

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 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, Daria 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, Daria Hrkaća, Muhameda Hundura i Harisa Agića.**

Odbijaju se kao neosnovane apelacije u dijelu zahtjeva da se ukine 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 registrovana 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 registrovana 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 registrovana 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 registrovana 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: MUP KS) da dostave odgovor 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 MUP KS su, u periodu od 29. oktobra do 1. decembra 2020. godine, dostavili odgovore na apelacije.
7. Kantonalni krizni štab i Zavod za javno zdravstvo nisu dostavili odgovore na apelacije u ostavljenom roku.
8. S obzirom 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 apelantovih navoda 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 to slijedi.

11. Apelant ističe da su mu osporenim Naredbom prekršena prava iz čl. 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 obezbijediti samo na način da prekrši navedenu osporenu Naredbu, te da radi toga bude procesuiran. Navedeno bi, po ocjeni apelanta, stavljalo prevelik teret na njega. Dalje se navodi kako je vidljivo da se radi o opštem aktu kojim se krše ljudska prava i osnovne slobode apelanta. Zatim apelant ističe da je Evropski sud za ljudska prava (u daljnjem tekstu: Evropski sud) u svojoj sudskoj praksi tretirao pitanja koja se protežu u ovoj apelaciji pod povredom člana 3. EKLJP (zabrana nehumanog i ponižavajućeg tretmana), dok je redovni sud u Strasbourg (Francuska) pitanje obaveznog nošenja maski tretirao u vezi povrede članova 8. i 10. Evropske konvencije. Također se apelant referirao i na praksu redovnog suda u Berlinu (Njemačka) koji se bavio pitanjem proporcionalnosti novog ograničenja radnog vremena „pubova i barova“ kao mjere u borbi protiv COVID-19.

12. Prema navodima apelanta, navedena osporena naredba nije bazirana na zakonu, ista je suprotna Evropskoj konvenciji, a apelant uslijed iste trpi nenadoknadivu štetu svakodnevno. S tim u vezi se ističe da osporena naredba sadrži iznimke, ali da one nisu konkretizovane, 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 za to predviđenim prostorima, ili se odnosi na obične ljudi koji treniraju radi sopstvenog zdravlja: jogging, brzo hodanje, te kako da MUP KS 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 nošenja dodatne fizičke prepreke. 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 kiseonika maska na licu apelanta može dovesti do glavobolja, nesvjestice, nedovoljne zasićenosti krvi kiseonika i dr. posljedica. Nadalje, višesatno kontinuirano nošenje maski, koje je obavezno pod prijetnjom prekršajne odgovornosti osporenom naredbom, prema navodima apelanta dovodi do kožnih infekcija, razvoja mikroorganizama u vlažnoj i toploj atmosferi oba respiratorna ulaza i izlaza (usta i nos)/faktičko kreiranje. 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 ista nametnuta pod prijetnjom prekršajne odgovornosti (putem novčane kazne). Dakle, apelant smatra da u konkretnom slučaju obaveze nošenja maske za lice, u odsustvu bilo kakve studije stručnjaka, nejasnoj naredbi i iznimkama od iste, predstavlja nehuman i degradirajući postupak, posebno imajući u vidu način kako je ista formulisana, kao i trajanje iste.

14. U nastavku apelacije apelant ističe da osporena naredba nije objavljena u službenom glasniku Kantona Sarajevo, već na internetu i u sredstvima javnog informisanja, što „naravno“ nije zakonski način objave pravnog akta čije nepoštivanje povlači prekršajnu odgovornost. Također se ukazuje da se „na prvi pogled čini da donošenje osporene naredbe ima legitiman cilj-zaštitu javnog zdravlja“, evidentno je da je njeno donošenje suprotno tom cilju, odnosno, štetno je po javno zdravlje i dosljedna primjena iste ugrožava i sam život. S tim u vezi se apelant 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 nošenje maski (medicinskih ili drugih vrsta maski) od strane zdravih osoba u širem okruženju može spriječiti zarazu od virusa (respiratornih), uključujući i COVID -19. Dakle, prema navodima apelanta, preporukama SZO se jasno pravi razlika između osoba sa simptomima i svih drugih osoba, pa se preporučuje da bi prva kategorija trebala nositi maske, dok za ostala lica takve preporuke nema.
15. Pri tome se navodi da osporena naredba ostavlja dojam arbitrarnosti, jer kod njenog donošenja 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 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 ista predstavlja dodatni finansijski teret građanima Kantona Sarajevo.

16. Konačno, kada je riječ o samom pravnom osnovu osporene naredbe, apelant ističe da je istu donio Kantonalni krizni štab i to na temelju 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 dvostruko (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 osporenim 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. One prije svega navode da predmetnu apelaciju podnose u smislu člana 18. stav (2) Pravila Ustavnog suda, budući da bi odluku nadležnog suda mogle obezbijediti samo na način da prekrše osporenu Naredbu, te da radi toga budu procesuirane. S tim u vezi se navodi da je jasno da bi ovaj način uspostavljanja nadležnosti Ustavnog suda BiH stavljao prevelik teret na apelantice. Naime, apelantice se referiraju na tačku 3. navedene osporene Naredbe, kojom se ograničava kretanje stanovništva na cijelom teritoriju Federacije Bosne i Hercegovine u vremenu od 23:00 uvečer do 05:00 sati ujutro narednog dana. S tim u vezi navode da navedena tačka naredbe sadrži određene iznimke, ali da ona ugrožava proces provođenja lokalnih izbora u Federaciji Bosne i Hercegovine. U tom smislu apelantice ističu da su obje posmatrači na lokalnim izborima, te s toga ne spadaju niti u jednu od iznimki navedenih u osporenoj Naredbi. Posebno se navodi da one nisu uposlenici kojima bi eventualno poslodavac mogao dati odobrenje za kretanje u razdoblju od 23:00 uvečer do 05:00 ujutro narednog dana, kao i da posmatrači trebaju da borave na izbornim mjestima od 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 na koji se odnosi na ograničavanja kretanja stanovništva na teritoriji Federacije Bosne i Hercegovine, ne sadrži nikakvo obrazloženje na koji način upravo ovo ograničenje treba da doprinese rješavanju epidemije COVID-19, s obzirom da „nijednom ovim zastupnicima poznatom ili javno objavljenom istraživanju“ nije navedeno da se virus COVID-19 brže širi u određeno vrijeme dana ili noći. Također se ističe da je u samoj 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 sprječavanja 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 temeljem 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 osporenim 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 se navodi 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 23.00 sata navečer do 05.00 sati ujutro na teritoriji Federacije Bosne i Hercegovine, koju je uvelo tijelo uprave koje 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 koronavirusa (COVID-19) na području Federacije Bosne i Hercegovine. Naime, apelanti ističu da Federalni krizni štab nema nikakve Ustavne niti zakonske ovlasti apelantima uskraćivati slobodu kretanja, a posebno naređivati Kantonalnim Ministarstvima unutarnjih 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 niti na jedan zakonski propis, nego samo na podzakonske i interne akte, što također ukazuje na to da ne postoji nikakav valjan zakonski temelj kojim je ovom tijelu uprave dana ovlast zadiranja u ustavom zagarantirana ljudska prava i temeljne slobode. Štaviše, apelanti smatraju da, čak i kada bi postojao neki zakonski temelj za donošenje ove mjere, i kada bi čak krizni štab bio ovlašten donijeti ovakvu mjeru, po ocjeni apelanata ova mjera ostala besmislena i neproporcionalno rigorozna, a posebno imajući u vidu općepoznatu činjenicu da je kretanje stanovništva ionako najmanje frekventno u periodu na koji se naredba odnosi (između 23:00 sata uvečer i 05:00 ujutro). Također se ukazuje da nije jasno zašto je ta granica postavljena baš na 23:00 sata uvečer i baš na 05:00 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 je li nužno da oni obrazlažu organima javne vlasti razloge i motive zbog kojih se nalaze van svojih domova poslije 23:00 sata, odnosno da rade u privatnim uredima do kasno u noć, da vole prošetati kada završi radni i obiteljski dan, da se vole družiti kasno, da vole šetati u 04:00 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 naprijed navedena objašnjenja, odnosno „jesmo li napustili koncept vladavine prava???. Također apelanti postavljaju pitanje „je li dovoljno sačiniti i pročitati statistički pregled broja zaraženih osoba da bi tijelo uprave moglo preuzeti apsolutnu moć i pravo zadirati u Ustavna prava i slobode građana???. Pritom, apelanti ukazuju i da se, za razliku od aprila ove godine, javna vlast ne može ekskulpirati „novonastalošću“ situacije, nego je morala u takvoj situaciji donijeti adekvatna (zakonska) rješenja, a ne ostaviti tijelima uprave (ministarstvu zdravstva) da proizvoljno zadire u ustavna prava i slobode, te na temelju statističkih podataka (čiji rezultati su po naravi podložni promjeni) povećava ili smanjuje mjeru zadiranja u ustavna ljudska prava i temeljne slobode.
23. Konačno, apelanti ističu da građani drugog entiteta (Republike Srpska) i Brčko distrikta Bosne i Hercegovine nemaju navedene restrikcije kretanja, te da nije jasno mogu li se građani drugog entiteta nesmetano kretati na području entiteta Federacije Bosne i Hercegovine, kao i obratno, što nadalje otvara pitanje kvalitete i ovog dijela „zakona“. Imajući u vidu navedeno, apelanti predlažu da Ustavni sud utvrdi kršenje navedenih prava i ukine osporenu Naredbu Federalnog kriznog 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 obezbijediti samo ukoliko bi bili sankcionisani zbog kršenja navedene osporene Naredbe, a što bi predstavljalo dodatni teret u trenutnoj situaciji u Federaciji Bosne i Hercegovine. Dalje se ističe da je osporena Naredba „sporna, neustavna i nezakonita“, pritom se referirajući na sadržaj iste i to Poglavlje I Opće odredbe (član 3) i Poglavlje XIII prijelazne i završne odredbe (tačka 5). Navedenim odredbama, po ocjeni apelanata, se zadire u njihovo pravo na kretanje. S tim u vezi se ističe da Federalni krizni štab „ni po Ustavu ni po 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 njihovim radom, te da se svi moraju pridržavati tih Naredbi donesenih za rad zdravstvenih ustanova i privatnih zdravstvenih radnika.
25. Kako nije donesena Odluka od strane Vlade FBiH o proglašenju stanja prirodne nesreće, te pošto ni rukovodni organ - Krizni štab Federalne uprave civilne zaštite kao jedini ovlašteni organ koji to može uraditi - nije donio Naredbu o ograničavanju slobode kretanja, apelanti smatraju da im je narušeno njihovo pravo na slobodu kretanja. Pritom je ukazano da iz izjava označenih zvaničnika (Gorana Čerkeza) proizlazi da je osporena Naredba donesena isključivo iz razloga 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) neophodno potrebna.

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 u cilju učinkovite prevencije prijenosa COVID-19. Istaknuto je da je u ovim (novim) smjernicama navedeno da Vlade trebaju ohrabriti javnost da nosi maske

u specifičnim situacijama i okruženjima kao dio sveobuhvatnog pristupa suzbijanju širenja SARS-CoV-2, te da su maske ključna mjera pri sprječavanju prijenosa virusa i da smanjuju potencijalnu zarazu od inficirane osobe sa ili bez simptoma, odnosno da su ljudi koji nose masku zaštićeni od zaraze i da se sprječava 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, po ocjeni Vlade FBiH, nameće i sama Evropska konvencija u smislu pozitivne obaveze koje proizlaze iz primjerice prava na život (član 2) ili prava na privatni i porodični život u koje ulazi i zaštita zdravlja (član 8) te od države zahtjeva akciju, jer bi se nepoduzimanje mjera ili njihovo nepravodobno poduzimanje (ali i neodgovarajuće i nedostatno 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 po Konvenciji, i to u najnužnijoj mjeri koju iziskuje hitnost situacije. Stoga je navedeno da je iz tih razloga nametanje obaveze nošenja zaštitnih maski u zatvorenom i otvorenom prostoru, uz izuzetke, neophodna mjera radi očuvanja zdravlja zajednice i sprječavanja širenja zarazne bolesti.

27. Federalno ministarstvo zdravstva je (također i u ime Federalnog kriznog štaba) prije svega ukazalo na hronologiju dešavanja povodom epidemije COVID-19 na teritoriji Federacije Bosne i Hercegovine i odlukama koje su donesene u tom smislu, pritom navodeći i podatke u vezi sa epidemiološkom situacijom o kretanju 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 ministarstva zdravstva uvođenje restriktivnijih i drugačijih mjera spram procjene epidemiološke situacije, a koju mogućnost je upravo iskoristio Kantonalni krizni štab donoseći navedenu osporenu Naredbu od 12. oktobra 2020. godine u uslovima ozbiljno pogoršane COVID-19 epidemiološke situacije u Federaciji BiH. 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 postupanje u aktualnoj epidemiološkoj situaciji uzrokovanoj novim koronavirusom (COVID-19) provodi u skladu sa navedenom odredbom člana 187. Zakona o zdravstvenoj zaštiti, a u cilju upravljanja i koordiniranja rada sektora zdravstva u Federaciji BiH, i to kroz imenovani

Federalni krizni štab, kao i imenovane krizne štabove 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 obvezujuće za krizne štabove kantonalnih ministarstava zdravstva, zdravstvene ustanove, nositelje 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, regulisano da je zaštita od zaraznih bolesti dužnost jedinica lokalne samouprave - općina, kantona i Federacije, zdravstvenih ustanova, zavoda zdravstvenog osiguranja, nositelja 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 po članu istog Zakona. Također je ukazano da je Pravilnikom o organiziranju i načinu rada Federalnog kriznog štaba utvrđeno da se isti 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 obvezujuće, te da nije predviđeno da se iste objavljuju u službenim glasilima, ali su one dostupne javnosti na web stranici kriznih štabova, vlada, kao i ministarstava zdravstva u Federaciji BiH, a redovito se prenose putem medija, te putem konferencija za medije, kao i društvenih mreža. Stoga je, po ocjeni Federalnog ministarstva zdravstva, javnost transparentno i u cijelosti upoznata sa naredbama koje se donose u kontekstu ove ozbiljne javno-zdravstvene krize izazvane 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 odredbi 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 poduzme mjere koje odstupaju od njenih obaveza po 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 COVID-19 u Svijetu i epidemija 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 promatrati kao važna preventivna i protuepidemijska mjera koja se mora provoditi zajedno sa ostalim mjerama kao što su: održavanje fizičke distance, često pranje i dezinfekcija

ruku, provjetravanja 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 koronavirusa, ima iznimno veliku težinu u odnosu na nametnute preventivne i protuepidemijske mjere obaveznog nošenja zaštitnih maski. Imajući to u vidu, u poređenju sa opasnosti po život i zdravlje, Federalno ministarstvo zdravstva je istaklo da navedene mjere koje su temporalnog karaktera, u konkretnim okolnostima koje prati epidemiološko izvješće, dakako 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, primjerice, ove mjere nisu poduzete. U tom smislu je istaknuto da, država, tj. njena nadležna tijela, ne smiju da se dovedu u poziciju da svjesno prihvate odgovornost za primjenu blažih mjera odnosno isključivanje navedenih općih mjera, kao što su obveze nošenja zaštitne maske, u okolnostima kad postoje nedvojbene opasnosti da bi njihovo provođenje, a prema svim dostupnim saznanjima o načinu i brzini širenja zaraze (novog koronavirusa), dovelo do povećanog stepena oboljelih, a u konačnici i umrlih. S tim u vezi je navedeno 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 niti jedna 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 za cilj sprječavanje ili ograničavanje temeljnih ljudskih prava i sloboda, nego se poduzimaju 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 temeljem 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. Navedeno je, između ostalog, opredijelilo Federalni krizni štab za utvrđivanje mjere ograničenja kretanja u terminu od 23:00 sata naveče do 05:00 sati ujutro. Također je ukazano da je navedena mjera ograničenja kretanja, koja se provodi zajedno sa svim ostalim mjerama, od iznimnog značaja u situaciji rapidno-horizontalnog širenja virusa SARS-CoV-2 u zajednici. Pritom je navedeno i da je navedena mjera donesena temeljem člana 54. stav (2) tačka

2. Zakona o zaštiti stanovništva od zaraznih bolesti, koja daje pravo Federalnom ministarstvu zdravstva da istu može uvesti kao posebnu izvanrednu zaštitnu mjeru.
32. Kantonalno ministarstvo zdravstva je naveo da je širenje zaraze virusom COVID-19 u Kantonu Sarajevu iziskivalo neophodno donošenje određenih mjera u cilju suzbijanja širenja koronavirusa i u cilju zaštite stanovništva. Dalje je navedeno da su članovi Kantonalnog kriznog štaba vrhunski stručnjaci, te da je osporena naredba tog organa donesena u cilju zaštite stanovništva od koronavirusa i suzbijanja širenja koronavirusa. Isto tako je navedeno i da apelant spada u posebnu kategoriju stanovništva koja je osjetljiva i spada u rizične grupe obolijevanja od 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 obezbjeđuje 95% sigurnosti od nemogućnosti prenosa koronavirusa. Navedeno je, po ocjeni Ministarstva zdravstva Kantona Sarajevo potvrđeno od Svjetske zdravstvene organizacije, 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 nepoznanica u oktobru 2020. godine. Stoga je navedeno da apelant nije dokazao da se osporenim Naredbom krši neko od apelantovih ljudskih prava. Zatim je istaknuto i da maske, koje su osporenim Naredbom propisane, nisu uzrok zdravstvenih teškoća građana, te unosa smanjenog 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 koronavirusa, 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 informiše 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 prekršajne odgovornosti u slučaju nepoštivanja naredbe. Upoznavanje javnosti na način da se objave Naredbe u svim sredstvima javnog informisanja (radio, tv, portali i dnevne novine kao i na web stranici Vlade Kantona Sarajevo, Ministarstva zdravstva Kantona Sarajevo i Ministarstva unutrašnjih poslova Kantona Sarajevo) je način koji je mnogo svrsishodniji, sveobuhvatniji. Građani Kantona Sarajevo redovno prate sredstva informisanja (printana i elektronska) i to je jedan od efikasnijih načina informisanja građana Kantona Sarajeva o novim Naredbama, mjerama i odgovornostima u slučaju nepoštivanja istih

mjera. Na jedan od prednjih načina je, prema navodima Ministarstva zdravstva Kantona Sarajeva, upoznat sa Naredbom i sam apelant. Također je navedeno i da pretplatnici Službenih novina nisu i ne moraju biti građani Kantona Sarajevo, te da mali broj građana (samo oni koji su poslom vezani za Službene novine) su pretplatnici Službenih novina u kojem slučaju su im 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 informisanja, a ne kako to pogrešno se u apelaciji navodi u Službenim novinama.

34. Konačno je ukazano i da je jasno da se u vremenu borbe protiv pandemije 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 kao 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 isti 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 šira slika širenja zaraze u Kantonu Sarajevo iziskivala neophodno donošenje određenih mjera u cilju suzbijanja širenja koronavirusa u cilju zaštite stanovništva. Dalje je navedeno i da je neosnovan navod apelacije da struka nije konsultovana prije donošenja osporene Naredbe Kantonalnog kriznog štaba. U nastavku odgovora su suštinski istaknuti navodi koji su prethodno navedeni u odgovoru Ministarstva zdravstva Kantona Sarajevo.
36. MUP KS je navelo da je u cilju 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), objavljeno je 15. oktobra 2020. godine 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 navedene osporene Naredbe. Dalje je navedeno da je obaveza Uprave policije prema tački 3. osporene Naredbe bila informisati 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 istima 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 sadržajem iste pravilno i blagovremeno upozna šira javnost, potrebno je da se u dane 15. i 16. oktobra 2020. godine od strane 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 djelovanje Uprave policije u konkretnom slučaju vršeno na osnovu zakona, rješenja ili naredbi nadležnih organa i 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.

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.

Zaštita od zaraznih bolesti sastoji se u organiziranju i provođenju:

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

Član 6.

1. 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).

[...]

3. 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.

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) 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 od 20. juna 2005. godine) u relevantnom dijelu glasi:

Član 66.

(1) 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.

(2) 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.

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

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

43. Za potrebe ove odluke koristi se neslužbeni prečišćeni tekst sačinjen u Ustavnom sudu, koji 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.

44. **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.

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

[...]

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

Član 33.

(1) Prestanak stanja prirodne ili druge nesreće utvrđuje se odlukom.

(2) 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.

(3) 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.

46. Odluka o prestanku proglašenja 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.

47. 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".

48. **Naredba Kriznog štaba Federalnog ministarstva zdravstva broj 01-33-5472/20 od 1. oktobra 2020. godine glasi:**

Krizni stožer Federalnog ministarstva zdravstva, u cilju daljnjeg praćenja situacije I poduzimanja mjera radi sprječavanja i ranog otkrivanja slučaja bolesti izazvane novim koronavirusom (COVID -19), koja je Zaključkom Vlade Federacije BiH, V. broj 164/2020 od 31.01.2020, godine proglašena zaraznom bolešću čije je sprječavanje i suzbijanje od interesa za Federaciju BiH, sukladno točki III. stavak (1) Odluke o proglašenju prestanka stanja nesreće uzrokovano pojavom koronavirusa (COVID-19) na području Federacije Bosne i Hercegovine („Službene novine Federacije BiH", broj 34/20), kao i odredbi članka 6. stavak (5) Pravilnika o ustrojstvu i načinu rada Kriznog stožera Federalnog ministarstva ("Službene novine Federacije BiH", broj 10/12), na 17. sjednici održanoj 01.10.2020. godine, donio je sljedeću

NAREDBU

I OPĆE NAREDBE

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 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. Ova naredba stupa na snagu danom donošenja, a primjenjuje se od dana, godine

49. **Naredba Kriznog štaba Ministarstva zdravstva Kantona Sarajevo broj 62-20/2020 od 12. oktobra 2020. godine 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.

50. **Naredba Kriznog štaba Federalnog ministarstva zdravstva broj 01-33-6301/20 od 9. novembra 2020. godine u relevantnom dijelu glasi:**

Krizni stožer Federalnog ministarstva zdravstva, u cilju daljnjeg praćenja situacije i poduzimanja mjera radi sprječavanja i ranog otkrivanja slučaja bolesti izazvane novim koronavirusom (COVID -19), koja je Zaključkom Vlade Federacije BiH, V. broj 164/2020 od 31.01.2020. godine proglašena zaraznom bolešću čije je sprječavanje i suzbijanje od interesa za Federaciju BiH, sukladno točki III. stavak (1) Odluke o proglašenju prestanka stanja nesreće uzrokovano pojavom koronavirusa (COVID- 19) na području Federacije Bosne i Hercegovine („Službene novine Federacije BiH“, broj 34/20), kao i odredbi članka 6. stavak (5) Pravilnika o ustrojstvu i načinu rada Kriznog stožera Federalnog ministarstva („Službene novine Federacije BiH“, broj 10/12), na 21. redovnoj sjednici održanoj 09.11.2020. godine, u uvjetima ozbiljno pogoršane COVID-19 epidemiološke situacije na području Federacije BiH, donio je sljedeću

NAREDBU

*I. OPĆE ODREDBE**[...]*

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

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

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

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

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

*[...]**X. NAREDBE ZA MJERODAVNE INSPEKCIJSKE ORGANE I MJERODAVNE UPRAVE POLICIJA*

1. Zadužuju se Federalna uprava za inspeksijske poslove kantonalne/županijske uprave za inspeksijske poslova, kao i inspekcije organizirane pri mjerodavnim ministarstvima u kantonu/županiji, odnosno mjerodavni općinski i gradski inspektori da pojačaju 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

51. U skladu sa članom VI/3.b) Ustava Bosne i Hercegovine, Ustavni sud, takođe, 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.
52. Prije svega, Ustavni sud ukazuje da se apelant E. Š. (AP-3683/20) pozvao na garancije iz člana 3, 8. i 10. Evropske konvencije zbog nametanja obaveze maske (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 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, već u svjetlu 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 okvalifikovati 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 po vlastitom nahodjenju i koji apsolutno isključuje bilo koga spolja, 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 njegovog/njenog oblačenja), bilo na javnom ili na privatnom mjestu, odnosi se na izraz njegove ličnosti i tako spada u pojam „privatnog života“. Stoga će, u principu, i mjera koja je preduzeta od strane organa javne vlasti, a kojom se ograničava izbor ove vrste predstavljati miješanje u vršenje prava na poštovanje privatnog života u smislu člana 8. Evropske konvencije (*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 nošenja maske, u skladu sa osporenom Naredbom Kantonalnog kriznog štaba, u konkretnom slučaju potpada pod član 8. Evropske konvencije.

53. 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.
54. 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.
55. 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). Konačno, apelacija ispunjava i uvjete iz člana 18. st. (3) i (4) Pravila Ustavnog suda, jer ne postoji neki formalni razlog zbog kojeg apelacija nije dopustiva, niti je očigledno (*prima facie*) neosnovana.

56. 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.

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

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

58. 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.

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

m) Pravo na slobodu kretanja i prebivališta.

60. 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

61. 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 nošenja maske predstavlja miješanje u pravo na „privatni život“ u smislu člana 8. Evropske konvencije.

62. Isto tako Ustavni sud smatra da ograničavanje kretanja stanovništva (na cijelom teritoriju Federacije Bosne i Hercegovine u vremenu od 23:00 sata uvečer do 5:00 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.

63. 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 obveze koje nalaže Evropska konvencija kako bi se ostvario legitimni cilj zaštite zdravlja ljudi, zahtijevaju od država članica aktivnu brigu i pravovremenu reakciju. Stoga bi se nepreduzimanje mjera kao i njihovo nepravovremeno preduzimanje, moglo smatrati povredom

pozitivnih obveza države (vidi Odluka o dopustivosti i meritumu broj AP-1217/20 od 22. aprila 2020. godine, stav 36; dostupna na www.ustavnisud.ba).

64. 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 koje neće preispitivati ni Evropski, pa ni Ustavni sud, budući da je to mogućnost, ali ne i obaveza. Uz to, Ustavni sud podsjeća da je članom II/2. Ustava Bosne i Hercegovine utvrđen ustavni status Evropske konvencije, prema kojem taj akt ima prioritet nad svim ostalim zakonima. Također, članom II/3. Ustava Bosne i Hercegovine je utvrđen katalog prava koja su identična pravima navedenim u Evropskoj konvenciji i protokolima uz Evropsku konvenciju, a prema članu X/2. Ustava Bosne i Hercegovine nijednim amandmanom na ovaj Ustav ne može se eliminisati, niti umanjiti bilo koje od prava i sloboda iz člana II ovog Ustava, niti izmijeniti ova odredba.
65. Istovremeno, neophodno je da za svako odstupanje postoji jasan osnov u domaćem pravu kako bi se obezbijedila 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 COVID-19.
66. Zatim, Ustavni sud podsjeća da predmetne apelacije pokreću pitanja iz okvira garancija kvalifikovanih sloboda/prava, u kontekstu kojih je javnoj vlasti dozvoljeno miješanje u ova prava samo u slučajevima predviđenim Evropskom konvencijom. Razvijena je bogata praksa Evropskog suda i Ustavnog suda u pogledu testa koji je potrebno izvršiti u ovakvim slučajevima da bi se kroz odgovore na pitanja iz testa došlo do zaključka da li je konkretnim postupanjem javne vlasti došlo do kršenja ovih prava. Ustavni sud će, u specifičnim okolnostima date situacije, analizirati sva pitanja iz navedenog testa.
67. 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 isti bude pristupačan osobi koja je u pitanju i predvidljiv po pitanju očekivanih posljedica (vidi slučaj *Amann protiv Švajcarske*, stav 50). Prije svega, Ustavni sud konstatuje 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 COVID-19, već na osnovu postojećeg pravnog okvira kojim je regulisano 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

iste. Tako Ustavni sud zapaža da su se donosioci osporenih naredbi prevashodno u tim odlukama pozvali na podzakonske akte i odluke koje su donesene temeljem 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 je 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 je primjena i tumačenje prava prvenstveno u nadležnosti domaćih organa javne vlasti, dok je uloga Ustavnog suda samo u tome da odgovori je li takva primjena prava bila proizvoljna. S druge strane, Ustavni sud naglašava da u vanrednim situacijama kakva je nesporno i ova sa 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 kod primjene prava na temelju kojeg se u okviru njihovih nadležnosti takve mjere donose, kod ispunjavanja obaveza iz Evropske konvencije. S tim u vezi, Ustavni sud primijećuje da je postojeći pravni, odnosno „zakonski“ okvir za donošenje osporenih odluka, od strane kriznih štabova nadležnih ministarstava zdravstva, općenit (generalan) i prije usmjeren na djelovanje prema zdravstvenom sistemu, nego na mjere prema stanovništvu, što je posljedica i činjenice da postojeći zakoni kojima je regulisana ova oblast ipak nisu predvidjeli uslove koje je prouzrokovala pandemija COVID-19¹. Međutim, i pored navedene općenitosti, Ustavni sud prihvata da je postojeći „zakon“ u svom širem konvencijskom značenju (propisi pobliže navedeni u dijelu ove Odluke-Relevantni propisi) predvidio mogućnost za donošenje odgovarajućih odluka u cilju sprječavanja širenja zaraznih bolesti. Stoga, Ustavni sud smatra da u konkretnom slučaju (nakon donošenja odluke o prestanku stanja nesreće uzrokovane pojavom COVID-19 od 3. juna 2020. godine na teritoriji FBiH) propisi na koje su se javne (izvršne) vlasti oslonili nisu bez potpunog utemeljenja na „zakonu“.

68. Što se tiče mjera koje javna vlast (konkretno krizni štab pri ministarstvu zdravstva) preduzima, odnosno što se tiče mjera osporenih konkretnim apelacijama, Ustavni sud smatra da one u

¹ 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 COVID-19 je proglašena zaraznom bolešću čije je sprečavanje i suzbijanje od interesa za Federaciju BiH.

načelu bitno ne odstupaju od mjera koje se preduzimaju i u nizu drugih država i koje preporučuje i Svjetska zdravstvena organizacija. Činjenica je da su one u konkretnom slučaju donesene od strane struke tj. ministarstva zdravstva pa se Ustavni sud ne smatra nadležnim niti pozvanim da te mjere cijeni sa ovog tj. stručnog medicinskog aspekta. Ali u svakom slučaju mjere kojima se zadire u osnovna ljudska prava i to u ovako masovnom obimu u odnosu na cjelokupno stanovništvo, moraju biti i proporcionalne cilju kojem se teži, što podrazumijeva njihovu primjenu nakon detaljne analize i zaključka, te analize da druge blaže mjere ne bi vodile javnom cilju i moraju biti pod stalnim preispitivanjem kako ne bi trajale duže od neophodnog. Ono što je posebno važno, mjere koje javne vlasti preduzimaju u svim svojim segmentima moraju biti primjerene demokratskom društvu, odnosno biti usmjerene ka zaštiti demokratskog poretka od prijetnji tom poretku, kao i da je neophodno uložiti svaki napor da se zaštite vrijednosti demokratskog društva, koje pored primarnog cilja zaštite života ljudi na određenom prostoru uključuje i poštivanje ljudskih prava i sloboda.

69. U svjetlu prethodno spomenute nužnosti zaštite demokratskog poretka, Ustavni sud podsjeća da su neograničene ovlasti izvršne vlasti (*de iure* ili *de facto*) jedna od glavnih opasnosti demokratskom poretku, te da kao takve predstavljaju obilježje apsolutističkih i diktatorskih sistema. Naime, savremeni se konstitucionalizam izgradio protiv takvih sistema i stoga 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 mogu dovesti do privremenog odstupanja od određenih ljudskih prava. Stoga su bitna ograničenja trajanja, okolnosti i opseg takvih ovlasti. Dalje, Ustavni sud ističe da se javna sigurnost može učinkovito osigurati samo u demokratiji koja u potpunosti poštuje vladavinu prava. To prvenstveno zahtijeva parlamentarnu kontrolu, a potom i sudsku kontrolu postojanja i trajanja proglašene izvanredne situacije kako bi se izbjegle zloupotrebe. Navedeno *a priori* korespondira sa samom demokratijom, odnosno jednim od osnovnih njenih principa, tj. principom podjele vlasti. Pritom, Ustavni sud podsjeća da demokratija konstituiše fundamentalni element „Evropskog javnog poretka“, dok sama Evropska konvencija u svojoj srži nameće obavezu zadržavanja i promovisanja ideala i vrijednosti demokratskog društva. Drugim riječima, demokratija je jedini (politički) model predviđen Evropskom konvencijom i u skladu sa njom kompatibilan. 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.

70. Međutim, u situacijama u kojima se radi o masovnim ograničenjima kvalifikovanih ljudskih prava, odnosno u situacijama u kojima samo tijela formirana od organa izvršne vlasti preduzimaju mjere iz s ciljem zaštite zdravlja ljudi, Ustavni sud smatra da kod ocjene takvih mjera nije dovoljno samo provesti klasični test ispitivanja takvog miješanja. U takvim situacijama je, prema mišljenju Ustavnog suda, nužno analizu takvih mjera i ograničenja dovesti prije svega u vezu sa mehanizmima zaštite kojima se uspostavlja kontrola nad takvim djelovanjem tijela izvršne vlasti, kako bi se osiguralo poštovanje naprijed spomenutih vrijednosti demokratskog društva i temeljnih principa na kojima ista počiva. To se prevashodno 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 ovlast i obavezu da preispita vanredno stanje u redovnim intervalima i da ga obustavi ako je neophodno. Nadalje, *post hoc* ovlasti parlamenta za odgovaranje njemu, odnosno pravo da provodi upite i istrage o provedbi ovlasti u vanrednim situacijama su izuzetno važni za procjenu ponašanja vlade, tj. organa i tijela izvršne vlasti. Uobičajena je praksa u demokratskim sistemima da u takvim situacijama zakonodavno tijelo, u svjetlu postojanja izvanredne situacije, prethodno prenese svoje nadležnosti na izvršnu vlast ili naknadno odobri takvo postupanje izvršne vlasti. U svakom slučaju, nadzor zakonodavne vlasti mora postojati, posebice u vanrednoj situaciji koju karakteriše objektivna nemogućnost spoznaje njene prirode i opasnosti i u kojoj postoji neizvjesnost u pogledu samog njenog trajanja. U takvim slučajevima je neophodno postojanje takvog pravnog okvira, 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 onemogućavanja iste 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 svoje ovlasti, već da li je zakonodavna vlast dodijelila, odnosno odobrila izvršnoj vlasti tako široke ovlasti. Postavljanje adekvatnih i jasnih ograničenja/granica (koje se moraju poštovati) ima za posljedicu praktično onemogućavanje izvršne vlast da zloupotrebljava svoje ovlasti.

71. Dalje, Ustavni sud ističe da se prepreke za djelotvornu provedbu zakona mogu pojaviti ne samo zbog nezakonitog ili nemarnog postupanja vlasti, već i zbog toga što je kvaliteta zakonodavstva otežana za njegovu primjenu. Stoga je od bitne važnosti ocijeniti u specifičnim okolnostima je li „zakon“ provodiv u praksi, a što uključuje kako stadij koji prethodi usvajanju tog zakona, tako i naknadno provjeravanje je li taj zakon efektivno primijenjen. To znači da se, *ex ante* i *ex post*, evaluacija zakonodavstva mora provesti kada je u pitanju vladavina prava. Isto tako, Ustavni sud ukazuje da obnašanje moći koje dovodi do suštinski nepravednih, nerazumnih, iracionalnih ili opresivnih odluka krši vladavinu prava. Kako je prethodno navedeno, suprotno je vladavini prava da u diskreciono pravo izvršne vlasti spadaju nespupatana ovlaštenja. Svrha kako člana 8. Evropske konvencije tako i člana 2. Protokola broj 4. uz Evropsku konvenciju je da u demokratskom poretku postoji izvjesna zaštita od proizvoljnih miješanja u navedena prava od strane javnih vlasti.
72. Uobzirivši naprijed navedeno, Ustavni sud ističe da se u konkretnom slučaju borbe protiv zarazne bolesti COVID-19 nesporno radi o pravno kompleksnom i izolovanom slučaju sa kojim se nadležne vlasti Federacije Bosne i Hercegovine, ali i svih ostalih nivoa vlasti u Bosni i Hercegovini, nisu imale ranije priliku susresti. Nesporno je, također, da se radilo i radi o situaciji koja ugrožava sigurnost stanovništva u zdravstvenom smislu, te da je tijelo formirano od izvršne vlasti donijelo mjere u borbi protiv pandemije-epidemije COVID-19 koje se u kontekstu navoda predmetnih apelacija ogledaju između ostalog u obavezi nošenja maske u zatvorenom i otvorenom prostoru, odnosno 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 reagovati na krizne situacije. Dakle, ni sama Evropska konvencija, kao ni Ustav Bosne i Hercegovine, se ne može posmatrati kao prepreka za preduzimanje mjera kojima se primarno štiti život pojedinaca, odnosno njihovo zdravlje, već ona ima za cilj da se njome obezbijedi da bilo koje mjere koje se preduzmu u ostvarivanju tog cilja budu srazmjerne. S tim u vezi, Ustavni sud prije svega konstatuje da općenito ne postoji čvrst i jedinstven stav u pogledu svih relevantnih pitanja u vezi pandemije, pa tako ni čvrst zdravstveni, naučni stav u pogledu najbolje prakse u suzbijanju širenja navedene zarazne bolesti. Međutim, među mjere koje se jedinstveno preporučuju su 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.

73. 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 COVID-19 ovlastila Krizni štab Federalnog ministarstva zdravstva da između ostalog utvrđuje mjere radi sprečavanja širenja koronavirusa (COVID -19). Međutim, po 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 za 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 temeljna 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 posebice onih koji se tiču odnosa pozitivnih i negativnih obaveza države. Uključivanjem organa izvršne vlasti u ovaj aspekt demokratskog poretka, javlja se nemogućnost pravljenja jasne razlike između obaveze javne vlasti da se ne miješa u neko pravo iz Evropske konvencije sa jedne strane, te dužnosti te iste vlasti za preduzimanje pozitivnih mjera 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 ovisnosti 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 po hijerarhiji u demokratskom poretku u svjetlu osiguranja ravnoteže između različitih interesa-prava, dovodi također do kršenja potonjih, ukoliko ta ista vlast propusti regulisati negativne efekte zadiranja izvršne vlasti u prava pojedinaca i stanovništva i 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 kvalifikovanih 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, trebalo bi da sa njihove strane budu procjenjivane, odobravane i kontinuirano provjeravane. Na obavezu (pro)aktivnog djelovanja zakonodavne vlasti u odnosu na krizu izazvanu COVID-19, Ustavni sud je već ukazao i odluci broj AP-1217/20. Činjenica da je od proglašenja navedene epidemije-pandemije proteklo preko devet mjeseci, po mišljenju Ustavnog suda dodatno pojačava obavezu svih nivoa vlasti, u kontekstu zaštite demokratskog principa podjele vlasti i poštivanja vladavine prava, u ovakvim vanrednim situacijama. Nepreuzimanje odgovornosti i iskazana pasivnost od strane 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 COVID-19, neminovno otvara mogućnost narušavanja postizanja ravnoteže između različitih interesa (prava) na koje je prethodno ukazano. To, po ocjeni Ustavnog suda, također nije dovelo ni do neophodnog minimiziranja rizika od eventualne zloupotrebe ovlasti jednog tijela organa uprave (kriznih štabova ministarstava zdravstva) u kontekstu postojanja općenitog pravnog okvira njegovog djelovanja i stepenom 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 da u konkretnom slučaju miješanje u ustavna prava ne zadovoljava princip sadržan u testu neophodnosti („democratic necessity test“).

74. 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.
75. Ustavni sud, međutim, ne može prihvatiti apelacije u dijelu u kojem je postavljen zahtjev da se osporene Naredbe ukinu, odnosno stave van pravne snage, s obzirom na postojeću zdravstvenu situaciju i u Bosni i Hercegovini i u svijetu i 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.

76. Ustavni sud ukazuje da je, prema svojoj ustavnoj ulozi, korektiv preostalih segmenata javne vlasti, zakonodavne i izvršne, kako bi se osiguralo funkcionisanje 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

77. 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 posebno ispitivati navode o diskriminaciji.

VII. Zaključak

78. Ustavni sud je zaključio da miješanje u osnovna ljudska prava i slobode garantovane 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 u donošenju i preispitivanju naređenih mjera od strane najviših organa zakonodavne i izvršne vlasti, predstavlja kršenje navedenih ljudskih prava i sloboda.

79. 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.

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

81. S obzirom na odluku Ustavnog suda u ovom predmetu, nije neophodno posebno razmatrati zahtjev pojedinih apelanata za donošenje privremene mjere.

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