

Ustavni sud Bosne i Hercegovine u Velikom vijeću, u sastavu: predsjednik Zlatko M. Knežević, dopredsjednici Mato Tadić i Mirsad Ćeman i suci Valerija Galić, Miodrag Simović i Seada Palavrić, na sjednici održanoj 20. svibnja 2020. godine, u predmetu broj **AP 1485/20**, rješavajući apelaciju **Slavena Raguža i Ivana Džalte**, na temelju članka VI/3.b) Ustava Bosne i Hercegovine, članka 18. stavak (3) točka g), članka 57 stav (2) točka a) i članka 58. Pravila Ustavnog suda Bosne i Hercegovine-Prečišćeni tekst («Službeni glasnik Bosne i Hercegovine», broj 94/14), donio je

ODLUKU O DOPUSTIVOSTI

Odbacuje se kao nedopuštena apelacija **Slavena Raguža i Ivana Džalte** podnesena protiv Zapovijedi Kantonalnog stožera civilne zaštite Hercegovačko-neretvanskog kantona broj 17-06-40-16-46/20 od 9. travnja 2020. godine i Izmjene i dopune zapovijedi broj 17-06-40-16-46-1/20 od 10. travnja 2020. godine, zato što su izmijenjene pravne okolnosti.

OBRAZLOŽENJE

1. Slaven Raguž iz Mostara i Ivan Džalto iz Čapljine (u daljnjem tekstu: prvoapelant, drugoapelant i apelanti), podnijeli su 15. travnja 2020. godine, apelaciju Ustavnom sudu Bosne i Hercegovine (u daljnjem tekstu: Ustavni sud) protiv Zapovijedi Kantonalnog stožera civilne zaštite Hercegovačko-neretvanskog kantona broj 17-06-40-16-46/20 od 9. travnja 2020. godine i Izmjene i dopune zapovijedi broj 17-06-40-16-46-1/20 od 10. travnja 2020. godine.
2. Vlada Hercegovačko neretvanskog kantona je 17. ožujka 2020. godine donijela Odluku o proglašenju nesreće uzrokovane pojavom korona virusa (COVID 19) na području Hercegovačko-neretvanskog kantona (u daljnjem tekstu: HNK) od 17. ožujka 2020. godine. Tom zapovijedi pored ostalog, zadužen je Kantonalni stožer civilne zaštite (u daljnjem tekstu: Stožer) da sukladno Kantonalnom planu i važećim zakonskim propisima, poduzme sve aktivnosti oko koordinacije i rukovođenja akcijama zaštite i spašavanja ljudi na ugroženom području (članak IV) te su obvezani svi rukovoditelji tijela uprave i upravnih organizacija HNK, odnosno rukovoditelji

općinskih/gradskih službi za upravu i rukovoditelji pravnih osoba i drugih institucija, da osiguraju provedbu zapovijedi nadležnih stožera civilne zaštite (članak VI).

3. Stožer je na temelju članka 108. stavka 1. točke 2. Zakona o zaštiti i spašavanju ljudi i materijalnih dobara od prirodnih i drugih nesreća, članka 29. stavak 1. točke 3. Pravilnika o načinu rada i funkcioniranja stožera i povjerenika civilne zaštite donio Zapovijed broj 17-06-40-16-46/20 od 9. travnja 2020. godine, kojom je zapovjedio zabranu kretanja građana na području HNK van mjesta prebivališta s ciljem ograničavanja civilnog prometa između općina/grada unutar HNK (točka 1). Ovom zapovijedi bilo je određeno da će se kretanje van mjesta prebivališta građanima omogućiti samo uz posjedovanje propusnice izdate od strane kantonalnog/općinskog/gradskog stožera civilne zaštite (točka 2), pri čemu je zapovjedbno općinskom/gradskom stožeru civilne zaštite da prilikom izdavanja propusnica budu vrlo rigorozni u izdavanju propusnica pojedincima uz opravdano obrazloženje stožera/poslodavca (slobodan protok roba), te osobama kojima je potrebno pružiti neophodnu medicinsku pomoć (točka 3). Također, određeno je da su iz zapovijedi izuzeti djelatnici MUP-a, Kantonalnog tužiteljstva HNK, sudskih institucija s područja HNK, vatrogastva i hitne medicinske pomoći, te izuzeci iz ranije donesenih Zapovijedi stožera civilne zaštite (točka 4). Naposljetku, zapovjedbno je općinskom/gradskom stožeru civilne zaštite da izdate propusnice za kretanje građana pravovremeno dostavljaju Ministarstvu unutarnjih poslova HNK (točka 4). Navedena zapovijed je stupila na snagu 10. travnja 2020. godine u 5:00 sati (točka 5).

4. Stožer je Izmjenom i dopunom zapovijedi broj 17-06-40-16-46-1/20 od 10. travnja 2020. godine, zapovjedio zabranu kretanja građana na području HNK van mjesta svoga prebivališta, s ciljem ograničavanja civilnog prometa između općina/grada unutar HNK. Ovom zapovijedi je određeno da će se kretanje van mjesta prebivališta građanima omogućiti samo uz posjedovanje propusnice izdate od strane županijskog/općinskog/gradskog stožera civilne zaštite (točka 2), pri čemu je zapovjedbno općinskom/gradskom stožeru civilne zaštite da prilikom izdavanja propusnica budu vrlo rigorozni u izdavanju (točka 3). Također, određeno je da su iz zapovijedi izuzeti djelatnici MUP-a, Kantonalnog tužiteljstva HNK, sudskih institucija s područja HNK, vatrogastva i hitne medicinske pomoći, kao i sve one službe koje su izuzete u ranije donesenim zapovijedima stožera civilne zaštite (... poslodavci, slobodan protok roba, osobe kojima je potrebna žurna medicinska pomoć ...) (točka 4). Naposljetku, zapovjedbno je općinskom/gradskom stožeru civilne zaštite da ažurirane popise o izdanim propusnicama pravodobno dostave ovlaštenim policijskim postajama /upravama, što su dužni činiti i poslodavci koji ažurirane popise o izdanim propusnicama moraju dostavljati općinskim/gradskim stožerima civilne zaštite (točka 5). Određeno je da ranije izdane propusnice koje su izdavali ovlašteni pravni subjekti o kretanju u vrijeme trajanja policijskog sata

vrijede i za ovu zapovijed (točka 6), da odgovornost za provedbu zapovijedi je izričito na općinskim/gradskim stožerima civilne zaštite, a nadzor nad provedbom na MUP HNK (točka 7), i da zapovijed stupa na snagu 10. travnja 2020. godine u 5:00 sati i traje do daljnjeg (točka 8).

5. Stožer je na sjednici od 23. travnja 2020. godine donio zapovijed kojom se stavljaju van snage Zapovijed od 9. travnja 2020. godine i Izmjene i dopune zapovijedi od 10. travnja 2020. godine (izvor: <http://www.upravaczvhnz-k.ba/>).

Apelacijski navodi

6. Apelanti smatraju da im je osporenim odlukama-Zapovijedima Stožera povrijeđeno pravo na slobodu kretanja iz članka II/3.m) Ustava Bosne i Hercegovine i članka 2. Protokola broj 4 uz Europsku konvenciju za zaštitu ljudskih prava i temeljnih sloboda (u daljnjem tekstu: Europska konvencija) pravo na nediskriminaciju iz članka II/4 Ustava Bosne i Hercegovine i članka 14. Europske konvencije u vezi sa pravom na slobodu kretanja. U svezi s tim apelanti smatraju da, iako nema odluke suda, apelacija ukazuje na ozbiljno kršenje njihovog prava na slobodu kretanja unutar Bosne i Hercegovine, postavljanjem policijskih “punktova” na granice općina i gradova unutar HNK te onemogućavanjem kretanja van mjesta prebivališta. Apelanti dalje ističu da Stožer nema ustavnih ni zakonskih ovlaštenja za donošenja zapovijedi kojima je ograničava ili ukida zabrana kretanja, te da je donošenjem odluke uzurpiralo nadležnost Federacije Bosne i Hercegovine. Također, apelanti smatraju da čak i kada bi Stožer bio ovlašten za donošenje odluke, takva odluka bi ostala besmislena i neproporcionalno rigorozna, jer se odnosi samo na osobe sa prebivalištem u HNK a ne na osobe s prebivalištem u drugim kantonima koji se smiju bez ograničenja kretati na teritoriju HNK. U tom pogledu, tvrde da je riječ o proizvoljnom načinu da se suoči sa trenutnom epidemiološkom situacijom, i da trenutna epidemiološka situacija niti bilo kakva druga moguća situacija ili nepogoda, ne opravdava proizvoljno ukidanje slobode kretanja. Prvoapelant tvrdi da je tom naredbom ograničen putovati i raditi na imovini svoga oca u Općini Stolac, a drugoapelant ističe da mu je kao građaninu koji ima prebivalište u Čapljini i koji je zaposlen u Mostaru i tamo ima boravište, a izgrađuje obiteljsku kuću u Općini Čitluk, onemogućeno slobodno kretanje između mjesta življenja i rada i mjesta na koje planira preseliti i mjesta u kojem ima svoju imovinu koju bi dorađivao i obrađivao. Naposljetku, apelanti smatraju da su kao građani Bosne i Hercegovine sa prebivalištem u HNK diskriminirani u odnosu na sve druge građane Bosne i Hercegovine kojima je bez ograničenja omogućeno kretanje u Bosni i Hercegovini, i mogu nesmetano ulaziti i izlaziti sa područja HNK.

7. Pri ispitivanju dopustivosti apelacije Ustavni sud je pošao od odredaba članka VI/3.b) Ustava Bosne i Hercegovine i članka 18. stavak (3) točka g) Pravila Ustavnog suda.

8. Članak VI/3.b) Ustava Bosne i Hercegovine glasi:

Ustavni sud ima apelacionu nadležnost u pitanjima koja su sadržana u ovom Ustavu, kad ona postanu predmet spora zbog presude bilo kojeg suda u Bosni i Hercegovini.

9. Članak 18. st. (1) i (2) i stavak (3) točka g) Pravila Ustavnog suda glasi:

(1) Ustavni sud može razmatrati apelaciju samo ako su protiv presude, odnosno odluke koja se njome pobija, iscrpljeni svi učinkoviti pravni lijekovi mogući prema zakonu i ako je podnesena u roku od 60 dana od dana kada je podnositelj apelacije primio odluku o posljednjem učinkovitome pravnome lijeku koji je koristio.

(2) Ustavni sud može iznimno razmatrati apelaciju i kada nema odluke nadležnoga suda ukoliko apelacija ukazuje na ozbiljna kršenja prava i temeljnih sloboda koje štiti Ustav ili međunarodni dokumenti koji se primjenjuju u Bosni i Hercegovini.

(3) Apelacija nije dopustiva i ako postoji neki od sljedećih slučajeva:

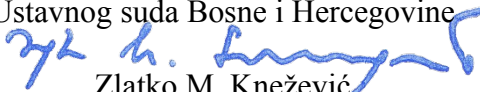
g) ako su izmijenjene pravne okolnosti;

10. Ustavni sud zapaža da se suština apelacijskih navoda odnosi na to da apelanti zbog osporenih Zapovijedi od 9. i 10. travnja 2020. godine nisu mogli napustiti svoje prebivalište. U svezi sa time, Ustavni sud zapaža da iz okolnosti konkretnog predmeta proizlazi da su osporene mjere kojima je apelantima kao osobama sa prebivalištem u HNK bilo zabranjeno napuštanje mjesta prebivališta, nesumnjivo u trenutku njihove primjene predstavljale „miješanje“ u pravo apelanata na slobodu kretanja u smislu članka II/3.m) Ustava Bosne i Hercegovine i članka 2. Protokola broj 4. uz Europsku konvenciju i da su apelanti prema tome imali osnov za tvrdnju da su žrtve uslijed primjene navedenih zapovijedi kao općih akata. Zbog toga je bilo osnova za tvrdnju da u smislu članka 18. stavak (2) Pravila Ustavnog suda apelacija ukazuje na ozbiljna kršenja prava i temeljnih sloboda koje štiti Ustav ili međunarodni dokumenti koji se primjenjuju u Bosni i Hercegovini (vidjeti, *mutatis mutandis*, Odluka o dopustivosti i meritumu broj AP 1217/20 od 22. travnja 2020. godine, stavak 50, dostupna na www.ustavnisud.ba).

11. Međutim, imajući u vidu činjenicu da su Zapovijedi od 9. i 10. travnja 2020. godine stavljene van snage 23. travnja 2020. godine, odnosno da su prestale postojati odluke zbog kojih su apelanti podnijeli apelaciju, te specifične okolnosti konkretnog predmeta (da su osporene zapovijedi bile donesene s obzirom na rast broja zaraženih COVID 19 u HNK i zaštite javnog zdravlja, da su bile utemeljene na preporukama epidemiologa i infektologa, da su bili predviđeni izuzeci, zatim ukupno trajanje ograničenja prava apelanata, te konkretne okolnosti koje su prvoapelant i drugoapelant naveli u apelaciji), Ustavni sud smatra da su nastupile izmijenjene pravne okolnosti u odnosu na osporene zapovijedi, pa apelanti i osobe koje su bile u relevantno istoj situaciji nisu više žrtve primjene spornih zapovijedi, zbog čega je razmatranje navoda apelanata postalo bespredmetno.

12. Imajući u vidu odredbu članka 18. stavak (3) točka g) Pravila Ustavnog suda, prema kojoj će se apelacija odbaciti kao nedopuštena ako su izmijenjene pravne okolnosti, Ustavni sud je odlučio kao u dispozitivu ove odluke.

13. Prema članku VI/5. Ustava Bosne i Hercegovine, odluke Ustavnog suda su konačne i obvezujuće.

Predsjednik
Ustavnog suda Bosne i Hercegovine

Zlatko M. Knežević