

Ograničenje ustavnih prava u doba pandemije bolesti COVID-19

Majdandžić, Jelena

Undergraduate thesis / Završni rad

2022

Degree Grantor / Ustanova koja je dodijelila akademski / stručni stupanj: **University of Zagreb, Faculty of Law / Sveučilište u Zagrebu, Pravni fakultet**

Permanent link / Trajna poveznica: <https://um.nsk.hr/um:nbn:hr:199:656289>

Rights / Prava: [In copyright](#) / [Zaštićeno autorskim pravom.](#)

Download date / Datum preuzimanja: **2024-08-30**



Repository / Repozitorij:

[Repository Faculty of Law University of Zagreb](#)



Pravni fakultet Zagreb
Stručni studij javne uprave

Ograničenje ustavnih prava u doba pandemije bolesti COVID-19
Limitations of Constitutional Rights in the Times of the COVID-19
Pandemic

Završni rad

Izradila: Jelena Majdandžić

Mentorica: izv. prof. dr. sc. Ana Horvat Vuković

Zagreb, 2022. Godina

Izjava o izvornosti

Ja, Jelena Majdandžić, 0066227834, potvrđujem da je moj završni rad izvorni rezultat mog rada te da se u njegovoj izradi nisam koristila drugim izvorima do onih navedenih u radu.

Jelena Majdandžić

SAŽETAK

Rad se bavi ograničenjima ustavnih prava nastalih zbog krize pandemije COVID-19. Razmatra se problematika donošenja odluka kojim se ograničavaju temeljna ljudska prava i slobode u skladu sa člankom 16 i 17. Ustava. Brojni stručnjaci su se zalagali za aktiviranje članka 17. Ustava i proglašenje izvanrednog stanja uz naglašavanje uloge Hrvatskog sabora, naglašavajući pritom kako Stožer civilne zaštite nema ovlasti za donošenje takvih odluka. Rad je podijeljen u sedam cjelina. U prvoj se definiraju pojmovi izvanrednog stanja, pandemije i epidemije, zatim je iznesen tijek događaja vezanih uz krizu, dok se kroz četvrti, peti i šesti dio razmatraju dvije glavne odluke Ustavnog suda o zabrani rada nedjeljom i ustavnosti rada Stožera. Zabranu rada nedjeljom proglasio je Ustavni sud neustavnom jer nije zadovoljila test razmjernosti, dok je u drugoj odluci ocijenio da Stožer ima zakonsku ovlast za donošenje mjera u skladu sa naknadnim izmjenama Zakona o sustavu civilne zaštite. Posljednji dio sadrži zaključak autorice. Ostaje dojam da su se tijekom krize prvo donosile odluke kojima su ograničena ustavna prava i slobode, a tek potom im se davalo zakonsko utemeljenje.

KLJUČNE RIJEČI: Covid-19, ograničenja, ustav, pandemija, Ustavni sud, retroaktivnost, izvanredno stanje

The paper deals with the limitations of constitutional rights caused by the crisis of the COVID-19 pandemic. The issue of decision-making limiting fundamental human rights and freedoms in accordance with Articles 16 and 17 of the Constitution is discussed. Numerous experts advocated for the activation of Article 17 of the Constitution and the declaration of a state of emergency, emphasizing the role of the Croatian Parliament, emphasizing that the Civil Protection Headquarters does not have the authority to make such decisions. The work is divided into seven parts. In the first part, the concepts of state of emergency, pandemic and epidemic are defined, then the course of events related to the crisis is presented, while in the fourth, fifth and sixth parts, the two main decisions of the Constitutional Court on the prohibition of working on Sundays and the constitutionality of the work of the Headquarters are considered. The ban on working on Sundays was declared unconstitutional by the Constitutional Court because it did not meet the test of proportionality, while in another decision it assessed that the Headquarters has the legal authority to enact measures in accordance with the subsequent amendments to the Civil Protection System Act. The last part

contains the author's conclusion The impression remains that during the crisis, decisions limiting constitutional rights and freedoms were first made, and only then were they given a legal basis.

KEYWORDS: Covid-19, restrictions,, constitution, pandemic, Cnstitutional Court, retroactivity, state of emergency

Sadržaj:

1. Uvod.....	6
2. Ustav Republike Hrvatske i mogućnosti ograničenja prava i sloboda u doba pandemije koronavirusa	7
2.1. Ustav Republike Hrvatske	7
2.2. Ustavni sud Republike Hrvatske	9
2.3. Definicija izvanrednog stanja, epidemije i pandemije.....	10
2.4. Sloboda kretanja ljudi na razini Europske unije	11
3. Tijek događaja vezanih uz pandemiju koronavirusa.....	14
3.1. Početak epidemije koronavirusa i donesene mjere	14
3.2. Utvrđivanje činjeničnog stanja u vezi broja zaraženih u Republici Hrvatskoj i u svijetu.....	17
4. Odluke Ustavnog suda mišljenja.....	18
4.1. Odluka o neustavnosti zabrane rada nedjeljom.....	19
4.1.1. Izdvojeno podupiruće mišljenje ustavnog suca Abramovića, sutkinje Kušan i suca Selaneca	20
4.1.2. Izdvojeno mišljenje ustavnog suca Mlakara	21
4.1.3. Izdvojeno mišljenje ustavnog suca Šumanovića.....	22
4.2. Odluka o ustavnosti rada Stožera civilne zaštite	22
5. Znanstvene rasprave o raznim pitanjima granica ustavnog ograničavanja slobode uslijed epidemije	26
5.1. Je li pandemija zarazne bolesti „izvanredno stanje“ koje zahtijeva primjenu ustavnog članka 17.?	27
6. Problematika donošenja odluka u skladu s načelom razmjernosti	33
6.1. Pitanje zabrane rada nedjeljom i postupanje Stožera u skladu s načelom razmjernosti.....	34
6.2. Pitanje obvezatnosti nošenja maski za lice u javnosti kao mjere koja nema protuustavne elemente.....	35
6.3. Pitanje ocjene ustavnosti prijedloga mjere praćenja	37
7. Zaključak	38
8. Literatura	41

1. Uvod

U radu „Ograničenje ustavnih prava u doba pandemije bolesti COVID-19“ razmatram aktualno pitanje i opravdanost ograničenja nastalih zbog krize pandemije bolesti COVID-19 uzrokovane virusom SARS-CoV-2 (koronavirus). Razdoblje zdravstvene krize („koronakrize“) izazvane pandemijom koronavirusa traje sve do današnjeg dana s obzirom da službeni kraj epidemije još uvijek nije proglašen. Prvi slučaj zaraze korona virusom u Republici Hrvatskoj zabilježen je 25. veljače 2020. godine, a nedugo nakon toga uvedene su prve sigurnosne mjere odnosno ograničenja prava i sloboda. U radu su razmatrane odluke Ustavnog suda, objašnjenja u vezi istih, izdvojena mišljenja o odlukama, razni stavovi te rasprava o spornim temama povezanih s ustavnim ograničenjima. Razmatraju se radovi i mišljenja sudaca i ustavno-pravnih stručnjaka o spornim pitanjima. Cilj rada je analizirati pojedinačna mišljenja autora na temu ustavnih ograničenja i prezentirati suprotstavljena obrazloženja ograničavanja prava i sloboda tijekom epidemije.

Sadržaj rada podijeljen je u sedam cjelina. Uvod obuhvaća općeniti prikaz i relevantne odredbe Ustava Republike Hrvatske, instituciju Ustavnog suda, definiciju epidemije i pandemije te slobode kretanja ljudi. Nakon toga, detaljno je prikazan tijek događaja vezanih uz pandemiju koji uključuje početak krize pa sve do danas. Naglasak je stavljen na razvoj situacije na početku krize kada je inicijalno donesena većina mjera koje ograničavaju pojedina temeljna prava i slobode. Radom će se utvrditi činjenično stanje prema statistici kako bi se stvorila podloga za daljnju analizu mjera ograničenja. U četvrtom, petom i šestom dijelu prikupljena su razna mišljenja i objašnjenja ustavnih odluka. Na kraju, u zaključku, autorica navodi završna razmatranja na ovu temu. Popis literature i svih odluka, kao i prilozi, navedeni su na kraju rada.

2. Ustav Republike Hrvatske i mogućnosti ograničenja prava i sloboda u doba pandemije koronavirusa

2.1. Ustav Republike Hrvatske

Odluka o proglašenju Ustava Republike Hrvatske donesena je 22. prosinca 1990. godine (u daljnjem tekstu: Ustav) te je tada stupio na snagu. Ustav je usvojen dan ranije, iznošenjem pred Sabor, na prijedlog Predsjedništva Republike Hrvatske. Od 22. prosinca, počeo je ustavnopravni razvoj Republike Hrvatske kao samostalne, neovisne i suverene države s demokratskim uređenjem. Tijekom vremena, Ustav je više puta mijenjan i dopunjavan.¹

Budući da se ovaj rad bavi ograničenjem sloboda, potrebno je spomenuti članke Ustava i njegove dijelove gdje se spominje „sloboda“, bilo kretanja ljudi ili ostvarivanja nekih drugih prava. Sloboda, jednakost, ravnopravnost, ljudska prava, spominju se već u 3. članku Ustava koji opisuje najviše vrednote ustavnog poretka Republike Hrvatske. Zatim se, u nizu članaka u glavi III. „zaštita ljudskih prava i temeljnih sloboda“, spominje jednakost pred zakonom svih članova društva, te prava neovisno o rasi, boji kože, spolu, jeziku, vjeri, političkom uvjerenju, imovini, naobrazbi, položaju, uvjerenju itd.² U članku 15. jamči se ravnopravnost svim pripadnicima nacionalnih manjina. Isto tako, u članku je navedena mogućnost osiguranja posebnog prava kako bi manjina birala svoje zastupnike u Hrvatski sabor. Manjinama je omogućeno slobodno služenje svojim jezikom i pismom te kulturna autonomija. Za temu kojom se bavi ovaj rad, posebno je važan članak 16. u kojem je izričito navedeno da se slobode i prava mogu ograničiti samo zakonom i to – između ostalog - u svrhu zaštite zdravlja stanovništva. Članak 16. glasi:

“Slobode i prava mogu se ograničiti samo zakonom da bi se zaštitila sloboda i prava drugih ljudi te pravni poredak, javni moral i zdravlje.

Svako ograničenje slobode ili prava mora biti razmjerno naravi potrebe za ograničenjem u svakom pojedinom slučaju.”

Dakle, zaštita zdravlja drugih ljudi (društva), predstavlja potencijalnu osnovu za uvođenje zakonskih ograničenja sloboda i prava. Pritom je bitno da ograničenje slobode ili prava bude razmjerno naravi potrebe za ograničenjem. Članak Ustava koji je također predmet velikih

¹ Foretić, D. (2016): „Ustav Republike Hrvatske“, Novi Informator, sedamnaesto izmijenjeno i dopunjeno izdanje, str. 2.

² Ustav Republike Hrvatske, NN 56/90, 135/97, 08/98, 113/00, 124/00, 28/01, 41/01, 55/01, 76/10, 85/10, 05/14, čl. 14

rasprava tijekom razdoblja koronakrize je članak 17. u kojem se spominju „velike prirodne nepogode“, a posljedično tome i ograničavanje prava i slobode građana. Nameće se pitanje koliko veliku ugrozu predstavlja pandemija te koliki ona ima značaj u smislu da bi se iz tog razloga ograničavala prava građana. Članak 17. glasi:

„U doba ratnog stanja ili neposredne ugroženosti neovisnosti i jedinstvenosti države, te velikih prirodnih nepogoda pojedine slobode i prava zajamčena Ustavom mogu se ograničiti. O tome odlučuje Hrvatski sabor dvotrećinskom većinom svih zastupnika, a ako se Hrvatski sabor ne može sastati, na prijedlog Vlade i uz supotpis predsjednika Vlade, Predsjednik Republike.

Opseg ograničenja mora biti primjeren naravi pogibelji, a za posljedicu ne može imati nejednakost osoba s obzirom na rasu, boju kože, spol, jezik, vjeru, nacionalno ili socijalno podrijetlo.

Niti u slučaju neposredne opasnosti za opstanak države ne može se ograničiti primjena odredbi Ustava o pravu na život, zabrani mučenja, surovog ili ponižavajućeg postupanja ili kažnjavanja, o pravnoj određenosti kažnjivih djela i kazni, te o slobodi misli, savjesti i vjeroispovijedi.“

U skladu s navedenom odredbom, ograničenja prava i sloboda dopuštena su u iznimnim okolnostima, no tu se javlja pitanje tumačenja i definiranja tih iznimnih okolnosti. Evidentno se javlja potreba i za jasnijom definicijom „prirodnih nepogoda“.

Nadalje, u članku 20. Ustava navodi se i odgovornost za kršenje odredbi o ljudskim pravima i temeljnim slobodama. Osobna odgovornost za kršenje prava ne može se opravdati nekim višim nalogom. Ustav u članku 22. opisuje čovjekovu slobodu kao nepovredivu, a to znači da mu se ona ne smije oduzeti ili ograničiti. Iznimke su moguće kada je u pitanju zakon i odluka suda o iznimnom ograničavanju slobode. Članak 32. navodi pravo na slobodu kretanja, slobodan izbor boravišta, napuštanje teritorija u svako doba, trajno naseljavanje i slično. Isto tako, navodi se pravo kretanja svake osobe na teritoriju države koje omogućuje ulazak i izlazak iz nje, uz iznimno ograničenje zakonom ako je u pitanju zaštita pravnog poretka, zdravlje te prava i slobode drugih. U člancima 36. i 38. navodi se sloboda dopisivanja, sloboda mišljenja i izražavanja misli, zabranjuje se cenzura te se omogućuje sloboda izvještavanja i pristupa informacijama. U članku 40. jamči se sloboda savjesti i vjeroispovijedi. Ustav se također dotiče i slobode poduzetništva i slobodnog obavljanja

poslovnih aktivnosti. Članak 49. tako propisuje da su poduzetnička i tržišna sloboda temelj gospodarskog ustroja države. Prema članku 50. poduzetnička sloboda i vlasnička prava mogu se iznimno ograničiti zakonom radi zaštite interesa i sigurnosti države, prirode, ljudskog okoliša i zdravlja ljudi. Prema odredbama Ustava, zdravlje ljudi ističe se kao bitan faktor i razlog za ograničavanje ljudskih prava i sloboda. U Ustavu su još navedena prava na zaradu zaposlenih, sloboda znanstvenog, kulturnog i umjetničkog stvaralaštva. Pravo na zaradu svakog zaposlenog definirano je člankom 56. gdje se izričito propisuje da svatko ima pravo na zaradu i time osigurati dostojan i slobodan život sebi i obitelji. Prema članku 69. zajamčena je sloboda znanstvenog, kulturnog i umjetničkog stvaralaštva, a predviđeno je da razvoj tih područja potiče i pomaže država. Navedena dobra država štiti kao duhovne narodne vrednote te isto tako vodi skrb o tjelesnoj kulturi i sportu.

2.2. Ustavni sud Republike Hrvatske

U cilju pružanja boljeg uvodnog okvira za daljnje razmatranje ove teme, opisan je Ustavni sud Republike Hrvatske (u daljnjem tekstu: Ustavni sud) kao tijelo koje ima važnu ulogu pri ocjeni ustavnosti, davanju mišljenja o nekoj temi koja je predmet rasprave. U ovom slučaju Ustavni sud je odlučivao o ustavnosti donesenih odluka u vezi s pandemijom pa je iz tog razloga zanimljivo razmotriti kako je konstituirano to tijelo, koja je njegova svrha i djelovanje te ukratko prikazati njegovu povijest. Čitatelji rada tako mogu dobiti potpuniju sliku o tom najvišem ustavnom tijelu.

Ustavnim zakonom o Ustavnom sudu Republike Hrvatske „koji se donosi po postupku određenom za promjenu Ustava“, uređeni su uvjeti i postupak za izbor sudaca Ustavnog suda Republike Hrvatske i prestanak njihove dužnosti, uvjeti i rokovi za pokretanje postupaka za ocjenu suglasnosti zakona s Ustavom i suglasnosti drugih propisa s Ustavom i zakonom, postupak i pravno djelovanje njegovih odluka, zaštita ljudskih prava i temeljnih sloboda zajamčenih Ustavom i druga pitanja važna za izvršenje dužnosti i rad Ustavnog suda.³ Prema povijesnim podacima, ustavno sudovanje na području Republike Hrvatske uvedeno je 1963. godine, a djelovanje Ustavnog suda započelo je 1964. godine. Djelovanje suda dijeli se na dva povijesna razdoblja:⁴

- ustavno sudovanje u bivšoj Socijalističkoj Republici Hrvatskoj od 1963. do 1990.;

³ Ustavni zakon o Ustavnom sudu Republike Hrvatske, NN 99/99, 29/02, 49/02

⁴ Ustavni sud Republike Hrvatske, Povijest hrvatskog ustavnog sudovanja, na: <https://www.usud.hr/hr/povijest-razvitak-hrvatskog-ustavnog-sudovanja>, pristupljeno 18.5.2022.

- ustavno sudovanje u Republici Hrvatskoj od 1990. do danas.

Razdoblje do 1990. godine bilo je razdoblje u kojem je Hrvatska bila jedna od šest federalnih jedinica (republika) u sklopu bivše Socijalističke Federativne Republike Jugoslavije. Drugo razdoblje odnosi se na razdoblje nakon stjecanja neovisnosti i samostalnosti Republike Hrvatske, od 1990. godine do danas.⁵

Glavna ustavnosudska tijela mogu se podijeliti na Predsjednika Ustavnog suda, suce Ustavnog suda, Vijeće Ustavnog suda za ustavne tužbe, Vijeće Ustavnog suda za žalbe sudaca i Vijeća Ustavnog suda za izborne sporove. Postoje još i Vijeća za postupovne pretpostavke, prethodni ispitni postupak i Vijeće za hitne postupke. Vijeće za žalbe sudaca dijeli se na prvo i drugo žalbeno vijeće. U ustavnosudskoj Referadi postoji 12 ustavnih sudaca i svaki od njih ima jednog tajnika i dva savjetnika.⁶

2.3. Definicija izvanrednog stanja, epidemije i pandemije

Koronakriza koja je pogodila cijeli svijet uz sebe veže izvanrednu situaciju u kojoj se društvo našlo. Navike i ponašanja u društvu nedvojbeno su promijenjeni, a zaštita zdravlja ljudi postala je prioritet mnogim vladama država. U sklopu zaštite zdravlja postavlja se pitanje što je točno izvanredno stanje i kako je ono definirano. Jasna definicija izvanrednog stanja potrebna je kako bi se uopće razmatralo ograničavanje sloboda i ocjenjivala potreba uvedenih mjera ograničenja. Prema jednoj od definicija izvanredno stanje je „*stanje u kojem se zbog pojave izvanrednih okolnosti ne primjenjuje određen broj pravnih normi, već se mjesto njih primjenjuju druge, za takav slučaj predviđene norme*“.⁷ Izvanredne okolnosti tako upućuju na stanje ugroženosti koje obuhvaća zdravlje i život građana, mir, sigurnost državnog poretka i slično. Vlast tako u izvanrednoj situaciji donosi određene norme koje se odnose na prava i slobode građana, a isto tako i na organizaciju i način djelovanja raznih državnih tijela.

U koronakrizi postoje navodi da je epidemija zarazne bolesti uzrokovala izvanredno stanje. Epidemija se definira kao „*naglo obolijevanje većega broja ljudi na određenom području u kratkom razdoblju*“.⁸ Nastanak epidemije najčešće je vezan za neka druga područja iz kojih se zaraza prenosi na područje koje ona tada zahvaća bilo preko ljudi, životinja ili zaražene

⁵ Ibid.

⁶ Ibid.

⁷ Enciklopedija.hr, na: <https://www.enciklopedija.hr/natuknica.aspx?id=28379>, pristupljeno 24.9.2021.

⁸ Enciklopedija.hr, na: <https://enciklopedija.hr/natuknica.aspx?ID=18092>, pristupljeno 24.9.2021.

robe. Brzina širenja epidemije ovisi o gustoći naseljenosti i imunitetu. Pod epidemijom se mogu pojaviti zarazne bolesti koje se prenose kapljičnim putem i bolesti koje prenose kukci. Tijekom povijesti, epidemije su imale značajnu ulogu upravo zbog visoke stope smrtnosti i teških socio-ekonomskih posljedica.⁹

U Republici Hrvatskoj epidemija je definirana Zakonom o zaštiti pučanstva od zaraznih bolesti. U članku 2. tog zakona stoji da se epidemijom smatra „porast oboljenja od zarazne bolesti neuobičajen po broju slučajeva, vremenu, mjestu i zahvaćenom pučanstvu te neuobičajeno povećanje broja oboljenja s komplikacijama ili smrtnim ishodom, kao i pojava dvaju ili više međusobno povezanih oboljenja od zarazne bolesti, koja se nikada ili više godina nisu pojavljivala na jednom području te pojava većeg broja oboljenja čiji je uzročnik nepoznat, a prati ih febrilno stanje.“¹⁰ Epidemiju proglašava Vlada Republike Hrvatske na prijedlog ministra posebnom odlukom.

Pandemija je širi pojam od epidemije i ona označava širenje neke bolesti na velika prostranstva što znači širenje na prostor više država, cijeli kontinent ili cijeli svijet. U povijesti je velik trag ostavila pandemija kuge i kolere, kao i pandemija gripe. Zadnje dvije pandemije bile su pandemija tzv. svinjske gripe 2009. godine i sadašnja pandemija bolesti COVID-19.¹¹ Prema definiciji, pandemija je epidemija rasprostranjena širom svijeta koja prelazi granice država i zahvaća velik broj ljudi. Sezonske epidemije ne smatraju se pandemijom.¹²

2.4. Sloboda kretanja ljudi na razini Europske unije

Sloboda kretanja ljudi jedna je od četiri temeljne slobode Europske unije koju uživaju njeni građani.¹³ Ona obuhvaća pravo radnika na kretanje i boravište¹⁴, pravo članova obitelji na boravište i ulazak u zemlju¹⁵, pravo na rad i pravo na jednakost u odnosu na sve ostale državljane te zemlje.¹⁶ Određena ograničenja prisutna su u javnoj upravi. Pitanjem slobode

⁹ Enciklopedija.hr, na: <https://enciklopedija.hr/natuknica.aspx?ID=18092>, pristupljeno 24.9.2021.

¹⁰ Zakon o zaštiti pučanstva od zaraznih bolesti, NN 79/07, 113/08, 43/09, 130/17, 114/18, 47/20, 134/20, 143/21, čl. 2.

¹¹ Enciklopedija.hr, na: <https://enciklopedija.hr/natuknica.aspx?ID=46397>, pristupljeno 25.9.2021.

¹² Kelly, H. (2011): „The classical definition of a pandemic is not elusive“, Bulletin of the World Health Organization, (7), 540 - 541

¹³ Konle-Seidl, R. (2022): „Kratki vodič o Europskoj uniji, na: https://www.europarl.europa.eu/ftu/pdf/hr/FTU_2.1.5.pdf, pristupljeno 18.5.2022.

¹⁴ Ugovor o funkcioniranju Europske unije, 202/49, Službeni list Europske unije, glava IV., poglavlje 1., članak 45., 4.6.2022., pročišćena verzija

¹⁵ Ibid., poglavlje 1., članak 48.

¹⁶ Ibid., poglavlje 1., članak 45.

kretanja ljudi bavi se agencija nadležna za slobodno kretanje radnika. Sloboda kretanja ljudi smatra se kao jedno od temeljnih načela Europske unije. Što se tiče pravne osnove, temeljno pravo kretanja ljudi/radnika uređeno je člankom 45. Ugovora o funkcioniranju Europske unije, osim slobodnog kretanja robe, kapitala i usluga na europskom jedinstvenom tržištu.¹⁷ Njime se podrazumijeva ukidanje svakog oblika diskriminacije na temelju državljanstva, te diskriminacije po pitanju zapošljavanja, plaće i ostalih uvjeta rada. Istim člankom uređena su pravila oko prihvata ponude posla, slobodno kretanje unutar zemlje, boravak u svrhu zaposlenja i uvjeti za ostanak u zemlji. Iz navedenog može se vidjeti kako je sloboda kretanja ljudi zajamčena najvišim pravnim aktima Europske unije i kao takva ima veliki značaj. Od 1960. godine postoji niz uredbi i direktiva kojima se uređuje slobodno kretanje radnika, primjerice uredba kojom je uvedeno to slobodno kretanje (Uredba 1612/68), direktiva o ukidanju ograničenja kretanja i boravka (Direktiva Vijeća 68/360), modificirana direktiva 2004/38/EZ o pravu kretanja i boravišta, Uredba 492/2011 o slobodnom kretanju radnika i Uredba 2019/1149 o osnivanju Europskog nadzornog tijela za rad. Modificiranom direktivom 2004. godine uvedeno je građanstvo EU kojim se definira temeljni status za državljane država članica potreban za ostvarenje prava kretanja i boravišta na teritoriju EU. Isto tako, direktivom je definirano pravo na stalno boravište, pitanje boravka obitelji i partnerstva. Uredbom 492/2011 utvrđena su pravila oko zapošljavanja i mobilnosti novih radnika. Oni upućeni radnici zaštićeni su Direktivom 2004/38/EZ o upućivanju radnika. Pravno je osigurano da državljani jedne države članice koji rade u drugoj, imaju iste socijalne i porezne povlastice te pristup stanovanju kao i domaći radnici. Također, u stranoj zemlji gdje obavljaju posao, imaju i pravo na jednak tretman u pogledu ostvarivanja sindikalnih prava, kao i prava koja dobivaju njihova djeca. Direktivom 2004/38/EZ uz to, propisana je i procedura u slučaju zlorabe ili prijevara vezane uz prava iz direktive.¹⁸

Kada se razmatra ograničenje kretanja ljudi unutar Europske unije, Ugovor o funkcioniranju Europske unije dopušta članicama da građaninu EU u nekim uvjetima uskrati pravo na ulazak ili boravak. To je pogotovo zanimljivo razmotriti zbog aktualne zdravstvene krize. Mjere se određuju na temelju osobnog stanja i ponašanja pojedinca, a to ponašanje mora predstavljati dovoljno relevantnu i ozbiljnu prijetnju temeljnim nacionalnim interesima članice.¹⁹ Novim članicama koje su tek pristupile Uniji dana je mogućnost da se tijekom prijelaznog razdoblja

¹⁷ Ibid., poglavlje 1., članak 45.

¹⁸ Direktiva 2004/38/EZ Europskog parlamenta i Vijeća od 29. travnja 2004. o pravu građana Unije i članova njihovih obitelji na slobodno kretanje i boravište na području države članice- OJ L 158, 30.04.2004., p. 77-123

¹⁹ Procedura oko ograničavanja te slobode utvrđena je Direktivom 2004/38/EZ.

primjenjuju određeni uvjeti kojima se ograničava slobodno kretanje radnika iz tih država članica, u njih i među njima.²⁰ Tijekom koronakrize bio je otežan prijelaz ljudi unutar granica EU.

Slika 1. Gužve na granicama zbog ograničenja kretanja ljudi



Izvor: Al Jazeera Balkans, snimka od 14.3.2020., na: <https://www.youtube.com/watch?v=Hjh-ZLZb8-A>, Youtube.com, pristupljeno 18.8.2021.

²⁰ Konle-Seidl, R., op.cit. (bilj.13.)

3. Tijek događaja vezanih uz pandemiju koronavirusa

3.1. Početak epidemije koronavirusa i donesene mjere

Početak 2020. godine, točnije 7. siječnja, zdravstvene vlasti Kine izdale su priopćenje o otkriću novog koronavirusa.²¹ Nakon što su zabilježeni prvi slučajevi zaraze u brojnim zemljama svijeta, 20. veljače 2020. godine Vlada Republike Hrvatske osnovala je Stožer civilne zaštite (u daljnjem tekstu: Stožer)²² kao tijelo koje bi koordiniralo aktivnosti vezane uz pojavu koronavirusa. Posebnu pažnju privlači opis uvjeta kada je Stožer nadležan, a to su „velike nesreće i katastrofe.“²³ U tom slučaju, postavlja se pitanje u kojem razmjeru je pandemija koronavirusa „velika nesreća“ ili „katastrofa“ te ima li Stožer relevantnu ulogu i dovoljan značaj za donošenje prijedloga mjera. Stožer je osnovan na državnoj razini, a osnovani su i stožeri na razinama područne (regionalne) i razinama lokalne samouprave. Zadaća mu je prikupljanje i obrada informacija u cilju ranog upozoravanja o mogućnosti nastanka velike nesreće i katastrofe. Isto tako, zadužen je za razvijanje planova djelovanja sustava civilne zaštite, informiranja javnosti, predlaganje odluka o prestanku provođenja mjera te provođenje raznih aktivnosti u sustavu zaštite.²⁴ Za funkciju načelnika Stožera imenovan je potpredsjednik Vlade Republike Hrvatske i ministar unutarnjih poslova Davor Božinović, a za funkciju zamjenika načelnika Stožera imenovan je pomoćnik ministra Damir Trut.²⁵ Nakon formiranja Stožera, 25. veljače 2020. zabilježen je prvi slučaj zaraze koronavirusom. Već 10. ožujka 2020., u zemlji je potvrđeno ukupno 15 zaraženih osoba.²⁶ Svjetska zdravstvena organizacija (WHO) je 11. ožujka 2020. godine proglasila globalnu pandemiju zbog koronavirusa.²⁷ U sljedeća dva tjedna broj slučajeva je rastao, a Vlada Republike Hrvatske donijela je niz Odluka.²⁸ U tablici ispod, navedene su Odluke donesene na početku epidemije i točni datumi njihovog donošenja.

²¹ Iusinfo.hr, na: <https://www.iusinfo.hr/aktualno/u-sredistu/41376#sije%C4%8Danj2020>, pristupljeno 18.5.2022.

²² Zakonski, Stožer je reguliran odredbama članka 21. Zakona o sustavu civilne zaštite NN 82/15, 118/18, 31/20, 20/21 i čini stručno, operativno i koordinativno tijelo koje ima nadležnost za provođenjem mjera i aktivnosti u slučajevima velikih nesreća i katastrofa.

²³ Zakon o sustavu civilne zaštite, čl. 1., stavak 2.

²⁴ Ibid., čl. 21.

²⁵ Rješenje o imenovanju načelnika, zamjenika načelnika i članova Stožera civilne zaštite Republike Hrvatske, NN 20/2020, od 20.02.2020. godine, točka 1. i 2.

²⁶ Iusinfo.hr, na: <https://www.iusinfo.hr/aktualno/u-sredistu/41376#sije%C4%8Danj2020>, pristupljeno 18.5.2022.

²⁷ Consilium.europa.eu, odjeljak – osnovne informacije, na: <https://www.consilium.europa.eu/hr/policies/coronavirus/>, pristupljeno 24.5.2022.

²⁸ Ibid., odjeljak – osnovne informacije

Tablica 1. Odluke Stožera na početku epidemije u Republici Hrvatskoj

Odluka ministra zdravstva o proglašenju epidemije bolesti	11.3.2020.
Odluka o obustavi izvođenja nastave u visokim učilištima, srednjim i osnovnim školama te redovnog rada ustanova predškolskog odgoja i obrazovanja i uspostavi nastave na daljinu	13.3.2020.
Odluka o iznimnim mjerama kontrole cijena za određene proizvode	14.3.2020.
Odluka o privremenoj zabrani prelaska preko graničnih prijelaza Republike Hrvatske	19.3.2020.
Odluka o graničnim prijelazima preko kojih će se odvijati tranzitni promet teretnih vozila preko teritorija Republike Hrvatske	19.3.2020.
Odluka o načinu održavanja pogreba i posljednjih ispraćaja	20.3.2020.
Odluka o mjerama prilikom sklapanja braka i životnog partnerstva	20.3.2020.
Odluka o općim i specifičnim mjerama zaštite koje obavezno provode pružatelji usluge taxi prijevoza	23.3.2020.
Odluka o uvođenju nužne mjere posebne organizacije hitne medicinske službe i sanitetskog prijevoza za vrijeme epidemije COVID19	23.3.2020.
Odluka o uvođenju nužne mjere posebne organizacije rada epidemiološke službe i posebnih epidemioloških mjera vezanih uz epidemiju	23.3.2020.
Odluka o uvođenju nužne mjere posebne organizacije ustanova socijalne skrbi i drugih pružatelja socijalnih usluga za vrijeme epidemije	27.3.2020.
Odluka o posebnom načinu rada tržnica za vrijeme trajanja proglašene epidemije	8.4.2020.
Odluka o ukidanju nužne mjere zabrane napuštanja mjesta prebivališta i stalnog boravka na području županija	21.4.2020.
Odluka o radnom vremenu i načinu rada u djelatnosti trgovine za vrijeme trajanja proglašene epidemije	25.4.2020.
Odluka o ukidanju nužne mjere zabrane napuštanja mjesta prebivališta i stalnog boravka na području cijele županije	29.4.2020.
Odluka o načinu korištenja dječjih igrališta i otvorenih sportskih igrališta te načinu bavljenja rekreativnim sportom na otvorenom za vrijeme trajanja proglašene epidemije	6.5.2020.
Odluka o mjerama za vozače teretnih vozila međunarodnog transporta za vrijeme proglašene epidemije	8.5.2020.
Odluka o izmjeni Odluke o posebnoj sigurnosnoj mjeri izolacije osoba u vlastitom domu ili drugom odgovarajućem prostoru (samoizolacija)	20.5.2020.
Pravilnik o sanitarno-tehničkim i higijenskim uvjetima bazenskih kupališta te o zdravstvenoj ispravnosti bazenskih voda	20.5.2020.
Odluka o kontroli pridržavanja Preporuke za sprječavanje zaraze bolešću COVID-19 u ugostiteljskoj djelatnosti noćnih klubova	30.6.2020.
Odluka o načinu izvođenja nastave u osnovnim i srednjim školama kao i na visokim učilištima te obavljanju rada u ustanovama predškolskog odgoja i obrazovanja u uvjetima epidemije	4.9.2020.
Odluka o nužnoj mjeri pojačane kontrole provođenja Upute za sprječavanje i suzbijanje epidemije COVID-19 za pružatelje socijalnih usluga u sustavu socijalne	4.9.2020.

skrbi	
Odluka o uvođenju nužnih epidemioloških mjera za područje županije	16.9.2020.
Odluka o uvođenju nužnih epidemioloških mjera za područje općine	30.9.2020.
Odluka o nužnoj mjeri obveznog korištenja maski za lice ili medicinskih maski	14.10.2020.
Odluka o uvođenju posebne organizacije rada za djelatnost trgovine koja se obavlja u prodavaonicama i trgovačkim centrima	11.12.2020.
Odluka o načinu organizacije javnog prijevoza putnika radi sprječavanja širenja bolesti COVID-19	22.12.2020.
Odluka o iznimnom prestanku primjene pojedinih nužnih epidemioloških mjera za područje Sisačko-moslavačke županije	4.1.2021.
Odluka o privremenoj zabrani i ograničavanju prelaska preko graničnih prijelaza Republike Hrvatske	31.3.2021.
Odluka o nužnim epidemiološkim mjerama kojima se ograničavaju okupljanja i uvode druge nužne epidemiološke mjere i preporuke radi sprječavanja prijenosa bolesti COVID-19 putem okupljanja	27.5.2021.

Izvor: Željko Kudrić, Iusinfo.hr, na: <https://www.iusinfo.hr/aktualno/u-sredistu/41376#sije%C4%8Danj2020>, pristupljeno 18.5.2022.

U gornjoj tablici navedene su samo neke odluke koje su do kraja svibnja 2021. godine postale važeće i kao takve utjecale na živote brojnih građana.²⁹ Do 16. travnja 2020., ukupno je zabilježen 1791 slučaj zaraze.³⁰ Nakon 18. travnja 2020. godine i prvih naznaka popuštanja epidemije, započele su aktivnosti polaganog ukidanja mjera te su se odluke postepeno počele ukidati. Konkretnije, 23. travnja 2020. godine predstavljene su mjere za pokretanje gospodarskih i drugih djelatnosti i aktivnosti u uvjetima proglašene epidemije, i to u 3 faze. Prva faza uključivala je planirano pokretanje aktivnosti 27. travnja 2020., druga 4. svibnja 2020., a treća 11. svibnja 2020. godine. Na taj način, mjere se postepeno ukidaju ili ublažavaju.³¹ Do 15. svibnja 2020. godine u Hrvatskoj je bilo potvrđeno ukupno 2222 zaraženih osoba.³² Nakon 23. svibnja 2020. godine značajnije se smanjio broj novooboljelih osoba, međutim, odluka o samoizolaciji u trajanju od 14 dana ostala je na snazi.³³ Ukinute su brojne mjere poput zabrane okupljanja, ograničenja broja ljudi na javnim okupljanjima,

²⁹ Uz njih, mijenjali su se i zakoni kao što su Zakon o trgovini NN 87/08, 96/08, 116/08, 76/09, 114/11, 68/13, 30/14, 32/19, 98/19, 32/20, Zakon o ugostiteljskoj djelatnosti NN 85/15, 121/16, 99/18, 25/19, 98/19, 32/20, 42/20, 126/21, Zakon o dopuni Zakona o putnim ispravama hrvatskih državljana NN 42/20, Zakon o dopunama Zakona o osobnoj iskaznici NN 42/20, Zakon o dopuni Zakona o sigurnosti prometa na cestama NN 42/20, Zakon o izmjenama i dopunama Zakona o zaštiti pučanstva od zaraznih bolesti NN 143/2021 i Zakon o dopuni Zakona o nabavi i posjedovanju oružja građana NN 42/2020.

³⁰ Iusinfo.hr, informacije do 16.4.2020., na: <https://www.iusinfo.hr/aktualno/u-sredistu/41376#sije%C4%8Danj2020>, pristupljeno 18.5.2022.

³¹ Ibid., informacije do 11.5.2020.

³² Ibid., informacije do 15.5.2020.

³³ Ibid., informacije do 23.5.2020.

transportnih ograničenja i ostalog. Uz to, mijenjane su odluke o pravilima samoizolacije, prekograničnom transportu, organizaciji svadbi i drugih svečanosti, pravilima u vezi pogreba i sprovoda, korištenju medicinskih maski, mjerama zabrane uplovljavanja putničkim brodovima na međunarodnim kružnim putovanjima u morske luke i luke unutarnje plovidbe, mjerama za kontrolu cijena, posebnim mjerama na području pojedinih županija i slično. Na jesen 2020. godine su mjere ponovo postrožene te su ponovno vraćena neka pravila koja su vrijedila na proljeće 2020. godine.³⁴

3.2. Utvrđivanje činjeničnog stanja u vezi broja zaraženih u Republici Hrvatskoj i u svijetu

Do 6. listopada 2020. godine, u Republici Hrvatskoj potvrđeno je 18.084 osoba zaraženih novim koronavirusom, a u svijetu je ukupno potvrđeno 35.708.182 oboljelih osoba.³⁵ Nakon toga, lokalni stožeri zasebno su donosili mjere u svojim županijama. Primjerice, u Varaždinskoj županiji 15.10.2020. uvedene su mjere usmjerene prema organizatorima javnih događaja, dane su preporuke umirovljenicima, zabranjeni su izlasci korisnicima domova za starije, a posjete su vremenski ograničene.³⁶ Sličan princip ograničavanja slobode kretanja, u narednim danima slijedile su Grad Zagreb, Sisačko-moslavačka, Krapinsko-zagorska županija i ostale. Također, uvedene su mjere vezane uz sahrane i izražavanje sućuti. Nakon toga, restrikcije su bile usmjerene prema skraćivanju radnog vremena, obustavi rada teretana i sportskih centara, obustavi kulturnih događanja, vjerskim događanjima, javnim okupljanjima itd.³⁷ Uz to, uvedena je obveza nošenja maske u zatvorenim prostorima i javnom prijevozu što je do tada bila tek preporuka.³⁸ Unatoč donesenim mjerama, brojke su i dalje rasle. Tako je 16.10.2020. godine u Republici Hrvatskoj potvrđeno 85.519 zaraženih osoba, dok je u svijetu bilo zabilježeno 54.832.578 oboljelih osoba.³⁹ U tom trenutku je po prvi puta broj zaraženih prešao brojku od 1.000. Sve do tada, dnevni broj slučajeva kretao se do najviše njih 350. Sredinom 10 mjeseca, uslijed povećanog broja testiranja, dnevne brojke zaraženih su porasle te je u narednim danima zabilježeno više od 1.000 slučajeva dnevno.⁴⁰ U međuvremenu brojke su i dalje rasle, obarani su novi rekordi, a 18.12.2021. godine u

³⁴ Ibid., informacije do 23.5.2020.

³⁵ Ibid., informacije do 6.10.2020.

³⁶ Ibid., informacije do 15.10.2020.

³⁷ Ibid., informacije do 27.11.2020.

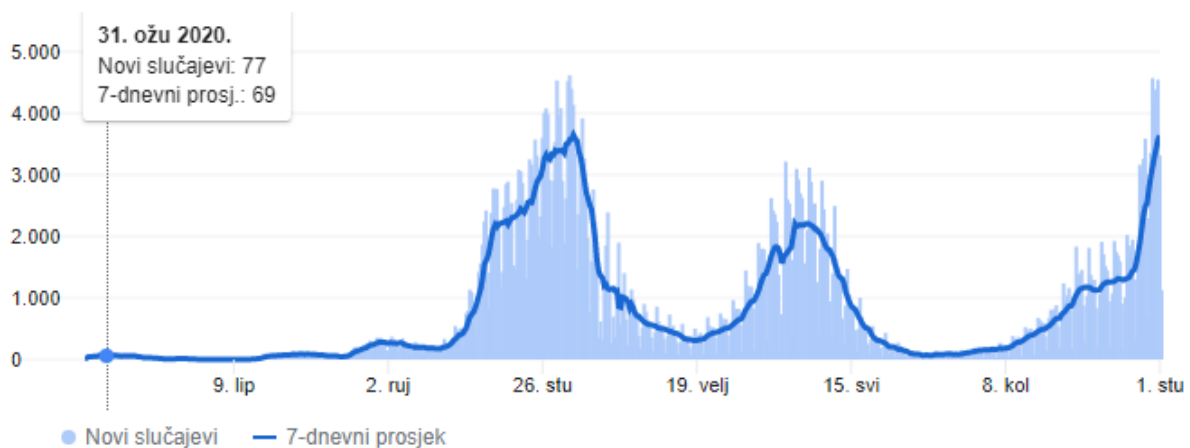
³⁸ Iusinfo.hr, informacije do 15.10.2020., na: <https://www.iusinfo.hr/aktualno/u-sredistu/41376#sije%C4%8Danj2020>, pristupljeno 18.5.2022.

³⁹ Ibid., informacije do 15.10.2020.

⁴⁰ JHU CSSE COVID-19 Data (Johns Hopkins Medicine University), na: <https://www.google.hr/search?q=koronavirus+hrvatska>, pristupljeno 15.6.2021.

Republici Hrvatskoj bilježi se 190.235 zaraženih osoba (u svijetu njih 75.299.629). U tom periodu 12. mjeseca dnevno je bilo oko 4.500 novih slučajeva zaraze. Nakon 18.12.2020. dnevni broj zaraženih naglo je počeo padati te je početkom 2021. godine broj dnevnih slučajeva ponovo došao do razine od 1.000 zaraženih. Bio je to kraj tzv. „drugog vala“ te su brojke novooboljelih u narednim mjesecima počele padati. „Treći val“ uslijedio je na proljeće 2021. godine kada je broj slučajeva ponovo porastao. Vrhunac tog vala bio je oko 21.4.2021. godine kada je na dnevnoj razini zabilježeno 3.117 novih slučajeva kao i najviša vrijednost sedmodnevnog prosjeka u tom valu. Početkom svibnja 2021. godine brojke su počele padati te se do ljeta situacija stabilizirala.⁴¹ Kao što se može vidjeti na slici 1., od jeseni 2021. broj slučajeva ponovno je u značajnijem porastu. Isto tako, većina mjera i ograničenja je ublažena. Sljedeća slika pokazuje kretanje sedmodnevnog prosjeka i svih dnevnih promjena broja novozaraženih od početka epidemije u Republici Hrvatskoj, pa sve do lipnja prošle godine.

Slika 1. Prikaz kretanja sedmodnevnog prosjeka od početka epidemije u RH



Izvor: JHU CSSE COVID-19 Data, (Johns Hopkins Medicine University), na: <https://www.google.hr/search?q=koronavirus+hrvatska>, pristupljeno 15.6.2021.

4. Odluke Ustavnog suda mišljenja

U narednom dijelu razmatraju se tumačenja odabranih pravnih stručnjaka. Cilj je analizirati pojedinačna mišljenja raznih autora na temu ustavnih ograničenja i prezentirati suprotstavljena obrazloženja ograničavanja sloboda tijekom epidemije. Naime, davatelji objašnjenja redom su ugledni pravници, suci i profesori prava. Za detaljniju analizu odabrane su donje dvije odluke Ustavnog suda iz razloga što su iste rezultirale različitom ocjenom Ustavnog suda o ustavnosti, odnosno neustavnosti osporenih odluka, odnosno zakona, kao što

⁴¹ Ibid., informacije do 21.4.2020.

su i izazvale veliko zanimanje u javnosti. Prva odluka (o neustavnosti zabrane rada nedjeljom), specifična je i iz razloga što je u predmetnom ustavnosudskom postupku Ustavni sud na vlastitu inicijativu pokrenuo postupak ocjene ustavnosti i zakonitosti, dok druga odluka (o ustavnosti rada Stožera) po prvi puta uključuje razmatranje Ustavnog suda o pitanju (ne)primjene članka 17. Ustava u doba pandemije.

4.1. Odluka o neustavnosti zabrane rada nedjeljom

Zabrana rada nedjeljom izazvala je veliki interes javnosti te je uplitanje Ustavnog suda bilo neophodno. Nakon donošenja odluka Stožera i poteza koje su vlasti poduzele uslijed epidemije, Ustavni sud je odlučio sam pokrenuti ustavnosudski postupak na temelju članka 38. stavka 2. Ustavnog zakona. Ustavni sud je razloge samoinicijativnog pokretanja postupka ocjene ustavnosti obrazložio na način da je istaknuo da se *prima facie* nije mogla isključiti dvojba o ustavnosti i zakonitosti predmetne mjere, odnosno da za njezino donošenje nisu postojali objektivni i racionalno opravdani epidemiološki razlozi.⁴² Ustavni sud sastao se 14. rujna 2020. godine i donio odluku o neustavnosti odluke o zabrani rada nedjeljom.⁴³ U izreci predmetne odluke Ustavnog suda utvrđeno je da odluka Stožera o zabrani rada nedjeljom, u razdoblju od 27. travnja 2020. do 26. svibnja 2020., nije bila u suglasnosti s Ustavom Republike Hrvatske i to konkretno, sa člankom 16. Ustava (načelom razmjernosti). Prema tome, zabrana rada nedjeljom bila je neustavna.

Ocjena Ustavnog suda se prvenstveno temelji na sljedećim razlozima: s jedne strane, Ustavni sud zaključuje da s obzirom da su u vrijeme uvođenja strogih mjera tijekom ožujka 2020. godine trgovine radile svaki dan, odluka da se zabrani rad nedjeljom kada se epidemiološka situacija tijekom travnja 2020. godine poboljšava, nije nužna. S druge strane, ako se pokazalo da je najfrekventniji dan u trgovinama petak, onda bi prikladnija mjera bila zabrana rada trgovina upravo petkom.⁴⁴ Također, Ustavni sud je primijetio kako su neke trgovine tijekom zabrane radile svakodnevno, pa tako i nedjeljom. Štoviše, Ustavni sud je utvrdio kako obrazloženje Vlade vezano uz obustavu rada nedjeljom nije dovoljno uvjerljivo. Uz ovu odluku, neki ustavni suci objavili su svoja izdvojena mišljenja koja se navode u nastavku. Primjerice, sudac Šumanović dao je zanimljivo mišljenje usmjereno ka tome da Ustavni sud

⁴² Odluka Ustavnog suda Republike Hrvatske broj: U-II-2379/2020 godine (NN 105/2020), od 14. rujna 2020. i tri izdvojena mišljenja sudaca Abramovića, Kušan, Selanca, točka 9.

⁴³ Odluka koja je proglašena neustavnom je Odluka o radnom vremenu i načinu rada u djelatnosti trgovine za vrijeme trajanja proglašene epidemije bolesti COVID-19 (NN 51/20), i to točka II. Odluke u dijelu stavka 1. koji glasi „nedjelje“ i stavka 3. koji glasi „nedjeljom“. Oспорavana odluka donesena je 24.04.2020. godine, a primjenjivala se od 27.04.2020. godine.

⁴⁴ U-II-2379/2020, op.cit. (bilj. 42), točka 13.

nije imao potrebu samoinicijativno intervenirati i to nakon gotovo 4 mjeseca od kada je Stožer, na osnovi procjene izmijenjenih epidemioloških okolnosti, sam opozvao zabranu rada nedjeljom.⁴⁵

4.1.1. Izdvojeno podupiruće mišljenje ustavnog suca Abramovića, sutkinje Kušan i suca Selaneca

Suci Abramović, Kušan i Selanec podnijeli su izdvojeno podupiruće mišljenje na navedenu odluku o ustavnosti zabrane rada nedjelje kao epidemiološke mjere. Zaključili su da je pravno ustrojstvo koje je temelj za postupanje suprotno ustavnim načelima zakonitosti (članak 5. Ustava), načelu trodiobe državne vlasti odnosno načelu uzajamne suradnje i kontrole tijela državne vlasti (članak 4. Ustava), jamstvu osobne demokratske odgovornosti ključnih dužnosnika izvršne vlasti Hrvatskom saboru kao predstavničkom tijelu s izravnom demokratskom legitimacijom građana (članak 112. Ustava) odnosno temeljnom pravu na učinkovitu pravnu zaštitu pred nezavisnim tijelom sudske vlasti i temeljnom pravu slobode kretanja (članak 32. Ustava i članak 45. Povelje o temeljnim pravima EU-a).⁴⁶ Pojedinačne epidemiološke mjere tako su suprotne Ustavu jer ih je donosilo tijelo koje je ustrojeno tako da su povrijeđena temeljna prava i slobode. Međutim, suci ističu da čak i da gore navedeno se izuzme iz rasprave, mjera zabrane rada nedjeljom ne može ostvariti svoj deklarirani cilj zaštite života i zdravlja građana, ne služi deklariranom epidemiološkom cilju, te pogoduje životnim obrascima koji su dosljedni svjetonazoru i vrijednostima pojedine društvene skupine koja je okrenuta određenim religijskim običajima i vjeroispovijesti. Isto tako, tvrde da se donesenom mjerom povređuje načelo razmjernosti iz članka 16. Ustava i načelo jednakosti iz članka 14. Ustava.⁴⁷ Navode kako se u cilju ograničavanja nekog temeljnog prava ili slobode koje jamči Ustav, vlasti moraju držati sljedećeg:

- jasnoće i preciznosti prilikom propisivanja zakonskih ograničenja (tijela, postupak, uvjeti, sudski nadzor)
- jasnoće prilikom određivanja javnog interesa kojem služe ograničenja
- mogućnosti da mjera ograničenja ima svoj cilj i da ga je sposobna ostvariti

⁴⁵ Ibid., izdvojeno mišljenje suca Šumanovića, točka 3.

⁴⁶ Ibid., izdvojeno mišljenje sudaca Abramovića, Kušan, Selaneca, točka 1.

⁴⁷ Ibid., točka 3.

- mogućnosti da ne postoji neka druga slična mjera gledano prema učinkovitosti ostvarenja cilja.⁴⁸

U svom izdvojenom mišljenju suci se pozivaju na doktrine ostalih europskih zemalja, odnosno Europske unije. Primjerice, pozivaju se na praksu Ustavnog suda Savezne Republike Njemačke, na doktrinu razmjernosti razvijenu kroz sudsku praksu Suda Europske unije, finski pravni sustav, nizozemsko pravo, Europski sud za ljudska prava i ostale. Nedosljednost odluke o zabrani rada nedjeljom objašnjavaju pomoću činjenice da mjera ne zadovoljava uvjet prikladnosti/sposobnosti iz testa razmjernosti. Donesene mjere bile su izravno kontradiktorne deklariranom smislu zabrane. Primjerice, u isto vrijeme kada je na snazi bila zabrana rada trgovina nedjeljom bila su dozvoljena velika grupna okupljanja na nedjeljnim religijskim ceremonijama.⁴⁹ Prema tome, poticanje građana mjerom zabrane rada trgovina na ostanak u svojim domovima nije bilo djelotvorno. Suci također objašnjavaju da bi se promet ostvaren nedjeljom pretočio na druge dane u tjednu čime bi se povećala koncentracija ljudi u trgovinskim prostorima što dovodi do povećanja rizika širenja zaraze. Isto tako, suci ukazuju na manjak obrazloženja i stručnih procjena prilikom donošenja odluka Stožera, manjak konkretnih činjeničnih podataka, nedovoljnu stručnost i žurne reakcije. Njihov zaključak je da zabrana rada trgovina nedjeljom potencira više štete nego koristi.⁵⁰

4.1.2. Izdvojeno mišljenje ustavnog suca Mlakara

Sudac Mlakar nakon donesene odluke Ustavnog suda dao je izdvojeno mišljenje te je glasao suprotno većini. Navodi da ova odluka o neustavnosti zabrane rada nedjeljom predstavlja iznimku u odnosu na čitav niz postupaka za ocjenu ustavnosti i zakonitosti zakona i drugih propisa koji su vezani uz epidemiju i dani su na razmatranje Ustavnom sudu. Smatra da su u kaotičnoj situaciji nastaloj zbog epidemije brojne države nastojale upravljati krizom na način na koji su našli kao najpogodniji. Tako je Hrvatska reagirala brzo, adekvatno, stručno i razumno. Budući da borba protiv nepoznate opasnosti u svojoj biti podrazumijeva postupke koji se moraju provjeriti, mijenjati i prilagođavati u svom djelovanju, ističe važnost i potrebu za razumijevanjem postupaka vlasti. Sudac ne smatra da nije potrebno činiti ništa u takvim okolnostima, ali ističe da se javnost i donositelji odluka prilikom svojih ocjena moraju voditi „razmjernošću“ i uzeti u obzir tešku situaciju u kojoj su vlasti donosile odluke. Sudac smatra da argument Vlade o povećanom prometu u trgovinama petkom (epidemiološki najopasniji

⁴⁸ Ibid., točka 5.

⁴⁹ Ibid., točka 11.

⁵⁰ Ibid., točka 21.

dan za širenje virusa) nije dovoljno uvjerljiv te da ga Ustavni sud nije trebao uzeti kao relevantan. Naime, snimanjem prometa trgovina putem fiskalnih računa izdanih petkom, kada sve trgovine rade u normalnom radnom vremenu, ne može se uspoređivati s računima izdanim nedjeljom kada većina trgovina ne radi. Nedjeljom uglavnom rade veliki trgovački centri na periferiji većih gradova, koji u svojim prostorima osim trgovina imaju i kino dvorane, restorane, dječja igrališta, automat klubove za igre na sreću, uslužne djelatnosti itd. Prema tome, sudac smatra da Vlada nije dovoljno dobro obrazložila svoju odluku te da je nedjelja zapravo najopasniji epidemiološki dan (zbog većeg broja ljudi u centrima) i kao takva bi bila primjerenija kao neradna.⁵¹ Upravo iz tog razloga, Vladina odluka prema mišljenju suca ne bi trebala biti predmet za razmatranje ustavnosti i ne može biti razlog za donošenje ovakve odluke Ustavnog suda.

4.1.3. Izdvojeno mišljenje ustavnog suca Šumanovića

Sudac Miroslav Šumanović nije podržao većinsko stajalište Ustavnog suda te je dao svoje izdvojeno mišljenje. Smatra neprihvatljivim to da Ustavni sud samoinicijativno pokreće postupak o pitanju zabrane rada nedjeljom.⁵² Njegovo stajalište upućuje na to da Ustavni sud nije imao razloga za tako kasnom intervencijom uvođenjem protuustavnosti, nakon što je Stožer sam opozvao zabranu rada nedjeljom, i to konkretno na dan 26.05.2020. godine. Također smatra da je bespotrebno utrošena energija na ustavnopravnu analizu. Naglašava da je Ustavni sud aktivizam trebao prepustiti aktivistima, tj. onima koji se bave politikom i ideologijama. Kao argument na bespotrebnost bavljenja tim pitanjem navodi to da je propis bio na snazi samo 30 dana te da kasnije, u vrijeme ustavne odluke, nije više bio aktualan.

4.2. Odluka o ustavnosti rada Stožera civilne zaštite

Ustavni sud donio je još jednu važnu odluku i to onu o ustavnosti rada Stožera civilne zaštite, odnosno, rješenjem broj U-I-1372/2020 od 14. rujna 2020. godine⁵³ nije prihvatio velik broj prijedloga za pokretanje postupka za ocjenu ustavnosti članka 22.a Zakona o sustavu civilne zaštite. Isto tako, nije prihvatio prijedlog za ocjenu ustavnosti članaka 10., 13., 14. i 18. Zakona o izmjenama i dopunama Zakona o zaštiti pučanstva od zaraznih bolesti.⁵⁴

⁵¹ Ibid., izdvojeno mišljenje suca Mlakara, točka 11.

⁵² Ibid., izdvojeno mišljenje suca Šumanovića, točka 2.

⁵³ Rješenje Ustavnog suda Republike Hrvatske broj: U-I-1372/2020 od 14. rujna 2020. godine (NN 105/2020)

⁵⁴ „I. Ne prihvaćaju se prijedlozi za pokretanje postupka za ocjenu suglasnosti s Ustavom članka 22.a Zakona o sustavu civilne zaštite (»Narodne novine« broj 82/15., 118/18. i 31/20.).“

Članak 22.a Zakona o sustavu civilne zaštite glasi:

„(1) U slučaju nastupanja posebnih okolnosti koje podrazumijevaju događaj ili određeno stanje koje se nije moglo predvidjeti i na koje se nije moglo utjecati, a koje ugrožava život i zdravlje građana, imovinu veće vrijednosti, znatno narušava okoliš, gospodarsku aktivnost ili uzrokuje znatnu gospodarsku štetu, Stožer civilne zaštite Republike Hrvatske donosi odluke i upute koje provode stožeri civilne zaštite jedinica lokalne i područne (regionalne) samouprave.

(2) Odluke i upute iz stavka 1. ovoga članka donose se radi zaštite života i zdravlja građana, očuvanja imovine, gospodarske aktivnosti i okoliša te ujednačavanja postupanja pravnih osoba i građana.“

Iz navedenog članka jasno proizlazi kako moraju nastupiti posebne okolnosti uslijed kojih bi se mogle donositi odluke i upute od strane Stožera. Posebne okolnosti opisane su kao događaj ili određeno stanje, dakle, događaj može biti trenutni ili stanje koje se odvija u nekom vremenskom periodu. Događaj ili stanje opisuje se kao nepredvidivo što novonastala situacija oko koronakrize svakako jest. Na virus se ne može utjecati pa tako i na okolnosti koje su nastale. Stvorilo se stanje koje ugrožava život i zdravlje građana te su vlasti iz tog razloga reagirale. Upravo na te razloge pozivaju se i vlasti koje opravdavaju svoje postupke i odluke. S razlogom se pojavilo pitanje što je to izvanredno stanje i koja je njegova svrha. Isto tako, pojavilo se pitanje nadležnosti Stožera za donošenje pojedinih odluka, kao i pitanje ovlaštenja za donošenje istih.

Ustavni sud utvrdio je kako je upravo tim člankom uspostavljen zakonski okvir na temelju kojeg je Stožer ovlašten donositi odluke odnosno mjere za sprečavanje širenja virusa, a sve polazeći od činjenice da epidemija koronavirusa predstavlja posebne okolnosti opisane u istom članku. Na taj način Ustavni sud je stao na stranu Stožera i utvrdio kako su njegovi postupci bili opravdani u odnosu na nastalu situaciju. U svom obrazloženju ovakve odluke, Ustavni sud referirao se na to da je jasno propisana procedura ustrojavanja Stožera civilne zaštite (na svim razinama) te da postoji Zakon o sustavu civilne zaštite kojim je propisan sastav stožera i način rukovođenja. U novonastaloj situaciji aktiviran je Stožer i sve je išlo prema zakonom propisanoj proceduri. Ustavni sud posebno skreće pozornost na pojam „posebne okolnosti“ (koji sadrži članak 22.a. Zakona o sustavu civilne zaštite), a za koji smatra da uključuje i epidemiju koronavirusa. Radi tih posebnih okolnosti proglašena je epidemija, što upućuje na to da stanje više nije bilo redovno, nego izvanredno. Kako bi Stožer

„II. Ne prihvaćaju se prijedlozi za pokretanje postupka za ocjenu suglasnosti s Ustavom članaka 10., 13., 14. i 18. Zakona o izmjenama i dopunama Zakona o zaštiti pučanstva od zaraznih bolesti (»Narodne novine« broj 47/20.).“

mogao još efikasnije funkcionirati dopunjen je Zakon o sustavu civilne zaštite. Takav potez bio je svojevrsno olakšanje u organizaciji rada zbog toga što se nacionalni Stožer operativno rasteretio te se omogućilo lakše donošenje odluka i uputa stožera jedinica lokalne i područne samouprave. Osim toga, Ustavni sud je ustvrdio kako činjenica da Stožer ima zakonske ovlasti za donošenje navedenih mjera, ne znači da njegove odluke nisu podložne kontroli izvršne, zakonodavne i sudbene vlasti.

Bitno je naglasiti kako se prilikom razmatranja ovog rješenja Ustavni sud po prvi puta bavio primjenom članka 17. Ustava koji se bavi pitanjem izvanrednog stanja, kao i primjenom članka 16. Ustava koji se tumači u svijetlu brojnih ograničenja ustavnih prava i temeljnih sloboda tijekom početka epidemije i izvanrednih događaja povezanih s njom. Ustavni sud ustvrdio je kako ocjena ustavnosti odluke Hrvatskog sabora kojom se na temelju članka 17. Ustava ograničavaju pojedine slobode ili prava zajamčena Ustavom jest u nadležnosti Ustavnog suda. Međutim, nije nadležan ocjenjivati treba li Hrvatski sabor u određenim posebnim okolnostima primijeniti članak 16., ili pak čl. 17. Ustava, neovisno o tome jesu li te okolnosti izričito navedene u tom članku, kao što je to slučaj epidemije koronavirusa.⁵⁵ Donošenjem zakona (Zakona o zaštiti pučanstva od zaraznih bolesti i Zakona o sustavu civilne zaštite) kojima se zbog sprečavanja širenja virusa, a radi zaštite života i zdravlja ljudi, propisuju mjere kojima se ograničavaju temeljna ljudska prava i slobode, Hrvatski sabor ostao je u granicama svojih ovlasti propisanih Ustavom te je ujedno kao zakonodavac na načelnoj razini ispunio svoju ustavnu zadaću propisanu člankom 16. Ustava.

Dakle, Hrvatski sabor može pri ostvarenju svoje zakonodavne ovlasti kada ograničava pojedina ljudska prava i slobode postupati na temelju dvije ustavne osnove:⁵⁶

- 1) na temelju članka 16. Ustava - zakonima odnosno izmjenama i dopunama zakona, donesenim u proceduri i većinom glasova svih zastupnika propisanom za pojedini zakon;
- 2) na temelju članka 17. Ustava - odlukom donesenom dvotrećinskom većinom glasova svih zastupnika.⁵⁷

Ustavni sud ustvrdio je da su sve predmetne odluke Stožera bile u skladu s težinom epidemiološke situacije. Čim se situacija nakon 24. travnja 2020. godine počela poboljšavati,

⁵⁵ U-I-1372, op.cit. (bilj. 53), točka 27.

⁵⁶ Ibid., točka 28.

⁵⁷ Peček, R (2020.): "Ustavni okvir djelovanja Stožera civilne zaštite i zakonitost njegovih odluka"; na: <https://www.iusinfo.hr/aktualno/u-sredistu/43039>, pristupljeno 3.6.2022.

postignut je cilj postupnog vraćanja gospodarstva u normalu. Ocijenjeno je kako je Stožer jasno definirao mjere zaštite i vodio se procjenom rizika za zarazu. Stožer je posebnu pažnju prilikom donošenja mjera obraćao na to da se osigura opskrba građanstva i gospodarska aktivnost. Pritom se nastojalo minimalno narušiti kvalitetu života građana. U rješenju Ustavnog suda navodi se da su mjere donesene isključivo s ciljem zaštite pučanstva u razdoblju pandemije. Ustavni sud je zaključio da je svaka mjera bila nužna i razmjerna naravi potrebe u tom vremenu. Stožer se vodio prema postizanju legitimnog cilja zaštite zdravlja ljudi i time da sve bude u skladu s postojećim okolnostima situacije. Prema tome, prava i slobode bile su ograničene samo u nužnoj mjeri i naravi potrebe. Ocijenjeno je kako su mjere bile protupandemijskog karaktera i u skladu s mišljenjem epidemiologa. S obzirom na tijek razvoja epidemije, mjere su bile potrebite i ispravne.

Nedopustivo i protuustavno povratno djelovanje zakona (retroaktivnost)

U okviru predmetne odluke Ustavnog suda o ustavnosti rada Stožera, raspravljalo se i o još jednom važnom pitanju, a to je da li osporeni članak 18. Zakona o izmjenama i dopunama Zakona o zaštiti pučanstva od zaraznih bolesti, krši ustavnu zabranu retroaktivnosti zakona. Naime, člankom 90. stavkom 4. i 5. Ustava je propisano da zakoni i drugi propisi ne mogu imati povratno djelovanje, a da iz posebno opravdanih razloga samo pojedine odredbe zakona mogu imati povratno djelovanje. Spornim člankom Zakona o zaštiti pučanstva od zaraznih bolesti se odlukama Stožera u odnosu na epidemiju koronavirusa koje su donesene od dana 19. ožujka 2020. godine do dana 18. travnja 2020. godine (kada je stupio na snagu sporni članak 18. Zakona) daje značaj sigurnosnih mjera propisanih u istom Zakonu. Ustavni sud u obrazloženju odluke navodi kako je zakonska ovlast Stožera za donošenje odluka i mjera u vezi s epidemijom već ranije bila uspostavljena stupanjem na snagu gore navedenog članka 22.a Zakona o sustavu civilne zaštite koji je stupio na snagu 19. ožujka 2020. godine, pa da osporenim člankom nije došlo do naknadnog ozakonjenja mjera Stožera, nego je istim samo definirana pravna narav već donesenih mjera (*prividna retroaktivnost*).⁵⁸ Time je Ustavni sud dopustio povratno djelovanje pojedinih odredbi Zakona o zaštiti pučanstva od zaraznih bolesti, pri čemu je stvorio pojam prividne retroaktivnosti putem kojeg je opravdao djelovanje i donesene mjere Stožera u tome razdoblju, drugim riječima, kojom je naknadno ozakonio mjere Stožera na način da ih je proglasio sigurnosnim mjerama. Profesor Podolnjak

⁵⁸ U-I-1372, op.cit. (bilj. 53), točka 35.2.

daje oštru kritiku stava Ustavnog suda o tzv. prividnoj retroaktivnosti zakona te u takvoj konstrukciji vidi niz problema. Prvi problem koji se nameće je taj da mjere Stožera na koje se odnosi osporeni članak, odnosno mjere koje naknadno dobivaju značaj sigurnosnih mjera, nisu točno određene ni nabrojane, što bi značilo da široki i neodređeni dijapazon mjera i odluka ulazi u krug navodno zakonski propisanih sigurnosnih mjera. Isto tako, bilo bi nužno navesti i njihov pravni temelj i detaljno obrazložiti njihovo donošenje i eventualnu opravdanost povratnog djelovanja istih, a što Ustavni sud nije učinio. To sve naročito iz razloga što se njima drastično ograničavaju prava i slobode. Nadalje, za donošenje sigurnosnih mjera propisanih u Zakonu o zaštiti pučanstva od zaraznih bolesti, prema zakonskom okviru nadležan je bio ministar zdravstva, a ne Stožer, dok za mjere koje nisu propisane, mogao bi iznimno biti nadležan Stožer, no u tome slučaju bi njihovo donošenje moralo biti posebno obrazloženo i analizirano, što također u ovome slučaju nije učinjeno. Kako je odluke donosilo nenadležno tijelo (Stožer), tim više se moralo obrazložiti pravni temelj donesenih odluka i mjera. Na kraju, bitno je za dodati da ministar zdravstva za vrijeme donošenja mjera od strane Stožera na koje se odnosi osporavani članak 18., nije niti bio formalno član Stožera, što predstavlja još jednu nelogičnost u vidu ovoga pitanja.⁵⁹

5. Znanstvene rasprave o raznim pitanjima granica ustavnog ograničavanja slobode uslijed epidemije

Ovo poglavlje uključuje znanstvene rasprave o pitanjima ustavnog ograničavanja sloboda, konkretno, u njemu se nastoje identificirati glavni supstancijalni problemi, a nakon toga, iznose se sukobljena mišljenja. Primjerice, zanimljivo je razmotriti različita tumačenja autora o tome je li pandemija „izvanredno stanje“, i ako je, treba li se postupati na temelju članka 17. Ustava. Posebno je interesantna i rasprava o tome kako se u tom slučaju tumači načelo proporcionalnosti, do kuda ono seže i kako je primjenjivo u konkretnim slučajevima. Navedeni su problemi tumačenja raznih autora, kao i odgovor Ustavnog suda na iste. Među tumačenjima, izdvojena su ona profesora ustavnog prava Barić i Gardaševića, profesora upravnog prava Staničića, profesora emeritusa Smerdela, ustavnog suca Abramovića te pravnog stručnjaka Pečeka.

⁵⁹ Podolnjak R., Saziv: IX, sjednica 16, na: <https://edoc.sabor.hr/Views/FonogramView.aspx?tdrid=2014891&type=HTML&singleTDR=False>, pristupljeno 13.09.2022.

5.1. Je li pandemija zarazne bolesti „izvanredno stanje“ koje zahtijeva primjenu ustavnog članka 17.?

Prilikom razmatranja ustavnosti ograničenja često se nametalo pitanje proglašavanja izvanrednog stanja i aktiviranja članka 17. Ustava. Pandemija predstavlja veliki društveni, politički i pravni izazov, a na vlastima je velika odgovornost da se usmjere na donošenje mjera čiji su dugoročni interesi zaštita demokratskih vrijednosti, ljudskih prava i sloboda te vladavine prava. Naravno, zakoni se moraju donositi u skladu s Ustavom i međunarodnim standardima. U skladu s time, javlja se pitanje ovlaštenja donošenja odluka odnosno mjera kojima se ograničavaju prava i slobode. Upitan je i karakter takvih ovlaštenja, odnosno, ona bi trebala biti ograničenog trajanja. Cilj i svrha izvanrednog stanja jest suzbijanje razvoja krize i težnja za što bržim vraćanjem u normalno stanje. Dakle, nameću se tri ključna pitanja:

- Možemo li koronakrizu promatrati u kontekstu nekog od izvanrednih stanja opisanih u članku 17. Ustava?
- Tko je ovlašten odlučivati o ograničenju pojedinih sloboda i prava zajamčenih Ustavom?
- Kakav bi trebao biti opseg takvih ograničenja?

Na pandemiju valja primijeniti ustavni čl. 17., kao na nedvojbena stanja „velike elementarne nepogode“

Članak 17. navodi da je ograničenje sloboda i prava na temelju tog članka moguće „u doba ratnog stanja ili neposredne ugroženosti neovisnosti i jedinstvenosti države te velikih prirodnih nepogoda“. Ukoliko bi navedenu odredbu tumačili teleološki, uzimajući u obzir njezinu svrhu, možemo reći kako koronakriza zasigurno predstavlja izvanredno stanje bez obzira što su nije izriekom navedena kao takva u tekstu. Ustav, uostalom, nije i ne može biti iscrpan popis detaljnih uputa za svaku (ne)predvidivu situaciju i nužno zahtijeva tumačenje (tzv. ustavna hermeneutika). U skladu s time, potrebno je aktiviranje članka 17. Ustava, poštujući pri tome propisanu proceduru.

Gardašević potvrđuje da se Hrvatska tijekom epidemije našla u stanju „izvanrednog“ stanja, na koje se primjenjuje članak 17. Ustava. Za argumente opisa stanja kao „izvanrednog“ navodi sljedeće:

„...ako ljudi od Australije do Kanade te od Kine do Kolumbije moraju gotovo neprestano biti u svojim domovima, ako im se izlazak dopušta samo u malim grupama, ako skoro cijeli svijet ili radi od kuće ili je poslan kući da ne radi, ako je globalni fokus stavljen na usporavanje stope zaraženih i umrlih, a povrh svega nitko ne zna koliko će sve to trajati, onda se čini potpuno notornim da okolnosti nikako nisu redovite, već izvanredne.“⁶⁰

Podržavajući takvo shvaćanje, Barić također smatra da pojam „velika prirodna nepogoda“ uključuje i stanje epidemije. Budući da se radi o epidemiji koja se karakterizira kao izvanredno stanje, odlučivanje o ograničenjima sloboda i prava građana je na Hrvatskom saboru, koji odlučuje dvotrećinskom većinom.⁶¹ Ističe da se Hrvatska nalazi u izvanrednom stanju upravo zbog pandemije. Prema tome, moguće je izvanredno ograničavanje ljudskih prava i sloboda jer postoje „velike prirodne nepogode“. Sabor bi tako trebao donositi i usvajati ta ograničenja dvotrećinskom većinom.⁶²

I Peček naglašava kako je odluka o ograničavanju pojedinih sloboda ili prava – a koja se treba temeljiti na ustavnom čl. 17. - na Hrvatskom saboru koji o tome odlučuje dvotrećinski. Ako se Sabor ne može sastati odgovornost je na Vladi i predsjedniku Republike.⁶³ Podsjeća na st. 2. tog članka, koji obvezuje da opseg ograničenja mora biti primjeren naravi pogibelji i za posljedicu ne može imati nejednakost osoba s obzirom na rasu, boju kože, spol, jezik, vjeru, nacionalno ili socijalno podrijetlo. Također, niti u okolnostima izvanrednog stanja nije dozvoljeno ograničenje primjene ustavnih odredaba o pravu na život, zabrani mučenja, surovog ili ponižavajućeg postupanja ili kažnjavanja, o pravnoj određenosti kažnjivih djela i kazni, te o slobodi misli, savjesti i vjeroispovijedi (st. 3. čl. 17.).

Na tragu toga, sudac Abramović iznosi zabrinutost da hrvatske vlasti u uvjetima koronakrize bez dvotrećinske potvrde Sabora, temeljem tek ustavnog čl. 16., donose odluke kojima ograničavaju ljudska prava pod okriljem narative „nužde“. Navodi da je procedura glavna zaštita demokracije, koja je ozbiljno ugrožena tijekom ove pandemije. Također, navodi da je o krizi potrebno misliti unaprijed, pa kada krizna situacija dođe, tada se puno toga ne bi moralo prepuštati procjenama i raznim vjerovanjima. Pritom, Ustav ima najvažniju ulogu, i predviđa te osigurava pravilan postupak te pravnu zaštitu od mogućnosti vlasti da koristeći govor „krize“ zloupotrebljavaju ovlasti i pretjerano ograničavaju temeljna ustavna prava.

⁶⁰ Ibid.

⁶¹ Odluka Ustavnoga suda Republike Hrvatske broj: U-VIIR-2180/2022 od 16. svibnja 2022. i tri izdvojena mišljenja sudaca, NN 61/2022, točka 10.

⁶² Ibid.

⁶³ Peček, op.cit. (bilj. 57).

Autor u svom članku ne dovodi u pitanje same mjere, nego problematizira već sam način na koje se one poduzimaju. Smatra kako su tijekom epidemije došle u pitanje same temeljne demokratske vrijednosti, koje su možda čak važnije i od ljudskih života.⁶⁴ Abramović smatra da način na koji je formuliran članak 17. ne traži da Sabor posebno proglašava „izvanredno stanje“, već da Ustav stavlja naglasak na to da - ukoliko takvo stanje *faktički* nastupi i zahtijeva ograničenje pojedinih ustavnih sloboda i prava - Sabor o ograničavanju prava obavezno odlučuje strogom, dvotrećinskom većinom.⁶⁵ U skladu s time navodi: „Ako ćemo koristiti *common sense* argument: gdje ćeš naći izvanrednijeg stanja od globalne pandemije, prestanka cirkulacije ljudi i roba, karantena i izolacije svih vrsta i na svakom koraku. Ili, argumentom *a contrario*: bismo li uopće smjeli zatvoriti granice prema zemljama EU-a, kojoj i sami pripadamo, da se ne nalazimo u izvanrednom stanju?“⁶⁶

Na žalost, kako smo već rekli, Ustavni sud odlučio se ne izjašnjavati po pitanju koronakrize kao izvanrednog stanja te je utvrdio kako nije nadležan ocjenjivati treba li Hrvatski sabor u određenim posebnim okolnostima primijeniti članak 17. Ustava, neovisno o tome jesu li te okolnosti izričito navedene u tom članku. Također, priklonio se shvaćanju prema kojem je Hrvatski sabor, donošenjem posebnog zakona kojima se radi zaštite života i zdravlja ljudi propisuju mjere kojima se ograničavaju temeljna ljudska prava i slobode, ostao u granicama svojih ovlasti propisanih Ustavom te je ujedno kao zakonodavac na načelnoj razini ispunio svoju ustavnu zadaću propisanu člankom 16. Ustava.

Primjena čl. 17. zaobilazi se novelom Zakona o sustavu civilne zaštite?

Vlada i Sabor odlučili su nakon prvih odluka Stožera i više od mjesec dana pandemije novelirati već postojeći Zakon o sustavu civilne zaštite, na način da je uvedeno stanje definirano kao nastupanje „posebnih okolnosti koje podrazumijevaju događaj ili određeno stanje koje se nije moglo predvidjeti i na koje se nije moglo utjecati, a koje ugrožava život i zdravlje građana, imovinu veće vrijednosti, znatno narušava okoliš, gospodarsku aktivnost ili uzrokuje znatnu gospodarsku štetu“.⁶⁷ Budući da je u zakonu već postojalo stanje izazvano

⁶⁴ Abramović, A. (2020): „Ustavnost u doba virusa“; točka I.; Iusinfo.hr, na: <https://www.iusinfo.hr/aktualno/u-sredistu/41073>, pristupljeno 3.6.2022.

⁶⁵ Ibid, točka II.

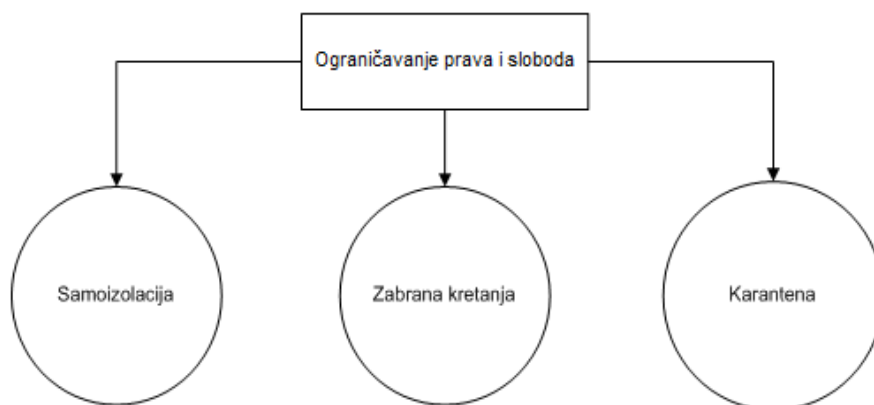
⁶⁶ Ibid, točka II.

⁶⁷ Ibid.

"prirodnim događajem koji opsegom, intenzitetom i neočekivanošću ugrožava zdravlje i živote većeg broja ljudi, imovinu veće vrijednosti i okoliš...", Abramović je postavio pitanje svrhe ovakve izmjene rečene odredbe. Istodobno, novelom Zakona o sustavu civilne zaštite uveden je pojam „reagiranj“, koji podrazumijeva aktiviranje sudionika u sektoru civilne zaštite iz civilnog sektora, a nastavlja se proglašavanjem velike nesreće i katastrofe i provođenjem mjera civilne zaštite.

S obzirom da članak 16. Ustava upućuje na to da se slobode i prava mogu ograničiti samo zakonom, i to da bi se zaštitila sloboda i prava drugih ljudi te pravni poredak, javni moral i zdravlje, on postavlja pitanje je li novela uvedena iz tog razloga, tj. kako bi se članak 17. „potisnuo“ i kasnije lakše donosile odluke običnom većinom (temeljem čl. 16.), iako se radi o odlukama kojima se očigledno ograničavaju ljudska prava i slobode zajamčena Ustavom zbog izvanrednog stanja/krise. Primjer za to je zabrana kretanja, karantena, samoizolacija.

Slika 1. Ograničavanje ljudskih sloboda tijekom pandemije



Izvor: Iusinfo.hr, na: <https://www.iusinfo.hr/aktualno/u-sredistu/41376#sije%C4%8Danj2020>, pristupljeno 18.5.2022.

Odlukom Stožera o zabrani napuštanja mjesta prebivališta i mjesta stalnog boravka u Republici Hrvatskoj nedvojbeno su ograničena ljudska prava. Ograničeno je kretanje hitne službe, opskrba i dostava, a bile su uvedene i tzv. propusnice. Problem se pojavio u tome tko

donosi mjeru: Stožer, Vlada ili Sabor. Ustavna prava se mogu ograničavati samo ako mjere donose Ustavom propisana tijela po Ustavom propisanoj proceduri. Situacija u kojoj Stožer ima ovlasti svih tijela vlasti dovodi do suspenzije demokracije. Uz to, bitno je naglasiti kako većina odluka ne sadrži ni okvirni rok trajanja mjera koje su donesene. Kao primjer karantene može se navesti primjer otoka Murtera. Naime, 25. ožujka 2020. godine lokalni Stožer civilne zaštite stavio je u karantenu cijeli otok Murter, a na prilazne ceste postavljene su fizičke prepreke, kao da je ratno stanje. Prema Zakonu o zaštiti pučanstva od zaraznih bolesti u karantenu se mogu prisilno smjestiti samo ljudi, a ne cijela područja, može je odrediti samo ministar zdravlja, a ne Stožer, moguća je samo u slučaju kuge ili virusnih hemoragijskih groznica, a karantena se mora platiti osobama koje su u nju prisilno stavljene. U navedenom primjeru ništa od toga nije bio slučaj, a stanovnici Murtera bili su prepušteni sami sebi i tamošnjem Stožeru.⁶⁸

Slika 1. Blokada otoka Murtera



Izvor: Rtl.hr, na: <https://www.rtl.hr/vijesti-hr/korona/3800809/murter-je-vec-vise-od-3-tjedna-u-karanteni-evo-kada-njihov-stozer-predvidja-ukidanje-tih-mjera/>, pristupljeno 7.8.2021.

⁶⁸ Iusinfo.hr, na: <https://www.iusinfo.hr/aktualno/u-sredistu/41376#sije%C4%8Danj2020>, pristupljeno 18.5.2022.

Primjena čl. 17. ne implicira prepuštanje ovlasti odlučivanja izvršnoj vlasti – Sabor ima primat u odlučivanju

Prema Gardaševićevom tumačenju, izvanredna stanja potakla su raspravu o primjenjivosti članaka 17. i 101. Ustava. Naime, članak 17. precizno upućuje na kriterije ograničenja ljudskih prava i sloboda u izvanrednim stanjima, propisuje tko, kada i na koji način odlučuje o ograničenjima prava i sloboda, te navodi specifična načela koja kod ograničenja treba poštovati. Vodi se i diskurs o sintagmi koja je vezana uz postojeće stanje. Autor smatra da je za epidemiju primjerenija sintagma „velika prirodna nepogoda“, a odluke o ograničavanju prava mora donositi Hrvatski sabor jer je to njegova nadležnost. Prema članku 101. Ustava RH, odluke može donositi Hrvatski sabor sve dok je on u mogućnosti sastati se, no ako to nije slučaj *tek onda* nadležnost za donošenje odluka prelazi na predsjednika Republike koji ograničenja propisuje uredbama i to na prijedlog i supotpis predsjednika Vlade. Nastajanje velike prirodne nepogode nikako ne znači i automatsku suspenziju rada Hrvatskog sabora.⁶⁹ Cilj je da u krizi ne bude blokade vlasti i da izvršavanje poslova odlučivanja bude na onim tijelima koja ih mogu obaviti. No Ustavom je jasno propisano da se ograničenja *primarno* trebaju pokušati donijeti dvotrećinskom većinom zastupnika. Sve ostale odluke, koje se ne tiču ljudskih prava i sloboda ili koje pak reguliraju prava i slobode no izvan konteksta „izvanrednog stanja“ i njegovih zahtjeva donose se običnim natpolovičnim većinama.⁷⁰ Naime, kod ograničenja sloboda i prava prilikom pojave velikih prirodnih nepogoda treba razlikovati dvije važne stvari: mjere koje se provode temeljem već ranijih zakona, i mjere koje se poduzimaju na temelju nastupanja izvanrednih okolnosti (npr. epidemija).⁷¹

Barić u ovom kontekstu ističe da ne sumnja da bi Sabor bio u stanju preuzeti odgovornost za vodstvo u krizi. Svoje stajalište iznosi u sljedećoj izjavi: “Bilo bi puno mudrije da smo išli u smjeru izvanrednog stanja ili da smo donijeli zakone kojima bi uspostavili praksu kojima bi Sabor ograničavao ljudska prava... Jednostavno je kritizirati. Da je uključeno parlamentarno sudjelovanje, saborski zastupnici bi preuzeli odgovornost...”⁷²

Nasuprot svima, tek Smerdel smatra da bi se proglašenjem izvanrednog stanja proces odlučivanja usporio, a što da ne bi bilo dobro u situaciji kada je dovedeno u pitanje zdravlje

⁶⁹ Gardašević, Đ. „Pandemija i Ustav Republike Hrvatske“, točka 2.; Informator.hr, na: <https://informator.hr/strucni-clanci/pandemija-i-ustav-republike-hrvatske>; pristupljeno 10.8.2021.

⁷⁰ Ibid.

⁷¹ Ibid.

⁷² Barić, S., izjava za Newsroom (N1 televizija) od 08. studenog 2021. , na: <https://www.7dnevno.hr/vijesti/strucnjakinja-za-ustav-komentirala-mjere-trebali-smo-proglasiti-izvanredno-stanje-ovako-se-izvršnoj-vlasti-se-dozvoljava-previs/>, pristupljeno 8.6.2022.

ljudi. Po njegovom mišljenju, postojala bi mogućnost da se Sabor ne bi mogao sastati i u vrlo kratkom roku odlučiti o suspenziji određenih prava i sloboda dvotrećinskom većinom. Napominje da je člankom 17. Ustava definirano da ako se Sabor ne može sastati onda odluku zajedno donose predsjednik Republike i Vlada. Za takvu odluku ponovo treba postići konsenzus svih uključenih strana pa zbog toga potencijalno može biti otežan proces donošenja odluka. Isto tako, napominje da se s proglašenjem izvanrednog stanja nije trebalo žuriti nego je bilo potrebno pričekati da nužnost postane veća. Smatra da Ustav predviđa širi spektar blažih sredstava od proglašenja izvanrednog stanja. Uz to, nudi i rješenje za ograničavanje sloboda tijekom kriznih situacija, ističući da se sloboda može ograničiti zakonom, razmjerno potrebi, koji se donosi natpolovičnom većinom zastupnika u skladu sa člankom 16. Ustava.⁷³

6. Problematika donošenja odluka u skladu s načelom razmjernosti

U ovome dijelu ponovno se skreće pozornost na odredbu članka 16. Ustava koji propisuje da: „...svako ograničenje slobode i prava mora biti razmjerno naravi potrebe za ograničenjem u svakom pojedinom slučaju...u“, te odredbu članka 17. Ustava: „...opseg ograničenja mora biti primjeren naravi potrebe za ograničenjem u svakom pojedinom slučaju...“. Situacija koja je nastala tijekom koronakrize bila je potpuno nova kako za građane, tako i za vlasti koje su donosile odluke. Upravo zbog toga, naglasak treba staviti na načelo razmjernosti prilikom donošenja svake pojedine mjere. Tu činjenicu naglašava i Peček, koji iznosi stajalište da pandemija/epidemija COVID-19 predstavlja „novu“ zaraznu bolest koja ugrožava zdravlje stanovništva. Smatra da se uz razmatranje tereta koje su donesene mjere nosile i pitanja kontrole tih odluka, nameće i pitanje razmjernosti prema cilju donesenih mjera. Prateći zakon na kojem se temelji većina odluka Stožera je Zakon o zaštiti pučanstva od zaraznih bolesti. Na taj način, Stožer je dobio zakonske ovlasti za donošenje mjera, no, to ne znači da njegove odluke nisu podložne kontroli izvršne, sudske i zakonodavne vlasti. Uz to, Stožer ima

⁷³ Smerdel, B., izjava za Jutarnji list od 27. ožujka 2020. na: <https://www.jutarnji.hr/vijesti/hrvatska/ustavni-strucnjaci-imaju-oprecne-stavove-o-nadzoru-gradana-smerdel-sabor-ne-treba-odlucivati-o-pracenu-baric-ne-moraju-odluciti-dvotrecinski-10139176>, pristupljeno 27.5.2022.

legitiman cilj koji se mjerama nastojao postići. Pojedine odluke Stožera bile su predmet razmatranja Ustavnog suda, ponajprije po pitanju razmjernosti prema cilju koji se želi postići. Ustavni sud analizirao je jesu li odluke Stožera bile prekomjeran teret za one na koje su se odnosile.⁷⁴ Svojim postupkom Ustavni sud je u velikoj većini slučajeva utvrdio da mjere nisu bile prekomjeran teret za one na koje se odnose i tako je praktički opravdao gotovo sve odluke nadležnih tijela i njihovo upravljanje novonastalom kriznom situacijom.

6.1. Pitanje zabrane rada nedjeljom i postupanje Stožera u skladu s načelom razmjernosti

Odluka o zabrani rada nedjeljom nije prošla ocjenu ustavnosti. Nakon provođenja ustavnosudskog postupka utvrđeno je kako odluka nije bila u skladu s Ustavom jer pri donošenju osporene mjere Stožer nije postupio u skladu s načelom razmjernosti. Iz tog razloga, Peček problematizira pitanje dana u tjednu za koji se mjera zabrane odnosi. Autor u članku navodi ključne razloge osporavanja ove odluke od strane Ustavnog suda. Obrazloženje Vlade da prodajni objekti neće raditi nedjeljom od 27. travnja 2020. do 26. svibnja 2020., nije uvjerljivo upravo zbog toga što je epidemiološka situacija tada bila poboljšana. Iz tog razloga, svejedno je koji dan može biti neradni, pogotovo kad se uzme u obzir da je petak najfrekventniji dan u trgovinama. Prema tome, nedjelja se ne mora nužno uzeti kao neradni dan, a pogotovo iz razloga kako bi se spriječilo veće okupljanje ljudi u trgovinama. Nepostupanje Stožera u skladu s načelom razmjernosti potvrdio je i Ustavni sud, svojom ocjenom.⁷⁵

Iz drugog gledišta, Staničić u svojoj analizi zaključuje da je društvo postalo još više polarizirano tijekom pandemije. U razne odluke, pa tako i u onu o zabrani rada nedjeljom, uplela se politika te je zabrana imala političku pozadinu. Naime, sve prijašnje zabrane rada nedjeljom (2003. i 2009.) donesene su u cilju i težnji za zaštitom prava radnika. Staničić analizira težinu razloga za donošenje mjera u cilju zaštite prava radnika, kao i prema potrebi zaštite prava poduzetnika. Ističe da Hrvatski sabor može zabraniti rad nedjeljom uz oprez prilikom ograničavanja poduzetničkih sloboda. Zakonski gledano, mogućnost zabrane od strane Stožera nedvojbeno je propisana zakonom, u svrhu zaštite zdravlja ljudi, što ispunjava uvjete koje traži Ustav kako bi se ograničile poduzetničke slobode. Kada se razmatra pitanje

⁷⁴ Peček, op.cit. (bilj. 57)

⁷⁵ Ibid.

razmjernosti, autor naglašava važnost vremenskog roka kao bitnu komponentu trajanja mjere ograničenja, upravo zbog toga što neka mjera ne može trajati u nedogled.

Ustavni sud je u svojoj odluci utvrdio da nema nejednakog postupanja ako se zabrani rad nedjeljom pojedinim vrstama trgovina, a ponekim ne. Primjerice, rad nedjeljom iznimno je bio dopušten kioscima, pekarnicama, trgovinama kruhom i pekarskim proizvodima i trgovinama na benzinskim postajama. U tom slučaju, utvrđeno je kako ne postoji nejednako postupanje jer se u tim trgovinama građani uobičajeno kratko zadržavaju, lako je moguće izvesti prostorno označavanje mjesta, osigurati provođenje epidemioloških mjera i potrebnu distancu. Isto tako, kao razlog za dopuštenje iznimki navodi se činjenica da se na tim mjestima prodaju esencijalni proizvodi za život, osiguravaju namirnice za normalno funkcioniranje građana, kućanstva i poslodavaca.⁷⁶ U tom kontekstu, postavlja se pitanje i jednakosti tretmana poduzetnika, jer su za kioske, prodavaonice kruha, benzinske postaje, vrijedila olakšana pravila. Staničić zaključuje kako su iznimke od zabrane rada nedjeljom potrebne, pogotovo ako su one u javnom interesu i podržavaju rad poduzetnika koji opskrbljuju društvo nužno potrebnim dobrima. Napominje kako su iznimke u skladu s načelom razmjernosti i prema tome jednakost trgovaca u ovom slučaju zabrane ne mora biti u potpunosti ispunjena.⁷⁷

6.2. Pitanje obvezatnosti nošenja maski za lice u javnosti kao mjere koja nema protuustavne elemente

Uvođenjem obveze nošenja maski za lice, u javnosti se sve više postavljalo pitanje o povredi dostojanstva, ponižavajućem postupanju i slično. Peček u ovom slučaju problematizira to pitanje i daje jasno tumačenje kojim podupire mišljenje Ustavnog suda. Prilikom razmatranja te mjere bilo je važno utvrditi minimalni stupanj težine i zadane okolnosti u vremenu kada je mjera donesena. Autor tako poseban naglasak stavlja na to kako je Ustavni sud odlučio o tom pitanju i kojim se sve elementima vodio pri odluci (zaštita zdravlja, okolnosti vezane uz pandemiju, zdravstvena zaštita kao prioritet očuvanja ljudskog dostojanstva, javni interes kao prioritet).

Ustavni sud nije prihvatio pokretanje postupka za ocjenu ustavnosti Odluke o nužnoj mjeri obveznog korištenja maski za lice ili medicinskih maski za vrijeme epidemije te Odluke o

⁷⁶ U-II-2379/2020, op.cit. (bilj. 42), točka 1.

⁷⁷ Staničić, F. „Zabrana rada u trgovini nedjeljom u Republici Hrvatskoj - ustavnopravni aspekti“; Informator.hr, na: <https://informator.hr/strucni-clanci/zabrana-rada-u-trgovini-nedjeljom-u-republici-hrvatskoj-ustavnopravni-aspekti>, pristupljeno 26.5.2022.

načinu organizacije javnog prometa za vrijeme trajanja proglašene epidemije.⁷⁸ Naime, kako bi se nametanje obveze nošenja maski za lice smatralo povredom dostojanstva, zlostavljanjem i kao ponižavajuće postupanje, a samim time i podleglo članku 23. stavka 1. Ustava i članka 3. Konvencije za zaštitu ljudskih prava i temeljnih sloboda, potrebno je dostizanje minimalnog stupnja težine. Ocjena stupnja težine kreira se pomoću parametara trajanja, tjelesnih i duševnih posljedica za žrtvu, spolu, dobi i zdravstvenom stanju žrtve. Prema tome, minimalni stupanj težine ovisi o okolnostima konkretnog slučaja. Ustavni sud je tako smatrao da obveza nošenja maski za lice nije dosegla minimalni stupanj težine te je utvrdio da nema protuustavnih elemenata. Na taj način, još jedna mjera Stožera nije naišla na ustavno ograničenje i mogla se slobodno provoditi.⁷⁹

Ustavni sud je u odnosu na istu mjeru razmotrio i pitanje ispunjava li ona zahtjeve razmjernosti iz članka 16. Ustava. Iz obrazloženja Ustavnog suda navodi se da su brojne zdravstvene i međunarodne institucije upozorile na posebne okolnosti vezane uz pandemiju. Isto tako, na posljedice pandemije upozoravale su i razne socijalne organizacije kao i one koje se bave pitanjima ljudskih prava i dostojanstva. Ustavni sud u svom obrazloženju tako navodi da je zdravstvena zaštita prioritet i ona je preduvjet očuvanja ljudskog dostojanstva. U ovom slučaju zdravstvena zaštita je dobila prednost i prema tome nema nije protuustavna. Također, Ustavni sud navodi da granice između pozitivnih i negativnih obveza države na temelju članka 35. Ustava (zaštita pojedinca od arbitrarnog upletanja javnih vlasti u njegov osobni život) nije lako precizno definirati pa zbog toga država (Stožer) uživa određenu slobodu prosudbe. Isto tako, navode se znanstveni i stručni radovi koji potvrđuju učinkovitost nošenja maski. Prema tome, vlast se još jednom pozvala na struku kako bi se otklonila nagađanja o tome da je mjera donesena proizvoljno.⁸⁰

Ustavni sud je utvrdio da je Vlada imala racionalni temelj za donošenje osporenih odluka vezanih uz obvezu nošenja maske. Uz to, naglasio je i snažni javni interes koji predstavlja prijeku društvenu potrebu za praksom nošenja maski za lice. Navodi se i to da se u posebnim okolnostima javni interes stavlja na prvo mjesto. Javni interes tako ima prevagu nad pojedinačnim pravima građana koji su dužni postupati po određenim mjerama. Ustavni sud odbacio je stajališta pojedinaca o neučinkovitosti maski i razne karakterizacije oduzimanja

⁷⁸ Rješenje broj Ustavnog suda Republike Hrvatske U-II/3170/2020 od 14. rujna 2020. godine

⁷⁹ Ibid., točka 9.

⁸⁰ Peček, op.cit. (bilj. 57)

prava na osobni izbor. U ovom slučaju, Ustavni sud je ocijenio da ostavljanje građanima pravo na izbor može imati teške posljedice za zdravlje i život cijele zajednice.⁸¹

6.3. Pitanje ocjene ustavnosti prijedloga mjere praćenja

Brojni prijedlozi i odluke Stožera došle su pod povećalo te se razmatralo pitanje njihove ustavnosti. Jedan od primjera je i prijedlog mjere praćenja (pomoću lokacije mobitela) koja bi se u Saboru donijela dvotrećinskom većinom. Ukoliko bi takav prijedlog bio prihvaćen, otvorilo bi se pitanje (ne)ustavnosti navedene mjere. Odluka bi se s formalnog gledišta mogla donijeti, no ona ne bi imala nikakve ustavne osnove i pitanje je kako bi se provodila. Takvo tumačenje potvrđuje i Smerdel, koji naglašava problem neefikasne reakcije kod takve vrste odlučivanja, sporost reakcije i nered u sustavu odlučivanja. U konačnici ta mjera nikad nije usvojena u Saboru.⁸²

Dio pravnih stručnjaka, poput Barić, smatra da nema prepreka da se donesu dopune zakona kojima bi se omogućilo praćenje građana putem mobilnih uređaja. Tvrdi da je prilikom donošenja ovakvih mjera nužno definirati trajanje, opseg mjere i način uporabe prikupljenih podataka. Isto tako, smatra da je potrebno obavijestiti osobu da je praćena.⁸³ Nadležna tijela mogu odmah postupati ako provode mjere prema postojećim zakonima. No, za dodatno ograničavanje prava i sloboda potrebno je utvrditi konkretniju pravnu osnovu i promjena zakona. Primjer za to je uvođenje novele u Zakon o elektroničkim komunikacijama. Pojavila se potreba za praćenje ljudi putem signala mobitela prilikom samoizolacije. Potrebno je bilo pravno omogućiti lociranje putem mobitela u svrhe provođenja poslova civilne zaštite, u vrijeme prirodne nepogode, katastrofe, epidemije ili opasnosti epidemije. Taj dio još nije postojao u domaćem pravnom sustavu, pa se pojavila potreba za promjenom zakona. Gardašević smatra slično kao i Barić te navodi da bi se zakonom trebalo jasno odrediti trajanje i opis tih mjera praćenja, a sve u cilju zaštite građana. Hrvatski sabor bi prema tome trebao formalno proglasiti stanje velike prirodne nepogode i zakone koji se tiču ljudskih prava donositi dvotrećinskom većinom. U tom slučaju, takav način bio bi ne samo politički korektan nego i ustavnopravno ispravan po pitanju procedure. Teret odluke o tome je li mjera

⁸¹ U-II/3170/2020, op.cit. (bilj. 76), točka 14.

⁸² Smerdel, B., izjava za Jutarnji list od 27. ožujka 2020. na: <https://www.jutarnji.hr/vijesti/hrvatska/ustavni-strucnjaci-imaju-oprecne-stavove-o-nadzoru-gradana-smerdel-sabor-ne-treba-odlucivati-o-pracanju-baric-ne-moraju-odluciti-dvotrecinski-10139176>, pristupljeno 27.5.2022.

⁸³ Barić, S., izjava za Newsroom (N1 televizija) od 08. studenog 2021., na: <https://www.7dnevno.hr/vijesti/strucnjakinja-za-ustav-komentirala-mjere-trebali-smo-proglasiti-izvanredno-stanje-ovako-se-izvrnoj-vlasti-se-dozvoljava-previse/>, pristupljeno 8.6.2022.

praćenja i lociranja ljudi nužna, treba biti na Hrvatskom saboru. Odluka bi se trebala donositi na temelju jasno izrečenih analiza i procjena epidemiološke struke.⁸⁴

7. Zaključak

Otkrićem novog virusa situacija u svijetu se promijenila te način života u brojnim zemljama nije isti kao prije. Promjene su se dogodile u društvenoj, političkoj, ekonomskoj pa i u pravnoj sferi. Ovisno o tome kako je koja vlast u pojedinoj zemlji svijeta reagirala na pojavu virusa, pojavila su se brojna ograničenja za građane, mjere koje su utjecale na način ponašanja u javnosti, te brojne zabrane održavanja javnih događaja. Također, tijekom koronakrize bio je otežan prijelaz ljudi unutar granice Europske unije, no, ograničenja slobodnog kretanja ubrzo su ukinuta te je uspostavljen izvanredni režim slobode kretanja i prelaska granica uz određene uvjete. Epidemiološka situacija je varirala pa tako i donesene mjere ograničenja. Uz to, mijenjali su se i brojni zakoni. Mjere ograničenja bile su najrigoroznije tijekom prvog vala dok je situacija u vezi s virusom bila još relativno nova i nepoznata. Od jeseni 2021. broj slučajeva ponovo je u značajnijem porastu, međutim, većina mjera i ograničenja su ublaženi.

Brojni pravni stručnjaci postavljaju pitanje o izvanrednosti situacije što se nameće kao ključno pitanje. Isto tako, pitanje rada je zahtijeva li koronakriza da se ograničenja temelje na članku 16. i članku 17. Ustava, ili se pak zadovoljavaju uvjeti za jedan ili drugi članak? Vlasti su imale veliku odgovornost za donošenje mjera kojima se ne bi umanjili dugoročni interesi

⁸⁴ Ibid.

zaštite demokratskih vrijednosti, ljudskih prava i vladavine prava. Također, imale su zadaću mjerama ograničenja suzbiti razvoj krize i što prije vratiti normalno stanje. Isticala se i uloga Hrvatskog sabora u posebnim okolnostima te se u brojnim raspravama nametalo uvođenje izvanrednog stanja i aktivacija članka 17. Ustava. Brojni pravni stručnjaci smatraju da je upravo tu odredbu trebalo primijeniti u ovakvoj izvanrednoj situaciji gdje se svakodnevno ograničavaju Ustavom zajamčena prava i slobode, iako pandemija nije izrijekom navedena. Međutim, Ustavni sud nije podržao takvo shvaćanje, već smatra kako je Hrvatski sabor, donošenjem posebnog zakona kojima se radi zaštite života i zdravlja ljudi propisuju mjere kojima se ograničavaju temeljna ljudska prava i slobode, ostao u granicama svojih ovlasti propisanih Ustavom te je ujedno kao zakonodavac na načelnoj razini ispunio svoju ustavnu zadaću propisanu člankom 16. Ustava.

Pojavom koronavirusa situacija po pitanju zdravlja društva drastično se promijenila, kako u cijelom svijetu, tako i u Hrvatskoj. Time su se ispunili uvjeti za primjenu oba dva spomenuta članka Ustava. Zdravlje građana je ugroženo pa je iz tog razloga opravdano ograničiti neke slobode i prava. I u toj situaciji tumačenje Ustavnog suda je na strani donositelja odluka, pa tako smatra da su ograničenja sloboda i prava bila razmjerna naravi potrebe za ograničenjem. Epidemiološka struka pratila je razvoj situacije te je sukladno procjeni opasnosti za zdravlje donosila, u većini slučajeva, adekvatne mjere.

Tijekom dosadašnjeg razvoja situacije koronakrize pod pitanje ustavnosti došla su ograničenja poput samoizolacije, osporena zabrana rada nedjeljom i pitanje obveze nošenja maski za lice u javnosti. Burnu raspravu u javnosti izazvala je zabrana rada nedjeljom. Ustavni sud nije mogao isključiti dvojbe o ustavnosti i zakonitosti te mjere. U svojoj odluci objasnio je kako za donošenje te mjere nisu postojali objektivni i racionalno opravdani epidemiološki razlozi. Nasuprot tome, Ustavni sud rješenjem od 14. rujna 2020. godine nije prihvatio velik broj prijedloga za ocjenu ustavnosti članka 22.a Zakona o sustavu civilne zaštite koji se propitkuje zbog potencijalnih brojnih ograničenja ustavnih prava i temeljnih sloboda tijekom početka epidemije i iznenadnih događaja povezanih s njom. Na taj način, Ustavni sud podržao je Stožer kao tijelo koje je na temelju zakona ovlašteno donositi mjere kojim se ograničavaju prava i slobode građana.

Može se reći kako je demokracija u razdoblju koronakrize stavljena na svojevrstni test. Pandemija definitivno predstavlja stanje koje nije uobičajeno i prema tome ono se može definirati kao izvanredno. Prilikom takve karakterizacije stanja moguće je ograničavati prava

i slobode kako bi se postigao konačni cilj, a to je zaštita zdravlja građana. Mjere zaštite koje se u tom slučaju donose, razmjerne su nastaloj situaciji i samim time su opravdane. Ustavni sud potvrdio je da je prilikom reakcije na epidemiološku situaciju poštovano načelo razmjernosti. Međutim, iz reakcija vlasti na krizu bilo je jasno da ne postoji jasan recept po kojem se poduzimaju mjere zbog čega se javljao niz nelogičnosti, a što je za posljedicu imalo i smanjenje povjerenja građana u samu javnu vlast. Uključene strane morale bi misliti unaprijed i ne prepustiti situaciju procjenama i slučaju. U cijeloj ovoj situaciji postojala je nedovoljna jasnoća i preciznost tijekom propisivanja zakonskih ograničenja (tijela, postupak, uvjeti, sudski nadzor), nejasnoće oko određivanja javnog interesa kojem služe ograničenja, razne nemogućnosti da mjere ograničenja imaju svoj cilj i da ga mogu ostvariti, te isključenje mogućnosti pojave nekih sličnih mjera. Mišljenja sam da se trebalo unaprijed definirati radi li se o izvanrednom stanju, koja je procedura donošenja odluka i u kojem opsegu se slobode i prava mogu ograničiti. Isto tako, potrebno je točno utvrditi tko upravlja krizom jer je u konačnici onaj tko upravlja njome odgovoran za eventualne posljedice krize. Odluke su također morale imati i svoj okvirni rok trajanja. Ostaje dojam da su prvo donosene odluke kojima su ograničavana prava i slobode, a tek potom se takvim odlukama nastojalo dati zakonsko utemeljenje. Ustavni sud ima neosporno važnu ulogu u vremenima kada izvršna vlast donosi razna ograničenja koja mogu utjecati na ograničavanje ljudskih sloboda. Stoga je više nego ikada važno da rad Ustavnog suda bude neovisan.

8. Literatura

Propisi:

- Direktiva 2004/38/EZ Europskog parlamenta i Vijeća od 29. travnja 2004. o pravu građana Unije i članova njihovih obitelji na slobodno kretanje i boravište na području države članice- OJ L 158, 30.04.2004.
- Rješenje o imenovanju načelnika, zamjenika načelnika i članova Stožera civilne zaštite Republike Hrvatske, NN 20/2020, od 20.02.2020. godine
- Ugovor o funkcioniranju Europske unije, 202/49, Službeni list Europske unije, 4.6.2022., pročišćena verzija
- Ustav Republike Hrvatske, NN 56/90, 135/97, 08/98, 113/00, 124/00, 28/01, 41/01, 55/01, 76/10, 85/10- pročišćeni tekst, 05/14 - odluka Ustavnog suda br: SuP-O-1/2014 od 14.01.2014.
- Ustavni zakon o Ustavnom sudu Republike Hrvatske, NN 99/99, 29/02, 49/02 - pročišćeni tekst
- Zakon o sustavu civilne zaštite, NN 82/15, 118/18, 31/20, 20/21
- Zakon o zaštiti pučanstva od zaraznih bolesti, NN 79/07, 113/08, 43/09, 130/17, 114/18, 47/20, 134/20, 143/21

Sudska praksa:

- Odluka Ustavnog suda Republike Hrvatske broj: U-II-2379/2020 godine (NN 105/2020), od 14. rujna 2020. i tri izdvojena mišljenja sudaca sudaca Abramovića, Kušan, Selanca
- Rješenje Ustavnog suda Republike Hrvatske broj: U-I-1372/2020 od 14. rujna 2020. godine (NN 105/2020)
- Rješenje Ustavnog suda Republike Hrvatske broj U-II/3170/2020 od 14. rujna 2020. godine

Web resursi:

- Al Jazeera Balkans, snimka od 14.3.2020., na:
<https://www.youtube.com/watch?v=Hjh-ZLZb8-A>, Youtube.com, pristupljeno 18.8.2021.
- Barić, S., izjava za Newsroom (N1 televizija) od 08. studenog 2021., na:

<https://www.7dnevno.hr/vijesti/strucnjakinja-za-ustav-komentirala-mjere-trebali-smo-proglasiti-izvanredno-stanje-ovako-se-izvrсноj-vlasti-se-dozvoljava-previse/>, pristupljeno 8.6.2022.

- Consilium.europa.eu, odjeljak – osnovne informacije, na: <https://www.consilium.europa.eu/hr/policies/coronavirus/>, pristupljeno 24.5.2022.
- Enciklopedija.hr, na: <https://enciklopedija.hr/natuknica.aspx?ID=18092>, pristupljeno 24.9.2021.
- Enciklopedija.hr, na: <https://enciklopedija.hr/natuknica.aspx?ID=46397>, pristupljeno 25.9.2021.
- Enciklopedija.hr, na: <https://www.enciklopedija.hr/natuknica.aspx?id=28379>, pristupljeno 24.9.2021.
- Iusinfo.hr, na: <https://www.iusinfo.hr/aktualno/ustredistu/41376#sije%C4%8Danj2020>, pristupljeno 18.5.2022.
- JHU CSSE COVID-19 Data (Johns Hopkins Medicine University), na: <https://www.google.hr/search?q=koronavirus+hrvatska>, pristupljeno 15.6.2021.
- Konle-Seidl, R. (2022): „Kratki vodič o Europskoj uniji, na: https://www.europarl.europa.eu/ftu/pdf/hr/FTU_2.1.5.pdf., pristupljeno 18.5.2022.
- Podolnjak R., Saziv: IX, sjednica 16, na: <https://edoc.sabor.hr/Views/FonogramView.aspx?tdrid=2014891&type=HTML&singleTDR=False>, pristupljeno 13.09.2022.
- Rtl.hr, na: <https://www.rtl.hr/vijesti-hr/korona/3800809/murter-je-vec-vise-od-3-tjedna-u-karanteni-evo-kada-njihov-stozer-predvidja-ukidanje-tih-mjera/>, pristupljeno 7.8.2021.
- Smerdel, B., izjava za Jutarnji list od 27. ožujka 2020. na: <https://www.jutarnji.hr/vijesti/hrvatska/ustavni-strucnjaci-imaju-oprecne-stavove-o-nadzoru-gradana-smerdel-sabor-ne-treba-odlucivati-o-pracenju-baric-ne-moraju-odluciti-dvotrecinski-10139176>, pristupljeno 27.5.2022.
- Ustavni sud Republike Hrvatske, Povijest hrvatskog ustavnog sudovanja, na: <https://www.usud.hr/hr/povijest-razvitak-hrvatskog-ustavnog-sudovanja>, pristupljeno 18.5.2022.

Znanstveni radovi:

- Abramović, A. (2020): „Ustavnost u doba virusa“; Iusinfo.hr, na:

<https://www.iusinfo.hr/aktualno/u-sredistu/41073>, pristupljeno 3.6.2022.

- Foretić, D. (2016): „Ustav Republike Hrvatske“, Novi Informator, sedamnaesto izmijenjeno i dopunjeno izdanje
- Gardašević, Đ. „Pandemija i Ustav Republike Hrvatske“; Informator.hr, na: <https://informator.hr/strucni-clanci/pandemija-i-ustav-republike-hrvatske>; pristupljeno 10.8.2021.
- Kelly, H. (2011): „The classical definition of a pandemic is not elusive“, Bulletin of the World Health Organization, (7)
- Peček, R., „Ustavni okvir djelovanja Stožera civilne zaštite i zakonitost njegovih odluka“; na: <https://www.iusinfo.hr/aktualno/u-sredistu/43039>, pristupljeno 3.6.2022.
- Staničić, F. „Zabrana rada u trgovini nedjeljom u Republici Hrvatskoj - ustavnopravni aspekti“; Informator.hr, na: <https://informator.hr/strucni-clanci/zabrana-rada-u-trgovini-nedjeljom-u-republici-hrvatskoj-ustavnopravni-aspekti>, pristupljeno 26.5.2022.