

Harun Išerić*

Koronavirus u pravnom poretku BiH: kratka dijagnoza bolesti

Sadržaj

1. Uvod

2. Ljudska prava u vrijeme COVID-19

- 2.1. Načelni pogled na naredbe
- 2.2. Sloboda i sigurnost ličnosti
- 2.3. Pravo na privatnost
- 2.4. Sloboda vjeroispovijesti
- 2.5. Sloboda izražavanja
- 2.6. Sloboda okupljanja
- 2.7. Sloboda kretanja
- 2.8. Međubilans

3. Ustavnost i zakonitost u vrijeme COVID-19

- 3.1. Vanredna situacija i vanredno stanje u Republici Srpskoj
- 3.2. Izabrane naredbe štabova civilne zaštite
- 3.3. Međubilans

4. Zaključak

1. Uvod

Ekonomski i pravni život skoro svake države je pogođen posljedicama bolesti COVID-19¹. U BiH su administrativna tijela, posebno štabovi civilne zaštite (ŠCZ), na nivoima jedinica lokalne samouprave, kantona, entiteta (RS i FBiH) i Brčko Distrikta (BD) *preuzeli ulogu regulatora svih socijalno relevantnih pitanja*. Uprkos preporuci Institucije ombudsmena za zaštitu ljudskih prava BiH² da javne vlasti poduzmu mjere kako bi se „sve odluke kriznih štabova na svim nivoima

* Autor je saradnik FCJP.

¹ Pregled fiskalnih, monetarnih i makrofinansijskih mjera, te mjera u oblasti kursnog i platnog bilansa, koje su poduzele države, dostupan na: <https://www.imf.org/en/Topics/imf-and-covid19/Policy-Responses-to-COVID-19>, očitavanje: 29. 04. 2020. Pregled mjera koje su poduzele države kojima se utječe na građanske slobode i ljudska prava, dostupan na: <https://www.icnl.org/covid19tracker/>, očitavanje: 29. 04. 2020. Pregled proglašanih vanrednih stanja i s tim u vezi poduzetih mjera, dostupan na: <https://verfassungsblog.de/introduction-list-of-country-reports/>, očitavanje: 29. 04. 2020.

² Preporuka br. Oi-K-BL-114/2020 od 13. 04. 2020.

vlasti objavljuje u svim sredstvima javnog informisanja i na web stranicama svojih institucija (...)“, naredbe pojedinih kriznih štabova je teško pronaći na web stranicama uprava civilne zaštite ili vlada određene političko-teritorijalne jedinice³. To otežava uvid u materiju koju je potrebno istražiti. Odlukama javne vlasti u BiH došlo je do promjene redovnog pravnog režima u vanredan pravni režim⁴. Mjere koje su poduzete naredbama federalnog i kantonalnih ŠCZ, ŠZS odnosno zaključcima RŠCZ su različite i na teritoriji BiH nisu ujednačene. Građani BiH, u zavisnosti od toga u kojoj političko-teritorijalnoj jedinici žive, izloženi su različitim mjerama koje ima isti cilj – zaštita javnog zdravlja. Ministarstvo sigurnosti BiH je propustilo da izvrši svoju obavezu *koordinacije*⁵ i doprinijelo je neujednačenom reguliranju. Također, Predsjedništvo BiH je propustilo da izvrši svoju ustavnu obavezu iz čl. III/4 Ustava BiH i da podstakne *koordinaciju* aktivnosti entiteta u borbi protiv bolesti COVID-19. Izostala je i reakcija ustavnih sudova na pravnu anarhiju. Jedino je US BiH 22. aprila 2020. utvrdio neustavnost zabrane kretanja osoba starijih od 65 i mlađih od 18 godina⁶, iako je podnešeno na desetine drugih aplikacija, uključujući one koje pokreću pitanje zaštite slobode i sigurnosti ličnosti tj. zakonitost lišenja slobode (koji su prema politici ESLJP-a urgentni predmeti)⁷. US RS je ostao slijep na kršenje ustavnosti i zakonitosti u ovom entitetu uprkos ustavnoj obavezi da „prati pojave od interesa za ostvarivanje ustavnosti i zakonitosti“, da o tome “obavještava najviše ustavne organe Republike o stanju i problemima u toj oblasti” i da im daje “mišljenja i predloge za donošenje zakona i preduzimanje drugih mjera radi obezbjeđenja ustavnosti i zakonitosti i zaštite sloboda i prava građana, organizacija i zajednica”⁸. US RS također ima mogućnosti da samostalno pokrene

³ Za potrebe ovog rada, analizirani su dostupni akti Republičkog štaba za vanredne situacije (RŠVS), Federalnog štaba civilne zaštite (FŠCZ), Štaba za zaštitu i spašavanje (ŠZS) BD, KŠCZ i Kriznog štaba Ministarstva zdravstva Unsko-sanskog kantona (USK), KŠCZ Posavskog kantona (PK), KŠCZ Tuzlanskog kantona (TK), KŠCZ Zeničko-dobojskog kanton (ZE-DO), KŠCZ Bosansko-podrinjskog kantona (BPK), KŠCZ Srednjobosanskog kantona (SBK), ŠCZ Hercegovačko-neretvanskog kantona (HNK), ŠCZ Zapadnohercegovačkog kantona (ZHK), KŠCZ Kantona Sarajevo (KS), ŠCZ Livanjskog kantona (LK). Iako su akte donosili i krizni štabovi jedinica lokalne samouprave, njih nije bilo moguće obuhvatiti ovom analizom, s obzirom na vremenski okvir za izradu analize. Neki akti su spomenuti u radu s obzirom na reakciju javnosti koju su izazvali ŠCZ njihovim donošenjem.

⁴ U BD je donesena Odluka o proglašenju stanja prirodne nesreće zbog COVID-19 (korona virus) 13. 03. 2020. i Odluka o proglašenju ugroženosti stanovnika Brčko distrikta BiH od epidemije zarazne bolesti – korona virusa (COVID-19), dana 11. 03. i 12. 03. 2020. Vlada FBiH je pozivajući se na Zakon o zaštiti i spašavanju ljudi i materijalnih dobara od prirodnih i drugih nesreća (ZZiS FBiH, *Sl. nov. FBiH* 39/03, 22/06 i 43/10) 16. 03. 2020. donijela Odluku o proglašenju stanja nesreće uzrokovano pojavom koronavirusa (COVID 19) na području Federacije BiH (*Sl. nov. FBiH* 21/20). Vlada RS je pozivajući se na Zakon o zaštiti i spašavanju u vanrednim situacijama (ZZiS RS, *Sl. gl. RS* 121/12 i 46/17) i Zakon o zaštiti stanovništva od zaraznih bolesti (ZZSZB FBiH, *Sl. gl. RS* 90/17), 16. 03. 2020. donijela Odluku o proglašenju vanredne situacije za teritoriju Republike Srpske (*Sl. gl. RS* 25/20). NSRS je 28. 03. 2020. donijela Odluku o proglašenju vanrednog stanja na teritoriji Republike Srpske (*Sl. gl. RS* 25/20) koja je stupila na snagu 03. 04. 2020. Vijeće ministara (VM) BiH je na osnovu Okvirnog zakona o zaštiti i spašavanju ljudi i materijalnih dobara od prirodnih i drugih nesreća u BiH (*Sl. gl. BiH* 50/08) 17. 03. 2020. donijelo Odluku o proglašenju nastanka stanja prirodne ili druge nesreće na teritoriji Bosne i Hercegovine (*Sl. gl. BiH* 18/20). Slične odluke su donijele kantonalne vlade, ali i vlasti jedinica lokalne samouprave u FBiH i RS.

⁵ Okvirni zakon (bilj. 4) u vezi sa čl. 14 Zakona o ministarstvima i drugim organima uprave BiH, *Sl. gl. BiH* 5/03, 42/03, 26/04, 42/04, 45/06, 88/07, 35/09, 59/09, 03/09, 7/12, 6/13, 19/16 i 83/1.

⁶ Odluka o dopustivosti i meritumu US u predmetu br. AP 1217/20.

⁷ Zašto građani štrajkuju u karantinama: Nema ljekarske kontrole, testova i mogućnosti fizičke distance, <https://zurnal.info/novost/22981/nema-ljekarske-kontrole-testova-i-mogucnosti-fizicke-distance->, očitavanje: 29. 04. 2020.

⁸ Ustav RS, *Sl. gl. RS* 21/92 – prečišćeni tekst, 28/94, 8/96, 13/96, 15/96, 16/96, 21/96, 21/02, 26/02, 30/02, 31/02, 69/02, 31/03, 98/03, 115/05 i 117/05, čl. 115 st. 2.

postupke ocjene ustavnosti i zakonitosti⁹. Pored toga, najkasnije od 09. aprila, u US RS se nalazi Incijativa za ocjenu ustavnosti i zakonitosti Odluke o proglašenju vanrednog stanja u RS¹⁰. Dobija se utisak da US RS čeka da se ukine vanredno stanje (političari u RS su najavili da bi to se moglo desiti u mjesecu maju¹¹), kako bi osporena Odluka prestala da važi, a US obustavio postupak i tako se izvukao iz obaveze da se izjasni o ustavno sumnjivoj situaciji¹².

Ovdje ću analizirati kompatibilnost donesenih mjera sa standardima zaštićenih ljudskih prava (*drugi dio*). U *trećem dijelu*, razmatrat ću proglašenje vanredne situacije i vanrednog stanja u RS te izabrane naredbe ŠCZ u vezi sa ustavnošću i zakonitošću. S obzirom na broj akata koji su doneseni tokom posljednja dva mjeseca samo će se načelno ukazati na problematične pojave o kojima je javnost obavještena putem medija.

2. Ljudska prava u vrijeme COVID-19

S obzirom da BiH nije derogirala EKLJP na osnovu čl. 15¹³, mjere koje donosi javna vlast se moraju razmatrati u svjetlu mogućih ograničenja ljudskih prava koje EKLJP već omogućava (na osnovu uslova sadržanih u čl. 8-11 st. 2), a ne u svjetlu čl. 15 EKLJP¹⁴. Takva ograničenja moraju biti zakonita, težiti legitimnom cilju (koji će biti upravu zaštita zdravlja¹⁵) i proporcionalna. “U odnosu na proporcionalnost - opseg pandemije je takav da će prilično restriktivne mjere ipak spadati u područje dopuštenih ograničenja”¹⁶. ESLJP je glede mjera poduzetih tokom finansijske krize, prihvatio obimno miješanje u pravo, s obzirom da su mjere donesene u odgovoru na „postojanje izvanredne krize bez presedana”¹⁷. Također, u pogledu neophodnosti mjere, važno je pokazati da mjera neophodna da se zaustavi širenje COVID-19, da li je mjera usvojena kada druge manje restriktivne mjere nisu djelovale i da se nije primjenjivala

⁹ *Ibid*, čl. 120 st. 4.

¹⁰ Incijativa Ustavnom sudu RS za ocjenu ustavnosti “vanrednog stanja”, <https://www.gerila-info/naslovna/incijativa-ustavnom-sudu-rs-za-ocjenu-ustavnost-vanrednog-stanja/>, očitavanje: 29. 04. 2020. Poređenja radi, predsjednik Republike Kosovo (RK) je 24. 03. 2020. podnio zahtjev za ocjenu ustavnosti Odluke br. 01/15 Vlade RK (kojom je ograničeno kretanje na teritoriji RK). US RK je svoju presudu donio 13 dana poslije – 06. 04. 2020. Usp. Presuda US RK u slučaju br. K054/20 od 06. 04. 2020. Dostupno na: https://gjk-ks.org/wp-content/uploads/2020/04/ko_54_20_agj_srb.pdf, očitavanje: 29. 04. 2020.

¹¹ Povećan broj zaraženih u RS-u, ublažavanje mjera bi moglo pogoršati situaciju, <https://www.klix.ba/vijesti/bih/povecan-broj-zarazenih-u-rs-u-ublazavanje-mjera-bi-moglo-pogorsati-situaciju/200427105>, očitavanje: 29. 04. 2020.

¹² Sličan predmet je već bio pred US RS. Naime, bila je podnesena incijativa za ocjenu ustavnosti Odluke o proglašenju vanredne situacije za teritorij Republike Srpske (*Sl. gl. RS* 1/14) koja je bila donesena zbog „katastrofalnih poplava“. Međutim US je propustio da ocijeni njenu ustavnost, pravdajući to činjenicom da je osporena Odluka prestala da važi. Rješenje u predmetu br. U-48/14 od 30. 09. 2015.

¹³ Na dan 19. 04. sljedeće države su dostavile izjave sukladno čl. 15 EKLJP generalnom sekretaru VE: Latvija (16. 03), Rumunija (18. 03), Armenija (20. 03), Estonija (20. 03), Moldavija (20. 03), Gruzija (23. 03), Albanija (01. 04) Sjeverna Makedonija (02. 04), Srbija (07. 04) i San Marino (14. 04).

¹⁴ Usp. Odluka (bilj. 6), st. 38.

¹⁵ Suprotno Y. Nehushtan, The British Lockdown is Disproportionate, <https://blog-iacl-aicd.org/2020-posts/2020/4/9/the-british-lockdown-is-disproportionate>, očitavanje: 29. 04. 2020.

¹⁶ K. Dzehtsiarou, COVID-19 and the European Convention on Human Rights, <https://strasbourgobservers.com/2020/03/27/covid-19-and-the-european-convention-on-human-rights/#more-4563>, očitavanje: 29. 04. 2020.

¹⁷ *Koufaki i Adedy protiv Grčke*, aplikacija br. 57665/12, presuda od 17. 05. 2013, st. 37.

dulje nego što bi zaista mogla služiti cilju koji se želio postići¹⁸. Čl. II/1 Ustava BiH propisuje da će BiH i oba entiteta osigurati najviši nivo međunarodno priznatih ljudskih prava i osnovnih sloboda. Ova odredba obavezuje i ŠCZ/ŠZS/RŠVS koji moraju voditi računa o standardima zaštite ljudskih prava i sloboda prilikom donošenja naredbi/zaključaka.

2.1. Načelni pogled na naredbe

Entitetski zakoni i zakon BD naredbu definišu kao podzakonski akt kojim se naređuje ili zabranjuje postupanje u određenoj situaciji koja ima opći značaj¹⁹. Naredbu mogu donositi federalni i kantonalni organi uprave i samostalne upravne organizacije²⁰, odnosno organi uprave RS²¹ i gradonačelnik BD²². One se donose u cilju izvršavanja zakona i drugih propisa za koje su zaduženi²³. Naredbe se donose samo ako su zakonom organi izričito ovlašteni i u granicama tog ovlaštenja²⁴. ZRU RS eksplicitno propisuje da organi uprave ne mogu naredbama “određivati svoje ili tuđe nadležnosti, niti fizičkim i pravnim licima ustanovljavati prava i obaveze koje nisu već ustanovljene zakonom ili propisom Vlade”²⁵. RŠVS nije donosio naredbe već zaključke kojima je naređivao određeno ponašanje²⁶. Iz uvodâ naredbi koje su donijeli ŠCZ vidi se da su se u pravilu oslanjali na čl. 108 Zakona o zaštiti i spašavanju ljudi i materijalnih dobara od prirodnih i drugih nesreća FBiH (ZZiS FBiH)²⁷. RŠVS se prilikom donošenja zaključaka, pozivao na čl. 45 ZZiS RS i čl. 43 ZZSZB RS. Komadant ŠZS BD je donosio naredbe pozivajući se na čl. 16 i 17 ZOV BD i čl. 18, 19, 35 i 37 Zakona o zaštiti i spašavanju ljudi i materijalnih dobara od prirodnih i drugih nesreća u BD BiH (ZZiS BD)²⁸.

US BiH se u predmetu AP 1217/20 bavio pitanjem pravnog osnova za donošenje naredbi. On je utvrdio da je u čl. 108 st. 2 ZZiS FBiH i u čl. 54 st. 2 t. 4. ZZSZB FBiH “predviđena mogućnost donošenja odgovarajućih naredbi kako bi se spriječilo širenje virusa” (st. 50 Odluke US BiH) i tu je zastao sa ocjenom zakonitosti. Ovakav stav US nije ubjedljiv iz sljedećih razloga: *Prvo*,

¹⁸ J. McBride, An Analysis of Covid-19 Responses and ECHR Requirements, <http://echrblog.blogspot.com/2020/03/an-analysis-of-covid-19-responses-and.html>, očitavanje: 29. 04. 2020.

¹⁹ Zakon o organizaciji uprave u FBiH (ZOU FBiH), *Sl. nov. FBiH* 35/05, čl. 68 st. 4; Zakon o republičkoj upravi RS (ZRU RS), *Sl. gl. RS* 115/18, čl. 63 st. 3; Zakon o Vladi BD (ZOV BD), *Sl. gl. BD* 22/18 – prečišćeni tekst, 49/18, 8/19, 10/19 i 32/19, čl. 17 st. 8. *Sl. ibid*, s. 47.

²⁰ *Ibid*, čl. 66 st. 2 ZOU FBiH.

²¹ Čl. 63 st. 1 ZRU RS (bilj. 19).

²² Čl. 17 st. 1 ZOV BD (bilj. 19).

²³ Čl. 66 st. 1 ZOU FBiH (bilj. 19). ZOV BD navodi nešto drugačije: „Naredba je opći akt kojim gradonačelnik radi izvršavanja zakona, drugih općih akata Skupštine ili akata koje on donosi, naređuje ili zabranjuje postupanje u određenoj situaciji koja ima opći značaj”. Čl. 17 st. 8 ZOV BD (bilj. 19).

²⁴ Čl. 67 st. 1 ZOU FBiH (bilj. 19). *Sl.* i čl. 64 ZRU RS (bilj. 19).

²⁵ Čl. 64 st. 2 ZRU RS (bilj. 19).

²⁶ Na osnovu čl. 45 st. 1 t. i) ZZiS RS (bilj. 4), RŠVS može donositi prijedloge, zaključke i preporuke.

²⁷ Čl. 108 ZZiS FBiH (bilj. 4) propisuje: U upravljanju akcijama zaštite i spašavanja štabovi civilne zaštite, iz čl. 106. i 107. ovog Zakona, obavljaju sljedeće poslove: 1) odlučuju o upotrebi snaga i sredstava civilne zaštite na zaštiti i spašavanju ugroženih i nastradalih ljudi i materijalnih dobara i te snage raspoređuju na ona područja koja su ugrožena; 2) naređuju provođenje odgovarajućih mjera zaštite i spašavanja i određuju snage i sredstva koje će provoditi te mjere; 3) usmjeravaju, koordiniraju i upravljaju akcijama zaštite i spašavanja svih učesnika angažovanih na zaštiti i spašavanju na svome području; 4) rješavaju sva pitanja koja se u toku provođenja aktivnosti na zaštiti i spašavanju pojave u vezi angažovanih snaga i sredstava civilne zaštite i provođenja mjera zaštite i spašavanja i samozaštite građana.

²⁸ *Sl. gl. BD* 29/16 i 33/16.

ZZSZB FBiH u čl. 54 st. 2 propisuje da vanredne zaštitne mjere može narediti Federalno ministarstvo zdravstva (FMZ), a ne ŠCZ. Prema tome, ŠCZ nije nadležan da donosi naredbe na osnovu ZZSZB FBiH, već samo FMZ. *Drugo*, u pogledu kvaliteta ZZiS FBiH, sam US BiH je priznao da odredbe čl. 54 ZZSZB FBiH „nisu dovoljno precizne u smislu vrste mjera, ograničenja njihovog trajanja, obaveze kontinuiranog preispitivanja i posljedica koje nepridržavanje tih mjera može imati, što može voditi proizvoljnosti prilikom njihovog određivanja”²⁹. Ovi nedostaci nisu bili dovoljni US BiH da utvrdi neispunjenje kriterije za postojanje „zakona“. Kako je i sam US BiH primjetio, ZZSZB FBiH propisuje mogućnost ograničenja slobode kretanja, koju naredbom može odrediti FMZ. Dakle, zakonit put za ograničenje slobode kretanja postoji - to je naredba FMZ, a ne ŠCZ. Uslovi za djelovanje FMZ su bili ispunjeni: Vlada FBiH je Zaključkom br. 164/2020 od 31. januara 2020. godine utvrdila da se koronavirus “ima (...) smatrati zaraznom bolesti, čije je sprječavanje i suzbijanje od interesa za Federaciju BiH, te će se za sprječavanje i suzbijanje ove bolesti poduzeti sve mjere za zaštitu stanovništva od zaraznih bolesti regulirane Zakonom o zaštiti stanovništva od zaraznih bolesti” (čl. 2 Zaključka). Čl. 54 ZZSZB FBiH u posljednjem stavu propisuje da FMZ može donositi i narediti i druge vanredne mjere zaštite u skladu sa međunarodnim propisima (te se eksplicitno navode neke mjere uz režijsku napomenu: „i druge mjere u skladu sa međunarodnim propisima“). Riječima sudije US RH: “*Da bi se mjerom mogla ograničavati ljudska ustavna prava, mjera ograničenja mora biti zakonom predviđena i mora ju odrediti nadležno tijelo. Ako nije predviđena, mora biti donesena u zakonodavnom postupku i u predviđenoj proceduri. (...) Ako su mjere nužne, moraju se prvo zakonom predvidjeti, pa na zakonom predviđeni način uvesti*”³⁰.

Korisno se podsjetiti na dva slučaja iz prakse ESLJP. U predmetu *Landvreugd protiv Holandije*³¹ Sud je razmatrao zakonitosti miješanja u slobodu kretanja, na osnovu naredbe gradonačelnika Amsterdama o zabrani ulaska aplikanta na određeno područje ovog grada. Sud je utvrdio da je aplikant mogao predvidjeti mjeru koja mu je izrečena, s obzirom na sve mjere koje su mu prethodno izrečene i zato što mu je ona eksplicitno nagovještena, te su postojale zaštitne mjere protiv zloupotreba gradonačelnikovih ovlasti. U slučaju čl. 108 ZZiS FBiH, takve predvidljivosti nema niti postoje zaštitne mjere od zloupotreba ovog člana od strane različitih ŠCZ. U predmetu *De Tommaso protiv Italije*³² ESLJP je istakao da kriterij „u skladu sa zakonom” zahtjeva da osporena mjera mora imati temelj u domaćem zakonu kao i da zakona zadovoljava kriterij predvidljivosti kada pruža mjeru zaštite protiv proizvoljnog miješanja javne vlasti i kada zakon koji povjerava diskreciono ovlaštenje ukazuje na djelokrug tog ovlaštenja. Zaštite od zloupotreba u ZZiS FBiH nema, niti je određen obim diskrecionog ovlaštenja kojeg uživaju ŠCZ. Čl. 108 ZZiS FBiH je suprotan standardima zaštite ljudskih prava, ali i principu vladavine prava iz čl. 1/2 Ustava BiH³³. Uz oslonac na mišljenje sudije US RH i praksu US RK, smatram da ŠCZ, nisu imali zakonsko uporište da donesu naredbe kojima su ograničili ljudska prava i slobode. Isti zaključak se nameće i u pogledu aktivnosti RŠVS/ŠZŠ BD. S tim u vezi, ESLJP napominje da ograničenje ljudskih prava „uvijek mora imati zakonsku osnovu i uključiti poštivanje relevantnih

²⁹ Odluka (bilj. 6), st. 56.

³⁰ A. Abramović, Ustavnost u doba virusa, <http://www.iusinfo.hr/DailyContent/Topical.aspx?id=41073>, očitavanje: 29. 04. 2020. Sl. i US RK u Presudi (bilj. 10), posebno st. 289-298.

³¹ *Landvreugd protiv Holandije*, aplikacija br. 37331/97, presuda od 04. 06. 2002.

³² *De Tommaso protiv Italije*, aplikacija br. 43359/09, presuda od 23. 02. 2017.

³³ *Ibid*, st. 62.

ustavnih garancija i zahtjeva dotične države³⁴. Posebno ostaje nejasno zašto se FMZ nije koristilo svojim ovlaštenjima iz ZZSZB FBiH i tako se umiješalo u ljudska prava na zakonit način.

2.2. Sloboda i sigurnost ličnosti

Pitanje lišenja slobode ću na ovom mjestu ograničiti na situaciju u kojoj su se našli državljani BiH koji su 09. aprila doputovali iz Londona (UK) na Međunarodni aerodrom Sarajevo. Prema informacijama dostupnim u javnosti³⁵, nakon što su sletili na aerodrom, putnici sa prebivalištem u FBiH su autobusom, u pratnji policijskih vozila MUP-a KS prevezeni do JU „Studentski centar“ Sarajevo – studentsko naselje „Bjelave“ (SN Bjelave). Tokom iskrcavanja iz autobusa i ulaska u zgradu, policija je blokirala izlazak iz kompleksa SN Bjelave. Nakon smještaja u sobe, vrata su bila zaključana sa vanjske strane, a drugi ključ se nije nalazio sa unutrašnje strane vrata ili u sobama. Lica nisu upoznata sa razlozima zbog kojih su lišena slobode niti su im prezentovani odnosno uručeni akti (upravni ili sudski) na osnovu kojih je to urađeno. Istovremeno, policijski službenici i vozila su bila kontinuirano prisutna u kompleksu SN Bjelave. Putnicima nije omogućena bilo kakva komunikacija sa službenim licima ili međusobno, osim sa zaposlenicima SN Bjelave i to prilikom preuzimanja hrane. Ovo je bilo činjenično stanje na dan 16. aprila 2020. FMZ je na konferenciji za štampu od 15. aprila tvrdilo da je izdalo rješenja o karantinu državljana BiH koji su doputovali iz UK i da je na KŠCZ da ih uruče³⁶. U javnosti je u međuvremenu objavljena informacija da je FMZ donijelo grupna rješenja (sa sljedećim podacima: ime i prezime, broj pasoša, prebivalište, datum rođenja/godište) kojim se stavljaju u karantin osobe koje su doputovale iz Londona i da im je ono uručeno 16. aprila³⁷. Iz uvoda rješenja koje je dostupno u javnosti, navodi se da se ono donosi na osnovu čl. 46 st. 3 ZZSZB FBiH, epidemiološkog izvještaja Zavoda za javno zdravstvo FBiH, čl. 200 Zakona o upravnom postupku FBiH³⁸ (ZUP FBiH)³⁹. Nakon 14-dnevnog karantina 24. aprila su ove osobe puštene iz SN Bjelave⁴⁰.

Ovdje se postavlja pitanje primjenjivosti čl. 5 ili čl. 2 Protokola br. 4 (koji garantuje slobodu kretanja) na konkretnu situaciju. Za odgovor su relevantni kriteriji ESLJP-a utvrđeni u predmetu *Guzzardi protiv Italije*⁴¹. Razlika između lišenja slobode i ograničenja slobode kretanja je pitanje stepena i intenziteta, a ne suštine ili prirode mjere⁴². US je u Odluci u predmetu br. AP 4680/10

³⁴ *Mehmet Hasan Altan protiv Turske*, aplikacija br. 13237/10, presuda od 20. 03. 2018.

³⁵ Usp. Od Londona do Bjelava: Karantin bez zvanične odluke i roka trajanja, <https://media.ba/bs/mediametar/od-londona-do-bjelava-karantin-bez-zvanicne-odluke-i-roka-trajanja>, očitavanje: 29. 04. 2020. Zašto građani štrajkuju u karantinima (bilj. 7), Zaključani u Domu Bjelave: Nikada nismo dobili rješenja o karantinu, <http://balkans.aljazeera.net/vijesti/zakljucani-u-domu-bjelave-nikada-nismo-dobili-rjesenja-o-karantinu>, očitavanje: 29. 04. 2020.

³⁶ „Promptna reakcija“ ministarstva – šest dana čekanja rješenja o karantinu, <http://detektor.ba/promptna-reakcija-ministarstva-sest-dana-cekanja-rjesenja-o-karantinu/>, očitavanje: 29. 04. 2020.

³⁷ Zašto građani štrajkuju u karantinima (bilj. 7).

³⁸ *Sl. nov FBiH* 2/98 i 48/99.

³⁹ Mediji su informisali javnost o nekoliko sličnih situacija. „Promptna reakcija“ ministarstva (bilj. 36).

⁴⁰ U arhivi autora se nalazi primjerak rješenja kojim se prekida mjera karantina, koju je donijela odgovorna osoba Javne ustanove „Studentski centar“ Sarajevo – Ahmed Mulaibrahimović (!).

⁴¹ *Guzzardi protiv Italije*, aplikacija br. 7367/76, presuda od 06. 11. 1980, st. 90-95.

⁴² *Guzzardi (ibid)*, st. 93; *Stanev protiv Bugarske*, aplikacija br. 36760/06, presuda od 17. 01. 2012, st. 115.

(što je kasnije ponovio i u drugim odlukama) istakao da su za procjenu pitanja primjene čl. 5 ili čl. 2 Protokola br. 4 relevantni sljedeći uvjeti: 1) stepen sile koje je korišten, 2) prostor izolacije (što je manje, veća je vjerovatnoća da se utvrdio da je došlo do lišavanja slobode)⁴³, 3) stepen obezbjeđenja koji osigurava izolaciju lica, 4) učestalost i stepen kontrolisanja tokom primjene nadzora, 4) obim u kojem je dozvoljen kontakt sa spoljnim svijetom i 5) vremensko trajanje primjene navedene mjere⁴⁴. Odlučujući kriteriji je veličina prostora na kojem se pojedinac može kretati, stepen nadzora nad njim, mogućnost da ostvaruje društvene kontakte i trajanje mjere.

Konkretna situacija pokazuje da su putnici 1) bili smješteni u sobe u kojima je u pravilu boravila samo jedna osoba, 2) da nisu ostvarivali bilo kakve kontakte sa drugim licima osim one putem interneta, 3) da nisu bile u mogućnosti da napuste svoje sobe ili da se kreću u kompleksu SN Bjelave, 4) da su ih uposlenici zaključali u sobe, 5) da su se u kompleksu SN Bjelave nalazila policijska vozila i policijski službenici koji su mogli spriječiti bilo kakav pokušaj napuštanja SN Bjelave i 6) da nisu bili upoznati sa dužinom boravka u SN Bjelave, bilo usmenim ili pismenim putem. Dakle, oni su bili u potpunosti izolirani, nisu mogli napustiti sobe u kojim su se nalazili, bili su pod nadzorom visokog stepena, društvene kontakte nisu mogli ostvarivati te sedam dana od dana smještaja u SN Bjelave i nisu znali do kada će tu ostati. Prema tome, radi se o licima lišenim slobode, a u konkretnom slučaju primjenjiv čl. 5 EKLJP, te oni uživaju prava i zaštitu iz ovog člana EKLJP-a.

Lišenje slobode zdravih ljudi iz čl. 5 st. 1 t. e) bi moralo biti uslovljeno postojanjem „razumne sumnje“ da mogu biti zaraženi COVID-19⁴⁵. Javna vlast, prema tome, mora dokazati postojanje razumne sumnje (jer je ESLJP više puta naglašavao da se izuzeci iz čl. 5 st. 1 t. e) moraju usko tumačiti kako bi se ostvarila svrha čl. 5 - da niko ne bude arbitrarno lišen slobode⁴⁶) da su *prima facie* zdrava lica zaražena zaraznom bolešću, odnosno da su bila u kontaktu ili da su mogla biti u kontaktu sa osobama zaraženim COVID-19, uprkos tome što nemaju simptome te bolesti. To je posebno bitno u slučajevima u kojima su prilikom testiranja na prisustvo bolesti izazvane COVID-19 lica bila negativna, ali su i dalje bila zadržana u karantinu.

ESLJP navodi da lišenje slobode mora biti u skladu sa nacionalnim pravom, neophodno u datim okolnostima i u skladu sa principom proporcionalnosti⁴⁷. Za pretpostaviti je da su lica koja se nalaze u studentskom naselju lišena slobode “da bi se spriječilo širenje neke zarazne bolesti”. Vlada FBiH je već spomenutim Zaključkom br. 164/2020 od 31. januara 2020. utvrdila da se koronavirus smatra zaraznom bolešću i da će se poduzeti mjere iz ZZSZB FBiH. Čl. 46 ZZSZB FBiH propisuje mogućnost da se odredi karantin kao jedna od posebnih mjera za sprječavanje i suzbijanje zaraznih bolesti. Jedini pravni akt na osnovu kojeg su lica mogla biti smještena u karantin jeste rješenja FMZ. Slovom ZZSZB FBiH, žalba na ovo rješenje ne odlaže izvršenje. ZUP FBiH propisuje da se rješenje izvršava kada postane izvršno (čl. 267 st. 1 ZUP-a FBiH). Ukoliko žalba ne odlaže izvršenje, ono postaje izvršno dostavom stranci (čl. 267 st. 2 ZUP-a FBiH). Prema tome, rješenje o karantinu se moglo izvršiti nakon što je dostavljeno putnicima, a

⁴³ „S druge strane, svako prinudno zadržavanje na teritorijalno ograničenom mjestu koje ne čini zatvorenu ustanovu ne predstavlja lišavanje već naprotiv samo ograničenje prava slobode“. Odluka o dopustivosti i meritumu US u predmetu br. AP 5432/14, st. 33.

⁴⁴ Odluka o dopustivosti i meritumu US u predmetu br. AP 4680/10, st. 25.

⁴⁵ *Ibid.*

⁴⁶ *Quinn protiv Irske*, aplikacija br. 36887/97, presuda od 21. 12. 2000, st. 24.

⁴⁷ *Enhorn protiv Švedske*, aplikacija br. 56529/00, presuda od 25. 01. 2005, st. 36.

to se moralo uraditi na Međunarodnom aerodromu Sarajevo, jer su na njemu bila lišena slobode. Prema tome lišenje slobode je uslijedilo suprotno nacionalnom procesnom zakonodavstvu - ZUP-u FBiH.

U konkretnom slučaju, ZZSZB FBiH propisuje da se karantin određuje osobama koje su bile ili za koje se sumnja da su bile u kontaktu sa osobama koje imaju bolesti nabrojane u nastavku zakonske odredbe. Nije jasno na osnovu čega je FMZ zaključilo da su sva lica koja su doputovala iz Londona bila u kontaktu sa takvim osobama ili se na osnovu čega se to sumnja, odnosno temeljem čega postoji „razumna sumnja“, kako sam to prethodno istakao. Prilikom dolaska na aerodrom nisu provedeni nikakvi zdravstveni pregledi. Oni nisu pregledani ni do 16. aprila 2020. (sedam dana od njihovog dolaska u Sarajevo). Nijedan od putnika nije pokazivao simptome bolesti COVID-19. Prema tome, FMZ nije cijenilo svaku pojedinačnu situaciju zbog čega manje restriktivne mjere iz ZZSZB FBiH nisu ni razmatrane. Dakle, lišenje slobode je bilo protivno procesnom i materijalnom pravu FBiH. Shodno tome, zadržavanje putnika u SN Bjelave je prekršeno osnovno pravo iz čl. 5 st. 1 EKLJP⁴⁸. Isto tako, iz činjenice neizvjesnosti u pogledu dužine lišenja slobode slijedi da su prekršene garancije čl. 5 EKLJP.

Test zakonitosti lišenje slobode na osnovu čl. 5 st. 1 t. e) slijedi iz presude u predmetu *Enhorn protiv Švedske*⁴⁹: 1) „je li širenje zarazne bolesti opasno za javno zdravlje ili sigurnost“ i 2) „je li pritvor zaražene osobe posljednja mjera kako bi se spriječilo širenje bolesti nakon što su razmatrane manje stroge mjere i nakon što je utvrđeno da one nisu dovoljne za zaštitu javnog interesa“⁵⁰. Proporcionalnosti tj. da li je lišenje slobode bilo proporcionalno cilju koji se želio postići tom mjerom podrazumijeva visok prag kršenja čl. 5 st. 1 t. e)⁵¹. Z aopravdavanje pritvora radi neširenja zarazne bolesti, mora biti utvrđeno postojanje zarazne bolesti objektivnim medicinskim izvještajima⁵². U konkretnom slučaju sena prvo pitanje može odgovoriti pozitivno. Međutim, drugo pitanje donosi negativan odgovor. Prvo, ESLJP govori o “zaraženoj osobi”. U trenutku lišenja slobode, nijedno lice koje je doputovalo iz Londona nije imalo dijagnoziranu bolest COVID-19. Niko od njih nije demonstrirao simptome takve bolesti. Testiranje nije provedeno odmah po dolasku na aerodrome, nakon smještaja u SN, već po protoku nekoliko dana. FMZ nije razmatralo nikakvu alternativnu mjeru karantinu iako ih ZZSZB FBiH propisuje: kućna izolacija (čl. 47) i zdravstveni nadzor (čl. 48). Država nije dokazala da je razmatrala manje oštre mjere za ova lica. Prema tome, čl. 5 st. 1 je i iz ovog razloga prekršen.

Pored toga, prekršen je i čl. 5 st. 2 EKLJP. Javna vlast je propustila da putnike obavijesti o pravnim razlozima lišenja slobode i da im na taj način pruži dovoljno informacija kako bi tu mjeru osporili pred sudom⁵³. U predmetu *Kerr protiv UK*⁵⁴, ESLJP je samtrao da je ovaj kriterij zadovoljen kada je lice obavješteno u roku od “nekoliko sati od hapšenja”. Lica koja su se nalazila u SN Bjelave osam dana nakon lišenja slobode nisu bila obavještena o razlozima. Uz to, pravo na ispitivanje zakonitosti lišenja slobode (čl. 5 st. 4) je garantovano i u svim slučajevima u

⁴⁸ *Wassink protiv Holandije*, aplikacija br. 12535/86, presuda od 27. 09. 1990, st. 27.

⁴⁹ *Enhorn* (bilj. 47), st. 44.

⁵⁰ *Ibid.*

⁵¹ A. Green, States should declare a State of Emergency using Article 15 ECHR to confront the Coronavirus Pandemic, <https://strasbourgobservers.com/2020/04/01/states-should-declare-a-state-of-emergency-using-article-15-echr-to-confront-the-coronavirus-pandemic/>, očitavanje: 29. 04. 2020.

⁵² *Luberti protiv Italije*, aplikacija br. 9019/80, presuda od 23. 02. 1984, st. 27.

⁵³ *Khlaifia i drugi protiv Italije*, aplikacija br. 16483/12, presuda od 15. 12. 2016.

⁵⁴ *Kerr protiv UK*, aplikacija br. 40451/98, presuda od 07. 12. 1999.

kojima upravni organi odlučuju o lišenju slobode⁵⁵. Ako pogođena osoba ne bude obaviještena o razlozima lišenja slobode, ESLJP je utvrdio da je njihovom pravu na žalbu oduzeta sva djelotvornost.⁵⁶ Iako su sva zadržana lica puštena iz SN Bjelave, ona i dalje imaju pravni interes da zakonitost njihovog lišenja slobode bude ispitana kako bi npr. osigurali pravo na kompenzaciju⁵⁷.

U pogledu moguće povrede čl. 5 EKLJP relevantno je postupanja javne vlasti prema migrantima. Donešeno je nekoliko mjera kojim su slobode lišeni migranata tako što im je zabranjeno njihovo kretanje i boravak izvan odgovarajućih centara centara⁵⁸. Nevladina organizacija „Vaša prava“, apeliorala⁵⁹ na VM BiH da stavi van snage Odluku o ograničenju kretanja i boravka stranaca u BiH, tvrdeći da ona krši čl. 5 st. 1 i čl. 14 EKLJP. U određivanju razlike između ograničenja slobode kretanja i lišavanja slobode u vezi sa zatočenjem stranaca u zračnim lukama tranzita i prihvatnim centrima za identifikaciju i registraciju migranata, za ESLJP su relevantni sljedeći faktori: 1) pojedinačna situacija podnosioca zahtjeva i njihov izbor, 2) primjenjivi pravni režim dotične države i njezina svrha, 3) relevantno trajanje, posebno u svjetlu svrhe i proceduralne zaštite koju uživaju podnosioci zahtjeva, i 4) prirodu i stepen stvarnih ograničenja koja su podnosiocu zahtjeva nametnuti ili ih doživljavaju⁶⁰. Primjenjujući ove, zatim *Guzzardi* kriterije i one US BiH na smještanje migranata u centre⁶¹, može se zaključiti sljedeće: 1) pripadnici MUP su bili zaduženi za realizaciju odluka/naredbi i smještaj migranata u centre te se može pretpostaviti da oni nisu dobrovoljno pristali na smještaj u centrima, oni koji su bježali su pronađeni i vraćeni, 2) prostor u kojem migranti mogu boraviti je ograničen i on se odnosi samo na prostor centara – migrantima je istovremeno zabranjeno napuštanje i boravak van centara, 3) u neposrednoj okolini centara se u pravilu nalazi policijsko vozilo sa zadatkom da spriječi bježanja migranata, 4) kontakt sa vanjskim svijetom je onemogućen – čak su i posjete zabranjene Naredbom FŠCZ, te jedini socijalni kontakti koje mogu ostvariti jesu međusobni kontakti u centrima, 5) nije poznato koliko će vremena migranti provesti u centrima tj. to je potpuno neizvjesno, jer nije određen ni period primjene spornih akata niti njihova naknadna provjera

⁵⁵ *De Wilde, Ooms i Versyp protiv Belgije*, aplikacije br. 2832/66, 2835/66 i 2899/66, presuda od 17. 06. 1991, st. 76.

⁵⁶ Tada je ESLJP, uzimajući u obzir svoj zaključak o povredi čl. 5 st. 2, jer pravni razlozi za lišenje slobode nisu dostavljeni aplikantima, zaključio da “mora donijeti sličan zaključak” i glede povrede čl. 5 st. 4. Usp. *Khlaifia i drugi* (bilj. 53), st. 132.

⁵⁷ *S.T.S. protiv Holandije*, aplikacija br. 277/05, presuda od 07. 06. 2011, st. 58, 59 i 61.

⁵⁸ *USK*: Naredbe br. 09-33-3099-2/20 od 13. 03. i br. 15-40-4-3326-4/20 od 23. 03. *HNK*: Naredba od 25. 03. *KS*: Odluka br. 02-04-7986-1.4/20 od 18. 03. 2020, *Sl. nov. KS* 11/20. *FBiH*: Naredbe br. 12-40-6-148-47/20 od 24. 03. i br. 12-40-6-148-47-1/20 od 17. 04. VM BiH 16. 04. donijelo Odluku o ograničenju kretanja i boravka stranaca u Bosni i Hercegovini kako bi se minimizirale posljedice i spriječilo širenje virusa COVID – 19. http://www.vijeceministara.gov.ba/saopstenja/sjednice/saopstenja_sa_sjednica/default.aspx?id=32822&langTag=bs-BA, očitavanje: 20. 04. 2020.

⁵⁹ Apel Vijeću ministara BiH za stavljanje Odluke o ograničenju kretanja i boravka stranaca u Bosni i Hercegovini od 16. 04. 2020. godine van snage, <https://vasaprava.org/?p=3124>, očitavanje: 29. 04. 2020.

⁶⁰ *Ilias i Ahmed protiv Mađarske*, aplikacija br. 47287/15, presuda od 21. 11. 2019, st. 217; *Z. A. i drugi protiv Rusije*, aplikacije br. 61411/15 i dr, presuda od 21. 11. 2019, st. 138.

⁶¹ Riječ je o informacijama koje su dostupne u javnosti, npr. Korona virus kao maska za stigmatizaciju migranata, <https://www.mreza-mira.net/vijesti/kutak-za-aktivistice-i-aktiviste/korona-virus-kao-mask-a-za-stigmatizaciju-migranata/>, Migranti u BiH bez zdravstvene zaštite “ranjiviji na Covid-19”, <https://ba.voanews.com/a/migranti-u-bih-bez-zdravstvene-za%C5%A1tite-ranjiviji-na-covid-19-/5341169.html>, očitavanje: 29. 04. 2020.

preispitati⁶², 6) moguće je da boravak u centru može izazvati fizičku ili psihičku bol, posebno uzimajući u obzir prenatrpanost centara i boravak ranjivih grupa kao što su maloljetnici, trudnice, invalidi, LGBT osobe i sl.⁶³

ESLJP je utvrdio primjenjivost čl. 5 na slučaj u kojem su aplikanti bili smješteni i zadržani u primjenom centru i centru za pomoć migrantima. ESLJP je istakao da je centar bio pod nadzorom, da je aplikantima bilo zabranjeno da napuste centar, da nisu imali pristup sudu, da su držani u centru protiv svoje volje, te da zadržavanje aplikanta u trajanju od 12 i devet dana nije nezamarivo⁶⁴. U tom smislu je čl. 5 EKLJP primjenjiv i na njihovo zadržavanje u F BiH jer su lišeni slobode. Iz uvoda akata na osnovi kojih je ograničeno kretanje migranata (s izuzetkom Odluke VM koja još nije objavljena u Sl. gl. BiH), slijedi da su donesena na osnovu čl. 108 ZZiS FBiH. ESLJP naglašava da je u slučaju lišavanja slobode posebno važno da se ispuni opće načelo pravne sigurnosti. S obzirom na nepredvidivost čl. 108 ZZiS FBiH jasno je da kriterij zakonitosti lišenja slobode nije zadovoljen, a da su migranti lišeni slobode suprotno čl. 5 st. 1. EKLJP⁶⁵.

2.3. Pravo na privatnost

Ostvarenje prava na privatnost, u kontekstu situacije uzrokovane COVID-19, tiče se obrade i objavljivanja u javnosti ličnih podataka određenih skupina lica i to 1) lica koja se nalaze u izolaciji/samoizolaciji⁶⁶, 2) lica koja su prekršila mjeru izolacije/samoizolacije⁶⁷ i 3) lica koja su dala svoj doprinos u Fond solidarnosti RS⁶⁸. Prvobitne naredbe ŠCZ/ŠZS/RŠVS-a odnosile su se na objavljivanje ličnih podataka lica koja su kršila mjeru kućne izolacije. Izuzetak je Naredba LK o objavljivanju podataka svih osoba u izolaciji/samoizolaciji. Prema riječima tadašnje zapovjednice FŠCZ, razlog za donošenje preporuke o objavljivanju imena osoba koje krše izolaciju/samoizolaciju jeste da takva lica „ne dovode u pitanje samo svoje zdravlje, nego i zdravlje svojih najbližih i okoline⁶⁹”. Ministar unutrašnjih poslova RS je istakao da je ova mjera

⁶² Z. A. i drugi (bilj. 60), st. 156. Odluka Vlade KS je donesena 18. 03, Naredba FŠCZ 24. 03, Naredba HNK 25. 03, a Odluka VM BiH 16. 04.

⁶³ Nolan i K. protiv Rusije, aplikacija br. 2512/04, presuda od 12. 02. 2009. Apel VM BiH (bilj. 59).

⁶⁴ Khlaifia i drugi (bilj. 53), st. 65, 66, 68 i 70.

⁶⁵ Usp. *ibid*, st. 92.

⁶⁶ Usp. TK: Naredba br. 02/24-40-006824-9N/20 od 23. 03. 2020. Stavljena van snage 26. 03. 2020. na osnovu Rješenja Agencije. LK: Naredba od 22. 03. 3020.

⁶⁷ BD: Naredba od 26. 03. RS: Zaključak br. 06-5/20 od 22. 03. 2020. FBiH: Vlada FBiH je 24. 03. 2020. zadužila FŠCZ „da hitno razmotri problematiku i poduzme aktivnosti u vezi sa osobama koje krše mjere o izolaciji, te donese naredbu na osnovu koje će Federalna uprava za inspeksijske poslove, s ciljem zaštite javnog zdravlja, javno objavljivati ime i prezime, kao i mjesto boravka, odnosno prebivališta osobe za koju bude utvrđeno da ne postupa u skladu sa izrečenim mjerama o izolaciji”. Isto je zatraženo i od kantonalnih uprava za inspeksijske poslove i kantonalnih inspeksijskih organa (Javno objavljivati imena osoba koje krše mjere izolacije, http://www.fbihvlada.gov.ba/bosanski/aktuelno_v2.php?akt_id=8455, očitavanje: 29. 04. 2020). FŠCZ je 24. 03. 2020. uputio preporuku br. 12-40-6-148-48/20 kojom se preporučuje svim kantonalnim organima za inspeksijske poslove i kantonalnim ministarstvima unutrašnjih poslova da „javno objave ime i prezime, kao i mjesto boravka odnosno prebivališta lica za koje se utvrdi da ne postupaju u skladu sa izrečenim mjerama izolacije“. TK: Naredba br. 02/24-40-006824-17N/20 od 27. 03 2020.

⁶⁸ Vlada RS nezakonito pravi spiskove radnika koji se „dobrovoljno“ odriču ličnih primanja, <https://ti-bih.org/vlada-rs-nezakonito-pravi-spiskove-radnika-koji-se-dobrovoljno-odricu-licnih-primanja/>, očitavanje: 29. 04. 2020.

⁶⁹ Federalni štab civilne zaštite: Preporuka da se objave imena i prezimena onih koji krše mjere izolacije, <https://www.aa.com.tr/ba/balkan/federalni-%C5%A1tab-civilne-za%C5%A1tite-preporuka-da-se-objave-imena-i-prezimena-onih-koji-kr%C5%A1e-mjere-izolacije/1779002>, očitavanje: 29. 04. 2020.

donesena kako bi se lica kojima su izrečene ove mjere izolacije, prijavila policiji i nadležnim organima da se takvo lice skloni s ulice⁷⁰.

U najvećem obimu su objavljeni lični podaci lica koja krše izolaciju/samoizolaciju. Na web stranici Vlade BD su objavljena imena šest lica i na dan 29. april 2020, ona su i dalje prisutna⁷¹. Dana 23. marta 2020. Federalna uprava za inspeksijske poslove je objavila “popis osoba za koje su policijski službenici utvrdili da se ne pridržavaju rješenja federalnih inspektora kojim su stavljeni pod zdravstveni nadzor i izolaciju i protiv kojih će biti pokrenuti prekršajni postupci”⁷². Na web stranici KUCZ TK je objavljen „Spisak građana koji se ne pridržavaju rješenja kojim su stavljeni pod zdravstveni nadzor i izolaciju usljed opasnosti od širenja zarazne bolesti uzrokovane koronavirusom (COVID-19)“ koji je na dan 18. aprila 2020. i dalje dostupan na web stranici⁷³. Ministarstvo uprave i lokalne samouprave RS je 24. marta 2020. prvi put objavilo na web stranici informaciju da su objavljena imena lica koja ne poštuju kućnu izolaciju⁷⁴.

Vidljivo je da su u naredbama zapovijedane i objave podataka lica koje se samo nalaze u izolaciji/samoizolaciji. Na web stranici KUCZ TK, na kojoj je bio objavljena takav spisak, 19. aprila 2020. je naznačeno da je „Spisak osoba koje su pod zdravstvenim nadzorom usljed opasnosti od širenja zarazne bolesti uzrokovane koronavirusom (COVID-19)“ objavljen 24. marta 2020, a potom uklonjen po Rješenju Agencije za zaštitu ličnih podataka (Agencija). Spisak ovih lica na području LK je također bio objavljen, ali uklonjen sa pojedinih web portala koje su ga prenijele, po nalogu Agencije⁷⁵. Međutim, spisak je na dan 29. april 2020. i dalje dostupan na web stranici Vlade LK⁷⁶. Pojedine jedinice lokalne samouprave su također objavile slične

⁷⁰ Lukač: Republika Srpska javno će objavljivati imena onih koji krše kućnu izolaciju, <https://nap.ba/news/62973>, očitavanje: 29. 04. 2020.

⁷¹ Spisak imena osoba koje ne postupaju u skladu s rješenjima o samoizolaciji, <http://www.vlada.bdcentral.net/Publication/Read/spisak-imena-osoba-koje-ne-postupaju-u-skladu-s-rjesenjima-o-samoizolaciji-26-3>, očitavanje: 29. 04. 2020. Imena (tada njih pet) su prenijeli i web portali. Npr. Brčko: Popis imena osoba koje ne postupaju u skladu s rješenjima o samoizolaciji, <http://radiobrcko.ba/vijesti-brcko/brcko-popis-imena-osoba-koje-ne-postupaju-u-skladu-s-rjesenjima-o-samoizolaciji/>, očitavanje: 29. 04. 2020.

⁷² Usp. Direktor Ajdinović: 84 federalne inspektorice i inspektora na graničnim prijelazima u FBiH izdali 14.821 rješenje o izolaciji, http://www.fuzip.gov.ba/vijest/direktor-ajdinovi-84-federalne-inspektorice-i-inspektora-na-granim-prijelazima-u-fbih-izdali-14-821-rješenja-o-izolaciji-405?fbclid=IwAR2LDcn3VGzd22CPwLxuVT3To-4iVH0VMZL61Jru52zb9H-uJJN_bJIF-ts. Spisak lica je dostupan i na različitim web stranicama. Npr. Inspekcija objavila imena osoba koje krše mjere izolacije u FBiH, <https://faktor.ba/vijest/inspekcija-objavila-imena-osoba-koje-krse-mjere-izolacije-u-fbih/75632>, očitavanje: 29. 04. 2020. Inspekcija objavila imena osoba koje krše mjere izolacije u FBiH, <https://www.bljesak.info/vijesti/flash/inspekcija-objavila-imena-osoba-koje-krse-mjere-izolacije-u-fbih-306176>. Sve očitano: 29. 04. 2020.

⁷³ Izvor: <http://www.civilnazastita.com.ba/corona/spisak.corona.27.03.pdf>. Spisak su prenijeli i neki web portali. Npr. Objavljen spisak onih koji krše mjeru samoizolacije: Davali lažne adrese, otišli u inostranstvo..., <https://www.oslobodjenje.ba/vijesti/bih/objavljen-spisak-onih-koji-krse-mjeru-samoizolacije-davali-lazne-adrese-otisli-u-inostranstvo-543404>, očitavanje: 29. 04. 2020.

⁷⁴ Do 29. 04. 2020. to je urađeno još 14 puta na web stranici www.koronavirususrpskoj.com. Objavljena imena lica koja ne poštuju kućnu izolaciju, <https://www.vladars.net/sr-SP-Cyrl/Vlada/Ministarstva/-muls/media/vijesti/Pages/imena-javno.aspx>. Obavještenje upućuje da su imena dostupna na: <https://koronavirususrpskoj.com/spisak-lica-koja-su-preksila-izolaciju/>, očitavanje: 29. 04. 2020. Objavljeni podaci su ime, prezime, ime oca i mjesta prebivališta.

⁷⁵ HBŽ objavio imena 238 osoba koje se nalaze u samoizolaciji, <https://www.bljesak.info/vijesti/flash/hbz-objavio-podatke-238-osoba-koje-se-nalaze-u-samoizolaciji/306030>, očitavanje: 29. 04. 2020.

⁷⁶ Dostupno na: <http://www.vladahbz.com/sadrzaj/dokumenti/Uprava%20za%20Inspeksijske%20poslove/-23.3.2020.%20POPIS.pdf>, očitavanje: 29. 04. 2020.

spiskove⁷⁷. Nevladine organizacije su osudile objavljivanje ličnih podataka lica u izolaciji/samoizolaciji⁷⁸. Posebno je problematizirano objavljivanje ličnih podataka maloljetnika⁷⁹.

Agencija je reagovala u pogledu obje problematične situacije⁸⁰ i u prvom slučaju je donijela rješenje⁸¹ kojim se zabranjuje objavljivanje da ličnih podataka o licima koja su pozitivna na koronavirus kao i licima kojima su određene mjere izolacije i samoizolacije. Naređeno je da se odmah uklone i blokiraju lični podaci ovih lica. Iako je prvobitno konstatirala da „nije protivzakonito objaviti minimum podataka o licima koja krše (...) zabrane nadležnih organa“ radi zaštite i spašavanju života ljudi, 10. aprila 2020. je došla do drugog zaključka – generalno i proaktivno objavljivanje ličnih podataka lica koja ne postupaju u skladu sa mjerama zabrane u vezi pandemije virusa korona je nezakonito⁸².

Ovakav zaključak podliježe testu iz čl. 8 st. 2 EKLJP. ESLJP je u predmetu u kojem su javne vlasti propustile da spriječe objavljivanje informacija o identitete aplikanta i njegovom zdravstvenom stanju kao HIV pozitivne osobe, utvrdio da je došlo do miješanja u pravo na privatni život⁸³. Shodno tome, objavljivanje ličnih podataka (kao što su ime i prezime, ime oca, mjesto prebivališta) osoba koje su prekršile mjeru izolacije/samoizolacije, predstavlja miješanje u privatni život.

Istakao bih odmah da sumnjam u ispunjenje uvjeta zakonitosti miješanja kako u prvoj, tako i drugoj situaciji, s obzirom da se ono temelji na naredbi KŠCZ/ŠZiS odnosno zaključku RŠCZ. Kako sam naprijed utvrdio norme na osnovu kojih su donesene naredbe/zaključci ne zadovoljavaju standard *zakona*. Uz to, postojanje zakona u slučaju miješanja u pravo na privatnost objavljivanjem ličnih podataka, mora biti interpretirano više ili manje striktno u

⁷⁷ Na web stranici Općine Konjic 24. 03. je objavljen spisak lica u samoizolaciji i onih koji su prekršili samoizolaciju, ali je uklonjen nakon donošenja gore spomenutog rješenja Agencije (Zabranjeno objavljivanje podataka o osobama koje su zaražene i nalaze se u izolaciji, <https://www.konjic.ba/ba/vijesti/iz-konjica/404-zabranjeno-objavljivanje-podataka-o-osobama-koje-su-zaraze-i-nalaze-se-u-izolaciji.html>). Međutim, taj spisak je i dalje dostupan na web portalima (Općina Konjic objavila spisak zaraženih, osoba u izolaciji i onih koji su ušli u BiH, <https://www.krajina.ba/opcina-konjic-objavila-spisak-zarazenih-osoba-u-izolaciji-i-onih-koji-su-usli-u-bih/>). U Trebinju je Gradski štab za vanredne situacije objavio spisak lica koja se nalaze u kućnoj izolaciji “kao preventivnu mjeru uslijed pandemije novog virusa korona” (Pogledajte spisak osoba u samoizolaciji, <http://www.hercegovinapromo.com/trebinje-pogledajte-spisak-osoba-u-samoizolaciji/>, očitavanje: 29. 04. 2020).

⁷⁸ Objavljivanje imena osoba u izolaciji uzrokovat će više štete od koristi, <https://eu-monitoring.ba/objavljivanje-imena-osoba-u-izolaciji-uzrokovat-ce-vise-stete-od-koristi/>, očitavanje: 29. 04. 2020.

⁷⁹ Prekršena prava maloljetnika u izolaciji objavom njihovih podataka, <https://www.bljesak.info/vijesti/flash/prekršena-prava-maloljetnika-u-izolaciji-objavom-njihovih-podataka/306184>, očitavanje: 29. 04. 2020.

⁸⁰ Usp. “Saopštenju za javnost vezano za obradu ličnih podataka u kontekstu aktivnosti izazvane pandemijom korona virusa”. Dostupno na: http://azlp.ba/Default.aspx?langTag=hr-HR&template_id=147&pageIndex=1, očitavanje: 29. 04. 2020.

⁸¹ Rješenje br. UP1 03-1-37-5-67-3/20 DGL od 24. 03. 2020. Dostupno na: http://azlp.ba/Default.aspx?langTag=hr-HR&template_id=147&pageIndex=1, očitavanje: 29. 04. 2020.

⁸² „Saopštenje za javnost o nezakonitosti generalnog i proaktivnog objavljivanja ličnih podataka lica koja ne postupaju u skladu sa mjerama zabrane u vezi pandemije virusa korona“. Dostupno na: http://azlp.ba/Default.aspx?langTag=hr-HR&template_id=147&pageIndex=1, očitavanje: 29. 04. 2020.

⁸³ *Z protiv Finske*, aplikacija br. 22009/93, presuda od 25. 02. 1997, st. 71; Također *C.C. protiv Španije*, aplikacija br. 1425/06, presuda od 06. 10. 2009, st. 33.

zavisnosti od prirode i obima miješanja⁸⁴. Dakle, čl. 108 ZZiS FBiH, ne može zadovoljiti kriterije zakonitosti i zbog toga miješanje ne zadovoljava prvi kriterij – da bude u skladu sa zakonom. Isti se zaključak nameće i glede objavljivanja ličnih podataka u RS odnosno BD. Druga primjedba se tiče zakonitosti miješanja i odnosi se na objavljivanje podataka lica kojima je određena izolacija/samoizolacija i koja su prekršila tu mjeru, *prije donošenja spornih naredbi*. Naredbe kao osnov za objavljivanje podataka u tom trenutku nisu postojale, a nijedan drugi propis nije mogao poslužiti kao valjano pravno uporište. Prema tome, uslov zakonitosti u ovoj situaciji zasigurno nije bio ispunjen. Očigledno je da su legitimni ciljevi u oba slučaja „zaštita zdravlja“.

U pogledu trećeg kriterija, „neophodnost u demokratskom društvu“, važi sljedeće: 1) Polje slobodne procjene je suženo s obzirom na postojanje Konvencije 108 VE⁸⁵. 2) ESLJP je istakao da je informacija HIV-zarazi visoko intimna i senzibilna i da njeno otkrivanje može imati veliki utjecaj na privatni i porodični život pojedinca: “svaka mjera države koja obavezuje komunikacije ili otkrivanja takvih podataka bez pristanka pacijenta zahtijeva najstrožiji nadzor Suda, kao i zaštitne mjere osmišljene za osiguranje djelotvorne zaštite”⁸⁶. Zaštitnih mjera u konkretnoj situaciji nema, osim djelovanja Agencije, koja je zauzimala kontradiktorna stajališta, te je samo izdala saopštenje o nezakonitosti objavljivanja podataka u drugoj situaciji, a mjesec dana od saopštenja još uvijek nije donijela rješenje. Proglašenje pandemije COVID-19, vanrednog pravnog režima, te svakodnevno i senzacionalističko medijsko izvještavanje o koronavirusu predstavlja konstelaciju u kojoj su objavljeni lični podaci lica koja su prekršila mjeru izolacije/samoizolacije. Nedvojbeno je da je informacija o tome da neko krši mjeru izolacije/samoizolacije, intimne i osjetljive prirode, te da njena objava može imati utjecaj na privatni i porodični život pojedinca, kao i na članove njegove porodice. Takvi podaci su objavljeni bez saglasnosti tih lica. Riječ je dakle o mjerama koje moraju biti podvrgnute strogom nadzoru suda. 3) Podaci se objavljuju po automatizmu, bez sagledavanja specifičnosti svakog slučaja (npr. činjenice da je neko vozač u međunarodnom saobraćaju⁸⁷ ili da se radi o maloljetniku⁸⁸ ili da je mjera prekršena zbog *vis maior*). 4) Bitno je napomenuti i obim ličnih podataka koji su objavljeni: ime i prezime, mjesto prebivališta, dok se u nekim slučajevima radilo i o imenu oca. 5) ESLJP je više puta isticao da je ključno ne samo poštovati osjećaj privatnosti pacijenta, već i sačuvati njegovo povjerenje u medicinsku struku i zdravstvenu službu uopšte⁸⁹. 6) Objavljivanje ličnih podataka dovodi do stigmatizacije⁹⁰ i osude od strane okoline, etiketiranja, “lova na vještice”⁹¹, utjecaja na socijalnu i ekonomsku situaciju, pa sve do govora

⁸⁴ *P.G. i J.H. protiv UK*, aplikacija br. 44787/98, presuda od 25. 09. 2001, st. 46.

⁸⁵ U elaboraciji standarda iz čl. 8 koji se odnose na zaštitu podataka, ESLJP se često vodi odredbama Konvencije 108. K. de Vries, *Right to Respect for Private and Family Life*, u: P. van Dijk/F. van Hoof/A. van Rijn/L. Zwaak (ur), *Theory and Practice of the European Convention in Human Rights*, Cambridge/Antwerp/Portland 2018, s. (667 i dalje) 673. Usp. *S. i Marper protiv UK*, aplikacije br. 30562/04 i 30566/04, presuda od 04. 12. 2008, st. 103-104.

⁸⁶ Z (bilj. 83), st. 96.

⁸⁷ Npr. U ZDK otkriveno 68 osoba koja krše naredbe o izolaciji: Rješenja uglavnom ne poštuju vozači, <https://www.oslobodjenje.ba/vijesti/bih/u-zdk-otkriveno-68-osoba-koja-krse-naredbe-o-izolaciji-rjesenja-uglavnom-ne-postuju-vozaci-542042>, očitavanje: 29. 04. 2020.

⁸⁸ Prekršena prava maloljetnika u izolaciji objavom njihovih podataka, <https://www.bljesak.info/vijesti/flash/prekršena-prava-maloljetnika-u-izolaciji-objavom-njihovih-podataka/306184>, očitavanje: 29. 04. 2020.

⁸⁹ Z (bilj. 83), st. 95; *L.H. protiv Latvije*, aplikacija br. 52019/07, presuda od 29. 04. 2014, st. 56.

⁹⁰ *S. i Marper* (bilj. 85), st. 22; Z (bilj. 83), st. 96.

⁹¹ Lov na potencijalno zaražene i one koji se vrte iz inostranstva, <https://www.media.ba/bs/magazin-novinarstvo/lov-na-potencijalno-zarazene-i-one-koji-se-vrate-iz-inostranstva>, očitavanje: 29. 04. 2020.

mržnje⁹² i zločina iz mržnje prema osobama koje su prekršile mjeru izolacije/samoizolacije. Zbog toga ključno pitanje, u kojoj mjeri se štiti javno zdravlje objavljivanjem ličnih podataka i da li ono nadilazi štetu koju trpi privatnost lica čiji su podaci objavljeni. Prema informacijama MUP-a RS⁹³, na od 69.459 kontrolisanih lica kojima je izrečena mjera izolacije, 30. aprila 2020. manje od 0,4% njih nije ispoštovalo ovu mjeru. Prema tome, javne vlasti mogle i morale primjeniti neku drugu, blažu mjeru, kako bi se ostvario legitiman cilj i u manjoj mjeri ograničilo pravo na privatnost ovih lica. Lica koja se kreću u javnosti su obavezna da se pridržavaju epidemioloških zahtjeva (nošenje maske, rukavica i držanja rastojanja od 2 metra, bez fizičkih kontakata, pojačana higijena lica i ruku) i u slučaju da se ne pridržavaju tih mjera, mogu biti kažnjeni. Tako da u slučaju da dođe do susreta sa osobom kojoj je određena izolacija/samoizolacija, a ona jeste zaražena COVID-19, druge osobe su u najmanjoj mogućoj mjeri izložene mogućnosti zaraze COVID-19. Javna vlastje također mogla uspostavljati punktove koji bi kontrolirali kretanje građana, ispitivali da li se kršenje mjere te poduzimali radnje protiv lica koja ih krše⁹⁴. Nepridržavanje ovih mjera predstavlja prekršaj. Kažnjavanje lica koja krše mjeru izolacije/samoizolacije, upućivanje u karantin predstavlja blažu mjeru invazije u ljudska prava. ESLJP je istakao u predmetu u kojem su lični podaci aplikanta, zajedno sa informacijom da je HIV pozitivan, objavljeni na naslovnoj stranici jednih lokalnih novina da, nisu prihvatljive brige stanovništva kojima se pravda objavljivanje tih informacija. Prema mišljenju ESLJP, povjerljivost zdravstvenih podataka, presudno je za zaštitu privatnosti pacijenta ali i povjerenje u medicinsku profesiju i zdravstvenu uslugu. U suprotnom, lica kojima je potrebna medicinska pomoć mogu biti odvracena da je traže, tako ugrožavajući vlastito zdravlje, ali i zdravlje zajednice⁹⁵. 7) Jednom objavljeni podaci na interenetu su neizbrisivi, jer se informacije objavljene na službenim web stranicama prenose po portalima i tu ostaju zapisani. To je posebno problematično u manjim zajednicama, zbog toga što objavljivanje spiskova na lokalnim web portalima dovodi do težih posljedica po ljudska prava⁹⁶. 8) Također, kršenje mjere izolacije/samoizolacije predstavlja prekršaj, te izdavanje prekršajnih naloga predstavlja dodatnu alternativnu mjeru. Osoba se može lišiti slobode “kada postoji mogućnost da će osoba nastaviti sa vršenjem prekršaja, ili ponovo počinuti istovrstan prekršaj”⁹⁷. Osobe čiji su lični podaci objavljeni nisu u sudskom postupku proglašeni krivim za počinjeni prekršaj. Ako se objavljivanjem podataka žele spriječiti kontakti građana sa takvim osoba, to je cilj za koji se od donošenja znalo da nije nemoguće za ostvariti. Prema tome, mjera objavljivanja ličnih podataka lica koja su prekršila mjeru izolacije/samoizolacije je nezakonita i nije neophodna u demokratskom društvu.

2.4. Sloboda vjeroispovijesti

Uživanje slobode vjeroispovijesti, posebno segmenta koji podrazumijeva njenu manifestaciju javno, van doma, u vjerskim objektima i u grupama, je također bilo predmet miješanja javne

⁹² *Ibid.*

⁹³ Nijedno lice nije prekršilo mjeru kućne izolacije, <https://koronavirusrpskoj.com/nijedno-lice-nije-prekrсило-kucnu-izolaciju/>, očitavanje: 29. 04. 2020.

⁹⁴ S tim u vezi, v. Zaključak RŠVS o upostavljanju kontrolnih punktova u Banjoj Luci, br. 09-16/20 od 26. 03.

⁹⁵ *Biriuk protiv Litvanije*, aplikacija br. 23373/03, presuda od 25. 11. 2008, st. 43.

⁹⁶ Usp. *ibid.*, st. 41.

⁹⁷ Čl. 17 st. 1 t. 3 Zakona o prekršajima (ZP) FBiH, *Sl. nov. FBiH* 63/14.

vlasti u BiH. ŠCZ/ŠZS/RŠVS su donosili različite akte, uključujući i one koje se direktno tiču slobode vjeroispovijesti⁹⁸, ali i one koji se nje dotiču posredno - ograničenjem nekih drugih prava (prvenstveno slobode okupljanja).

Javna vlast u BiH se umiješala u manifestaciju slobode vjere ograničavajući broj vjernika u vjerskim objektima i vjerskim obredima u otvorenom prostoru (kao što su dženaze/sahrane). Sahrane/dženaze, pored zajedničkih molitvi, također predstavljaju manifestaciju zaštićenu čl. 9 EKLJP⁹⁹. U pogledu ispunjenja prvog uslova iz čl. 9 st. 2, i ovdje ističem isti prigovor zakonitosti kao i u slučaju miješanja u pravo na privatnost. Kriterij zakonitosti nije zadovoljen s obzirom na nedostatke u kvalitetu zakona na osnovu kojih su donesene naredbe/zaključci. Legitimni cilj kojem država teži donoseći ove mjere jeste zaštita zdravlja. Cijeneci neophodnost mjere u demokratskom društvu, napominjemo da države uživaju veći marginu slobodne procjene glede ostvarenja slobode vjeroispovijesti¹⁰⁰. Sloboda vjeroispovijesti pravo koje posebno mjestu u pravnom poretku BiH, s obzirom da npr. prema Ustavu RS ne može biti suspendovano ni u vrijeme vanrednog stanja. Iz akata koje je donijela javna vlast vidi se da vjerska okupljanja nisu ciljana strožijim mjerama u odnosu na sekularna okupljanja. Ona se čak favoriziraju u odnosu na sekularna okupljanja, jer se njima npr. *preporučuje* reduciranje okupljanja (ne naređuje se) ili se koriste neprecizne fraze (npr. da vjerska okupljanja ne bi trebala okupiti *veći broj vjernika*) prilikom ograničenja ove slobode. Vjerska okupljanja nisu u cjelosti zabranjena, te ih je moguće organizovati, ali uz poštivanje ograničenja koja su određena za sekularna okupljanja. U vezi sa specifičnim ograničenjima i to broja prisutnih građana na dženazama/sahranama, smatram da su neproportionalna iz sljedećih razloga: radi se o okupljanjima u na otvorenom prostoru, u takvoj situaciji je moguće ispoštovati mjere fizičke udaljenosti, građani su dužni da poštuju zahtjeve nošenja maske i rukavica, dženaze/sahrane ne podrazumijevaju specifične obrede koje uključuju fizičke kontakte među vjernicima, te nije poznati da su se mjesta vjerskog obreda i vjerskih okupljanja predstavljali žarišta COVID-19. Također, mjere nisu privremene s obzirom da nije određen vremenski period njihove primjene, a kontinuirano ispitivanje nije predviđeno. One se primjenjuju već skoro dva mjeseca¹⁰¹. Iako su možda one bile neophodne u trenutku donošenja, protekom vremena i na dan zaključenja ovog rada, njena neophodnost je upitna, te je javna vlast imala obavezu da preispita uvođenje manje restriktivnih mjera s ciljem sprječavanja širenja COVID-19.

2.5. Sloboda izražavanja

U proteklom periodu su donesena četiri akta koja su izazvala pažnju javnosti, a relevantna su u kontekstu ostvarivanja slobode govora i to: 1) *Odluka o zabrani izazivanja panike i nereda za vrijeme vanrednog stanja*¹⁰² koju je donijela Vlada RS dana 19. marta 2020. na osnovu prijedloga RŠVS¹⁰³, 2) *Naredba o zabrani javnog iznošenja i prenošenja lažnih informacija u*

⁹⁸ Usp. *BD*: Naredba od 23. 03. *RS*: Zaključak br. 05-2/20 od 21. 03. *USK*: Naredbe br. 15-40-4-3326-2/20 od 20. 03, br. 15-40-4-3326-4/20 od 23. 03. i br. 15-40-4-3326-21/20 od 06. 04. *HNK*: Naredba od 18. 03. *ZHK*: Naredba od 20. 03. *LK*: Naredba LK od 21. 03.

⁹⁹ *Eweida i drugi protiv UK*, aplikacije br. 48420/10 i dr, presuda od 15. 01. 2013, st. 82.

¹⁰⁰ *S.A.S. protiv Francuske*, aplikacija br. 43835/11, presuda od 01. 04. 2014, st. 129.

¹⁰¹ Usp. *Kuimov protiv Rusije*, aplikacija br. 32147/04, presuda od 08. 01. 2009, st. 96.

¹⁰² *Sl. gl. RS* 26/20.

¹⁰³ Zaključak br. 02-2/20 od 18. 03. 2020.

vezi sa korona virusom koju je donio KŠ BD BiH dana 21. marta 2020, 3) Uredba sa zakonskom snagom o zabrani izazivanja panike i nereda za vrijeme vanrednog stanja¹⁰⁴ koju je donijela predsjednica RS dana 06. aprila 2020, 4) Naredba o zabrani narušavanja javnog reda i mira izazivanjem panike i nereda na području općine Stari Grad Sarajevo, za vrijeme proglašenog stanja nesreće u FBiH i prekršajnih sankcija koje se izriču počiniocima, koju je donio ŠCZ Općine Stari Grad Sarajevo dana 10. aprila 2020.¹⁰⁵ Uz to je je federalni ministar unutrašnjih poslova predložio Vladi FBiH donošenje Uredbe sa zakonskom snagom u kojoj je bilo predloženo i uvođenje zabrane iznošenja ili prenošenja lažnih vijesti ili tvrdnji¹⁰⁶. Prema informacijama dostupnim u javnosti do 30. marta 2020. Federalna uprava policije (FUP) je u pet slučajeva širenja panike ispitala, dokumentovala i predala prijave tužilaštvima u BiH¹⁰⁷.

Odluka RS (koja je stavljena van snage 03. Aprila 2020. i važila je za vrijeme trajanja vanredne situacije) i istoimena Uredba zabranjuju: “iznošenje ili prenošenje lažnih vijesti ili tvrdjenja kojima se izaziva panika ili teže narušava javni red ili mir ili onemogućava ili značajnije ometa sprovođenje odluka i mjera državnih organa i organizacija koji vrše javna ovlaštenja” (čl. 2 st. 2). Ova zabrana se odnosi i na radnje učinjene: “putem sredstava javnog informisanja, društvenih mreža ili drugih sličnih sredstava” (čl. 2 st. 2). Za kršenje Odluke/Naredbe propisane su novčane kazne¹⁰⁸. Prema informacijama dostupnim na web stranici Općine Stari Grad, općinska naredba sadrži identične odredbe¹⁰⁹. Naredba BD na nešto drugačiji način definira djelo¹¹⁰.

U medijima i na web stranici MUP RS su objavljene informacije o deset slučajeva u kojima su izdati prekršajni nalozi zbog kršenja Odluke/Uredbe¹¹¹. Praksa kažnjavanja je kritikovana s

¹⁰⁴ Sl. gl. RS 32/20.

¹⁰⁵ OŠCZ Stari Grad: Oštre sankcije za prenošenje lažnih vijesti, izazivanje panike i narušavanje reda i mira, <http://stariograd.ba/v2/vijest.php?id=9569>, očitavanje: 29. 04. 2020.

¹⁰⁶ Čampara predlaže zatvor za kršenje samoizolacije, <http://www.federalna.ba/bhs/vijest/310311/prodlozio-vladi-fbih-uredbu-sa-zakonskom-snagom>, očitavanje: 29. 04. 2020.

¹⁰⁷ Podneseno pet prijava za širenje panike na internetu u Federaciji, <http://detektor.ba/podneseno-pet-prijava-za-sirenje-panike-na-internetu-u-federaciji/>, očitavanje: 29. 04. 2020.

¹⁰⁸ Propisane kazne su sljedeće: za fizičko lice novčana kazna od 1.000 BAM do 3.000 BAM, za pravno lice novčana kazna od 3.000 BAM do 9.000 BAM te za odgovorno lice u pravnom licu novčana kazna od 1.000 do 3.000 BAM.

¹⁰⁹ OŠCZ Stari Grad (bilj. 105). Usp. i Krivični zakonik Crne Gore, Sl. l. RCG 70/03, 13/04, 40/08, 25/10, 32/11, 64/11, 40/13, 56/13 - ispravka, 14/15, 42/15, 58/15, 44/2017 i 49/2018, čl. 398.

¹¹⁰ Djelo se definira kao “javno iznošenje i prenošenje lažnih vijesti i informacija koji su u bilo kakvoj vezi sa epidemijom korona virusa i koji mogu kod stanovništva izazvati strah i paniku ili na drugi način negativno uticati na provođenje mjera zaštite stanovništva od epidemije”. Pod javnim iznošenjem i prenošenjem lažnih informacija iz čl. 1 Naredbe podrazumijeva se: “puštanje takvih informacija putem sredstava javnog informisanja, društvenih internet mreža, kao i svaki drugi način širenja takvih informacija”. Adresati naredbe su svi predstavnici i zaposlenici javnih institucija BD BiH, kao i svi građani BD BiH. Postupanje suprotno Naredbi smatrat će se prekršajem u smislu čl. 10 Zakona o javnom redu i miru BD (Sl. gl. BD 32/09 i 14/10 – ispravka), te će se procesuirati i krivična prijava u smislu čl. 222 KZ BD BiH, a ako se radi o službenim radnjama koje trebaju obavljati nadležni organi onda i u smislu čl. 363 st. 2 KZ BD BiH.

¹¹¹ Proširene ovlasti za cenzurisane i kažnjavanje medija i građana u RS-u tokom pandemije, <https://ba.voanews.com/a/prosirene-ovlasti-za-cenzurisanje-i-kaznjavanje-medija-i-gradjana-u-rs-u-tokom-pandemije/5364241.html>. Kritike nakon početka primjene nove uredbe o širenju panike u RS-u, <https://www.sarajevograd.ba/kritike-nakon-pocetka-primjene-nove-uredbe-o-sirenju-panike-u-rs-u/>, očitavanje: 29. 04. 2020. MUP RS-a izdao sedam prekršajnih naloga zbog širenja panike, <http://www.prijedoranas.com/?p=144494>. Kršenja Odluke Vlade Republike Srpske, <https://mup.vladars.net/lat/index.php?vijest=23121&vrsta=novosti>, očitavanje: 29. 04. 2020. Za vrijeme vanredne situacije lice postupalo protivno Odluci Vlade Republike Srpske,

tvrdnjom da su lica kažnjena zbog sadržaja kojima se kritikovala vlast ili određeni nosioci javnih funkcija, koji „aposlutno nemaju nikakve povezanosti” sa širenjem panike¹¹². To se vidi iz informacije o deset slučajeva u kojima je MUP postupao zbog kršenja Odluke/Uredbe. Posljedica ni u jednom slučaju nije materijalizovana¹¹³, a građani su kažnjavani zbog bezazlenog govora, govora koji vrijeđa političare, u kojem su građani možda pretjerivali i provocirali, ali koji je i dalje govor zaštićen čl. 10 EKLJP¹¹⁴.

Ovakve aktivnosti javne vlasti su izazvale reakciju međunarodne javnosti, koja je izražavala zabrinutost¹¹⁵ te strah da one mogu dovesti do cenzure i samocenzure¹¹⁶. Generalni izvjestilac PSVE za slobodu medija i sigurnost novinara u svom saopćenju kao jedan od primjera države kojoj je pandemija “poslužila kao izgovor (...) da (se) usvoji zakone, uredbe ili odluke koji mogu imati negativan utjecaj na slobodu medija i ograničavajuće djelovanje na rad novinara čak i nakon trenutne krize”, navodi i BiH.

Smatram da su naredbe kojima se je javna vlast umiješaja u slobodu izražavanja, protivne standardima zaštite ovog prava, shodno tome Ustavu BiH i EKLJP. U pogledu kvaliteta

<https://mup.vladars.net/lat/index.php?vijest=23047&vrsta=novosti>. Postupanje po prijavi da su na jednoj „Facebook“ stranici objavljene dezinformacije, <https://mup.vladars.net/lat/index.php?vijest=23225&vrsta=novosti>. Zbog kršenja Odluke Vlade Republike Srpske licu uručen prekršajni nalog, <https://mup.vladars.net/lat/index.php?vijest=23079&vrsta=novosti>. Prekršio zabranu kretanja i Odluku Vlade Republike Srpske, <https://mup.vladars.net/lat/index.php?vijest=23123&vrsta=novosti>. Postupanje po prijavi da su na jednoj „Facebook“ stranici objavljene dezinformacije, <https://mup.vladars.net/lat/index.php?vijest=23082&vrsta=novosti>. Postupanje po prijavi da su na jednoj fejsbuk stranici u Teliću objavljene dezinformacije, <https://mup.vladars.net/lat/index.php?vijest=23048&vrsta=novosti>. Postupanje po prijavi da su na jednoj instagram stranici objavljene dezinformacije <https://mup.vladars.net/lat/index.php?vijest=23056&vrsta=novosti>, očitanje: 29. 04. 2020.

¹¹² Promijenjen način provjere širenja panike u RS-u, moguće povlačenje Uredbe, <http://detektor.ba/promijenjen-nacin-provjere-sirenja-panike-u-rs-u-moguće-povlacenje-uredbe/>. Sve očitano: 29. 04. 2020.

¹¹³ B. J. iz Gradiške je novčano kažnjen sa 1.000 BAM jer je “na svom "Facebook" profilu istaklo objavu o uvođenju policijskog časa na kojoj je istaknuto više komentara od kojih korisnički profil takođe lica iz Gradiške svojim komentarom, komentariše rad institucija Republike Srpske i grubo vrijeđa predstavnike državnih organa i na taj način krši odluku o zabrani izazivanja panike i nereda za vrijeme vanredne situacije”. Postupanje po prijavi da su na jednoj “Facebook” stranici objavljene dezinformacije, (bilj. 111).

¹¹⁴ Lice Đ.K. iz Mrkonjić Grada je kažnjeno sa 1.000 BAM jer je na facebook-u objavio fotografiju na kojoj pije pivo uz komentar “Gdje je ta korona da je se nadišem”. Kritike nakon početka primjene nove uredbe (bilj. 111). B.B. iz Gradiške je kažnjena sa novčanom kaznom od 1.000 BAM jer je na svom Instagram profilu objavila tekst sljedećeg sadržaja: „Ubićete nas medijima i depresijom ne koronom prestanite više pričati o tome! Držite se 3 dnevnika dnevno i previše! Hvalite Gradišku nema korone kako bi je uzdigli od svih gradova u RS, a ovamo ženu u Gradišci skrivate da je i testirana i zaražena i već 7 dana u kućnom karantinu.. Pošto to radite takvi lažni mediji nam ne trebaju sve radite politički ne za zdravlje ljudi! Da je za naše zdravlje davno bi sve zatvorili na 28 dana i završili s tim! Ja sad apelujem na građane naše da rasturimo depresiju i da se više prestane o tome pričati! Cilj im je svima da unište našu ekonomiju i zatupe nam mozak a ne da nas zaštite... Jer opet ponavljam šuti se u našoj opštini (gradu) o pozitivnim testovima!“ Postupanje po prijavi da su na jednoj instagram stranici objavljene dezinformacije (bilj. 111).

¹¹⁵ OSCE Media Freedom Representative Désir and Head of Mission to Bosnia and Herzegovina Kavalec concerned about measures against coronavirus “fake news”, <https://www.osce.org/representative-on-freedom-of-media/449041>, očitanje: 29. 04. 2020.

¹¹⁶ *Ibid.* OSCE concerned about decree against “fake news” in Republika Srpska, Bosnia and Herzegovina, and calls on authorities to withdraw it, <https://www.osce.org/representative-on-freedom-of-media/450115>, očitanje: 29. 04. 2020.

zakona¹¹⁷, on mora biti (1) pristupačan i (2) “predvidiv”, tj. dovoljno precizan da pruži građanima mogućnost da predvide što će se smatrati, u ovom slučaju, prekršajnim djelom, tako da svoje ponašanje mogu s tim uskladiti¹¹⁸. Osoba mora biti u stanju da predvidi posljedice određenog ponašanja, makar i uz odgovarajuću stručnu pomoć, do stepena koji je razuman u konkretnim okolnostima¹¹⁹. Ovo, međutim, ne znači da posljedice moraju biti do u detalje utvrdive, ne samo zato što je to nemoguće, već zato što pretjerana normativna krutost nije poželjna, budući da pravo mora da se prilagođava promijenjivim društvenim okolnostima¹²⁰. Norma je “predvidiva” kada pruža zaštitu protiv proizvoljnog miješanja javnih vlasti¹²¹, odnosno zaštitu od široke primjene ograničenja prava na štetu bilo koje strane¹²². Kao sljedeći element kvaliteta vrijedi (3) dostupnost zaštitnih mjera protiv zloupotrebe zakona. *Summa summarum*, zakon mora biti kompatibilan sa vladavinom prava. Kada je miješanje u slobodu izražavanja zasnovano na odredbi koja je formulirana na način koji je preširok i neodređen i zbog toga predstavlja kontinuiranu prijetnju za uživanje slobode govora, tada miješanje nije u skladu sa zakonom i krši član 10¹²³.

U prilog neustavnosti ovih akata govori sljedeće: 1) Nije definisana *radnja* izvršenja prekršaja: “iznošenje ili prenošenje lažnih vijesti ili tvrđenja”. Nije definisana *posljedica* prekršaja: “izazivanje panike”¹²⁴. Nije definisano što je “lažna vijest” i “lažno tvrđenje”¹²⁵. Konačno, nisu definisane *okolnosti* pod kojima će se smatrati da radnja prekršaja dovodi do njegove posljedice¹²⁶. Radi se o nepreciznim normama¹²⁷, koje su preširoko postavljene, te se mogu koristiti za politički progon i zastrašivanje¹²⁸. 2) Lažnu vijest je vrlo teško definisati¹²⁹, a istovremeno neistinita vijest nije sinonim za lažnu vijest¹³⁰. Komitet za ljudska prava UN-a

¹¹⁷ *Editorial Board of Pravoye Delo i Shtekel protiv Ukrajine*, aplikacija br. 33014/05, presuda od 05. 05. 2011, st. 66.

¹¹⁸ *Amann protiv Švicarske*, aplikacija br. 27798/95, presuda od 26. 02. 2000.

¹¹⁹ *Sunday Times protiv UK*, aplikacija br. 6538/74, presuda od 26. 04. 1979, st. 49.

¹²⁰ *Muller i drugi protiv Švicarske*, aplikacija br. 10737/84, presuda od 24. 05. 1988.

¹²¹ *Tourancheau i Jul protiv Francuske*, aplikacija br. 53886/00, presuda od 24. 11. 2005.

¹²² *Centro Europa 7 S.R.L. i Di Stefano protiv Italije*, aplikacija br. 38433/09, presuda od 07. 06. 2012, st. 143.

¹²³ *Amihalachioaie protiv Moldavije*, aplikacija br. 60115/00, presuda od 20. 04. 2004, st. 33.

¹²⁴ Usp. Proširene ovlasti (bilj. 111). Sprečavanje širenja panike ili 'disciplinovanje' doktora i novinara, <https://www.slobodnaevropa.org/a/doktore-i-novinare-po-u%C5%A1ima-i-nov%C4%8Daniku/30546070.html>, očitavanje: 29. 04. 2020. Promijenjen način provjere (bilj. 112).

¹²⁵ Usp. *ibid.*

¹²⁶ Usp. Proširene ovlasti (bilj. 111).

¹²⁷ Komitet ministara VE je u svojim Smjernicama o zaštiti slobode izražavanja i informacija u doba krize (od 26. 09. 2007) navodi da države članice VE “ne bi trebale koristiti nejasne izraze prilikom nametanja ograničenja slobode izražavanja i informiranja u vrijeme krize”. U Zajedničkoj izjavi o slobodi izražavanja i „lažnim vijestima“, dezinformaciji i propagandi, Specijalnog izvijestitelja UN za slobodu mišljenja i izražavanja, Predstavnik OSCE-a za slobodu medija, Specijalnog izvijestitelja OAS za slobodu izražavanja i Specijalnog izvijestitelja za slobodu izražavanja i pristup informacija ACHPR, od 03. 03. 2017. se navodi da „opšte zabrane prenošenja informacije koje se zasnivaju nejasnim i dvosmislenim idejama kao što su “lažne vijesti” ili “neobjektivne informacije”, nisu u skladu sa međunarodnim standardima ograničenja slobode izražavanja (...)“.

¹²⁸ Lažne vijesti i panika: Uredba koja zabranjuje, ali ne uređuje, <https://mondo.ba/Info/Drustvo/a948316/Uredba-izazivanje-panike-u-RS-kazne-objasnjenje.html>, očitavanje: 29. 04. 2020.

¹²⁹ J. L. Nelson, Is ‘fake news’ a fake problem?, <https://www.cjr.org/analysis/fake-news-facebook-audience-drudge-breitbart-study.php>, očitavanje: 29. 04. 2020.

¹³⁰ T. Hochmann, Shedding Light or Shooting in the Dark – How to define Fake News?, <https://verfassungsblog.de/shedding-light-or-shooting-in-the-dark-how-to-define-fake-news/>, očitavanje: 29. 04. 2020.

(Komitet) je istakao da “gonjenje i kažnjavanje novinara za objavljivanje lažnih vijesti samo na osnovu toga što su te vijesti bile lažne, očito je kršenje člana 19. Pakta (ICCPR)”¹³¹. Komitet je također istakao da formulacija “neistinite i neverificirane informacije” predstavlja nerazumno ograničenje slobode dogovora¹³². Ponovio je da lažne vijesti „neopravdano ograničavaju uživanje slobode mišljenja i izražavanja“. U jednom drugom slučaju, Komitet je zauzeo stanovište da odredbe o lažnim vijestima prekomjerno ograničavaju slobodu govora, čak i u pogledu zakona koji samo zabranjuju širenje lažnih vijesti koje predstavljaju prijetnju javnom redu¹³³. ESLJP je u relevantnim odlukama zaključio da “u mjeri u kojoj je od podnosioca zahtjeva zahtjevano da dokaže istinitost njegovih izjava, on je, (...), bio suočen s nerazumnim, ako ne i nemogućim zadatkom“, odnosno utvrdio je povredu čl. 10 s obzirom da je aplikant „imao legitiman razlog da vjeruje da je gradonačelnik mogao biti umješšan u utaju poreza“ i bez pravosnažne sudske odluke o tome¹³⁴. U predmetu *Filipović protiv Srbije*, koji se ticao osude za klevetu jer je podnositelj zahtjeva na javnom skupu rekao da je gradonačelnik jednog mjesta „pronevjerio novac“, za koju je nacionalni sud utvrdio da je neistinita, ESLJP¹³⁵. Dakle, u situacijama u kojima nije bilo moguće dokazati istinitost, ESLJP je pružio zaštitu, posebno zato što se radilo o govoru koji uživa visok stepen zaštite - govor o temama od javnog interesa, odnosno politički govor. Član 10 EKLJP ne zabranjuje raspravu ili širenje primljenih informacija, čak i ako postoji velika sumnja da ove informacije možda nisu istinite. On se primjenjuje da načine prijenosa i prijema informacija, s obzirom da svako ograničenje nametnuto sredstvima nužno ometa pravo na primanje i prijenos informacija. 3) Takođe, treba uzet u obzir da su „vijesti roba koja nestaje i da odložiti njihovo objavljivanje, makar i za kratak period, može da im oduzme svu vrijednost i zanimljivost”¹³⁶. 4) Pored toga, potrebno je istaći razliku između činjenica i vrednosnih sudova, koja može biti relevantna prilikom identifikiranja postojanja lažnih vijesti. Postojanje činjenica može biti dokazano dok je vrijednosne sudove nemoguće dokazati¹³⁷, ali moraju imati neke osnove u činjenicama¹³⁸. 5) U pogledu radnje “prenošenja vijesti ili tvrđenja”, prevelik teret se stavlja na građane obavezom da provjere neku facebook ili twitter objavu, prije nego je objave na svojim profilima na društvenim mrežama¹³⁹. Kažnjavanje novinara za pomaganje u širenju izjava datih u intervjuu, ozbiljno bi omelo doprinos medija

Predsjednica RS, koja je donijela Uredbu, je izjavila da se “ne može dozvoliti iznošenje netačnih informacija, naprimjer o broju preminulih, broju lica na respiratoru, o situaciji u zdravstvu, institucijama ili društvu”. Proširene ovlasti (bilj. 111).

¹³¹ Komitet za ljudska prava UN-a, Consideration of reports submitted by States Parties under Article 40 of the Covenant: Concluding observations of the Human Rights Committee. CCPR/C/79/Add.116. November 1999, st. 24. Dostupno na: <http://www.refworld.org/pdfid/3a6b01014.pdf>, očitavanje: 29. 04. 2020.

¹³² Komitet za ljudska prava UN-a, Concluding Observations of the Human Rights Committee Armenia. CCPR/C/79/Add.100, November 1998, st. 20. Dostupno na: <http://www.refworld.org/docid/3df375c24.html>, očitavanje: 29. 04. 2020.

¹³³ Komitet za ljudska prava UN-a, 19th Annual Report of the UN Human Rights Committee. A/50/40. October 1995, st. 89. Dostupno na: <https://bit.ly/2ItJV46>, očitavanje: 29. 04. 2020.

¹³⁴ *Thorgeir Thorgeirson protiv Islanda*, aplikacija br. 13778/88, presuda od 25. 06. 1992, st. 65.

¹³⁵ *Filipović protiv Srbije*, aplikacija br. 27935/05, presuda od 20. 11. 2007, st. 58.

¹³⁶ *Sunday Times* (bilj. 119).

¹³⁷ *Steel i Morris protiv UK*, aplikacija br. 68416/01, presuda od 06. 04. 2004, st. 87.

¹³⁸ *Otegi Mondragon protiv Španije*, aplikacija br. 2034/07, presuda od 15. 03. 2011.

¹³⁹ Zabrinutost zbog mogućih zloupotreba odluke Vlade RS-a o zabrani širenja dezinformacija, <http://detektor.ba/zabrinutost-zbog-mogucih-zloupotreba-odluke-vlade-rs-a-o-zabrani-sirenja-dezinformacija/>, očitavanje: 29. 04. 2020.

raspravama o stvarima od javnog interesa¹⁴⁰. Javna vlast ne može od medija da sistemski provjeravaju istinitost svakog komentara datog u kontekstu javne političke rasprave prije objavljivanja takvih komentara¹⁴¹. Zahtjev upućen novinarima da se sistematski i formalno distanciraju od sadržaja citata koji bi mogao uvrijediti ili izazvati druge ili naštetiti njihovom ugled, nije pomirljiv s ulogom medija u pružanju informacija o trenutnim događajima, mišljenjima i idejama¹⁴². 6) U pogledu posljedice prekršaja – širenja panike – treba istaći stalnu sudsku praksu ESLJP da “sloboda izražavanja ne štiti samo one ”informacije” ili “ideje” koje se primaju s odobravanjem, ili se ne smatraju uvredljivim, ili se prihvataju s ravnodušnošću, već i one koje vrijeđaju, šokiraju ili uznemiravaju državu ili bilo koji dio stanovništva. 7) *Chilling effect* koji sankcije mogu izazvati u budućnosti na uživanje slobode govora igraju odlučujuću ulogu od prve odluke suda u predmetu koji se tiče člana 10¹⁴³. Ovaj efekt nanosi štetu društvu u cjelini i predstavlja faktor koji se tiče proporcionalnosti i opravdanja sankcije koja je nametnuta¹⁴⁴. Efekat zastrašivanja nastaje zbog straha od nesrazmjernih sankcija¹⁴⁵ ili straha od progona na osnovu preširokih zakona¹⁴⁶ i kao takav šteti društvu u cjelini¹⁴⁷. Propisane sankcije uključuju maksimalnu sankciju koju su Vlada RS/Općina Stari Grad mogla propisati fizičkoj osobi odnosno skoro pa najviša za pravno lice.

U javnosti je također problematizirano pitanje koji organ će utvrditi što je istinita vijest ili tvrđenje¹⁴⁸ i strah od zloupotrebe Uredbe/Odluke s cilje obračuna sa neistomišljenicima¹⁴⁹. Dodatno je isticano da je postojeće zakonodavstvo dovoljan okvir za procesuiranje i kažnjavanje neodgovornih lica¹⁵⁰.

Još jedan izazov u ostvarenju slobode govora tokom pandemije jesu konferencije za štampu ŠCZ, te suženi prostor za novinarska pitanja¹⁵¹. Ustanovljena sudska praksa ESLJP nalaže da je dužnost novinara pružiti “informacije i ideje o svim pitanjima od javnog interesa“, ali i da istovremeno „javnost također ima pravo da ih primi. Da je drugačije, mediji ne bi mogla igrati svoju vitalnu ulogu „javnog čuvara“¹⁵². U kontekstu pristupa informacijama, kao jednog od najvažnijih alata u pribavljanju informacija u posjedu javne vlasti, treba spomenuti da Uredba sa zakonskom snagom o rokovima i postupanju u upravnim postupcima i drugim postupcima uređenim posebnim materijalnim propisima RS¹⁵³ u čl. 2 negira rok od 15 dana za postupanje po zahtjevu za pristup informacijama. Na taj način javna vlast *de facto* lišava novinare i građane

¹⁴⁰ *Axel Springer protiv Njemačke*, aplikacija br. 48311/10, presuda od 10. 07. 2014, st. 69.

¹⁴¹ *Ibid.*, st. 70.

¹⁴² *Ibid.*

¹⁴³ *Goodwin protiv UK*, aplikacija br. 17488/90, presuda od 27. 03. 1996, st. 39.

¹⁴⁴ *Kaperzynski protiv Poljske*, aplikacija br. 43206/07, presuda od 03. 04. 2012, st. 74.

¹⁴⁵ *Cumpăna i Mazăre protiv Rumunije*, aplikacija br. 33348/96, presuda od 17. 12. 2004, st. 114.

¹⁴⁶ *Altuğ Taner Akçam protiv Turske*, aplikacija br. 27520/07, presuda od 25. 10. 2011, st. 68.

¹⁴⁷ *Cumpăna i Mazăre* (bilj. 145), st. 114.

¹⁴⁸ Zabrinutost zbog mogućih zloupotreba (bilj. 139).

¹⁴⁹ *Ibid.* O ostvarenju tog straha v. Proširene ovlasti (bilj. 111). Kritike nakon početka primjene nove uredbe (bilj. 111).

¹⁵⁰ Zaštiti zviždače tokom pandemije COVID-19 i povući Uredbu o izazivanju panike, <https://ti-bih.org/zastititi-zvzdace-tokom-pandemije-covid-19-i-povuci-uredbu-o-izazivanju-panike/>, očitavanje: 29. 04. 2020.

¹⁵¹ Komuniciranje kriznih štabova: Sužen prostor za novinarska pitanja, <https://media.ba/bs/magazin-novinarstvo/komuniciranje-kriznih-stabova-suzen-prostor-za-novinarska-pitanja>, očitavanje: 29. 04. 2020.

¹⁵² *Axel Springer* (bilj. 140), st. 79.

¹⁵³ *Sl. gl. RS* 35/20.

ovog instrumenta kontrole i uskraćuje pristup informacijama koji je od posebnog značaja u vanrednim okolnostima¹⁵⁴. Međunarodni pritisak je rezultirao sa prestankom važnja Uredbe sa zakonskom snagom o zabrani izazivanja panike i nereda za vrijeme vanrednog stanja¹⁵⁵, a šef ŠCZ Općina Stari Grad Sarajevo nije potpisao spornu naredbu, te ona nije stupila na snagu, nije se objavila u službenim novinama i od njene primjene se je odustalo¹⁵⁶. Najbolji odgovor na tzv. lažne vijesti jeste redovna komunikacija javne vlasti sa građanima kako bi im se na transparentan način pružile tačne i pravovremene informacije o poduzetim mjerama, pravima i obavezama građana i kako se ponašati u krizi¹⁵⁷.

2.6. Sloboda okupljanja

Sloboda okupljanja je prvo ljudsko pravo u koje se javna vlast umiješala i to još na početku borbe sa COVID-19. Donesene akte možemo grupisati na sljedeći načina: 1) akte kojima su otkazani/zabranjeni skupovi i manifestacije¹⁵⁸, 2) akti kojim je zabranjeno javno okupljanje do određenog broja ljudi prisutnih¹⁵⁹ i 3) akti kojim je apsolutno zabranjeno okupljanje¹⁶⁰.

Njemački Savezni ustavni sud je nedavno za neustavnu proglasio opću zabranu održavanja demonstracija na javnoj površini¹⁶¹, a u Tel Avivu su održane demonstracije koje su okupile

¹⁵⁴ Dzehtsiarou (bilj. 16).

¹⁵⁵ Usvojen Prijedlog Uredbe sa zakonskom snagom o prestanku važenja Uredbe sa zakonskom snagom o zabrani izazivanja panike i nereda za vrijeme vanrednog stanja, <https://mup.vladars.net/lat/index.php?vijest=23281&vrsta=novosti>, očitavanje: 29. 04. 2020.

¹⁵⁶ Općina Stari Grad odustala od kažnjavanja građana za širenje lažnih vijesti, <https://detektor.ba/2020/05/05/opcina-stari-grad-odustala-od-kaznjavanja-gradjana-za-sirenje-laznih-vijesti/>, očitavanje: 05. 05. 2020.

¹⁵⁷ Usp. OSCE Media Freedom Representative (bilj. 115). Principles for Protecting Civil and Political Rights in the Fight against Covid-19, <https://freedomhouse.org/article/principles-protecting-civil-and-political-rights-fight-against-covid-19>, očitavanje: 29. 04. 2020. [Human Rights Dimensions of COVID-19 Response](https://www.hrw.org/news/2020/03/19/human-rights-dimensions-covid-19-response#), <https://www.hrw.org/news/2020/03/19/human-rights-dimensions-covid-19-response#>, očitavanje: 29. 04. 2020. [COVID-19: Governments must promote and protect access to and free flow of information during pandemic – Internationalexperts](https://www.ohchr.org/EN/NewsEvents/Pages/DisplayNews.aspx?NewsID=25729&LangID=E), <https://www.ohchr.org/EN/NewsEvents/Pages/DisplayNews.aspx?NewsID=25729&LangID=E>, očitavanje: 29. 04. 2020. Vijeće Evrope, Koronavirus: smjernice vladama o poštivanju ljudskih prava, demokratije i vladavine zakona, https://www.coe.int/bs/web/sarajevo/pocetna/-/asset_publisher/BkSfoQH5q7o4/content/coronavirus-guidance-to-governments-on-respecting-human-rights-democracy-and-the-rule-of-law?inheritRedirect=false&redirect=https%3A%2F%2Fwww.coe.int%2Fbs%2Fweb%2Fsarajevo%2Fpocetna%3Fp_id%3D101_INSTANCE_BkSfoQH5q7o4%26p_lifecycle%3D0%26p_p_state%3Dnormal%26p_p_mode%3Dview%26p_p_col_id%3Dcolumn-1%26p_p_col_count%3D3, očitavanje: 29. 04. 2020.

¹⁵⁸ Tako *BD*: Naredba od 12. 03. *FBiH*: Naredba br. 12-40-6-148-9/20 od 17. 03. *USK*: Naredbe br. 15-40-4-3326-2/20 od 20. 03, br. 15-40-4-3326-4/20 od 23. 03. i br. 15-40-4-3326-2/20 od 20. 03. *PK*: Naredba od 18. 03. *ZE-DO*: Naredba od 12. 03. *BKP*: Naredba od 17. 03. *HNK*: Naredba od 18. 03. *KS*: Naredbe br. 08-40-423-21/20 od 29. 03. i br. 08-40-423-21.1/20 od 03. 04. *LK*: Naredba od 12. 03.

¹⁵⁹ Tako *BD*: Naredba od 12. 03. i 23. 03. *RS*: Zaključak br. 19-3/20 od 10. 04. *PK*: Naredbe br. 15-40-1-1-10-1/20 od 09. 04. i br. 15-40-1-1-88/20 od 30. 04. *HNK*: Naredba od 21. 03, 03. 04. i 28. 04.

¹⁶⁰ Tako *RS*: Zaključci br. 11-2/20 od 30.03, br. 01-3/20 od 17. 03. i br. 26-2/20 od 27. 04. *USK*: Naredbe br. 09-33-Sl./20 od 10. 03, br. 15-40-4-3326-2/20 od 20. 03, br. 09-33-3099-4/20 od 18. 03, br. 15-40-43326-4/20 od 23. 03, br. 15-40-4-3326-17/20 od 29. 03. i br. 15-40-4-3326-21/20 od 06. 04. *PK*: Naredbe br. 15-40-1-10-1/20 od 18. 03. 30. 03. i br. 15-40-1-1-10-1/20 od 09. 04. *BKP*: Naredba od 11. 03. *LK*: Naredba od 18. 03.

¹⁶¹ Odluka US SRNJ je dostupna na: https://www.bundesverfassungsgericht.de/SharedDocs/Entscheidungen/DE/2020/04/rk20200415_1bvr082820.html, očitavanje: 29. 04. 2020.

2.000 ljudi¹⁶². Istovremeno, u Sarajevu je za 23. april bila najavljena “protestna vožnja” ulicama Sarajevo, na dan održavanja sjednice Parlamenta FBiH kako bi se izrazilo “nezadovoljstvo zbog ne reagovanja vlasti na ekonomsku krizu koja nas je zadesila sa pojavom Korona virusa”.¹⁶³ Međutim, protestna vožnja je zabranjena¹⁶⁴.

Do miješanja u uživanje slobode okupljanja dolazi zabranama¹⁶⁵, odnosno kada se organizatori i učesnici skupa kažnjavaju prekršajno ili krivično¹⁶⁶. ESLJP je prihvatio prihvatilo da opća zabrana demonstracija može biti opravdana ako 1) postoji realna opasnost da to rezultira neredom koji se ne može spriječiti drugim manje strogim mjerama i 2) štetni utjecaji zabrane demonstracija koji sami po sebi ne predstavljaju opasnost po javni red, očigledno nadmašuju sigurnosna razmatranja na koja se poziva da kako bi zabranu opravdali¹⁶⁷. Ovakav stav ESLJP-a možemo primjeniti i na slučajeve zabrane okupljanja usljed COVID-19 epidemija. Glede zakonitosti miješanja važi sti prigovor uz naprijed navedene povrede zagarantiranih sloboda. Može se pretpostaviti da je zaštita zdravlja legitiman cilj kojem je država težila. U pogledu uslova „neophodnosti u demokratskom društvu“, autori navode da će se zabrana okupljanja u „zemljama sa značajnom prijetnjom epidemije“ utvrditi da je u skladu sa EKLJP. „Bit će gotovo nemoguće dokazati da to nije bilo potrebno u demokratskom društvu”¹⁶⁸. Međutim, bezuslovna zabrana okupljanja je dalekosežna mjera koja treba biti posljednji izbor¹⁶⁹. Ova i preventivna zabrana demonstracija je jedino opravdana kada stvarna opasnost po javnu sigurnost i javni red postoji i kada se toj opasnosti ne može suprostaviti nekom manje radikalnoj mjeri¹⁷⁰. U svakom slučaju, epidemija se ne može koristiti kao izgovor za potiskivanje glasova političke opozicije, odnosno, kao opravdanje za obračun sa kritičnim glasovima protiv vlasti¹⁷¹. Smatram da zabrana okupljanja na otvorenom prostoru, posebno apsolutna zabrana, ne ispunjava uslove neophodnosti mjere u demokratskom društvu. Takve mjere su donesene bez razmatranja blažih, alternativnih, mjera. Kako to proizilazi iz prakse ESLJP, takva mjera nije proporcionalna. Naime, manje rigoroznim mjerama je mogao biti postignut legitiman cilj. Javna vlast ne bi mogla zabraniti okupljanje u okviru kojeg bi njegovi učesnici održali obaveznu udaljenosti, nosili maske i rukavice, izbjegavali fizičke kontakte i sl. Također, okupljanje bi moglo biti vremenski i prostorno ograničeno. Nije jasno zašto ovakve mjere usmjerene ka istom cilju – zaštiti zdravlja, ne bi bile primjenjive umjesto opće zabrane uživanja ovog prava. Posebno problematično jeste zabrana „protestne vožnje“ koja je bila najavljena u Sarajevu. Naime, učesnici bi se nalazili u

¹⁶² Hundreds in Tel Aviv Turn Out Over Police Curbs on Protests During the Coronavirus Crisis, <https://www.haaretz.com/israel-news/.premium-hundreds-in-tel-aviv-turn-out-over-curbs-on-protests-during-the-coronavirus-crisis-1.8774985>, očitavanje: 29. 04. 2020.

¹⁶³ Za sutra najavljen protest u Sarajevu, <https://www.oslobodjenje.ba/vijesti/bih/za-sutra-najavljen-protest-u-sarajevu-550809>, očitavanje: 29. 04. 2020.

¹⁶⁴ Otkazana protestna vožnja malih privrednika kroz Sarajevo, organizatoru policija „pokucala“ na vrata, <https://www.oslobodjenje.ba/vijesti/ekonomija-i-finansije/otkazana-protestna-voznja-malih-privrednika-kroz-sarajevo-organizatoru-policija-pokucala-na-vrata-550978>, očitavanje: 29. 04. 2020.

¹⁶⁵ *Öllinger protiv Austrije*, aplikacija br. 75900/01, presuda od 29. 06. 2006.

¹⁶⁶ Za prekršajnu odgovornost v. *Osmani i drugi protiv BJR Makedonije*, aplikacija br. 61821/00, presuda od 01. 02. 2005. Za krivičnu odgovornost v. *Osmani i drugi protiv BJR Makedonije*, aplikacija br. 50841/99, odluka od 11. 10. 2001.

¹⁶⁷ *Lashmankin i drugi protiv Rusije*, aplikacija br. 57818/09, presuda od 07. 02. 2017, st. 434.

¹⁶⁸ Dzehtsiarou (bilj. 16).

¹⁶⁹ *Öllinger protiv Austrije*, aplikacija br. 75900/01, presuda od 29. 06. 2006, st. 44.

¹⁷⁰ C. Grabenwarter, *European Convention on Human Rights – Commentary*, Minhen 2014, s. 307.

¹⁷¹ Thailand: COVID-19 Clampdown on Free Speech, <https://www.hrw.org/news/2020/03/25/thailand-covid-19-clampdown-free-speech>, očitavanje: 29. 04. 2020.

automobilima, nosili bi maske i rukavice, javnosti bi ranije bila poznata ruta “protestne vožnje”, a kako javni saobraćaj u Sarajevu nije u funkciji, ne bi došlo do poremećaja u odvijanju saobraćaja usljed protesta. I ove mjere karakteriše odsustvo vremenskog perioda primjene, pbaveza kontinuiranog ispitivanja potrebe za mjerom, što rezultira strogim i dugim ograničenjima, koje nije proporcionalno legitimnom cilju.

2.7. Sloboda kretanja

Sloboda kretanja je pravo u koje se javna vlast u BiH umiješala u najvećem obimu i različitim mjerama. Aktivnosti kojima je došlo do miješanja mogu se krupisati u 1) akte kojim se ograničava kretanje samo određenim skupinama stanovništva i to mlađim licima od 18 godina i starijim od 65 godina¹⁷², 2) akte kojim se zabranjuje kretanje svim kategorijama stanovništva tokom određenom perioda noći i dana, tzv. policijski sat¹⁷³, 3) akte kojim se stanovništvu zabranjuje napuštanje mjesta prebivališta/boravišta¹⁷⁴, 4) akte kojim se određuje blokada i izolacija određene teritorije¹⁷⁵, 5) akte kojim se određuju izolacije određenim kategorijama stanovništva¹⁷⁶, 6) akte kojim se određuje karantin određenim kategorijama stanovništva¹⁷⁷, 7) u onemogućavanje povratka državljanina BiH u BiH¹⁷⁸. U vezi sa ovim treba istaći da su realizovani

¹⁷² RS: Zaključci br. br. 05-1/20 od 21. 03. 2020, br. 07-5/20 od 23. 03. 2020, br. 11-3/20 od 30. 03. 2020, br. 16-3/20 od 06. 04. 2020, br. 16-3/20 od 06. 04. 2020, br. 21-7/20 od 15. 04. 2020. i br. 26-2/20 od 27. 04. 2020. FBiH: Naredbe br. 12-40-6148-34/20 od 20. 03. 2020, br. 12-40-6-148-34-1/20 od 27. 03. 2020, br. 12-40-6-148-34-2/20 od 03. 04. 2020, br. 12-40-6-148-109/20 od 10. 04. 2020, 12-40-6-148-34-1-1/20 od 17. 04. 2020, br. 12-40-6-148-145/20 od 24. 04. 2020, br. 12-40-6-148-143/20 od 24. 04. 2020. i br. 12-40-6-148-143-1/20 od 29. 04. 2020. BKP: Naredba od 20. 03. 2020. HNK: Naredbe od 25. 03. i 24. 04. 2020. KS: Naredbe br. 08-40-423-20/20 od 26. 03. 2020. i br. 08-40-423-20.1/20 od 02. 04. 2020.

¹⁷³ BD: Naredba od 23. 03. RS: Zaključci br. 05-1/20 od 21. 03, br. 07-5/20 od 23. 03. 2020, br. 16-3/20 od 06. 04, br. 16-3/20 od 06. 04, br. 21-6/20 od 15. 04, br. 22-1/20 od 16. 04, br. 20-4/20 od 13. 04. 2020, br. 26-2/20 od 27. 04. 2020, br. 28-4/20 od 29. 04. 2020, br. 29-3/20 od 30. 04. 2020. i br. 29-2/30 od 30. 04. 2020. FBiH: Naredbe br. 12-40-6-148-36/20 od 21. 03. 2020, br. 12-40-6148-53/20 od 25. 03. 2020, br. 12-40-6-148-36-1/20 od 29. 03. 2020, br. 12-40-6-148-109/20 od 10. 04. 2020, br. 12-40-6148-36-1-1/20 od 17. 04. 2020. i br. 12-40-6-148-155/20 od 29. 04. 2020. Sl. naredbe su donosili i kantoni u FBiH, a u nastavku ću navesti samo one naredbe koje su se razlikovale odnosno dodatne naredbe ŠCZ. TK: Naredbe br. 02/24-40-006824-4N/20 od 22. 03. 2020. i br. 02/24-40-006824-14N/20 od 26. 03. 2020.

¹⁷⁴ RS: Zaključci br. 15-2/20 od 03. 04. 2020, br. 16-3/20 od 06. 04. 2020. i br. 26-2/20 od 27. 04. 2020. HNK: Naredbe od 09. 04, 10. 04, 16. 04. i 23. 04. 2020. ZHK: Naredba od 10. 04. i 22. 04. 2020.

¹⁷⁵ BD: Naredba od 01. 04. i 23. 04. 2020.

¹⁷⁶ BD: Naredbe od 27. 03, 30. 03, 08. 04. i 28. 04. 2020. RS: Zaključci br. 03-1/20 od 19. 03. 2020, br. 07-4/20 od 23. 03. 2020. i br. 09-16/20 od 26. 03. 2020. FBiH: Naredbe br. 12-40-6-148-7/20 od 17. 03. 2020, br. 12-40-6-148-8/20 od 17. 03. 2020, br. 12-04-3-148-28/2020 od 19. 03. 2020, br. 12-04-3-148-28-1/20 od 17. 04. 2020, br. 12-40-6-148-8-1/20 od 28. 03. 2020. i br. 12-40-6-148-69/20 od 30. 03. 2020. USK: Naredba br. 15-40-4-3326-1/2020 od 20. 03. 2020. HNK: Naredba od 31. 03. 2020. BKP: Naredbe od 17. 03. i 20. 03. 2020. LK: Zaključak od 14. 03. 2020. ZHK: Naredba od 14. 03. 2020.

¹⁷⁷ RS: Zaključci br. br. 07-11/20 od 23. 03. 2020, br. 07-11/20 od 23. 03. 2020, br. 09-13/20 od 26. 03. 2020, br. 12-2/20 od 31. 03. 2020, br. 12-4/20 od 31. 03. 2020, br. 16-1/20 od 06. 04. 2020, br. 20-1/20 od 13. 04. 2020, br. 20-3/20 od 13. 04. 2020. i br. 28-5/20 od 29. 04. 2020. FBiH: Naredbe br. 12-40-6-148-102/20 od 06. 04. 2020, br. 12-40-6-148-120/20 od 10. 04. 2020, br. 12-40-6-148-120-1-1/20 od 17. 04. 2020. i br. 12-40-6-148-120-2/20 od 24. 04. 2020. KS: Naredbe br. 08-40-423-27/20 od 20. 04. 2020, br. 08-40-423-27.1/20 od 21. 04. 2020 i br. 08-40-423-27.2/20 od 27. 04. 2020.

¹⁷⁸ Vijeće ministara nije dozvolilo povratak 27 državljanina BiH iz Nizozemske: Ostavljeni smo Bogu dragom na milost i nemilost, <https://www.oslobodjenje.ba/vijesti/bih/vijece-ministara-nije-dozvolilo-povratak-27-drzavljanina-bih-iz-nizozemske-ostavljeni-smo-bogu-dragom-na-milost-i-nemilost-547283>, očitavanje: 29. 04. 2020.

pojedini letovi koji su omogućili povratak bh. državljana. S druge strane, ministar sigurnosti BiH je u svom pismu ambasadama, diplomatskim uredima i konzulatima istakao: “Vlasti u BiH omogućit će organiziranje posebnih letova i drugih oblika transporta stranih državljana prema njihovim državama i pružiti potrebnu podršku za njihovu realizaciju, ali molimo da se ovakvi letovi i drugi vidovi transporta istovremeno ne koriste za organiziranje povratka državljana BiH iz vaših zemalja u Bosnu i Hercegovinu”¹⁷⁹.

1) U pogledu prve situacije, već sam istakao da je US 22. aprila 2020. godine donio Odluku kojom je utvrdio povredu slobode kretanje starijih od 65 i mlađih od 18 godina zbog naredbi FŠCZ¹⁸⁰. Utvrđujući da se radi o ograničenju slobode kretanja, a ne o lišenju slobode, US je zapazio da ne postoji stvarna fizička prisila, niti su propisane drastične novčane kazne ili prisilno zatvaranje zbog nepoštivanja ovih mjera (st. 45 Odluke). US je prihvatio da su ispunjena prva dva uslova iz čl. 8 st. 2 (st. 50-51 Odluke). Cijeneći neispunjenje uslova “neophodnosti u demokratskom društvu”, US je istakao: da ne postoje adekvatni izuzeci od propisane zabrane kretanja (st. 57 Odluke), da se ne može se sa sigurnošću zaključiti da se organ koji je donio naredbe “služio stavovima medicinske struke” (st. 59 Odluke), odnosno na osnovu čega je procijenio da ove grupe stanovništva nose veći rizik da će se zaraziti ili prenijeti zarazu (st. 63 Odluke), da nisu razmotrene alternativne, blaže mjere (st. 59 Odluke), da je neizvjesno koliko će mjera trajati (st. 60 Odluke) i da nije osigurano redovno preispitivanje kako bi se osiguralo da one traju koliko je to neophodno odnosno da se ublaže ili ukinu kada to situacija dozvoli (st. 63 Odluke). Pored ovih argumenata, ja bih dodao i argument sankcije zbog kršenja zabrane kretanja¹⁸¹. US je naložio FŠCZ da u roku od pet dana uskladi sporne naredbe sa standardima zaštite ljudskih prava. Nova naredba o zabrani kretanja FŠCZ od 24. aprila 2020. sadrži ispravke koje je tražio US BiH. Međutim, nije jasno kada će se mjera „kontinuirano ispitivati radi njenog ublažavanja ili pooštavanja“ kako je to propisano u naredbi. Da li će se to činiti na svakom sastanku FŠCZ ili jednom sedmično kada se o produžavanju mjere bude odlučivalo? Čini se da je ovaj član napisan samo kako bi se zadovoljio US, bez nekog stvarnog značenja. Nedostatak nove naredbe ogleda se u nepostojanju razloga zbog kojih je ona donesena. Glavna primjedba US jeste na osnovu čega – kojih istraživanja, preporuka i sl. Svjetske zdravstvene organizacije ili neke druge relevantne ustanove – FŠCZ je zaključio da je potrebno ograničiti kretanje starijih od 65 i mlađih od 18 godina¹⁸². Ti dokazi nisu podastrti od donošenja Odluke US i novi naredbi, u obrazloženju naredbe ili na bilo kojem drugom mjestu ili na bilo koji drugi način.

2) ESLJP je utvrdio da postoji miješanje u slobodu kretanja u slučaju postojanja policijskog sata¹⁸³. O zakonitosti mjere upućujem na prethodno iznese stavove o zakonitosti miješanja u ljudska prava i slobode posredstvom naredbi FŠCZ/zaključaka RŠVS. Razlozi njenog donošenja,

¹⁷⁹ Radončić pisao ambasadama, uredima i konzulatima: Nemojte vraćati državljane BiH u domovinu, <https://nap.ba/news/64304>, očitavanje: 29. 04. 2020.

¹⁸⁰ U svom javnom istupu od 14. 04. predsjednik US je nagovijestio ovakvu odluku US. Usp. Intervju – Zlatko Knežević: Ustavni sud 22. aprila odlučuje o zabrani kretanja djece i starijih, <http://detektor.ba/intervju-zlatko-knezevic-ustavni-sud-22-aprila-odlucuje-o-zabrani-kretanja-djece-i-starijih/>, očitavanje: 29. 04. 2020.

¹⁸¹ S tim u vezi npr. Zakon o prekršajima protiv javnog reda i mira KS, *Sl. nov. KS* 18/07 i 7/08, čl. 8 st. 5 t. d) koji propisuje novčanu kaznu od 500,00 do 1,500 BAM za lica koja ne postupe po naredbi ili rješenju državnog organa kojim se ograničava ili zabranjuje pristup, kretanje ili zadržavanje lica na određenom mjestu.

¹⁸² S tim u vezi v. E. Čerimović/M. Wurth/B. Brown, Nepromišljena ograničenja kretanja u Bosni i Hercegovini za djecu i starije osobe zbog virusa COVID-19, <https://www.hrw.org/bs/news/2020/04/02/340348>, očitavanje: 29. 04. 2020.

¹⁸³ *De Tommaso* (bilj. 32).

sudeći prema medijskim izvještajima, su u FBiH sljedeći: sigurnosna situacija na teritoriji FBiH, “povećanje broja zaraženih koronavirusom” i “učestala kretanja migranata u večernjim i noćnim satima”, a sve “zbog zaštite i najboljeg interesa građana”¹⁸⁴. Ističem da mediji nisu izvještavali o pogoršanoj sigurnosnoj situaciji u FBiH u vrijeme donošenja naredbe. FUP u Informaciji o stanju sigurnosti na području FBiH za marta 2020. godine navodi da je u mjesecu martu ona bila “na zadovoljavajućem nivou”¹⁸⁵. FŠCZ je posebnom naredbom 24. marta 2020. naredio obustavu posjeta i izlazaka svih migranata iz centara u kojim su smješteni i tako ih lišilo slobode. Treba dodati da su kantoni koji su najviše izloženi migrantskoj krizi, prethodno donijeli slične naredbe. Shodno tome, jedini legitiman cilj kojem je javna vlast u FBiH mogla težiti jeste zaštita zdravlja. Potrebno je, prema tome, ocijeniti da li je ova mjera bila neophodna u demokratskom društvu. Ako se primijene kriterije koje je US utvrdio u predmetu br. AP 1217/20, slijedi da su postojali izuzeci od opće zabrane kretanja, da nisu jasni medicinski/sigurnosni razlozi zbog kojih je mjera određena, odnosno na koji način mjera osigurava zaštitu zdravlja ukoliko je postojala zabrana okupljanja i ukoliko su određene epidemiološke mjere (obavezno nošenje maski i rukavica, pojačana higijena ruku i lica, te održavanja fizičke distance u javnosti, ali i u zatvorenim prostorima), da njeno trajanje nije bilo određeno prilikom donošenja, da ona nije ispitivana od trenutka donošenja (iako je npr. 11. aprila 2020. ministar unutrašnjih poslova FBiH izjavio da se “se aktuelna sigurnosna situacija može smatrati zadovoljavajućom”¹⁸⁶, a ako je bila uvedena zbog sigurnosne situacije, onda je 11. aprila morala biti ukinuta) te da je trajala preko 30 dana, i na kraju, da je kršenje naredbe bilo praćeno prekršajnim sankcijama. Zbog toga je krajnje upitno da je uvođenje policijskog sata opravdano.

3) Sprečavanje lica da napusti mjesto prebivališta/boravišta, kako je to određeno u HNK, ZHK i RS u dane vikenda, predstavlja također miješanje u slobodu kretanja¹⁸⁷. Zabrane su određene tako da se u HNK i ZHK samo sa propusnica moglo napuštati mjesto prebivališta/boravišta. Organi koji su ih izdavali u HNK su u tom procesu trebali biti „vrlo rigorozni”. Prigovor zakonitosti je jedank miješanju u prethodno navedena prava i slobode. I ovdje je za pretpostaviti da je država težila legitimnom cilju zaštite zdravlja. U pogledu „neophodnosti u demokratskom društvu”, ponovo se cijeni ispunjenost kriterija US-a: izuzeci od promjene naredbe su bili određeni, ali napuštanje prebivališta/boravište nije bilo moguće bez propusnice. Javnosti nisu podastri razlozi ove naredbe tj. koji su to stavovi medicinske struke na osnovu kojih su one donesene. Potom, blaže mjere nisu razmotrene niti određene, posebno u vezi sa klasterima u Konjicu i u Mostaru, (npr. masovno testiranje, izolacija osoba koje su bile u kontaktu sa zaraženom osobom, dezinfekcija prostora i sl). Trajanje naredbe je apsolutno

¹⁸⁴ Rigorozne mjere zbog koronavirusa: Uveden policijski sat u Federaciji BiH!, <https://avaz.ba/vijesti/bih/556308/rigorozne-mjere-zbog-koronavirusa-uvaden-policijski-sat-u-federaciji-bih>, očitavanje: 29. 04. 2020.

¹⁸⁵ Informacija o stanju sigurnosti na području Federacije Bosne i Hercegovine – mart 2020. godine, <http://www.fup.gov.ba/wp-content/uploads/2020/04/Informacija-MART-2020.-godine.pdf>, očitavanje: 29. 04. 2020. Isti zaključak je bio i za mjesec februar 2020. Informacija o stanju sigurnosti na području Federacije Bosne i Hercegovine – februar 2020. godine, <http://www.fup.gov.ba/wp-content/uploads/2020/04/Informacija-FEBRUAR-2020.-godine.pdf>, očitavanje: 29. 04. 2020.

¹⁸⁶ Čampara: Sigurnosna situacija u FBiH je zadovoljavajuća, čestitam policajcima na angažmanu, <https://faktor.ba/vijest/campara-sigurnosna-situacija-u-fbih-je-zadovoljavajuca-cestitam-policajcima-na-angazmanu/78666>, očitavanje: 29. 04. 2020.

¹⁸⁷ Analogno *Riomando protiv Italije*, aplikacija br. 12954/87, presuda od 22. 02. 1994; *Fedorov i Fedorova protiv Rusije*, aplikacija br. 31008/02, presuda od 13. 10. 2005, st. 41.

neizvjesno, i u međuvremenu ni jednom nije preispitana. Uz to, nije postojao dostupan i efikasan pravni lijek kojim bi se osiguralo ispitivanje neophodnosti i proporcionalnosti mjere¹⁸⁸. U predmetu *Labita protiv Italije*, ESLJP je istakao da obaveza ostanka u određenom mjestu, kao preventivna mjera, može biti opravdana razumnim strahom da će osoba u pitanju u budućnosti počinuti krivično djelo. Takav razuman strah treba biti utemeljen na jasnom dokazu, koji mora biti povezan sa objektivnim faktorima, čineći vjerovatnim da je pojedinac uključen u kriminalne aktivnosti¹⁸⁹. Razuman strah da su lica zaražena i da im je zbog toga određena zabrana napušanja prebivališta/boravišta u analognoj BiH-situaciji nije postojao.

4) U BD BiH 01. aprila 2020. je donesena naredba o blokadi gornjeg dijela zaseoka Peškiri, koji je potom deblokiran naredbom od 23. aprila 2020. Naredba je određena jer “su stanovnici bili u kontaktu s osobom zaraženom koronavirusom”¹⁹⁰. Iz uvoda naredbe i pravnog osnova na osnovu kojeg ju je komadant ŽS donio, nije moguće identificirati konkretnu pravnu osnovu za ovu mjeru. Prema tome ograničenje slobode kretanja nije bilo u skladu sa zakonom. Kao legitiman cilj može se pretpostaviti da se radi o zaštiti zdravlja. U pogledu neophodnosti u demokratskom društvu ni ovaj kriterij nije zadovoljen zbog sljedećeg: mjera je određena jer su stanovnici zaseoka “bili u kontaktu sa osobom zaraženom koronavirusom”. Nije poznato da li su oni testirani na koronavirus, što je trebalo biti urađeno odmah po identifikaciji zaražene osobe. Nisu postojali izuzeci od zabrane – svi stanovnici su blokirani u zaseoku. Apsolutno je neizvjesno bilo njeno trajanje. Naredba je trajala 23 dana – iako je period inkubacije 14 dana. Dakle, mjera ja primjenjivana i nakon što su okolnosti dopustile njeno izlaganje. Dodatno, alternativne i manje teške mjere nisu razmatrane kao što je dezinfekcija zaseoka, masovno testiranje, izolacija pojedinih osoba i sl. Pravni lijek protiv ove mjere također nije postojao. U ovom slučaju također može se primjeniti stav ESLJP iz predmeta *Labita*.

5-6) Sprječavanje da se napusti dom ili oblast, predstavlja ograničenje slobode kretanja¹⁹¹. Određivanje izolacije je prema ZZSZB FBiH u nadležnosti kantonalnog ministra zdravstva, a određivanje karantina u nadležnosti FMZ. Međutim, u konkretnim situacijama izolacija i karantin su određivani na osnovu naredbi FŠCZ/RŠVS, bez bilo kakvih objašnjenja ili ispitivanja ličnih okolnosti pojedinca u pitanju. Dakle, odluke su donošene po automatizmu, a bilo kakvo suštinsko sudsko ispitivanje je izostalo. To za ESLJP nije prihvatljivo¹⁹². Riječima sudije US RH, određivanje izolacije, “bez provođenja testiranja na zaraženost COVID-19 je neproporcionalno (zbog nedifiniranosti mjere i zbog postojanja testova na bolest) jer je njome dana prednost štednji na testovima tj. ekonomskim interesima države nad temeljnim ljudskim pravima. To je nedopustivo, to čak nisu vrijednosti istog ranga”¹⁹³. Za državu je teško za opravdati ovako restriktivnu mjeru nadzora¹⁹⁴. Karantinske mjere aktiviraju primjenu čl. 2 Protokola br. 4. One mogu biti u skladu sa EKLJP, ako su uvedene u skladu s nacionalnim zakonom radi zaštite zdravlja. „Osim ako su ova ograničenja nerazmjerna, teško je vidjeti kako

¹⁸⁸ *Landvreugd protiv Holandije*, aplikacija br. 37331/97, presuda od 04. 06. 2002.

¹⁸⁹ *Labita protiv Italije*, aplikacija br. 26772/95, presuda od 06. 04. 2000, st. 195.

¹⁹⁰ PolICIJA blokirala zaselak Peškiri kod Brčkog jer su stanovnici bili u kontaktu s osobom zaraženom koronavirusom, <https://avaz.ba/vijesti/bih/559393/policija-blokirala-zaselak-peskiri-kod-brckog-ger-su-stanovnici-bili-u-kontaktu-s-osobom-zarazenom-koronavirusom>, očitavanje: 29. 04. 2020.

¹⁹¹ *Riomando* (bilj. 187).

¹⁹² *Sarkizov i drugi protiv Bugarske*, aplikacije br. 37981/06 i dr, presuda od 17. 04. 2012, st. 67.

¹⁹³ *Abramović* (bilj. 30).

¹⁹⁴ *Fedorov i Fedorova* (bilj. 187), st. 41.

će Sud utvrditi kršenje ovog člana u kontekstu pandemije COVID-19¹⁹⁵. Ograničenja kraćeg trajanja mogu biti opravdana ako postoje jasni indikatori javnog interesa koji nadvladava individualno pravo na slobodu kretanja¹⁹⁶. U svakom slučaju, upućivanje u izolaciju i karantin bez sprovođenja testiranja nije prihvatljivo. Javni interes se može prepoznati, ali i dalje problematičnim smatram nezakonitost u određivanju izlacije i karantina, te automatizam u postupanju.

7) Čl. 3 Protokola br. 4 u st. 2 garantuje da niko ne može biti lišen prava da uđe na teritoriju države čiji je državljanin. Ovo pravo uživaju samo državljani, koji moraju da dokažu da imaju dato državljanstvo. Evropska komisija za ljudska prava¹⁹⁷ je zaključila da čl. 3 st. 2 Protokola br. 4 ne odnosi se na mjere koje utječu na želju aplikanta da se da uđe u državu, već prije svega na stvarna lišavanja prava pojedinca na ulazak u državu čiji su državljani. To lišavanje može biti manje ili više formalno. Smatram da je država BiH zatvaranjem svih javnih aerodroma u BiH¹⁹⁸, lišila državljane BiH prava da se vrate u svoju državu.

2.8. Međubilans

Iz ovog kratkog pregleda opisanih mjera može se zaključiti da je su se javne vlasti umiješale u ljudska prava i slobode protivno Ustavu BiH i EKLJP-u, prvenstveno zbog toga što mjere nisu imale uporište u nacionalnom pravu, ali često i zato što su bile neproportionalne legitimnom cilju (u pravilu vrijeme njihove primjene nije bilo određivano niti su one kontinuirano ispitivane s ciljem njihovom ublažavanja ili pooštavanja). Prilikom miješanja u pravo na privatnost, javna vlast se rukovala populističkim zahtjevima¹⁹⁹, potpuno zanemarujući zaštitu ličnih podataka. Propust da se postupa sukladno ZZSZB FBiH i ZUP FBiH prema državljanima BiH koji su zadržani u karantinu, dovelo je do pokušaja samoubistva i štrajka glađu u SN Bjelave²⁰⁰. Iz analiziranih mjera se nameće zaključak da je javna vlast usvajala najradikalniju mjeru *zabrane* bez da su za njih imali adekvatno naučno uporište ili obrazloženje. Uz to prethodno nisu razmatrali blaže mjere, odnosno mjere koje su manje pogubne za uživanje ljudskih. Nigdje nije utvrđeno zašto primjenom blažih mjera nije mogao biti ostvaren legitiman cilj. Sloboda izražavanja je bila predmet posebnih restrikcija, a javna vlast je iskoristila COVID-19 da potisne kritičke glasove i slobodu medija, unoseći samocenzuru i strah među novinare i građane. To ima zastrašujući učinak na slobodu govora. Nedostatak transparentnih, jasnih i pouzdanih informacija zbog čega su donesene ovakve mjere, postala je glavna odlika djelovanja javne vlasti za vrijeme pandemije COVID-19.

¹⁹⁵ Dzehtsiarou (bilj. 16).

¹⁹⁶ *Hajibeyli protiv Azerbejdžana*, aplikacija br. 2204/11, presuda od 10. 07. 2008, st. 63.

¹⁹⁷ *C.B. protiv Njemačke*, aplikacija br. 22012/93, odluka od 11. 01. 1994.

¹⁹⁸ Odluka o privremenom zatvaranju međunarodnih graničnih prelaza u vazdušnom saobraćaju za promet putnika u Bosni i Hercegovini, *Sl. gl. BiH* 20/20.

¹⁹⁹ Npr. SDA traži da se objave imena osoba kojima je određena mjera izolacije, <https://www.klix.ba/vijesti/bih/sda-trazi-da-se-objave-imena-osoba-kojima-je-odredjena-mjera-izolacije/200322076>, očitnje: 29. 04. 2020.

²⁰⁰ Usp. npr. Grupa građana u karanteni na Bjelavama započela štrajk glađu, <https://www.vecernji.ba/vijesti/grupa-gradana-u-karanteni-na-bjelavama-zapocela-strajk-gladu-1395786>, očitjanje: 29. 04. 2020.

3. Ustavnost i zakonitost u vrijeme COVID-19

3.1. Vanredna situacija i vanredno stanje u Republici Srpskoj

Vlada RS je 16. marta 2020. godine donijela Odluku o proglašenju vanredne situacije za teritoriju Republike Srpske²⁰¹ „usljed korona virusa 2019-nCoV“. Odluka je vrlo kratka i ima ukupno tri člana. U trećem članu je navedeno da ona stupa na snagu danom donošenja, a „objaviće se u Službenom glasniku Republike Srpske“.

Ustavom RS²⁰² je propisano da se zakoni, drugi propisi i opšti akti prije stupanja na snagu objavljuju u službenom glasniku, te da stupaju najranije osmog dana od objavljivanja, osim ako iz naročito opravdanih razloga nije predviđeno da ranije stupe na snagu²⁰³. Međutim, Ustav ne određuje koji su to naročito opravdani razlozi, niti način na koji se ovi razlozi utvrđuju²⁰⁴. Ako sam akt ne sadrži „konkretne naročito opravdane razloge“ za ranije stupanje na snagu, „ne dovodi do povrede“ gore spomenute ustavne odredbe, ako su razlozi utvrđeni u postupku njegovog donošenja²⁰⁵. Tako je za US RS bilo dovoljno da u obrazloženju Zakona o izmjeni Zakona o platama zaposlenih u Ministarstvu unutrašnjih poslova RS, Vlada RS u jednoj rečenici navede „da je razlog za ranije stupanje na snagu ovog zakona stvaranje pretpostavki za isplatu plata zaposlenih u skladu sa finansijskim okvirom planiranim budžetom za 2017. godinu“²⁰⁶. Međutim, za ocjenu ustavnosti Odluke o proglašenju vanredne situacije, relevantan je stav US RS da iz navedene ustavne odredbe „proizlazi da opšti akt ne može stupiti na pravnu snagu prije objavljivanja, a da je osporenom odredbom (...) propisano da on stupa na snagu danom donošenja, dakle i prije njegovog objavljivanja, Sud je ocijenio da ta odredba nije u saglasnosti sa Ustavom“²⁰⁷. US RS je u predmetu U-12/18 za neustavan proglasio samo član koji uređuje stupanje na snagu, dok nije proglasio za neustavnim cijeli akt.

Nadalje, u čl. 44 Zakona o Vladi RS²⁰⁸ je propisano da se odluke objavljuju u Službenom glasniku stupaju na snagu osmog dana od dana objavljivanja (st.1). Izuzetno, odluke i mogu stupiti na snagu ranije (iz opravdanih razloga, kada to zahtijeva opravdani interes), ali najranije, narednog dana od dana objavljivanja u Službenom glasniku. Dakle, Ustav RS i Zakon o Vladi RS nameću obavezu objavljivanja odluke u Službenom glasniku prije nego stupi na snagu.

S obzirom da je Odluka o proglašenju vanredne situacije stupila na snagu prije objavljivanja u Službenom glasniku RS, ona je neustavna i nezakonita. Posljedično, njena neustavnost i nezakonitost vodi ka neustavnost i nezakonitost svih akata donesenih na osnovu nje. Također, smatram da je pogrešna praksa prema kojoj US RS, u postupku ocjene ustavnosti i zakonitosti ove odluke, proglašava samo član 3 Odluke neustavnim, jer formalna neustavnost za sobom vuče neustavnost akta u cjelosti²⁰⁹.

²⁰¹ Bilj. 4.

²⁰² Bilj. 8.

²⁰³ Čl. 109 Ustava RS (bilj. 8).

²⁰⁴ Odluka US RS u predmetu br. U-79/17 od 27. 06. 2018.

²⁰⁵ *Ibid.*

²⁰⁶ *Ibid.*

²⁰⁷ Odluka US RS u predmetu br. U-12/18 od 30. 01. 2019.

²⁰⁸ *Sl. gl. RS* 118/08.

²⁰⁹ Usp. Izdvojeno mišljenje sutkinje S. Savić na Odluku US RS br. U-12/18.

Prema Ustavu RS, NSRS ima isključivu nadležnost da proglasi vanredno stanje (čl. 70). Ona to radi po prijedlogu Vlade RS (čl. 38 Zakona o Vladi RS). Dvije glavne odlike ovog stanja su: poremećaj vlasti u korist izvršne vlasti (uredbodavna vlast Predsjednice RS koja donosi uredbe sa zakonskom snagom i odluke o imenovanju i razrješenju funkcionera koje imenuje i razrješava NSRS) i odstupanja od ljudskih prava²¹⁰. Ustav RS ne određuje koliko dugo traje vanredno stanje. Otvoreno je pitanje ko određuje, na koji način se produžava i u kojim vremenskim intervalima se ono revidira²¹¹.

NSRS je 28. marta 2020. godine donijela Odluku o proglašenju vanrednog stanja za teritoriju Republike Srpske²¹², po prijedlogu Vlade RS. Predsjednica RS je već 16. marta 2020. najavila da će Vlada RS tražiti od NSRS da se proglasi vanredno stanje²¹³. Rasprava u NSRS je bila zatvorena za javnost i trajala je sat vremena, jer je predstavljala “rizičan skup” i jer “ne želimo da poslanici budu ti koji će na neki način biti ugroženi ili eventualno zaraženi, a to nakon toga proširiti u opštine u kojima žive”²¹⁴. Odluka ima samo dva člana, koja glase: 1) Proglašava se vanredno stanje za teritoriju Republike Srpske zbog epidemiološke situacije u Republici Srpskoj usljed korona virusa 2019-nCoV. 2) Ova odluka stupa na snagu narednog dana od dana objavljivanja u „Službenom glasniku Republike Srpske“.

Obrazloženje Odluke je Vlada RS napisana na dvije stranice. U Obrazloženju se kao konkretan razlog za proglašenje vanrednog stanja navodi: „Imajući u vidu trenutnu epidemiološku situaciju u Republici Srpskoj usljed korona virusa 2019-nCoV, smatramo da su stečeni uslovi da Narodna skupština Republike Srpske proglasi vanredno stanje za teritoriju Republike Srpske.“ U pogledu razloga za ranije stupanje na snagu, navedeno je: „Neophodno je da Odluka stupi na snagu ranije zbog okolnosti koje nisu mogle da se predvide. Za donošenje ove odluke postoje naročito opravdani razlozi“. Smatram da je Odluka o proglašenju vanrednog stanja neustavna već zbog toga što nije proglašena epidemija u RS. Pored toga, nisu predstavljeni i obrazloženi razlozi da Odluka stupi na snagu ranije tj. prije istekao perioda od osam dana prije objavljivanja Odluke u Službenom glasniku RS.

Iz Obrazloženja Odluke proizilazi da je vanredno stanje proglašeno zbog ugroženosti bezbjednosti entiteta usljed epidemije - „epidemiološke situacije“ prozrokovane COVID-19. Ustavom RS je propisano da NSRS u skladu sa Ustavom i zakonom proglašava vanredno stanje, između ostalog i u slučaju epidemija. Dakle, Ustav RS je jasan: neophodno je postojanje epidemije, a ne „epidemiološke situacije“. ZZSZB RS, koji propisuje postupak proglašenja epidemije, ne poznaje pojam „epidemiološka situacija“. Dakle, da bi epidemija kao razlog za

²¹⁰ Za nadležnosti Vlade RS v. čl. 39 Zakona o Vladi RS, *Sl. gl. RS* 118/08.

²¹¹ “Pitanje ko, kako i kada treba ukinuti vanredno stanje takođe se ne može prepustiti izvršnoj vlasti koja uživa svoju povećanu moć. To mora biti funkcija parlamenta”. Venecijanska komisija, Emergency Powers, CDL-STD(1995)012.

²¹² Bilj. 4. U međuvremenu je podnesen zahtjev za ocjenu ustavnosti i zakonitosti ove odluke. Inicijativa Ustavnom sudu RS za ocjenu ustavnosti “vanrednog stanja”, <https://www.gerila.info/naslovna/inicijativa-ustavnom-sudu-rs-za-ocjenu-ustavnost-vanrednog-stanja/>, očitavanje: 29. 04. 2020.

²¹³ Sastanak zvaničnika Srpske: Vlada proglašava vanrednu situaciju, od Narodne skupštine će zatražiti proglašenje vanrednog stanja, <https://www.narodnaskupstinars.net/?q=la/vijesti/sastanak-zvani%C4%8Dnika-srpske-vlada-progla%C5%A1ava-vanrednu-situaciju-od-narodne-skup%C5%A1itine-%C4%87e-zatra%C5%BEiti-progla%C5%A1enje-vanrednog-stanja>, očitavanje: 29. 04. 2020.

²¹⁴ Predsjednica Republike Srpske održala konferenciju na novinare, <http://www.predsjudnikrs.net/rs/predsjudnica-republike-srpske-odrzala-konferenciju-na-novinare/>, očitavanje: 29. 04. 2020.

proglašenje vanrednog stanja bila validna, potrebno je da je u entitetu RS proglašena epidemija sukladno proceduri koju propisuje ZZSZB RS²¹⁵. Također, ZZSZB RS propisuje da se u slučaju epidemije od većeg epidemiološkog značaja može proglasiti vanredna situacija (čl. 50 st. 1). Na dan proglašenja vanrednog stanja u RS nije bila proglašena epidemija od većeg epidemiološkog značaja. Istovremeno, na dan proglašenja vanrednog stanja, u RS su ukupno bile zaražene 162 osobe koronavirusom²¹⁶, uz jedan smrtni slučaj²¹⁷. U pogledu ranijeg stupanja na snagu (a ne osmog dana od dana objavljivanja), smatram da nisu utvrđeni „naročito opravdani razlozi“ za takav postupak. Nije dovoljno da Vlada napiše u obrazloženju da postoje naročito opravdani razlozi, već je neophodno da ih obrazloži ili barem navede o kojim se razlozima radi, kako je to uradila u predmetu U 79/17. Odluka neustavna i iz ovog aspekta.

Najznačajnije pravne posljedice proglašenja vanrednog stanja određuje Ustav RS. Prve se tiču koncentracije zakonodavne moći u rukama predsjednika RS, ali samo ako se NSRS ne može sastati (čl. 81 st. 1 Ustava RS). Postavlja se pitanje da li se NSRS može sastati? Iako je RŠVS zabranio javna okupljanja²¹⁸, postojala je mogućnost da se sjednice NSRS izuzmu od ove naredbe. Tako je npr. ŠCZ KS izuzeo od zabrane održavanja svih privatnih ili javnih skupova u zatvorenom prostoru većeg od 20 osoba, sjednice svih domova parlamenta FBiH i PS BiH. NSRS je mogla održati jednu sjednicu na kojoj bi se, ukoliko je to potrebno, izmjenom poslovnika o radu omogućilo zakazivanje i održavanje online sjednica²¹⁹. Prema tome, smatram da nije ispunjen kriterij nemogućnosti sastajanja NSRS.

Predsjednik može donijeti uredbu po prijedlogu Vlade ili po sopstvenoj inicijativi. On je dužan samo saslušati predsjednika NSRS, ali njegovo mišljenje ne obavezuje. Pored mogućnosti donošenja uredbi sa zakonskom snagom i odluka o imenovanju i razrješenju, predsjednik ima još jednu nadležnost u vanrednom stanju. Naime, ako se NSRS ne može sastati, onda predsjednik RS može obustaviti pojedine odredbe Ustava koje se odnose na donošenje zakona, drugih propisa i opštih akata i preduzimanje mjera republičkih organa i na pojedine ljudske slobode i prava, osim sloboda i prava iz čl. 10, 11, 13, 14, 15, 17, 18, 19, 20, 24 i 25²²⁰ Ustava, mijenjati organizacija i ovlašćenja izvršnih, upravnih i pravosudnih organa i njihov personalni sastav, kao i teritorijalna organizacija u Republici (čl. 81 st. 3 Ustava RS). Dakle, predsjednik može obustaviti primjenu odredbi Ustava RS kojima se uređuju ljudska prava i slobode (čl. 12, 16, 21-23, 26-27 Ustava RS). Među tim pravima i slobodama se nalaze i prava koja se “ostvaruju

²¹⁵ Usp. čl. 44 ZZSZB RS (bilj. 4). Isti Zakon definiše epidemiju (čl. 4 st. 1 t. 9), epidemiju od većeg epidemiološkog značaja (čl. 4 st. 1 t. 10) te proglašavanje epidemije (čl. 4 st. 1 t. 28).

²¹⁶ Epidemiološka situacija u RS i svijetu - COVID-19, <https://www.phi.rs.ba/index.php?view=clanak&id=809>, očitavanje: 29. 04. 2020.

²¹⁷ Prvi smrtni slučaj uzrokovan virusom korona u Republici Srpskoj, <https://www.phi.rs.ba/index.php?view=clanak&id=810>, očitavanje: 29. 04. 2020.

²¹⁸ Zaključke br. 01-3/20 od 17. 03, br. 11-2/20 od 30. 03, br. 20-5/20 od 13. 04. i br. 26-2/20 od 27. 04. 2020.

²¹⁹ Usp. Online sjednica Predstavničkog doma Parlamenta Federacije BiH, <https://predstavnickidom-pfbih.gov.ba/bs/page.php?id=2265>, očitavanje: 29. 04. 2020.

²²⁰ Čl. 10 – ravnopravnost građana, čl. 11 – pravo na život, čl. 13 – ljudsko dostojanstvo, tjelesni i psihički integritet, privatnost, lični i porodični život, čl. 14 – zabrana mučenja, čl. 15 – nezakonito lišenje slobode, čl. 17 – naknada štete usljed greške državnog organa, čl. 18 – pravo na pravično suđenje, čl. 19 – pravo na odbranu, čl. 20 – *nullum crimen nulla poena sine lege*, čl. 24 – stan je nepovrediv, čl. 25 – sloboda misli, opredjeljenja, savjeti, uvjerenja, javnog izražavanja mišljenja.

sukladno odredbama 8 do 11 Evropske konvencije” (čl. 49 st. 5 Ustava RS)²²¹. S obzirom da BiH nije odstupila od odredbi EKLJP, vlasti RS ne mogu obustaviti primjenu odredbi čl. 22, 23, 26, 28 i 30 za vrijeme trajanja vanrednog stanja, te su dužni da osiguraju zaštitu ljudskih prava i sloboda sukladno praksi ESLJP. Isto se može reći i za ljudska prava zagantovana Ustavom BiH, ali i drugim međunarodnim dokumentima o ljudskim pravima čiju primjenu BiH nije suspëndirala.

Predsjednica RS je pojasnila da će se mijenjati zakoni iz oblasti koje su pogođene „ovom velikom epidemijom“ i to: 1) kojima će se pomoći privredi, 2) zakoni iz oblasti obrazovanja, kako bi se omogućio završetak školske i akademske godine²²², 3) zdravstvo²²³. U međuvremenu, predsjednica RS je donijela 13 različitih uredbi sa zakonskom snagom²²⁴. One su donesene u različitim oblastima, uključujući i zaduženje, posebni postupak eksproprijacije i sl.. Ove oblasti nisu pogođene COVID-19 odnosno njihovo reguliranje je moglo sačekati ukidanje vanrednog stanja.

Koliko će trajati vanredno stanje nije poznato. Vremenski period trajanja nije naveden u Odluci NSRS. Predsjednica RS je izjavila da se nada će ono trajati “nekoliko sedmica, eventualno nekoliko meseci”²²⁵. Posljednje su najave da bi ono moglo biti ukinuto početkom maja, “ukoliko se građani (...) budu disciplinovano pridržavali svih propisanih mjera i ako ne dođe do pogoršanja epidemiološke situacije”²²⁶. US BiH je u Odlucu u predmetu br. AP 1217/20 istakao: “Kontrola neophodnosti prolongiranja vanrednog stanja mora biti pod kontrolom zakonodavnog tijela, kako ne bi bio zloupotreba i neprihvatljivog produžavanja takvog stanja od strane izvršne

²²¹ Radi se o sljedećim pravima i slobodama iz Ustava RS: čl. 22 (sloboda i tajnost dopisivanja), čl. 23 (zaštita tajnosti podataka), čl. 26 (sloboda štampe), čl. 28 (sloboda vjere) i čl. 30 (sloboda okupljanja).

²²² Predsjednica Republike Srpske održala konferenciju za novinare, <http://www.predsjednikrs.net/rs/predsjudnica-republike-srpske-odrzala-konferenciju-na-novinare/>, očitavanje: 29. 04. 2020.

²²³ Proglašeno vanredno stanje u Republici Srpskoj, <https://istinomjer.ba/nsrs-usvojila-odluku-o-proglasenju-vanrednog-stanja/>, očitavanje: 29. 04. 2020.

²²⁴ 1. Uredba sa zakonskom snagom o poreskim mjerama za ublažavanje ekonomskih posljedica nastalih usljed bolesti Kovid-19 izazvane virusom SARS-KOV-2, 2. Uredba sa zakonskom snagom o oslobađanju plaćanja naknada za priređivanje igara na sreću, 3. Uredba sa zakonskom snagom o izmjenama i dopunama Zakona o osnovnom vaspitanju i obrazovanju, 4. Uredba sa zakonskom snagom o izmjeni i dopunama Zakona o srednjem obrazovanju i vaspitanju, 5. Uredba sa zakonskom snagom o rokovima i postupanju u upravnim postupcima i drugim postupcima određenim posebnim materijalnim propisima za vrijeme vanrednog stanja za teritoriju Republike Srpske (ove uredbе su objavljene u *Sl. gl. RS* 35/20), 6. Uredba sa zakonskom snagom o rokovima i postupanju u sudskim postupcima za vrijeme vanrednog stanja za teritoriju Republike Srpske 7. Uredba sa zakonskom snagom o prekršaju izazivanja panike i nereda, (uredbе su objavljene u *Sl. gl. RS* 32/20), 8. Uredba sa zakonskom snagom o fondu solidarnosti za obnovu Republike Srpske (*Sl. gl. RS* 37/20), 9. Uredba sa zakonskom snagom o dopunama Zakona o socijalnoj zaštiti, 10. Uredba sa zakonskom snagom o izmjenama i dopunama Zakona o zaštiti stanovništva od zaraznih bolesti, 11. Uredba sa zakonskom snagom o prihvatanju zaduženja Republike Srpske prema Svjetskoj banci – Međunarodnoj banci za obnovu i razvoj za finansiranje „Hitnog projekta COVID-19 za BiH“, 12. Uredba sa zakonskom snagom o izmjenama i dopunama Zakona o posebnom postupku eksproprijacije radi izgradnje auto – puta Koridor Vc kroz Republiku Srpsku i izgradnje dionice auto – puta „9 januar“ Banjaluka – Doboj, 13. Uredba sa zakonskom snagom o dopunama Zakona o posebnom postupku eksproprijacije radi izgradnje auto – puta i gasovoda dionice Vukosavlje – Brčko i Brčko – Rača. Uredbe od 9 do 13 su donesene 30. 04. i u vrijeme završetka pitanja ovog rada (02. 05) nisu objavljene u *Sl. gl. RS*.

²²⁵ Vanredno stanje u Republici Srpskoj – nekoliko sedmica, nekoliko meseci?, <https://www.dw.com/sr/vanredno-stanje-u-republici-srpskoj-nekoliko-sedmica-nekoliko-meseci/a-52949609>, očitavanje: 29. 04. 2020.

²²⁶ Početkom maja moguće ukidanje vanrednog stanja u RS, <https://www.nezavisne.com/novosti/drustvo/Pocetkom-maja-moguće-ukidanje-vanrednog-stanja-u-RS/594216>, očitavanje: 29. 04. 2020.

vlasti”²²⁷. Takve kontrole u RS-u nema, a NSRS je svoj parlamentarni život, u vremenu kada je potrebno da ga živi intenzivnije, u cjelosti umrtvila.

3.2. Izabrane naredbe štabova civilne zaštite

Na ovom mjestu ću se osvrnuti na pojedine naredbe općinskih/gradskih/kantonálnih/entitetskih ŠCZ, koji su bili zapaženi u javnosti, a koje su potencijalno nezakonite odnosno neustavne. Naravno da se na ovom mjestu ne iscrpljuju naredbe koje su potencijalno takve²²⁸. Već sam istakao da je OŠCZ Stari Grad Sarajevi 10. aprila 2020. donio *Naredbu o zabrani narušavanja javnog reda i mira izazivanjem panike i nereda na području općine Stari Grad Sarajevo, za vrijeme proglašenog stanja nesreće u FBiH i prekršajnih sankcija koje se izriču počiniocima*²²⁹.

Za pretpostaviti je da je OŠCZ Naredbu donio na osnovu često spominjanog čl. 108 ZZiS FBiH. Kvalitet ovih odredbe je gore doveden u sumnju. Međutim, postavljaju se pitanja da li je ŠCZ mogao donijeti ovakvu naredbu – da li je bio nadležan? Da bi se utvrdila nadležnost općine, odredba čl. 108 se mora tumačiti u cjelini ZZiS FBiH. ZZiS FBiH propisuje da ŠCZ poduzimaju samo one mjere i aktivnosti za koje su ovlašteni ovim i drugim zakonom i drugim propisima i općim aktima (čl. 135). Čl. 29 ZZiS FBiH propisuje koja su to prava i dužnosti iz oblasti zaštite i spašavanja koje imaju općine. Ta lista od osam tačaka ne pruža osnov općini da donese ovakvu Naredbu. S tim u vezi, čl. 48 propisuje koje su to aktivnosti i mjere u zaštiti i spašavanju. Pored eksplicitno navedenih 15 mjera u st. 1 (koje se prvenstveno tiču djelovanja u slučaju prirodnih nesreća), u st. 2 je propisano da se mogu planirati, organizovati, provoditi i druge mjere i djelatnosti u zaštiti i spašavanju, ako za tim postoji potreba (st. 2). Međutim, ni to ne znači da općine mogu donositi mjere koje im *padnu na pamet*, već ponovo cijeneći odredbe ZZiS FBiH, ali i svoje ustavne i zakonske nadležnosti. Sumirajući, Općina nije nadležna da donese naredbe ovakvog sadržaja. S druge strane, ukoliko bi se naredbom dopunila Odluka o prekršajima protiv javnog reda i mira Općine Stari Grad Sarajevo, onda bi takva odluka bila neustavna jer krši standarde zaštite slobode izražavanja.

Cijeli niz naredbi su ograničavali slobodu kretanja ljudi, roba, usluga i kapitala iz čl. I/4 Ustava BiH. Najveću pažnju javnosti su izazivale: 1) *Zapovijed Županijskog stožera civilne zaštite Livanjskog kantona o zabrani ulaska državljanina Bosne i Hercegovine na područje Livanjskog kantona od 22. marta 2020. godine*²³⁰. Ona je stavljena van snage dan poslije, 23. marta 2020.²³¹

²²⁷ Odluka (bilj. 6), st. 53.

²²⁸ Moram navesti još jedan *par excellence* primjer nezakonitog djelovanja LK i ZHK koji su u zaključku/naredbi od 14. 03. utvrdili „kaznu u skladu sa čl. 70 ZZSZB FBiH za nepoštivanje izdatim rješenje o zdravstvenom nadzoru i kućnoj izolaciji kao i nepoštivanje naredbi KŠ MZ u iznosu od 1.000 BAM“. ZZSZB FBiH u čl. 70 propisuje novčane kazne za postupanje protivno odredbama tog zakona, na sljedeći način: „novčanom kaznom u iznosu od 100,00 KM do 2.000,00 KM kaznit će se za prekršaj fizičko lice ako“, pa se nabrajaju protivpravne radnje. Kantoni ili općine i gradovi ne mogu dodatno propisivati radnje kojim se krši ZZSZB FBiH, a niti kazne za njihovo počinjenje. To je u isključivoj nadležnosti Parlamenta FBiH.

²²⁹ OŠCZ Stari Grad (bilj. 105).

²³⁰ Nove zapovijedi na području Hercegbosanske županije, <https://www.vladahbz.com/nove-zapovijedi-na-podrucju-hercegbosanske-zupanije/>, očitavanje: 29. 04. 2020.

²³¹ Stavljanje van snage Zapovijedi, <https://www.vladahbz.com/stavljanje-van-snage-zapovijed/>, očitavanje: 29. 04. 2020.

nakon reakcije javnosti i zvaničnika²³². 2) *Zapovijed o zabrani napuštanja mjesta prebivališta u Županiji Zapadnohercegovačkoj*, koju je donio KŠCZ 10. aprila 2020²³³. Naredba je stavljena van snage 22. aprila. 3) *Zapovijed o zabrani kretanja građana na području Hercegovačko-neretvanske županije van mjesta prebivališta*, koju je donio KŠCZ dana 09. aprila, odnosno izmijenio i dopunio 10. aprila 2020²³⁴. Naredbe su stavljene van snage 23. aprila 2020. 4) *Naredbe KS Grada Trebinja i ŠCZ Grada Čapljine*: KŠ Grada Trebinja i Grad Trebinje su 05. aprila 2020. donijeli odluku o zabrani uvoza robe iz Čapljine kojom su se opskrbljivale mnoge trgovine i tržnice u Trebinju²³⁵, a 08. aprila 2020 je ŠCZ Grada Čapljine donio naredbu kojom se zabranjuje opskrbljivanje prodajnih objekata u Čapljini robom koja je podrijetlom sa prostora Grada Trebinja kao i „tranzit kamionskim i drugim gospodarskim vozilima gospodarskih subjekata sa prostora grada Trebinja cestovnim prometnicama kroz grad Čapljina“²³⁶. Odluke su povučene dva dana kasnije²³⁷. 5) *Odluka o obaveznom evidentiranju osoba sa prebivalištem izvan Općine Neum prilikom boravka na području Općine Neum*, koju je donio OŠCZ Neum 06. aprila 2020. Odlukom se uređuje boravište lica koja nemaju prebivalište na području Općine Neum, te se u spornom dijelu navodi: da bi se takvim licima odobrio boravak na području Općine Neum, „potrebno je da posjeduju i predoče rezultat osobnog testiranja na bolest koronavirusa (COVID 19), ne stariji od 48 sati u odnosu na sat prijave u ured Civilne zaštite Neum. Osobama kojima je u drugim općinama i gradovima određena zaštitna mjera samoizolacije, kao i osobama bez odgovarajućeg testa na koronavirus bit će zabranjen boravak na području općine Neum“²³⁸. 6) *Najavljeni punktovi entitetske policije na granicama između entiteta*. Član Predsjedništva BiH iz entiteta RS je 18. marta 2020. izjavio: “Mislim da će Vlada danas u toku dana donijeti odluku da iza svakog graničnog prelaza postavi punkt naše policije koji će kontrolisati ulazak tih građana, ali isto tako mislim da je i vrijeme da se to stavi na entitetsku liniju razgraničenja kako bi smo mogli da zaustavimo kretanje i širenje tog virusa”²³⁹.

Kako je naprijed navedeno o nadležnostima općina da donesu sporne naredbe, smatram da Općina Neum nije imala nadležnost da donese spornu odluku, a *mutatis mutandis*, taj zaključak se nameće i glede postupanja Grada Čapljine. Isti zaključak važi i za djelovanje Grada Trebinja. Glede Naredbe OŠCZ Općine Neum, prema kojoj se boravak neće odobriti licu bez ličnog testa

²³² Novalić: Naredba KŠCZ Kantona 10 je napad na ustavni poredak FBiH, <https://www.-oslobodjenje.ba/vijesti/bih/novalic-naredba-kscz-kantona-10-je-napad-na-ustavni-poredak-fbih-541357>, očitavanje: 29. 04. 2020. Livanjski kanton povukao odluku o zabrani ulaska državljana BiH, <https://www.-slobodnaevropa.org/a/30503753.html>, očitavanje: 29. 04. 2020.

²³³ Zapovijedi županijskog stožera civilne zaštite donesene na 15. Izvanrednoj sjednici stožera, <http://www.civilnazastita-zzh.gov.ba/index.php/korona-virus/1255-zapovijedi-zupanijskog-stozera-civilne-zastite-donesene-na-15-izvanrednoj-sjednici-stozera>, očitavanje: 29. 04. 2020.

²³⁴ Izmjena i dopuna zapovijedi, <http://www.upravaczvhnz-k.ba/hr/novosti/izmjene-i-dopune-zapovijedi>, očitavanje: 29. 04. 2020.

²³⁵ Zapovijed br. GN: 119/20-10, od 08. 04. 2020. Dostupno na: <https://capljina.ba/wp-content/uploads/-2020/04/Zapovijed-KS-Capljina.pdf>, očitavanje: 29. 04. 2020.

²³⁶ *Ibid.*

²³⁷ 'Odluka bila ishitrena': Čapljina i Trebinje ukinuli odluke o uvozu robe, <https://www.bljesak.info/vijesti/flash/odluka-bila-ishitrena-capljina-i-trebinje-ukinuli-odluke-o-uvozu-robe/308129>, očitavanje: 29. 04. 2020.

²³⁸ Stožer civilne zaštite Općine Neum donio nove odluke, <https://neum.ba/index.php/2020/04/08/stozer-civilne-zastite-opcine-neum-je-donio-nove-odluke/>, očitavanje: 29. 04. 2020.

²³⁹ Dodik: Neodgovorni nas sve ugrožavaju (video), <https://lat.rtrs.tv/vijesti/vijest.php?id=375073>, očitavanje: 29. 04. 2020.

na koronavirus, ističem da su zakonski uslovi za prijavu i odjavu prebivališta i boravišta propisani Zakonom o prebivalištvu i boravištu BiH²⁴⁰. Predmet pred US br. U-10/14 se ticao situacije u kojoj je entitet RS donio podzakonski akt kojim je propisao dodatne uvjete za prijavu prebivališta na teritoriji RS, pored onih navedenih u državnom zakonu. US je istakao da državni zakon nije sadržavao uvjete koji su propisani osporenom odlukom entiteta RS. Kada je entitet regulirao pitanje prebivališta, koje je predmet reguliranja državnim zakonom prekršen je princip odgovornosti entiteta iz čl. III/3/b i princip vladavine prava iz čl. I/2 Ustava BiH (st. 84 Odluke). Entiteti nisu ovlašteni sa svojim zakonskim i podzakonskim propisima dopunjuju državni zakon uvođenjem novih uvjeta za prijavu prebivališta (st. 85 Odluke). Dakle, dodatni uslov koji se nameće Naredbom OŠCZ Neum je protivan Ustavu BiH.

Naredbe kojim se ograničava kretanje unutar kantona na mjesto prebivališta kritikovane su jer KŠCZ nisu nadležni ni formalno ni po sadržaju da donose takve naredbe. Takve mjere može donijeti samo federalni organ²⁴¹. Dovodeći u vezu čl. 27 ZZiS FBiH (koji propisuje nadležnosti kantona), čl. 48 ZZiS FBiH (koji propisuje koje su to mjere i aktivnosti zaštite i spašavanja) i čl. 135 (koji propisuje da ŠCZ poduzimaju samo one omjere i aktivnosti za koje su ovlašteni ovim i drugim zakonom i drugim propisima i općim aktima), zaključak je da kantoni nisu bili nadležni da donesu sporne naredbe. Naredbe kojima se ograničava sloboda kretanja je mogao donijeti samo federalni ministar zdravstva, u skladu sa ZZSZB FBiH.

S obzirom na jasne i nedvosmislene odredbe člana I/4 Ustava BiH ograničenje u slobodi kretanja ljudi i robe koje su nametnule naredbe ŠCZ/KŠ su protivustavne.

3.3. Međubilans

COVID-19 je pokazao da se javna vlast u BiH odnosi nemarno prema ustavnim odredbama i prema njegovim temeljnim principima vladavine prava i jedinstvenog tržišta. Političko-teritorijalne jedinice su COVID-19 prepoznali kao jedinstvenu priliku da demonstriraju svoju autonomnost i samostalnost²⁴², posebno u vezi sa lokalnim izborima u oktobru 2020. godine. Zakonodavac je pokazao servilnost prema izvršnoj vlasti. NSRS je donijela Odluku o vanrednom stanju, nakon sat vremena rasprave, uprkos tome što uslovi za njeno donošenje nisu postojali. Vrijeme trajanja vanrednog stanja nije određeno. Na taj način je ostavljeno izvršnoj vlasti da odluči kada će predložiti ukidanje vanrednog stanja. Od proglašenja vanrednog stanja, 28. marta 2020, nije se pojavila inicijativa da se sazove NSRS, kako bi izvršila nadzor nad aktivnostima predsjednika RS, odredilo trajanje vanrednog stanja i sl, i na taj način zakonodavac u RS pokušao preživjeti vanredni pravni režim kojeg je sam uveo²⁴³. S druge strane, US BiH je

²⁴⁰ *Sl. gl. BiH* 32/01, 56/08 i 58/15.

²⁴¹ Nurko Pobrić: Naredba o zabrani kretanja građana HNK je neustavna, <https://avaz.ba/vijesti/bih/561803/nurko-pobric-naredba-o-zabrani-kretanja-gradana-hnk-je-neustavna>, očitavanje: 29. 04. 2020.

²⁴² S tim u vezi, Naredba FŠCZ br. 12-40-6-148-64/20 od 28. 03. kojom se naređuje kantonalnim, gradskim, općinskim ŠCZ da ne donose naredbe i mjere koje nisu usaglašene sa naredbama i mjerama FŠCZ. Realizacija naredbe je trebala biti izvršena shodno propisima o zaštiti i spašavanju ljudi i materijalnih dobara od prirodnih i drugih nesreća. Naredbom br. 12-40-6-148-64-1/20 od 17. 04. 2020. ona se primjenjuje do 30. 04. 2020.

²⁴³ Venecijanska komisija ističe da parlamenti i u vanrednim situacijama “moraju da zadrže ovlaštenje da kontrolišu rad izvršne vlasti”, te da u razumnim vremenskim intervalima ispituju da li su vanredna ovlaštenja izvršne vlasti i dalje opravdana, odnosno kroz intervenisanja *ad hoc* radi izmjene ili poništavanja odluka izvršne vlasti (Venecijanska komisija, Rule of Law Checklist, CDL-AD(2016)007, s. 51). “Vladavina prava zahtijeva

naružio Parlament FBiH jer je propustio da se pravovremeno sastane kako bi donio nove zakone i omogućio djelotvoran odgovor na krizu izazvanu COVID-19, a koja bi bila u skladu sa vladavinom prava²⁴⁴. Prema tome zakonodavna vlast je najveći gubitnik krize izazvane COVID-19. Tromost sistema upravne jedinice u službi vladajućih političkih snaga, su ustavno sudstvo onesposobili da djeluje pravovremeno, da zaštiti vladavinu prava i inherentnu podjelu vlasti, te ljudska prava od mjera izvršne vlasti. Upravne strukture su se ispostavile u svemoćne državne i paradržavne ustanove. Istovremeno, aktivno legitimisani subjekti za pokretanje postupaka pred ustavnim sudovima su propustili da vrše svoju „ustavnu zadaću“ čuvanja ustavnosti²⁴⁵.

4. Zaključak

Nakon Odluke US u predmetu AP 1217/20 ŠCZ/RŠVS/ŠZS su morali pristupiti reviziji svojih naredbi/zaključaka i usaglasiti ih sa standardima zaštite ljudskih prava koje je US BiH ustanovio ovom odlukom. Pravni život, međutim, i dalje uređuju naredbe koje su suprotne Ustavu BiH i EKLJP. Na taj način se umanjuje zaštita temeljnih demokratskih vrijednosti, vladavine prava i ljudskih prava²⁴⁶. Stanje koje je izazvala bolest COVID-19 je ukazalo na sve nedostatke pravnog poretka BiH. Koordinacija i harmonizacija djelovanja javne vlasti u BiH je u cjelosti izostala²⁴⁷. *Ad hoc* tijela, kakvi su ŠCZ/RŠVS/ŠSZ su postali mjesto koncentracije moći na kojem se odlučuje o sudbini građana BiH i neustavno ograničavaju njihova prava i sloboda. Kompletna slika o utjecaju COVID-pandemije na ljudska prava će se moći dobiti za „5-6 godina kada mjere koje su vlade poduzele (...) (budu) analizirane u presudama Evropskog suda za ljudska prava“²⁴⁸. Isto važi i za mjere javnih vlasti u BiH. Kriza izazvana COVID-pandemijom je također pokazala da građani BiH odustaju od svojih prava *bez borbe*. To je činjenica koja najviše brine.

parlamentarnu kontrolu i sudsku reviziju postojanja i trajanja proglašene izvanredne situacije kako bi se izbjegle zloupotrebe” (*ibid*, s. 13). “Pitanje ko treba okončati vanredno stanje, kada i kako, ne može biti ostavljeno na procjenu izvršnoj vlasti koja izvršava povećane nadležnosti. Potreba da se nastavi parlamentarni život kroz vrijeme vanrednog stanja” (Venecijanska komisija, Opinion on the Draft Constitutional Law on „Protection of the Nation“ of France, CDL-AD(2016)006, Emergency Powers, s. 62).

²⁴⁴ Odluka (bilj. 6), st. 54 i 63.

²⁴⁵ Usp. Odluka o dopustivosti i meritumu US u predmetu br. U 1/11, st. 49.

²⁴⁶ Odluka (bilj. 6), st. 53.

²⁴⁷ Npr. Održan sastanak Glavnog koordinacionog tima, <https://www.vladars.net/sr-SP-Cyrl/Vlada/-Premijer/Media/Vijesti/Pages/gkt-270420.aspx>, očitavanje: 29. 04. 2020.

²⁴⁸ Dzehtsiarou (bilj. 16).

Corona virus in the legal order of Bosnia and Herzegovina: a brief diagnosis of the disease

Summary

The Paper examines two main issues: interference with human rights during COVID-19 crises and declaration of the state of emergency in Republika Srpska (RS) as well as number of orders issued by different civil protection headquarters. The research shows that interference hardly meets legality and proportionality tests. State of emergency declaration in RS is found to be unconstitutional as well as number of orders issued by municipal and cantonal civil protection headquarters since they have been violating freedom of movement clause from the Constitution of Bosnia and Herzegovina. Civil protection headquarters become alienated decision-making bodies as executive failed to supervise their activities. In the meantime, parliamentary oversight in whole country has been a dead letter. Finally, coordination and harmonization of public authorities' actions in combating COVID-19 has not been achieved.