6/20 od 17. marta 2020. godine, kojom ostaju na snazi naredbe i preporuke koje je donio Krizni štab Federalnog ministarstva zdravstva i krizni štabovi kantonalnih ministarstava zdravstva dok se ne izmijene naredbama i preporukama Federalnog štaba Civilne zaštite. Vezano za navedenu naredbu, Federalna uprava Civilne zaštite ističe da je jedina naredba koju je donio Federalni štab Civilne zaštite, a koja se odnosi na pitanje migranata spomenuta naredba od 24. marta 2020. godine i odnosi se na obustavu posjeta i izlazaka svih migranata u svim izbjegličko-prihvatnim centrima, privremenim prihvatnim centrima i azilantskom centru na području FBiH. Ukazuje da je u vrijeme rukovođenja akcijama zaštite i spašavanja Federalni štab Civilne zaštite donio Naredbu broj 12-40-6-148-63/20 od 28. marta 2020. godine kojom je naređeno Kriznom štabu Federalnog ministarstva zdravstva i kantonalnim kriznim štabovima nadležnih ministarstava zdravstva da sve naredbe koje su donijeli nakon 16. marta 2020.



godine, kada je proglašeno stanje nesreće uzrokovane pojavom koronavirusa (COVID-19) na području FBiH, revidiraju i usklade zajedno s nadležnim štabovima civilne zaštite. Ističe da se navedena naredba primjenjivala do 30. aprila 2020. godine. Uzimajući u obzir odredbu člana 187. Zakona o zdravstvenoj zaštiti („Službene novine Federacije BiH“ br. 46/10 i 75/13), Federalna uprava Civilne zaštite tvrdi da je sporna naredba Kriznog štaba Ministarstva zdravstva (od 13. marta 2020 . godine) donesena prije proglašenja stanja nesreće uzrokovane pojavom koronavirusa. Shodno navedenom, ukazuje da Federalni štab CZ nije naložio izmještanje migranata, već je to naredio Krizni štab Ministarstva zdravstva 13. marta 2020. godine, a koju je navedeni krizni štab nakon 16. marta 2020. godine bio u obavezi revidirati, odnosno uskladiti sa naredbama Federalnog štaba CZ od 17. i 24. marta 2020. godine.

17. Kantonalni štab CZ navodi da su u periodu od 20. marta do 4. juna 2020. godine primjenjivane naredbe Kantonalnog štaba CZ, a da je u vrijeme izmještanja migranata u kamp „Lipa” u sklopu akcije Policijske stanice Bihać – „Lipa 2020” od 21. aprila 2020. godine na snazi bila Naredba Kantonalnog štaba CZ broj 15-40-4-3326-2/20 od 20. marta 2020. godine koja je regulirala pitanje boravka i kretanja migranata na području Unsko-sanskog kantona (koja je dostavljena u prilogu odgovora na apelaciju).

18. Služba za poslove sa strancima, prije svega, ukazuje da je Terenski centar upoznao Ustavni sud da raspolaže informacijom da je prisustvo apelanta H. A. u kampu „Lipa“ evidentirano u periodu od 28. aprila do 8. augusta 2020. godine, dok je za apelanata P. S. evidentirano u periodu od 28. aprila do 22. augusta 2020. godine. Također, ukazuje da je Terenski centar Bihać „od IOM-a“ obaviješten da apelanti trenutno nisu korisnici kampa „Lipa“. Vezano za apelacione navode, koji su, po mišljenju Službe za poslove sa strancima, na izvjestan način konfuzni, nepotpuni i nejasni, ona ukazuje da ne bi mogla pružiti bilo kakvo izjašnjenje na te navode, tim prije što se radi, a kako je i navedeno u samoj apelaciji, o tražiteljima azila, a ne migrantima u kojem slučaju bi Služba bila nadležna za pružanje izjašnjenja. Dalje, Služba za poslove sa strancima ukazuje da nije nadležna, niti je mogla postupati, niti preduzimati bilo kakve radnje prema apellantima sve dok su u postupku rješavanja zahtjeva za međunarodnu zaštitu. U vezi s tim, smatra da izjašnjenje na apelacione navode, pored federalnih i kantonalnih organa vlasti, treba dati Ministarstvo sigurnosti BiH – Sektor za azil u čijoj nadležnosti su bili u navedenom periodu. Služba za poslove sa strancima ističe da je u skladu sa zakonom utvrđenim nadležnostima bila samo tzv. mehanizam upravljanja migracijama, koji, između ostalog, osigurava mogućnost pristupa sistemu azila u BiH. Također, ukazuje da je činjenica da se radi o periodu kada je Bosna i Hercegovina bila izložena ozbiljnoj migrantskoj krizi i restriktivnim mjerama u prevenciji koronavirusa, te da su niži organi vlasti donosili odluke koje su

pravdali javnim interesom i javnim zdravljem. Pored toga, napominje da je u spornom periodu donesena Odluka o ograničenju kretanja i boravka stranaca u BiH („Službeni glasnik BiH“ broj 26/20.). Ističe da, kada se analiziraju odredbe ove odluke u kontekstu člana 69. stav (2) Zakona o azilu kojim je utvrđeno da se kartonom tražitelja azila ne potvrđuje nužno identitet tražitelja azila, navodi apelacije su očigledno (*prima facie*) neosnovani.

19. Prema informacijama koje je Ustavnom sudu usmenim kontaktom pružio Terenski centar (a o čemu je sačinjena službena zabilješka), apelanti su boravili u kampu „Lipa“, i to apelant H. A. od 28. aprila 2020. godine do 8. augusta 2020. godina, a apelant P. S. od 28. aprila 2020. godine do 22. augusta 2020. godine.

### **c) Izjašnjenje punomoćnika apelanata na odgovore na apelaciju**

20. Punomoćnik apelanata, između ostalog, tvrdi da su netačni navodi iz odgovora na apelaciju MUP-a da se prilikom kontrole privatnog smještaja i relokacije u kamp „Lipa“ nije mogao utvrditi identitet migranata (apelanata). Naime, ukazuje da je uposlenik Danskog vijeća za izbjeglice 28. aprila 2020. godine neposredno nakon izmještanja apelanata obavijestio punomoćnika apelanata da je tokom jutra izvršena relokacija tražitelja azila od policije iz privatnih smještaja u kamp „Lipa“, te da je u prilogu *e-maila* dostavio spisak lica koja su relocirana iz privatnog smještaja, a na kojem se nalaze i apelanti, kao i kartone tražitelja azila, među kojima se nalaze i kartoni apelanata (u prilogu izjašnjenja je dostavljen navedeni *e-mail* i kartoni tražitelja azila – apelanata). Pri tome, ističe da je Dansko vijeće za izbjeglice u tom momentu pružalo servise medicinskog pregleda lica koja su stizala u kamp. Shodno tome, punomoćnik apelanata smatra da su apelanti prilikom inspeksijskog nadzora i relokacije od policijskih službenika posjedovali kartone tražitelja azila kao identifikacione dokumente, te da se njihov identitet mogao utvrditi, a što nije učinjeno. Također, tvrdi da je neposredno po smještaju apelanata u kamp „Lipa“ kontaktirao Upravu za inspeksijske poslove s ciljem pojašnjavanja da apelanti ostvaruju pravo legalnog boravka u BiH i da kartoni tražitelja azila predstavljaju identifikacioni dokument, ali da uposlenik Uprave za inspeksijske poslove nije cijenio značaj tog dokumenta, informirajući punomoćnika da stranac u privatnom smještaju može boraviti samo uz važeću putnu ispravu. Dalje, ukazuje da se MUPUSK u odgovoru na apelaciju pozvao da je aktivnosti relokacije provodio na osnovu Naredbe Kriznog štaba Ministarstva zdravstva broj 09-336-1099-2/20 od 13. marta 2020. godine, koja je, kako to proizlazi iz odgovora na apelaciju Ministarstva zdravstva, stavljena van snage.

21. Vezano za odgovor na apelaciju Kantonalnog štaba CZ da je u vrijeme izmještanja migranata u kamp „Lipa“ u sklopu akcije Policijske stanice Bihać – „Lipa 2020“ od 21. aprila 2020.

godine na snazi bila Naredba Kantonalnog štaba CZ broj 15-40-4-3326-2/20 od 20. marta 2020. godine, punomoćnik apelanata ukazuje da MUPUSK u odgovoru na apelaciju nigdje nije naveo tu naredbu, već da se pozvao na Naredbu Kriznog štaba Ministarstva zdravstva broj 09-336-1099-2/20 od 13. marta 2020. godine, koja je, uvažavajući izjašnjenje organa koji je donio, stavljena van snage u vrijeme prisilne relokacije apelanata. Pri tome, ukazuje da je iz Operativnog plana sasvim nejasno po kojim naredbama su pripadnici MUPUSK i Uprave za inspekcijske poslove postupali prilikom prisilne relokacije apelanata. Osim toga, ukazuje da se dostavljene naredbe kantonalnih i federalnih organa odnose na „migrante“, a da zakoni koji reguliraju kretanje i boravak stranaca na teritoriji BiH, kao i lica koja su u postupku međunarodne zaštite, ne poznaju termin „migrant“. Ističe da su apelanti kao tražitelji azila zakonom definirana kategorija lica i da su na njih odredbe tih naredbi potpuno neprimjenjive jer se oni ne mogu kategorizirati pod pojam „migrant“. Vezano za odgovor Službe za poslove sa strancima da karton tražitelja azila ne dokazuje identitet apelanata, punomoćnik apelanata, između ostalog, navodi da, iako taj dokument prema zakonskoj odredbi ne dokazuje nužno identitet tražitelja azila, da je priznat kao identifikacioni dokument prilikom ostvarivanja svih prava koja proizlaze iz takvog dokumenta i podnesenog zahtjeva za azil. Pri tome, ukazuje da sve i da su apelanti kod sebe imali putne isprave prilikom registracije tražitelja azila, nadležni organ bi ih u skladu sa članom 37. Zakona o azilu oduzeo i ne bi ih mogli ni imati kod sebe u vrijeme prisilne relokacije.

## V. Relevantni propisi

22. **Zakon o azilu** („Službeni glasnik BiH“ br. 11/16 i 16/16 – ispravka) u relevantnom dijelu glasi:

### *Član 10.*

#### *(Sloboda kretanja)*

*(1) Stranci koji su iskazali namjeru za podnošenje zahtjeva za azil, tražitelji azila, izbjeglice, lica pod supsidijarnom ili privremenom zaštitom uživaju pravo na slobodu kretanja unutar BiH i slobodan izbor mjesta boravka.*

*(2) Prava iz stava (1) ovog člana mogu biti djelimično ili potpuno ograničena pod uslovima propisanim ovim ili drugim zakonom.*

### *Član 38.*

#### *(Prijava boravišta, prebivališta i promjene adrese stanovanja)*

[...]

*(2) Stranac koji je iskazao namjeru podnošenja zahtjeva za azil, a smješten je na privatnoj adresi, dužan je izvršiti prijavu boravka nadležnoj organizacionoj jedinici Službe ili policijskoj upravi/ stanici, u roku od tri dana od dana iskazane namjere, a prije podnošenja zahtjeva za azil.*

*[...]*

*(4) Tražitelji azila i stranci pod supsidijarnom zaštitom dužni su prijaviti promjenu adrese stanovanja nadležnoj organizacionoj jedinici Službe ili policijskoj upravi/stanici u roku od tri dana od promjene adrese stanovanja.*

#### *POGLAVLJE V.*

#### *IDENTIFIKACIONI DOKUMENTI*

#### *Član 69.*

#### *(Karton tražitelja azila)*

*(1) Ministarstvo će tražitelju azila i licima u pratnji, koji su obuhvaćeni zahtjevom za azil, izdati karton tražitelja azila najkasnije u roku od tri dana od obavljanja postupaka iz čl. 35. i 36. ovog zakona.*

*(2) Kartonom tražitelja azila ne potvrđuje se nužno identitet tražitelja azila.*

*(3) Tražitelj azila kartonom dokazuje pravo boravka na teritoriji BiH dok se o njegovom zahtjevu ne donese konačna odluka iz člana 41. (1) a), e) i f) ili pravosnažna odluka iz člana 41. (1) b), c) i d) ovog zakona te ostvaruje prava propisana članom 76. ovog zakona.*

*(4) Karton tražitelja azila izdaje se na rok do tri mjeseca uz mogućnost produženja. Ako tražitelj azila nije smješten u centar za prihvata i smještaj tražitelja azila, rok važenja kartona produžava organizaciona jedinica Službe, uz prethodno pribavljenu saglasnost Ministarstva. Zahtjev za produženje kartona Službi podnosi tražitelj azila najkasnije 15 dana prije isteka prethodnog roka važenja.*

*(5) Ako je tražitelju azila kretanje ograničeno, u skladu s članom 67. ovog zakona, činjenica ograničenja kretanja evidentira se na kartonu tražitelja azila.*

*(6) Karton tražitelja azila ne može se koristiti za prelazak državne granice.*

*(7) Ako se tražitelj azila nalazi u imigracionom centru, pritvoru, zatvoru ili centru za prihvrat žrtava trgovine ljudima, Ministarstvo ne izdaje karton tražitelju azila.*

23. **Odluka Vijeća ministara BiH o ograničenju kretanja i boravka stranaca u Bosni i Hercegovini** („Službeni glasnik BiH“ broj 26/20 od 8. maja 2020. godine) u relevantnom dijelu glasi:

*Član 1.*

*(Predmet Odluke)*

*Ovom odlukom propisuju se mjere ograničenja kretanja i boravka za strance koji borave na teritoriji Bosne i Hercegovine, način izvršenja mjera, razlozi za propisivanje mjera ograničenja kretanja, nadležni organi i obaveze nadležnih organa, te druga pitanja u vezi primjene ove odluke.*

*[...]*

*Član 3.*

*(Ograničenje kretanja i boravka)*

*Ograničava se kretanje i boravak stranaca koji nemaju važeće identifikacione dokumente na osnovu kojih se sa sigurnošću može utvrditi stvarni identitet stranca, i to za strance sa statusom:*

- a) koji nezakonito borave u Bosni i Hercegovini,*
- b) koji su iskazali namjeru za podnošenje zahtjeva za azil i posjeduju sa rokom važeću potvrdu o iskazanoj namjeri podnošenja zahtjeva za azil, ili*
- c) koji su podnijeli zahtjev za azil u Bosni i Hercegovini.*

*(2) Ograničava se kretanje i boravak stranaca koji imaju važeće identifikacione dokumente na osnovu kojih se sa sigurnošću može utvrditi stvarni identitet stranaca koji imaju status iz stava (1) tač. a) i b) ovog člana, a borave izvan centara navedenih u članu 4. ove odluke, kao i stranaca koji imaju status iz stava (1) tačka c) ovog člana, a nemaju prijavljenu adresu boravka u skladu sa Zakonom o strancima ("Službeni glasnik BiH", broj 88/15) izvan centara navedenih u članu 4. ove odluke.*

*Član 4.*

*(Način izvršenja mjere ograničenja kretanja)*

*Ograničenja za strance iz člana 3. ove odluke odnose se na zabranu kretanja i boravka izvan centara u koje su smješteni.*

*Član 5.*

*(Razlozi za propisivanje mjera)*

*Vijeće ministara Bosne i Hercegovine donijelo je Odluku o proglašenju nastanka stanja prirodne ili druge nesreće na teritoriji Bosne i Hercegovine, a mjere iz člana 3. u vezi sa članom 4. ove odluke se propisuju radi zaštite zdravlja građana, odnosno kako bi se minimizirale posljedice i spriječilo širenje virusa COVID-19.*

*Član 6.*

*(Vrijeme trajanja)*

*Ova odluka se privremeno primjenjuje, do prestanka razloga za propisivanje mjera iz člana 3. u vezi sa članom 4. ove odluke, o čemu će odluku donijeti Vijeće ministara Bosne i Hercegovine.*

*Član 7.*

*(Nadležni organi)*

*Služba za poslove sa strancima u saradnji sa ovlaštenim policijskim službenicima entitetskih i kantonalnih ministarstava unutrašnjih poslova i Policije Brčko distrikta, će stranca koji u Bosni i Hercegovini boravi u nekom od statusa navedenih u članu 3. ove odluke, a koji se nalazi izvan centara navedenih u članu 4. ove odluke i nema prijavljenu adresu boravka izvan centara u skladu sa Zakonom o strancima, sprovesti u najbliži privremeni prihvatni centar, prema mjestu u kojem se stranac zatekne.*

*Član 8.*

*(Obaveze stranaca koji imaju zakonit boravak u Bosni i Hercegovini)*

*Stranci koji u Bosni i Hercegovini borave zakonito u skladu sa Zakonom o strancima i nemaju status naveden u članu 3. ove odluke, ili im je u skladu sa Zakonom o azilu dodijeljen status izbjeglice ili su pod supsidijarnom ili privremenom zaštitom, ili su u postupku azila i imaju prijavljenu adresu boravka u skladu sa Zakonom o strancima, izvan centara navedenih u članu 4. ove odluke,*

*obavezni su poštovati ograničenja kretanja i druga ograničenja koja važe za državljane Bosne i Hercegovine.*

*Član 9.*

*(Stupanje na snagu ove odluke)*

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

24. **Naredba Federalnog štaba Civilne zaštite** broj 12-40-6-148-6/20 od 17. marta 2020. godine (koju je Federalni štab Civilne zaštite dostavio u odgovoru na apelaciju) u relevantnom dijelu glasi:

*1. Naredbe i preporuke koje je donio Krizni štab Federalnog ministarstva zdravstva*

*i krizni štabovi kantonalnih ministarstava zdravstva do dana 16.03.2020. godine ostaju na snazi sve dok se ne izmijene naredbama i preporukama Federalnog štaba civilne zaštite.*

*2. U vrijeme dok traje proglašenje nesreće uzrokovane pojavom koronavirusa (COVID 19) na području Federacije BiH, nalaže se Kriznom štabu Federalnog ministarstva zdravstva i kantonalnim kriznim štabovima nadležnih ministarstava zdravstva da nastave sa radom, sve do proglašenja prestanka stanja nesreće, a u skladu sa epidemiološkom situacijom dužni su predlagati mjere i preporuke štabovima civilne zaštite u cilju spriječavanja i ranog otkrivanja korona virusa (COVID -19).*

*3. Ova naredba stupa na snagu danom donošenja.*

25. **Naredba Federalnog štaba Civilne zaštite** broj 12-40-6-148-6-1/20 od 17. aprila 2020. godine (koju je Federalni štab civilne zaštite dostavio u odgovoru na apelaciju) u relevantnom dijelu glasi:

*1. Naredba broj: 12-40-6-148-6/20 od 17.03.2020. godine, primjenjuje se do 30.04.2020. godine.*

*2. Ova naredba stupa na snagu danom donošenja.*

26. **Naredba Federalnog štaba Civilne zaštite** broj 12-40-6-148-6-2/20 od 29. aprila 2020. godine (koju je Federalni štab Civilne zaštite dostavio u odgovoru na apelaciju) u relevantnom dijelu glasi:

- 1. Naredbe br. 12-40-6-148-6/20 od 17.03.2020. godine i 12-40-6-148-6-1/20 od 17.04.2020. godine, primjenjuju se do 15.05.2020. godine.*
- 2. Ova naredba stupa na snagu danom donošenja.*

27. **Naredba Federalnog štaba Civilne zaštite** broj 12-40-6-148-47/20 od 24. marta 2020. godine (koju je Federalni štab Civilne zaštite dostavio u odgovoru na apelaciju) u relevantnom dijelu glasi:

- 1. Naređuje se obustava posjeta i izlazaka svih migranata u svim izbjegličko - prihvatnim centrima, privremenim prihvatnim centrima i azilantskom centru, na području Federacije Bosne i Hercegovine.*
- 2. Za provođenje ove naredbe odgovorni su ministri kantonalnih ministarstava unutrašnjih poslova i upravitelji centara iz tačke 1. ove naredbe.*
- 3. Zadužuju se ministarstva iz tačke 2. ove naredbe da putem Federalnog operativnog centra civilne zaštite izvještavaju Federalni štab civilne zaštite o svim poduzetim mjerama na izvršavanju ove naredbe.*
- 4. Ova naredba stupa na snagu danom donošenja.*

28. **Naredba Federalnog štaba Civilne zaštite** broj 12-40-6-148-47-1/20 od 17. aprila 2020. godine (koju je Federalni štab Civilne zaštite dostavio u odgovoru na apelaciju) u relevantnom dijelu glasi:

- 1. Naredba broj: 12-40-6-148-47/20 od 24.03.2020. godine, primjenjuje se do 30.04.2020. godine.*
- 2. Ova naredba stupa na snagu danom donošenja.*

29. **Naredba Federalnog štaba Civilne zaštite** broj 12-40-6-148-47-2/20 od 29. aprila 2020. godine (koju je Federalni štab Civilne zaštite dostavio u odgovoru na apelaciju) u relevantnom dijelu glasi:

- 1. Naredbe br. 12-40-6-148-47/20 od 24.03.2020. godine i 12-40-6-148-47-1/20 od 17.04.2020. godine, primjenjuju se do 15.05.2020. godine.*



*-2. Ova naredba stupa na snagu danom donošenja.*

30. **Naredba Federalnog štaba Civilne zaštite** broj 12-40-6-148-47-3/20 od 14. maja 2020. godine (koju je Federalni štab Civilne zaštite dostavio u odgovoru na apelaciju) u relevantnom dijelu glasi:

*1. Naredbe br. 12-40-6-148-47/20 od 24.03.2020. godine, 12-40-6-148-47-1/20 od 17.04.2020. godine i 12-40-6-148-47-2/20 od 29.04.2020. godine primjenjuju se do 30.05.2020. godine.*

*2. Ova naredba stupa na snagu danom donošenja.*

31. **Naredba Federalnog štaba Civilne zaštite** broj 12-40-6-148-63/20 od 28. marta 2020. godine (koju je Federalni štab Civilne zaštite dostavio u odgovoru na apelaciju) u relevantnom dijelu glasi:

*1. Naređuje se Kriznom štabu Federalnog ministarstva zdravstva i kantonalnim kriznim štabovima nadležnih ministarstava zdravstva, da sve naredbe koje su donijeli nakon 16.03.2020. godine, kada je proglašeno stanje nesreće uzrokovane pojavom koronavirusa (COVID 19) na području Federacije BiH, revidiraju i usklade zajedno s nadležnim štabovima civilne zaštite.*

*2. Naredbe isključivo donosi štab civilne zaštite u skladu s naredbom broj: 1240-6-148-6/20 od 17.03.2020. godine.*

*3. Za provođenje ove naredbe zadužuju se organi iz tačke 1. ove naredbe.*

*4. Ova naredba stupa na snagu danom donošenja.*

32. **Naredba Federalnog štaba Civilne zaštite** broj 12-40-6-148-63-1/20 od 17. aprila 2020. godine (koju je Federalni štab Civilne zaštite dostavio u odgovoru na apelaciju) u relevantnom dijelu glasi:

*1. Naredba broj: 12-40-6-148-63/20 od 28.03.2020. godine, primjenjuje se do 30.04.2020. godine.*

*2. Ova naredba stupa na snagu danom donošenja.*

33. **Naredba Kriznog štaba Ministarstva zdravstva** broj 09-33-3099-2/20 od 13. marta 2020. godine (koju je Ministarstvo zdravstva dostavilo uz apelaciju, a koja se također može preuzeti sa internetske stranice Vlade USK <https://vladausk.ba/v4/sadrzaj/vlada/46?id=46>) u relevantnom dijelu glasi:

[...]

4. *Nalaže se hitno izmještanje migranata koji se nalaze van privremenih centara (na ulici, u napuštenim objektima i dr. mjestima) kojih prema slobodnoj procjeni ima oko 2000.*

*Za provođenje ove mjere zadužuju se gradonačelnici gradova i načelnici općina Unsko-sanskog kantona, kao i sve nadležne institucije. ROK: Odmah.*

[...]

6. *Zabranjuje se smještaj migranata u privatne smještajne jedinice, tj. individualne stambene objekte (stanovi i kuće), ukoliko nemaju uredan boravak i uredna lična dokumenta. ROK: Odmah.*

[...]

8. *Sve zabrane i ograničenja vezana za migrante, iz ove Naredbe, primjenjivat će se do daljnjeg. .*

9. *Ova naredba stupa na snagu danom donošenja.*

34. **Naredba Kantonalnog štaba Civilne zaštite** broj 15-40-43326-2/20 od 20. marta 2020. godine (dostavljena uz odgovor na apelaciju Ministarstva zdravstva, a koja se također može preuzeti sa internetske stranice Vlade USK <https://vladausk.ba/v4/sadrzaj/vlada/46?id=46>) u relevantnom dijelu glasi:

[...]

XI

[...]

*Zabranjuje se kretanje i izlazak migranata izvan privremenih prihvatnih centara na području USK (Bira, Miral, Sedra, Borići), kao i svaki drugi vid kretanja migranata na području USK.*

*Nalaže se hitno izmještanje migranata koji se nalaze na ulicama, napuštenim objektima, privatnim smještajima i drugim mjestima van naseljenih područja USK.*

[...]

*Zabranjuje se smještaj migranata u privatne smještajne jedinice, tj. individualne stambene objekte, stanovi i kuće. Rok: Odmah;*

[...]

XX

*Ovom Naredbom stavlja se van snage Naredba Kriznog štaba Ministarstva zdravstva, rada i socijalne politike, broj: 09-33-3099-4/20 od 18.03.2020. godine.*

35. **Naredba Kantonalnog štaba Civilne zaštite** broj 15-40-4-3326-4/20 od 23. marta 2020. godine (preuzeta sa internetske stranice Vlade USK <https://vladausk.ba/v4/sadrzaj/vlada/46?id=46>) u relevantnom dijelu glasi:

[...]

XI

[...]

*Zabranjuje se kretanje i izlazak migranata izvan privremenih prihvatnih centara na području USK (Bira, Miral, Sedra, Borići), kao i svaki drugi vid kretanja migranata na području USK.*

*Nalaže se hitno izmještanje migranata koji se nalaze na ulicama, napuštenim objektima, privatnim smještajima i drugim mjestima van naseljenih područja USK.*

[...]

*Zabranjuje se smještaj migranata u privatne smještajne jedinice, tj. individualne stambene objekte, stanovi i kuće. Rok: Odmah;*

[...]

XX

*Ovom Naredbom stavlja se van snage Naredba kantonalnog štaba civilne zaštite USK broj 15-40-43326-2/20 od 20.03.2020. godine.*

36. **Naredba Kantonalnog štaba Civilne zaštite** broj 15-40-4-3326-21/20 od 6. aprila 2020. godine (preuzeta sa internetske stranice Vlade USK <https://vladausk.ba/v4/sadrzaj/vlada/46?id=46>) u relevantnom dijelu glasi:

I

*Ovom Naredbom stavljaju se van snage sve Naredbe, izmjene i dopune naredbi Kantonalnog štaba civilne zaštite, koje se odnose na zabranu kretanja građana, dozvole rada i regulisanje radnog vremena.*

## II

*Naredbe, izmjene i dopune naredbi, koje se stavljaju van snage iz tačke I su:*

*[...]*

*broj:15-40-4-3326-4/20 od 20.03.2020. godine,*

*[...]*

## III

*Za pitanja koja su bila regulisana naredbama iz tačke II ove Naredbe, primjenjivaće se naredbe Federalnog štaba civilne zaštite.*

## IV

*Ova Naredba stupa na snagu danom donošenja.*

37. **Odluka Vlade USK o prestanku stanja prirodne nepogode na području USK broj 03-017-1894/2020 od 4. juna 2020. godine** (koju je Ministarstvo zdravstva dostavilo uz odgovor) u relevantnom dijelu glasi:

### *Član 1.*

*Ovom Odlukom proglašava se prestanak stanja prirodne nepogode uzrokovane pojavom virusa COVID-19 na području Unsko-sanskog kantona, koje je proglašeno odlukom Vlade Unsko-sanskog kantona broj: 03-017-1532/2020 od 20.03.2020.godine („Službeni glasnik Unsko-sanskog kantona", broj: 8/20).*

### *Član 2.*

*Prestanak stanja prirodne nepogode proglašava se sa danom 04.06.2020. godine.*

### *Član 3.*

*Zadužuje se Kantonalni štab civilne zaštite i Krizni štab [Ministarstva zdravstva] da prate i procjenjuju epidemiološku situaciju na području kantona i u skladu s njom donose preporuke i preduzimaju druge mjere sprečavanju širenja korona virusa COVID-19.*

### *Član 6.*

*Ova Odluka stupa na snagu danom donošenja [...]*

## VI. Dopustivost

38. U skladu sa članom VI/3.b) Ustava Bosne i Hercegovine, Ustavni sud, također, ima apelacionu nadležnost u pitanjima koja su sadržana u ovom ustavu kada ona postanu predmet spora zbog presude bilo kojeg suda u Bosni i Hercegovini.

39. U skladu sa članom 18. stav (1) Pravila Ustavnog suda, Ustavni sud može razmatrati apelaciju samo ako su protiv presude, odnosno odluke koja se njome pobija, iscrpljeni svi djelotvorni pravni lijekovi mogući prema zakonu i ako je podnesena u roku od 60 dana od dana kada je podnositelj apelacije primio odluku o posljednjem djelotvornom pravnom lijeku koji je koristio.

40. Ustavni sud ukazuje da, u skladu sa članom 18. stav (2) Pravila Ustavnog suda, može izuzetno razmatrati apelaciju i kada nema odluke nadležnog suda ukoliko apelacija ukazuje na ozbiljna kršenja prava i osnovnih sloboda koje štiti Ustav ili međunarodni dokumenti koji se primjenjuju u BiH. U konkretnom slučaju, apelanti, u suštini, tvrde da im je u konkretnom slučaju kao tražiteljima azila prisilnim izmještanjem iz privatnog smještaja, smještajem u kamp „Lipa“ od pripadnika Uprave za inspeksijske poslove i pripadnika MUPUSK bez uručenja ikakve odluke o tome i informiranja na jeziku koji razumiju, te samim tim i onemogućavanja vraćanja u privatni smještaj, prekršeno pravo iz člana II/3.d) Ustava Bosne i Hercegovine i člana 5. Evropske konvencije, pravo iz člana 2. Protokola broj 4 uz Evropsku konvenciju, te pravo na nediskriminaciju i pravo na djelotvorni pravni lijek u vezi s ovim pravima. Ustavni sud smatra da predmetna apelacija ukazuje na ozbiljna kršenja prava iz Ustava Bosne i Hercegovine i Evropske konvencije, zbog čega je, prema praksi Ustavnog suda, dopustiva, u smislu člana 18. stav (2) Pravila Ustavnog suda (vidi Ustavni sud, *mutatis mutandis*, pored ostalih, Odluka o dopustivosti i meritumu broj AP 3376/07 od 28. aprila 2010. godine, dostupna na [www.ustavnisud.ba](http://www.ustavnisud.ba)). Konačno, apelacija ispunjava i uvjete iz člana 18. st. (3) i (4) Pravila Ustavnog suda jer ne postoji neki formalni razlog zbog kojeg apelacija nije dopustiva, niti je očigledno (*prima facie*) neosnovana.

41. Imajući u vidu odredbe člana VI/3.b) Ustava Bosne i Hercegovine i člana 18. st. (1), (3) i (4) Pravila Ustavnog suda, Ustavni sud je utvrdio da predmetna apelacija ispunjava uvjete u pogledu dopustivosti.

## VII. Meritum

42. Apelanti, u suštini, tvrde da im je kao tražiteljima azila prisilnim izmještanjem iz privatnog smještaja i smještajem u kamp „Lipa“ od Uprave za inspekcijske poslove i pripadnika MUPUSK, bez uručenja ikakve odluke o tome i informiranja na jeziku koji razumiju, te samim tim i onemogućavanja vraćanja u privatni smještaj, prekršeno pravo na slobodu i sigurnost ličnosti iz člana II/3.d) Ustava Bosne i Hercegovine i člana 5. Evropske konvencije, pravo na slobodu kretanja iz člana 2. Protokola broj 4 uz Evropsku konvenciju, kao i pravo na djelotvoran pravni lijek iz člana 13. Evropske konvencije i zabrana diskriminacije u smislu člana II/4. Ustava Bosne i Hercegovine i člana 14. Evropske konvencije u vezi s navedenim pravima.

### Uvodne napomene

43. Ustavni sud zapaža da se činjenice konkretnog predmeta odnose na period kada se u svijetu i Bosni i Hercegovini pojavila zarazna bolest, tj. pandemija bolesti COVID-19 izazvana virusom SARS Cov-2, koja je svakako usložila situaciju u Unsko-sanskom kantonu, koji se i prije izbivanja te zarazne bolesti, što je općepoznato, suočavao s velikim prilivom migranata i tražitelja azila. U vezi s tim, Ustavni sud, prije svega, ističe da je općenito sistem zaštite stanovništva od zaraznih bolesti, uključujući i COVID-19, velik 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. Evropska konvencija i Evropski sud za ljudska prava (u daljnjem tekstu: Evropski sud) ne zabranjuju *a priori* uvođenje takvih mjera. Naprotiv, pozitivne obaveze koje nalaže Evropska konvencija kako bi se ostvario legitimni cilj zaštite zdravlja ljudi zahtijevaju od država članica aktivnu brigu i pravovremenu reakciju. Stoga bi se nepreduzimanje mjera, kao i njihovo nepravovremeno preduzimanje moglo smatrati povredom pozitivnih obaveza države (vidi Odluka o dopustivosti i meritumu broj *AP 1217/20* od 22. aprila 2020. godine, tačka 36, dostupna na [www.ustavnisud.ba](http://www.ustavnisud.ba)).

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

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

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

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

[...]

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

*m) Pravo na slobodu kretanja i prebivališta.*

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

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

[...]

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

[...]

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

*1. Svako ko se zakonito nalazi na teritoriji jedne države ima na toj teritoriji pravo na slobodu kretanja i slobodu izbora boravišta.*

[...]

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

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

48. Ustavni sud zapaža da iz apelacije, odgovora na apelaciju, izjašnjenja punomoćnika apelanata na precizirane odgovore na apelaciju i dokumentacije dostavljene Ustavnom sudu uz navedene podneske proizlazi da su apelanti – strani državljani – tražitelji azila 28. aprila 2020. godine, u sklopu postupanja po Operativnom planu Policijske stanice Bihać (sačinjenom s ciljem ograničenja kretanja i izmještanja stranih lica – migranata), od pripadnika MUPUSK sprovedeni iz privatnog smještaja i smješteni u kamp „Lipa“, u kojem su se nalazili i u vrijeme podnošenja apelacije, te i nakon toga, i to apelant H. A. sve do 8. augusta 2020. godine, a apelant P. S. sve do 22. augusta 2020. godine. U odlučivanju predstavlja li osporeno ograničenje lišenje slobode ili miješanje u slobodu kretanja, Ustavni sud podsjeća na to da Evropski sud u svojoj praksi stalno ističe da kod određivanja je li neko lice „lišeno slobode“ u smislu člana 5. Evropske konvencije „početna tačka mora biti njegova konkretna situacija, te je potrebno uzeti u obzir čitav niz faktora, kao što su tip, trajanje, dejstva i način provođenja određenih mjera. Razlika između lišenja slobode i ograničenja slobode je u stepenu i intenzitetu, a ne u prirodi ili suštini“ (vidi Evropski sud, *De Tommaso protiv Italije*, presuda od 23. februara 2017. godine, predstavka broj 43395/09, tačka 80. sa daljnjim referencama).

49. Ustavni sud je u svojoj novijoj praksi razmatrao kršenje prava na slobodu kretanja u vezi sa izrečenim mjerama zabrane u krivičnom postupku, pa je ukazao da se mjere zabrane mogu razmatrati u okviru standarda dva posebna prava: prava na slobodu kretanja iz člana II/3.m) Ustava Bosne i Hercegovine i člana 2. Protokola broj 4 uz Evropsku konvenciju, kao i prava na slobodu i sigurnost ličnosti iz člana II/3.d) Ustava Bosne i Hercegovine i člana 5. Evropske konvencije, sve s ciljem efikasnije i afirmativnije zaštite ljudskih prava i sloboda iz Ustava Bosne i Hercegovine i Evropske konvencije (vidi, između ostalih, Odluka o dopustivosti i meritumu broj *AP 3924/17* od 25. oktobra 2017. godine, tačka 33. sa daljnjim referencama, dostupna na [www.ustavnisud.ba](http://www.ustavnisud.ba)). Ustavni sud, također, smatra da je potrebno ukazati na praksu u predmetima br. *AP 4672/10* od 10. decembra 2013. godine i *AP 4680/10* od 22. marta 2013. godine (vidi Ustavni sud, odluke br. *AP 4672/10* od 10. decembra 2013. godine i *AP 4680/10* od 22. marta 2013. godine, dostupne na internetskoj stranici Ustavnog suda [www.ustavnisud.ba](http://www.ustavnisud.ba)) u kojima je razmatrao pitanje rezultira li mjera ograničenja kretanja u smislu odredaba Zakona o kretanju i boravku stranaca i azilu lišavanjem slobode u smislu člana 5. Evropske konvencije ili ograničenjem kretanja u smislu člana 2. Protokola broj 4 uz Evropsku konvenciju. U navedenim predmetima Ustavni sud je nakon analize utvrdio da se u okolnostima tih konkretnih slučajeva, ipak, radi o ograničavanju slobode kretanja u smislu člana 2. Protokola broj 4 uz Evropsku konvenciju.



50. Ustavni sud konstatira da apelanti u apelaciji, u suštini, ukazuju da su kao tražitelji azila sa uredno prijavljenom adresom boravka, u smislu člana 38. Zakona o azilu, 28. aprila 2020. godine prisilno i nezakonito izmješteni iz privatnog smještaja (koji se nalazi na predmetnoj adresi koju su apelanti i prijavili kao adresu boravka) od pripadnika Uprave za inspeksijske poslove i policijskih službenika MUPUSK, te da su ih pripadnici MUPUSK prisilno i nezakonito smjestili u kamp „Lipa“, prilikom čega nisu bili informirani o svojim pravima na jeziku koji razumiju, niti im je uručena odluka na koju bi imali pravo žalbe, kao i da im je samim tim nezakonitim smještanjem u kamp onemogućeno da se vrate u raniji ili bilo koji drugi privatni smještaj, odnosno da napuste taj kamp. Također, smatraju da ih izmještanje u kamp „Lipa“ dodatno stavlja u rizik od zaraze „virusom COVID-19“ jer je kamp prenapučen i u njega stižu migranti kojima je neophodan smještaj.

51. U vezi s tim, Ustavni sud, prije svega, smatra potrebnim ukazati da potvrde o prijavi boravišta koje su apelanti dostavili uz apelaciju potvrđuju da su apelanti još krajem januara, odnosno početkom februara 2019. godine prijavili boravište na predmetnoj adresi, dok akt Prve policijske uprave od 17. septembra 2020. godine i službena zabilješka sačinjena 28. aprila 2020. godine od ovlaštenih lica tog organa (navedeni dokumenti su dostavljeni uz odgovor na apelaciju MUPUSK) potvrđuju da su spornog datuma (28. aprila 2020. godine) prilikom provođenja Operativnog plana od pripadnika MUPUSK tri strana državljanina – migranta u 6.45 h zatečena na predmetnoj adresi i sprovedena u kamp „Lipa“. Također, Ustavni sud zapaža da iz *e-maila* koji je uposlenik Danskog vijeća za izbjeglice 28. aprila 2020. godine u 13.45 h poslao punomoćniku apelanata i dokumentacije dostavljene uz taj *e-mail* – kopija kartona tražitelja azila koji glase na ime apelanata (koji su dostavljeni u prilogu izjašnjenja punomoćnika apelanata na odgovore na apelaciju) proizlazi da su apelanti tog jutra relocirani od policije autobusom iz privatnog smještaja u kamp „Lipa“. Shodno svemu navedenom, Ustavni sud smatra da pobrojani dokumenti, dovedeni u međusobnu vezu, nesumnjivo upućuju na jedini logičan zaključak da su upravo apelanti bila dva od ta tri lica koja su 28. aprila 2020. godine u 6.45 h zatečena na predmetnoj adresi (koja je bila prijavljena adresa njihovog boravišta) i koja su od pripadnika MUPUSK istog jutra sprovedena autobusom u kamp „Lipa“. Pri tome, imajući u vidu navedene dokumente i činjenicu da MUPUSK u odgovoru na apelaciju nije ukazivao da su se migranti zatečeni na predmetnoj adresi navedenog datuma i vremena ni u jednom momentu od zaticanja na toj adresi do sprovođenja u kamp „Lipa“ udaljili od pripadnika MUPUSK, niti da su apelanti u kamp „Lipa“ sprovedeni sa neke druge adrese ili mjesta, Ustavni sud ne može prihvatiti kao istinite konstatacije MUPUSK i Uprave za inspeksijske poslove (iz odgovora na apelaciju, akta Prve policijske uprave od 17. septembra 2020.

godine i službene zabilješke sačinjene 28. aprila 2020. godine od ovlaštenih lica tog organa) da tri strana državljanina zatečena na predmetnoj adresi navedenog vremena i datuma nisu kod sebe posjedovala nikakve dokumente i da im nije bilo moguće utvrditi identitet. Naime, to ne korespondira dokazima koje je punomoćnik apelanata dostavio u apelaciji i izjašnjenju u odgovora na apelaciju, a koji, naprotiv, upućuju na jedini logičan zaključak da su apelanti navedenog datuma i vremena i bili zatečeni na navedenoj adresi i da su kod sebe imali dokumente na osnovu kojih je bilo moguće utvrditi njihov identitet. Dakle, iz svega navedenog proizlazi da su apelanti kao tražitelji azila tog jutra 28. aprila 2020. godine sa predmetne adrese sprovedeni od pripadnika MUPUSK u kamp „Lipa“.

52. Dalje, Ustavni sud zapaža da iz apelacionih navoda i dostavljene dokumentacije proizlazi da apelanti prilikom zaticanja od pripadnika MUPUSK 28. aprila 2020. godine u 6.45 h na predmetnoj adresi nisu, strogo govoreći, stavljeni u pritvor, već su odmah autobusom sprovedeni i istog dana u jutarnjim satima smješteni u kamp „Lipa“, i to radi ograničenja kretanja zbog situacije u vezi sa epidemijom bolesti COVID-19. Shodno tome, imajući u vidu sve specifične okolnosti konkretnog slučaja i promptnost u djelovanju pripadnika MUPUSK, te razloge njihovog djelovanja, Ustavni sud smatra da se u konkretnom slučaju sprovođenje apelanata od pripadnika MUPUSK do kampa „Lipa“ može smatrati ograničenjem kretanja. Dalje, Ustavni sud ukazuje da iz dostavljene dokumentacije proizlazi da su se apelanti u tom kampu nalazili i u vrijeme podnošenja apelacije, te i nakon toga do 8. odnosno do 22. augusta 2020. godine. Pri tome, Ustavni sud cijeni činjenicu da apelanti u apelaciji nisu naveli (niti dostavili dokaze), strogo govoreći, da su u kampu „Lipa“ u stanju pritvora, niti da su podvrgnuti strogom nadzoru od policije ili nekog drugog nadležnog organa, odnosno da imaju obavezu da im se redovno javljaju, ni da su ograničeni u svojoj slobodi da primaju posjetitelje, bilo da se radi o porodici/prijateljima, doktorima ili njihovim pravnim zastupnicima. Naprotiv, Ustavni sud zapaža da iz apelacionih navoda proizlazi da su apelanti ukazivali samo na to da im je u konkretnom slučaju onemogućen povratak u privatni smještaj uslijed nezakonitog smještaja u kamp. Shodno tome, Ustavni sud ne nalazi da je nad apelantima postojala stvarna fizička prisila ni prilikom boravka u kampu „Lipa“.

53. Imajući u vidu sve navedeno, Ustavni sud smatra da sve apelacione navode treba ispitati sa aspekta prava na slobodu kretanja iz člana II/3.m) Ustava Bosne i Hercegovine i člana 2. Protokola broj 4 uz Evropsku konvenciju.

54. Ustavni sud podsjeća da član 2. Protokola broj 4 uz Evropsku konvenciju garantira svakome pravo na slobodu kretanja u okviru određene teritorije i pravo da napusti tu teritoriju, što znači pravo da putuje u zemlju po svom izboru u koju može biti primljen. Kao što je već rečeno, mjere

koje rezultiraju ograničenjem prava na slobodu kretanja moraju biti u skladu sa zakonom, slijediti neki od legitimnih ciljeva određenih u stavu 3. člana 2. Protokola broj 4 uz Evropsku konvenciju i biti „neophodne u demokratskom društvu“ (vidi, *op. cit. De Tommaso*, presuda, tačke 104–105. sa daljnjim referencama i *op. cit. Odluka broj AP 3924/17*, tačke 37. i 39. sa daljnjim referencama). S obzirom na navedeno, Ustavni sud smatra da je u konkretnom slučaju došlo do „miješanja“ u pravo apelanata na slobodu kretanja.

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

55. Ustavni sud podsjeća da mjere koje rezultiraju ograničenjem prava na slobodu kretanja moraju biti u skladu sa zakonom, slijediti neki od legitimnih ciljeva određenih u stavu 3. člana 2. Protokola broj 4 uz Evropsku konvenciju i postići pravičnu ravnotežu između javnog interesa i interesa pojedinca (vidi Evropski sud, pored ostalih, *Battista protiv Italije*, aplikacija broj 43978/09, stav 37, ECHR 2014).

56. Ustavni sud podsjeća da izraz „u skladu sa zakonom“ zahtijeva ne samo da nametnute mjere imaju osnov u domaćem pravu već upućuje i na kvalitet zakona u pitanju, zahtijevajući da bude dostupan zainteresiranim licima i predvidiv u pogledu njegovih efekata (vidi naprijed citiranu *De Tommaso protiv Italije*, stav 106. s referencama na relevantnu praksu Evropskog suda). Pri tome, kada je u pitanju zakonitost, uključujući i pitanje da li je poštovan postupak propisan zakonom, Evropska konvencija se, u suštini, poziva na nacionalno pravo i utvrđuje obavezu da se poštuju materijalna i proceduralna pravila nacionalnog prava.

57. U vezi s tim, Ustavni sud ukazuje da su apelanti u vrijeme izmještanja u kamp „Lipa“ i u vrijeme podnošenja apelacije nesumnjivo uživali status tražitelja azila u smislu Zakona o azilu. Pri tome, Ustavni sud ukazuje da je članom 10. stav 1. navedenog zakona propisano da stranci koji su iskazali namjeru za podnošenje zahtjeva za azil, tražitelji azila, izbjeglice, lica pod supsidijarnom ili privremenom zaštitom uživaju pravo na slobodu kretanja unutar BiH i slobodan izbor mjesta boravka, dok je stavom 2. tog zakona propisano da prava iz stava (1) ovog člana mogu biti djelimično ili potpuno ograničena pod uvjetima propisanim ovim ili drugim zakonom.

58. U vezi s navedenim, Ustavni sud zapaža da apelanti u predmetnoj apelaciji, u suštini, problematiziraju pitanje (ne)postojanja pravnog osnova za njihovu relokaciju iz privatnog smještaja i smještaj u kamp „Lipa“. Ustavni sud primjećuje da iz dostavljene dokumentacije proizlazi da su apelanti od MUPUSK 28. aprila 2020. godine sprovedeni u kamp „Lipa“ u okviru provođenja Operativnog plana donesenog od Prve policijske uprave – Policijske stanice Bihać s ciljem ograničavanja kretanja i izmještanja stranih lica – migranata sa javnih površina, devastiranih

objekata, kao i iz nelegalnih smještaja kod fizičkih i pravnih lica na području grada Bihaća na lokalitet kampa „Lipa“. Međutim, Ustavni sud zapaža da taj Operativni plan, sam po sebi, ne predstavlja pravni propis koji bi mogao biti osnov za relokaciju apelanata u konkretnom slučaju. U vezi s tim, Ustavni sud zapaža da je MUPUSK u odgovoru na apelaciju naveo da su osnov za donošenje tog Operativnog plana i postupanje u konkretnom slučaju bili zaključci Operativnog štaba i Naredba Ministarstva zdravstva broj 09-33-3099-2/20 od 13. marta 2020. godine. Međutim, Ustavni sud zapaža da ti zaključci u svakom slučaju nisu dostavljeni Ustavnom sudu. Vezano za navedenu naredbu, Ustavni sud zapaža da je Ministarstvo zdravstva, čiji je organ (Krizni štab) bio donositelj navedene naredbe, u odgovoru na apelaciju izričito navelo da ta naredba, niti bilo kakve druge Ministarstva zdravstva nisu bile na snazi u vrijeme relokacije apelanata u kamp „Lipa“, kao ni u vrijeme podnošenja apelacije, ali Ustavni sud zapaža da nije dostavilo Ustavnom sudu konkretnu naredbu kojom je navedena naredba od 13. marta 2020. godine Ministarstva zdravstva stavljena van snage. Dalje, Ustavni sud zapaža da je Federalna uprava Civilne zaštite u odgovoru na apelaciju dostavila Naredbu Federalnog štaba Civilne zaštite broj 12-40-6-148-6/20 od 17. marta 2020. godine (koja naredba je, kako proizlazi iz dostavljene dokumentacije, važila sve od 15. maja 2020. godine), a čijim članom 1. je određeno da naredbe i preporuke koje je donio Krizni štab Federalnog ministarstva zdravstva i krizni štabovi kantonalnih ministarstava zdravstva do 16. marta 2020. godine ostaju na snazi sve dok se ne izmijene naredbama i preporukama Federalnog štaba Civilne zaštite. Pri tome, Ustavni sud primjećuje da iz dostavljene dokumentacije ne proizlazi da je Federalni štab Civilne zaštite donio konkretnu naredbu kojom je navedenu naredbu od 13. marta 2020. godine eksplicitno stavio van snage, ali da je Federalna uprava Civilne zaštite u odgovoru na apelaciju ukazala da je Ministarstvo zdravstva trebalo revidirati navedenu naredbu nakon 16. marta 2020. godine i uskladiti je sa naredbama Federalnog štaba Civilne zaštite od 17. i 24. marta 2020. godine. U vezi s tim, Ustavni sud zapaža da je Krizni štab Ministarstva zdravstva do proglašenja stanja prirodne nesreće na teritoriji USK (20. marta 2020. godine), kada je, kako to proizlazi iz odgovora na apelaciju Ministarstva zdravstva, upravljanje u ovakvoj situaciji preuzeo Kantonalni štab Civilne zaštite, u konkretnoj situaciji donio dvije nove naredbe, od kojih je posljednja bila Naredba broj 09-33-3099-4/20 od 18. marta 2020. godine (kojom je bilo regulirano pitanje smještaja i izmještanja migranata), a koja je stavljena van snage Naredbom Kantonalnog štaba Civilne zaštite broj 15-40-43326-2/20 od 20. marta 2020. godine. Imajući u vidu navedeno, Ustavni sud smatra da navedena naredba od 13. marta 2020. godine nije bila na pravnoj snazi u spornom periodu. Međutim, sve i da je bila, imajući u vidu sadržaj navedene naredbe, naročito član 6. te naredbe, Ustavni sud primjećuje da ta naredba nije mogla biti primijenjena na apelante, tražitelje azila sa uredno prijavljenim boravkom i urednim dokumentima tražitelja azila. Vezano za navode iz

odgovora na apelaciju koji je dostavio Kantonalni štab Civilne zaštite, a iz kojih proizlazi da je vrijeme izmještanja migranata u sklopu Operativnog plana na snazi bila Naredba Kantonalnog štaba Civilne zaštite broj 15-40-4-3326-2/20 od 20. marta 2020. godine (koja je također regulirala pitanje boravka i kretanja migranata na području USK), Ustavni sud zapaža da je iz Naredbe Kantonalnog štaba Civilne zaštite broj 15-40-4-3326-4/20 od 23. marta 2020. godine (preuzete sa internetske stranice Vlade USK) vidljivo da je ta naredba od 20. marta 2020. godine stavljena van snage navedenom naredbom od 23. marta 2020. godine. Također, Ustavni sud ukazuje da iz Naredbe Kantonalnog štaba Civilne zaštite broj 15-40-4-3326-21/20 od 6. aprila 2020. godine (također preuzete sa internetske stranice Vlade USK) proizlazi da je i ta naredba od 23. marta 2020. godine stavljena van snage navedenom naredbom od 6. aprila 2020. godine. Pored toga, Ustavni sud ukazuje da pretragom internetske stranice Vlade USK („link na naredbe, uredbе i preporuke“) nije pronašao niti jednu drugu naredbu ili pravni akt kantonalnog ili federalnog organa vlasti koji je bio važeći u vrijeme relokacije apelanata (28. aprila 2020. godine) i podnošenja apelacije, a kojim bi bilo regulirano pitanje relokacije apelanata kao stranih državljana – tražitelja azila u kamp „Lipa“. Imajući u vidu sve navedeno, Ustavni sud zaključuje da na kantonalnom i federalnom nivou, u trenutku relokacije apelanata i podnošenja apelacije, uopće nije postojao kantonalni ili federalni propis, odnosno pravni akt na osnovu kojeg je MUPUSK mogao relocirati apelante u kamp „Lipa“ i na taj način ograničiti kretanje apelanata.

59. Međutim, Ustavni sud primjećuje da je u vrijeme relokacije apelanata i podnošenja apelacije važila Odluka Vijeća ministara BiH o ograničenju kretanja i boravka stranaca u Bosni i Hercegovini (Odluka o ograničenju kretanja stranaca), koja je stupila na snagu 16. aprila 2020. godine, kao državni propis. Dovodeći u vezu odredbe navedene odluke sa činjenicama konkretnog predmeta iz kojih proizlazi da su apelanti u vrijeme relokacije i podnošenja apelacije bili tražitelji azila sa uredno prijavljenom adresom van prihvatnog centra, naročito odredbama čl. 3. i 7. te odluke, Ustavni sud zapaža da se postavlja pitanje da li je i u odredbama te odluke postojalo ovlaštenje za sprovođenje apelanata u kamp „Lipa“ od pripadnika MUPUSK i ograničenje njihovog kretanja u konkretnom slučaju. Međutim, Ustavni sud u konkretnom slučaju neće ispitivati postojanje tih ovlaštenja s obzirom na to da je da je u predmetu broj AP 1689/20 (vidi Odluka Ustavnog suda o dopustivosti i meritumu broj *AP 1689/20* od 9. februara 2022. godine, dostupna na internetskoj stranici Ustavnog suda [www.ustavisud.ba](http://www.ustavisud.ba)) razmatrao apelaciju koju su apelanti u tom predmetu – stranci koji posjeduju identifikacione dokumente – kartone tražitelja azila, smješteni u privremeni prihvatni kamp „Ušivak“ podnijeli protiv navedene Odluke o ograničenju kretanja stranaca, ukazujući na povredu istih prava i sloboda iz Ustava Bosne i Hercegovine i Evropske konvencije

kao i apelanti u konkretnom slučaju (prava na slobodu i sigurnost ličnosti i slobode kretanja). Ustavni sud je navedenom odlukom djelimično usvojio apelaciju apelanata u tom predmetu, utvrdio kršenje prava na slobodu kretanja iz člana II/3.m) Ustava Bosne i Hercegovine i člana 2. Protokola broj 4 uz Evropsku i naložio Vijeću ministara Bosne i Hercegovine da odmah, a najkasnije u roku od 30 dana od dana prijema te odluke, uskladi Odluku o ograničenju kretanja stranaca sa standardima iz člana II/3.m) Ustava Bosne i Hercegovine i člana 2. Protokola broj 4 uz Evropsku konvenciju. Predmetnom odlukom Ustavnog suda odbijene su apelacije tih apelanata u dijelu zahtjeva da se ukine Odluka o ograničenju kretanja stranaca. Naime, Ustavni sud je u toj konkretnoj odluci zaključio da je prekršeno pravo apelanata na slobodu kretanja iz člana II/3.m) Ustava Bosne i Hercegovine i člana 2. Protokola broj 4 uz Evropsku konvenciju zato što osporena odluka ne ispunjava zahtjev „zakonitosti“ iz člana 2. Protokola broj 4 uz Evropsku konvenciju jer iz zakonskih i podzakonskih odredaba na koje se poziva Vijeće ministara BiH u osporenoj odluci ne proizlazi zakonska mogućnost za izricanje predmetnih mjera kojim se ograničava kretanje apelanata, odnosno ne daju dovoljno jasan opseg takvih diskrecijskih ovlasti i način njihovog korištenja.

60. Dakle, imajući u vidu sve navedeno, te uzimajući u obzir praksu iz Odluke broj AP 1689/20 od 9. februara 2022. godine, Ustavni sud zaključuje da izmještanje apelanata kao tražitelja azila u kamp „Lipa“ od pripadnika MUPUSK ne ispunjava zahtjev „zakonitosti“ iz člana 2. Protokola broj 4 uz Evropsku konvenciju jer u kantonalnim i federalnim propisima u vrijeme izmještanja apelanata i podnošenja apelacije nije postojao pravni osnov za takvo postupanje u konkretnom slučaju, a i iz zakonskih i podzakonskih odredaba na koje se pozivalo Vijeće ministara BiH u Odluci o ograničenju kretanja stranaca kao državnom propisu nije proizlazila zakonska mogućnost za izricanje mjera izrečenih tom odlukom.

61. S obzirom na to da je utvrdio povredu slobode kretanja apelanata u kontekstu „zakonitosti miješanja“, Ustavni sud ukazuje da nije potrebno da ispituje ostale kriterije iz testa opravdanosti miješanja u to pravo iz člana 2. Protokola broj 4 uz Evropsku konvenciju (odnosno da li je to miješanje služilo legitimnom cilju u javnom interesu i održavalo razuman odnos proporcionalnosti između upotrijebljenih sredstava i cilja koji se želi ostvariti).

62. Shodno svemu navedenom, Ustavni sud smatra da je u konkretnom slučaju prekršeno pravo apelanata na slobodu kretanja iz člana II/3.m) Ustava Bosne i Hercegovine i člana 2. Protokola broj 4 uz Evropsku konvenciju.

63. S obzirom na to da iz dostavljene dokumentacije proizlaze da su apelanti nakon podnošenja apelacije napustili kamp „Lipa“, a da je Ustavni sud Odlukom broj AP 1689/20 naložio Vijeću

ministara da odmah, a najkasnije u roku od 30 dana od dana prijema te odluke, uskladi Odluku o ograničenju kretanja stranaca sa standardima iz člana II/3.m) Ustava Bosne i Hercegovine i člana 2. Protokola broj 4 uz Evropsku konvenciju, Ustavni sud smatra da je u konkretnom slučaju dovoljno samo konstatirati kršenje prava apelanata na slobodu kretanja iz člana II/3.m) Ustava Bosne i Hercegovine i člana 2. Protokola broj 4 uz Evropsku konvenciju.

### **Ostali navodi**

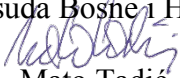
64. Apelanti, također, ukazuju da im je u konkretnom slučaju povrijeđeno pravo na djelotvoran pravni lijek i da su diskriminirani u odnosu na ostale tražitelje azila koji borave u privatnim smještajima u drugim dijelovima BiH. Međutim, s obzirom na utvrđeno kršenje prava na slobodu kretanja, Ustavni sud, oslanjajući se i na praksu Evropskog suda, smatra da u datim okolnostima nema potrebe posebno ispitivati navode o diskriminaciji i povredi prava na djelotvoran pravni lijek.

### **VIII. Zaključak**

65. Ustavni sud zaključuje da je prekršeno pravo apelanata na slobodu kretanja iz člana II/3.m) Ustava Bosne i Hercegovine i člana 2. Protokola broj 4 uz Evropsku konvenciju budući da izmještanje apelanata kao tražitelja azila u kamp „Lipa“ od pripadnika MUP-a ne ispunjava zahtjev „zakonitosti“ iz člana 2. Protokola broj 4 uz Evropsku konvenciju jer u kantonalnim i federalnim propisima u vrijeme izmještanja apelanata i podnošenja apelacije nije postojao pravni osnov za takvo postupanje u konkretnom slučaju, a i iz zakonskih i podzakonskih odredaba na koje se pozivalo Vijeće ministara BiH u Odluci o ograničenju kretanja stranaca kao državnom propisu koji je važio u tom periodu nije proizlazila zakonska mogućnost za izricanje mjera izrečenih tom odlukom.

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

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

Predsjednik  
Ustavnog suda Bosne i Hercegovine  
  
Mato Tadić