

Lejla Ramić*

Ograničenja slobode kretanja u svjetlu odluke Ustavnog suda BiH

Sadržaj

1. Uvod

2. Slobode kretanja – dogmatski pristup

3. Sporne naredbe Federalnog štaba civilne zaštite

4. Naredbe Federalnog štaba civilne zaštite u pravnom okviru

5. Rezime odluke Ustavnog suda BiH

5.1. Navodi apelanata

5.2. Odgovor na apelaciju Vlade FBiH

5.3. Odluka Ustavnog suda BiH

5.3.1. Sud o navodima o kršenju člana 5 Evropske konvencije i člana 2 Protokola br. 4 uz Evropsku konvenciju

6. Komentar odluke Ustavnog suda BiH

7. Postupanje Federalnog štaba civilne zaštite nakon odluke Ustavnog suda

8. Zaključak

1. Uvod

Ustavni sud BiH (US BiH) je na elektronskoj plenarnoj sjednici 22. aprila 2020. godine utvrdio da je naredbama Federalnog štaba civilne zaštite (FŠCZ) prekršena sloboda kretanja osobama mlađim od 18 i starijim od 65 godina. U odluci je navedeno da nije zadovoljen kriterij proporcionalnosti i legitimnog cilja zaštite zdravlja građana. Odluka o prekršenom pravu apelanata nije donesena jednoglasno, jer je sutkinja Valerija Galić dala izjavu o neslaganju sa odlukom većine.

Za bosanskohercegovačke pravne eksperte odluka je bila očekivana¹ i označava potrebu da se „organi civilne zaštite koji u skladu sa Zakonom o zaštiti i spašavanju (ZZŠ FBiH)² imaju neki

* Autorica je stručna saradnica na Pravnom fakultetu UNSA i stalna saradnica FCJP.

¹ K. Trnka je ocijenio za Radio Slobodna Evropa da je odluka USBiH očekivana i da je u ovom slučaju mjera da, stariji od 65 i mlađi od 18 ostanu kod kuće, donesena zbog zaštite zdravlja građana. U komentaru se između ostalog navodi „(..) Međutim, meni je malo problematično da US ocjenjuje da nije uspostavljena proporcionalnost između mjere koja je propisana i legitimnog cilja da se zaštititi zdravlje građana. Naime, i Krizni štab i Vlada FBiH su postupali po nalogu zdravstvenih radnika koji su jedini meritorni da kažu kakva ograničenja bi trebalo uvesti da se ne širi epidemija virusa“, kaže Trnka. Izvor: Radio Slobodna Evropa. Nakon oduke US: Izmjene naredbe o zabrani

legitimitet da donose konkretne mjere vrata u okvire transparentnosti i principe pravne države u smislu da će morati ponovno preispitivati svoje mjere u skladu sa međunarodnim i ustavnim standardima³. Uoči same odluke iznesena su mišljenja da pri odmjeravanju između javnog zdravlja i ograničenja ljudskih prava, kao što je pravo kretanja, treba da prevagne javno zdravlje, odnosno radi se o situaciji u kojoj je javno zdravlje važnije od pojedinačnog prava⁴. Predsjednik US BiH, Zlatko M. Knežević, u intervjuu kojim najavljuje donošenje odluke, istakao je da može prihvatiti “bilo kakve mjere ograničenja”, ali jedino ako su zasnovane na preporuci medicinske struke obrazlažući navedeno na način da: “U tom slučaju mogu da kažem da su logične i ako imaju vremenski rok ograničenja. Sve drugo je pretjerivanje. Ukoliko postoji medicinska indikacija koja zahtijeva izolaciju, zatvaranja određena, naselja, grupe kuća, pojedinca, i koji ima svoj rok trajanja, onda se može o tome razgovarati kao o nečemu što je bilo potrebno. Sve van toga je nešto što je pretjerivanje”⁵.

U redovima koji slijede analizirat ću slobodu kretanja propisanu članom 2 Protokola br. 4 Evropske konvencije o zaštiti ljudskih prava i temeljnih sloboda (EKLJP), hronološki predstaviti i analizirati donošenje osporenih naredbi FŠCZ, te u konačnici analizirati i komentarisati donesenu odluku US.

2. Slobode kretanja – dogmatski pristup

Sloboda kretanja i izbora mjesta prebivališta regulisana je članom 2 Protokola 4⁶ EKLJP. Odredbe člana 2⁷ Protokola 4 temelje se na prvom i drugom stavu člana 13 Univerzalne deklaracije o ljudskim pravima. Istim članom Univerzalne deklaracije regulisano je pravo povratka državljanina, što je u Protokolu 4 regulisano članom 3. ESLJP ističe da sloboda kretanja garantovana stavovima jedan i dva člana 2 Protokola 4 garantuje svakoj osobi pravo na slobodu

kretanja u FBiH. Dostupno na: <https://www.slobodnaevropa.org/a/ustavni-sud-naredba-zabranra-kretanja-federacija-bih/30570547.html>, očitavanje: 01. 05. 2020.

² Zakon o zaštiti i spašavanju ljudi i materijalnih dobara od prirodnih i drugih nesreća, *Sl. nov. FBiH* 39/03, 22/06 i 43/10.

³ FTV. O odluci USBiH – N. Ademović (video). Dostupno na: <https://www.youtube.com/watch?v=OyWIKT1-KjA>, očitavanje: 01. 05. 2020.

⁴ Oslobođenje. USBiH danas odlučuje o zabrani kretanja mlađim od 18 i starijim od 65 - Nožica: Da sam sudija, odbila bih apelaciju. Dostupno na: <https://www.oslobodjenje.ba/vijesti/bih/ustavni-sud-bih-danas-odlucuje-o-zabrani-kretanja-mladim-od-18-i-starijim-od-65-nozica-da-sam-sudija-odbila-bih-apelaciju-550448>, očitavanje: 01. 05. 2020.

⁵ Detektor.ba. Intervju – Zlatko Knežević: US BiH 22. aprila odlučuje o zabrani kretanja djece i starijih. Dostupno na: <https://detektor.ba/2020/04/14/intervju-zlatko-knezevic-ustavni-sud-22-aprila-odlucuje-o-zabrani-kretanja-djece-i-starijih/>, očitavanje: 17. 05. 2020.

⁶ Generalno, odredbe Protokola 4 EKLJP su kontraverzne u nekim državama, jer se upliću u pitanja imigracione politike te to predstavlja jedan od razloga zbog kojih sve države nisu pristupile ratifikaciji Protokola. B. Rainey/E. Wicks/C. Ovey, *The European Convention on Human Rights*, Oxford 2017, s. 614.

⁷ Čl. 2 Protokola br. 4 u četiri stava regulira slobodu kretanja i to: 1. Svako ko se zakonito nalazi na teritoriji jedne države ima, na toj teritoriji, pravo na slobodu kretanja i slobodu izbora boravišta. 2. Svako je slobodan da napusti bilo koju zemlju, uključujući i vlastitu. 3. 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. 4. Prava iz st. 1 mogu se također, u posebnim oblastima ograničiti u skladu sa zakonom i opravdati javnim interesom u demokratskom društvu.

kretanja na teritoriji i da tu teritoriju napusti⁸. „Međutim, pravo garantovano EKLJP je restriktivnije od Univerzalne deklaracije i PGP-a, pošto se garantuje samo državljanima, a ne i izbeglicama i apatridima koja imaju trajni boravak na teritoriji jedne države.“⁹ Razmatranje slobode kretanja iznjedrilo je nekoliko interesantnih i kontraverznih zaključaka naročito u novim demokratijama članica Vijeća Evrope¹⁰.

Govoreći o ograničenju slobode kretanja, kako to proizilazi iz odredaba člana 2, pravo na slobodu kretanja spada u derogabilna prava. To znači da se pravo „može ograničiti pod uvjetima koje priznaje Konvencija i praksa Europskog suda, a kao opravdanje za miješanje odnosno ograničenje prava na slobodu kretanja priznaju se zaštita zdravlja većeg broja ljudi, javni moral, nacionalna sigurnost i slično“¹¹. Ograničenje slobode kretanja poznaju i drugi međunarodni dokumenti koji se bave zaštitom ljudskih prava¹².

Član 2 stav 3 Protokola br. 4 dozvoljava ograničenje slobode kretanja pod uslovom da je ograničenje *u skladu sa zakonom, nužno u demokratskom društvu* i da *teži ostvarivanju legitimnog cilja*. Stav 4 istog člana predviđa niži standard, odnosno šira diskreciona ovlaštenja, za ograničavanje u odnosu na ograničenje propisano u trećem stavu, jer četvrti stav propisuje da ograničenje mora biti „opravdano javnim interesom“, ali ne i „neophodno u demokratskom društvu“¹³. Na stavove tri i četiri se, pored navedenog, primjenjuje test proporcionalnosti. Bitno je uzeti u obzir vremensko trajanje ograničenja slobode kretanje što i u slučaju manjih ograničenja može dovesti do kršenja člana 2¹⁴. U svojoj praksi, ESLJP je ukazivao da ograničenje mora biti opravdano i proporcionalno tokom cijelog trajanja mjere¹⁵.

Legitimni ciljevi iz stava 3 člana 2 odnose se na nacionalnu sigurnost ili javnu sigurnost, održavanje javnog reda, prevenciju krivičnih djela, zaštitu zdravlja ili morala i zaštitu prava i sloboda drugih¹⁶. Cijeneći šta je sve legitiman cilj, u predmetu Garib protiv Holandije¹⁷ u izdvojenim mišljenjima sudije Lopez Guerra i Kellera istaknuto je nekoliko razilaženja sa odlukom većine što se između ostalog odnosi na primjenu člana 2 Protokola br. 4. Naime, sudije ističu da, uzimajući u vidu razloge nastajanja Protokola br. 4, ekonomsko blagostanje se ne može smatrati osnovom za ograničavanje i da je ograničenja potrebno koristiti u hitnim situacijama.

U trenutnim okolnostima uvedena ograničenja kretanja teže zaštititi zdravlja stanovništva. „Zaštita zdravlja je legitiman cilj zbog kojeg se mogu ograničiti prava na poštivanje privatnog i porodičnog života, sloboda izražavanja vjere ili uvjerenja, sloboda izražavanja i sloboda okupljanja i udruživanja, prema članovima 8-11 EKLJP i sloboda izbora prebivališta ili

⁸ Odluka ESLJP u predmetu Baumann protiv Francuske br. 33592/96 od 22. 05. 2001.

⁹ M. Paunović/B. Krivokapić/I. Krstić, *Međunarodna ljudska prava*, Beograd 2018, s. 161.

¹⁰ Rainey/Wicks/Ovey (bilj. 6), s. 629.

¹¹ N. Katić, Ograničenje prava na slobodu kretanja u vrijeme izvanrednog stanja prema Konvenciji za zaštitu ljudskih prava i temeljnih sloboda. FCJP 2020. Dostupno na: http://www.fcjp.ba/analize/Nikolina_Katic3-Ogranicenje-prava-na-slobodu-kretanja-u-vrijeme-izvanrednog-stanja-prema-Konvenciji-za-zastitu-ljudskih-prava-i-temeljnih-sloboda.pdf, očitavanje: 01. 05. 2020.

¹² Paunović/Krivokapić/Krstić (bilj. 9).

¹³ V. Beširević i dr, *Komentar konvencije za zaštitu ljudskih prava i osnovnih sloboda*, Beograd 2017, s. 690.

¹⁴ Odluka ESLJP u predmetu Rosengren protiv Rumunije br. 70786/01 od 24. 04. 2008, t. 38.

¹⁵ Riener protiv Bugarske br. 46343/99 od 23. 05. 2006; Luordo protiv Italije br. 32190/96 od 17. 10. 2003; Bottaro protiv Italije br. 56298/00 od 17. 07. 2003.

¹⁶ C. Grabenwarter, *European Convention on Human Rights: Commentary*, München 2014, s. 415.

¹⁷ Br. 43494/09 od 06. 11. 2017.

napuštanja bilo koje zemlje, uključujući i vlastitu prema članu 2 Protokola br. 4 EKLJP¹⁸. Nadalje, „pitanja zdravstvene politike, posebice što se tiče općih preventivnih mjera, u načelu nalaze unutar granice procjene domaćih vlasti koje su u najboljem položaju za procjenu prioriteta, korištenje resursa i socijalnih potreba”¹⁹. U dosadašnjoj praksi, sud je prihvatao restriktivnije mjere ograničenja slobode kretanja kao mjeru sprečavanja širenja zaraze nego što je to slučaj sa preporukama koje je navela Svjetska zdravstvena organizacija²⁰. S toga je za pretpostaviti da će razmjere trenutne pandemije ranije ustanovljene kriterije učiniti elastičnijim²¹.

Posljednja dva stava člana 2 Protokola br. 4 insistiraju na ograničenju slobode kretanja u skladu sa zakonom. S toga je miješanje dozvoljeno ukoliko je učinjeno na osnovu zakona radi ostvarivanja legitimnog cilja neophodnog u demokratskom društvu pri čemu miješanje države mora ispuniti zahtjev proporcionalnosti. Ovaj zahtjev je bio prekršen u slučaju De Tommaso protiv Italije²² koji je bio jedan u nizu italijanskih slučajeva u vezi sa preventivnim režimom nadzora²³. U navedenom predmetu sud je zaključio da donesena mjera mora zadovoljiti kriteriji „u skladu sa zakonom” istovremeno zahtjevajući da se ispuni predvidivost u cilju sprečavanja proizvoljnog postupanja vlasti te ustanovljavajući granice diskrecionih ovlaštenja.

Da li je miješanje učinjeno u skladu sa zakonom zahtjeva kumulativno ispunjenje sljedećih pretpostavki: 1. postojanje osnova u domaćem pravu i 2. kvalitet zakona što se ogleda u njegovoj dostupnosti zainteresiranim licima i ispunjavanju zahtjeva koji se odnosi predvidivosti posljedica. Potešće sa ocjenjivanjem predvidivosti odnose se na dovoljnu preciznost norme koja omogućava pojedincima usklađivanje vlastitog ponašanja sa njenim sadržajem. Kako zakon ne može pružiti apsolutnu sigurnost zadatak domaćih vlasti, kako ističe ESLJP, jeste da zakon interpretiraju i primjene. Ukoliko zakon dozvoljava diskrecionu ocjenu vlasti u tom slučaju se mora utvrditi stepen ovlasti, koje nužno ne moraju biti u tekstu zakona, u protivnom se može govoriti o proizvoljnom miješanju vlasti²⁴.

Navodi o kršenjima Protokola br. 4 često se povezuju sa kršenjima drugih članova Konvencije što sud kroz svoju praksu razmatra na kraju svojih odluka zaključivši da tu nema povezanosti ili da faktička situacija ista za već utvrđena kršenja²⁵. Također, potrebno je imati u vidu da se pravo

¹⁸ J. McBride, *An Analysis of Covid-19 Responses and ECHR Requirements*, *ECHR Blog*, 27. 03. 2020. Dostupno na: <http://echrblog.blogspot.com/2020/03/an-analysis-of-covid-19-responses-and.html>, očitavanje: 01. 05. 2020.

¹⁹ Odluka ESLJP u predmetu Shelley protiv UK br. 23800/06 od 04. 01. 2008.

²⁰ A. Tsampi, *Public Health and the European Court of Human Rights: Using Strasbourg's Arsenal in the COVID-19 Era*, *Global Health Law Groningen*, 27. 03. 2020. Dostupno na: https://www.rug.nl/rechten/onderzoek/expertisecentra/ghlg/blog/public-health-and-the-european-court-of-humanrights-27-03-2020?fbclid=IwAR3o3EXski1E4BsB-n2rcFHG6CSEDwoFqI7d4tQE6uz5zgv_qswEc3u20WY, očitavanje: 22. 05. 2020.

²¹ K. Dzehtsiarou, *COVID-19 and the European Convention on Human Rights*. Dostupno na: <https://strasbourgobservers.com/2020/03/27/covid-19-and-the-european-convention-on-human-rights/#more-4563>, očitavanje: 22. 05. 2020.

²² De Tommaso protiv Italije br. 43395/09 od 23. 02. 2017, t. 80 i dalje; Austin i dr. protiv UK br. 39692/09 od 15. 03. 2012.

²³ D. Harris/M. O'Boyle/E. Bates/C. Buckley, *Law of the European Convention on human rights*, Oxford 2018, s. 945.

²⁴ Odluka US BiH u predmetu br. AP 1217/20 od 22. 04. 2020, t. 48. Dostupno na: http://www.ustavnisud.ba/dokumenti/AP-1217-20-1234093.pdf?utm_source=Klix.ba&utm_medium=Clanak?utm_source=Klix.ba&utm_medium=Clanak.

²⁵ Rainey/Wicks/Ovey (bilj. 6), s. 630.

na slobodu kretanja u širem smislu štiti kroz konvencijsko pravo propisano u članu 5 i članu 2 Protokola br. 4²⁶. Međutim, pravo pojedinca na slobodu kretanja se mora razlikovati od lišavanja slobode iz člana 5 Konvencije²⁷.

U predmetu Austin i ostali protiv Ujedinjenog Kraljevstva, ESLJP je utvrdio razliku između slobode kretanje i lišenja slobode: „član 5 stav 1 Konvencije ne odnosi se samo na ograničenje slobode kretanja, koje se uređuje članom 2. Protokola br. 4. (Ujedinjeno Kraljevstvo, inače, nije ratifikovalo taj protokol). Da bi se utvrdilo da li je neko 'lišen slobode' u smislu člana 5 stav 1 Konvencije, kao polazište u razmatranju treba da posluži konkretna situacija tog lica, a pritom valja voditi računa i o čitavom nizu kriterijuma, kao što su tip, dužina trajanja, posledice i način primene mere o kojoj je reč. Razlika između lišenja slobode kretanja i ograničenja slobode ogleda se u stepenu ili intenzitetu, a ne u suštini ili prirodi preduzete mere“.²⁸ Razlika između lišenja slobode i ograničenja kretanja nije u prirodi, već u stepenu ili intenzitetu same mjere²⁹.

Članom 5 se zahtijeva iscrpna lista okolnosti koje potencijalno dovode do lišenja slobode dok sa druge strane sloboda kretanja se vezuje za (mnogo više) generalno postavljene kvalifikacije propisane u stavovima 3 i 4 člana 2 Protokola br. 4³⁰. Distinkcija ova dva člana vidljiva je na primjeru prevencije budućih krivičnih djela što predstavlja razlog opće kvalifikacije i može biti opravdanje za ograničenje slobode kretanja, ali do lišenja slobode u smislu člana 5 Konvencije ne može doći na osnovu navedenog razloga³¹.

3. Sporne naredbe Federalnog štaba civilne zaštite

Prvobitno je FŠCZ 20. marta 2020. godine donio naredbu³² kojom se osobama mladim od 18 i starijim od 65 godina na području FBiH naređuje zabrana kretanja. Naredba je stupila na snagu danom donošenja i primjenjivala se do 31. marta 2020. godine. Za provedbu naredbe bila su zadužena kantonalna ministarstva unutrašnjih poslova. Protekom sedam dana od donošenja prve naredbe, štab civilne zaštite je novom naredbom³³ odlučio da se naredba od 20. marta 2020. godine ima primjenjivati do daljnjeg što stupa na pravnu snagu danom donošenja. Razlog promjene vremenskog važenja naredbe o zabrani kretanja se može samo paušalno određivati. Kako su donesene naredbe civilnog štaba bez obrazloženja, odnosno, bez navođenja standarda koji se slijede ili obrazloženja zašto se ne mogu primijeniti blaže mjere, u nastavku ću prezentirati javnosti dostupne statističke podatke o kretanju broja zaraženih za referentni period. Svrha je objektivizacija i razumijevanje izmjene vremenskog važenja naredbe kojom se zabranjuje kretanje naznačenih kategorija stanovništva.

U vremenskom intervalu od 20-27. marta 2020. godine na teritoriji FBiH (Grafikon 1) broj novozaraženih se nije drastično mijenjao. To bi predstavljalo moguće uporište za izmjenu

²⁶ Katić (bilj. 11), s. 3.

²⁷ Harris/O'Boyle/Bates/Buckley (bilj. 23), s. 944.

²⁸ Bilj. 22.

²⁹ Odluka ESLJP u predmetu Guzzardi protiv Italije br. 7367/76 od 06. 11. 1980, t. 93.

³⁰ Harris/O'Boyle/Bates/Buckley (bilj. 23).

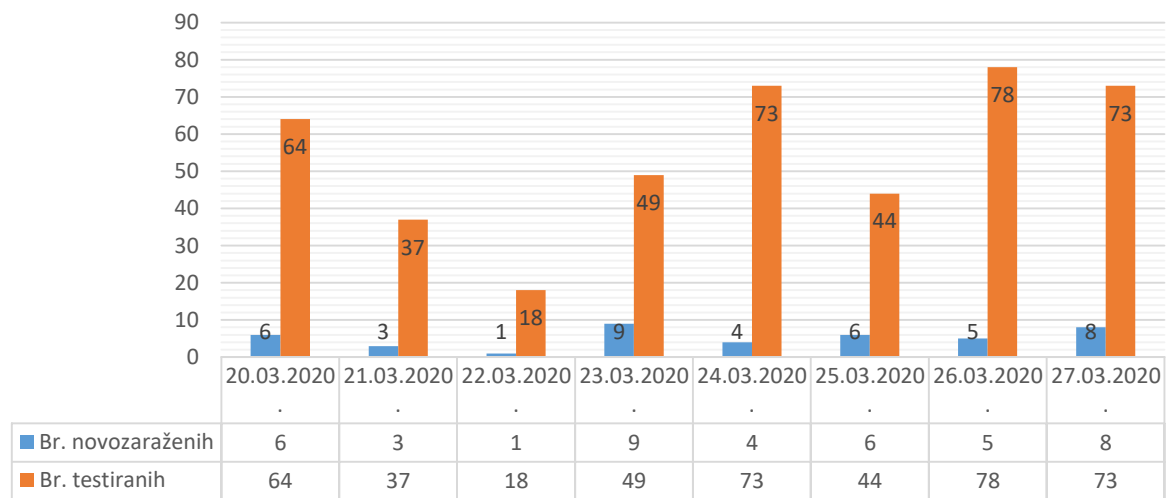
³¹ Beširević (bilj. 13), s. 689.

³² Naredba FŠCZ br. 2-40-6-148-34/20 od 20. 03. 2020. Dostupno na: <http://www.fucz.gov.ba/wp-content/uploads/2020/04/12-40-6-148-34-20.pdf>, očitavanje: 28. 04. 2020.

³³ Naredba FŠCZ br. 12-40-6-148-34-1/20 od 27. 03. 2020. Dostupno na: <http://www.fucz.gov.ba/wp-content/uploads/2020/04/12-40-6-148-34-1-20.pdf>, očitavanje: 28. 04. 2020.

vremenskog važenja naredbe. Do donošenja druge naredbe broj umrlih u FBiH je bio četiri³⁴, a zaključno sa tim danom ukupan broj zaraženih u FBiH iznosio je 61³⁵. Ne umanjujući ozbiljnost situacije i vrijednosti (život i zdravlje) koje se naredbom štite, umjesno je postaviti pitanje o srazmjernosti mjera i njihovom postepenom zaoštavanju, odnosno preispitivanju blažih mjera. U donošenju naredbi kakva je zabrana kretanja, u okolnostima koje prijete zdravlju građana, relevantne su preporuke medicinske struke. Okolnosti koje su prouzrokovane pandemijom zahtjevaju brzu i efikasnu reakciju nadležnih i odgovornih. To će, kada situacija nalaže, iziskivati ograničavanje ljudskih prava. „Ipak ključno kod mjera kojima se ograničavaju ljudska prava je da te mjere budu zakonite, da imaju legitiman cilj, da budu nužne u demokratskom društvu te da budu proporcionalne.“³⁶ Sa pravnog aspekta je, vodeći se javno objavljenim statističkim podacima o kretanju broja zaraženih, upitna njihova proporcionalnost. Mjere koje uvodi FŠCZ nisu uvijek korespondirale sa brojem zaraženih u momentu njihovog donošenja nego predstavljaju rezultat ugledanja na mjere susjednih država, konkretno Republike Hrvatske i Srbije. Zbog toga se mjere ocjenjuju preuranjenim i to ih istovremeno određuje preventivnim³⁷. Ukoliko smo se odlučili za prepisivanje očigledno prepisujemo ne obazirući se na vlastiti test.

Broj novozaraženih i testiranih u FBiH u periodu od 20.03-27.03.2020. godine



³⁴ Covid-19. Prikaz novih slučajeva po danu. Dostupno na: <https://www.covid-19.ba/>, očitavanje: 01. 05. 2020.

³⁵ *Ibid*, grafički prikaz trend Covid-19 slučajeva u BiH.

³⁶ Katić (bilj. 11), s. 2.

³⁷ N1. Drljević o otvaranju radnji u BiH: Uslužni objekti ne smiju postati rasadnici. Dostupno na: http://ba.n1info.com/Vijesti/a430736/Drljevic-o-otvaranju-radnji-u-BiH-Usluzni-objekti-ne-smiju-postati-rasadnici.html?fbclid=IwAR1sah3vpKS2iMH_WVhQONnaAp69t4c6x1b96AT8RdhnN5z5ZLwSyrVTzh_M, očitavanje: 08. 05. 2020.

Grafikon 1: Broj zaraženih i broj testiranih u FBiH u periodu od 20. 03 - 27. 03. 2020. godine. Izvor: Covid-19. Dostupno na: <https://www.covid-19.ba/>, očitanje: 01. 05. 2020³⁸.

Od naredbe kojom se mijenja vremensko važenje do donošenja nove naredbe³⁹ kojom se prethodne dvije sadržajno dopunjuju sa dvije nove tačke 1a i 1b proteklo je sedam dana. Pri tom učinjena izmjena je bila temporalnog karaktera. Tačkom 1a osobama starijim od 65 godina je omogućeno kretanje u cilju preuzimanja penzija od ponedjeljka 06. aprila do petka 10. aprila 2020. godine u vremenskom intervalu od 08:00 do 12:00 sati. Tačkom 1b iste naredbe je osobama mlađim od 18 godina dozvoljeno kretanje u vozilu. Kantonalna ministarstva unutrašnjih poslova zadužena su da putem Federalnog operativnog centra civilne zaštite izvještavaju FŠCZ o svim poduzetim mjerama na izvršavanju ove naredbe.

Pet dana prije donošenja odluke US BiH, štab civilne zaštite je donio novu naredbu⁴⁰ kojom prethodno donesene naredbe o ovom pitanju vremenski produžio do kraja aprila 2020. godine. Sve navedene naredbe su problematične zbog nedostatka obrazloženja iz kojeg bi se vidjelo na čemu su zasnovane procjene FŠCZ da su kategorije stanovništva mlađe od 18 i starije od 65 godina izložene većem riziku u odnosu na stanovništvo izuzeto iz zabrane kretanja. Izlazak iz okvira transparentnosti nije slučaj samo u FBiH, jer na sličan način postupao je i Stožer civilne zaštite Republike Hrvatske koji je bio meta kritika sudije US RH⁴¹. Nekoliko donesenih odluka stožera, prema zaključku sudije, ne ispunjavaju ustavne i međunarodne standarde. Namenutna ograničenja u susjednoj Srbiji kritikovali su pravni stručnjaci i nevladine organizacije koje upozoravaju da mjere koje se poduzimaju izaze iz okvira nužnih epidemioloških ograničenja te ograničavaju ljudska prava i slobode⁴².

4. Naredbe Federalnog štaba civilne zaštite u pravnom okviru

U nastavku ću analizirati relevantno pravo na državnom i federalnom nivou koje je osnov postupanja FŠCZ i na koje se poziva US BiH u svojoj odluci. Prije osvrta na zakonski tekst značajno je istaći da „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.“⁴³

³⁸ Dostupni statistički podaci sadrže nelogičnosti. Poređenjem statistika dostupnih na zvaničnoj web stranici covid-19.ba, kojom se služio i US BiH u odluci, statistika broja novozaraženih (grafik prikaz novih slučajeva) i statistika broja testiranih (broj negativnih i pozitivnih testova – grafik stanje na dan) nije podudarna. Broj pozitivnih testova za određeni dan ne odgovara broju novozaraženih za taj dan. Tekstualne upute o načinu vođenja statistike nisu objavljene na web stranici.

³⁹ Naredba FŠCZ br. 12-40-6-148-34-2/20 od 03. 04. 2020. Dostupno na: <http://www.fucz.gov.ba/wp-content/uploads/2020/04/12-40-6-148-34-2-20.pdf>, očitanje: 28. 04. 2020.

⁴⁰ Naredba FŠCZ br. 12-40-6-148-34-1-1/20 od 17. 04. 2020. Dostupno na: <http://www.fucz.gov.ba/wp-content/uploads/2020/04/12-40-6-148-34-1-1-20.pdf>, očitanje: 28. 04. 2020.

⁴¹ A. Abramović, Ustavnost u doba virusa. Dostupno na: <https://www.iusinfo.hr/DailyContent/Topical.aspx?id=41073>, očitanje: 15. 05. 2020.

⁴² Faktograf.hr. Rešković Veronika: Zemlje u regiji uvele stroge mjere ne libeći se ni kršenja ljudskih prava objavom imena ljudi u samoizolaciji. Dostupno na: <https://faktograf.hr/2020/03/27/zemlje-u-regiji-uvele-stroge-mjere-ne-libeci-se-ni-kršenja-ljudskih-prava-objavom-imena-ljudi-u-samoizolaciji/>, očitanje: 17. 05. 2020.

⁴³ J. Muratagić, Ustavnost vanrednih mjera povodom pandemije COVID-19 u BiH, FCJP 2020, s. 3. Dostupno na: http://www.fcjp.ba/analize/Jasmin_Muratagic-Ustavnost_vanrednih_mjera_povodom_pandemije_COVID-19_u_BiH.pdf, očitanje: 16. 05. 2020.

S toga, na državnom nivou relevantne su odredbe Okvirnog zakona o zaštiti i spašavanju ljudi i materijalnih dobara od prirodnih ili drugih nesreća u BiH⁴⁴. Navedenim propisom se okvirno uređuje zaštita i spašavanje ljudi od prirodnih ili drugih nesreća u BiH. Ovim propisom se epidemije zaraznih bolesti ubrajaju u druge nesreće prirodnog porijekla ili one koje je uzrokovao čovjek. Poglavljem IV zakona utvrđena je institucionalna nadležnost Vijeća ministara BiH i Ministarstva sigurnosti BiH uz obavezu ostalih institucija na državnom nivou iz oblasti zaštite i spašavanja da planiraju i provode mjere zaštite i spašavanja, te koordiniraju planiranje i izvršavanje poslova i zadataka sa Ministarstvom sigurnosti BiH.

Vijeće ministara BiH proglašava stanje prirodne ili druge nesreće na teritoriji BiH na prijedlog Koordinacionog tijela BiH za zaštitu i spašavanje ili na zahtjev nadležnih entiteta ili Brčko Distrikta BiH, koji su već proglasili stanje nesreće na svojoj teritoriji. Zakon u članu 3 zaštitu i spašavanje stavlja u rang od posebnog javnog interesa i propisuje subsidijarnosti u postupanju za institucije i organe BiH, entiteta i Brčko Distrikta BiH⁴⁵. Vijeće ministara BiH je 17. marta 2020. godine proglasilo stanje nesreće. Dan ranije je Predsjedništvo BiH pozvalo državnu vladu da proglasi stanje prirodne ili druge nesreće izazvane pandemijom koronavirusa, u skladu sa Okvirnim zakonom o zaštiti i spašavanju ljudi i materijalnih dobara od prirodnih i drugih nesreća u Bosni i Hercegovini te da se u skladu sa ovim zakonom popuni i aktivira Koordinaciono tijelo BiH za zaštitu i spašavanje⁴⁶. Kao ni na državnom nivou, Ustav FBiH ne sadrži definiciju vanrednog stanja. U svojim naredbama FŠCZ poziva se, pored Poslovnika o radu, na dva pravna osnova i to: 1) ZZŠ FBiH⁴⁷ i 2) Odluku Vlade FBiH o proglašenju nesreće uzrokovane pojavom koronavirusa (Covid-19) na području FBiH od 16. marta 2020. godine⁴⁸.

Zakonom o zaštiti i spašavanju ljudi i materijalnih dobara od prirodnih i drugih nesreća uređuje se sistem zaštite i spašavanja ljudi, biljnog i životinjskog svijeta, materijalnih, kulturnih, istorijskih i drugih dobara i okoliša pri čemu masovne pojave ljudskih bolesti definirane su kao jedna od prirodnih nepogoda⁴⁹. Masovne pojave ljudskih bolesti na nivou FBiH i epidemije zaraznih bolesti na državnom nivou u pravnom okviru su kvalificirane kao nesreće prirodnog porijekla. Članom 106 Zakona ustanovljena je nadležnost štabova civilne zaštite za rukovođenje akcijama zaštite i spašavanja na teritoriji FBiH, odnosno području kantona i općine, te za obavljanje drugih poslova u zaštiti i spašavanju. Članom 108 propisan je djelokrug poslova. Stavom dva ovog člana ovlašteni su štabovi civilne zaštite na preduzimanje *odgovarajućih mjera* što predstavlja generalnu kvalifikaciju.

Zakonom o zaštiti stanovništva od zaraznih bolesti FBiH (ZZSZB FBiH)⁵⁰ utvrđuju se zarazne bolesti čije je sprečavanje i suzbijanje od interesa za FBiH i mjere za zaštitu stanovništva od zaraznih bolesti. Epidemija zaraznih bolesti u članu 2 ima značenje pojave neuobičajenog broja oboljenja koja su na listi zaraznih bolesti obaveznog prijavljivanja ili pojava novih zaraznih bolesti koje ugrožavaju zdravlje stanovništva. Članom 54 propisano je ovlaštenje Federalnog

⁴⁴ *Sl. gl. BiH* 50/08.

⁴⁵ Čl. 3 Okvirnog zakona o zaštiti i spašavanju ljudi i materijalnih dobara od prirodnih ili drugih nesreća u BiH (bilj. 44).

⁴⁶ Radio Slobodna Evropa. VM proglasilo stanje nesreće u BiH. Dostupno na: <https://www.slobodnaevropa.org/a/30492903.html>, očitavanje: 16. 05. 2020.

⁴⁷ Bilj. 2.

⁴⁸ *Sl. nov. FBiH* 21/20

⁴⁹ Čl. 3 ZZS FBiH (bilj. 2).

⁵⁰ *Sl. nov. FBiH* 29/05.

ministarstva zdravstva (FMZ) da odredi vanredne mjere zaštite protiv zaraznih bolesti pri čemu je 5 taksativno navedenih i to: 1. zabrana putovanja u zemlju u kojoj vlada epidemija neke od tih bolesti; 2. zabrana kretanja stanovništva, odnosno ograničenje kretanja u zaraženim ili neposredno ugroženim područjima; 3. vakcinacija i hemoprofilaksa protiv zaraznih bolesti koje su prisutne u zemlji obilaska; 4. ograničenje ili zabrana prometa pojedinih vrsta roba i proizvoda; 5. obavezno učestvovanje zdravstvenih ustanova i drugih pravnih lica, nosilaca privatne prakse i drugih fizičkih lica u suzbijanju bolesti, odnosno upotreba objekata, opreme i prijevoznih sredstava a radi suzbijanja zaraznih bolesti. Također, moguće je određivanje i drugih mjera koje su u skladu sa međunarodnim propisima. U slučaju nepoštivanja uvedenih mjera zaštite Zakonom su predviđene novčane kazne za fizička lica u iznosu od 100,00 KM do 2.000,00 KM.

5. Rezime odluke Ustavnog suda BiH

5.1. Navodi apelanata

US BiH je odlučivao o povredi ljudskih prava na osnovu podnesene tri apelacije, od kojih su dvije od iste apelantice⁵¹ koja pripada dobnoj skupini stanovništva iznad 65 godina i roditelja maloljetnog djeteta. S obzirom da apelacije tretiraju istu pitanje, sud je donio odluku o spajanju apelacija i vođenju jednog postupka u skladu sa članom 32 stav 1 Pravila US⁵².

Apelantica je navela da joj se naredbom FŠCZ „krše ljudska prava i osnovne slobode, te se ona tretira na diskriminirajući način na bazi godina starosti“⁵³ i zbog čega „trpi nenadoknadivu štetu svakodnevno“⁵⁴. Sumirajući navode iz apelacije, podnositeljica se, između ostalog, referisala na a) pravni osnov naredbi, b) ovlaštenje civilnog štaba c) nesrazmjernost i proizvoljnost donosenih mjera, a na osnovu čega proizilazi kršenje člana 5 EKLJP i član 2 Protokola br. 4.

Apelantica je osporavala pravni osnov donošenja naredbi, jer kako ističe član 108 ZZŠ FBiH⁵⁵ „ne uređuje donošenje naredbi kojima se sprečavaju državljani BiH u korištenju svojih ljudskih prava“⁵⁶ i ovlaštenje civilnog štaba iz stava 2 istog člana navodeći da njime nije nužno propisano „donošenje naredbi kojima se sprečava kretanje stanovništva“⁵⁷. Osnov se prema navodima apelantice ne spominje ni u Odluci Vlade FBiH o proglašenju nesreće uzrokovane pojavom koronavirusa (COVID 19) na području FBiH br. 408/20 od 16. marta 2020. godine niti u bilo kojem drugom zakonu.

Nadalje, apelantica naredbe osporava i zbog nerazmatranja blažih mjera od uvedene mjere kojom joj se uvela zabrana kretanja, a što za nju predstavlja ograničenje slobode „na ono što se kolokvijalno u krivičnom pravu naziva 'kućnim pritvorom' i to pod prijetnjom sankcije koja nije propisana zakonom na snazi“, što apelantica smatra „logičnim“ jer ni „sama naredba nema uporište u zakonu“⁵⁸. Da donesene naredbe za apelanticu predstavljaju oduzimanje slobode

⁵¹ Prva apelacija je podnesena 31. 03. 2020. protiv Naredbe FŠCZ br. 12-40-6-148-34/20 od 20. 03. 2020, a druga 03. 04. 2020. protiv nove Naredbe br. 12-40-6-34-1/20 od 27. 03. 2020.

⁵² *Sl. gl. BiH* 94/14.

⁵³ Bilj. 24, t. 8.

⁵⁴ *Ibid.*

⁵⁵ Bilj. 2.

⁵⁶ Bilj. 24.

⁵⁷ *Ibid.*

⁵⁸ *Ibid.*, t. 11.

upotpunjuju i „zaprijećene kazne (pa i potencijalno 'pritvaranja', kako su 'prijetili' određeni predstavnici vlasti), što dodatno upućuje na kazneni karakter ovog postupka“⁵⁹. Također, apelantica smatra da su naredbe proizvoljnog karaktera i isključivo bazirane na dobnoj granici bez uzimanja u obzir zdravstvenog stanja. Nisu postojali jasni kriteriji za zabranu kretanja osoba iznad 65 godina života. Oni bi se referisali i na zdravstveno stanje uz konstataciju da je populaciji mlađoj od 65 godina, a među kojima ima onih sa oboljenjima npr. respiratornim dozvoljeno kretanje iako ih njihova oboljenja svrstavaju u rizičnu skupinu.

Drugu apelaciju je podnio roditelj djeteta mlađeg od 18 godina kome je naredbom zabranjeno kretanje. Podnosilac apelacije smatra da mu je naredbom prekršen niz prava od „pravo na ličnu slobodu i sigurnost, pravo na slobodu kretanja i prebivališta, pravo na nediskriminatorsko ponašanje, pravo na privatni i porodični život, pravo na dostojanstvo, pravo na slobodu ličnosti, pravo na djelotvoran i efikasan pravni lijek“⁶⁰. Roditelj maloljetnog djeteta je istakao da se naredbama na snazi njemu „onemogućuje briga i zaštita djeteta (..) čime mu ne može obezbijediti život u skladu sa najboljim interesima djeteta“⁶¹. Apelant je, također, ukazao na nesrazmjernost mjera i nepostojanje adekvatnog uporišta za zabranu kretanja osobama mlađim od 18 godina, jer „Svjetska zdravstvena organizacija nije izdala do sada niti jednu preporuku kojom bi navela da mlađi od 18 godina predstavljaju opasne prenosiocice virusa“⁶².

5.2. Odgovor na apelaciju Vlade FBiH

Vlada FBiH u svom odgovoru navodi da su osporavane naredbe donesene su na osnovu 1) kompletne epidemiološke situacije u FBiH, ali i u svijetu 2) cijeneći naredbe Kriznog štaba FMZ.

Vlada FBiH za iznesene navode o diskriminaciji ističe da su neosnovani jer:

1. „starije odrasle osobe su u većem riziku od razvoja težih simptoma ako se zaraze koronavirusom, jer u starosti slabi imunološki sistem, te su posljedice opasnije po njih“, a osobe mlađe od 18 godina „iako imaju blaže simptome od starijih i bolest ih ne zahvaća toliko koliko i starije, oni su prijenosnici virusa starijima.“
2. radi se o „osjetljivoj skupini osoba“ za koje je „u svijetu tokom trajanja epidemije znatan broj osoba koji pripadaju ovim dobnim skupinama zaraženo koronavirusom“⁶³

Navode o nepostojanju pravnog osnova, Vlada FBiH osporava članom 54 ZZSZB FBiH⁶⁴ kojim je, između ostalo, predviđena zaštitna mjera zabrana kretanja stanovništva. Za navode o neproporcionalnosti istaknuto je da sprečavanje širenja epidemije⁶⁵ i zaštita zdravlja većeg broja ljudi legitiman cilj i da postoji proporcionalnost te se s toga ne može govoriti o pretjeranom

⁵⁹ *Ibid.*

⁶⁰ *Ibid.*, t. 15.

⁶¹ *Ibid.*

⁶² *Ibid.*, t. 14.

⁶³ *Ibid.*, t. 16.

⁶⁴ Bilj. 50.

⁶⁵ U svom odgovoru Vlada FBiH koristi termin epidemija što je terminološki neprecizno, jer je 11. 03. 2020. SZO proglasila pandemiju. V. N1. Svjetska zdravstvena organizacija proglasila globalnu pandemiju koronavirusa. Dostupno na: <http://ba.n1info.com/Vijesti/a415583/Svjetska-zdravstvena-organizacija-proglasila-globalnu-pandemiju-koronavirusa.html>, očitavanje: 01. 05. 2020.

teretu na pojedinca. Navode o nerazmatranju blažih mjera, Vlada osporava donijetom dopunom osporenih naredbi, a kojom je osobama mlađim od 18 godina dozvoljeno kretanje u vozilu, a starijim od 65 godina kretanje radi preuzimanja penzija od 8-12:00 sati u periodu od 6-10. aprila 2020. godine.

Vlada FBiH uz prijedlog da se apelacija i zahtjev za donošenjem privremene mjere odbiju istakla da se mjere poduzimaju u skladu sa imperativom za brzim i efikasnim poduzimanjem mjera za zaštitu zdravlja ljudi. FŠCZ nije dostavio odgovor na apelacije.

5.3. Odluka Ustavnog suda BiH

5.3.1. Sud o navodima o kršenju člana 5 EKLJP i člana 2 Protokola broj 4 uz EKLJP

Sud u skladu sa praksom ESLJP uzima da je nulta tačka za eventualnu povredu člana 5 EKLJP početna situacija u kojoj se osoba nalazila. Uz to se mora imati u vidu čitav niz faktora kao što su tip, trajanje, dejstva i način provođenja određenih mjera. Novija praksa US ukazuje na dvije mogućnosti razmatranja kršenja prava na slobodu kretanja u vezi sa izrečenim mjerama zabrane u krivičnom postupku. Stoga se mjere zabrane mogu razmatrati u okviru standarda dva prava: (1) prava na slobodu kretanja iz člana II/3.m) Ustava BH i člana 2 Protokola br. 4 uz EKLJP i (2) prava na slobodu i sigurnost ličnosti iz člana II/3.d) Ustava BiH i člana 5 EKLJP. Razmatranje mjera zabrane u okviru standarda ovih prava ima za cilj, kako US, navodi efikasniju i afirmativniju zaštitu ljudskih prava i sloboda iz Ustava BiH i EKLJP⁶⁶.

Cijeneći apelacione navode o povredi slobode kretanja i uzimajući u obzir dopunu naredbe od 03. aprila 2020. godine kojem se važeća naredba ublažila, o postojanju stvarne fizičke prisile, drastičnih novčanih kazni te prisilnog zatvaranja zbog nepoštivanja važećih mjera sud je utvrdio sljedeće:

- ne postoji stvarna fizička prisila, drastične novčane kazne ili prisilno zatvaranje zbog nepoštivanja mjera
- potrebno je sve apelacione navode ispitati sa aspekta prava na slobodu kretanja iz člana II/3.m) Ustava BiH i člana 2 Protokola broj 4 uz EKLJP

Ispitivajući apelacione navode sa navedenog aspekta, sud utvrđuje da važeće mjere ograničavaju slobodu kretanja i nesumnjivo predstavljaju „miješanje“ u pravo apelanata na slobodu kretanja pri čemu sud istovremeno podsjeća da je stavom 3 člana 2 Protokola 4 dozvoljeno ograničavanje slobode kretanja ako je u skladu sa zakonom, ispunjava jedan od legitimnih ciljeva propisanih trećim stavom i neophodno je u demokratkom društvu. Nakon utvrđivanja da osporena naredba predstavlja „miješanje“ u pravo apelanata na slobodu kretanja, sud je ocjenio da li je navedeno miješanje u skladu sa zakonom. Zaključak miješanja u skladu sa zakonom zahtijeva kumulativno ispunjenje dvje pretpostavke: (1) postojanje osnova u domaćem pravu i (2) kvalitet zakona što se ogleda u njegovoj dostupnosti zainteresiranim licima i ispunjavanju zahtjeva koji se odnosi predvidivosti efekata.

U konkretnom slučaju, FŠCZ je postupao na osnovu člana 108 ZZŠ FBiH, koji stavom 2 ovlaštuje štabove civilne zaštite da donose naredbe za provođenje odgovarajućih mjera zaštite i

⁶⁶ *Ibid*, t. 44.

spašavanja. Kao što je gore predstavljeno (pod 5.1) apelanti su istakli da navedeni pravni osnov ne korespondira sa sadržajem donešene naredbe kojom se ograničava sloboda kretanja. Također, istakli su da osnov donošenja takve naredbe ne sadrži ni bilo koji drugi zakon. Na osnovu toga je ograničenje slobode kretanja je suprotno Ustavu BiH, Konvenciji o pravima djeteta, jer prilikom donošenja naredbe vodilja nadležnih nije bio Konvencijom propisan standard, najbolji interes djeteta. U svom odgovoru, Vlada FBiH, je opovrgnula navode apelanata istaknuvši da je osnov osporenih naredbi član 54 ZZSZB FBiH⁶⁷ i da su zbog toga mjere zakonite i provode se u vanrednim okolnostima sa ciljem zaštite javnog zdravlja.

Vodeći se prethodno utvrđenim zahtjevima, US je bio mišljenja da su osporavanim pravnim osnovom stava 2 člana 108 ZZŠ FBiH i člana 54 stav 2 ZZSZB FBiH predviđene mogućnosti donošenja naredbi u cilju sprečavanja širenja zarazne bolesti, jer su:

- oba zakona (ZZŠ FBiH i ZZSZB FBiH) objavljeni na propisan način u službenim glasilima čime je ispunjen zahtjev dostupnosti,
- sadržaj Zakona o zaštiti i spašavanju odnosi se na sistem zaštite i spašavanja ljudi i dr. od prirodnih nepogoda u koje se, između ostalog, ubrajaju i „masovne pojave ljudskih, životinjskih i biljnih bolesti“,
- istim zakonom utvrđene su zarazne bolesti i mjere koje se poduzimaju sa ciljem zaštite stanovništva ZZSZB FBiH utvrđuje koje su zarazne bolesti i mjere za zaštitustanovništva od tih bolesti.

Premda postoji pravni osnov za donošenje naredbe kojom se ograničava sloboda kretanja postavlja se pitanje postizanja pravične ravnoteže između različitih interesa⁶⁸. US je u tom smislu razmatrao legitiman cilj i ispunjenost standarda pravične ravnoteže između općeg interesa zajednice i pojedinačnog prava pojedinca na slobodu kretanja. Osporene naredbe FŠCZ, kako proističe iz odgovora Vlade FBiH, važeće su zbog „zaštite zdravlja većeg broja ljudi i sprečavanje širenja epidemije u društvu“. US je potvrdio da zaštita zdravlja ljudi i sprečavanje širenja pandemije u društvu predstavljaju legitiman cilj u skladu sa stavom 3 člana 2 Protokola br. 4 te s toga dodatno obrazlaganje legitimnog cilja nije potrebno.

Na osnovu prethodno navedenog proizlazi da je FŠCZ imao pravni osnov za donošenje naredbe, odnosno za „miješanje“ u pravo pojedinca da se slobodno kreće učinjeno je u skladu sa zakonom i teži legitimnom cilju, a to je zaštita zdravlja ljudi i sprečavanje pandemije u društvu. Postizanje pravične ravnoteže između općeg interesa zajednice i pojedinačnog prava pojedinca na slobodu kretanja US je posvetio posebnu pažnju u odluci, odnosno težište odluke je na proporcionalnosti. Cijeneći ispunjenost standarda pravične ravnoteže sud je ustanovio sljedeće:

- Covid 19 je društveni, politički i pravni izazov koji djelovanje vlasti čini izazovnim nastojeći obezbijediti dosljedno poštivanje temeljnih demokratskih vrijednosti, vladavine prava i ljudskih prava,
- vladavina prava se mora poštivati u vanrednom ili sličnom stanju čija je osnovna svrha da se suzbije razvoj krize i omogući što brži povratak u normalno stanje

⁶⁷ Bilj. 50.

⁶⁸ Bilj. 24, t. 50.

- zakonodavac je u mogućnosti da promijeni postojeće i/ili donese posebne zakone, u skladu sa ustavnim i međunarodnim standardima, prilagođene kriznoj situaciji, a kojima će stvoriti pretpostavke za efektivnije djelovanje nadležnih organa, odnosno dodjeljivanje širih ovlasti državnim organima.

Međutim, parlament FBiH, prema ocjeni suda, nije pravovremeno reagirao i slijedio opće zahtjeve na koje ukazuje Vijeće Evrope. Rad Parlamenta je uslijedio tek u mjesecu aprilu na varednim sjednicima oba doba prilikom usvajanja izmjena poslovnika domova da bi se sjednice u vanrednim situacijama mogle održavati online⁶⁹.

U takvim okolnostima FŠCZ je „u skladu sa Federalnim planom i važećim zakonskim propisima preuzeo sve aktivnosti oko koordinacije i rukovođenja akcijama zaštite i spašavanja ljudi na ugroženom području“⁷⁰. Pravni osnov postupanja FŠCZ je, prema ocjeni US, „nedovoljno precizan u smislu vrsta mjera, ograničenja njihovog trajanja, obaveze kontinuiranog preispitivanja i posljedica koje nepridržavanje tih mjera može imati. To može voditi proizvoljnosti prilikom njihovog određivanja“⁷¹. Uprkos navedenim nedostacima osnova postupanja FŠCZ, sud navodi odredbu člana II/6 Ustava BiH prema kojoj je svaki organ dužan primijenjivati zakon tako da se ne krše ustavna prava, odnosno prava iz EKLJP⁷².

Elaborirajući neispunjavanje testa proporcionalnosti sud je navodio:

- nepostojanje izuzetaka od opće zabrane u obje dobne kategorije
- izmjene vremenskog važenja naredbe
- nerazmatranje blažih mjera
- upitno postupanje na preporukama medicinske struke.

Cijeneći vremensko trajanje osporene naredbe sud je utvrdio da je njome prvobitno predviđeno trajanja do 31. marta 2020. godine bez navođenja izuzetaka iz obje skupine stanovništva za koje postoji utemeljeno opravdanje. U skladu sa navedenim u odluci je za osobe mlađe od 18 godina istaknuto da: (1) se naredbom ne uvažavaju „specifične potrebe neke kategorije osoba mlađih od 18 godina u odnosu na njihovo zdravstveno stanje, naročito kada su u pitanju djeca sa posebnim potrebama (autizam, itd)“⁷³ i (2) da se zanemaruju posljedice koje zabrana kretanja za osobe mlađe od 18 godine može imati na njihov psihofizički razvoj djece. Sa druge strane, za osobe starije od 65 godina US ukazao je na: (1) zanemarivanje činjenice da u ovoj kategoriji postoje

⁶⁹ *Ibid*, t. 54. US je *exempli causa* naveo Sabor RH koji je 18. 03. 2020. donio Zakon o izmjeni i dopuni Zakona o sustavu civilne zaštite kojim je Stožeru civilne zaštite dao ovlast donošenja odluka i mjera radi zaštite života i zdravlja građana, očuvanja imovine, gospodarske aktivnosti i okoliša te ujednačavanja postupanja pravnih osoba i građana. Sa druge strane, široke ovlasti date izvršnoj vlasti bile su dio iznesenih kritika na račun presjedavanja RH EU, jer svojevrсно autora članka podsjeća na situaciju u Mađarskoj. European views. Croatia's EU presidency disaster. Dostupno na: https://www.european-views.com/2020/05/croatias-eu-presidency-disaster/?utm_source=divr.it&utm_medium=twitter&utm_campaign=croatias-eu-presidency-disaster, očitavanje: 15. 05. 2020. Navedeno je kritikovao i sudija US RH Abramović (bilj. 41).

⁷⁰ Bilj. 24, t. 55.

⁷¹ *Ibid*, t. 56.

⁷² *Ibid*. Ovo dalje znači da i Vlada FBiH i FŠCZ moraju kod davanja ovlaštenja ili donošenja bilo koje mjere voditi računa o tome da se njima ne narušavaju ljudska i ustavna prava u mjeri većoj nego što je to neophodno, a naročito da mjere budu ograničenog trajanja, da se u razumnim vremenskim rokovima preispituju i prilagođavaju trenutnoj situaciji, te da ne stavljaju prekomjeran teret na one na koje se odnose.

⁷³ *Ibid*, t. 57.

radno aktivne i profesionalno angažovane i to u subjektima čiji rad nije zabranjen u nastaloj situaciji, kao što su pravosudni organi, odnosno sudije i tužioci čiji mandat po zakonu traje do 70 godine starosti i na (2) zanemarivanje činjenice da u toj kategoriji ima osoba koje imaju ustavno pravo i obavezu izvršavanja određenih dužnosti koje su im povjerene u zakonodavnoj i/ili izvršnoj vlasti (zastupnici u zakonodavnim organima u BiH, članovi Predsjedništva BiH, Vijeća ministara BiH, vlada entiteta), jer za obnašanje navedenih funkcija ne postoji starasno ustavno ili zakonsko ograničenje.

US zaključuje da se ne može sa sigurnošću utvrditi slijeđenje stavova medicinske struke u donošenju naredbi ukoliko su i donesene na osnovu uputa struke i o tome na adekvatan način nije informisana javnost. Nadalje, prije apsolutne zabrane kretanja navedenih kategorija stanovništva, bez postojanja izuzetaka, na osnovu dostupnih informacija ne proizilazi razmatranje primjene blažih mjera. Naročito je neprihvatljivo produžavanje vremenskog važenja osporene naredbe „do daljnjeg“. Ustav BiH i EKLJP nalažu striktno vremensko ograničavanje garantovanih ljudskih prava na vrijeme koje je neophodno. Nepropisivanje vremenskog ograničenje povlači za sobom izostanak kontinuiranog preispitivanja donesene mjere s ciljem njenog ublažavanja ili potpunog ukidanja. Međutim, produžavanje vremenskog važenja naredbe čini neizvjesnim njeno preispitivanje i označava nedopustivu proizvoljnost u postupanju FŠCZ.

Premda se radi o događaju bez presedana, što znači nepostojanje jedinstvenog modela postupanja zemalja članica Vijeća Evrope, US svjestan opasnosti koju virus predstavlja za stanovništvo ističe da balans između potreba i zaštite društva u cjelini i prava pojedinaca mora postojati. Donesene mjere morale su sadržavati vremensko ograničenje i naznaku redovnog preispitivanja neophodnosti važenja takve mjere.

Zbog toga US smatra da osporene naredbe ne ispunjavaju test proporcionalnosti, odnosno donesena mjera ne zadovoljava standard pravične ravnoteže između općeg interesa zajednice i pojedinačnog prava pojedinca. S toga je donesenim mjerama prekršeno pravo apelanata na slobodu kretanja iz člana II/3 m Ustava BiH i člana 2 Protokola broj 4 uz EKLJP. Prilikom donošenja naredbe o zabrani kretanja dvije skupine stanovništva nije u obzir uzeta primjena blažih mjera, mjere nisu vremenski ograničene niti je postojala obaveza njihovog redovnog preispitivanja koje bi osigurala da se mjere primjenjuju samo koliko je to zaista neophodno. Također, iz osporene naredbe ne proizilazi na osnovu čega je FŠCZ zasnovao svoju procjenu zbog čega sporne grupe predstavljaju veći rizik da će se zaraziti ili prenijeti zarazu. Kako bi se ograničavanje ustavnih prava svelo na najmanju nužnu mjeru, US naglašava potrebu da Vlada FBiH redovno kontroliše djelovanje FŠCZ. Nadalje, sud je istaknuo obavezu Vlade da svakodnevno uz „učesće eminentnih predstavnika zdravstvene struke, javno obrazloži javnosti potrebe postojanja svih mjera, njihovo trajanje i eventualno ublažavanje ili pooštavanje“⁷⁴.

US nije prihvatio apelaciju u dijelu u kojem se traži ukidanje osporene naredbe imajući u vidu postojeću situaciju i javni interes te moguć nastup negativnih posljedica u slučaju ukidanja naredbe. S toga je US naložio nadležnim organima njeno presipitivanje u skladu sa odlukom i donošenje mjera koje će biti u skladu sa ustavnim i međunarodnim standarima. Vladi FBiH i FŠCZ ostavljen je kratak rok za presipitivanje mjere. Također, sud je zaključio da u konkretnom slučaju donošenje ovakve odluke je dovoljna satisfakcija apellantima i da nema osnova za dosuđenje bilo kakve naknade. Navode apelanata o diskriminaciji u odnosu na ostale građane

⁷⁴ *Ibid*, t. 65.

FBiH, a koja se temelji na životnoj dobi, US nije razmatrao imajući u vidu da je utvrđena povreda slobode kretanje na osnovu čega je cijenio da navode o diskriminaciji nije potrebno razmatrati.

6. Komentar odluke Ustavnog suda BiH

Prilikom razmatranja kriterija „u skladu sa zakonom“, US BiH je preuranjeno zaključio o njegovoj ispunjenosti i težište odluke koncentrirao na (ne)ispunjavanje pravične ravnoteže između ograničenja prava pojedinaca i općeg interesa zajednice. Naime, prema ZZŠ FBiH, FŠCZ ovlašten je da naređuje provođenje *odgovarajućih mjera* zaštite i spašavanja⁷⁵. Ovakvo ovlaštenje je, generalno, bez jasno utvrđenih diskrecionih granica. Generalna kvalifikacija bez ograničenja ugrožava predvidivost mjera i njihovih posljedica te dovodi adresate naredbe u stanje u kojem ne mogu predvidjeti posljedice propisa na koje se FŠCZ poziva.

Prema praksi ESLJP, ograničenja ovlasti ne moraju biti nužno navedena u tekstu zakona, ali se stepen tih ovlasti mora utvrditi. Sud je prihvatio da je konkretizacija generalnog ovlaštenja FŠCZ sadržana u ZZSZB FBiH. Naime, Vlada FBiH je u svom odgovoru istakla da se članom 54 ZZSZB FBiH konkretizuju „odgovarajuće mjere“ tako da je taksativno navedeno pet vanrednih zaštitnih mjera uz mogućnost izricanja „i drugih mjera u skladu sa međunarodnim standardima“. Cijeneći kvalitet zakona, US BiH istakao je da zakonske odredbe 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. Međutim, sud je propustio detaljnije elaborirati da je u članu 54 nadležnost ustanovljena u korist FMZ da naređuje zaštitnu mjeru *ograničenje slobode kretanja*, a ne u korist štabova civilne zaštite. Zaključak US BiH o kvalitetu ZZSZB primjenjive su i na ZZŠ, jer ne sadrži dovoljnu preciznost norme. Preciznošću norme se omogućava pojedincima usklađivanje vlastitog ponašanja sa njenim sadržajem, kako u pogledu vremenskog trajanja, tako i obaveze preispitivanja i načina provođenja kazni.

Govoreći o načinu provođenja kazni adresati se ponovno nalaze u nezavidnom položaju. Naime, ZZSZB FBiH propisana je novčana kazna za fizička lica koja krše naredbu iz člana 54 u iznosu od 100,00 - 2.000,00 KM, a za provedbu ove odredbe FMZ pomoć će pružiti Ministarstvo sigurnosti BiH putem Državne granične službe BiH, kao i Federalno ministarstvo unutrašnjih poslova u granicama svojih nadležnosti⁷⁶. Premda je ZZSZB propisana novčana kazna za kršenje člana 54, primjerice MUP KS fizička lica za prekršaj kažnjava na osnovu Zakona o prekršajima protiv javnog reda i mira KS⁷⁷ kojim je propisana novčana kazna od 500,00 - 1.500,00 KM⁷⁸. Time propisana kazna federalnim zakonom ne primjenjuje se u kantonima, već organi uprave primjenjuju drugi zakon i kažnjavaju za nepostupanje prema naredbama ili rješenjima nadležnih organa kojim se ograničava ili zabranjuje pristup, kretanje ili zadržavanje na određenom mjestu. Članom 8 Zakona o unutrašnjim poslovima FBiH⁷⁹ propisan je nadzor nad radom kantonalnih

⁷⁵ Čl. 108 ZZŠ FBiH (bilj. 2).

⁷⁶ Čl. 61 ZZSZB FBiH (bilj. 50).

⁷⁷ Čl. 8 st. 5 t. d), *Sl. nov. KS* 18/07 i 7/08.

⁷⁸ MUP KS. Apel građanima. Dostupno na: <https://mup.ks.gov.ba/aktuelno/obavjestenja/apel-gradanima-9>, očitanje: 23. 05. 2020.

⁷⁹ *Sl. nov. FBiH* 49/05.

ministarstava u vezi sa provođenjem federalnih zakona i propisa u slučajevima kada je to provođenje povjereno kantonalnom ministarstvu prema federalnom zakonu. U ovom slučaju naredbom FŠCZ izvršavanje federalne naredbe donesene na osnovu federalnog zakona povjereno je kantonalnim ministarstvima pri čemu kantoni ne primjenjuju novčane kazne propisane ZZSZB FBiH.

Kako kriterij „u skladu sa zakonom“ nije ispunjen, jer naredbu nije donijelo nadležno tijelo u skladu sa ZZSZB FBiH, postavlja se pitanje, da li je FMZ moglo postupati u skladu sa ovlastima navedenim u članu 54 ZZSZB FBiH⁸⁰. U kontekstu ZZSZB FBiH glavnu riječ za zaštitu stanovništva od zaraznih bolesti ima federalno ministarstvo zdravstva. Pozivajući se na član 8 stav 2 Vlada FBiH novi koronavirus smatra zaraznom bolesti te se mjere za zaštitu stanovništva poduzimaju u skladu sa ovim zakonom. Federalno ministarstvo zdravstva, kao i Zavod za javno zdravstvo FBiH, zaduženi su od 31. januara 2020. godine da u okviru svojih nadležnosti kontinuirano prate kretanje novog koronavirusa i da osiguraju poduzimanje preventivnih i protuepidemijskih mjera s ciljem sprečavanja i suzbijanja širenja zarazne bolesti⁸¹. Iz navedenog proizilazi da je FMZ imalo ovlaštenja i trebalo postupati u okviru ZZSZB FBiH.

7. Postupanje Federalnog štaba civilne zaštite nakon odluke Ustavnog suda

Nakon donošenja odluke US, slijedeći izrečene obaveze formalno bez suštinskog razmatranja i uvažavanja, FŠCZ je ranije naredbe stavio van pravne snage novom naredbom⁸². Njome je zabrana kretanja naznačenim skupinama stanovništva zadržana uz odstupanja da se osobama starijim od 65 godina zabranjuje kretanje sa izuzetkom tri dana u sedmici (ponedjeljak, srijeda i petak) kada je dozvoljeno kretanje u trajanju od četiri sata, tačnije od 09,00 do 13,00 sati. Istom logikom, osobama mlađim od 18 godina kretanje je zabranjeno osim utorkom, četvorkom i subotom od 14,00 do 20,00 sati. Određivanjem različitih dana u sedmici, štab civilne zaštite je onemogućio istovremeno kretanje osoba mlađih od 18 i starijih od 65 godina.

Za razliku od prethodnih naredbi kojim se ograničavala sloboda kretanja, naredba FŠCZ nakon odluke US po svome sadržaju se razlikuje u:

1. predviđanju izuzetaka od opće zabrane kretanja i
2. u propisivanju obaveze kontinuiranog preispitivanja radi eventualnog pooštavanja ili ublažavanja mjera.

⁸⁰ „Uslovi za djelovanje FMZ su bili ispunjeni: Vlada FBiH je Zaključkom br. 164/2020 od 31. 01. 2020. godine utvrdila da se koronavirus „ima (...) smatrati zaraznom bolesti, čije je sprječavanje i suzbijanje od interesa za FBiH, te će se za sprječavanje i suzbijanje ove bolesti poduzeti sve mjere za zaštitu stanovništva od zaraznih bolesti regulirane ZZSZB FBiH“ (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“). H. Išerić, Koronavirus u pravnom poretku BiH: kratka dijagnoza bolesti, s. 5. Dostupno na: http://www.fcjp.ba/analize/Harun_Iseric6-Koronavirus_u_pravnom_poretku_BiH-kratka_dijagnoza_bolesti.pdf, očitavanje: 23. 05. 2020.

⁸¹ Vlada FBiH: Poduzeti sve mjere za zaštitu od koronavirusa. Dostupno na: http://fbihvlada.gov.ba/bosanski/aktuelno_v2.php?akt_id=8307, očitavanje: 23. 05. 2020.

⁸² Naredba FŠCZ br. 12-40-6-148-143/20 od 24. 04. 2020. Dostupno na: <https://www.covid-19.ba/files/fe31e26e723000d7b8554f3151521392.pdf>, očitavanje: 01. 05. 2020.

U nastavku ću obrazložiti zašto su sadržajne izmjene naredbi učinjene isključivo formalno bez razmatranja njihove implementacije.

Naime, osobama iznad 65 godina starosti koje imaju ustavno pravo i obavezu izvršavanja određenih dužnosti u zakonodavnoj i/ili izvršnoj vlasti, koje su radno-aktivne i profesionalno angažovane u pravosudnim i drugim organima (sudije, tužioci i dr), koje su radno-aktivne i profesionalno angažovane u subjektima čiji rad nije zabranjen naredbama FŠCZ i kojima je neodložno potreba zdravstvena pomoć ili u slučaju potrebe pružanja skrbi djeci ili starijim osobama dozvoljava se kretanje.

FŠCZ je dosljedno slijedio ustanovljene obaveze iz odluke US BiH pri čemu je propustio uspostaviti standard postupanja kantonalnih ministarstava unutrašnjih poslova, kojima je povjereno provođenje naredbe. Navedeno se prevashodno odnosi na izuzetke od opće zabrane kretanja. Nedovoljnom preciznošću stvoren je prostor za proizvoljnost i raznolikost u postupanju. Naime, na koji će se način dokazati izuzeće „u slučaju potrebe pružanja skrbi djeci ili starijim osobama“? Da li je dovoljno usmeno saopćiti da se osoba starija od 65 godina kreće radi pružanja skrbi djeci ili starijim osobama? Čini se da je izuzeće ustanovljeno bez razmatranja načina njegove primjene. U ovom kontekstu *nonsense* je u istoj ravni posmatrati izuzeća koja se odnose na pružanje neodložne zdravstvene pomoći i kretanje djece sa posebnim potrebama. Zasiurno da trenutne okolnosti ne treba dodatno usložnjavati administracijom, ali smatram svrsishodnim postaviti pitanje njihove implementacije i (ne)ujednačene prakse kantonalnih ministarstava unutrašnjih poslova⁸³.

Tačkom 8 naredbe određeno je da će se kontinuirano preispitivati donesene mjere zabrane radi njihovog eventualnog ublažavanja ili pooštavanja ovisno o epidemiološkom stanju. Ispunjavam forme, FŠCZ propustio je navesti koliko često i na koji način će preispitivati mjeru zabrane kretanja koju provode kantonalna ministarstva unutrašnjih poslova. Da li će o tome i kako blagovremeno obavještavati javnost⁸⁴? S toga, javnost ponovno nema uvida u način razmatranje blažih i/ili oštrijih mjera kojima se ograničava sloboda kretanja.

U razmaku od pet dana dopunom naredbe od 29. aprila 2020. godine⁸⁵, FŠCZ naredio je novo izuzeće od opće zabrane dozvolivši svakodnevno kretanje u automobilu uz produženje vremenskog važenje naredbe do 15. maja 2020. godine pri tome ne navodeći obrazloženja. Također, FŠCZ se oglušio na uputu US BiH da svakodnevno, uz učešće eminentnih predstavnika zdravstvene struke, javno obrazloži javnosti potrebe postojanja svih mjera, njihovo trajanje i eventualno ublažavanje ili pooštavanje⁸⁶.

FŠCZ je odlučio da naredbu nakon 15. maja 2020. godine ne produži, odnosno ograničenje slobode kretanja prestaje da važi usljed nedonošenja nove naredbe. Broj zaraženih na dan 15.

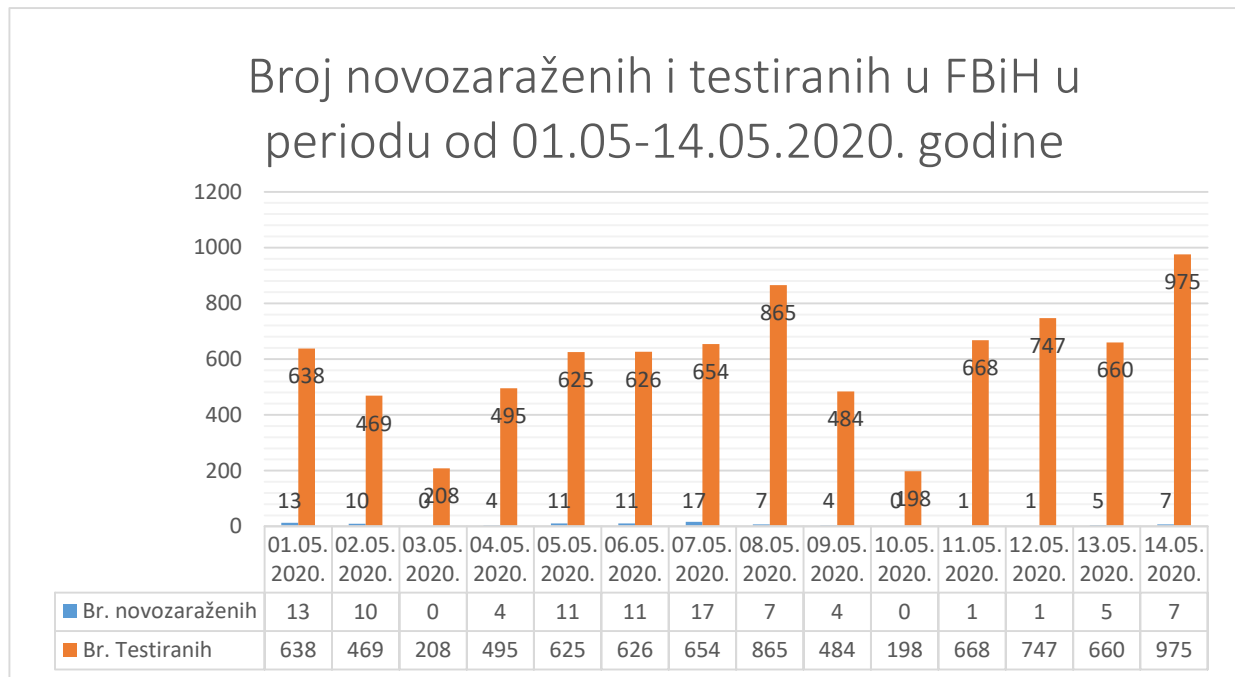
⁸³ Npr. MUP KS nije nakon Odluke US BiH donijelo obavještenje građanima o načinu provedbe izuzetaka. Dostupno na: <https://mup.ks.gov.ba/aktuelno/obavjestenja?page=1>, očitavanje: 17. 05. 2020. Na web-stranici MUP ZDK nisam uspjela pronaći obavještenje u pregledu saopćenja za javnost. Dostupno na: <https://www.mupzdk.gov.ba/index.php/vijesti/saopcenja-za-javnost?start=4>, očitavanje: 17. 05. 2020.

⁸⁴ Išerić (bilj. 80), s. 24. „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?“.

⁸⁵ Dopuna naredbe FŠCZ br. 12-40-6-148-143-1/20 od 29. 04. 2020. Dostupno na: <https://www.covid-19.ba/files/2faaccb901efb4129c1bbe59965a2926.PDF>, očitavanje: 15. 05. 2020.

⁸⁶ Bilj. 24, t. 65.

maj 2020. godine iznosio je 185. Statistički broj zaraženih i testiranih od 01. maja 2020. godine do 15. maja 2020. godine predstavljen je u grafikonu br. 2. Usporedbom grafikona br. 1 i br. 2 evidentno je da broj novozaraženih u momentu prvobitnog ograničenja slobode kretanja manji uz istovremeno manji broj ukupno testiranih osoba. Preostaje samo nagađanje na osnovu kojih parametara je FŠCZ odlučio da naredbu nije potrebno produžiti. Bez transparentnih parametara na osnovu kojih se mjere uvode i ukidaju adresati naredbi su prepušteni milosti i nemilosti⁸⁷ štabovima civilne zaštite⁸⁸. Imperativ koji nadležni moraju slijediti je utemeljenost i predvidivost postupaka imajući u vidu razmjere nepredvidivosti sa kojim se trenutno součavamo, a na koje ne možemo uticati.



Grafikon 2: Broj zaraženih i broj testiranih u FBiH u periodu od 06. 05 - 14. 05. 2020. godine. Izvor: Covid-19. Dostupno na: <https://www.covid-19.ba/>, očitanje: 15. 05. 2020⁸⁹.

⁸⁷ Npr. jedna od nelogičnih izjava nadležnih iz FMZ odnosi se na boravak djece u vrtićima. G. Čerkez iz FMZ je kazao: „Ljudi koji budu radili u vrtićima će sve vrijeme imati punu samozaštitu koja podrazumijeva maske i rukavice i bitno je da imaju distancu od djece. Ako neki roditelji imaju mogućnost djecu ostavljati kući, to bi bila najbolja opcija, ali razumijemo i ako je drugačija situacija“, naglasio je Čerkez i dodao kako će se dezinfekcija u vrtićima vršiti svakodnevno. Na koji će se način održavati distanca između djece i vaspitača uz pitanje sigurnosti djece sa vaspitačicama koje drže distancu. Klix.ba. Otvaranje vrtića u FBiH: Kantonalni štabovi sutra donose odluke. Dostupno na: <https://www.klix.ba/vijesti/bih/otvaranje-vrtica-u-fbih-kantonalni-stabovi-sutra-donose-odluke/200512164>, očitanje: 15. 05. 2020.

⁸⁸ „Nisam baš siguran da se kod nas ponaša tako. Ovdje se samo govori o nekoj linearnoj krivulji. Kako može biti linearna krivulja kada je kod nas zdravstvo na nivou kantona. I u našem, Zeničko-dobojskom kantonu, nije linearna krivulja. Pa, Maglaj ima, kada bi samo gledali njega, incidencu kao Italija, praktično. Nema incidencu u gradu, ali na tom području zaraze. Tako da je sve posebno, svaki kanton je poseban. I kada se ulazi u mjere, one se uvode na bazi parametara. I dobro je što su uvedene. Ali, isto tako treba biti i kada se ukidaju.“ N1 (bilj. 37).

⁸⁹ Bilj. 38. Npr. prema grafikonu stanje na dan br. pozitivnih testova na dan 01. 05. je 13, a br. novozaraženih 21, na dan 06. 05. 2020. iznosi 19, a na grafikonu br. novozaraženih iznosi 11, za dan 07. 05. 2020. br. pozitivnih testova iznosi 22, a na grafikonu br. novozaraženih 17.

8. Zaključak

Postupanje FŠCZ je obilježeno nedovoljnom transparentnošću, što je posljedica izostanka obrazloženja naredbi, i neutemeljenošću, koja se zasniva na izostanku jasnih i preciznih uputa medicinske struke uz prateće statističke podatke o svrsishodnosti uvođenja i ukidanja naredbi. U tom smislu, odluka US BiH je bila očekivana, ali je US BiH temeljio svoju odluku isključivo na neproporcionalnosti koja je bila očigledna. Međutim, odluka sadrži propust u djelu koje se tiče „miješanja u skladu sa zakonom“. S tim u vezi, nenadležno postupanje FŠCZ označeno je zakonitim, ali neproporcionalnim. US BiH je u tom pogledu potvrdio legitimnost FŠCZ za donošenje mjere ograničenja slobode kretanja. To je netačno. Mjera ograničenja slobode kretanja mora biti donesena u skladu sa zakonom i od strane nadležnog tijela. Ona mora biti provedena na zakonom propisan način. To je US BiH u ovom slučaju trebao potvrditi i zahtijevati da se postupa u skladu sa principom zakonitosti i transparentnosti bez ukazivanja na činjenicu da su tijela koja su upravljala krizom zloupotrebljavala pasivnost federalnog parlamenta.