

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

Zlatko M. Knežević, predsjednik

Mato Tadić, potpredsjednik

Mirsad Ćeman, potpredsjednik

Valerija Galić, sutkinja

Miodrag Simović, sudija

Seada Palavrić, sutkinja

na sjednici održanoj 22. decembra 2020. godine donio je

## **ODLUKU O DOPUSTIVOSTI I MERITUMU**

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

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

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

Na osnovu člana 72. stav (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, preduzmu aktivnosti i usklade svoje djelovanje sa standardima iz člana II/3.f) Ustava Bosne i

Hercegovine i člana 8. Evropske konvencije za zaštitu ljudskih prava i osnovnih sloboda, te standardima iz člana II/3.m) Ustava Bosne i Hercegovine i člana 2. Protokola broj 4 uz Evropsku konvenciju za zaštitu ljudskih prava i osnovnih sloboda, kako su navedeni u ovoj odluci.

Na osnovu člana 72. stav (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 stava 3. dispozitiva ove odluke obavijeste Ustavni sud Bosne i Hercegovine o provođenju naloga iz stava 3. dispozitiva ove odluke.

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

## OBRAZLOŽENJE

### I. Uvod

1. E. Š. (u daljnjem tekstu: apelant) iz Sarajeva, kojeg zastupaju advokati Nina Kisić i Goran Dragović iz Sarajeva, podnio je 19. oktobra 2020. godine apelaciju Ustavnom sudu Bosne i Hercegovine (u daljnjem tekstu: Ustavni sud) protiv Naredbe Kriznog štaba Ministarstva zdravstva Kantona Sarajevo (u daljnjem tekstu: Kantonalni krizni štab) broj 62-20/2020 od 12. oktobra 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 advokati Nina Kisić i Goran Dragović iz Sarajeva, podnijele su 11. novembra 2020. godine apelaciju Ustavnom sudu protiv Naredbe Kriznog štaba Federalnog ministarstva zdravstva (u daljnjem tekstu: Federalni krizni štab) broj 01-33-6301/20 od 9. novembra 2020. godine. Apelantice su, također, tražile od Ustavnog suda da donese privremenu mjeru kojom bi se

navedena naredba (u tački 3) stavila van snage, posebno „imajući u vidu da su lokalni izbori zakazani za 15. novembar 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. novembra 2020. godine apelaciju Ustavnom sudu protiv Naredbe Federalnog kriznog štaba broj 01-33-6301/20 od 9. novembra 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. novembra 2020. godine apelaciju Ustavnom sudu protiv Naredbe Federalnog kriznog štaba broj 01-33-6301/20 od 9. novembra 2020. godine. Ova apelacija je registrirana pod brojem AP 4109/20.

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

5. Na osnovu člana 23. Pravila Ustavnog suda, u periodu od 23. oktobra do 20. novembra 2020. godine zatraženo je od Vlade Federacije Bosne i Hercegovine (u daljnjem tekstu: Vlada FBiH), Federalnog ministarstva zdravstva, Federalnog kriznog štaba, Zavoda za javno zdravstvo Federacije Bosne i Hercegovine, Ministarstva zdravstva Kantona Sarajevo (u daljnjem tekstu: Kantonalno ministarstvo zdravstva), Kantonalnog kriznog štaba, Zavoda za javno zdravstvo Kantona Sarajevo i Ministarstva unutrašnjih poslova Kantona Sarajevo (u daljnjem tekstu: MUPKS) da dostave odgovore na apelaciju.
6. Vlada FBiH (Ured za saradnju 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 periodu od 29. oktobra do 1. decembra 2020. godine.
7. Kantonalni krizni štab 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 članom 32. stav (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 štaba od 12. oktobra 2020. godine i iznio apelacione navode kako slijedi.
11. Apelant ističe da su mu osporenom naredbom prekršena prava iz člana II/3.b), f) i h) Ustava Bosne i Hercegovine i čl. 3, 8. i 10. Evropske konvencije za zaštitu ljudskih prava i osnovnih sloboda (u daljnjem tekstu: Evropska konvencija). Prije svega se navodi da se predmetna apelacija podnosi u smislu člana 18. stav (2) Pravila Ustavnog suda, budući da bi odluku nadležnog suda (u smislu člana 18. stav (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 osnovne slobode. Zatim, apelant ističe da je Evropski sud za ljudska prava (u daljnjem tekstu: Evropski sud) u svojoj sudskoj praksi tretirao pitanja koja su obuhvaćena ovom apelacijom kao povreda člana 3. EKLJP (zabrana nehumanog i ponižavajućeg tretmana), dok je redovni sud u Strazburu (Francuska) pitanje obaveznog nošenja maski tretirao u vezi sa povredom čl. 8. i 10. Evropske 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 Evropskoj konvenciji, a apelant zbog nje svakodnevno trpi nenadoknadivu štetu. S tim u vezi se ističe da osporena naredba sadrži izuzetke, ali da oni nisu konkretizirani, kao i da je apsolutno nekonkretna i nepredvidiva. U tom smislu se navodi da nije jasno šta Kantonalni krizni štab podrazumijeva pod terminom „sportista na treninzima“, odnosno da li se ovdje radi o profesionalnim sportistima 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 prekomjeran 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 obavezno 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 člana 3. Evropske konvencije, apelant navodi da pod zaštitu tog člana spada i prinudni medicinski tretman, smatrajući da je u konkretnom slučaju obaveza 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 obaveza nošenja maske za lice, kada nema bilo kakve studije stručnjaka, nejasna naredba i izuzeci od naredbe predstavljaju nehuman i degradirajući postupak, posebno imajući u vidu način na koji je ona formulirana, kao i njeno 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 nepoštivanje 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 njeno donošenje suprotno tom cilju, odnosno da je štetno po javno zdravlje i da njena dosljedna primjena ugrožava i sam život. S tim u vezi, 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. aprila 2020. godine na engleskom jeziku) u kojem je navedeno da ne postoje dokazi da se, ukoliko 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 ostala lica takve preporuke nema.
15. Pri tome se navodi da osporena naredba ostavlja dojam arbitrarnosti, jer pri njenom 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 osnovu kojih se mogu donositi zaštitne mjere. Također se navodi i da se

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

16. Konačno, kada je riječ o samom pravnom osnovu osporene naredbe, apelant ističe da je naredbu donio Kantonalni krizni štab, i to na osnovu Naredbe Federalnog kriznog štaba broj 01-33-5472/20 od 1. oktobra 2020. godine, odnosno uprkos jasnim uputama Ustavnog suda iz Odluke broj AP 1217/20 od 22. aprila 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). S tim u vezi je ukazano i da Vlada Kantona Sarajevo i Kantonalna skupština ne nadziru u dovoljnoj mjeri Kantonalni krizni štab. Imajući u vidu navedeno, apelant predlaže Ustavnom sudu da usvoji predmetnu apelaciju, te ukine osporenu naredbu Kantonalnog kriznog štaba.

**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 štaba od 9. novembra 2020. godine prekršeno pravo iz člana II/3.m) Ustava Bosne i Hercegovine i člana 2. Protokola broj 4 uz Evropsku konvenciju (sloboda kretanja), te, s tim u vezi, zabrana diskriminacije iz člana II/4. Ustava Bosne i Hercegovine i člana 14. Evropske konvencije. Prije svega, one navode da predmetnu apelaciju podnose u smislu člana 18. stav (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. S tim u vezi se navodi da je jasno da bi ovaj način uspostavljanja nadležnosti Ustavnog suda BiH stavljaio prevelik teret na apelantice. Naime, apelantice se referiraju na tačku 3. navedene osporene naredbe kojom se ograničava kretanje stanovništva na cijeloj teritoriji Federacije Bosne i Hercegovine u vremenu od 23 sata uvečer do 5 sati ujutro narednog dana. S tim u vezi, navode da navedena tačka Naredbe sadrži određene izuzetke, ali da ona ugrožava proces provođenja lokalnih izbora u Federaciji Bosne i Hercegovine. U tom smislu apelantice ističu da su obje posmatrači na lokalnim izborima, te da, stoga, ne spadaju ni u jedan od izuzetaka navedenih u osporenoj naredbi. Posebno se navodi da one nisu zaposlenici kojima bi eventualno poslodavac mogao dati odobrenje za kretanje u periodu od 23 sata uvečer do 5 sati ujutro narednog dana, kao i da posmatrači treba da borave na izbornim mjestima prije početka odvijanja glasanja, 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 stanovništva na teritoriji Federacije Bosne i Hercegovine ne sadrži nikakvo obrazloženje na koji

način upravo ovo ograničenje treba da doprinese 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 tački 13. II, navedeno da Naredba ima rok važenja 14 dana, a što uključuje lokalne izbore od 15. novembra 2020. godine. Isto tako se navodi da u konkretnom slučaju nikakve blaže mjere od sprečavanja apelantica da napuštaju svoj stan nisu razmotrene, odnosno da je sama odluka potpuno arbitrarna, jer nije jasno na osnovu kojih kriterija je zabranjeno kretanje baš u periodu od 23 sata uvečer do 5 sati ujutro.

19. Na osnovu svega navedenog, a posebno imajući u vidu da su lokalni izbori zakazani za 15. novembar 2020. godine, predlaže se da Ustavni sud na osnovu člana 64. Pravila Ustavnog suda donese privremenu mjeru kojom će se osporena naredba u tački 3. staviti van 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 štaba od 9. novembra 2020. godine prekršena prava iz člana II/3.m) Ustava Bosne i Hercegovine i člana 2. Protokola broj 4 uz Evropsku konvenciju (sloboda kretanja), te, s tim u vezi, zabrana diskriminacije iz člana II/4. Ustava Bosne i Hercegovine i člana 14. Evropske konvencije.
21. Prije svega, navodi se da se predmetna apelacija podnosi u smislu člana 18. stav (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 teritoriji 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“. S tim u vezi, apelanti, prije svega, ukazuju da je Vlada Federacije Bosne i Hercegovine još 31. maja 2020. godine donijela odluku da 31. maja 2020. godine prestaje stanje nesreće uzrokovane pojavom korona virusa (COVID-19) na području Federacije Bosne i Hercegovine. Naime, apelanti ističu da Federalni krizni štab nema nikakva ustavna, niti zakonska ovlaštenja da apelantima uskraćuje slobodu kretanja, a posebno da naređuje kantonalnim ministarstvima unutrašnjih poslova Federacije Bosne i Hercegovine da nadziru provođenje 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 štab ne poziva ni na jedan zakonski propis, nego samo na podzakonske i interne akte, što, također, ukazuje na to da ne postoji nikakav valjan zakonski osnov kojim je



ovom organu uprave dato ovlaštenje da zadire u ljudska prava i osnovne slobode zagarantirane Ustavom. Štaviše, apelanti smatraju da, čak i kada bi postojao neki zakonski osnov za donošenje ove mjere i kada bi čak Krizni štab bio ovlašten da donese ovakvu mjeru, prema ocjeni apelanata, ova mjera bi ostala besmislena i neproporcionalno rigorozna, posebno imajući u vidu općepoznatu činjenicu da je kretanje stanovništva ionako najmanje frekventno u periodu na koji se Naredba odnosi (između 23 sata uvečer i 5 sati 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 širi vremenski period.

22. U svjetlu navedenog apelanti postavljaju pitanje da li je nužno da oni obrazlažu organima javne vlasti razloge i motive zbog kojih se nalaze van svojih domova poslije 23 sata, odnosno da rade u privatnim uredima do kasno u noć, da vole prošetati kada završi radni i porodični dan, da se vole družiti kasno, da vole šetati u 4 sata ujutro, da vole šetati psa u ponoć. U tom smislu apelanti postavljaju pitanje iz kojih odredaba proizlazi pravo Federalnog kriznog štaba da to brani građanima, ili da od građana zahtijeva navedena objašnjenja, odnosno „jesmo li napustili koncept vladavine prava???. Također, apelanti postavljaju pitanje „da li je 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 aprila 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 zadiru u ustavna prava i slobode, te da na osnovu statističkih podataka (čiji su rezultati po prirodi podložni promjeni) povećavaju ili smanjuju mjeru zadiranja u ustavna ljudska prava i osnovne 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 da li se građani drugog entiteta mogu nesmetano kretati na području entiteta Federacija Bosne i Hercegovine, kao i obratno, što dalje otvara pitanje kvaliteta i ovog dijela „zakona“. Imajući u vidu navedeno, apelanti predlažu da Ustavni sud utvrdi kršenje navedenih prava i ukine osporenu naredbu Federalnog kriznog štaba od 9. novembra 2020. godine.

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

24. Apelanti Muhamed Hundur i Haris Agić smatraju da im je osporenom naredbom Federalnog kriznog štaba od 9. novembra 2020. godine prekršeno pravo iz člana II/3.m) Ustava Bosne i Hercegovine i člana 2. Protokola broj 4 uz Evropsku konvenciju (sloboda kretanja). Prije svega

se navodi da se predmetna apelacija podnosi u smislu člana 18. stav (2) Pravila Ustavnog suda, budući da nema odluke „nadležnog suda“ koju bi mogli osigurati samo ukoliko 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 njen sadržaj, i to Poglavlje I Opće odredbe (član 3) i Poglavlje XIII Prijelazne i završne odredbe (tačka 5). Navedenim odredbama, prema ocjeni apelanata, zadire se u njihovo pravo na kretanje. S tim u vezi se ističe da Federalni krizni štab „ni prema Ustavu, ni prema Zakonu nije ovlašten da donosi opće naredbe kojima se ograničava sloboda kretanja građana“. Pozivanjem na odredbu člana 6. stav (5) Pravilnika o organizaciji i načinu rada Federalnog kriznog štaba („Službene novine FBiH“ broj 10/12) Federalni krizni štab je, prema mišljenju apelanata, nezakonito proširio svoja ovlaštenja. S tim u vezi se ističe da Federalni krizni štab nema osnova 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 štab 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 saradnju i zastupanje pred Ustavnim sudom) je navela da je Svjetska zdravstvena organizacija 12. juna 2020. godine donijela novi dokument kojim se ažuriraju smjernice od 6. aprila 2020. godine radi djelotvorne 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 sprečavanju 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 sprečava dalje širenje zaraze ukoliko 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 stanovništva, među kojima je i mjera obaveze nošenja zaštitne maske u otvorenom prostoru. Takvo postupanje, prema ocjeni Vlade FBiH, nameće i sama Evropska konvencija u smislu pozitivne obaveze koja proizlazi iz, naprimjer, prava na život (član 2) ili prava na privatni i porodični život u koje ulazi i zaštita zdravlja (član 8), te od države zahtijeva akciju, jer bi se nepreduzimanje mjera ili njihovo nepravovremeno preduzimanje (ali i neodgovarajuće i nedovoljno informiranje javnosti) moglo smatrati povredom pozitivnih obaveza države. S tim u vezi je ukazano i da je članom 15. stav 1. Evropske konvencije predviđeno da u doba rata ili druge javne opasnosti koja prijete opstanku nacije svaka strana ugovornica može da preduzme mjere koje odstupaju od njenih obaveza prema Konvenciji, i to u najnužnijoj mjeri koju iziskuje hitnost situacije. Stoga je navedeno da je zbog tih razloga nametanje obaveze da se nose zaštitne maske u zatvorenom i otvorenom prostoru, uz izuzetke, neophodna mjera radi očuvanja zdravlja zajednice i sprečavanja širenja zarazne bolesti.

27. Federalno ministarstvo zdravstva (i u ime Federalnog kriznog štaba), prije svega, ukazalo je na hronologiju dešavanja povodom epidemije virusa COVID-19 na teritoriji Federacije Bosne i Hercegovine i odluka koje su donesene u tom smislu, navodeći pritom i podatke o epidemiološkoj situaciji u vezi sa kretanjem virusa COVID-19 u Federaciji Bosne i Hercegovine za period do 14. oktobra 2020. godine. Zatim je ukazano da je u vrijeme donošenja osporene naredbe Kantonalnog kriznog štaba od 12. oktobra 2020. godine na snazi bila Naredba Federalnog kriznog štaba od 1. oktobra 2020. godine koja je u Poglavlju XII (Prijelazne i završne odredbe) dozvoljavala kantonalnim kriznim štabovima ministarstava zdravstva da uvedu restriktivnije i drugačije mjere prema procjeni epidemiološke situacije, a koju mogućnost je upravo iskoristio Kantonalni krizni štab donoseći navedenu osporenu naredbu od 12. oktobra 2020. godine u uvjetima ozbiljno pogoršane epidemiološke situacije u Federaciji BiH izazvane virusom COVID-19. Dalje je navedeno da je Federalni krizni štab osnovan u skladu sa članom 187. Zakona o zdravstvenoj zaštiti i članom 60. Zakona o zaštiti stanovništva od zaraznih bolesti. S tim u vezi je ukazano da se u aktuelnoj epidemiološkoj situaciji uzrokovanoj novim korona virusom (COVID-19) postupa u skladu sa navedenom odredbom člana 187. Zakona o zdravstvenoj zaštiti a radi upravljanja i koordiniranja rada sektora zdravstva u Federaciji BiH, i to putem imenovanog Federalnog kriznog štaba, kao i putem imenovanih kriznih štabova kantonalnih ministarstava zdravstva. Dalje je ukazano da su, u skladu sa odredbom člana 6. stav (5) Pravilnika o organiziranju i načinu rada Federalnog kriznog štaba, naredbe i odluke tog federalnog kriznog štaba obavezujuće za krizne štabove kantonalnih ministarstava zdravstva,

zdravstvene ustanove, nosioce privatne prakse, te pravne i fizičke osobe, kao i da Federalni krizni štab djeluje do proglašavanja prirodne i druge nesreće.

28. Zatim je istaknuto da je, saglasno članu 3. Zakona o zaštiti stanovništva od zaraznih bolesti, regulirano da je zaštita od zaraznih bolesti dužnost jedinica lokalne samouprave - općina, kantona i Federacije, zdravstvenih ustanova, zavoda zdravstvenog osiguranja, nosilaca privatne prakse, privrednih društava i drugih pravnih i fizičkih lica. Stoga je navedeno da je članom 70. navedenog zakona predviđen prekršaj za fizičko lice ako ne omogući postupanje prema članu istog zakona. Također je ukazano da je Pravilnikom o organiziranju i načinu rada Federalnog kriznog štaba utvrđeno da se on odnosi na postupanje i Federalnog kriznog štaba i kriznih štabova kantonalnih ministarstava zdravstva. U tom smislu je navedeno da su, shodno članu 6. navedenog pravilnika, naredbe koje se donose obavezujuće, te da nije predviđeno da se one objavljuju u službenim glasilima, ali da su one dostupne javnosti na web-stranici kriznih štabova, 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 sa 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 neosnovani navodi da je mjerom kojom je propisano obavezno nošenje zaštitne maske prekršen član II/3.d) Ustava Bosne i Hercegovine, kao i da je došlo do kršenja odredaba Evropske konvencije. S tim u vezi je ukazano, između ostalog, da je Evropskom konvencijom (član 15. stav 1) predviđeno da u doba rata ili druge javne opasnosti koja prijete opstanku nacije svaka strana ugovornica može da preduzme mjere koje odstupaju od njenih obaveza prema Evropskoj konvenciji (što uključuje i zabranu diskriminacije), i to u najnužnijoj mjeri koju iziskuje hitnost situacije, s tim da takve mjere ne budu u neskladu s njenim drugim obavezama prema međunarodnom pravu. Iz navedenog je ukazano da Evropska 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 obavezno nošenje zaštitnih maski koje se mora posmatrati kao važna preventivna i protivepidemijska 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 prijete usljed pojave potpuno novog korona virusa, ima izuzetno veliku težinu u

odnosu na nametnute preventivne i protivepidemijske mjere obaveznog nošenja zaštitnih maski. Imajući to u vidu, u poređenju sa opasnošću po život i zdravlje, Federalno ministarstvo zdravstva je istaklo da navedene mjere, koje su temporalnog karaktera, u konkretnim okolnostima koje prati epidemiološki izvještaj svakako imaju svoju opravdanost i težinu. Ovo posebno ukoliko se uzmu u obzir dalekosežne posljedice po zaštitu života i zdravlja, koje bi mogle da nastupe u slučaju da, naprimjer, ove mjere nisu preduzete. U tom smislu je istaknuto da država, tj. njeni 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 obaveza 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. S tim u vezi 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 istaklo da je Federalni krizni štab 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 obaveznog nošenja zaštitnih maski u zatvorenom i otvorenom prostoru za opću populaciju, uz navođenje određenih izuzetaka definiranih preporukama Zavoda za javno zdravstvo Federacije BiH, nema cilj da spriječi ili ograniči osnovna ljudska prava i slobode, nego da se preduzimaju isključivo u interesu zaštite javnog zdravlja stanovništva Federacije BiH.
31. Kada je u pitanju mjera ograničenja kretanja u konkretnom slučaju, navedeno je da iz medijskih napisa, kao i inspeksijskih nalaza na osnovu nadzora ugostiteljskih objekata proizlazi da se mjera ograničenja rada ne duže od 23 sata nije poštovala, tačnije da se radi o mjeri koja se masovno kršila. To je, između ostalog, opredijelilo Federalni krizni štab 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 izuzetnog značaja u situaciji kada se virus SARS-CoV-2 rapidno-horizontalno širi u zajednici. Pritom je navedeno i da je navedena mjera donesena na osnovu člana 54. stav (2) tačka 2. Zakona o zaštiti stanovništva od zaraznih bolesti, koji daje pravo Federalnom ministarstvu zdravstva da tu mjeru može uvesti kao posebnu vanrednu 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 stanovništva. Dalje je navedeno da su članovi Kantonalnog kriznog štaba vrhunski stručnjaci, te da je osporena naredba tog organa donesena radi zaštite stanovništva od korona virusa i suzbijanja njegovog širenja. Isto tako je navedeno i da apelant spada u posebnu kategoriju stanovništva koja je osjetljiva i da spada u rizične grupe 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 štaba. Također je ukazano i da je apelant dostavio medicinsku dokumentaciju koja datira od 2011. godine, odnosno da je njegovo zdravstveno stanje nepoznato u oktobru 2020. godine. Stoga je navedeno da apelant nije dokazao da se osporenom naredbom krši neko od njegovih ljudskih prava. Zatim je istaknuto i da maske koje su osporenom naredbom propisane nisu uzrok zdravstvenih teškoća građana, te unošenja smanjene količine kisika. Pritom je ukazano i da je osnovni cilj donošenja osporene naredbe bio da se zaštiti stanovništvo na području Kantona Sarajevo i da se suzbije širenje zaraze korona virusom, te da su mjere iz osporene naredbe u skladu sa legitimnim ciljem.
33. Dalje je navedeno da su apsolutno neosnovani navodi apelacije da je osporena naredba neprimjenjiva, jer nije objavljena u „Službenim novinama“. S tim u vezi je istaknuto da je u stavu 3. osporene naredbe zaduženo Ministarstvo unutrašnjih poslova Kantona Sarajevo da informira javnost o novim mjerama. U tom smislu je Ministarstvo zdravstva Kantona Sarajevo istaklo da je u konkretnom slučaju na svim web-portalima, u svim dnevnim novinama javnost upoznata sa novim naredbama i mjerama i prekršajnom odgovornosti u slučaju nepoštivanja naredbe. Upoznavanje javnosti na način da se objave naredbe u svim sredstvima javnog informiranja (radio, TV, portali i dnevne novine, kao i na web-stranici Vlade Kantona Sarajevo, Ministarstva zdravstva Kantona Sarajevo i Ministarstva unutrašnjih poslova Kantona Sarajevo) jeste način koji je mnogo svrsishodniji i sveobuhvatniji. Građani Kantona Sarajevo redovno prate sredstva informiranja (printana i elektronska), i to je jedan od efikasnijih načina informiranja građana Kantona Sarajeva o novim naredbama, mjerama i odgovornostima u slučaju nepoštivanja 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 djelimično ograničavaju konvencijska, odnosno ustavna prava, te da Evropska konvencija i Evropski sud za ljudska prava ne zabranjuju *a priori* uvođenje takvih mjera, kao i da bi se nepreduzimanje mjera i njihovo nepravovremeno preduzimanje moglo smatrati povredom pozitivnih obaveza države. Stoga je istaknuto da se osporenom naredbom Kantonalnog kriznog štaba 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 neosnovana.
35. Zavod za javno zdravstvo Kantona Sarajevo je naveo da je apelacija nedopustiva i neosnovana. 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 stanovništva. Dalje je navedeno i da je neosnovan navod apelacije da struka nije konsultirana prije donošenja osporene naredbe Kantonalnog kriznog štaba. 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 tačaka osporene naredbe Kantonalnog kriznog štaba, a koje su u nadležnosti Uprave policije, na web-stranici Ministarstva unutrašnjih 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. oktobra 2020. godine objavljeno obavještenje građanima pod nazivom Apel građanima za pridržavanje naredbi nadležnih organa o obaveznom 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 obaveza Uprave policije prema tački 3. osporene naredbe bila da informira javnost u Kantonu Sarajevo o aktuelnim zakonskim rješenjima Zakona o prekršajima protiv javnog reda i mira, a ne o sadržaju osporene naredbe Kantonalnog kriznog štaba. Međutim, ukazano je da je Uprava policije na web-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. oktobra 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 njenim sadržajem pravilno i blagovremeno upozna šira javnost, potrebno je da se u dane 15. i 16. oktobra 2020. godine od policijskih službenika na terenu iskaže prihvatljivi stepen tolerancije i razumijevanja prema građanima, u smislu upozoravanja na obavezu nošenja zaštitnih maski, odnosno njihovog pravilnog korištenja (nošenja preko nosa i usta)." Dakle, navedeno je da je Uprava policije u konkretnom slučaju djelovala na osnovu 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. Evropske konvencije.

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

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

##### *Član X*

##### *Izmjene i dopune*

[...]

##### *2. Ljudska prava i osnovne slobode*

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

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

##### *Član 1.*

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

##### *Član 3. stav (1)*

*Zaštita od zaraznih bolesti dužnost je jedinica lokalne samouprave - općina, kantona i Federacije, zdravstvenih ustanova, zavoda zdravstvenog osiguranja, nosioca privatne prakse, privrednih društava i drugih pravnih i fizičkih lica.*



*Član 4. stav (1) tačka 1)*

*Zaštita od zaraznih bolesti sastoji se u organiziranju i provođenju:  
1. mjera za sprečavanje i suzbijanje zaraznih bolesti [...]*

*Član 6. st. (1) i (3)*

*Epidemiju zarazne bolesti u dva ili više kantona proglašava i određuje zaraženim odnosno ugroženim područjem federalni ministar zdravstva (u daljnjem tekstu: federalni ministar) na osnovu epidemiološkog izvještaja zdravstvene ustanove i kantonalnog 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. ovog člana objavljuje se u "Službenim novinama Federacije BiH".*

**IV- MJERE OSIGURANJA RADI ZAŠTITE STANOVNIŠTVA OD ZARAZNIH BOLESTI***Član 54. stav (1) i stav (2) tačke 2) i 6)*

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

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

*[...]*

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

*[...]*

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

*Član 60.*

*U slučaju izrazito pogoršane epidemiološke situacije federalni ministar odnosno nadležni kantonalni ministar imenuje krizni štab sa zadatkom organiziranja i koordiniranja mjera za suzbijanje određenih zaraznih bolesti.*

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

*Član 187.*

*U većim incidentnim situacijama kada nije proglašeno stanje prirodne i druge nesreće iz člana 189. ovog zakona s ciljem upravljanja i koordiniranja rada zdravstvenih ustanova i privatnih*

*zdravstvenih radnika formira se krizni štab Federalnog ministarstva, odnosno kantonalnog ministarstva (u daljnjem tekstu: krizni štab) koji djeluje do momenta proglašavanja prirodne i druge nesreće, kada ulogu upravljanja akcijama zaštite i spašavanja na teritoriji Federacije, odnosno području kantona preuzima Federalni, odnosno kantonalni štab civilne zaštite.*

*Veća incidentna situacija iz stava 1. ovog člana je bilo koji događaj koji predstavlja ozbiljnu prijetnju po zdravlje ljudi u određenoj zajednici, te uzrokuje ili bi mogao uzrokovati takav broj ili vrstu žrtava koje nije moguće zbrinuti redovnom organizacijom rada zdravstvenih ustanova i privatnih zdravstvenih radnika.*

*Članove kriznog štaba iz stava 1. ovog člana imenuje nadležni ministar zdravstva.*

*Federalni ministar pravilnikom uređuje organiziranje i način rada kriznog štaba u smislu ovog člana.*

**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:

*Član 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 stava 1. ovog člana mogu donositi sljedeće podzakonske propise: pravilnik kao provedbeni propis i uputstvo, instrukciju i naredbu kao opće akte.*

*Izuzetno, posebnim zakonom može se predvidjeti drugačiji naziv podzakonskog propisa, ako je to adekvatnije prirodni 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 organiziranju i načinu rada kriznog štaba Federalnog ministarstva zdravstva** broj 01-37-419/12 od 23. januara 2012. godine („Službene novine FBiH“ broj 10/12) u relevantnom dijelu glasi:

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

*PRAVILNIK*

*O ORGANIZIRANJU I NAČINU RADA KRIZNOG ŠTABA FEDERALNOG MINISTARSTVA  
ZDRAVSTVA*

*I – OPĆE ODREDBE*

*Član 1.*

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

*Odredbe ovog Pravilnika shodno se primjenjuju i na organizaciju i način rada kantonalnih kriznih štabova.*

*Član 2.*

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

*Veća incidentna situacija iz stava 1. ovog člana je bilo koji događaj koji predstavlja ozbiljnu prijetnju po zdravlje ljudi, u određenoj zajednici, te uzrokuje ili bi mogao uzrokovati veći broj ili vrstu žrtava koje nije moguće zbrinuti redovnom organizacijom rada zdravstvenih ustanova i privatnih zdravstvenih radnika.*

**II – ORGANIZACIJA I NAČIN RADA KRIZNOG ŠTABA**

[...]

**2. Način rada Kriznog štaba***Član 6.*

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

*Aktivnosti iz stava 1. ovoga člana Krizni štab provodi do momenta kada nadležni organi Federacije i kantona proglase stanje prirodne ili druge nesreće na teritoriju Federacije, odnosno području kantona, a kada ulogu upravljanja akcijama zaštite i spašavanja preuzima Federalni, odnosno kantonalni štabovi civilne zaštite u skladu sa Zakonom 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 štab iz stava 1. ovog člana radi u sjednicama.*

*Krizni štab iz stava 1. ovog člana donosi naredbe i odluke.*

*Naredbe iz stava 4. ovog člana obavezujuće su za kantonalne krizne štabove, zdravstvene ustanove i privatnu praksu, kao i druge pravne i fizičke osobe.*

*Član 8. stav (1)*

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

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

*Član 33.*

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

*Odluku o prestanku stanja prirodne ili druge nesreće donosi isti organ vlasti koji je donio odluku o proglašenju stanja prirodne ili nesreće.*

*Odluka iz stava 1. ovog člana sadrži:*

[...]

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

[...]

*6) obaveze za organe uprave, odnosno općinske službe za upravu da okviru svoje redovne djelatnosti vrše 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 zadatke za koje se procijeni da su potrebni.*

*Odluka iz stava 1. ovog člana odmah se saopćava putem sredstava javnog informiranja i objavljuje u službenim novinama ili službenom glasniku općine, kantona, odnosno Federacije, s tim da se primjerak odluke mora obavezno dostaviti štabu CZ koji je na ugroženom području rukovodio akcijama 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. maja 2020. godine** („Službene novine FBiH“ broj 34/20 od 3. juna 2020. godine) glasi:

*Na osnovu člana 19. stav (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 vezi sa članom 33. st. (1) i (2) Pravilnika o načinu rada i funkcionisanju štabova i povjerenika civilne zaštite ("Službene novine*

*Federacije BiH", br. 77/06, 5/07 i 32/14), na prijedlog Federalnog štaba civilne zaštite, Vlada Federacije Bosne i Hercegovine, na 176. hitnoj 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 tačke I. ove odluke prestaje dana 31.05.2020. godine.*

##### *III.*

*Zadužuju se Federalni štab civilne zaštite i Krizni štab 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 jedinica civilne zaštite i službi zaštite i spašavanja Federacije Bosne i Hercegovine.*

##### *IV.*

*Zadužuju se rukovodioci organa uprave i upravnih organizacija Federacije i kantona, odnosno rukovodioci općinskih/gradskih službi za upravu, da u okviru svoje redovne 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 informisanja.*

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

*Na osnovu člana 6. stav (1) Zakona o zaštiti stanovništva od zaraznih bolesti ("Službene novine Federacije BiH", broj 29/05) i člana 66. stav (2) Zakona o organizaciji organa uprave u Federaciji Bosne i Hercegovine ("Službene novine Federacije BiH", broj 35/05), na osnovu epidemiološkog izvještaja Zavoda za javno zdravstvo Kantona Sarajevo, epidemiološkog izvještaja Doma zdravlja Tešanj i Doma zdravlja Maglaj, epidemiološkog izvještaja Instituta za javno zdravlje Zenica, te epidemiološkog izvještaja 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, teritoriju Federacije Bosne i Hercegovine.*

*2. Za vrijeme trajanja epidemije zarazne bolesti COVID-19 preduzimaju se slijedeće mjere predviđene Zakonom o zaštiti stanovništva od zaraznih bolesti ("Službene novine Federacije BiH", broj 29/05), a i to kako slijedi: vršenje sanitarnog nadzora na graničnim prelazima koji se nalaze na teritoriji Federacije Bosne i Hercegovine i provođenje mjera u vezi sa vršenjem tog nadzora; karanten; osiguranje potrebnih rezervi vakcina, kada vakcine budu dostupne, imunizacija stanovništva, kada vakcine budu dostupne, kao i provođenje i drugih mjera koje naredi federalni ministar zdravstva odnosno Vlada Federacije Bosne i Hercegovine.*

*3. Mjere iz tačke 2. ove naredbe finansiraju se iz sredstava Budžeta Federacije Bosne i Hercegovine shodno finansijskim mogućnostima u fiskalnoj godini.*

*4. Ova naredba stupa na snagu danom objavljivanja u "Službenim novinama Federacije BiH".*

**47. Naredba Kriznog štaba Federalnog ministarstva zdravstva broj 01-33-5472/20 od 1. oktobra 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 spriječavanje 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 poštivanje 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 ministarstva zdravstva uvođenje restriktivnijih i drugačijih mjera spram procjene epidemiološke situacije u kantonu/županiji, odnosno općini uz redovito obavještanje 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 štaba Ministarstva zdravstva Kantona Sarajevo broj 62-20/2020 od 12. oktobra 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 štaba Federalnog ministarstva zdravstva broj 01-33-6301/20 od 9. novembra 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 spriječavanje 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*

## N A R E D B U

### 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 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.

[...]

### **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 obavještanje 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 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.
51. Prije svega, Ustavni sud ukazuje da se apelant E. Š. (AP 3683/20) pozvao na garancije iz čl. 3, 8. i 10. Evropske konvencije zbog nametanja obaveze da se nosi maska (preko usta i nosa u zatvorenom i otvorenom prostoru) na osnovu osporene naredbe Kantonalnog kriznog štaba od 12. oktobra 2020. godine. Imajući u vidu sam sadržaj apelacionih 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 porodični život, dom i prepisku iz člana II/3.f) Ustava Bosne i Hercegovine i člana 8. Evropske konvencije. Naime, Ustavni sud ističe da suština svakog pojedinačnog slučaja određuje da li se određeni životni aspekt može okvalificirati kao „privatni život“, odnosno „privatnost“ u smislu Evropske konvencije. U tom smislu Ustavni sud podsjeća i na uspostavljene principe iz prakse Evropskog suda za ljudska prava kojima je, između ostalog, na općenit način istaknuto da „privatni život“ obuhvata širok spektar aktivnosti u ličnoj sferi (*S. i Marper protiv Ujedinjenog Kraljevstva*, stav 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 nahodjenju i koji apsolutno isključuje bilo koga izvana, pravo na privatni život obuhvata i odnose koje pojedinac uspostavlja sa svim ostalim ljudskim bićima, odnosno „vanjskim svijetom“ u smislu „privatnog društvenog života“ (vidi, *Niemetz protiv Njemačke*, *Bărbulescu protiv Rumunije* [GC], stav 71, i *Botta protiv Italije*, stav 32). Isto tako, lični izbor željenog izgleda pojedinca (npr. kako je neko 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 principu, i mjera koju su preduzeli organi javne vlasti a kojom se ograničava izbor ove vrste predstavljati miješanje u vršenje prava na poštivanje privatnog života u smislu člana 8. Evropske konvencije (vidi, *S.A.S. protiv Francuske*, presuda od 1. jula 2014.

godine, broj aplikacije 43835/11, stav 107). Shodno navedenom, Ustavni sud smatra da nametanje obaveze da se nosi maska, u skladu sa osporenom naredbom Kantonalnog kriznog štaba, u konkretnom slučaju potpada pod član 8. Evropske konvencije.

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

## VI. Meritum

### a) U odnosu na navode o kršenju prava iz člana 8. Evropske konvencije i člana 2. Protokola broj 4 uz Evropsku konvenciju.

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

*f) Pravo na privatni i porodični život, dom i prepisku.*

57. Član 8. Evropske konvencije u relevantnom dijelu glasi:

*Član 8.*

*Pravo na poštovanje privatnog i porodičnog života*

*1. Svako ima pravo na poštovanje svog privatnog i porodičnog života, doma i prepiske.*

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

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

*m) Pravo na slobodu kretanja i prebivališta.*

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

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

*[...]*

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

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

60. Imajući u vidu apelacione navode u kontekstu činjenica konkretnih predmeta, te zaključaka Ustavnog suda iz dijela ove odluke-Dopustivost, Ustavni sud smatra da nametanje obaveze da se nosi maska predstavlja miješanje u pravo na „privatni život“ u smislu člana 8. Evropske konvencije.
61. Isto tako, Ustavni sud smatra da ograničavanje kretanja stanovništva (na cijeloj teritoriji Federacije Bosne i Hercegovine u vremenu od 23 sata uvečer do 5 sati ujutru narednog dana) na osnovu Naredbe Federalnog kriznog štaba od 9. novembra 2020. godine predstavlja nesumnjivo „miješanje“ u pravo na slobodu kretanja iz člana 2. Protokola broj 4 uz Evropsku 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. 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 Odluku o dopustivosti i meritumu broj AP 1217/20 od 22. aprila 2020. godine, stav 36, dostupna na [www.ustavnisud.ba](http://www.ustavnisud.ba)).
63. Ustavni sud podsjeća da Bosna i Hercegovina nije obavijestila generalnog sekretara Vijeća Evrope da derogira Evropsku konvenciju po osnovu člana 15. Evropske konvencije, što je stvar ocjene državnih vlasti koju 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.
64. Istovremeno, za svako odstupanje neophodno je da postoji jasan osnov 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. Zatim, 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 Evropskom konvencijom. Praksa Evropskog suda i Ustavnog suda u pogledu testa koji je potrebno izvršiti u ovakvim slučajevima da bi se putem odgovora na pitanja iz testa došlo do zaključka da li je konkretnim postupanjem javne vlasti došlo do kršenja ovih prava je veoma razvijena. Ustavni sud će u specifičnim okolnostima date situacije analizirati sva pitanja iz navedenog testa.
66. Kada je u pitanju „zakonitost“ osporenih odluka, Ustavni sud napominje da, prema praksi Evropskog suda, osporena mjera mora da ima neku osnovu u domaćem pravu uz zahtjev da on bude pristupačan osobi koja je u pitanju i predvidljiv povodom pitanja posljedica koje se očekuju (vidi slučaj *Amann protiv Švajcarske*, stav 50). Prije svega, Ustavni sud konstatira da osporene naredbe kriznih štabova pri nadležnim ministarstvima zdravstva nisu donesene na osnovu novih „zakona“, kao što su to učinile mnoge zemlje regulirajući novonastalu situaciju u vezi sa virusom COVID-19, već na osnovu postojećeg pravnog okvira kojim je regulirano pitanje zdravstvene zaštite na teritoriji 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 donosioci osporenih naredbi u tim odlukama prvenstveno pozvali na podzakonske akte i odluke koje su donesene na osnovu 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 stanovništva od zaraznih bolesti. Polazeći od premise da su zadatak i obaveza donosioca odluke (koji predstavlja miješanje) da ponudi i obrazloži pravni osnov za donošenje u svjetlu same njene „zakonitosti“, Ustavni sud smatra da nije u njegovoj nadležnosti da pronalazi pravni osnov 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 da li je takva primjena prava bila proizvoljna. S druge strane, Ustavni sud naglašava da u vanrednim 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 preduzimaju u zaštiti javnog zdravlja već i pri primjeni prava na osnovu kojeg se u okviru njihovih nadležnosti takve mjere donose pri ispunjavanju obaveza iz Evropske konvencije. S tim u vezi, Ustavni sud primjećuje da je postojeći pravni, odnosno „zakonski“ okvir za donošenje osporenih odluka kriznih štabova nadležnih ministarstava zdravstva općenit (generalan) i da je prije usmjeren na djelovanje prema zdravstvenom sistemu nego na mjere

prema stanovništvu, što je posljedica i činjenice da postojeći zakoni kojima je regulirana ova oblast, ipak, nisu predvidjeli uvjete koje je prouzrokovala pandemija virusa COVID-19<sup>1</sup>. Međutim, i pored navedene općenitosti, Ustavni sud prihvata 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 sprečavanja 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. juna 2020. godine na teritoriji 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 štab pri ministarstvu zdravstva) preduzima, odnosno kad je riječ o mjerama osporenim konkretnim apelacijama, Ustavni sud smatra da one, u načelu, bitno ne odstupaju od mjera koje se preduzimaju 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 da te mjere ocjenjuje sa tog, tj. stručnog medicinskog aspekta. Ali, u svakom slučaju mjere kojima se zadire u osnovna ljudska prava, i to u ovako velikom obimu u odnosu na cjelokupno stanovništvo, 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 duže od neophodnog. Ono što je posebno važno jeste da mjere koje javne vlasti preduzimaju 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 poštivanje ljudskih prava i sloboda.

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

---

<sup>1</sup> Ustavni sud napominje da su Zakonom o zaštiti stanovništva od zaraznih bolesti (član 8. stav 1) navedene zarazne bolesti koje su obuhvaćene ovim zakonom, ali da je, također, ostavljena mogućnost (stav 2) da, ako se pojavi opasnost od drugih zaraznih bolesti čije je sprečavanje 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 stanovništva od takvih bolesti primjenjuju sve ili pojedine mjere predviđene ovim zakonom. Zaključkom Vlade Federacije BiH od 31. januara 2020. godine virus COVID-19 je proglašen zaraznom bolešću čije je sprečavanje i suzbijanje od interesa za Federaciju BiH.

sistema. Naime, savremeni konstitucionalizam se izgradio protiv takvih sistema i, stoga, on osigurava nadmoć zakonodavstva. S druge strane, Ustavni sud ističe da su sigurnost države i njenog stanovništva 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 djelotvorno osigurati samo u demokratiji koja u potpunosti poštuje vladavinu prava. To prvenstveno zahtijeva parlamentarnu kontrolu, a potom i sudsku kontrolu postojanja i trajanja proglašene vanredne situacije kako bi se izbjegle zloupotrebe. Navedeno *a priori* korespondira sa samom demokratijom, odnosno jednim od njenih osnovnih principa, tj. principom podjele vlasti. Pritom Ustavni sud podsjeća da demokratija konstituira fundamentalni element „evropskog javnog poretka“, dok sama Evropska konvencija u svojoj srži nameće obavezu zadržavanja i promoviranja ideala i vrijednosti demokratskog društva. Drugim riječima, demokratija je jedini (politički) model predviđen Evropskom konvencijom i kompatibilan sa njom. Isto tako, Evropski sud je naglasio i da niko ne može biti ovlašten da se oslanja na odredbe Evropske konvencije kako bi oslabio ili uništio vrijednosti demokratskog društva (vidi, npr. *Ždanoka protiv Latvije*, broj aplikacije 58278/00, presuda od 16. marta 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. februara 2008. godine, stav 88) iz čega proizlazi da podjela vlasti neminovno utječe na određivanje opsega prava iz Evropske 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 preduzimaju 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 sa mehanizmima zaštite kojima se uspostavlja kontrola nad takvim djelovanjem organa izvršne vlasti, kako bi se osiguralo poštivanje već spomenutih vrijednosti demokratskog društva i osnovnih principa na kojima ona počiva. To se prvenstveno odnosi na kontrolu zakonodavne vlasti nad djelovanjem izvršne vlasti u takvim situacijama. Kada se radi o vanrednim situacijama koje su od utjecaja na sigurnost i zdravlje ljudi, Ustavni sud ukazuje da parlament ima ovlaštenje i obavezu da preispita vanredno stanje u redovnim intervalima i da ga obustavi ako je neophodno. Dalje, *post hoc* ovlaštenja parlamenta da se odgovara njemu, odnosno pravo da provodi upite i istrage o provođenju ovlaštenja u vanrednim situacijama su izuzetno važni za

procjenu ponašanja vlade, tj. organa i tijela izvršne vlasti. Uobičajena praksa u demokratskim sistemima jeste da u takvim situacijama zakonodavno tijelo, u svjetlu postojanja vanredne 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 vanrednoj situaciji koju karakterizira objektivna nemogućnost spoznaje njene prirode i opasnosti i u kojoj postoji neizvjesnost u pogledu samog njenog trajanja. U takvim slučajevima je neophodno da postoji takav pravni okvir na osnovu kojeg izvršna vlast preduzima mjere (kojima se na općenit i direktan način ograničavaju ili ukidaju prava iz Ustava Bosne i Hercegovine i Evropske konvencije), koji suštinski uspostavlja ograničenja izvršnoj vlasti s ciljem da se ona onemogućí 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 djelotvorno provođenje zakona mogu pojaviti ne samo zbog nezakonitog ili nemarnog postupanja vlasti već i zbog toga što je kvalitet zakonodavstva otežan za njegovu primjenu. Stoga je od bitne važnosti da se ocijeni u specifičnim okolnostima da li je „zakon“ provodiv u praksi, a što uključuje kako stadij koji prethodi usvajanju tog zakona, tako i naknadno provjeravanje da li je 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 nepravednih, nerazumnih, iracionalnih ili opresivnih odluka krši vladavinu prava. Kako je prethodno navedeno, suprotno vladavini prava jeste da u diskreciono pravo izvršne vlasti spadaju nesputana ovlaštenja. Svrha kako člana 8. Evropske konvencije, tako i člana 2. Protokola broj 4 uz Evropsku 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 sa kojim se nadležne vlasti Federacije Bosne i Hercegovine, ali i svih ostalih nivoa 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 stanovništva 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 obavezi da se nose maske u zatvorenom i otvorenom prostoru, odnosno u ograničenju slobode kretanja u temporalnom smislu. Pritom Ustavni sud naglašava da je okvir Evropske konvencije postavljen tako da, između ostalog, pomogne državama da osmisle kako će reagirati na krizne situacije. Dakle, ni sama Evropska konvencija, kao ni Ustav Bosne i Hercegovine se ne mogu posmatrati kao prepreka za preduzimanje mjera kojima se primarno štiti život pojedinaca, odnosno njihovo zdravlje, već ona ima cilj da se njome osigura da bilo koje mjere koje se preduzmu u ostvarivanju tog cilja budu srazmjerne. S tim u vezi, Ustavni sud, prije svega, konstatira da općenito ne postoji čvrst i jedinstven stav u pogledu svih relevantnih pitanja u vezi sa pandemijom, pa tako ni čvrst zdravstveni, naučni stav u pogledu 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 obaveza, koja, svakako, uključuje i javne vlasti u Bosni i Hercegovini da preduzimaju potrebne i poznate mjere za zdravstvenu zaštitu stanovništva.

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 prošao dovoljan vremenski period u kojem je bila neophodna konsolidacija svih segmenata javne vlasti za razliku od početnog stadija navedene pandemije. Ipak, osporene mjere su donesene na osnovu naredbi kriznih štabova 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 ovlastila Krizni štab Federalnog ministarstva zdravstva da, između ostalog, utvrđuje mjere radi sprečavanja širenja korona virusa (COVID-19). Međutim, prema ocjeni Ustavnog suda, ovakav pravni okvir djelovanja kriznih štabova je postavljen na preširok način i bez adekvatne kontrole, odnosno učešća 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 stanovništva Federacije Bosne i Hercegovine (Kanton Sarajevo-obaveza nošenja maski), odnosno njenom cjelokupnom stanovništvu (temporalno ograničenje kretanja) ozbiljno zadire u osnovna ljudska prava, tj. ograničavaju se, pa i ukidaju osnovna ljudska prava. Navedeno, na šta je prethodno već ukazano, neminovno dovodi u pitanje i sam princip vladavine prava koji podrazumijeva postojanje sigurnosnih mehanizama relevantnih za sva prava iz Evropske konvencije, a posebno

onih koji se tiču odnosa pozitivnih i negativnih obaveza države. Uključivanjem organa izvršne vlasti u ovaj aspekt demokratskog poretka javlja se nemogućnost da se pravi jasna razlika između obaveze javne vlasti da se ne miješa u neko pravo iz Evropske konvencije, sa jedne strane, te dužnosti te iste vlasti da preduzima pozitivne mjere radi zaštite prava iz Evropske konvencije, s druge strane. U takvim slučajevima razlika između pozitivnih i negativnih obaveza nije tako jasna. Dakako, takva razlika postaje izraženija u situacijama koje uključuju složen obrazac djelovanja, odnosno nedjelovanja javnih vlasti u zavisnosti od formulacije primarne obaveze javne vlasti koja se u konkretnom slučaju ogleda u zaštiti zdravlja stanovništva. Međutim, neadekvatno i neblagovremeno 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 ukoliko ta ista vlast propusti da regulira negativne efekte zadiranja izvršne vlasti u prava pojedinaca i stanovništva u cjelini. Kada se dovede u vezu zahtjev da miješanje u ljudska prava bude zasnovano 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 dužeg perioda postojanja opasnosti-pandemije i kada je i ubuduće neizvjesno njeno trajanje i tok, moraju biti pod stalnom kontrolom zakonodavne vlasti i uz učešće najvišeg organa izvršne vlasti. Dakle, ona bi trebalo da procjenjuje, odobrava i kontinuirano provjerava mjere. Na obavezu (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 obavezu svih nivoa vlasti u ovakvim vanrednim situacijama u kontekstu zaštite demokratskog principa podjele vlasti i poštivanja vladavine prava. Nepreuzimanje odgovornosti i iskazana pasivnost najvišeg zakonodavnog tijela u Federaciji BiH (Parlamenta FBiH) da na jasan i blagovremen 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 zloupotrebe ovlaštenja jednog organa uprave (kriznih štabova ministarstava zdravstva) u kontekstu postojanja općenitog pravnog okvira njegovog djelovanja i stepena 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 poštivanja 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 princip sadržan 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 člana II/3.f) Ustava Bosne i Hercegovine i člana 8. Evropske konvencije, te ustavno pravo na „slobodu kretanja“ iz člana II/3.m) Ustava Bosne i Hercegovine i člana 2. Protokola broj 4 uz Evropsku 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 van pravne snage, s obzirom na postojeću zdravstvenu situaciju u Bosni i Hercegovini i u svijetu, te činjenicu da za uvođenje neophodnih mjera zaštite stanovništva 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 obavezu da u konkretnom slučaju zahtijeva od najviših organa zakonodavne i izvršne vlasti da odmah preduzmu mjere iz svoje nadležnosti kako bi svako eventualno miješanje u ustavna prava bilo u skladu sa standardima iz Ustava BiH i Evropske konvencije, navedenim i u ovoj odluci, i da o tome na odgovarajući način obavijesti javnost i Ustavni sud.

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

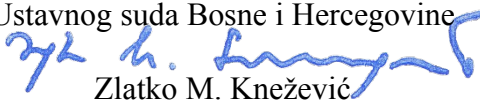
76. Pojedini apelanti smatraju, također, da su osporenim mjerama ograničenja „slobode kretanja“ diskriminirani u smislu člana II/4. Ustava Bosne i Hercegovine i člana 14. Evropske konvencije. S obzirom na utvrđeno kršenje prava na „slobodu kretanja“ iz člana II/3.m) Ustava Bosne i Hercegovine i člana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

### **VII. Zaključak**

77. Ustavni sud je zaključio da miješanje u osnovna ljudska prava i slobode garantirane Ustavom BiH i Evropskom konvencijom, u konkretnom slučaju prava na privatni život i na slobodu kretanja, koje je izvršeno naredbama uskih segmenata izvršne vlasti o obaveznom nošenju

zaštitnih maski i o ograničenju kretanja, u konkretnom slučaju kriznih štabova ministarstava zdravstva, kada je izostalo aktivno učešće 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 neosnovan 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 stanovništva od pandemije, mogle nastati negativne posljedice prije nego što zakonodavna i najviša izvršna vlast preduzmu mjere u okviru svojih ovlaštenja i obaveza.
79. Na osnovu člana 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 članu VI/5. Ustava Bosne i Hercegovine, odluke Ustavnog suda su konačne i obavezujuće.

Predsjednik  
Ustavnog suda Bosne i Hercegovine  
  
Zlatko M. Knežević