

Jasmin Muratagić*

Ustavnost vanrednih mjera povodom pandemije COVID-19 u BiH

Sadržaj

1. Uvod

2. Vanredno stanje i ljudska prava

2.1. Pojam

2.2. Vanredno stanje/situacija u Bosni i Hercegovini – normativni i praktični slučaj

2.3. Međubilans

3. Standardi zaštite ljudskih prava i temeljnih sloboda u vanrednim okolnostima prema praksi ESLJP

3.1. Opšta mjesta u praksi ESLJP

3.2. Javna opasnost u BiH?

4. Pravo na slobodu izražavanja u odlukama RS i BD BiH o zabrani širenja panike

4.1. Okvir zabrane

4.2. Neusklađenost odluka RS i BD BiH sa standardima čl. 10 EKLJP

5. Pravo na slobodu kretanja u odlukama BiH, RS, FBiH i BD BiH

5.1. Osnovni standardi

5.2. Ograničenje prava na slobodu kretanja u Odluci Vijeća ministara BiH – faktička zabrana ulaska državljanima BiH korištenjem vazdušnog saobraćaja

5.3. Policijski sat i zabrana prelaska međuentitetskih linija razgraničenja

5.3.1. Problematične konstelacije

5.3.2. Test zakonitosti, neophodnosti u demokratskom društvu i proporcionalnosti policijskog sata u odlukama FBiH

5.3.3. Odluka Ustavnog suda BiH AP-1217/20 – neustavnost ograničenja slobode kretanja za mlađe od 18 i starije od 65 godina u odlukama FBiH

5.3.4. Neustavnost odluke Hercegovačko-neretvanskog kantona o zabrani napuštanja mjesta prebivališta/boravišta

6. Pravo na slobodu okupljanja u odlukama FBiH, RS i BD BiH

7. Zaključak

* Autor je uposlenik Sekretarijata Visokog sudskog i tužilačkog vijeća Bosne i Hercegovine. Stavovi izneseni u ovom radu su lični stavovi autora, te ne predstavljaju stavove Visokog sudskog i tužilačkog vijeća BiH, niti Sekretarijata VSTV BiH.

1. Uvod

Uzrokovano pandemijom COVID-19, organi izvršne i zakonodavne vlasti u Bosni i Hercegovini (BiH) i njenim entitetima, te Brčko distriktu BiH, proglasili su stanje nesreće, odnosno vanredno stanje i donijeli čitav niz vanrednih mjera relevantnih za pitanja zaštite ljudskih građanskih sloboda. Vijeće ministara BiH,¹ Vlada Federacije BiH² i Vlada Brčko distrikta BiH³ proglasili su stanje nesreće, dok je Narodna skupština Republike Srpske proglasila vanredno stanje.⁴ Sve je rezultiralo manjkom koordinacije i razlikama u pogledu vrste i intenziteta vanrednih mjera. Iako do okončanja ovog rada BiH nije prema čl. 15 EKLJP zatražila derogaciju Konvencije, faktički je u potpunosti suspendirala važenje pojedinih prava i sloboda, uz snažnu notu diskriminatornog elementa prema određenim kategorijama građana. Pitanje je, u kakvim okolnostima i do koje tačke vanredne mjere mogu zakonito, opravdano i srazmjerno ograničiti ljudska prava koja su u BiH zaštićena samim Ustavom?

Analiza ispituje odnos vanrednog stanja prema zaštićenim ljudskim pravima i temeljnim slobodama u okolnostima pandemije. Dalje, prikazaće se normativni okvir BiH kojim je regulirano pitanje vanrednog stanja/situacije. S tim u vezi, provjerava se ustavnost vanrednih mjera kojima se direktno zadire u Ustavom BiH zajamčenu slobodu kretanja, slobodu okupljanja, pravo na slobodu misli, savjesti i vjere te slobodu izražavanja. Pobrojana jamstva će se analizirati s obzirom na standarde iz prakse Evropskog suda za ljudska prava u Strazburu (ESLJP).

2. Vanredno stanje i ljudska prava

2.1. Pojam

Vanredno stanje podrazumijeva nastupanje vanrednih okolnosti koje dovode do ozbiljnih poremećaja i prijete temeljnim interesima društva ili države usljed čega se odriče važenje pojedinim pravnim normama, dok njihovo mjesto zauzimaju posebne, za takav slučaj, predviđene pravne norme.⁵ Pored zahtjeva za pojačanom dostupnošću vanrednih pravnih akata i jasne predvidljivosti vanrednih pravnih posljedica,⁶ proglašenje vanrednih okolnosti zahtijeva kumulativno ispunjenje dvije pretpostavke: pravni i operativni okvir koji postaju ustrojstvom

¹ Odluka Vijeća ministara BiH o proglašenju nastanka stanja prirodne ili druge nesreće na teritoriji BiH, od 17. 03. 2020, *Sl. gl. BiH* 18/20.

² Odluka Vlade FBiH o proglašenju stanja nesreće uzrokovane pojavom korona virusa COVID-19 na području FBiH, *Sl. nov. FBiH* 21/20.

³ Odluka Gradonačelnika BD BiH o proglašenju stanja prirodne nesreće zbog COVID-19 (korona virus), br. predmeta: 43-000096/20, br. akta: 01.1-1141SM-001/20 od 13. 03. 2020.

⁴ Odluka Narodne skupštine RS o proglašenju vanrednog stanja na teritoriji RS, *Sl. gl. RS* 31/20.

⁵ Nastale ljudskim djelovanjem ili prirodnim putem, vanredne okolnosti obuhvataju poremećaje društvenih odnosa koji dovode do ugroženosti zdravlja i života građana, mira i sigurnosti državnog poretka. Usp. J. Omejec, *Izvanredna stanja u pravnoj teoriji i ustavima pojedinih zemalja, Pravni vijesnik Pravnog fakulteta Sveučilišta J.J. Strossmayera u Osijeku*, Osijek 1996, ss. 171 i dalje.

⁶ Zahtjev za pojačanom dostupnosti vanrednih pravnih akata i predvidljivosti vanrednih pravnih posljedica proizlazi iz činjenice važenja vanrednog pravnog režima, s jedne, te načela pravne sigurnosti s druge strane. Tako, prva karakteristika načela pravne sigurnosti u okviru redovnog pravnog režima sastoji se u tome da "pravim subjektima budu što više predvidljiva (...) pravna ovlaštenja, pravne obaveze, određenja delikata i pravne sankcije, a to znači pravni odnosi što proizlaze iz pravnih normi." Jasno je da vanredno stanje nužno mora povlačiti za sobom viši stepen pravne predvidljivosti. Usp. N. Visković, *Država i pravo*, Zagreb 1997, s. 133.

stanja nužde.⁷ Prva komponenta podrazumijeva ustavno definiranje vanrednog stanja, jasne procedure odlučivanja i ustavna ograničenja (izvršne) vlasti,⁸ te konkretizaciju vrste, intenziteta i trajanja vanrednih mjera u posebnim zakonima.⁹ Operativna komponenta uključuje organizacionu strukturu i strateške planove za vanredno djelovanje javne vlasti.¹⁰

Režim vanrednog stanja pomjera balans raspodjele moći između izvršne i zakonodavne vlasti tako što centralizira značajne prerogative u rukama egzekutive – šefa države, policijskih struktura i civilnih organa nadležnih za mjere prevencije i zaštite. Uz istovremeno jačanje diskrecionih ovlaštenja egzekutive, uloga sudskog nadzora biva marginalizirana, potencijalno, do tačke potpunog obesnaženja pravne sigurnosti.¹¹ U tom pogledu, računa se sa potpunom ili djelimičnom suspenzijom ljudskih prava i građanskih sloboda. Međutim, takva ograničenja mogu biti opravdana ukoliko se zadovolje opšti uslovi pravne sigurnosti, elementi zakonitosti, svrsishodnosti, neophodnosti i proporcionalnosti vanrednih mjera.¹²

2.2. Vanredno stanje/situacija u Bosni i Hercegovini – normativni i praktični slučaj

Ustav BiH ne sadrži niti jednu odredbu koja bi se mogla razumijevati kao ustrojstvo *stanja nužde*. Ustavni tekst ne definira vanredne okolnosti koje legitimiraju poseban pravni režim, niti utvrđuje domete intervencije javne vlasti u okviru garancija ljudskih prava.¹³ Proglašenje vanrednog stanja, te ovlaštenja i procedure institucija BiH konstitucionalizirani su pravnim okvirom isključivih nadležnosti države BiH¹⁴ i to u odredbama Zakona o odbrani BiH.¹⁵ Zakonski tekst dopušta proglašenje vanrednog stanja pod uslovom da postoji prijetnja normalnom funkcionisanju ustavnih institucija.¹⁶ Pored pojma vanredno stanje, zakon definira i situaciju *prirodne i druge katastrofe i nesreće*.¹⁷ Uz navedeno, Okvirni zakon o zaštiti i spašavanju ljudi i materijalnih dobara od prirodnih i drugih nesreća u BiH (Okvirni zakon BiH),

⁷ SSR Backgrounder, *States of Emergency*, Ženeva 2005. Dostupno na: www.dcaf.ch, očitavanje: 06. 04. 2020.

⁸ Omejec (bilj. 5), ss. 176 i dalje. Tako npr. čl. 17 u vezi s čl. 101 Ustava Republike Hrvatske, *Nar. nov. RH* 56/90, 135/97, 08/98, 113/00, 124/00, 28/01, 41/01, 55/01, 76/10, 85/10, 05/14.

⁹ Između mnogobrojnih razloga, ustavna i zakonska konkretizacija neophodne su radi suzbijanja potencijalnog arbitrarnog, ili čak autoritarnog, djelovanja izvršne vlasti kroz sudski nadzor i kontrolu. Usp. Omejec (bilj. 5), ss. 176-177.

¹⁰ Relevantan primjer domaćeg zakonodavstva u BiH predstavlja regulativa, strateški okvir i ciljevi statuirani Okvirnim zakonom o zaštiti i spašavanju ljudi i materijalnih dobara od prirodnih i drugih nesreća u BiH, *Sl. gl. BiH* 50/08. Dodatno je relevantan i *Plan zaštite i spašavanja od prirodnih ili drugih nesreća* Ministarstva sigurnosti BiH iz 2013. godine. Plan dostupan autoru.

¹¹ T. Mariniello, Prolonged emergency and derogation of human rights: Why the European Court should raise its immunity system, *German Law Journal*, 2019, ss. 67-68.

¹² Usp. K. Dzehtsiarou, *Covid-19 and the European Convention on Human Rights*, *Strasbourg Observers*, 27. 03. 2020. Dostupno na: <https://strasbourgobservers.com/2020/03/27/covid-19-and-the-european-convention-on-human-rights/>, očitavanje: 07. 04. 2020.

¹³ Tako, Ustav Republike Hrvatske (bilj. 8) u čl. 17 jasno propisuje sve potrebne elemente. Za pregled svih pobrojanih elemenata vanrednog stanja čl. 200 i 202 Ustava Republike Srbije u vezi s čl. 26 st. 3, čl. 39 st. 2, čl. 97 t. 5, čl. 99. 5, čl. 105 t. 2 i 3, te čl. 109 Ustava Republike Srbije, *Sl. gl. RS* 98/06.

¹⁴ Usp. H. Išerić, *Raspodjela nadležnosti prema Ustavu BiH*, *Sveske za javno pravo*, Sarajevo 28/2017, s. 31.

¹⁵ Zakon o odbrani BiH, *Sl. gl. BiH* 88/05.

¹⁶ *Ibid*, čl. 42, u vezi s čl. 10 t. b) i čl. 12 t. c) normiraju da je na zahtjev Predsjedništva BiH, Parlamentarna Skupština BiH ovlaštena da proglasi vanredno stanje *ukoliko postoji prijetnja normalnom funkcionisanju ustavnih institucija*.

¹⁷ *Ibid*, Poglavlje V, „Prirodne i druge katastrofe i nesreće“, čl. 44 i 45.

u jezički jasnoj formulaciji prirodne i druge nesreće, utvrđuje principe preventivnog i zaštitnog djelovanja kroz subordinaciju, decentralizira ovlaštenja, a način postupanja i specifični sadržaj vanrednih mjera ostavlja u nadležnost entitetskim i javnim vlastima u BD BiH uz *obavezu uzajamne koordinacije aktivnosti*. Naime, Okvirni zakon BiH utvrđuje da je zaštita i spašavanje od posebnog javnog interesa za BiH.¹⁸ Zbog toga su institucije i organi BiH, entiteta i BD BiH u okviru nadležnosti u oblasti zaštite i spašavanja, obavezni uskladiti sve mjere po principu supsidijarnosti¹⁹ i koordinacije.²⁰ U tom smislu je nedvojbena ustavna pozicija Ministarstva sigurnosti BiH da u stanjima vanrednih okolnosti koordinira djelovanja entitetskih službi civilne zaštite.²¹

Vanredno stanje nije definirano Ustavom FBiH. U konkretnom slučaju vanrednih okolnosti u primjeni je Zakon o zaštiti i spašavanju ljudi i materijalnih dobara od prirodnih i drugih nesreća FBiH.²² Vanredno stanje se također ni ovdje ne spominje, međutim ovaj zakon u čl. 3 definira sadržaj prirodne i druge nesreće,²³ te predviđa ovlaštenja štabova civilne zaštite da naređuju provođenje odgovarajućih mjera zaštite i spašavanja.²⁴ Konkretizacija vanrednih mjera zaštite i spašavanja predmet je Zakona o zaštiti stanovništva od zaraznih bolesti FBiH.²⁵ Mjere relevantne za područje važenja ljudska prava i sloboda obuhvataju *karantin* – kao mjeru ograničenja kretanja,²⁶ *izolaciju* – kao protivepidemijsku mjeru prostornog izdvajanja lica,²⁷ te *zabranu javnog okupljanja* – kao vanrednu mjeru sprečavanja i suzbijanja zarazne bolesti.²⁸ Trajanje

¹⁸ Čl. 3 st. 1 i 3 Okvirnog zakona (bilj. 10).

¹⁹ *Ibid*, čl. 2 st. 11. Tako, „supsidijarnost je princip donošenja odluka i njihovog provođenja na najnižem mogućem nivou uz koordinaciju na najvišem potrebnom nivou (...)”

²⁰ *Ibid*, čl. 2 st. 12. S druge strane, „koordinacija je osiguravanje vremenske i prostorne usklađenosti djelovanja svih učesnika u aktivnostima zaštite i spašavanja od prirodnih i drugih nesreća (...). Koordiniranjem se (...) osigurava efikasna komunikacija, uvezivanje i međusobno djelovanje nosilaca i snaga zaštite i spašavanja u svrhu provođenja zaštite (...) izbjegavanja konkurencije i dupliranja, te ostvarivanja zajedničkih ciljeva.” Dodatno, u skladu s čl. 12 st. 1, koordinaciju poslova i zadataka zaštite i spašavanja i razmjenu podataka, informacija i izvještaja o preduzetim mjerama zaštite i spašavanja među nosiocima poslova i zadataka zaštite i spašavanja između organa i službi civilne zaštite entiteta i BD BiH obavlja Ministarstvo sigurnosti BiH.

²¹ Pored odredaba Okvirnog zakona čl. 14 Zakona o ministarstvima i drugima organima uprave BiH koji jasno propisuje nadležnost koordinacije Ministarstva sigurnosti BiH, *Sl. gl. BiH* 5/03, 42/03, 26/04, 42/04, 45/06, 88/07, 35/09, 59/09, 103/09, 87/12, 6/13, 19/16.

²² Zakon o zaštiti i spašavanju ljudi i materijalnih dobara od prirodnih i drugih nesreća FBiH, *Sl. gl. FBiH* 39/03, 22/06 i 43/10.

²³ *Ibid*, čl. 3 st. 1 glasi: “Prirodne nepogode podrazumijevaju događaje koji su uzrokovani djelovanjem prirodne sile na koje ljudski faktor ne može uticati kao što su: potres, poplava, visoki snijeg i snježni nanosi, olujni ili orkanski vjetar, grad, prolom oblaka, klizište, suša, hladnoća, te masovne pojave ljudskih, životinjskih i biljnih bolesti.” St. 3 ove odredbe glasi: “Druge nesreće podrazumijevaju velike nesreće u cestovnom, željezničkom, zračnom ili pomorskom prometu, požar, rudarske nesreće, rušenje brana, atomske, nuklearne ili druge nesreće koje uzrokuju čovjek svojim aktivnostima, rat, vanredno stanje ili drugi oblici masovnog stradanja ljudi i uništavanja materijalnih dobara.”

²⁴ *Ibid*, čl. 108 st. 2.

²⁵ Zakon o zaštiti stanovništva od zaraznih bolesti FBiH, *Sl. gl. FBiH* 29/05.

²⁶ *Ibid*, čl. 46.

²⁷ *Ibid*, čl. 11 t. 9. dodatno, Poglavlje V, “Prijevoz, izolacija, hospitalizacija i liječenje oboljelih” čl. 20-22, te čl. 47.

²⁸ Relevantna pitanja u vezi s pitanjem javnog okupljanja u FBiH regulirana su kantonalnim propisima.

navedenih mjera utvrđeno je samo u pogledu zdravstvenog nadzora lica koja su došla u dodir sa zaraženim osobama.²⁹

Pravna rješenja BD BiH slijede model normativne nedorečenosti. Statut BD BiH ne normira pojam vanrednog stanja ili vanredne situacije.³⁰ Jednako kao na nivou FBiH, definicije pojmova stanje prirodne i druge nesreće predmetom su Zakona o zaštiti i spašavanju ljudi i materijalnih dobara od prirodnih i drugih nesreća u BD BiH.³¹ Međutim, oblici, sadržaj i intenzitet *vanrednih mjera* nisu prepoznati zakonskim tekstom, izuzev uopštenog navoda da otklanjanje i sprečavanje posljedica podrazumijeva aktivnosti zdravstvenih i higijensko-epidemioloških mjera.³² Normativa rješenja RS u ovom kontekstu nudi najjasniju sliku. Ustav RS sistematski propisuje relevantna pitanja u vezi s vanrednim stanjem, jasno definiraju okolnosti pod kojima Narodna skupština RS može proglasiti vanredno stanje i centraliziraju značajna ovlaštenja u rukama Predsjednika RS.³³ Istovremeno, za razliku od rješenja na nivou BiH, FBiH i BD BiH, Zakon o zaštiti i spašavanju u vanrednim situacijama RS³⁴ precizno definira pojam *vanredne situacije*, kao pravni režim blažih posljedica od posljedica *vanrednog stanja*, te (također) uopšteno normira vrstu i kategoriju preventivnih, zaštitnih i mjera spašavanja.³⁵ Konkretizacija vanrednih mjera predmetom je Zakona o zaštiti stanovništva od zaraznih bolesti RS čija rješenja su uređena slično FBiH.³⁶

2.3. Međubilans

Pravni okvir koji tretira pitanja *vanrednog stanja* i *vanredne situacije* neujednačen je duž ustavne strukture BiH. Zakonski okvir države BiH ne govori o vanrednim mjerama u situaciji prirodne i druge nesreće. Pojam vanredne situacije precizno je definiran zakonskim okvirom RS, dok se za zakonska rješenja BiH, FBiH i BD BiH može zaključiti da se pravni režim vanredne situacije supsumira pod pojam *prirodna i druga nesreća*. Entitetski zakoni o zaštiti i spašavanju, te zaštiti od zaraznih bolesti, uz obavezu koordinacije od strane Ministarstva sigurnosti BiH uopšteno normiraju vanredne mjere, ostavljajući to pitanje u nadležnost štabova civilne zaštite,

Kako će u nastavku biti prikazano, suprotno zakonskoj obavezi, aktivnosti prevencije i zaštite entiteta i BD BiH *nisu* bile koordinirane. Odluke i akti svih nivoa javne vlasti u BiH doveli su do nejednakosti *vanrednih pravnih režima*, posebno u pogledu praktičnog značaja ljudskih prava i

²⁹ Zakon o zaštiti stanovništva od zaraznih bolesti FBiH (bilj. 25), čl. 48 propisuje trajanje zdravstvenog nadzora, ali ne i trajanje posebnih mjera.

³⁰ Zakonom o Vladi BD BiH propisano ovlaštenje gradonačelnika da (...) proglašava vanredno stanje u slučaju opasnosti po život i zdravlje stanovništva (...). Mjere koje se preduzimaju u toku vanrednog stanja moraju biti u skladu sa Statutom (...). Čl. 16 Zakona o vladi BD BiH, *Sl. gl. BD BiH* 22/18 – prečišćeni tekst, 49/18, 8/19, 10/19 i 32/19.

³¹ Zakon o zaštiti i spašavanju ljudi i materijalnih dobara od prirodnih i drugih nesreća u BD BiH, *Sl. gl. BD BiH* 29/16 i 33/16.

³² *Ibid*, čl. 2 t. o).

³³ Ustav RS, čl. 68 st. 3 u vezi s čl. 70 i čl. 81. Ustav RS, *Sl. gl. RS* 21 21/92, 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, 117/05, 48/11 i 73/19.

³⁴ Zakon o zaštiti i spašavanju u vanrednim situacijama RS, *Sl. gl. RS* 121/12.

³⁵ U pravcu razlike u pravnim režimima između vanrednog stanja i vanredne situacije podsticajan osvrt D. Lučke, dostupno na: <https://www.6yka.com/novosti/vanredna-situacija-i-stanje-zasto-je-bitna-razlika>, očitavanje: 09. 04. 2020.

³⁶ Zakon o zaštiti stanovništva od zaraznih bolesti RS, *Sl. gl. RS* 90/17.

temeljnih sloboda na cijeloj teritoriji BiH. Posljedično, nizom *različitih* vanrednih mjera koje *različito* tretiraju građanska prava i slobode povrijeđen je princip normativne hijerarhije iz čl. III/3.b) Ustava BiH³⁷ čime su građani BiH dovedeni u stanje pravne nesigurnost. Sloboda kretanja, sloboda izražavanja/štampe, te sloboda okupljanja su suspendirane i ograničene, kako u pogledu različito kategoriziranih adresata, tako i u pogledu intenziteta i dužine trajanja vanrednih mjera.

Vanredne mjere javnih vlasti također zadiru u konvencijska prava koja mogu biti ograničena i podliježu testu srazmjernosti.³⁸ Kako BiH nije u skladu s čl. 15 EKLJP do trenutka izrade ove analize podnijela zahtjev za odstupanje od EKLJP u vanrednim okolnostima, neće se razmatrati pitanje značaja ovog propisa. S obzirom na višestruke posljedice pandemije COVID-19 ispitivanje ustavnosti ograničenja ljudskih prava u odlukama javnih vlasti u BiH obuhvatit će i standarde koje je ESLJP utvrdio u pogledu važenja ljudskih prava u režimima vanrednog stanja. Najprije ću ukratko predstaviti opšti standardi ESLJP.

3. Standardi zaštite ljudskih prava i temeljnih sloboda u vanrednim okolnostima prema praksi ESLJP

3.1. Opšta mjesta u praksi ESLJP

U kom stepenu javna vlast smije intervenirati u prava i slobode odlučuje se na osnovu testa srazmjernosti: (1) *u skladu sa zakonom*,³⁹ (2) *neophodnost u demokratskom društvu* i (3) *srazmjernost legitimnom cilju*. Iz oskudne prakse ESLJP o pitanju značenja pojma *javne opasnosti* iz čl. 15 EKLJP mogu se utvrditi standardi relevantni za pitanja ustavnosti *vanrednih mjera*.⁴⁰ Pri ispitivanju povrede prava zagarantovanog EKLJP u okviru vanrednih okolnosti relevantno je prije svega da li postoji stanje opasnosti koja prijeti opstanku nacije. Okolnosti moraju biti takve prirode da djeluju na cijelu populaciju i da predstavljaju prijetnju organiziranom društvenom životu države.⁴¹ Uslovi su da je opasnost stvarna ili prijeteca, da je posljedicama obuhvaćena cijela država, da je nastavak organiziranog društvenog života ugrožen, da je kriza izuzetna u smislu da su normalne mjere ograničenja koja dopušta EKLJP za

³⁷ Ustav BiH, prva rečenica čl. III/3.b) „Pravni poredak“ glasi: „Entiteti i sve njihove administrativne jedinice će se u potpunosti pridržavati ovog Ustava, kojim se stavljaju van snage zakonske odredbe Bosne i Hercegovine i ustavne i zakonske odredbe entiteta koje mu nisu saglasne, kao i odluka institucija Bosne i Hercegovine.” Dostupno na: www.ccbh.ba, očitavanje: 28. 04. 2020. Više o razradi principa normativne hijerarhije iz čl. III/3.b) Ustava BiH E. Šarčević, Odluka o državnoj imovini U-1/11, u: E. Šarčević (ur), *Državna imovina*, Sarajevo 2012, ss. 11-16.

³⁸ C. Harland/R. Roche/E. Strauss, *Komentar Evropske konvencije o ljudskim pravima prema praksi u Bosni i Hercegovini i Strasbourgu*, Sarajevo 2003, ss. 29 i dalje.

³⁹ Element zakonitosti podrazumijeva uporište u relevantnom domaćem zakonu, a pod pojmom zakon se razumijeva supstancijalno značenje i kvaliteta pravne norme, usljed čega u bilans ulaze opšti i pojedinačni podzakonski akti javne (izvršne) vlasti.

⁴⁰ Pojedina prava i slobode zagarantovane EKLJP su apsolutna i ne mogu biti derogirana, kako je to propisano u čl. 15 st. 2 EKLJP. Detaljnije N. Katić, *Derogacija konvencije za zaštitu ljudskih prava i temeljnih sloboda tijekom borbe protiv pandemije virusa COVID-19*. Dostupno na: http://www.fcjp.ba/analize/Nikolin_Katic3-Derogacija_Konvencije_za_zastitu_ljudskih_prava_i_temeljnih_sloboda_tijekom_borbe_protiv_pandemije_virusa_COVID-19.pdf, očitavanje: 25. 04. 2020.

⁴¹ Presuda Evropskog suda u Strazburu, *Lawless protiv Irske* br. 3 od 01. 07. 1971, apl. 332/57, t. 28. Dostupno na: [https://hudoc.echr.coe.int/eng#{"itemid":\["001-57518"\]}](https://hudoc.echr.coe.int/eng#{), očitavanje: 07. 04. 2020.

održavanje javne sigurnosti, zdravlja i poretka očito neadekvatne.⁴² Istovremeno, nastupanje vanrednih okolnosti ne daje državi neograničeno pravo da arbitrarno i disproportionalno ograničava građanske slobode.⁴³ Tako, vanredne mjere moraju predstavljati *najnužniju mjeru koju zahtjeva hitnost situacije*,⁴⁴ a od značaja je i pitanje da li je došlo do (naknadnog) ublažavanja situacije.⁴⁵

3.2. Javna opasnost u BiH?

Za pretpostaviti je da je u BiH nastupila upravo javna opasnost takvog intenziteta da je neophodno poduzimanje vanrednih mjera – bez obzira na činjenicu da nije u skladu s čl. 15 EKLJP podnesen zahtjev za derogaciju! U tom smislu, jezičko-normativne razlike pravnog okvira u BiH između vanrednog stanja kao najstrožeg pravnog režima i vanredne situacije, odnosno prirodne i druge nesreće, kao blažeg stepena opasnosti, nemaju praktičan značaj, jer sve podjednako obuhvataju stanje javne opasnosti uzrokovane pandemijom COVID-19. Ustavne i zakonske definicije pojmova vanredno stanje (RS), vanredna situacija (RS), odnosno prirodne i druge nesreće i katastrofe (BiH, FBiH i BD BiH) jezički su kompatibilne sa standardima javne opasnosti i prijetnje organiziranom društvenom životu koje je afirmisao ESLJP. Tako, opšti element javne opasnosti je zadovoljen, kako normativno, tako i faktički u pogledu svih vanrednih odluka u BiH.

4. Pravo na slobodu izražavanja u odlukama RS i BD BiH o zabrani širenja panike

4.1. Okvir zabrane

Vlada RS je 16. marta 2020. godine donijela Odluku o zabrani izazivanja panike i nereda za vrijeme vanredne situacije na teritoriji RS, koja je naknadno poprimila formu Uredbe sa zakonskom snagom.⁴⁶ Također, BD BiH⁴⁷ donio je Naredbu o zabrani javnog iznošenja i prenošenja lažnih informacija u vezi s korona virusom. Obje odluke tretiraju i fizička i pravna lica – medije, pokrivaju kanale javnog informisanja i društvene mreže, te propisuju raspon

⁴² Harland/Roche/Strauss (bilj. 38), s. 318.

⁴³ *Ibid.*

⁴⁴ Presuda Evropskog suda u Strazburu, Brannigan i McBride protiv Ujedinjenog Kraljevstva, t. 43, od 26. 05. 1993, Apl. 14553/89; 14554/89. Dostupno na: [https://hudoc.echr.coe.int/eng#{"itemid":\["001-57819"\]}](https://hudoc.echr.coe.int/eng#{), očitavanje: 07. 04. 2020.

⁴⁵ Presuda Evropskog suda za ljudska prava u Strazburu, Irska protiv Ujedinjenog Kraljevstva od 18. 01. 1987, apl. 5310/71, t. 220. Dostupno na: [https://hudoc.echr.coe.int/eng#{"itemid":\["001-57506"\]}](https://hudoc.echr.coe.int/eng#{), očitavanje: 18. 04. 2020.

⁴⁶ Odluka o prijevremenom stupanju na snagu uredbe sa zakonskom snagom o zabrani izazivanja panike i nereda za vrijeme vanrednog stanja, *Sl. gl. RS* 32/20. U čl. 1 Uredbe navodi se da postoje naročito opravdani razlozi prijevremenog stupanja uredbe na snagu.

⁴⁷ Naredba o zabrani javnog iznošenja i prenošenja lažnih informacija u vezi sa korona virusom BD BiH, dostupno na: <http://www.vlada.bdcentral.net/Content/Read/naredbe-i-drugi-akti-covid-19>, očitavanje: 09. 04. 2020. Interesantan je sadržaj akta objavljenog na zvaničnoj internet stranici Vlade BD BiH. Naime, naredba o zabrani širenja panike ne sadrži datum donošenja naredbe, preambulu, pravni osnov, odrednicu adresanta, niti potpisnika naredbe. Iako pravna teorija ne prepoznaje ovakvu vrstu akta, naredba je (vjerovatno) ništava, iako *de facto* implicira pravne posljedice. Naprimjer, Zakon o upravnom postupku BD BiH u čl. 191 propisuje da pisano rješenje mora da sadrži naziv organa, broj i datum, uvod, dispozitiv (izreku), obrazloženje, uputstvo o pravnom lijeku, potpis ovlaštenog službenog lica i pečat organa. Usp. Zakon o upravnom postupku BD BiH, *Sl. gl. BD BiH* 48/2011 – prečišćen tekst, 21/2018 i 23/2019.

novčane kazne za počinjeni prekršaj. Odluka o tome šta je prekršaj i koja je novčana kazna odgovarajuća prepuštena je (arbitrarnoj) diskreciji policijskog organa,⁴⁸ dok Naredba BD BiH doseže i do krivično-pravne sankcije.⁴⁹

Čl. 1 Uredbe RS normira:

„Za vrijeme trajanja vanredne situacije, zabranjuje se iznošenje ili prenošenje lažnih vijesti ili tvrdjenja kojima se izaziva panika ili teže narušava javni red i mir ili onemogućava ili značajnije ometa sprovođenje odluka i mjera državnih organa i organizacija koja vrše javna ovlaštenja.“

Čl. 1 i 2 Naredbe BD BiH normiraju:

„Zabranjuje se svim predstavnicima i zaposlenicima javnih institucija BD BiH, kao i svim građanima BD BiH, 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 člana 1 ove Naredbe podrazumijeva se puštanje takvih informacija putem sredstava javnog informisanja, društvenih internet mreža, kao i svaki drugi način širenja takvih informacija.“

4.2. Neusklađenost odluka RS i BD BiH sa standardima čl. 10 EKLJP

EKLJP u čl. 10 st. 1 predviđa da „svako ima pravo na slobodu izražavanja. Ovo pravo uključuje slobodu mišljenja i slobodu primanja i prenošenja informacija i ideja, bez miješanja javne vlasti i bez obzira na granice.“⁵⁰ Kako je ova sloboda jedan od temelja demokratskog društva, tako su njenom zaštitom obuhvaćene i informacije koje su „(...) uvredljive, šokantne ili unose nemir u državu ili bilo koji dio stanovništva.“⁵¹ Iako više, a ne manje, informacija najbolje služi javnom interesu,⁵² čl. 10 EKLJP podliježe većem broju dozvoljenih ograničenja nego bilo koje drugo pravo garantovano kroz EKLJP.⁵³ Međutim, neophodnost ograničenja mora biti ubjedljivo

⁴⁸ U čl. 3 Uredbe RS (bilj. 46), novčane kazne utvrđene su u rasponu od 1000 do 9000 KM za pravna lica, što je iznos trostruko veći od kazne za sličan prekršaj propisan Zakonom o javnom redu i miru RS. O ovome će biti detaljno riječi u nastavku.

⁴⁹ Naredba BD BiH u čl. 3 propisuje: „Postupanje suprotno ovoj naredbi smatraće se prekršajem u smislu člana 10 Zakona o javnom redu i miru, te će se procesuirati i krivična prijava u smislu člana 222 Krivičnog zakona BD BiH, a ako se radi o službenim radnjama koje trebaju obavljati nadležni organi onda i u smislu člana 363 stava 2 Krivičnog zakona BD BiH.“

⁵⁰ Termin sloboda izražavanja obuhvata oblike i forme koji se prenose usmenim putem, putem štampanih ili elektronskih medija. Harland/Roche/Strauss (bilj. 38), s. 244.

⁵¹ Presuda Evropskog suda za ljudska prava u Strazburu, Handyside protiv Ujedinjenog Kraljevstva od 07. 12. 1976, apl. 5493/72, t. 49. Dostupno na:

⁵² Presuda Evropskog suda za ljudska prava u Strazburu, Sunday Times protiv Ujedinjenog Kraljevstva od 26. 04. 1979, apl. 6538/74, t. 65. Dostupno na:

⁵³ Harland/Roche/Strauss (bilj. 38), s. 243. Stav 2 čl. 10 EKLJP normira slučajeve i okolnosti dopuštenih ograničenja ovog prava. Tako, „ostvarivanje ovih sloboda, budući da uključuje obaveze i odgovornosti (...) može podlijezati (...) ograničenjima ili sankcijama predviđenim zakonom i koje su neophodne u demokratskom društvu u interesu (...) javne sigurnosti, sprečavanja nereda ili zločina, zaštite zdravlja. (...)“

utvrđena.⁵⁴ Uredba RS i Naredba BD BiH fokusiraju se na pojam *lažne informacije* ili *vijesti*, što nije obuhvaćeno zaštitom čl. 10 EKLJP.⁵⁵ Odluke (RS i BD BiH) podjednako obuhvataju i medije i fizička lica za koja ne vrijede jednaki standardi. U tom smislu je potrebno zasebno provesti test ustavnosti miješanja u slobodu izražavanja.

Standard koji važi za *fizička lica* zabranjuje javnim vlastima poduzimanje aktivnosti kojima se sprečava prijem informacije koje drugi žele ili bi mogli željeti prenijeti.⁵⁶ Široko postavljen standard slobode informisanja može biti ograničen u skladu s *zakonom*. Međutim, ograničenje mora biti jasno utvrđeno kako bi građanin mogao regulirati svoje ponašanje i predvidjeti posljedice.⁵⁷ Posebno u stanju vanrednih okolnosti, pravne odredbe trebaju biti jasno određene i formulisane, dok termini kao što je podsticanje nasilja ili javnih nereda trebaju biti adekvatno definirani.⁵⁸

Odmah se mora prigovoriti s pozicije opisanih standarda da je u pogledu pojma zakon najprije problematična jezička neodređenosti pojmova *lažne informacije*. One bi trebale rezultirati posljedicom *javnog straha* ili *panikom*, iz Uredbi RS i Naredbi BD BiH. Bez obzira na vanrednu situaciju, fizička lica, koja su u skladu s čl. 8 EKLJP slobodna koristiti privatne kanale društvenih mreža, “nisu u obavezi ispitivanja istinitosti stavova i informacija za koje postoji ozbiljna sumnja u njihovu tačnost. U suprotnom bi se uskratilo građane prava da iznose svoje mišljenje u vezi s izjavama dostupnim u javnim medijima.”⁵⁹ Pojmovi javna panika, javni strah ili teže narušavanje javnog reda i mira suviše su neodređeni, kako po kvalitetu, tako i po kvantitetu mjere u kojoj ne mogu adekvatno poslužiti kao valjana smjernica za regulaciju ponašanja. Dijelovi naloga zabrane koji pretpostavljaju da će nastupiti *onemogućavanje* (RS) ili *negativni uticaj na provođenje mjera zaštite stanovništva od epidemije* (BD BiH), nije od značaja. Moguće da neprovjerena informacija fizičkog lica, na primjer, o intenzitetu i dužini trajanja zabrane kretanja, oteža ili čak onemogućuje provođenje vanrednih mjera. Međutim, u skladu sa standardom zakonitosti, na teretu javne vlasti je da u smislu „kvaliteta zakona“ adekvatno osigura javnost/transparentnost pravnih normi, njihovu dostupnost i mogućnosti pristupa relevantnim pravnim propisima.⁶⁰

⁵⁴ Presuda Evropskog suda za ljudska prava u Strazburu, Autronic AG protiv Švicarske od 22. 05. 1990, apl. 12726/87, t. 61. Dostupno na: <https://hudoc.echr.coe.int/rus#%7B%22itemid%22:%5B%22001-57630%22%5D%7D>, očitavanje: 11. 04. 2020.

⁵⁵ Između ostalih, Presuda Evropskog suda za ljudska prava u Strazburu, Gaudio protiv Italije od 12. 02. 2002, apl. 43525/98. Dostupno na: <https://sip.lex.pl/orzeczenia-i-pisma-urzedowe/orzeczenia-sadow/43525-98-gaudio-v-wlochy-decyzja-europejskiego-520517681>, očitavanje: 11. 04. 2020.

⁵⁶ Presuda Evropskog suda za ljudska prava u Strazburu, Lenader protiv Švedske od 26. 03. 1987, apl. 9248/81, t. 74. Dostupno na: https://www.legislationline.org/download/id/3521/file/Case_of_Leander_v_Sweden_1987_en.pdf, očitavanje: 10. 04. 2020.

⁵⁷ Handyside protiv Ujedinjenog Kraljevstva (bilj. 51), t. 49.

⁵⁸ Komitet ministara Vijeća Evrope, *Guidelines of the Committee of Ministers of the Council of Europe on protecting freedom of expression and information in times of crisis*, 2007, t. 19. Dostupno na: https://search.coe.int/cm/Pages/result_details.aspx?ObjectID=09000016805ae60e, očitavanje: 18. 04. 2020.

⁵⁹ Presuda Evropskog suda za ljudska prava u Strazburu, Salov protiv Ukrajine od 06. 09. 2005, apl. 65518/01, t. 113. Dostupno na: <http://echr.ketse.com/doc/65518.01-en-20050906/view/>, očitavanje: 11. 04. 2020.

⁶⁰ Osnovni elementi standarda „u skladu s zakonom“ obuhvataju kvalitet predvidljivosti pravne norme i načelo javnosti, odnosno mogućnost pristupa pravnom nalogu. Usp. Sunday Times protiv Ujedinjenog Kraljevstva (bilj. 52), t. 47 i 49, dalje C. Steiner/N. Ademović, *Ustav BiH – komentar*, Sarajevo 2010, s. (88-93) 92.

Iz navedenih razloga, Uredba RS, te Naredba BD BiH u pogledu *fizičkih lica* ne udovoljavaju niti prvom elementu iz čl. 10 EKLJP – u skladu s zakonom. Normativne manjkavosti se odnose na pitanje (ne)predvidivosti ponašanja i mogućih posljedica. Naime, *građani* su slobodni iznositi i dijeliti čak i one informacije koje unose nemir, bez obaveze ispitivanja istinitosti sadržaja informacije (*sic!*) kako je to utvrdio ESLJP u svojoj praksi kao konačni tumač prava iz EKLJP. Ovakvi temelji demokratskog društva moraju ostati netaknuti neovisno o stepenu javne opasnosti.⁶¹

Pitanje zakonitosti je problematično i s aspekta *pravnih lica*, odnosno s obzirom na poziciju medija. Naime, u pojam lažna informacija mora se moći učitati mogućnost iznošenja hipotetičkog vrednosnog suda. Kao, hipotetički primjer vrednosnog suda medija ili neke političke stranke⁶² iz spektra (demokratske) političke opozicije u RS ili BD BiH, mogao bi se navesti stav da javne vlasti u RS i BD BiH ne poduzimaju sve mjere koje iziskuje potreba suzbijanja pandemije COVID-19, usljed čega je moguće da prijete i veća opasnost. Takav stav nije izgovoren s namjerom stvaranja javne panike ili straha⁶³. U pogledu dozvoljenih oblika izražavanja obuhvaćenih čl. 10 EKLJP, koji se ne razumijevaju kao laž, praksom ESLJP utvrđena je jasna distinkcija između činjeničnih sudova i vrednosnih sudova. Postojanje činjenica može biti dokazano, dok istinitost vrednosnog suda nije podložno dokazivanju. Zahtjevi da istinitost vrednosnog suda bude dokazana su nemogući i protivni samoj suštini prava na mišljenje (vrednosni sud) koje je obuhvaćeno zaštitom prava iz čl. 10 EKLJP.⁶⁴ “Bilo bi nedopustivo da novinaru bude zabranjeno da izražava kritički vrednosni sud ukoliko ne može dokazati istinitost tvrdnji.”⁶⁵ Ipak, zbog same mogućnosti namjernog širenja lažnih činjenica, ne može se *a priori* isključiti da su zabrane u suprotnosti s zakonom, jer za medije ipak važe strožiji standardi. Naime, dužnost i uloga medija je da prenose informacije i ideje od javnog interesa,⁶⁶ zbog čega snose veću odgovornost.⁶⁷ Mediji imaju odgovornost u formiranju tačnih i istinitih informacija.⁶⁸ Dodatno, temeljem iskustva u obavljanju novinarske profesije mediji su u boljoj poziciji procijeniti koja vrsta informacije može izazvati negativne posljedice po javni red i mir i sigurnost ili osjećaj nesigurnosti i straha u javnosti.⁶⁹ Navedeni razlozi navode na zaključak da je

⁶¹ Ilustrativan je u tom pogledu strogi režim poštivanja ljudskih prava i osnovnih sloboda iz čl. 13 st. 2 Statuta BD BiH ko propisuje da “[s]va lica na teritoriji Distrikta uživaju prava i slobode koje su im date Evropskom konvencijom o ljudskim pravima i osnovnim slobodama. Ta prava i slobode će imati veću pravnu snagu u odnosu na svaki zakon koji je u suprotnosti s Konvencijom. Sve institucije Distrikta će poštovati ta prava i slobode (...)“ Statut BD BiH, *Sl. gl. BD BiH* 2/20.

⁶² Harland/Roche/Strauss (bilj. 38), s. 252.

⁶³ Standard koji vrijedi za novinare podrazumijeva da sve dok novinar, u trenutku objavljivanja, vjeruje da je informacija tačna, ne postoji umišljaj. D. Bychawska-Siniarska, *Protecting the Right to Freedom of Expression Under the European Convention on Human Rights – A handbook for legal practitioners*, Vijeće Evrope 2017, s. 79. Dostupno na: <https://rm.coe.int/handbook-freedom-of-expression-eng/1680732814>, očitavanje: 18. 04. 2020.

⁶⁴ Presuda Evropskog suda za ljudska prava u Strazburu, Jerusalem protiv Austrije od 27. 02. 2001, apl. 26958/95, t. 42. Dostupno na: <https://www.legislationline.org/documents/id/6318>, očitavanje: 18. 04. 2020.

⁶⁵ Presuda Evropskog suda za ljudska prava u Strazburu, Dalban protiv Rumunije od 28. 09. 1999, apl. 28114/95, t. 49. Dostupno na: <https://hudoc.echr.coe.int/fre#%7B%22itemid%22:%7B%22001-58306%22%7D>, očitavanje: 11. 04. 2020.

⁶⁶ Sunday Times protiv Ujedinjenog Kraljevstva (bilj. 52), t. 65.

⁶⁷ Rezolucija Parlamentarne Skupštine Vijeća Evrope br. 1003, *Ethics of journalism*, Strazbur 1993. Dostupno na: <https://assembly.coe.int/nw/xml/XRef/Xref-XML2HTML-en.asp?fileid=16414&lang=en>, očitavanje: 18. 04. 2020.

⁶⁸ Presuda Evropskog suda za ljudska prava u Strazburu, Orlovskaya Iskra protiv Rusije od 21. 02. 2017, apl. 42911/08. Dostupno na: <https://sip.lex.pl/orzeczenia-i-pisma-urzedowe/orzeczenia-sadow/42911-08-orlovskaya-iskra-v-rosja-wyrok-europejskiego-522315954>, očitavanje: 11. 04. 2020.

⁶⁹ Komitet ministara Vijeća Evrope (bilj. 58), t. 23.

pretpostavka „u skladu sa zakonom“ zadovoljen u pogledu Naredbe BD BiH i Uredbe RS – ali samo u kontekstu koji se odnosi na namjernu disperziju lažne informacije. Ovdje su bitna i pitanja *neophodnosti u demokratskom društvu* i *proporcionalnosti* u smislu najnužnije mjere koju zahtijeva hitnost situacije. Tako, i u okviru stanja prijetee javne opasnost najnužnija mjera mora služiti svrsi zaštite demokratskog poretka, dok bi svaki napor trebao ići u pravcu zaštite pluralizma, tolerancije i širokogrudnosti.⁷⁰ U vezi s prethodnim ograničenjima objave informacija, ESLJP je konstatovao da “otkazivanje izdavanja publikacija, čak i na kraći period, može slobodi iz čl. 10 EKLJP oduzeti svu vrijednost.”⁷¹ Maliciozno širenje dezinformacije može adekvatno biti tretirano *ex post*.⁷² Imajući to u vidu, Uredba RS i Naredba BD BiH, *a priori*, cenzuriraju iznošenje informacija. Zbog toga se ne mogu smatrati neophodnim u demokratskom društvu. U kontekstu proporcionalnosti, važi da javne vlasti ne bi trebale zloupotrebjavati vrijeme krize, te ograničavati slobodu medija, a posebno da ne bi trebale zastrašivati medije krivičnim postupcima ili nesrazmjernim kaznama zbog klevete.⁷³ S obzirom na neproporcionalnu visinu zapriječene novčane kazne (u trostrukom iznosu u Uredbi RS u odnosu na Zakon o javnom redu i miru RS),⁷⁴ te prijetnju krivičnim sankcijama iz Naredbe BD BiH gotovo sigurno je da će mediji postupiti bojažljivo prilikom odluke o objavi neke informacije koja *može* biti shvaćena kao laž do strane policijskih organa. U tom smislu se mora zaključiti da ograničenje ne zadovoljava zahtjev proporcionalnosti u smislu najnužnije mjere koju zahtijeva hitnost situacije.

Iz svih navedenih razloga, Uredba RS i Naredba BD BiH predstavljaju ograničenje slobode štampe i/ili javne političke konkurencije i debate, protivno pravima iz čl. 10 EKLJP i standarda ESLJP. U tom smislu su neustavne – kako u pogledu fizičkih lica, tako i u pogledu medija. Ovakvim neustavnim mjerama su potencijalno svi građani u BiH, bez obzira na mjesto prebivališta/boravišta, stavljeni u opasnost arbitrarne ocjene policijskih organa o počinjenom prekršaju, sa posljedicom novčanog kažnjavanja ili čak krivičnog sankcionisanja.⁷⁵ Imajući u

⁷⁰ Presuda Evropskog suda za ljudska prava u Strazburu, Şahin Alpaya protiv Turske od 20. 03. 2020, apl. 16538/17, t. 75. Dostupno na: <http://hudoc.echr.coe.int/eng/?i=001-181866>, očitavanje: 18. 04. 2020.

⁷¹ Presuda Evropskog suda za ljudska prava u Strazburu, Sunday Times protiv Ujedinjenog Kraljevstva (Br. 2) od 26. 11. 1991, apl. 13166/87, t. 51. Dostupno na: <https://hudoc.echr.coe.int/rus#%7B%22itemid%22:%5B%22001-57708%22%5D%7D>, očitavanje: 18. 04. 2020.

⁷² Vijeće Evrope, *Respecting democracy, rule of law and human rights in the framework of the COVID-19 sanitary crisis – A toolkit for member states*, SG/Inf(2020)11, s. 7. Dostupno na: <https://rm.coe.int/sg-inf-2020-11-respecting-democracy-rule-of-law-and-human-rights-in-th/16809e1f40>, očitavanje: 18. 04. 2020.

⁷³ Komitet ministara Vijeća Evrope (bilj. 58), t. 15.

⁷⁴ Uredbom RS (bilj. 46) novčana kazna za normirani prekršaj značajno je povišena za pravna lica u odnosu na raspon novčane kazne propisan Zakonom o javnom redu i miru RS. Naime, sličan prekršaj iz Zakona o javnom redu i miru RS iz čl. 24 „Ometanje državnih organa, privrednih društava i drugih pravnih lica u vršenju javnih funkcija“, može u vezi s čl. 31 „Kažnjavanje u dvostrukom iznosu“ kazniti novčanom kaznom u iznosu od 1000 do 3000 KM. Istovremeno, prema čl. 3 st. 2 Uredbe, kazna za pravno lice u slučaju izazivanja panike može se odrediti u rasponu od 3000 do 9000 KM.

⁷⁵ Budući da je Uredba RS o zabrani izazivanja panike *lex specialis* u odnosu na Zakon o javnom redu i miru RS, te Zakon o prekršajima RS, prekršaj javnog reda i mira može se počinuti i van teritorije RS. Ukoliko bi prekršaj bio počinjen na teritoriji Federacije BiH ili Brčko Distrikta, a posljedica nastupila na teritoriji RS, u skladu sa Zakonom o pravnoj pomoći i službenoj saradnji u krivičnim stvarima između FBiH, RS i Brčko Distrikta BiH, policijski organi mogu podnijeti zahtjev za pravnu pomoć ili službenu saradnju radi hapšenja, premještanja i zadržavanja u pritvoru lica koje je okrivljeno da je počinilo prekršaj. U tom slučaju, nadležnost da odlučuju o prekršajima javnog reda i mira imaju nadležni policijski organi, odnosno sudovi RS, na čijem je području prekršaj počinjen. U kontekstu arbitrarosti i neustavnosti Zakona o javnom redu i miru RS usp. J. Muratagić, *Kritički osvrt na Zakon o javnom*

vidu sve navedeno, te već postojeću praksu u primjeni zabrane, nije jednostavno oduprijeti se zaključku o autoritarnoj cenzuri korištenjem mehanizama policijskih organa.⁷⁶

5. Pravo na slobodu kretanja u odlukama BiH, RS, FBiH i BD BiH

5.1. Osnovni standardi

Pravo na slobodu kretanja regulirano je u čl. 2 Protokola 4 uz EKLJP.⁷⁷ Član 2 st. 1 i 2 Protokola 4 normira da svako ko zakonito boravi na teritoriji jedne države ima pravo na slobodu kretanja, uključujući pravo na napuštanje države, odnosno ulazak u državu čije je lice državljanin. Jedina svrha ove norme, bilo da je riječ o državljanima ili ne, jeste garancija slobode dolaska i odlaska s teritorije te države.⁷⁸ Stavom 3 i 4 ovog člana utvrđena su ograničenja koja moraju biti u skladu s zakonom, nužna u demokratskom društvu i opravdana javnim interesom ili u interesu javne sigurnosti, zaštite prava i sloboda drugih. Ograničenje može obuhvatiti razne oblike zabrane ulaska u određeno područje u kojem je proglašeno vanredno stanje,⁷⁹ zabrane izlaska iz stana prije obavještenja policijskih organa.⁸⁰ ili ograničenje slobode kretanja zbog preventivne zaštite zdravlja drugih, posebno ukoliko je riječ o vrlo zaraznim bolestima respiratornog sistema.⁸¹ Indirektno, ova sloboda je normirana i u čl. 3 Protokola 4. Relevantan je st. 2 koji jasno utvrđuje da “niko ne smije biti lišen prava da uđe na područje države čiji je državljanin.” Riječ je o strogo imperativu koji ne može biti stavljen van snage. “Stoga, čak se ni osobi koja je,

redu i miru RS, Sarajevo 2015, ss. 4-5. Dostupno na: <http://www.fcjp.ba/index.php/15-news/209-kriticki-osvrt-na-zakon-o-javnom-redu-i-miru-republike-srpske-zjrm-rs>, očitavanje: 18. 04. 2020.

⁷⁶ Predstavnici političke opozicije u RS, koji su u službi borbe protiv COVID-19 pandemije, već su (novčano) kažnjeni za prekršaj počinjen protivno nalogu RS o zabrani širenja panike, <https://radiosarajevo.ba/vijesti/bosna-i-hercegovina/prijavljena-doktorica-iz-bih-zbog-izazivanja-panike/371424>.

⁷⁷ EKLJP, Protokol 4 o osiguranju određenih prava i sloboda uz ona uključena u EKLJP i Protokol 1. Čl. 2 st. 1 glasi: “Svako ko se zakonito nalazi na teritoriji jedne države ima, na toj teritoriji, pravo na slobodu kretanja i slobodu izbora boravišta.” Stav 2 glasi “Svako je slobodan da napusti bilo koju zemlju, uključujući i vlastitu.” Stav 3 glasi: “Nikakva ograničenja ne mogu se postaviti u odnosu na ostvarivanje ovih prava osim onih koja su u skladu sa zakonom i koja su nužna u demokratskom društvu u interesu nacionalne sigurnosti ili javne sigurnosti, radi očuvanja javnog poretka, za sprječavanje kriminala, za zaštitu morala ili radi zaštite prava i sloboda drugih.” Stav 4 glas: “Prava iz stava 1. mogu se također, u posebnim oblastima ograničiti u skladu sa zakonom i opravdati javnim interesom u demokratskom društvu.”

⁷⁸ G. Dutertre, *Izvodi iz sudske prakse – Evropski sud za ljudska prava*, Sarajevo 2002, s. 353.

⁷⁹ Presuda Evropskog suda za ljudska prava u Strazburu, Oliveira protiv Holandije od 06. 11. 2002, apl. 33129/96. Dostupno na: <https://hudoc.echr.coe.int/eng#%7B%22fulltext%22:%5B%22CASE%20OF%20OLIVIEIRA-%20v.%20THE%20NETHERLANDS%22%5D,%22documentcollectionid%22:%5B%22GRANDCHAMBER%22,%22CHAMBER%22%5D,%22itemid%22:%5B%22001-60495%22%5D%7D>, očitavanje: 18. 04. 2020. Iako se čine relevantnim, činjenično stanje predmeta, te uspostavljeni standardi teško da su primjenjivi na konkretne slučajeve iz ove analize. Naime, holandski sud zabranio je ulazak/boravak u jednom dijelu Amsterdama u kojem je bilo proglašeno vanredno stanje zbog masovne javne upotrebe teških droga. Pored činjenice da nije živio u tom dijelu grada, aplikant je u više navrata kažnjavan od strane policije upravo zbog upotrebe teških droga. U konkretnom slučaju ESLJP nije našao da je došlo do povrede prava na slobodu kretanja.

⁸⁰ Presuda Evropskog suda za ljudska prava u Strazburu, Raimondo protiv Italije od 22. 02. 1994, apl. 12954/87. Dostupno na: <https://hudoc.echr.coe.int/eng#%7B%22fulltext%22:%5B%22raimondo%20v.%20italy%22%5D,%22documentcollectionid%22:%5B%22GRANDCHAMBER%22,%22CHAMBER%22%5D,%22itemid%22:%5B%22001-57870%22%5D%7D>, očitavanje: 19. 04. 2020.

⁸¹ Presuda Evropskog suda za ljudska prava u Strazburu, Kiyutin protiv Rusije od 10. 03. 2011, apl. 2700/10, t. 68. Dostupno na: <http://hudoc.echr.coe.int/eng?i=001-103904>, očitavanje: 15. 04. 2020.

naprimjer, prijenosnik veoma zarazne bolesti ne može odbiti pravo da uđe u zemlju čiji je državljanin.”⁸²

5.2. Ograničenje prava na slobodu kretanja u Odluci Vijeća ministara BiH – faktička zabrana ulaska državljanu BiH korištenjem vazdušnog saobraćaja

U samo jednom predmetu, ESLJP je tretirao pitanje zabrane ulaska *državljanu u sopstvenu državu* u skladu s čl. 2 i 3 Protokola 4 uz EKLJP.⁸³ Slučaj je završio prije same presude ESLJP, te u tom pogledu ne nudi dovoljno informacija o relevantnim standardima. Pravna pitanja u pogledu eventualne zabrane ulaska u zemlju državljanstva odnose se na jamstva iz čl. 2 i 3 Protokola 4 uz EKLJP.

Vijeće ministara BiH je 24. marta 2020. godine donijelo odluku kojom su *privremeno* zatvoreni svi međunarodni granični prelazi u vazdušnom saobraćaju za promet putnika u BiH, osim za cargo saobraćaj.⁸⁴ Termin privremeno nije precizno definiran odlukom, već paušalnim navodom “dok traje stanje nesreće izazvane korona virusom”.⁸⁵ Praktično, prava koja proizlaze iz činjenice državljanstva,⁸⁶ te zakonitog posjedovanja pasoša, stavljeni su van pravne snage na neodređen vremenski period, za sve državljane BiH kojima je jedina mogućnost ulaska u BiH korištenje vazdušnog saobraćaja. Upravo je navedena kategorija državljanu BiH supsumirana u imperativu da niko ne smije biti lišen prava da uđe na područje države čiji je državljanin. Kako standard zakonitosti podrazumijeva da relevantna norma ometanja ljudskog prava ima uporište u domaćim zakonima,⁸⁷ tako je potrebno ispitati ovlaštenje Vijeća ministara BiH.

Vijeće ministara BiH se u svojoj odluci o privremenom zatvaranju aerodroma poziva na čl. 17 Zakona o Vijeću ministara BiH⁸⁸ i čl. 10 Zakona o graničnoj kontroli BiH,⁸⁹ te Odluku o

⁸² Harland/Roche/Strauss (bilj. 38), s. 399.

⁸³ Evropski sud za ljudska prava u Strazburu, Victor-Emmanuel de Savoie protiv Italije od 24. 04. 2003, Apl. 53360/99. Dostupno na: [https://hudoc.echr.coe.int/eng#{%22fulltext%22:\[%22Victor-Emmanuel%20de%20Savoie%22\],%22documentcollectionid%22:\[%22GRANDCHAMBER%22,%22CHAMBER%22\],%22itemid%22:\[%22001-65609%22\]}](https://hudoc.echr.coe.int/eng#{%22fulltext%22:[%22Victor-Emmanuel%20de%20Savoie%22],%22documentcollectionid%22:[%22GRANDCHAMBER%22,%22CHAMBER%22],%22itemid%22:[%22001-65609%22]}), očitanje: 19. 04. 2020.

⁸⁴ Odluka Vijeća ministara BiH o privremenom zatvaranju svih međunarodnih graničnih prelaza u vazdušnom saobraćaju za promet putnika, *Sl. gl. BiH* 21/20.

⁸⁵ Kasnijim izmjenama Odluke, na 8. vanrednoj sjednici Vijeća ministara BiH, održanoj 01. 04. 2020. godine, utvrđen je rok trajanja zatvaranja međunarodnog graničnog prelaza do 30. 04. 2020. uz mogućnost produženja. Odluka Vijeća ministara BiH o izmjenama i dopuni Odluke o privremenom zatvaranju međunarodnih graničnih prelaza u vazdušnom saobraćaju za promet putnika u BiH. Dostupno na: <http://www.msb.gov.ba/PDF/030420203.pdf>, očitanje: 13. 04. 2020.

⁸⁶ Čl. 3 Zakona o državljanstvu BiH propisuje: “Svi državljani BiH uživaju ista ljudska prava i osnovne slobode kao što je to određeno Ustavom BiH i uživae zaštitu ovih prava na čitavoj teritoriji BiH, pod istim uslovima i bez obzira na njihovo entitetsko državljanstvo“. Zakon o državljanstvu BiH – Službeni prečišćeni tekst, *Sl. gl. BiH* 13/16.

⁸⁷ Vijeće Evrope (bilj. 72), s. 3.

⁸⁸ Zakon o Vijeću ministara BiH, čl. 17 glasi: „U ostvarivanju svojih prava i dužnosti Vijeće ministara donosi odluke, zaključke i rješenja, usvaja nacрте i prijedloge zakona, analize, informacije, strategijska dokumenta, programe, sporazume, protokole i druga akta.“ Zakon o vijeću ministara BiH, *Sl. gl. BiH* 30/03, 42/03, 81/06, 76/07, 81/07, 94/08 i 24/08.

⁸⁹ Čl. 10 Zakona o graničnoj kontroli BiH, stav 1 glasi: „Vijeće ministara BiH, na prijedlog nadležnog organa, određuje granične prijelaze, kategoriju graničnih prijelaza kao i vrijeme i način prelaska državne granice.“ Stav 2

određivanju graničnih prelaza u BiH.⁹⁰ Međutim čl. 17 Zakona o Vijeću ministara ne govori ništa više do da ovaj organ BiH, između ostalog, donosi odluke. Iz čl. 10 Zakona o graničnoj kontroli BiH slijedi samo da Vijeće ministara BiH određuje granične prelaze. Dakle, ne postoji ovlaštenje ograničenja slobode kretanja kroz zatvaranje međunarodnih graničnih prelaza u vazdušnom saobraćaju za one državljane BiH koji nemaju drugi način ulaska u BiH. Nudeći nešto više informacija, Zakon o ministarstvima i drugim organima uprave BiH u čl. 14, alineja 1 normira da je Ministarstvo sigurnosti BiH nadležno za “(...) reguliranje prometa na graničnim prelazima BiH”, dok u alineji 13 normira da je u sastavu ovog ministarstva kao upravna organizacija fungira Granična policija BiH čija se “prava, dužnosti i operativna samostalnost uređuju posebnim zakonima.” Zakon o graničnoj policiji BiH⁹¹ ne predviđa nadležnosti niti mogućnost zatvaranja međunarodnog graničnog prelaza.

Nadležnost Ministarstva sigurnosti BiH iz čl. 14 Zakona o ministarstvima i drugim organima uprave BiH da regulira promet na graničnim prelazima u BiH u vezi s Odlukom o određivanju graničnih prelaza BiH – na koju se Vijeće ministara BiH poziva – nudi više pravnih informacija. U pogledu mogućnosti zatvaranja međunarodnog graničnog prelaza, “obrazložen zahtjev se dostavlja Državnoj komisiji za integrisano upravljanje granicom BiH radi daljih usaglašavanja (...)” U svojoj odluci, Vijeće ministara BiH se ne poziva na odluku Državne komisije o zatvaranju graničnih prelaza.⁹² Potrebno je još uzeti u obzir odredbe Okvirnog zakona BiH u smislu ovlaštenja Vijeća ministara BiH u vanrednim okolnostima. Okvirni zakon BiH u čl. 10 propisuje posebne uslove za prelazak granice, ali u slučaju primanja i/ili upućivanja međunarodne pomoći u zaštiti i spašavanju. U tom smislu, nije utvrđena mogućnost zatvaranja međunarodnog graničnog prelaza za državljane BiH u situacijama prirodne ili druge nesreće, već su stipulirani način i uslovi prelaska granice. Tako, u nedostatku ovlaštenja, mora se konstatovati da je Vijeće ministara BiH nezakonito zatvorilo međunarodne granične prelaze u vazdušnom saobraćaju za promet putnika!

Da je kojim slučajem odluka Vijeća ministara BiH donesena *u skladu s zakonom*,⁹³ ne bi zadovoljila niti standard neophodnosti u demokratskom društvu niti zahtjev najnužnije mjere koju zahtijeva hitnost situacije. Iako pitanja zdravstvene politike, posebice što se tiče preventivnih mjera, u načelu potpadaju u nadležnost domaćih vlasti u pogledu procjene prioriteta

glasi: “Granični prijelazi sa susjednom državom određuju se u skladu s međunarodnim ugovorom.” Zakon o graničnoj kontroli BiH, *Sl. gl. BiH* 53/09, 54/10 i 47/14.

⁹⁰ Odluka o određivanju graničnih prelaza u BiH, *Sl. gl. BiH* 39/12 i 101/15.

⁹¹ Zakon o graničnoj policiji BiH, *Sl. gl. BiH* 50/04, 27/07 i 59/09.

⁹² Prema čl. 2 t. b, Odluke o osnivanju Državne komisije za integrisano upravljanje granicom BiH, komisija je nadležna za “razmatranje prijedloga za (...) zatvaranje graničnih prelaza.” Istovremeno, trajanje ovlaštenja komisije u period od 3 godine iz čl. 2 st. 2 navodi na zaključak da je mandat protekao, te nije poznato da je Vijeće ministara BiH oformilo novu Državnu komisiju. Odluka o osnivanju Državne komisije za integrisano upravljanje granicom BiH, *Sl. gl. BiH* 93/16.

⁹³ Iako Vijeće ministara BiH Odluku o privremenom zatvaranju svih međunarodnih graničnih prelaza u vazdušnom saobraćaju za promet putnika ne legitimira na ovlaštenju Državne komisije za integrisano upravljanje granicom BiH, sasvim je opravdana pretpostavka da je riječ o pravnoj omaši institucija BiH, te da je Vijeće ministara BiH oformilo novu komisiju koja je razmatrala prijedlog o zatvaranju aerodroma. Međutim, pregled službenih glasila, te činjenica da se Vijeće ministara BiH ne poziva na odluku Državne komisije ipak navodi na suprotan zaključak – Vijeće ministara BiH je donijelo nezakonitu odluku o zatvaranju svih aerodroma u BiH za promet putnika.

i korištenja resursa,⁹⁴ pretpostavka da je osnovni razlog zatvaranja svih aerodroma zaštita zdravlja ozbiljno je narušena nezakonito-arbitrarnim postupanjem institucija BiH. Naime, odluka o privremenom zatvaranju svih međunarodnih graničnih prelaza u vazдушnom saobraćaju za promet putnika, privremeno je stavljena van snage – jednom zbog pritiska Ministarstva vanjskih poslova BiH,⁹⁵ drugi put radi evakuacije jednog stranog državljanina.⁹⁶ Ovo, zajedno s apelom institucija BiH da se državljanima BiH onemogućí ulazak korištenjem drugih vidova transporta,⁹⁷ isključuje bilo kakvu mogućnost pozivanja na neophodnost u demokratskom društvu i protivna je imperativu iz čl. 3 Protokola 4 uz EKLJP.

Izgleda da je temeljni razlog nezakonitosti odluke Vijeća ministara BiH dekapacitiranost i manjak koordinacije.⁹⁸ Dok su, na neodređeno vrijeme, zatvoreni svi aerodromi, pojedini granični prelazi u BiH bili su otvoreni za cestovni i željeznički promet, uz obavezu boravka u izolatoriju u trajanju od 14 dana.⁹⁹ U vezi proporcionalnosti, najnužnija mjera morala bi, uz adekvatnu epidemiološku zaštitu, osigurati mogućnost ulaska državljanina BiH vazдушnim putem, barem, preko jednog međunarodnog graničnog prelaza.

Dakle, svim državljanima BiH, koji objektivno nemaju niti jednu drugu mogućnost ulaska u BiH, izuzev korištenja vazдушnog saobraćaja, nezakonitom odlukom Vijeća ministara BiH onemogućen je ulazak u BiH. Takvim postupcima, vlasti BiH su faktički, na neodređen

⁹⁴ Presuda Evropskog suda za ljudska prava u Strazburu, Shelley protiv Ujedinjenog Kraljevstva od 04. 01. 2008, apl. 23800/06. Dostupno na: [https://hudoc.echr.coe.int/eng#{%22itemid%22:\[%22001-84610%22\]}](https://hudoc.echr.coe.int/eng#{%22itemid%22:[%22001-84610%22]}), očitavanje: 03. 04. 2020.

⁹⁵ Ilustrativni u tom pogledu su postupci Ministarstva sigurnosti BiH koji slijede linije političkih konekcija i ustupaka, usp. <https://www.klix.ba/vijesti/bih/bh-drzavljanima-uskracen-placeni-povratak-iz-nizozemske-pitali-smo-zasto/200409155>. Odluka Vijeća ministara BiH o odobravanju privremenog otvaranja međunarodnog graničnog prelaza u vazдушnom saobraćaju za promet putnika – Aerodrom Sarajevo, radi povratka državljanina BiH iz Londona. Dostupno na: http://www.msb.gov.ba/PDF/Odluka_let_London.PDF, očitavanje: 15. 04. 2020. Dodatno, u pogledu odluke Ministarstva sigurnosti BiH privremenog otvaranja međunarodnog graničnog prelaza na Aerodromu Sarajevo, za evakuaciju samo jednog putnika, v. <https://www.klix.ba/vijesti/bih/avion-iz-abu-dhabija-sletio-na-sarajevski-aerodrom-da-pokupi-samo-jednog-putnika/200410188>, očitavanje: 13. 04. 2020.

⁹⁶ Dana 24. 04. 2020. privremeno otvorilo sarajevski aerodrom zbog evakuacije državljanina BiH iz Kuvajta. Međutim, istovremeno, svi ostali državljani sa boravištem/prebivalištem u drugim zemljama, za koje Vijeće ministara BiH ne smatra da je potrebna evakuacija i dalje ostaju u nemogućnosti ulaska u BiH putem vazдушnog saobraćaja. U tom smislu usp. <https://www.slobodnaevropa.org/a/bh-drzavljan-olandija-korona-virus/30553017.html>, očitavanje: 26. 04. 2020.

⁹⁷ Relevantni dio *apela* iz Dopis Ministarstva sigurnosti BiH prema ambasadama i diplomatsko konzularnim uredima BiH: „Vlasti BiH će omogućiti organizovanje posebnih letova i drugih oblika transporta stranih državljanina prema njihovim državama i pružiti potrebnu podršku za njihovu realizaciju, ali molimo da se ovakvi letovi i drugi vidovi transporta istovremeno ne koriste za organizovanje povratka državljanina BiH iz Vaših zemalja u BiH.“ Dostupno na: <https://www.klix.ba/vijesti/bih/ambasadorica-mlinarevic-kritikovala-ministra-radoncica-kad-se-obrne-vrlo-gadno-zvuci/200416033>, očitavanje: 16. 04. 2020.

⁹⁸ Zaključak se jasno iščitava iz sadržaja saopštenje za javnost Ministarstva sigurnosti BiH od 09. 04. 2020. Naime, „Ministarstvo sigurnosti je zatražilo od predsjednice Federalnog štaba civilne zaštite Jelke Miličević i premijera Kantona Sarajevo Marija Nenadića da hitno odgovore gdje se nalazi karantinski smještaj za lica koja su došla ili bi htjela eventualno doći avionskim letom na Međunarodni aerodrom Sarajevo.“ Dostupno na: <http://www.msb.gov.ba/vijesti/saopstenja/default.aspx?id=18886&langTag=bs-BA>, očitavanje: 13. 04. 2020.

⁹⁹ Na relevantnim graničnim prelazima u BiH, odlukama RS i FBiH bili su uspostavljeni izolatoriji, te obaveza karantene u trajanju od 14 dana za sve osobe koje cestovnim saobraćajem ulaze u BiH. S obzirom na činjenicu da epidemiološki izvještaji zaključuju period od 14 dana kao period inkubacije virusa COVID-19, ova mjera se činila prikladnom, odnosno proporcionalnom. Dodatno, slijedila je praksu uspostavljenu u pojedinim zemljama Vijeća Evrope.

vremenski period uskratile pravo pojedinim državljanima na slobodu kretanja iz čl. 2, te prekršile imperativ iz čl. 3 Protokola 4 uz EKLJP.

5.3. Policijski sat i zabrana prelaska međuentitetskih linija razgraničenja

5.3.1. Problematične konstelacije

Uspostavljanje ustvano problematičnih konstelacija nastavljeno je donošenjem *potpuno* različitih odluka javnih vlasti FBiH, RS i BD BiH o uvođenju policijskog sata te zabranom kretanja građana BiH preko međuentitetskih linija razgraničenja u dane vikenda. Naime, uz potpunu zabranu kretanja za mlade od 18 godina i starije od 65 godina, FBiH je 21. marta 2020. godine uvela mjeru policijskog sata počev od 18:00 do 05:00 sati. Dana 29. marta 2020. godine trajanje mjere produženo je od 20:00 do 05:00 sati. Naposljetku, 24. aprila 2020. godine, FBiH je bez obrazloženja ukinula policijski sat. RS je 21. marta 2020. godine uvela policijski sat u trajanju od 20:00 do 05:00 sati, uz potpunu zabranu kretanja isključivo osobama starijim od 65 godina. Naknadno, 03. aprila 2020. godine, uvedena je zabrana kretanja van mjesta prebivališta/boravišta u dane vikenda, i to počev u subotu od 12:00 do 18:00 sati u nedjelju. Odluka BD BiH o zabrani kretanja potvrđuje zaključak o ustavnoj dezorijentiranosti. Policijski sat je 22. marta 2020. godine uveden u trajanju od 21:00 do 05:00 sati, za sve kategorije stanovništva – bez izuzetka.

Tako, građanin BiH koji, naprimjer, ima prebivalište/boravište u RS, nije mogao ući u FBiH poslije 18:00 sati jer je u FBiH, u periodu 16. 03. – 21. 03. 2020. godine, započinjao policijski sat. U danima vikenda, građani BiH ne mogu se kretati po teritoriji RS, ukoliko je takvo kretanje van njihovog mjesta prebivališta,¹⁰⁰ a provjera se vrši na međuentitetskoj liniji razgraničenja.¹⁰¹ Čl. I/4 Ustava BiH utvrđuje temeljne principe u pogledu slobode kretanja građana između entiteta, propisujući u formi imperativa da “postoji sloboda kretanja širom BiH. BiH i entiteti neće ometati punu slobodu kretanja lica (...) širom BiH. Nijedan entitet neće provoditi bilo kakvu kontrolu na granici između entiteta.”¹⁰² Bez obzira na vanredne okolnosti, a posebno činjenicu da je vanredno stanje/situacija proglašeno i u RS i FBiH – bez utvrđivanja posebnih oblasti ili regija koje su stavljene u karantin, odluke o kontroli na međuentitetskoj liniji razgraničenja, te zabrani kretanja na području RS u dane vikenda itekako su sporne u pogledu moguće povrede osnovnih prava. Problematične ustavne konstelacije i neujednačena rješenja sumiraju se u iznenadnom

¹⁰⁰ Usp. Zaključak Republičkog štaba za vanredne situacije 15-2/20, od 03. 04. 2020. kojim je zabranjeno kretanje u dane vikenda od 12:00 sati u subotu do 18:00 sati u nedjelju. Zaključak je dostupan na zvaničnoj internet stranici Ministarstva saobraćaja i veza RS! Dostupno na: https://www.vladars.net/sr-SP-Cyrl/Vlada/Ministarstva/-msv/Documents/%D0%97%D0%B0%D0%BA%D1%99%D1%83%D1%87%D0%B0%D0%BA%20%D0%BE%20%D0%B7%D0%B0%D0%B1%D1%80%D0%B0%D0%BD%D0%B8%20%D0%BA%D1%80%D0%B5%D1%82%D0%B0%D1%9A%D0%B0%20%D1%83%20%D0%B4%D0%B0%D0%BD%D0%B5%20%D0%B2%D0%B8%D0%BA%D0%B5%D0%BD%D0%B4%D0%B0_265219958.pdf, očitavanje: 18. 04. 2020.

¹⁰¹ Zaključak Republičkog štaba za vanredne situacije kojim je Ministarstvo unutrašnjih poslova RS zaduženo za vršenje kontrole lica koja ulaze na područje teritorije RS. Dostupno na: <https://www.vladars.net/sr-SP-Cyrl/Documents/Заључак%20-%20МУП%20провера%20лица%20која%20улазе%20на%20тер%20РС.pdf>, očitavanje: 18. 04. 2020.

¹⁰² Čl. I/4 Ustava BiH. Dostupno na: www.ccbh.ba, očitavanje: 19. 04. 2020.

ukidanju policijskog sata u FBiH 24. aprila 2020. godine, dok je u RS policijski sat ostao na snazi.¹⁰³

Kako u najvećem opsegu ograničavaju pravo na slobodu kretanja (potpuna zabrana kretanja mlađih od 18 i starijih od 65 godina, te najduže trajanje policijskog sata) u narednim poglavljima će se ispitati ustavnost odluka koje je donijela FBiH.

5.3.2. Test zakonitosti, neophodnosti u demokratskom društvu i proporcionalnosti policijskog sata u odlukama FBiH

Kako je istaknuto, naredbom od 21. marta 2020. godine FBiH je uvela potpunu zabranu kretanja za građane u periodu od 18:00 do 05:00 sati,¹⁰⁴ pozivajući se na Zakon o zaštiti i spašavanju ljudi i materijalnih dobara od prirodnih i drugih nesreća FBiH. U tom smislu je zahtjev *u skladu s zakonom* zadovoljen s obzirom da pojam zakona uključuje i vanredne akte egzekutive,¹⁰⁵ dok se ustavni osnov pronalazi u nadležnosti FBiH i kantona da reguliraju pitanja iz oblasti zdravstva.¹⁰⁶ U pogledu obaveze predvidivosti pravnih mjera problematično je što naredba FBiH ne sadrži vremenski okvir trajanja primjene. Međutim, navedeni nedostatak teško da može oduzeti mjeri ograničenja slobode kretanja ukupnu kvalitetu zakonitosti. Istovremeno, element *neophodnost u demokratskom društvu* u smislu legitimnog cilja iz čl. 2 st. 3 i 4 Protokola 4 uz EKLJP – “u interesu javne sigurnosti i zaštite zdravlja” je zadovoljen, s obzirom da je ograničenje slobode kretanja građana FBiH utemeljeno na stanju prirodne i druge nesreće, te usmjereno ka prevenciji širenja zaraze i zaštiti stanovništva od pandemije COVID-19.¹⁰⁷ Također, s obzirom da je navedenim mjerama pravo na slobodu kretanja ograničeno, ali ne i suspendirano, opravdano je zaključiti da uvođenje policijskog sata u FBiH zaista predstavlja najnužniju mjeru koju zahtijeva hitnost situacije.¹⁰⁸ Jednaki zaključci vrijede i za odluke RS i BD BiH.

¹⁰³ Usp. Naredbu Federalnog štaba civilne zaštite, br. 12-40-6-148-145/20 od 24. 04. 2020. Dostupno na: <http://fbihvlada.gov.ba/file/NAREDBA%20145.pdf>, očitavanje: 30. 04. 2020. O mogućim epidemiološkim posljedicama neujednačenih rješenja v. <https://www.atvbl.com/vijesti/bih/srpska-se-grcevito-bori-fbih-ukida-policijski-cas-i-karantin-24-4-2020>, očitavanje: 30. 04. 2020.

¹⁰⁴ Usp. Naredbu Federalnog štaba civilne zaštite, br. 12-40-6-148-36/20 od 21. 03. 2020. U tač. 2 Naredbe propisani su izuzeci za sva lica koja učestvuju u provođenju mjera i aktivnosti rješavanja situacije nastale COVID-19 pandemijom, te lica čiji radni angažman podrazumijeva rad u smjenama. Dostupno na: <http://fbihvlada.gov.ba/file/28naredba.pdf>, očitavanje: 19. 04. 2020.

¹⁰⁵ Vijeće Evrope (bilj. 72), s. 3.

¹⁰⁶ V. čl. III/2.b) Ustava FBiH, *Sl. nov. FBiH* 1/94, 13/97, 13/97, 16/02, 22/02, 52/02, 52/02, 63/03, 9/04, 20/04, 33/04, 72/05, 71/05, 88/08 kao i čl. III/2.b) Ustava FBiH u vezi s čl. 14 i čl. 22 Zakona o federalnim ministarstvima i drugim tijelima federalne uprave, *Sl. nov. FBiH* 58/02, 19/03, 38/05, 2/06, 8/06, 61/06.

¹⁰⁷ Usp. čl. 108 st. 2 Zakona o zaštiti i spašavanju ljudi i materijalnih dobara od prirodnih i drugih nesreća FBiH (bilj. 22).

¹⁰⁸ Međutim, naknadna relaksacija od 03. 04. 2020. godine zaključak o najnužnijoj mjeri koju zahtijeva hitnost situacije čini donekle problematičnim. Naime, u trenutku kada je epidemiološka situacija u FBiH pogoršana, trajanje policijskog sata produženo je od 20:00 do 05:00 sati. Zaključak o pogoršanju epidemiološke situacije u FBiH proizlazi iz izvještaja Zavoda za javno zdravstvo FBiH. Više u nastavku.

5.3.3. Odluka Ustavnog suda BiH AP-1217/20 – neustavnost ograničenja slobode kretanja za mlađe od 18 i starije od 65 godina u odlukama FBiH

Vanredne okolnosti ne opravdavaju disproportionalna ograničenja. U tom pogledu je odluka FBiH¹⁰⁹ kojom je potpuno suspendirano pravo na kretanje osobama mlađim od 18 i starijim od 65 godina pravno problematična. Naime, FBiH je 20. marta 2020. godine donijela mjeru *potpune zabrane kretanja* za lica mlađa od 18 i starija od 65 godina.¹¹⁰ U tač. 4 Naredbe, utvrđen je period primjene mjere do 30. marta 2020. godine.¹¹¹ *Naredbom FBiH nisu bili predviđeni bilo kakvi izuzeci od zabrane*. Dopunom prethodne naredbe,¹¹² 03. aprila 2020. godine mjera potpune zabrane kretanja je unekoliko ublažena, međutim – opet, bez utvrđivanja izuzetaka ili perioda primjene. Praktički, bilo je nejasno koliko ovakva mjera zabrane uopšte može da traje.¹¹³

Zabrana kretanja za navedene kategorije bila je predmetom provjere pred Ustavnim sudom BiH.¹¹⁴ Ustavni sud BiH (US BiH) je prvo utvrdio da BiH nije iskoristila mogućnost derogiranja prava iz EKLJP u skladu s čl. 15, te je zabranu kretanja razmatrao u svjetlu moguće povrede konvencijskih prava.¹¹⁵ S tim u vezi je konstatovano da država ima ne samo pravo, već i obavezu blagovremene reakcije u pravcu zaštite zdravlja ljudi, kroz, između ostalog, uvođenja mjere zabrane kretanja.¹¹⁶ Ispitujući zakonitost vanredne mjere, US BiH je zaključio da je standard *u skladu s zakonom* zadovoljen, s obzirom da zabrana kretanja svoje utemeljenje pronalazi u Zakonu o zaštiti i spašavanju ljudi i materijalnih dobara FBiH. Međutim, US BiH je olako

¹⁰⁹ Odluka vlasti BD BiH o ograničenju, odnosno zabrani kretanja nije fokus analize ovog poglavlja, s obzirom da kategorije lica starosne životne dobi nisu predmetom odluke. Usp. Naredba Gradonačelnika BD BiH br. 01.1-114SM-044/20 od 23. 03. 2020. Dostupno na: <http://www.vlada.bdcentral.net/Content/Read/naredbe-i-drugi-akti-covid-19>, očitavanje: 14. 04. 2020. Također, odluka RS o zabrani kretanja osoba starijih od 65 godina nije predmetom analize. Naime, u periodu 21. – 30. 03. 2020. godine, RS jeste uvela potpunu zabranu kretanja za ovu kategoriju stanovništva uz propisivanje određenih izuzetaka u kojima se dozvoljava kršenje naloga zabrane, te precizno propisivanje perioda trajanja zabrane. Također, pregled zaključaka Republičkog štaba za vanredne situacije navodi na zaključak da je RS istovremeno institucionalno osigurala mehanizme potpore osobama starijim od 65 godina, a koje nemaju bližeg srodnika. U tom pravcu Zaključak Republičkog štaba RS o ograničenju i zabrani kretanja lica na teritoriji RS, br. 05-1/20 od 21. 03. 2020. u vezi s drugim zaključcima. Dostupno na: <https://www.vladars.net/sr-SP-Cyrl/Vlada/Ministarstva/mps/media/vijesti/Pages/Zabrana-kretanja.aspx>, očitavanje: 14. 04. 2020.

¹¹⁰ Naredba Federalnog štaba civilne zaštite od 20. 03. 2020, br. 12-40-6-148-34/20, dostupno na: <http://fbihvlada.gov.ba/file/27naredba.pdf>, očitavanje: 14. 04. 2020.

¹¹¹ Naredbom Federalnog štaba civilne zaštite od 27. 03. 2020. godine, trajanje mjere potpune zabrane kretanja za mlađe od 18 i starije od 65 godina je produženo *do daljnjeg*. Usp. t. 2 Naredbe Federalnog štaba civilne zaštite od 27. 03. 2020. godine, br. 12-40-6-148-34-1/20. Dostupno na: <http://fbihvlada.gov.ba/file/280.pdf>, očitavanje: 14. 04. 2020.

¹¹² Dopuna Naredbi o zabrani/ograničenju kretanja (od 20. 03. i 27. 03. 2020) Federalnog štaba civilne zaštite br. 12-40-6-148-34-2/20 od 03. 04. 2020. Tako, u tač. 1 Dopune naredbe propisano je: “Osobama starijim od 65 godina dozvoljeno je kretanje radi preuzimanja penzija od 08:00 do 12:00 sati, u periodu od ponedjeljka 06. 04. 2020. godine do petka 10. 04. 2020. godine. Osobama mlađim od 18 godina dozvoljeno je kretanje u vozilu.” Dostupno na: <http://fbihvlada.gov.ba/file/DOPUNA%20NAREDBE%20BR%2012-40-6-148-34-2-20.pdf>, očitavanje: 19. 04. 2020.

¹¹³ Nakon što je 22. 04. 2020. Ustavni sud BiH utvrdio da je prekršeno pravo garantirano Ustavom BiH i čl. 2 Protokola 4 uz EKLJP, zabrana kretanja na području FBiH je tek naknadno adekvatno relaksirana. Naredba Federalnog štaba civilne zaštite 12-40-6-148-143/20 od 24. 04. 2020. Dostupno na: http://fbihvlada.gov.ba/file/3_NAREDBA%20143.pdf, očitavanje: 26. 04. 2020.

¹¹⁴ V. Odluku Ustavnog suda BiH AP-1217/20. Dostupno na: <http://www.ustavnisud.ba/dokumenti/bs/AP-1217-20-1234093.pdf>, očitavanje: 26. 04. 2020.

¹¹⁵ *Ibid*, t. 38.

¹¹⁶ *Ibid*, t. 36.

prihvatio navode Vlade FBiH¹¹⁷ i propustio je naglasiti da se odluke FBiH *formalno ne pozivaju* na odredbe Zakona o zaštiti stanovništva o zaraznih bolesti FBiH. Kako je istaknuto ranije,¹¹⁸ Zakonom o zaštiti od zaraznih bolesti su propisane mogućnosti ograničenja slobode kretanja kroz mjere izolacije ili karantina, dok je zakonskim okvirom na koji se FBiH pozvala u odlukama o zabrani kretanja propisano samo da štab civilne zaštite naređuju provođenje odgovarajućih mjera zaštite i spašavanja. Unatoč ovom formalnom nedostatku, USBiH je zaključio da je standard *u skladu s zakonom* zadovoljen. Također, US BiH je utvrdio da nalozi zabrane slijede legitiman cilj koji je neophodan u demokratskom društvu – prevencija, zaštita i suzbijanje pandemije COVID-19¹¹⁹ – ali je našao da je sporno njihovo ograničenje u pogledu proporcionalnog odnosa između opšteg interesa zajednice i prava na slobodu kretanja pojedinca. US BiH je, naime, utvrdio da zabranama kretanja nisu bili obuhvaćeni bilo kakvi izuzeci, niti specifične (zdravstvene) potrebe obuhvaćenih kategorija.¹²⁰ Dalje, je konstatovao da je potpunom zabranom kretanja, između ostalog, zanemareno pitanje radnog angažmana osoba starijih od 65 godina, te da uopšte nisu razmotrene moguće alternative u pravcu uvođenja blažih mjera.¹²¹ Posebno je cijenjena činjenica da vanrednim mjerama nije utvrđen period trajanja, odnosno da je paušalnim navodom u odlukama FBiH – „do daljnjeg“ ostavljen veliki prostor nedopustivoj proizvoljnosti.¹²² U tom smislu je utvrđeno da puno važenje principa vladavine prava iz čl. I/2 Ustava BiH mora biti osigurano bez obzira na vanredne okolnosti zbog kojih se mjere donose.¹²³ Imajući sve to u vidu konačno je zaključio, da potpuna zabrana ograničenja kretanja za osobe mlađe od 18 i starije od 65 godina nije proporcionalna cilju koji se nastojao postići, čime je prekršeno pravo iz čl. 2, Protokola 4 uz EKLJP. FBiH je reagirala odlukom Federalnog štaba civilne zaštite od 24. aprila 2020. godine kojom je dozvolila kretanje osobama mlađim od 18 i starijim od 65 godina u posebne dane, prema uputama US BiH.¹²⁴

5.3.4. Neustavnost odluke Hercegovačko-neretvanskog kantona o zabrani napuštanja mjesta prebivališta/boravišta

Kako princip *u skladu s zakonom* podrazumijeva da akt kojim se sloboda kretanja ograničava mora imati uporište u domaćem zakonu, tako ograničenja ove slobode u federaliziranim strukturama organa javne vlasti, prije svega, moraju udovoljiti načelu formalne i materijalne ustavnosti. Organi javne vlasti u Hercegovačko-neretvanskom kantonu (HNK) uveli su 09. aprila 2020. godine mjeru ograničenja slobode kretanja u formi zabrane kretanja građana na području HNK van mjesta svog prebivališta. Cilj je bio ograničavanje civilnog prometa za čiju je provedbu zaduženo Ministarstvo unutrašnjih poslova HNK.¹²⁵ Zabrana kretanja prepoznaje

¹¹⁷ *Ibid*, t. 48-50.

¹¹⁸ Poglavlje 2.1.

¹¹⁹ Odluka AP-1217/20 (bilj. 114), t. 51.

¹²⁰ *Ibid*, t. 57.

¹²¹ *Ibid*, t. 58-59.

¹²² *Ibid*, t. 60.

¹²³ *Ibid*, t. 62.

¹²⁴ Bilj. 113.

¹²⁵ Naredba Štaba civilne zaštite HNK, br. 17-06-40-16-46/20 od 09. 04. 2020. Dostupno na: http://www.upravaczvhnz-k.ba/sites/default/files/dokumenti-novosti/zabrana.kretanja.hnz_.pdf, očitavanje: 16. 04. 2020.

izuzetke u slučajevima posjedovanja dozvole za kretanje izdate od strane nadležnih organa.¹²⁶ Zabrana HNK ne utvrđuje vremenski okvir primjene, te je u tom pogledu arbitrarna.

U skladu s Ustavom FBiH, federalni organi dužni su osigurati najviši nivo međunarodno priznatih prava i sloboda, ujednačeno, na cijeloj teritoriji FBiH.¹²⁷ Ustav FBiH koji ima "(...) prednost nad svim drugim pravnim aktima FBiH, kantona i lokalne samouprave",¹²⁸ u čl. III/2.a) normira da su vlast FBiH i kantoni nadležni za "jamčenje i provođenje ljudskih prava". Istovremeno, u čl. III/3.1). Kantonalne vlasti su u izvršavanju nadležnosti iz čl. III/2 u obavezi djelovati u skladu s Ustavom FBiH.¹²⁹ Dodatno, Ustav FBiH propisuje princip obaveze koordinacije na način da jamstva ljudskih prava pobrojanih Ustavom FBiH mogu biti ostvarena „(...) od strane kantona, koordinirano od federalne vlasti.”¹³⁰ Obaveza kantona na djelovanje u skladu s Ustavom FBiH, zajedno s principom koordinacije putem federalnog nivoa vlasti, podrazumijeva da akti kantonalnih organa, pridržavajući se principa formalne i materijalne ustavnosti, moraju odgovarati aktima federalnih organa.

Kako vanredne mjere ograničenja slobode kretanja koje su donijeli organi federalnog nivoa vlasti, a koje obuhvataju cijelu teritoriju FBiH, *ne propisuju* zabrane kretanja van mjesta prebivališta, tako odluka HNK narušava princip nadređenosti federalnih organa nad organima kantonalne vlasti. Odluka HNK o zabrani kretanja van mjesta prebivališta, prema tome, ne zadovoljava principe formalne i materijalne usaglašenosti s odredbama Ustava FBiH, usljed čega je neustavna.¹³¹

6. Pravo na slobodu okupljanja u odlukama FBiH, RS i BD BiH

Javni i privatni skupovi, odnosno okupljanja, radi diskusije o temama od značaja za javni interes i društvo imaju vitalnu ulogu u demokratskim društvima.¹³² Regulirano u čl. 11 st. 1 EKLJP, pravo na okupljanje i mirno udruživanje normira da svako, pod određenim uslovima, uživa ovu slobodu u cilju zaštite ličnih interesa. U st. 2 ovog člana propisani su izuzeci na osnovu kojih su

¹²⁶ Za kretanje van HNK potvrdu izdaju opštinski/gradski štabovi civilne zaštite, odnosno Štab civilne zaštite HNK.

¹²⁷ Ustav FBiH (bilj. 106), poglavlje II „Ljudska prava i osnovne slobode“ čl. 1 u vezi s čl. 2.

¹²⁸ N. Ademović/J. Marko/G. Marković, *Ustavno pravo BiH*, Sarajevo 2012, s. 339.

¹²⁹ Čl. V/1.a) Ustava FBiH (bilj. 106).

¹³⁰ Čl. 83 st. 3 Zakona o organizaciji organa uprave u FBiH koji propisuje da federalni organi uprave imaju pravo zatražiti od kantonalnih organa uprave provođenje mjera i aktivnosti kojima se osigurava provođenje isključive ili zajedničke nadležnosti, a koja je federalnim propisom povjerena na vršenje kantonu. Temeljem čl. 85 ovog zakona, ukoliko kantonalni organ povjerene mu poslove ne obavlja na adekvatan način i nakon upozorenja federalnog organa uprave, Vlada FBiH može arogirati ovlaštenje dato kantonalnoj vlasti. Zakon o organizaciji organa uprave u FBiH, *Sl. nov. FBiH* 58/02, 19/03, 38/05, 2/06, 8/06, 61/06.

¹³¹ Imajući u vidu navedene, opštepoznate, principe ustrojstva FBiH, začuđujuće je ogлуšenje vlasti u HNK na prethodno upozorenje nivoa FBiH. Upravo je 28. 03. 2020. Federalni štab civilne zaštite donio odluku kojom se zabranjuje kantonalnim, gradskim i opštinskim nivoima vlasti da donose naredbe u suprotnosti s naredbama nivoa FBiH. Usp. http://fbihvlada.gov.ba/file/04_Naredba%20kantonalnim%20i%20gradskim%20i%20opcinskim%20stabovima%20da%20ne%20donose%20odluke%20koje%20nisu%20usaglasene%20sa%20FSCZ.pdf, očitavanje: 16. 04. 2020.

¹³² Harland/Roche/Strauss (bilj. 38), s 267.

dozvoljena ograničenja. Izuzeci u smislu dopuštenog ograničenja obuhvataju zaštitu interesa javnog reda i mira, te zaštitu zdravlja.¹³³

Provedbeni propisi kojima se pobliže uređuje pitanje prava na okupljanje rasuti su u pojedinim zakonima kantona FBiH, RS i BD BiH. Odluke o zabrani javnog okupljanja donijeli su RS,¹³⁴ FBiH i BD BiH¹³⁵. Odmah se mora konstatovati da ograničenje zadovoljava element neophodnosti u demokratskom društvu, te da slijedi legitimni cilj prevencije i zaštite zdravlja ljudi iz čl. 11 st. 2 EKLJP. Naime, ESLJP je istakao da države uživaju dosta široko polje diskrecione ocjene, posebno kada je u pitanju zaštita zdravlja i morala. Jasno je da su navedeni elementi u potpunosti zadovoljeni. Međutim, u konkretnom slučaju, problematično je pitanje proporcionalnosti mjere s aspekta testa zakonitosti, i to zbog određenih manjkavosti jezičke jezičke prirode.

Za razliku od odluke BD BiH koja utvrđuje da se pod javnim okupljanjem podrazumijeva i “zajedničko kretanje tri ili više osoba na javnim mjestima i otvorenim i zatvorenim javnim površinama”, nalog zabrane RS zabranjuje “sva javna okupljanja” ne utvrđujući broj osoba koji se kvalificira kao javno okupljanje. Istovremeno, vlasti u FBiH otkazale su sva javna okupljanja,¹³⁶ te donijele zasebnu naredbu kojom zabranjuje “kretanje i zadržavanje na otvorenom prostoru više od 1 osobe na udaljenosti manjoj od 1.5 metara na području FBiH”.¹³⁷ Jezičke neodređenosti čine odluke RS i FBiH arbitrarnim u kontekstu standarda *u skladu s zakonom*. Kako broj osoba nije utvrđen odlukom RS, tako je procjena grupe koja čini javni skup, *a koji je zabranjen*, u diskreciji inspektora i komunalne policije. Prethodni zaključak potvrđuje analiza druge relevantne odluke RS, a koja se (u kontekstu javnog okupljanja) dotiče *ograničenja prava na slobodu misli, savjesti i vjeroispovijesti*.¹³⁸ Naime, RS je prvom odlukom *zabranila* javno okupljanje, drugom odlukom je vlastima crkava i priznatih vjerskih zajednica *preporučila* da svoja “bogoslužja i druge bogoslužbene radnje prilagode u skladu s mjerama prevencije.” Preporuka ograničenja odnosi se na unutrašnjost vjerskih objekata¹³⁹ iako se određena bogoslužja obavljaju i van vjerskih objekata. Međutim, bogoslužje veće grupe osoba, bilo unutar

¹³³ Čl. 11 st. 1 EKLJP glasi: “Svako ima pravo na slobodu mirnog okupljanja i slobodu udruživanja s drugima, uključujući pravo da osniva sindikat i učlanjuje se u njega radi zaštite svojih interesa.” Stav 2 glasi: “Za vršenje ovih prava neće se postavljati nikakva ograničenja, osim onih koja su propisana zakonom i neophodna u demokratskom društvu u interesu nacionalne bezbjednosti ili javne bezbjednosti, radi sprečavanja nereda ili kriminala, zaštite zdravlja ili morala, ili radi zaštite prava i sloboda drugih. Ovim se članom ne sprečava zakonito ograničavanje vršenja ovih prava pripadnicima oružanih snaga, policije ili državne uprave.”

¹³⁴ Zaključak Republičkog štaba za vanredne situacije, 11-2/20 od 30. 03. 2020, t. 1, 1). Dostupno na: <https://www.vladars.net/sr-SP-Cyrl/Documents/Zakljucak%20o%20obavenom%20sprovod%20mjera%20za%20-reagovanje%20na%20pojavu%20bolesti%20izazvane%20novim%20virusom%20korona.pdf>, očitavanje: 16. 04. 2020.

¹³⁵ Naredba Gradonačelnik BD BiH, br. 01.1-1141SM045/20 od 23. 03. 2020. Dostupno na: <http://www.vlada.bdcentral.net/Content/Read/naredbe-i-drugi-akti-covid-19>, očitavanje: 16. 04. 2020.

¹³⁶ Naredba Federalnog štaba civilne zaštite br. 12-40-6-148-9/20 od 17. 03. 2020. Dostupno na: http://fbihvlada.gov.ba/file/08_NAREDBA-broj-12-40-6-148-9.pdf, očitavanje: 19. 04. 2020.

¹³⁷ Naredba Federalnog štaba civilne zaštite br. 12-40-6-148-40/20 od 22. 03. 2020. Dostupno na: <http://fbihvlada.gov.ba/file/29naredba.pdf>, očitavanje: 16. 04. 2020.

¹³⁸ Zaključak Republičkog štaba za vanredne situacije, br. 05-2/20 od 21. 03. 2020. Dostupno na: <https://www.vladars.net/sr-SP-Cyrl/Documents/Zaklju%C4%8Dak%20R%C5%A0ZVS%20o%20ograni%C4%8Denju%20okupljanja%20u%20vjerskim%20objektima.pdf>, očitavanje: 16. 04. 2020.

¹³⁹ *Ibid*, t. 1 Zaključka glasi: „Ovim zaključkom propisuju se vanredne mjere u cilju prevencije širenja novog virusa korona na teritoriji RS u vjerskim objektima.“

ili van vjerskog objekta, može se smatrati (javnim) skupom. Tako, propuštanjem da se jasno utvrde ograničenja omogućeno je predstavnicima svih priznatih vjerskih zajednica u RS da slobodno odlučuju o broju lica koja vrše bogoslužje unutar i van vjerskog objekta.

Istovremeno, pažljiva jezička analiza odluke FBiH o zabrani javnih okupljanja navodi na zaključak da je javno okupljanje samo otkazano, ali ne i zabranjeno – ukoliko se neodređeni broj osoba kreće ili zadržava, ali na minimalnom rastojanju od 1.5 metara! Manjkavost odluke FBiH, kojom je propušteno da se u skladu s načelom supremacije federalnih propisa jasno utvrdi šta se podrazumijeva pod pojmom javni skup u vanrednim okolnostima, dovela je do disonantnih pravnih rješenja. Dok se u Kantonu Sarajevo pod javnim okupljanjem smatra svaka grupa od preko 20 osoba,¹⁴⁰ vlasti u HNK optiraju ka rješenju da javni skup čini grupa do 5 osoba, uz obaveznu socijalnu distancu u razmaku od 2 metra.¹⁴¹ Za razliku od RS, vlasti u FBiH uopšte nisu posvetile pažnju pitanjima koja proizlaze iz čl. 9 EKLJP, ostavljajući tako konkretnu odluku o veličini potencijalnog javnog skupa u potpunosti u nadležnost (kantonalnih) vjerskih zajednica.¹⁴² FBiH je 29. aprila 2020. godine, donoseći ujednačeno rješenje za sve kantone, konkretizirala normu i zabranila sva javna okupljanja više od 5 osoba na jednom mjestu. Međutim, zabrana se odnosi samo na period 01. – 03. 05. 2020. godine.¹⁴³ Ni ovaj put nisu donesene smjernice za bogoslužja priznatih vjerskih zajednica.

Prikaz konkretnih manjkavosti, koje razvodnjavaju kvalitet odluka u FBiH i RS, ne vodi ka zaključku o *normativnoj* neustavnosti mjera zabrane javnog okupljanja. Međutim, jezičke manjkavosti u kombinaciji sa ovlaštenjem policijskih organa da arbitrarno procjenjuju šta se smatra javnim skupom sadrži elemente neustavnosti koji bi se mogli potvrditi u zavisnosti od specifičnih okolnosti konkretnog slučaja.

7. Zaključak

Funkcionalna država ne može biti i “nije prost zbir funkcionalnosti pojedinih teritorijalno-administrativnih nivoa vlasti i njihovih nadležnosti, već harmonija svih nivoa vlasti, koja se, između ostalog, očituje i kroz normativnu hijerarhiju koju Ustav BiH utvrđuje *expressis verbis* u

¹⁴⁰ Naredba Štaba civilne zaštite Kantona Sarajevo, br. 08-40-423.21/20 od 29. 03. 2020. Dostupno na: https://kucz.ks.gov.ba/sites/kucz.ks.gov.ba/files/naredba_14_staba_cz_ks_kojom_se_zabranjuje_odrzavanje_privatnih_i_javnih_skupova_u_zatvorenom_prostoru_vecem_od_20_osoba.pdf, očitavanje: 19. 04. 2020.

¹⁴¹ Naredba Štaba civilne zaštite HNK, dostupno na: <http://www.upravaczvhnz-k.ba/hr/novosti/nove-zapovijedi-stozera-civilne-zastite-hnz-1>, očitavanje: 19. 04. 2020.

¹⁴² Mora se istaći da su vlasti priznatih vjerskih zajednica u BiH iskoristili ova ovlaštenja i odgovorno ih primijenila. Tako, fetva Islamske zajednice u BiH prema kojoj se „do daljnog obustavlja zajedničko obavljanje dnevnih namaza u džematu u džamijama i u mesdžidima (...)“ dok „broj prisutnih na džuma-namaz u neće prelaziti broj koji je predviđen mjerama nadležnih organa.“ Dostupno na: <https://www.islamskazajednica.ba/fetve-i-rezolucije/28830-fetvu-o-nacinu-obavljanja-dnevnih-namaza-i-dzume-namaza-tokom-pandemije-koronavirusa>, očitavanje: 19. 04. 2020. Mitropolit dabrobosanski Hrizostom je izjavio da se bogoslužja neće obustaviti, ali da „će se voditi računa da se ispoštuju sva pravila i odluke nadležnih državnih, zdravstvenih i sanitarnih institucija.“ Dostupno na: <http://paljanskenovosti.ba/mitropolit-dabrobosanski-hrizostom-hramovi-u-mitropoliji-ostace-otvoreni-i-bogosluzbeno-aktivni/>, očitavanje: 19. 04. 2020. Odlukom Vrhbosanske nadbiskupije crkve ostaju otvorene, ali uz nalog: „Neka svete Mise – i nedjeljne – budu tihe, bez naroda (...)“ Dostupno na: <http://www.ktabkbih.net/info.asp?id=94282>, očitavanje: 19. 04. 2020.

¹⁴³ Naredba Federalnog štaba civilne zaštite, br. 12-40-6-148-155/20 od 29. 04. 2020. godine. Dostupno na: <http://fbihvlada.gov.ba/file/NAREDBA%20155.PDF>, očitavanje: 30. 04. 2020.

čl. III/3.b) Ustava BiH i članu XII/2. Ustava BiH. Ona inkorporira u sebi, između ostalog, princip kooperacije, koordinacije i međusobnog sporazumijevanja (...)”¹⁴⁴.

BiH se zaista suočava sa javnom opasnošću koja objektivno prijete cijeloj naciji i organiziranom društvenom životu. Međutim, nije zatražena derogacija u skladu s čl. 15 EKLJP. Propuštanje zakonske obaveze koordiniranja vanrednih mjera dovelo je do neujednačenosti pravnih rješenja na svim nivoima u BiH. Različiti zakonski tretman zahtijeva razumno opravdanje, što nije vidljivo u odlukama javnih vlasti u BiH. Posljedice su rezultirale u faktičkoj nemogućnosti ulaska državljana BiH na teritoriju BiH korištenjem vazdušnog saobraćaja – podržanoj apelom da se čak ne organizuje ulazak državljana korištenjem drugih vidova transporta. Onemogućeno je slobodno kretanja građana BiH između entiteta u dane vikenda, bez obzira što niti za jedno područje u BiH nije utvrđen poseban epidemiološki status karantina. Pojedini kantoni su uveli neustavne mjere o zabrani napuštanja mjesta prebivališta/boravišta.¹⁴⁵ U pogledu slobode izražavanja, RS i BD BiH su protivno Ustavu BiH uveli mjere zabrane širenja panike. Time su svi građani u BiH isloženi policijskoj samovolji u pogledu tumačenja i primjene pojmova „lažna informacija“, „javna panika i strah“ i o pokretanju prekršajnog, odnosno, krivičnog postupka¹⁴⁶. Iako normiranje nije u suprotnosti sa Ustavom BiH, pravo na slobodu okupljanja neujednačeno je riješeno između BD BiH, RS i FBiH, dok je u FBiH situacija različita od kantona do kantona, što može u zavisnosti od konkretne situacije u pojedinačnim slučajevima dovesti do neustavnosti.

Nije od značaja činjenica da je poduzimanje specifičnih vanrednih mjera u okviru vanrednih stanja/situacija u isključivoj nadležnosti entiteta – entiteti su u skladu s važenjem principa normativne hijerarhije bili u obavezi koordinirati aktivnosti, te uskladiti vrstu i intenzitet vanrednih mjera – uz koordinaciju institucija BiH. Ukupni bilans pokazuje da je javna vlast u BiH djelovala dezorijentirano što je dovelo do pravne nesigurnosti. Ovo je protivno imperativu iz čl. I/2 Ustava BiH i principu normativne hijerarhije pravnih propisa iz čl. III/3.b) Ustava BiH. Pored navedenog prekršen je i princip jednakosti pred zakonom iz čl. II/4 Ustava BiH u pogledu ujednačenog uživanja prava i sloboda iz EKLJP na cijeloj teritoriji BiH.¹⁴⁷ Suzbijanje pandemije COVID-19 ne može biti opravdanje javnim vlastima u BiH – čak i u vanrednom stanju – da obesnaži princip vladavine prava i pravne sigurnosti.

¹⁴⁴ Odluka Ustavnog suda BiH U-1/11 od 13. 07. 2012. Dostupno na: http://www.ustavisud.ba/dokumenti/_bs/U-1-11-508705.pdf, očitavanje: 12. 04. 2020.

¹⁴⁵ Propuštajući priliku da izvede konkretan zaključak o sveobuhvatnim posljedicama, Ustavni sud BiH je u odluci AP-1217/20, ipak, zapazio da na teritoriji BiH nisu uvedene jedinstvene mjere suprotstavljanja pandemiji COVID-19 u kontekstu ograničenja/zabrane prava na kretanje. Odluka Ustavnog suda BiH (bilj. 114), t. 58.

¹⁴⁶ O problemima razgraničenja krivičnog i prekršajnog postupka u RS usp. I. Cimeša, *Zabrana i ograničenje kretanja: krivično djelo ili prekršaj*, dostupno na: http://www.fcjp.ba/analize/Igor_Cimesa-Zabrana_i_ogranicenje_kretanja_krivi%C4%8Dno_djelo_ili_prekršaj.pdf, očitavanje: 30. 04. 2020.

¹⁴⁷ Kao jedan od vrednosnih principa pravne države, načelo jednakosti pred zakonom podrazumijeva da su svi jednaki pred zakonom i da uživaju jednaku pravnu zaštitu pred sudovima i drugim tijelima javne vlasti. Detaljnije J. Jug, *Primjena pravnih načela u odlukama Vrhovnog suda Republike Hrvatske*, u: E. Šarčević (ur), *Pravni principi*, Sarajevo 2014, ss. 39-73.

*Constitutionality of emergency measures and legal consequences of COVID-19 pandemic in BiH**Summary*

Emergency measures, which the executive powers in BiH put in place tackling COVID-19 pandemic, are relevant in context of the rights and freedoms guaranteed in the BiH Constitution. By violating freedom of movement, expression as well as freedom of assembly, executive power in BiH left citizens in state of legal uncertainty. Failure to coordinate prevention and public health activities and measures of entities and Brčko District BiH led to a violation of art. I/2 of the BiH Constitution. Different emergency measures throughout BiH infringed principle of legal normative hierarchy from art. III/3.b), which resulted in inconsistency and discriminatory legal solutions in contrast with imperative on prohibition of discrimination stipulated in art. II/4 of the BiH Constitution.