

# Načelo razmjernosti u ograničenju prava i sloboda u pandemiji

---

**Platužić, Mateja**

**Master's thesis / Diplomski rad**

**2023**

*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:199:094622>

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

*Download date / Datum preuzimanja:* **2025-01-14**



*Repository / Repozitorij:*

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



SVEUČILIŠTE U ZAGREBU

PRAVNI FAKULTET

Mateja Platužić

**NAČELO RAZMJERNOSTI U OGRANIČENJU PRAVA I  
SLOBODA U PANDEMIJI**

DIPLOMSKI RAD

Mentor: prof. dr. sc. Đorđe Gardašević

Zagreb, 2023.

### **Izjava o izvornosti**

Ja, Mateja Platužić pod punom moralnom, materijalnom i kaznenom odgovornošću, izjavljujem da sam isključiva autorica diplomskog rada te da u radu nisu na nedozvoljeni način (bez pravilnog citiranja) korišteni dijelovi tuđih radova te da se prilikom izrade rada nisam koristila drugim izvorima do onih navedenih u radu.

Mateja Platužić, v.r.

## SAŽETAK

Tema rada su ograničenja temeljnih prava i sloboda zajamčenih ustavom uslijed pandemije. U uvodnom dijelu se rad bavi pitanjem ustavne regulacije pandemije, odnosno je li potrebno primijeniti odredbu članka 16. ili članka 17. Ustava. Potom se razrađuje načelo razmjernosti u ograničenju ustavnih prava i sloboda. Obrađuje se uloga Ustavnog suda, Stožera civilne zaštite, njihove svrhe i djelovanja u pandemiji. Središnji dio rada predstavljaju odluke Stožera civilne zaštite kojima se ograničavaju slobode okupljanja, kojima se propisuje obveza samoizolacije i uvodi mjera obveznog testiranja. Analiziraju se odluke Stožera i Ustavnog suda te na kraju daje zaključak s kritičkim stavom o radu Stožera i Ustavnog suda.

**KLJUČNE RIJEČI:** Covid-19, Ustav, ograničenje prava i sloboda, Ustavni sud, načelo razmjernosti, sloboda okupljanja, samoizolacija, obvezno testiranje

## SUMMARY

The topic of the paper is the limitations of fundamental rights and freedoms guaranteed by the Constitution due to the pandemic. At the beginning, the paper deals with the issue of constitutional regulation of the pandemic; whether is it necessary to apply the provisions of Article 16 or Article 17 of the Constitution. Then the topic is the principle of proportionality in the limitation of constitutional rights. The role of the Constitutional court, the Civil Protection Headquarters, their purpose and actions in the pandemic is analyzed. The main part of the paper represents decisions of the Civil protection headquarters, which limit the freedom of assembly, impose the obligation of self-isolation and introduce the measure of mandatory testing. The decisions of the Headquarters and the Constitutional court are analyzed and at the end a conclusion is given with a critical view on their work.

**KEYWORDS:** Covid-19, Constitution, Limitation of rights and freedoms, Constitutional Court, principle of proportionality, freedom of assembly, self isolation, mandatory testing

## SADRŽAJ:

<b>1. UVOD .....</b>	<b>1</b>
<b>2. USTAVNOPRAVNA KVALIFIKACIJA PANDEMIJE VIRUSA COVID-19.....</b>	<b>3</b>
2.1. Regulacija izvanrednog stanja u članku 17. Ustava .....	6
2.2. Velika prirodna nepogoda i odluka Ustavnog suda .....	9
<b>3. OGRANIČENJE USTAVNIH PRAVA I SLOBODA.....</b>	<b>12</b>
3.1. Načelo razmjernosti u ograničenju prava i sloboda .....	15
<b>4. DJELOVANJE USTAVNOG SUDA U PANDEMIJI.....</b>	<b>18</b>
<b>5. OGRANIČENJE SLOBODE OKUPLJANJA.....</b>	<b>19</b>
5.1. Odluka Ustavnog suda u povodu ograničenja slobode okupljanja .....	22
<b>6. MJERA SAMOIZOLACIJE .....</b>	<b>27</b>
6.1. Odluka Ustavnog suda u povodu mjere samoizolacije .....	31
<b>7. OBVEZA TESTIRANJA.....</b>	<b>34</b>
7.1. Odluka Ustavnog suda u povodu mjere obveznog testiranja.....	36
<b>8. ZAKLJUČAK .....</b>	<b>51</b>
<b>9. LITERATURA: .....</b>	<b>54</b>

# 1. UVOD

U proljeće 2020. godine Hrvatsku je, kao i ostatak svijeta, pogodila pandemija uzrokovana virusom SARS-CoV-2 koja je prouzročila brojne promjene, kako u svakodnevnom životu, tako i na području ljudskih prava i pravne zaštite. Novonastale prilike dovele su u fokus postojeću ustavnu regulaciju izvanrednog stanja. Poput drugih država, i Republika Hrvatska je, bila primorana na brzu reakciju, nastojeći minimizirati štetu koja se, ionako, po prirodi novonastalog stanja, morala dogoditi.

Ovaj rad pišem s odmakom od gotovo tri godine od pojave prvog slučaja u Republici Hrvatskoj<sup>1</sup>, u trenutku kada virus još nije u potpunosti suzbijen, nakon što se izredao niz različitih sojeva i nakon što su uvedene pa suspendirane brojne mjere zaštite od nekontroliranog širenja.<sup>2</sup> Tijekom razdoblja borbe s pandemijom pojavila su se brojna pitanja, a na neka od njih još nije pronađen adekvatan odgovor.

Kao prvo, i vjerojatno najvažnije pitanje se postavlja ono treba li stanje uzrokovano pojavom pandemije tumačiti kao redovno stanje sadržano u članku 16. ili je na njega trebalo ipak primijeniti članak 17. Ustava Republike Hrvatske kojim je uređeno tzv. izvanredno stanje. Oko tog su se pitanja vodile brojne rasprave, kako političara, tako i pravnih stručnjaka o čemu ću pisati u kasnijem dijelu rada.<sup>3</sup> To nije problem s kojim je bila suočena isključivo Republika Hrvatska već i velik dio europskih zemalja, u čijim ustavima postoje različita uređenja izvanrednog stanja, dok neke od europskih država taj institut uopće u svojim ustavima ne predviđaju.<sup>4</sup>

U svjetlu okolnosti izazvanih pandemijom mogla bi se povesti i rasprava jesu li dovoljna rješenja koja nudi Ustav Republike Hrvatske i je li potrebna izmjena i dopuna ustavnih odredbi o izvanrednom stanju. Dakako, izvanredna je stanja teško predvidjeti i unaprijed normirati, a presumpcija o nepredvidivosti izvanrednih stanja tema je koju obrađuju i klasični autori.<sup>5</sup> Gardašević smatra da: „Dvojba o predvidivosti i potreba cjelovite pravne

---

<sup>1</sup>Priopćenje prvog slučaja Hrvatskog zavoda za javno zdravstvo, dostupno na <https://www.hzjz.hr/priopcenja-mediji/covid-19-priopcenje-prvog-slucaja/> (13.10.2022.)

<sup>2</sup>O tome vidi: <https://civilna-zastita.gov.hr/odluke-stozera-civilne-zastite-rh-za-sprecavanje-sirenja-zaraze-koronavirusom/2304> (13.10. 2022.)

<sup>3</sup>Vidi pod: 2. USTAVNOPRAVNA KVALIFIKACIJA PANDEMIJE VIRUSA COVID-19

<sup>4</sup>O tome vidi: [https://www.europarl.europa.eu/EPRS/graphs/Emergencystates\\_HR.pdf](https://www.europarl.europa.eu/EPRS/graphs/Emergencystates_HR.pdf) (14.10.2022.)

<sup>5</sup>O tome piše Gardašević, navodeći stajališta niza klasičnih autora o nepredvidivosti izvanrednih stanja poput A. Hamiltona, C. Schmitta, C.L. Rossitera i C.J. Friedricha iz kojih izvodi zaključak da je njihovo zajedničko polazište da se izvanredna stanja ne mogu precizno unaprijed odrediti. Gardašević, Đorđe, Ograničenja ljudskih prava i temeljnih sloboda u izvanrednim stanjima, Hrvatska udruga za ustavno pravo, Zagreb, 2014., str. 334.-338.

regulacije mogućih uzroka i posljedica izvanrednih stanja potvrđuje da se radi o jednom od temeljnih pitanja njihovog legitimiteta.“<sup>6</sup> Omejec iznosi „Praktični pravni život jasno je pokazao da je opsežno zakonodavno normiranje pojedinih izvanrednih stanja, utemeljeno na predvidljivosti njihovog konkretnog društvenog sadržaja, opterećeno rizikom neučinkovitosti: lako je moguće da pravna norma ne uspije adekvatno predvidjeti i urediti sve situacije koje u izvanrednim stanjima stvarno nastupaju. U takvim abnormalnim prilikama javna vlast riskira da ostane nemoćna, ukoliko pri njihovu suzbijanju - odnosno, otklanjanju njihovih posljedica - bude prisiljena postupati prema pravnim normama predviđenim za njezino funkcioniranje u redovitim, neporemećenim okolnostima.“<sup>7</sup> Smerdel, također, smatra da „Sve situacije pogibelji po državu, ili pojedine njezine dijelove, nemoguće je u potpunosti predvidjeti, pa stoga i taksativno nabrojati u ustavu, pa niti u zakonskim aktima.“<sup>8</sup>

U opasnosti koju je pandemija uzrokovala za zdravlje stanovništva nužno je bilo ograničiti pojedina Ustavom zajamčena prava i slobode. Važno je iz tog razloga posvetiti pažnju načelu razmjernosti i zapitati se je li to načelo zadovoljeno i u kojoj mjeri u ostvarenju legitimnog cilja, kroz odluke Stožera civilne zaštite. Isto tako možemo se zapitati i je li Ustavni sud opravdao svoju funkciju kada je odlučivao o razmjernosti mjera i odluka Stožera, odnosno je li Ustavni sud poduzeo sve što je mogao i što je bilo potrebno da se zaštite temeljna prava i slobode. To su i pitanja kojima ću se u najvećoj mjeri baviti u svom radu, s koncentracijom na mjeru ograničenja slobode okupljanja, obvezu samoizolacije i obvezu testiranja koje su, svaka za sebe, izazvale velike prijepore javnosti i pravnih stručnjaka.

Smatram da je od iznimne važnosti da se posveti pažnja svim problemima koji su vezani uz pojavu pandemije, premda je zbog kompleksnosti teme teško očekivati apsolutnu suglasnost pravnih stručnjaka, a sve kako bi se u budućim situacijama potrebe da se aktivira izvanredno stanje osigurala pravovremena i ustavnopravno primjerena reakcija. Takva je reakcija u razdoblju koje je iza nas, prema mom mišljenju, izostala kada je u početku pandemije Sabor izbjegao u primjenu staviti članak 17. Ustava. Pandemija je predstavljala, posebice u svojim počecima, izazov s kakvim se Republika Hrvatska još

---

<sup>6</sup>Ibid, str. 335.

<sup>7</sup>Omejec Jasna., Ograničavanje sloboda i prava čovjeka i građanina u izvanrednim stanjima, Društvena istraživanja Zagreb, god. 5, br.2(22), 1996., str. 348.

<sup>8</sup>Smerdel, Branko; Sokol, Smiljko, Ustavno pravo, Narodne novine, Zagreb, 2009., str. 128.

nije susrela i najveću opasnost za život i zdravlje stanovništva pa je kao takva sigurno predstavljala potencijal da se u primjenu stavi članak 17. Ustava.

## 2. USTAVNOPRAVNA KVALIFIKACIJA PANDEMIJE VIRUSA COVID-19

Brzo širenje virusa SARS-CoV-2 i potreba za zaštitom stanovništva zahtijevala je i brzu reakciju države odmah pri pojavi virusa početkom 2020. godine. U Hrvatskoj je prvi slučaj koronavirusa potvrđen 25. veljače 2020. Već 4. ožujka 2020. ministar zdravstva je donio Odluku o proglašenju opasnosti od epidemije zarazne bolesti<sup>9</sup> za cijelo područje Republike Hrvatske, a 10. ožujka 2020. je bolest uzrokovana virusom SARS-CoV-2 stavljena na Listu zaraznih bolesti čije je sprječavanje i suzbijanje od interesa za Republiku Hrvatsku<sup>10</sup>. Konačno, ministar zdravstva proglasio je 11. ožujka 2020. epidemiju.<sup>11</sup>

U toj prilici, s kakvom se država još nije susrela, problem je nastao već u pogledu pitanja kako kvalificirati to novonastalo stanje. U tom smislu Ustav Republike Hrvatske nudi dva rješenja pa je moguće da se to stanje promatra kao „redovno stanje“ odnosno da se primijeni režim predviđen člankom 16. Ustava ili da se pak aktivira članak 17. Ustava u kojem je sadržan model postupanja u „izvanrednom stanju“.<sup>12</sup> Mnogi su se pravni stručnjaci zalagali za proglašenje izvanrednog stanja, kao primjerice Đ. Gardašević<sup>13</sup>, S. Barić<sup>14</sup> i A. Horvat Vuković.<sup>15</sup> Gardašević je tumačio, s obzirom na restriktivnost epidemioloških mjera, da postoji specifična situacija, koja prelazi okvire redovnog

---

<sup>9</sup> Odluka o proglašavanju opasnosti od epidemije, dostupno na: <https://zdravstvo.gov.hr/UserDocsImages//2020%20CORONAVIRUS//ODLUKA%20O%20PROGLA%20C5%A0AVANJU%20OPASNOSTI%20OD%20EPIDEMIJE.pdf> (16.10.2022.)

<sup>10</sup> Dopuna Liste zaraznih bolesti čije je sprječavanje i suzbijanje od interesa za Republiku Hrvatsku., dostupno na: [https://narodne-novine.nn.hr/clanci/sluzbeni/2020\\_03\\_28\\_660.html](https://narodne-novine.nn.hr/clanci/sluzbeni/2020_03_28_660.html) (16.10.2022.)

<sup>11</sup> Odluka o proglašenju epidemije bolesti COVID-19, 11. 03. 2020., dostupno na: <https://zdravstvo.gov.hr/UserDocsImages/2020%20CORONAVIRUS/ODLUKA%20O%20PROGLA%20C5%A0ENJU%20EPIDEMIJE%20BOLESTI%20COVID-19.pdf> (16.10.2022.)

<sup>12</sup> 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), u daljnjem tekstu: Ustav RH

<sup>13</sup> O tome vidi: <https://www.tportal.hr/vijesti/clanak/dorde-gardasevic-uz-ovakve-mjere-bilo-bi-posteno-priznati-da-je-ovo-izvanredno-stanje-foto-20201130> (16.10.2022.)

<sup>14</sup> O tome vidi: <https://www.novolist.hr/novosti/hrvatska/sanja-baric-o-odluci-ustavnog-suda-ovo-nije-gotovo-rad-stozera-ce-se-jos-propitivati/> (16.10.2022.)

<sup>15</sup> O tome vidi: <https://www.jutarnji.hr/vijesti/hrvatska/vodeci-ustavni-strucnjaci-za-jutarnji-na-koji-nacin-drzava-smije-ogranicavati-ljudska-prava-u-izvanrednim-situacijama-10144543> (16.10.2022.)



stanja.<sup>16</sup> Također, i predsjednik Republike Hrvatske smatrao je da je ispravan put u pandemiji primjena članka 17. Ustava.<sup>17</sup> Horvat Vuković navela je da je Ustav Republike Hrvatske jasan kada razlikuje način odlučivanja Sabora u redovnim stanjima, te onome što nazivamo stanjima nužde. Ona je smatrala da se pandemija smrtonosne bolesti kao što je Covid-19 mora podvesti pod „velike prirodne nepogode“ i sukladno tome, na ograničenja prava i sloboda primijeniti članak 17. Ustava.<sup>18</sup> S druge strane, Omejec je smatrala da potreba za aktivacijom izvanrednog stanja ne postoji jer se slobode i prava mogu jednako ograničavati temeljem članka 16. kao što bi se mogle i primjenom članka 17. Ustava, uz razliku što je članak 16. postavljen šire te se odnosi na ograničenje svih sloboda i prava, a ne samo onih zajamčenih Ustavom.<sup>19</sup> Smerdel je, također, isticao da nema potrebe za aktivacijom članka 17. Ustava dok god postoje druge mogućnosti da tijela vlasti djeluju kako bi riješila kriznu situaciju.<sup>20</sup> Potreba proglašenja izvanrednog stanja je prepoznata od više od polovine država članica Europske unije<sup>21</sup>, među kojima su, primjerice, Španjolska<sup>22</sup> i Finska.<sup>23</sup> No, valja spomenuti da europske zemlje imaju različito uređenje izvanrednog stanja, jer dok neke države ustavom detaljno reguliraju izvanredno stanje, druge države se u regulaciji izvanrednog stanja oslanjaju na specijalne zakone. Prema analizi Khakee, španjolski ustav ima detaljne propise u pogledu proglašenja i produženja triju vrsta izvanrednih situacija: stanja uzbune, izvanrednog stanja i stanja opsade te utvrđuje detaljan skup zaštitnih mjera usmjerenih na opstanak demokratskog poretka tijekom izvanrednog stanja. Predviđa, također, i ograničenja osnovnih prava i sloboda u izvanrednim okolnostima. S druge strane, Finska izvanredno stanje regulira u najvećem dijelu kroz dva specijalna zakona, Zakon o izvanrednom stanju i Zakon o stanju obrane.<sup>24</sup>

---

<sup>16</sup> O tome vidi: <https://www.nacional.hr/gardasevic-proglasite-prirodnu-nepogodu-i-aktivirajte-clanak-17-ustava/> (16.10.2022.)

<sup>17</sup> O tome vidi: <https://n1info.hr/vijesti/milanovic-moje-je-pravo-da-disem-da-kisem-da-hodam-to-je-moja-sloboda/> (16.10.2022.)

<sup>18</sup> O tome vidi: <https://www.jutarnji.hr/vijesti/hrvatska/vodeci-ustavni-strucnjaci-za-jutarnji-na-koji-nacin-drzava-smije-ogranicavati-ljudska-prava-u-izvanrednim-situacijama-10144543> (16.10.2022.)

<sup>19</sup> O tome vidi: <https://www.vecernji.hr/vijesti/omejec-na-izvanredno-stanje-ne-treba-ni-misliti-a-kamo-li-ga-zazivati-1389637> (16.10.2022.)

<sup>20</sup> O tome vidi: <https://www.jutarnji.hr/vijesti/hrvatska/vodeci-ustavni-strucnjaci-za-jutarnji-na-koji-nacin-drzava-smije-ogranicavati-ljudska-prava-u-izvanrednim-situacijama-10144543> (16.10.2022.)

<sup>21</sup> O tome vidi: [https://eur-lex.europa.eu/legal-content/HR/TXT/PDF/?uri=CELEX:52020XC0417\(06\)&from=ES](https://eur-lex.europa.eu/legal-content/HR/TXT/PDF/?uri=CELEX:52020XC0417(06)&from=ES) (17.10.2022.)

<sup>22</sup> O tome vidi: <https://www.telegram.hr/zivot/iako-ju-je-sud-odbio-spanjolska-vlada-proglasila-izvanredno-stanje-u-madridu-ljudi-ne-smiju-napustiti-grad/> (17.10.2022.)

<sup>23</sup> O tome vidi: <https://vijesti.hrt.hr/svijet/finska-zbog-rasta-broja-novozarazenih-proglasila-izvanredno-stanje-924741> (29.03.2023.)

<sup>24</sup> Khakee, A., Obezbeđivanje demokratije? Komparativna analiza nadležnosti vanrednog stanja Evropskih zemalja, Ženevski centar za demokratsku kontrolu oružanih snaga (DCAF), Rad o politici-br.30, str. 24-26.,

Smatram da je, s obzirom na okolnosti da su ljudi bili primorani raditi kod kuće te im je bila ograničena sloboda okupljanja i kretanja, djeca nisu mogla pohađati nastavu u školi nego je bio uveden model online nastave, da se razmišljalo o davanju ovlasti vladinim tijelima da preko mobitela nadziru lokaciju i kretanje građana, mogućnost proglašenja izvanrednog stanja postojala, jer da je stanje bilo redovno, potreba za donošenjem spomenutih mjera kojima se ograničavaju temeljna prava i slobode u obujmu u kojem su bila ograničena, ne bi ni postojala. Kako bi se drugačije mogla kvalificirati gotovo potpuna paraliza društvenog života nego kao izvanredno stanje.

Mišljenja sam da su epidemiološke mjere izazvale tjeskobu i strah većeg dijela građana jer su po mnogo čemu bile nedosljedne te im je falila određena doza „ozbiljnosti“ koja bi se postigla da su odluke o ograničenju temeljnih prava i sloboda donesene temeljem zakona izglasanih dvotrećinskom većinom u Hrvatskom saboru, odnosno da je došlo do primjene članka 17. Ustava.<sup>25</sup> Gardašević navodi da je članak 17. „osigurač“ u Ustavu koji traži da se o svim novim vrstama ograničenja ljudskih prava odluči u Saboru, dvotrećinskom većinom. Na taj način se osigurava najviši stupanj suglasnosti, kohezija, uvjerenost dvije trećine u Saboru da nam je neka mjera zaista potrebna.<sup>26</sup>

Republika Hrvatska nije proglasila izvanredno stanje što, dakako, ne znači da nije donosila mjere kojima su se u velikoj mjeri ograničavala prava, već je do ograničavanja dolazilo na temelju „pandemijskih zakona“.<sup>27</sup> Ipak, neovisno o proglašenju izvanrednog stanja, teško je zaniijekati da ono stvarno nije postojalo, a o njemu su svjedočile prilike svakodnevnog života ljudi, naročito u prvom valu pandemije, kao i mjere koje je donosio Stožer civilne zaštite.

---

[https://dcaf.ch/sites/default/files/publications/documents/PP30 Anna Khakee Emergency Powers Serbian final.pdf](https://dcaf.ch/sites/default/files/publications/documents/PP30_Annex_Khakee_Emergency_Powers_Serbian_final.pdf) (30.03.2023.)

<sup>25</sup> Referendumska inicijativa Organizacijskog odbora Građanske inicijative „Odlučujmo zajedno“ za dopunu članka 17. Ustava dobar je primjer nezadovoljstva građana upravljanjem pandemijom. Naime, 370.310 birača smatrala su da je potrebno dopuniti članak 17. na način da se u ustavnu odredbu članka 17. stavka 1., pored ratnog stanja, neposredne ugroženosti neovisnosti i jedinstvenosti države i velikih prirodnih nepogoda, uvrsti izrijeckom i stanje epidemije, odnosno pandemije kao ono u kojem se prava i slobode mogu ograničiti samo dvotrećinskom većinom svih zastupnika u Hrvatskom saboru. O tome vidi: [https://narodne-novine.nn.hr/clanci/sluzbeni/2022\\_06\\_61\\_888.html](https://narodne-novine.nn.hr/clanci/sluzbeni/2022_06_61_888.html) (29.03.2023.)

<sup>26</sup> O tome vidi: <https://www.index.hr/vijesti/clanak/profesor-ustavnog-prava-za-index-objasnio-sve-sto-morate-znati-o-izvanrednom-stanju/2171014.aspx> (17.10.2022.)

<sup>27</sup>Pandemijskim zakonima smatraju se Zakon o zaštiti pučanstva od zaraznih bolesti (NN 79/07, 113/08, 43/09, 130/17, 114/18, 47/20, 134/20, 143/21) i Zakon o sustavu civilne zaštite (NN 82/15, 118/18, 31/20, 20/21,114/22)

## 2.1. Regulacija izvanrednog stanja u članku 17. Ustava

Članak 17. Ustava određuje uvjete ograničenja ustavno zajamčenih prava i sloboda u izvanrednom stanju. U stavku 1. članku 17. Ustav određuje da se „u doba ratnog stanja ili neposredne ugroženosti neovisnosti i jedinstvenosti države, te velikih prirodnih nepogoda pojedine slobode i prava zajamčena Ustavom mogu 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.“<sup>28</sup> Gardašević navodi da „To rješenje predstavlja razradu načela provjera i ravnoteža: da u kriznim okolnostima ne bude blokade vlasti i da u slučaju potrebe izvršavanje poslova prijeđe na tijela koja ih mogu obaviti.“<sup>29</sup> Smatra da se „Politička komponenta te konstrukcije očituje u tome što zastupnici koji čine dvotrećinsku većinu preuzimaju i političku odgovornost za ovlaštenje dano za krizne mjere, čime ujedno gube važan dio argumenata u mogućoj budućoj situaciji kritike Vlade ili drugih javnopравnih tijela u vezi s konkretno poduzetim mjerama.“<sup>30</sup> Smatram da je način propisan člankom 17. bio ispravniji, transparentniji i da bi se na taj način osiguralo povjerenje građana u većoj mjeri nego što je to postignuto donošenjem odluka od strane Stožera civilne zaštite, primjenom „pandemijskih zakona“, stavljanjem u upotrebu članka 16. Ustava. Činjenica je, naime, da Sabor kao predstavničko tijelo građana ima poseban demokratski legitimitet. U Saboru su zastupljene različite političke struje te bi se primjenom članka 17. Ustava izbjegla koncentracija ovlasti u rukama izvršne vlasti i dominacija jedne političke stranke u donošenju odluka o rukovođenju pandemijom i ograničavanju temeljnih prava i sloboda. Članak 17. u stavku 1. nudi rješenje da, ako to zahtijeva nužda, u izvanrednim stanjima, obavljanje poslova prijeđe na tijela koja su ih u mogućnosti obaviti. Dakle, tek ako se Hrvatski sabor ne može sastati, nadležnost za odlučivanje o ograničenju prava i sloboda zajamčenih Ustavom prelazi na predsjednika Republike Hrvatske koji tada ima ovlast donositi uredbе sa zakonskom snagom, no isključivo na prijedlog i uz supotpis predsjednika Vlade.<sup>31</sup>

---

<sup>28</sup>Ustav RH, članak 17.

<sup>29</sup> Gardašević, Đorđe, *Pandemija i Ustav Republike Hrvatske*, Novi informator, 2022., dostupno na: <https://informator.hr/strucni-clanci/pandemija-i-ustav-republike-hrvatske> (20.10.2022.)

<sup>30</sup>Gardašević, Đorđe, *Izvanredna stanja, „velike prirodne nepogode“ i promjene Ustava Republike Hrvatske, Ustavne promjene i političke nagodbe- Republika Hrvatska između ustavne demokracije i populizma, Hrvatska akademija znanosti i umjetnosti, Zagreb, 2021., str. 269.*

<sup>31</sup> Ustav RH, članak 101.

Stavak 2. članka 17. određuje da 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.<sup>32</sup> U tom je stavku sadržano načelo razmjernosti i to u blažem obliku nego što je predviđeno člankom 16. Ustava, a Gardašević smatra da je potrebno načelo razmjernosti urediti u strožem obliku i za članak 17. i navodi kao primjer formulaciju iz članka 15. Europske konvencije za zaštitu ljudskih prava i temeljnih sloboda.<sup>33</sup> Članak 15. Konvencije u stavku 1. određuje da u vrijeme rata ili drugog izvanrednog stanja koje ugrožava opstanak naroda svaka visoka ugovornica može poduzeti mjere koje odstupaju od njenih obveza koje proizlaze iz Konvencije, ali da mjere moraju biti u opsegu koji je strogo određen potrebama tih izvanrednih prilika.<sup>34</sup> Dakle, mjere koje se poduzimaju kao odgovor ne smiju prelaziti najnužniju mjeru koju zahtijeva hitnost situacije. Članak 15. Konvencije sadrži strožu formulaciju razmjernosti u odnosu na članak 17. Ustava koji traži da mjera tek bude primjerena naravi pogibelji. Selanec, Kušan i Abramović smatraju da to znači da se u osnovi nadzire tek je li mjera razumna s obzirom na okolnosti situacije koja nije redovna, koja donosi pregršt nepoznanica, a istovremeno prijeti velikom ugrozom.<sup>35</sup> Selanec, Kušan i Abramović navode da je zbog nedovoljnog stupnja znanstvene spoznaje zarazne bolesti COVID-19 i nesavršene stručne procjene, upitno je li uopće moguće uspješno primjenjivati članak 16. Ustava.<sup>36</sup> Smatram da je zahtjev razmjernosti upravo kakav je predviđen u članku 17. Ustava najbolji za prilike koje zahtijevaju okolnosti pandemije koja je pokazala visok stupanj nepredvidivosti i kao takva tražila hitre reakcije često bez postojanja medicinskog konsenzusa. Ustavni sud je teško mogao ocijeniti je li neka odluka ili mjera prikladna i nužna u skladu s člankom 16. Ustava bez detaljnih i točnih medicinskih analiza, a takve nisu bile moguće zbog neistraženosti virusa i nepredvidivosti pandemije. I sami suci Ustavnog suda, Selanec, Kušan i Abramović istaknuli su da Ustavni sud ni u jednom trenutku nije imao uvid u empirijske podatke i stručne procjene temeljem kojih je Stožer

---

<sup>32</sup>Ustav RH, članak 17.

<sup>33</sup>Gardašević, Đorđe, Izvanredna stanja, „velike prirodne nepogode“ i promjene Ustava Republike Hrvatske, Ustavne promjene i političke nagodbe- Republika Hrvatska između ustavne demokracije i populizma, Hrvatska akademija znanosti i umjetnosti, Zagreb, 2021., str. 273.

<sup>34</sup>Konvencija za zaštitu ljudskih prava i temeljnih sloboda, (MU 18/97, 6/99, 14/02, 13/03, 9/05, 1/06, 2/10, 13/17), članak 15., u daljnjem tekstu: Konvencija za zaštitu ljudskih prava i temeljnih sloboda

<sup>35</sup> Odluka Ustavnog suda Republike Hrvatske broj: U-II-2379/2020 od 14. rujna 2019., dostupno na: [https://narodne-novine.nn.hr/clanci/sluzbeni/2020\\_09\\_105\\_1969.html](https://narodne-novine.nn.hr/clanci/sluzbeni/2020_09_105_1969.html) (3.11.2022.)

<sup>36</sup> Ibid.

odlučivao o mjerama zaštite<sup>37</sup> te da je ustavnosudski nadzor ublažen zapravo na blažu razinu koja odgovara onoj iz članka 17. Ustava, a kojom se nadzire je li odluka kojom se ograničilo neko temeljno pravo bila razumna, odnosno primjerena.<sup>38</sup> Pandemija je pokazala da je načelo razmjernosti u strogom obliku gotovo nemoguće primijeniti, a isto tako i izvršiti njegovu kontrolu. Zbog toga je, po mom mišljenju, članak 17. Ustava idealno rješenje, jer sadrži načelo razmjernosti u blažem obliku, koje se može primijeniti s obzirom na okolnosti, a istovremeno traži postojanje političkog konsenzusa u Saboru i onemogućuje da izvršna vlast preuzme potpunu kontrolu.

Članak 17. stavku 3. određuje prava koja su u potpunosti zaštićena, odnosno nisu dopuštena ograničenja istih niti u slučaju neposredne opasnosti za opstanak države, a to su pravo na život, zabrana mučenja, surovog ili ponižavajućeg postupanja ili kažnjavanja, pravna određenost kažnjivih djela i kazni, te o sloboda misli, savjesti i vjeroispovijedi.<sup>39</sup> Slično, i članak 15. Europske konvencije za zaštitu ljudskih prava i temeljnih sloboda u stavku 2. izričito određuje popis prava u odnosu na koja nije dopušteno odstupanje ni u doba rata ili druge javne opasnosti koja prijete opstanku nacije. Ta prava čine pravo na život, zabrana mučenja, zabrana ropstva i prisilni rad i kažnjavanje samo na temelju zakona.<sup>40</sup>

Republika Hrvatska je u pandemiji primjenjivala članak 16. Ustava kojim je uređeno ograničavanje temeljnih prava i sloboda u redovnom stanju. Članak 16. određuje da se slobode i prava mogu ograničiti samo zakonom da bi se zaštitile slobode i prava drugih ljudi te pravni poredak, javni moral i zdravlje. Svako ograničenje mora biti razmjerno naravi potrebe za ograničenjem u svakom pojedinom slučaju.<sup>41</sup> No, često se prigovaralo da je upravo Vlada Republike Hrvatske namjerno pogurala model upravljanja krizom koji je najviše odgovarao njihovim političkim ciljevima te da se zbog toga primjenjuje članak 16. Ustava, umjesto da se donošenje tako važnih odluka koji se tiču temeljnih prava i sloboda prepustilo zakonodavnoj vlasti što bi svakako doprinijelo povjerenju građana u

---

<sup>37</sup> Ovaj su prigovor navedeni suci istaknuli u Izdvojenom mišljenju u odnosu na Odluku Ustavnog suda Republike Hrvatske u predmetu broj: U-II-2379/2020 od 14. rujna 2020., dostupno na: [https://narodne-novine.nn.hr/clanci/sluzbeni/2020\\_09\\_105\\_1969.html](https://narodne-novine.nn.hr/clanci/sluzbeni/2020_09_105_1969.html) (29.03.2023.), a Ustavni sud je, kasnije, Rješenjem broj: U-I-5781/2021 i dr. od 21. 12.2021. zatražio od donositelja mjera da mjere koje ubuduće donose sadrže obrazloženje s razlozima njihova donošenja, dostupno na: [https://www.usud.hr/sites/default/files/dokumenti/Priopcenje\\_za\\_javnost\\_sa\\_sjednice\\_Ustavnog\\_suda\\_R\\_H\\_od\\_21.12.2021.pdf](https://www.usud.hr/sites/default/files/dokumenti/Priopcenje_za_javnost_sa_sjednice_Ustavnog_suda_R_H_od_21.12.2021.pdf) (29.03.2023.)

<sup>38</sup> Ibid.

<sup>39</sup>Ustav RH, članak 17.

<sup>40</sup>Europska konvencija za zaštitu ljudskih prava i temeljnih sloboda, članak 15.

<sup>41</sup> Ustav RH, članak 16.

sustav upravljanja pandemijom. Abramović je istaknuo da je vladajuća većina u zakonodavnom tijelu namjerno izbjegla primijeniti i ustavnu, i zakonsku normu, a sve kako bi joj bilo omogućeno da upravlja krizom.<sup>42</sup> Kušan, Selanec i Abramović su naveli da nijedna vlast ne bi voljela sebi vezati kamen opozicije oko vrata i donositi odluke kvalificiranom većinom, kad može sama iste propise donositi jednostavnom većinom.<sup>43</sup> No, činjenica je kako je postupanje po članku 16. dovelo do niza pravnih nesigurnosti koje su se mogle izbjeći primjenom članka 17. Ustava, primjerice onih koje su nastale u vezi izmjena i dopuna Zakona o zaštiti pučanstva od zaraznih bolesti i Zakona o sustavu civilne zaštite, a koje su bile neophodne da se stvori zakonodavni okvir za djelovanje Stožera, ali i provođenje načela razmjernosti sukladno članku 16. Ustava koji u tom smislu sadrži znatno strožu formulaciju koju je bilo nemoguće zadovoljiti u uvjetima pandemije. Gardašević smatra da se od početka o ograničenjima ljudskih prava trebalo odlučivati dvotrećinskom većinom i da bi se na taj način izbjegla brojna nezadovoljstva i frustracije.<sup>44</sup>

## **2.2. Velika prirodna nepogoda i odluka Ustavnog suda**

U smislu članka 17. Ustava, pandemiju bi trebalo obuhvatiti pojmom „velike prirodne nepogode“ što se može opravdati činjenicom da su okolnosti takve da ljudi ne smiju izlaziti iz svojih domova, da se zabranjuju ili kontroliraju okupljanja ljudi, većina radi od kuće i djeca pohađaju online nastavu, da je zabranjeno napuštati mjesto prebivališta, dužnošću obveznog testiranja i dr. Također, Svjetska zdravstvena organizacija je već na samom početku pojave virusa SARS-Cov-2, 11. ožujka 2020. proglasila pandemiju i pozvala države na „hitnu i agresivnu akciju“ te ih podsjetila na potrebu aktiviranja mehanizama za hitne situacije. Svjetska zdravstvena organizacija je uputila sve države da moraju postići ravnotežu između zaštite zdravlja, smanjenja ekonomskih i društvenih poremećaja i poštivanja ljudskih prava.<sup>45</sup> Istog tog dana i ministar zdravstva Republike Hrvatske, na prijedlog Hrvatskog zavoda za javno zdravstvo, donio je Odluku o

---

<sup>42</sup>Abramović,, Andrej, Ustavnost u doba virusa, Ius-info, 2020., dostupno na: <https://www.iusinfo.hr/aktualno/u-sredistu/41073> (4.12.2022.)

<sup>43</sup> Rješenje Ustavnog suda Republike Hrvatske broj: U-I-1372/2020 i dr. od 14. rujna 2020., dostupno na: [https://narodne-novine.nn.hr/clanci/sluzbeni/2020\\_09\\_105\\_1971.html](https://narodne-novine.nn.hr/clanci/sluzbeni/2020_09_105_1971.html) (4.12.2022.)

<sup>44</sup> O tome vidi: <https://www.index.hr/vijesti/clanak/zestoka-rasprava-u-otvorenom-grmoja-objasnjenje-ustavnog-suda-je-suludo/2365150.aspx> (4.12.2022.)

<sup>45</sup>O tome vidi: <https://www.who.int/director-general/speeches/detail/who-director-general-s-opening-remarks-at-the-media-briefing-on-covid-19---11-march-2020> (5.11.2022.)

proglašenju epidemije bolesti COVID-19 uzrokovane virusom SARS-CoV-2.<sup>46</sup> Gardašević navodi da je niz događaja od početka epidemije svjedočio o tome da je u konkretnom hrvatskom kontekstu situacija premašila granice redovnog.<sup>47</sup> Ipak, čak i dio pravnih stručnjaka u Hrvatskoj smatra da se pandemija ne bi mogla kvalificirati kao velika prirodna nepogoda.

Ustavni je sud u svojoj odluci već na početku pandemije izbjegao kvalificirati pandemiju kao veliku prirodu nepogodu na način da je zaključio da je odluka o tome hoće li se pojedine mjere radi suzbijanja pandemije donijeti temeljem članka 16. ili članka 17. Ustava u isključivoj domeni Hrvatskog sabora, a to stajalište je zastupao i u odlukama koje su uslijedile.<sup>48</sup> Iz činjenice da je Ustavni sud odluku prepustio Saboru, koji je ignorirao članak 17. Ustava može se izvesti zaključak da većina u Ustavnom sudu i Saboru nisu prihvatili kvalifikaciju pandemije kao velike prirodne nepogode iz članka 17. Ustava. Na to je uputio i Organizacijski odbor Građanske inicijative „Odlučujmo zajedno!“ koji je dostavio predsjedniku Hrvatskog sabora zahtjev za raspisivanje referenduma o prijedlogu dopune članka 17. Stavka 1. Ustava. Prema tom prijedlogu članak 17. Ustava trebao se je mijenjati i glasiti: „ U doba ratnog stanja ili neposredne ugroženosti neovisnosti i jedinstvenosti države, te velikih prirodnih nepogoda te epidemije, odnosno pandemije, 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 države.“<sup>49</sup>

Organizacijski odbor smatrao je da parlamentarna većina u Saboru namjerno ignorirala članak 17. Ustava kako bi samostalno mogla odlučivati o ograničenjima prava i sloboda te da nije prihvaćala interpretaciju prema kojoj bi se pandemija promatrala kao velika prirodna nepogoda. Naveli su i da samo tri suca Ustavnog suda smatraju da je pandemija velika prirodna nepogoda, dok ostali suci prihvaćaju stajalište većine u Hrvatskom saboru

---

<sup>46</sup> Odluka Ministarstva zdravstva o proglašenju epidemije bolesti COVID-19 uzrokovana virusom SARS-CoV-2 od 11. ožujka 2020. godine, dostupno na <https://www.medico.hr/wp-content/uploads/2020/03/Odluka-epidemija-11.03.2020.pdf> (5.11.2022.)

<sup>47</sup> Gardašević navodi šest primjera događaja koji govore u prilog tome da je u konkretnom slučaju situacija premašila granice redovnog; Gardašević Đorđe, Izvanredna stanja, „Velike prirodne nepogode“ i promjene Ustava Republike Hrvatske, Ustavne promjene i političke nagodbe-Republika Hrvatska između ustavne demokracije i populizma, Hrvatska akademija znanosti i umjetnosti, Zagreb, 2021., str. 260.-266.

<sup>48</sup> Rješenje Ustavnog suda Republike Hrvatske broj: U-I-1372/2020. od 14. rujna 2020., dostupno na: [https://narodne-novine.nn.hr/clanci/sluzbeni/2020\\_09\\_105\\_1971.html](https://narodne-novine.nn.hr/clanci/sluzbeni/2020_09_105_1971.html) (7.11.2022.)

<sup>49</sup> Odluka Ustavnoga suda Republike Hrvatske broj: U-VIIR-2180/2022 od 16. svibnja 2022., dostupno na: [https://narodne-novine.nn.hr/clanci/sluzbeni/2022\\_06\\_61\\_888.html](https://narodne-novine.nn.hr/clanci/sluzbeni/2022_06_61_888.html) (7.11.2022.)

što uvelike šteti pravima i slobodama koja podliježu znatnim ograničenjima.<sup>50</sup> Inicijativa za dopunu članka 17. imala je cilj da se izrijekom propiše da stanje proglašene epidemije, odnosno pandemije odgovara po svojoj prirodi ostalim izuzetnim situacijama koje su navedene istim člankom, a kako bi se postiglo da ubuduće u takvom stanju o ograničenju prava i sloboda Sabor odlučuje dvotrećinskom većinom.<sup>51</sup>

Ustavni sud je svojom odlukom utvrdio da prijedlog nije u skladu sa cjelinom Ustava, da predložena dopuna nije podobna za ostvarivanje proklamiranog cilja te se pozivao na već iznesena stajališta o odnosu članaka 16. i 17. Ustava.<sup>52</sup> Istaknuo je da je odluka o tome hoće li se pojedine mjere radi suzbijanja pandemije/epidemije bolesti COVID-19 donijeti primjenom članka 16. ili članka 17. Ustava u isključivoj domeni Hrvatskog sabora i da Ustavni sud nije ovlašten nalagati Hrvatskom saboru koju će od dvije ustavne mogućnosti odabrati. Dakle, Ustav ne nalaže Hrvatskom saboru da se zakoni i odluke kojima se ograničavaju temeljna ljudska prava i slobode donose isključivo na temelju članka 17. Ustava. Prema tome, bez obzira na eventualnu promjenu članka 17. Ustava, Sabor i dalje ne bi morao odlučivati o ograničenju prava i sloboda isključivo primjenom tog članka. Ustavni sud je zbog toga utvrdio da građani nisu pravilno informirani te da su svoje potpise dali motivirani učinkom koji se objektivno ne može ostvariti kao i da je referendumsko pitanje protivno točkama I.3.1.c. i I.3.1.d. Kodeksa dobre prakse o referendumima.<sup>53</sup> Selanec, Kušan i Abramović su smatrali da je Ustavni sud postupanjem izvan granica svojih ovlasti onemogućio funkcioniranje referendumskog postupka na grub način kada se upustio u ispitivanje legitimnosti prikupljenih potpisa, raspravljajući o pitanju informiranosti građana o cilju referendumске inicijative.<sup>54</sup>

---

<sup>50</sup>Ibid.

<sup>51</sup>Ibid.

<sup>52</sup>Ibid.

<sup>53</sup>Kodeks dobre prakse u oblasti referenduma, dostupno na: [https://www.venice.coe.int/webforms/documents/default.aspx?pdffile=CDL-AD\(2007\)008-mne](https://www.venice.coe.int/webforms/documents/default.aspx?pdffile=CDL-AD(2007)008-mne) (8.11.2022.)

<sup>54</sup>Odluka Ustavnog suda Republike Hrvatske broj: U-VIIR-2180/2022 od 16. svibnja 2022., dostupno na: [https://narodne-novine.nn.hr/clanci/sluzbeni/2022\\_06\\_61\\_888.html](https://narodne-novine.nn.hr/clanci/sluzbeni/2022_06_61_888.html) (8.11.2022.)



### 3. OGRANIČENJE USTAVNIH PRAVA I SLOBODA

Prilike koje su nastale kao posljedica virusa SARS-CoV-2 zahtijevale su hitru reakciju u svrhu zaštite zdravlja ljudi na globalnoj razini što je nužno vodilo ograničavanju ljudskih prava i sloboda. I u okolnostima koje su nastale potrebno je postići da ograničenja prava i sloboda uvijek budu utemeljena na Ustavu i zakonima te da se zadovolji načelo proporcionalnosti.

Uzimajući u obzir Opću deklaraciju o ljudskim pravima, Europska konvencija za zaštitu ljudskih prava i temeljnih sloboda u članku 15. predviđa da u vrijeme rata ili drugog izvanrednog stanja koje ugrožava opstanak naroda svaka visoka ugovorna stranka može, u opsegu koji je strogo određen potrebama izvanrednih prilika, poduzeti mjere koje derogiraju njezine obveze iz Konvencije, pod uvjetom da one nisu nespojive s njezinim ostalim obvezama po međunarodnom pravu. Pravo na život, zabrana mučenja i nečovječnog postupanja, zabrana ropstva, zabrana kažnjavanja bez zakona i zabrana smrtne kazne se, međutim, ne mogu derogirati ni u kojem slučaju. U slučaju derogacije potrebno je ispuniti i uvjet koji nameće članak 15. stavak 3. Konvencije, odnosno glavni tajnik Vijeća Europe mora biti obaviješten o poduzetim mjerama kao i razlozima zbog kojih je to učinila, kao i o prestanku djelovanja tih mjera i ponovnoj punoj primjeni odredaba ove Konvencije.<sup>55</sup> U presudi *Lawless protiv Irske* Europski sud je istaknuo kako se izvanredne okolnosti odnose na izvanredne krize ili izvanredna stanja koja utječu na čitavo stanovništvo i predstavljaju prijetnju organiziranom životu zajednice u nekoj državi.<sup>56</sup> S obzirom na okolnosti koje sam u prilog izvanrednog stanja navela već ranije u radu, u Republici Hrvatskoj su, po mom mišljenju, okolnosti bile izvanredne pa je u smislu tog uvjeta postojala i mogućnost derogacije Konvencije sukladno članku 15. Republika Hrvatska, međutim, nije proglasila izvanredno stanje niti je notificirala derogaciju Konvencije na temelju članka 15. kao što su učinile neke od članica Vijeća Europe, primjerice Albanija, Armenija, Gruzija, Letonija i Rumunjska. Finska, Italija, Litva, Mađarska, Portugal i Srbija su proglasile izvanredno stanje, ali nisu notificirale derogaciju Konvencije.<sup>57</sup> Članak 15. u stavku 2. navodi prava koja nije moguće derogirati

---

<sup>55</sup> Europska konvencija za zaštitu ljudskih prava i temeljnih sloboda, članak 15.

<sup>56</sup> *Lawless protiv Irske*, zahtjev broj 332/57, presuda od 1. srpnja 1961., dostupno na: <https://hudoc.echr.coe.int/eng#%7B%22itemid%22:%5B%22001-57518%22%5D%7D> (9.11.2022.)

<sup>57</sup> Odluka Ustavnog suda Republike Hrvatske broj: U-VIIR-2180/2022. od 16. svibnja 2022., dostupno na: [https://narodne-novine.nn.hr/clanci/sluzbeni/2022\\_06\\_61\\_888.html](https://narodne-novine.nn.hr/clanci/sluzbeni/2022_06_61_888.html) (9.11.2022.)

no Briški upućuje da ostala prava koja je moguće derogirati u sebi sadrže, bez derogacije, mogućnost da budu ograničena kada su ta ograničenja predviđena zakonom, kada imaju legitiman cilj i kada su razmjerna cilju koji se želi postići.<sup>58</sup> Smatram da Republika Hrvatska nije imala potrebe za derogacijom Konvencije, jer je imala odgovarajući ustavni okvir za ograničavanje temeljnih prava i sloboda u članku 17. Ustava kojim je uređeno izvanredno stanje. Omejec upućuje na izjavu Daniela Holtgena, glasnogovornika Vijeća Europe, koji je istaknuo da je „većina mjera poduzetih radi sprječavanja širenja koronavirusa je već obuhvaćena Konvencijom i stoga se trenutačno ne potiče, a ponajmanje obvezuje države članice na takvu notifikaciju“, te tumači da bi samo u slučaju da poduzete mjere izlaze izvan okvira iznimki dopuštenih u materijalnoj odredbi Konvencije kojom se uređuje pojedino pravo, države članice Vijeća Europe bile dužne, pozivajući se na članak 15., notificirati derogaciju Konvencije.<sup>59</sup>

Republika Hrvatska je epidemiju proglasila 11. ožujka 2020. godine, ali nije uvedeno izvanredno stanje već je ovlast donošenja mjera kojima su ograničavana temeljna ljudska prava pripala Stožeru civilne zaštite, tijelu spada u krug tijela izvršne vlasti. Odluke kojima su se prava i slobode u pandemiji ograničavale donosio je Stožer civilne zaštite, a svoja je prava izvodio iz članka 22.a Zakona o sustavu civilne zaštite<sup>60</sup> koji je usvojen novelom od 18. ožujka 2020. te članka 47. Zakona o zaštiti pučanstva od zaraznih bolesti koji je tek kasnije dopunjen odredbom koja ovlast za donošenje sigurnosnih mjera iz istog članka daje i Stožeru civilne zaštite, u slučaju da je proglašena epidemija zarazne bolesti ili opasnost od epidemije zarazne bolesti u odnosu na koju je i Svjetska zdravstvena organizacija proglasila pandemiju, odnosno epidemiju ili opasnost od nje.<sup>61</sup> Primarno, tu ovlast za donošenje sigurnosnih mjera iz članka 47. imao je samo ministar zdravstva. Gardašević je naveo kako ovlasti Stožera za poduzimanje mjera proizlaze iz Zakona o

---

<sup>58</sup> Briški, Morana, Pandemija i Konvencija za zaštitu ljudskih prava i temeljnih sloboda, Ius-info, 2020., dostupno na: <https://www.iusinfo.hr/aktualno/u-sredistu/41126> (9.11.2022.)

<sup>59</sup> Omejec, Jasna, Primjena Europske konvencije o ljudskim pravima u doba koronavirusa, Novi informator, 2020., dostupno na: [file:///Users/mateja/Downloads/1057405.Primjena\\_EKLJP\\_u\\_doba\\_koronavirusa\\_-\\_Informator\\_no\\_6622\\_13.4.2020.pdf](file:///Users/mateja/Downloads/1057405.Primjena_EKLJP_u_doba_koronavirusa_-_Informator_no_6622_13.4.2020.pdf) (30.03.2023.)

<sup>60</sup> Članak 22.a Zakona o dopuni 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.“ ; Zakon o dopuni Zakona o sustavu civilne zaštite, NN 31/20

<sup>61</sup> Zakon o izmjenama i dopunama Zakona o zaštiti pučanstva od zaraznih bolesti, NN 47/20, dostupno na: [https://narodne-novine.nn.hr/clanci/sluzbeni/2020\\_04\\_47\\_954.html](https://narodne-novine.nn.hr/clanci/sluzbeni/2020_04_47_954.html) (12.11.2022.)

zaštiti pučanstva od zaraznih bolesti, a ne iz Zakona o sustavu civilne zaštite i pritom upozorio na činjenicu da je Stožer u prvom periodu borbe protiv pandemije odluke donosio isključivo temeljem članka 22. a Zakona o sustavu civilne zaštite.<sup>62</sup> To znači da je Stožer mjesec dana, od 19.3.2020. do 18.4.2020., donosio odluke kojima je ograničavao temeljna prava donosio bez valjane pravne osnove jer u članku 22.a Zakona o sustavu civilne zaštite nisu bile propisane odluke odnosno mjere koje Stožer može donijeti. Gardašević je, također, uputio na široku formulaciju sintagme „odluke i upute“ koja je unesena u članak 22.a., odnosno upozorio je da je Stožer time dobio niz izvanrednih ovlasti sui generis koje nisu bile predviđene ranijim zakonodavstvom.<sup>63</sup> No, Ustavni sud je utvrdio sasvim suprotno istaknuvši kako pandemija neosporno predstavlja posebne okolnosti iz članka 22.a Zakona o sustavu civilne zaštite, kao i da je to nova zarazna bolest koja ugrožava zdravlje stanovništva, a koja nije određena kao zarazna bolest u članku 3. stavku 1. Zakona o zaštiti pučanstva od zaraznih bolesti, te je naveo da članak 22.a Zakona o sustavu civilne zaštite u vezi sa stavkom 2. i 3. članka 3. Zakona o zaštiti pučanstva od zaraznih bolesti te člankom 47. Zakona o zaštiti pučanstva od zaraznih bolesti tvori valjanu pravnu osnovu za donošenje odluka i mjera Stožera.<sup>64</sup>

Ustav Republike Hrvatske u članku 16., koji se i primjenjuje za vrijeme pandemije, određuje kako se prava i slobode mogu ograničiti samo zakonom kako bi se zaštitila prava i slobode drugih, te pravni poredak, javni moral i zdravlje. U Republici Hrvatskoj su se prava i slobode ograničavale odlukama Stožera, sukladno članku 22.a Zakona o sustavu civilne zaštite. Je li onda ta odredba Zakona o sustavu civilne zaštite protuustavna? Predlagatelj Sherii je istaknuo u ustavnoj tužbi da je članak 22.a Zakona o sustavu civilne zaštite nesuglasan sa člankom 16. Ustava jer su ovlasti Hrvatskog sabora kao zakonodavnog tijela koje bi o ograničenju temeljnih prava i sloboda trebalo odlučivati zakonom prenesene na Stožer, tijelo izvršne vlasti koje ograničava temeljna prava i slobode donošenjem Odluka. Naveo je da se ne može zakonom, kao nižim hijerarhijskim aktima, propisati da Stožer može donositi odluku koja suspendira osnovna ljudska prava i slobode građana, jer bi za tako nešto bili potrebno izmijeniti članak 16. Ustava.<sup>65</sup>

---

<sup>62</sup>Gardašević, Đorđe, Izvanredna stanja, „velike prirodne nepogode“ i promjene Ustava Republike Hrvatske, Ustavne promjene i političke nagodbe- Republika Hrvatska između ustavne demokracije i populizma, Hrvatska akademija znanosti i umjetnosti, Zagreb, 2021., str. 261.

<sup>63</sup> Ibid., str. 261.-262.

<sup>64</sup> Rješenje Ustavnog suda Republike Hrvatske broj: U-I-1372/2020 i dr. od 14. rujna 2020., dostupno na: [https://narodne-novine.nn.hr/clanci/sluzbeni/2020\\_09\\_105\\_1971.html](https://narodne-novine.nn.hr/clanci/sluzbeni/2020_09_105_1971.html) (29.03.2023.)

<sup>65</sup> Rješenje Ustavnog suda Republike Hrvatske broj: U-I-1372/2020 i dr. od 14. rujna 2020., dostupno na: [https://narodne-novine.nn.hr/clanci/sluzbeni/2020\\_09\\_105\\_1971.html](https://narodne-novine.nn.hr/clanci/sluzbeni/2020_09_105_1971.html) (12.11.2022.)

Ustavni sud je utvrdio da Hrvatski sabor može pri ostvarivanju svoje zakonodavne ovlasti kada ograničava pojedina ljudska prava i slobode postupati na temelju dvije ustavne osnove, dakle na temelju članka 16. Ustava, zakonima odnosno izmjenama i dopunama zakona, donesenim u proceduri i većinom glasova svih zastupnika propisanom za pojedini zakon, odnosno na temelju članka 17. Ustava, odlukom donesenom dvotrećinskom većinom. Također, naveo je da članak 22.a Zakona o sustavu civilne zaštite i članak 47. Zakona o zaštiti pučanstva od zaraznih bolesti čine valjan zakonodavni okvir postupanja Stožera.<sup>66</sup> Prema tome, Ustavni sud je utvrdio da do ograničenja prava i sloboda dolazi temeljem dva navedena zakona, a Stožer je u tom slučaju provedbeno tijelo koje donosi odluke, ovisno o promjenjivoj epidemiološkoj situaciji. S obzirom na konkretne prilike koje je pandemija prouzročila i moj stav da ju je bilo potrebno kvalificirati kao izvanredno stanje, smatram da je bilo potrebno donijeti zakone temeljem kojih je dolazilo do ograničenja temeljnih prava i sloboda dvotrećinskom većinom, kakva je predviđena člankom 17. Ustava. Zakoni temeljem kojih je Stožer djelovao, osim što su trebali biti doneseni dvotrećinskom većinom, trebali su biti jasni i precizni, s jasno definiranim, konkretno navedenim ovlastima i mjerama koje Stožer može upotrijebiti, bez da omogućuju donošenje bilo koje mjere ili odluke koja nije unaprijed precizno predviđena zakonom.

### **3.1. Načelo razmjernosti u ograničenju prava i sloboda**

Crnić navodi da su „Temeljne ustavne slobode i prava čovjeka i građanina načelno neograničeni. Puni opseg njihova ostvarivanja je pravilo, a ograničenje koje je određeno zakonom može biti samo iznimka koja se temelji na izričitoj ustavnoj ovlasti i na legitimnom cilju ograničavanja koji je određen Ustavom.“<sup>67</sup> Kod ograničavanja ljudskih prava i sloboda posebnu pažnju treba posvetiti tome da ograničenje bude razmjerno cilju koji se želi postići. Rodin piše da nam načelo razmjernosti govori da kada tijela državne vlasti donose pravne propise koji zadiru u individualnu sferu, odnosno koji ograničavaju ustavna prava pojedinaca, moraju ciljeve takve normativne regulacije ostvarivati za to primjerenim - razmjernim sredstvima.<sup>68</sup> Jubilut i Cerna smatraju da element proporcionalnosti zahtijeva, s jedne strane, da država traži što manje štetne mjere u

---

<sup>66</sup> Ibid.

<sup>67</sup> Crnić, Ivica, Ustav Republike Hrvatske u praksi, Organizator, Zagreb, 2018., str. 163.

<sup>68</sup> Rodin, Siniša, Načelo proporcionalnosti – porijeklo, ustavno utemeljenje i primjena, Zbornik Pravnog fakulteta u Zagrebu, god. 50., br. 1-2., 2000., 33. str.

rješavanju izvanrednog stanja, a s druge strane, usko je povezan sa zaštitom ranjivih skupina.<sup>69</sup>

Načelo razmjernosti sadržano je u članku 16. i članku 17. Ustava. Članak 16. određuje da se slobode i prava mogu ograničiti samo zakonom da bi se zaštitila sloboda i prava drugih ljudi te pravni poredak, javni moral i zdravlje.<sup>70</sup> S obzirom na reakciju Republike Hrvatske u pandemiji i primjenu članka 16. Ustava, tijela državne vlasti moraju poduzeti sve što je potrebno da osiguraju ograničenja prava i sloboda koja su razmjerna potrebama za ograničenjem u svakom pojedinom slučaju. Roksandić i Grđan, u smislu pandemije, navode da: „Zdravstvene vlasti moraju u svakom pojedinom slučaju osigurati da su ograničenja sloboda i prava razmjerna potrebi za tim ograničenjem, dakle da epidemiološke indikacije doista zahtijevaju baš takva specifična ograničenja za svakog pojedinca.”<sup>71</sup> Usporedbom načela razmjernosti iz članka 16. stavka 2. i načela razmjernosti iz članka 17. stavka 2. može se primijetiti da članak 16. otvara vrata za ograničenje prava i sloboda iz više razloga nego što to predviđa članak 17. Naime, članak 17. u stavku 2. određuje da se prava i slobode mogu ograničiti samo ako je to primjereno naravi pogibelji.<sup>72</sup> Osim toga, vidljivo je da članak 17. stavak 2. u odnosu na članak 16. stavak 2. ne sadrži izričitu odredbu prema kojoj bi se ograničenje prava moralo podvrgnuti načelu proporcionalnosti u svakom pojedinom slučaju. Roksandić i Grđan smatraju da: „Načelo razmjernosti iz čl. 17. st 2., iako dijeli slične karakteristike, ima bitne razlike u odnosu na načelo razmjernosti iz čl. 16. st.2., pa tako ne navodi da se ograničenje prava mora podvrgavati načelu razmjernosti u svakom pojedinom slučaju (dakle, moguća je primjena na sve stanovnike istovremeno), ali je pri tome protektivniji za građane, propisujući jedan kriterij kojim je moguće ograničiti Ustavom zajamčena prava, a to je narav pogibelji.”<sup>73</sup> Abramović navodi da članak 16. upućuje na razmjernost ograničenja, dok članak 17. Ustava, primjerice, ne traži razmjernost već „primjerenost“. Smatra da je za zakonodavca sigurnije ako se kreće u sferi članka 17. u izvanrednom stanju poput pandemije, jer tada nije potrebno da poštuje zahtjev razmjernosti

---

<sup>69</sup>Jubilut, Cerna, Opinion- Impacts and Restrictionis to Human Rights During Covid-19, str.1., dostupno na: <https://www.e-ir.info/pdf/85761> (13.11.2022.)

<sup>70</sup> Ustav RH, članak 16.

<sup>71</sup> Roksandić, Sunčana; Grđan, Kristijan, COVID-19 i razumijevanje pravnih propisa vezanih uz suzbijanje zaraznih bolesti u Republici Hrvatskoj-osvrta na bitna pravna pitanja od početka pandemije do listopada 2020., Pravni vjesnik, god.36., br.3-4, 2020., str. 3.

<sup>72</sup> Ustav RH, članak 17.

<sup>73</sup> Roksandić, Sunčana; Grđan, Kristijan, COVID-19 i razumijevanje pravnih propisa vezanih uz suzbijanje zaraznih bolesti u Republici Hrvatskoj-osvrta na bitna pravna pitanja od početka pandemije do listopada 2020., Pravni vjesnik, god.36., br.3-4, 2020., str. 4.

ograničenja. Lakše je poštovati zahtjev primjerenosti mjera nego razmjernosti. U stanju kakvo je prouzročila pandemija, test razmjernosti je teško ili gotovo nemoguće provesti.<sup>74</sup> Gardašević smatra da razmjernost ograničenja iz članka 17. Ustava, iako se javlja kao nešto blaži standard „primjerenosti naravi pogibelji“, apsolutno i nedvojbeno postoji te ističe kako bi bila pogrešna pretpostavka da se kriteriji jasno utvrđenog legitimnog cilja i razmjernosti ograničenja koji su navedeni u članku 16. ne primjenjuju i u režimu po članku 17. Ustava.<sup>75</sup>

O tome jesu li neke odluke Stožera protivne načelu proporcionalnosti odlučivao je i Ustavni sud. Ustavni sud je u svojim odlukama navodio da se načelo razmjernosti sastoji od uvjeta prikladnosti, nužnosti i uravnoteženosti. No, Kušan, Selanec i Abramović smatrali su da većina članova Ustavnog suda odbija ispitati postojanje tih uvjeta i ograničava se isključivo na očitovanja Vlade, poklanjajući gotovo neograničeno povjerenje procjeni Stožera pa je tako test razmjernosti sveden i ispod razine nadzora karakteristične za test primjerenosti iz članka 17. Ustava.<sup>76</sup> Ustavni sud ističe da je i u takvim okolnostima koje zahtijevaju ograničenje temeljnih prava i sloboda, s aspekta Ustava i Konvencije, dopušteno pojedina prava ili slobode ograničavati samo ako je to prijeko potrebno, pri čemu intenzitet ograničenja ni u kojem slučaju ne smije dovesti u pitanje (ugroziti) samu bit određenog prava. Uz to, ograničenja moraju biti zasnovana na valjanoj pravnoj osnovi, moraju imati legitiman cilj od javnog interesa i poštivati zahtjeve načela razmjernosti, tako da njihov opseg i trajanje budu razmjerni naravi potrebe za ograničenjem u svakom pojedinom slučaju.<sup>77</sup> Načelo razmjernosti zahtijeva da mjera bude prikladna za zaštitu javnog zdravlja (test prikladnosti), da se ta zaštita nije mogla jednako učinkovito postići manje restriktivnom mjerom (test nužnosti) te da je mjera razumna, uzimajući u obzir druge suprotstavljene društvene interese i stupanj ograničavanja ljudskih prava i temeljnih sloboda, prema tumačenju Ustavnog suda.<sup>78</sup> Dojam je, da je Ustavni sud, svaki put kad je odlučivao o razmjernosti mjera kojima su se ograničavale slobode i prava, od kojih ću neke razraditi u daljnjem tekstu, odluke donio

---

<sup>74</sup> Abramović Andrej, Ustavnost u doba virusa, Ius-info, 30.03.2020., dostupno na: <https://www.iusinfo.hr/aktualno/u-sredistu/41073> (15.11.2022.)

<sup>75</sup> Gardašević, Đorđe, Izvanredna stanja, „velike prirodne nepogode“ i promjene Ustava Republike Hrvatske, Ustavne promjene i političke nagodbe- Republika Hrvatska između ustavne demokracije i populizma, Hrvatska akademija znanosti i umjetnosti, Zagreb, 2021., str. 259.

<sup>76</sup> Odluka i Rješenje Ustavnog suda Republike Hrvatske broj: U-II-7149/2021 i dr. od 15. veljače 2022., dostupno na: [https://narodne-novine.nn.hr/clanci/sluzbeni/full/2022\\_03\\_25\\_322.html](https://narodne-novine.nn.hr/clanci/sluzbeni/full/2022_03_25_322.html) (29.03.2023.)

<sup>77</sup> Odluka Ustavnog suda Republike Hrvatske broj: U-VIIR-218/0/2/22. od 16. svibnja 2022., dostupno na: [https://narodne-novine.nn.hr/clanci/sluzbeni/2022\\_06\\_61\\_888.html](https://narodne-novine.nn.hr/clanci/sluzbeni/2022_06_61_888.html) (16.11.2022.)

<sup>78</sup> Ibid.

bez prave analize, koristeći se „logikom“ Stožera i Vlade Republike Hrvatske. Naime, u većini odluka u kojima je odlučivao o razmjernosti, Ustavni sud se referirao isključivo na očitovanja Vlade i Stožera, uvažavajući njihove argumente bez kritičkog stava, ne ulazeći u njihovu analizu.

#### **4. DJELOVANJE USTAVNOG SUDA U PANDEMIJI**

U pandemiji je od iznimne važnosti bilo djelovanje Ustavnog suda koji treba predstavljati branu u zaštiti temeljnih prava i sloboda. Ustavni sud je u povodu prigovora predlagatelja u više navrata odlučivao o ustavnosti mjera Stožera.

Ustavni sud čini trinaest sudaca, a njihovo je djelovanje u pandemiji u velikoj mjeri izlagano kritikama. Izdvojenim mišljenjima su se tijekom pandemije uglavnom isticala tri suca Ustavnog suda; Andrej Abramović, Goran Selanec i Lovorka Kušan koji su smatrali da je stanje u Republici Hrvatskoj izvanrednog karaktera i da ga je potrebno tretirati kao takvo primjenom članka 17. Ustava.<sup>79</sup> Iznijeli su kritiku da većina sudaca u Ustavnom sudu ne provodi test razmjernosti na način koji zahtijeva članak 16. Ustava, već svoju ocjenu epidemioloških mjera kojima se ograničavaju temeljna prava i slobode građana svodi na provjeru legitimnosti cilja. Kao problem ističu činjenicu da većina sudaca uopće ne propitkuje kredibilitet podataka Vlade, kredibilitet metode kojom su prikupljeni niti njihovu potpunost i ispravnost, a ipak s punim povjerenjem prihvaća očitovanja Vlade i Stožera i svoje odluke o testu razmjernosti zasniva gotovo isključivo na njihovim podacima te su inzistirali da se u raspravu o učinkovitosti epidemioloških mjera uključe nezavisni i nepristrani znanstvenici i stručnjaci.<sup>80</sup> Iz svega navedenog, vidljivo je da su u Ustavnom sudu bile suprotstavljene dvije grupe sudaca koje su od početka pandemije pa do kraja zauzimali međusobno oprečna mišljenja o gotovo svim mjerama i odlukama.

Gardašević ističe da je Ustavni sud u većini slučajeva pokazao visoku razinu poštovanja prema argumentaciji izvršne vlasti, što je vidljivo kako u smislu pravnog tumačenja koje je koristio tako i u činjenici da je ukinuo tek dvije od posebnih protuepidemijskih mjera

---

<sup>79</sup> Rješenje Ustavnog suda Republike Hrvatske broj: U-I-1372/2020 i dr. od 14. rujna 2020., dostupno na: [https://narodne-novine.nn.hr/clanci/sluzbeni/2020\\_09\\_105\\_1971.html](https://narodne-novine.nn.hr/clanci/sluzbeni/2020_09_105_1971.html) (20.11.2022.)

<sup>80</sup> Odluka i Rješenje Ustavnog suda Republike Hrvatske broj: U-II-7149/2021 i dr. od 15. veljače 2022., dostupno na: [https://narodne-novine.nn.hr/clanci/sluzbeni/full/2022\\_03\\_25\\_322.html](https://narodne-novine.nn.hr/clanci/sluzbeni/full/2022_03_25_322.html) (21.11.2022.)

u postupku ocjene ustavnosti.<sup>81</sup> U svojem ću se radu bazirati na odluke koje je Ustavni sud donio u povodu prigovora predlagatelja o mjerama zabrane okupljanja, mjeri samoizolacije i mjere obveznog testiranja. Kroz te odluke Ustavni je sud je pokazao isti uzorak postupanja kojim se vodio kroz cijelu pandemiju, odnosno bez dublje analize je podržao odluke vladajuće većine.

## 5. OGRANIČENJE SLOBODE OKUPLJANJA

Sloboda okupljanja uređena je člankom 11. Konvencije za zaštitu ljudskih prava i temeljnih sloboda koji upućuje da svatko ima pravo na slobodu mirnog okupljanja i da se ne mogu postavljati nikakva ograničenja ostvarivanju tih prava, osim onih koja su propisana zakonom i koja su u demokratskom društvu nužna radi interesa državne sigurnosti ili javnog reda i mira, radi sprečavanja nereda ili zločina, radi zaštite zdravlja ili morala ili radi zaštite prava i sloboda drugih.<sup>82</sup> Također, pravo na javno okupljanje priznaje i Ustav Republike Hrvatske u članku 42.<sup>83</sup>

Zabrana ili ograničenje održavanja javnih događanja i/ili okupljanja te zabrana ili ograničenje održavanja privatnih okupljanja predviđene su kao sigurnosne mjere zaštite pučanstva od zaraznih bolesti Zakonom o zaštiti pučanstva od zaraznih bolesti.<sup>84</sup> Tijekom pandemije su, naročito u prvoj godini, donesne različite mjere kojima se ograničavalo pravo na slobodno okupljanje, a koje se obrađuju u kasnijem tekstu. Naravno, uslijed ugroze koju je pandemija predstavljala za zdravlje stanovništva, očekivano je da će se pravo na javno okupljanje ograničiti, no ograničenje mora biti razmjerno potrebi i propisano zakonom. Događaji i odluke koji su uslijedili nakon pojave pandemije su, međutim, ukazali na postojanje određenih nelogičnosti i izazvali nezadovoljstvo građana koji su sve više uviđali nedosljednosti u radu Stožera.<sup>85</sup>

24. travnja 2020., na samom početku pandemije, Stožer je donio Odluku o nužnim mjerama ograničavanja društvenih okupljanja, rada u trgovini, uslužnih djelatnosti i

---

<sup>81</sup>Gardašević Đ., Business as unusual“: Pandemic concentration of executive powers in Croatia, Pravni zapisi, God. XII.br.1. (2021.) str. 99.

<sup>82</sup> Konvencija za zaštitu ljudskih prava i temeljnih sloboda, članak 11.

<sup>83</sup> Ustav RH, članak 42.

<sup>84</sup> Zakon o zaštiti pučanstva od zaraznih bolesti, članak 47.

<sup>85</sup>O tome vidi: <https://dnevnik.hr/vijesti/koronavirus/u-zagrebu-danas-novi-prosvjed-protiv-nacionalnog-stozera-civilne-zastite---627254.html> (24.11.2022.)



održavanja sportskih i kulturnih događanja za vrijeme trajanja proglašene epidemije bolesti COVID-19 kojom je zabranio održavanje svih javnih događanja i okupljanja više od pet osoba na jednom mjestu.<sup>86</sup> Stožer je ovlast za donošenje konkretne mjere izveo iz članka 22.a Zakona o sustavu civilne zaštite kojim su mu dane široke ovlasti donošenja odluka i uputa.<sup>87</sup> Članak 22.a Zakona o sustavu civilne zaštite ne predviđa listu konkretnih mjera na čije poduzimanje je ovlašten Stožer, a zabrana ili ograničenje održavanja javnih događanja i/ili okupljanja, odnosno zabrana ili ograničenje održavanja privatnih okupljanja su kao sigurnosne mjere za zaštitu pučanstva od zaraznih bolesti, unesene u članak 47. Zakona o zaštiti pučanstva od zaraznih bolesti tek 4. prosinca 2020. Ipak, članak 69. Zakona o zaštiti pučanstva od zaraznih bolesti je već i ranije predviđao zabranu okupljanja u školama, lokalima i drugim javnim mjestima kao jednu od posebnih mjera, ali u nadležnosti sanitarnih inspektora Državnog inspektorata.<sup>88</sup> Gardašević upućuje kako su mjere sadržane u članku 69. primijenjene kod nas, ali je korištena pogrešna pravna osnova njihova izricanja. Dakle, smatra da je pri ograničenju javnih okupljanja bilo potrebno slijediti članak 69. Zakona o zaštiti pučanstva od zaraznih bolesti koji propisuje nadležnost sanitarnih inspektora Državnog inspektorata.<sup>89</sup>

U studenom 2020. je donesena 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 kojom se ograničava broj osoba na privatnim okupljanjima i svečanostima na 10 osoba, a broj osoba na javnim okupljanjima uključujući i vjerska okupljanja je ograničen na 25.<sup>90</sup> Ta je odluka izazvala negodovanje zbog toga što se javnim okupljanjima, naočigled, dala prednost pred privatnim, no Ministar zdravstva je u očitovanju obrazložio da su se privatna okupljanja pokazala kao najrizičnija za širenje pandemije jer podrazumijevaju aktivnosti koje pogoduju širenju u virusa te navodi da je je nelogično očekivati da će sudionici nositi masku i držati se distance od 2 metra u privatnim, manjim prostorima.<sup>91</sup> Ograničenje

---

<sup>86</sup> Odluka Stožera od 24.04. 2020. [https://narodne-novine.nn.hr/clanci/sluzbeni/2020\\_04\\_51\\_1035.html](https://narodne-novine.nn.hr/clanci/sluzbeni/2020_04_51_1035.html) (25.11.2022.)

<sup>87</sup> Zakon o sustavu civilne zaštite, članak 22.a

<sup>88</sup> Zakon o zaštiti pučanstva od zaraznih bolesti, članak 69.

<sup>89</sup> Gardašević Đorđe, Novi informator, 17.4.2020. <https://informator.hr/strucni-clanci/pandemija-i-ustav-republike-hrvatske> (29.03.2023.)

<sup>90</sup> Odluka Stožera od 27.11.2020., dostupno na: [https://civilna-zastita.gov.hr/UserDocsImages/CIVILNA%20ZA%C5%A0TITA/PDF\\_ZA%20WEB/Odluka%20-%20ograni%C4%8Davanja%20okupljanja%20i%20druge%20mjere.pdf](https://civilna-zastita.gov.hr/UserDocsImages/CIVILNA%20ZA%C5%A0TITA/PDF_ZA%20WEB/Odluka%20-%20ograni%C4%8Davanja%20okupljanja%20i%20druge%20mjere.pdf) (28.11.2022.)

<sup>91</sup> Očitovanje ministra zdravstva, dostupno na: [https://narodne-novine.nn.hr/clanci/sluzbeni/2021\\_06\\_70\\_1349.html](https://narodne-novine.nn.hr/clanci/sluzbeni/2021_06_70_1349.html) (28.11.2022.)

okupljanja kojim se na bogoslužjima moglo okupiti do 25 osoba izmijenjeno je odlukom Stožera zbog održavanja misa u vrijeme Badnjaka i Božića kada je određeno da će se misna slavlja održavati sukladno posebnim preporukama i uputama Hrvatskog zavoda za javno zdravstvo, ali nije ograničen broj ljudi koji mogu prisustvovati istima, već broj vjernika koji mogu prisustvovati ovisi o površini crkve.<sup>92</sup> Dodatnom odlukom istog sadržaja je ograničenje izmijenjeno i za Badnjak i Božić koji se slavi po Julijanskom kalendaru kako bi se izbjeglo nejednako postupanje prema pripadnicima pravoslavne vjeroispovijedi.<sup>93</sup> No, tko je doista vršio kontrolu broja prisutnih vjernika na misnim slavljinama? Prema preporukama Hrvatskog zavoda za javno zdravstvo župljani su sami trebali zadužiti osobu koja bi kontrolirala broj vjernika koji ulaze u crkvu, ali teško je vjerovati da se to u praksi i primjenjivalo.<sup>94</sup> Uz to, istovremeno s donošenjem odluke kojom se dopustilo održavanje misnih slavlja u skladu s preporukama, Stožer je donio Odluku o zabrani napuštanja županije prema mjestu prebivališta ili boravišta u Republici Hrvatskoj<sup>95</sup> koja je stavljena izvan snage tek nakon potresa na području Banije, a koja je po mom mišljenju izrazito radikalna mjera, ako se uzme u obzir pristup koji je Stožer zauzeo prema misnim slavljinama. Primjer naknadno izmijenjene odluke predstavlja i odluka<sup>96</sup> Stožera kojoj je cilj dopuštanje održavanja Kolone sjećanja kako bi se obilježila stradanja Vukovara i Škabrnje.<sup>97</sup>

Zabrana javnih okupljanja i mjere održavanja socijalnih distanci pogodile su i trgovački, a posebice ugostiteljski sektor. Vareško i Zubin navode da su najviše pogođeni sektori koji su ovisni o mobilnosti, putovanjima i socijalnom kontaktu, kao turizam, transport,

---

<sup>92</sup> Odluka Stožera, 18.12.2020., dostupno na: [https://civilnazastita.gov.hr/UserDocsImages/CIVILNA%20ZA%C5%A0TITA/PDF\\_ZA%20WEB/Odluka%20-%20ograni%C4%8Davanje%20okupljanja%20-%20II..pdf](https://civilnazastita.gov.hr/UserDocsImages/CIVILNA%20ZA%C5%A0TITA/PDF_ZA%20WEB/Odluka%20-%20ograni%C4%8Davanje%20okupljanja%20-%20II..pdf) (1.12.2022.)

<sup>93</sup> Odluka Stožera, 3.01.2021., dostupno na: [https://civilnazastita.gov.hr/UserDocsImages/CIVILNA%20ZA%C5%A0TITA/PDF\\_ZA%20WEB/Odluka%20okupljanja%20-%20I.%20izmjena%20\(03.01.2020.\).pdf](https://civilnazastita.gov.hr/UserDocsImages/CIVILNA%20ZA%C5%A0TITA/PDF_ZA%20WEB/Odluka%20okupljanja%20-%20I.%20izmjena%20(03.01.2020.).pdf) (1.12.2022.)

<sup>94</sup> Preporuke za sprječavanje širenja epidemije Coovid-19 tijekom održavanja misnih slavlja na Badnjak i Božić, dostupno na: [https://www.hzjz.hr/wp-content/uploads/2020/03/Preporuke\\_za\\_misna\\_slavlja\\_badnjak\\_bozic.pdf](https://www.hzjz.hr/wp-content/uploads/2020/03/Preporuke_za_misna_slavlja_badnjak_bozic.pdf) (1.12.2022.)

<sup>95</sup> Odluka o zabrani napuštanja županije prema mjestu prebivališta ili boravišta u Republici Hrvatskoj, 18.12.2020., dostupno na: [https://civilnazastita.gov.hr/UserDocsImages/CIVILNA%20ZA%C5%A0TITA/PDF\\_ZA%20WEB/Odluka%20-%20Zabrana%20napu%C5%AItanja%20%C5%BEupanija.pdf](https://civilnazastita.gov.hr/UserDocsImages/CIVILNA%20ZA%C5%A0TITA/PDF_ZA%20WEB/Odluka%20-%20Zabrana%20napu%C5%AItanja%20%C5%BEupanija.pdf) (1.12.2022.)

<sup>96</sup> Odluka Stožera, 9.11.2020., dostupno na: [https://narodne-novine.nn.hr/clanci/sluzbeni/2020\\_11\\_122\\_2375.html](https://narodne-novine.nn.hr/clanci/sluzbeni/2020_11_122_2375.html) (1.12.2022.)

<sup>97</sup> O tome vidi: <https://www.tportal.hr/vijesti/clanak/objavljene-detaljne-upute-za-vukovar-nemakovanja-kafici-se-ranije-zatvaraju-ako-imate-grlobolju-ili-vam-curin-nemojte-dolaziti-foto-20201112> (1.12.2022.)

zabava i ugostiteljstvo.<sup>98</sup> Ti su sektori bili onemogućeni ili ograničeni u obavljanju gospodarske djelatnosti te su trpjeli znatne gubitke, a primali su i državnu naknadu kako bi se sačuvala radna mjesta.<sup>99</sup>

S obzirom na nelogičnosti odluka s pravom se možemo zapitati i je li načelo razmjernosti bila nit vodilja kad su se one donosile. Jer ako se dopušta održavanje određenih okupljanja, a drugih ne, bez ikakvih jasno definiranih kriterija, onda bi se moglo slobodno zaključiti da su odluke više političke nego determinirane ciljem zaštite zdravlja. Posebno je nezadovoljstvo građana izazvala činjenica što su u više navrata, protivno epidemiološkim mjerama, održavana bogoslužja na kojima se okupljao veći broj ljudi od dopuštenog. Podsjetit ću samo na incident koji se dogodio kada je novinarka pokušala snimiti misu koja se unatoč zabrani održavala.<sup>100</sup>

## **5.1. Odluka Ustavnog suda u povodu ograničenja slobode okupljanja**

U pogledu slobode okupljanja važna je i odluka koju je donio Ustavni sud 8. lipnja 2021.<sup>101</sup> Nezadovoljstvo je bilo prisutno kod 36 zastupnika Hrvatskog sabora i ostalih predlagatelja kada su 15. siječnja 2021. podnijeli zahtjev za ocjenu suglasnosti s Ustavom članaka 47. stavka 2. točke 11., 76. b, 76. c, 76. d Zakona o zaštiti pučanstva od zaraznih bolesti jer su ti članci, kako oni smatraju, u nesuglasnosti s člancima 3., 5., 16. i 17. Ustava. Oni su smatrali da su mjere kojima su određene kazne za okupljanje više od 10 osoba u privatnom prostoru neproporcionalne legitimnom cilju koji se želi postići jer smatraju da se radi o zadiranju u privatnu sferu doma. Prema članku 34. Ustava RH dom je nepovrediv.<sup>102</sup> Podnositelji zahtjeva naveli su da bi o tako strogo ograničenju prava na privatnost trebalo odlučiti isključivo dvotrećinskom većinom, u skladu sa člankom 17. Ustava. Napominju kako Vlada uporno inzistira na primjeni članka 16. iz kojeg proizlazi

---

<sup>98</sup> Vareško Andrea, Zubin Cinzia, Utjecaj pandemije COVID-19 na poslovanje sektora ugostiteljstva u Istarskoj županiji, Zbornik radova veleučilišta u Šibeniku, 2022., Vol.161(1-2), str. 35.

<sup>99</sup> O tome vidi: <https://mfin.gov.hr/istaknute-teme/koncesije-i-drzavne-potpore/drzavne-potpore-za-podrsku-gospodarstvu-tijekom-pandemije-covid-a-19/3044> (11.12.2022.)

<sup>100</sup> O tome vidi: <https://www.nacional.hr/u-splitu-u-crkvi-napadnuta-novinarka-koja-je-snimala-misu-stigla-i-policija/> (2.12.2022.)

<sup>101</sup> Odluka Ustavnog suda Republike Hrvatske broj: U-I-263/2021 od 8. lipnja 2021., dostupno na: [https://narodne-novine.nn.hr/clanci/sluzbeni/2021\\_06\\_70\\_1349.html](https://narodne-novine.nn.hr/clanci/sluzbeni/2021_06_70_1349.html) (3.12.2022.)

<sup>102</sup> Ustav RH, članak 34.

da je potrebno provesti test razmjernosti u odnosu na svaku mjeru posebno, što očigledno nije provedeno.<sup>103</sup>

Također, podnositelji zahtjeva su smatrali da su kazne propisane za slučaj kršenja mjera zabrane okupljanja nerazmjerne, posebice imajući u vidu stroga ograničenja unutar kojih građani trebaju funkcionirati u svakodnevnom životu. Zakon o zaštiti pučanstva od zaraznih bolesti određuje da će se novčanom kaznom u iznosu od 10.000,00 do 40.000,00 kuna kazniti za prekršaj pravna osoba koja ne poštuje zabranu ili ograničenje održavanja javnih događanja i/ili okupljanja, odnosno ako ne poštuje zabranu ili ograničenje privatnih okupljanja. Novčanom kaznom u iznosu od 500,00 kuna fizička bi se osoba kaznila za prekršaj ako se ne bi pridržavala obveze pravilnog nošenja maske za lice, a fizička osoba vlasnik privatnog prostora koji organizira ili dopusti održavanje privatnog okupljanja suprotno ograničenja novčanom kaznom u iznosu od 5.000,00 do 10.000,00 kuna.<sup>104</sup> Podnositelji su upozorili na nedostatak kriterija na temelju kojih nadležna tijela imaju ovlast ulaska u domove građana i kontrole broja prisutnih osoba.<sup>105</sup> Pandemija je tako dovela do ugrožavanja prava na privatnost i nepovredivost doma, pri čemu je trebalo pronaći ravnotežu između nastojanja da se spriječi širenje zaraze, a da se s druge strane zaštiti privatnost.

Ustavni sud je ustanovio da se zahtjev podnositelja za ocjenu suglasnosti s Ustavom odnosi na članak 47. stavak 2. točku 11., te članke 76.b, 76.c, i 76.d Zakona o zaštiti pučanstva od zaraznih bolesti, ali da se prigovori podnositelja u najvećem dijelu odnose na Odluku o nužnim epidemiološkim mjerama kojima se ograničavaju okupljanja i uvode druge epidemiološke mjere i preporuke radi sprječavanja prijenosa bolesti COVID-19 koju je Stožer donio 18. prosinca 2020. na temelju članka 47. stavka 4. Zakona o zaštiti pučanstva od zaraznih bolesti, a koju podnositelji ne osporavaju, ili na posebne sigurnosne mjere koje su predviđene člankom 47. stavkom 2. Zakona o zaštiti pučanstva od zaraznih bolesti koje ministar zdravstva nije ni naredio. Sukladno tome, Ustavni sud je ocjenjivao samo one navode koji se odnose na osporene članke Zakona o zaštiti pučanstva od zaraznih bolesti te je napomenuo da je članak 47. stavak 2. Zakona o zaštiti pučanstva od zaraznih bolesti već bio predmet ocjene suglasnosti s Ustavom.<sup>106</sup>

---

<sup>103</sup> Ibid.

<sup>104</sup> Čl.76.b, 76.c,76.d Zakona o zaštiti pučanstva od zaraznih bolesti

<sup>105</sup> Odluka Ustavnog suda Republike Hrvatske broj: U-I-263/2021 od 8. lipnja 2021., dostupno na: [https://narodne-novine.nn.hr/clanci/sluzbeni/2021\\_06\\_70\\_1349.html](https://narodne-novine.nn.hr/clanci/sluzbeni/2021_06_70_1349.html) (29.03.2023.)

<sup>106</sup> Odluka Ustavnog suda Republike Hrvatske broj: U-I-263/2021 od 8. lipnja 2021., dostupno na: [https://narodne-novine.nn.hr/clanci/sluzbeni/2021\\_06\\_70\\_1349.html](https://narodne-novine.nn.hr/clanci/sluzbeni/2021_06_70_1349.html) (5.12.2022.)

U povodu isticanja prigovora da bi o ograničenju temeljnih sloboda, a osobito u vezi s nadzorom privatnih okupljanja trebalo aktivirati članak 17. Ustava, Ustavni sud je još jednom potvrdio stajalište koje je već i ranije iznio u Rješenju U-I-1372/2020 i dr. od 14. rujna 2020. te naveo da Sabor donosi odluku hoće li primjenjivati članak 17. ili članak 16. Ustava. Dakle, ukoliko zakoni i mjere nisu doneseni na temelju članka 17., to ih ne čini neustavnima.<sup>107</sup> U vezi dileme treba li primijeniti članak 16. ili 17. Ustava, smatram u potpunosti ispravnim argumente koje su u izdvojenom mišljenju Rješenja U-I-1372/2020 iznijeli Selanec, Kušan i Abramović. Oni smatraju kako je posve nelogično da za istu situaciju postoji mogućnost primjene dviju različitih normi iste snage i ranga, pa da o nečijoj dobroj volji ovisi koju će primijeniti, jer onda postoji antinomija, a to je u pravu potrebno izbjeći.<sup>108</sup> Okolnosti mogu biti ili redovne ili izvanredne, a odredbe Ustava za svaku od njih propisuju zasebne norme. Tada je tumačenje Ustavnog suda da postoji mogućnost primjene i jedne i druge norme na iste okolnosti pogrešno. Ustavni sud je u obrazloženjima svojih odluka zauzimao neutralan stav u pogledu primjene članka 16. i 17. Ustava i tumačio da pravo izbora pripada Saboru. Smatram da ustavne norme moraju biti dovoljno jasne i izričite da i Ustavni sud i Sabor, bez ikakvih manipulacija mogu odrediti koja će se primijeniti, ovisno o okolnostima.

U vezi nadležnosti za određivanje mjera iz članka 47. Zakona o zaštiti pučanstva od zaraznih bolesti, Ustavni sud je utvrdio da je Stožer imao zakonsku ovlast na temelju zakonodavnog okvira kojeg čine članak 22.a Zakona o sustavu civilne zaštite u vezi s člankom 3. stavcima 2. i 3. Zakona o zaštiti pučanstva od zaraznih bolesti, te člankom 47. Zakona o zaštiti pučanstva od zaraznih bolesti. Bez obzira što je Stožer tijelo izvršne vlasti, Ustavni sud je naveo da je ipak podložno nadzoru zakonodavne, izvršne i sudbene vlasti te je istaknuo odgovornost Vlade prema Hrvatskom saboru koja proizlazi iz članka 112. i članka 80. Ustava.<sup>109</sup> Selanec, Kušan i Abramović se razilaze s mišljenjem većine. Oni smatraju da je članak 22.a Zakona o sustavu civilne zaštite protuustavan. Osim što smatraju da je Stožer nepotreban, oni kao jedan od najvećih problema navode da Stožer predstavlja tijelo opće nadležnosti, koje se miješa u zakone i propise svih vrsta i kao takvo izaziva poremećaje u pravnom sustavu. Naime, članak 22.a kao norma s općim i okvirnim ovlastima odstupa od zahtijeva načela ustavnosti i zakonitosti, da norma bude

---

<sup>107</sup> Rješenje Ustavnog suda Republike Hrvatske broj: U-I-1372/2020 i dr. od 14. rujna 2020., dostupno na: [https://narodne-novine.nn.hr/clanci/sluzbeni/2020\\_09\\_105\\_1971.html](https://narodne-novine.nn.hr/clanci/sluzbeni/2020_09_105_1971.html) (5.12.2022.)

<sup>108</sup> Ibid.

<sup>109</sup> Odluka Ustavnog suda Republike Hrvatske broj: U-I-263/2021 od 8. lipnja 2021., dostupno na: [https://narodne-novine.nn.hr/clanci/sluzbeni/2021\\_06\\_70\\_1349.html](https://narodne-novine.nn.hr/clanci/sluzbeni/2021_06_70_1349.html) (7.12.2022.)

jasna i predvidiva adresatima. Posebno zabrinjavajuće je, također, i da većina u Ustavnom sudu smatra da je Stožer stekao generalnu ovlast za donošenje posebnih mjera kada nastupe posebne okolnosti kao i činjenica da postojanje Stožera nema unaprijed određeno ograničeno trajanje delegacije ovlasti. Najveći problem, ipak, predstavlja činjenica da je Stožer mjesec dana djelovao i donosio odluke bez ovlasti.<sup>110</sup>

Mjera ograničenja ili zabrane privatnih okupljanja zadire u članak 34. Ustava kojim se jamči nepovredivost doma, te u članak 35. Ustava koji jamči pravnu zaštitu osobnog i obiteljskog života.<sup>111</sup> U povodu prigovora predlagatelja da je mjera zabrane ili ograničenja održavanja privatnih okupljanja nerazmjerna legitimnom cilju, Ustavni sud je, oslanjajući se opet na očitovanje Vlade kao i u svojim ranijim odlukama, bez kritičkog pristupa i daljnje provjere izvora, ocijenio da je mjera razmjerna legitimnom cilju zaštite života i zdravlja građana. Selanec, Kušan i Abramović nisu se složili s mišljenjem većine te su smatrali da je mjera nerazmjerna jer predstavlja zadiranje u najvećoj mjeri u intimu osobnog života ljudi pa bi trebala postojati stvarna, realna i dokaziva prijetnja koja nije tek hipotetska, a također su kritički ocijenili i formu prekršaja koja je predviđena za kršenje mjere. Također, iznijeli su zabrinutost u pogledu kredibiliteta stručnih izvora na temelju kojih je Ustavni sud ocijenio mjeru razmjernom legitimnom cilju i ustvrdili da mjera ne zadovoljava uvjet razmjernosti iz razloga što je cilj koji se njome želi ostvariti, a kojeg oni opisuju kao kontrola neodređenog rizika ugroze do koje može, ali ne mora doći u očitom nerazmjeru s posljedicama koje ima s obzirom na ograničenje slobode i prava pojedinaca iz članaka 34. i 35. Ustava te u konačnici mjera nije ni sposobna ostvariti cilj zbog jasne neusklađenosti s mjerama koje dopuštaju rizik u drugim, javnim zatvorenim prostorima.<sup>112</sup> Smatram da je teško procijeniti koje su mjere bile nužne u razdobljima povećanja broj oboljelih, kada je postojala prijetnja za život i zdravlje stanovništva te je bila potrebna hitna reakcija. Iako se ne može poreći da je mjera ograničenja privatnih okupljanja smanjila incidenciju i time poslužila ostvarenju legitimnog cilja zaštite zdravlja, ona ne može biti razmjerna s obzirom na nejednakosti u ograničenjima privatnih i javnih okupljanja. Kako sam već navela i ranije u tekstu, u vrijeme božićnih blagdana na privatnim okupljanjima je moglo biti prisutno najviše 10

---

<sup>110</sup>Rješenje Ustavnog suda Republike Hrvatske broj: U-I-1372/2020 i dr. od 14. rujna 2020., dostupno na: [https://narodne-novine.nn.hr/clanci/sluzbeni/2020\\_09\\_105\\_1971.html](https://narodne-novine.nn.hr/clanci/sluzbeni/2020_09_105_1971.html) (7.12.2022.)

<sup>111</sup> Ustav RH, članak 34. i 35.

<sup>112</sup> Odluka Ustavnog suda Republike Hrvatske broj: U-I-263/2021 od 8. lipnja 2021., dostupno na: [https://narodne-novine.nn.hr/clanci/sluzbeni/2021\\_06\\_70\\_1349.html](https://narodne-novine.nn.hr/clanci/sluzbeni/2021_06_70_1349.html) (10.12.2022.)

osoba iz 2 različita kućanstva<sup>113</sup>, dok je za misna slavlja vrijedila posebna preporuka<sup>114</sup> koja je tu vrstu javnih okupljanja stavila u povoljniji položaj. Naravno da, ukoliko je epidemiološka situacija toliko loša da zahtijeva tako stroge mjere ograničenja privatnih okupljanja, nerazumno je očekivati da do širenja zaraze neće doći na misnim slavljinama. Uz to, preporukama je reguliranje broja vjernika na misnom slavlju prepušteno samim župljanima, a teško je za očekivati da je u praksi stvarno i provedivo na način kako je predviđeno. Osim toga, nije bila predviđena ni kontrola od strane državnog aparata kao što je to kod privatnih okupljanja gdje su građani bili suočeni s prijetnjom ulaska policije u privatne prostore njihovih kuća i stanova.

U povodu prigovora predlagatelja da je mjera ograničenja i nadzora nad slobodom okupljanja nejasna i nepredvidljiva za građane Ustavni sud je ustvrdio da zahtjevi pravne sigurnosti i vladavine prava iz članka 3. Ustava traže da mjera bude predvidljiva kako bi njeni adresati znali svoja prava i dužnosti kao i posljedice svog ponašanja. Predlagatelji su naveli kako nije jasno tko će nadzirati privatno okupljanje. Ustavni sud je u Odluci uputio na primjenu članka 72.a Zakona o zaštiti pućanstva od zaraznih bolesti<sup>115</sup>, navodeći kako taj članak nije osporen zahtjevom podnositelja te ističe da je policija i ranije bila ovlaštena na ulazak u privatni prostor građana bez sudskog naloga sukladno Zakonu o kaznenom postupku i Prekršajnom zakonu.<sup>116</sup> Kušan i Abramović naveli su nedostatke u regulaciji ovlasti policije da ulazi u privatne domove sukladno odredbama na koje se pozvao Ustavni sud. Upozorili su da iz stavka 4. članka 34. Ustava jasno proizlazi da policija ima izravnu ovlast ući u dom ili prostorije i izvršiti pretragu bez nazočnosti svjedoka samo ukoliko je to potrebno radi hvatanja počinitelja kaznenog djela.

---

<sup>113</sup> Odluka Stožera, 18.12.2020., dostupno na: [https://civilna-zastita.gov.hr/UserDocsImages/CIVILNA%20ZA%C5%A0TITA/PDF\\_ZA%20WEB/Odluka%20-%20ograni%C4%8Davanje%20okupljanja%20-%20II..pdf](https://civilna-zastita.gov.hr/UserDocsImages/CIVILNA%20ZA%C5%A0TITA/PDF_ZA%20WEB/Odluka%20-%20ograni%C4%8Davanje%20okupljanja%20-%20II..pdf) (10.12.2022.)

<sup>114</sup> Preporuka za održavanje misnih slavlja na Badnjak i Božić, dostupno na: <https://www.koronavirus.hr/preporuke-za-odrzavanje-misnih-slavlja-na-badnjak-i-bozic/881> (10.12.2022.)

<sup>115</sup> Čl 72.a glasi: „Iznimno od članka 69, ovoga Zakona, kada je proglašena epidemija zarazne bolesti ili opasnost od epidemije zarazne bolesti, u odnosu na koju je i Svjetska zdravstvena organizacija proglasila pandemiju odnosno epidemiju ili opasnost od nje, nadzor nad provedbom sigurnosnih mjera za zaštitu pućanstva od zaraznih bolesti iz članka 47. stavka 2. ovoga Zakona obavljaju i policijski službenici, inspektori tijela državne uprave nadležnog za civilnu zaštitu, inspektori Državnog inspektorata te drugi inspektori drugih tijela državne uprave u okviru svoje nadležnosti.“ ; Zakon o zaštiti pućanstva od zaraznih bolesti

<sup>116</sup> Odluka Ustavnog suda Republike Hrvatske broj: U-I-263/2021 od 8. lipnja 2021., dostupno na: [https://narodne-novine.nn.hr/clanci/sluzbeni/2021\\_06\\_70\\_1349.html](https://narodne-novine.nn.hr/clanci/sluzbeni/2021_06_70_1349.html) (11.12.2022.)

No, kršenje mjere ograničenja privatnog okupljanja ne kvalificira se kao kazneno djelo već kao prekršaj.<sup>117</sup>

Konačno, 7.4.2022. Stožer civilne zaštite Republike Hrvatske je donio Odluku o prestanku važenja Odluke o nužnim epidemiološkim mjerama kojima se ograničavaju okupljanja i uvode druge nužne epidemiološke mjere i preporuke radi sprječavanja prijenosa bolesti COVID-19 putem okupljanja. Tom odlukom su ograničenja javnih okupljanja ukinuta, počevši od 9. travnja.<sup>118</sup>

## 6. MJERA SAMOIZOLACIJE

Samoizolacija je, prema očitovanju Vlade od 9. lipnja 2020., posebna mjera zdravstvene zaštite koja se provodi temeljem odluke ministra zdravstva.<sup>119</sup> Primjenjuje se na zdrave osobe, bez simptoma, koje su bile izložene riziku zaraze, odnosno koje su bile u kontaktu s oboljelom osobom ili su u posljednjih 14 dana boravile u područjima ili zemljama s lokalnom ili raširenom transmisijom bolesti COVID-19. Osobe na koje se samoizolacija primjenjuje, dužne su boraviti u kući, ne napuštati je i voditi računa da imaju što manje kontakta s ostalim ukućanima koji trebaju ograničiti kretanje, u skladu s preporukama Hrvatskog zavoda za javno zdravstvo.<sup>120</sup> Vrijeme samoizolacije je u početku pandemije trajalo 14 dana jer je u tom razdoblju moguća inkubacija kod bolesti COVID-19, no 1. listopada 2021. trajanje samoizolacije ograničeno je na 10 dana, s opravdanjem da je prevladala nova, delta varijanta virusa, te da je porasla incidencija u Hrvatskoj, kao i Europi, i da postoje dokazi o trajanju zaštite nakon preboljenja i cijepljenja. Također, osobe koje su preboljele virus ili su dovršile primarno cijepljenje, izuzete su od samoizolacije u slučaju bliskog kontakta sa zaraženom osobom.<sup>121</sup> Do

---

<sup>117</sup> Ibid.

<sup>118</sup> Odluka stožera o prestanku važenja Odluke o nužnim epidemiološkim mjerama kojima se ograničavaju okupljanja i uvode druge nužne epidemiološke mjere i preporuke radi sprječavanja prijenosa bolesti COVID-19 putem okupljanja [https://civilna-zastita.gov.hr/UserDocsImages/CIVILNA%20ZA%20C5%A0TITA/PDF\\_ZA%20WEB/Odluka%20okupljanja,%20ukidanje%20-%20za%20RCZ.pdf](https://civilna-zastita.gov.hr/UserDocsImages/CIVILNA%20ZA%20C5%A0TITA/PDF_ZA%20WEB/Odluka%20okupljanja,%20ukidanje%20-%20za%20RCZ.pdf) (11.12.2022.)

<sup>119</sup> Rješenje Ustavnog suda Republike Hrvatske broj: U-I-1372/2020 i dr. od 14. rujna 2020., dostupno na: [https://narodne-novine.nn.hr/clanci/sluzbeni/2020\\_09\\_105\\_1971.html](https://narodne-novine.nn.hr/clanci/sluzbeni/2020_09_105_1971.html) (13.12.2022.)

<sup>120</sup> Ibid.

<sup>121</sup> Preporuka hrvatskog zavoda za javno zdravstvo za postupanje s oboljelima, bliskim kontaktima oboljelih i prekid izolacije i karantene, 1. listopada 2021. <https://www.hzjz.hr/wp-content/uploads/2020/03/Postupanje-s-oboljelima-bliskim-kontaktima-oboljelih-i-rekid-izolacije-i-karantene-8.pdf> (13.12.2022.)



daljnijeg skraćivanja trajanja samoizolacije došlo je preporukama Hrvatskog zavoda za javno zdravstvo od 31. siječnja 2022. kada je trajanje samoizolacije bliskih kontakata ograničeno na 7 dana.<sup>122</sup> Naposljetku, preporukom od 6. lipnja 2022. određeno je da liječnik više, u pravilu, bliskim kontaktima zaraženog ne izriče mjeru zdravstvenog nadzora u samoizolaciji.<sup>123</sup> Smatram da razlozi donošenja uputa za postupanje sa bliskim kontaktima zaraženih i skraćivanje samoizolacije nisu dovoljno znanstveno razjašnjeni što je svakako utjecalo na nepovjerenje građana prema mjeri samoizolacije. Primjerice, 12. veljače 2022. ukinuta je samoizolacija učenika koji sudjeluju u redovitom samotestiranju, neovisno o tome jesu li cijepljeni ili su preboljeli virus, dok je samoizolacija za ostale kategorije građana koji čine bliske kontakte trajala sedam dana, izuzev onih građana koji su cijepljeni ili su preboljeli virus. Prema uputama za samotestiranje, učenici su se morali testirati jednom tjedno, dakle svakih 7 dana, koliko i traje samoizolacija.<sup>124</sup> Period inkubacije je, s razvojem novih sojeva virusa, bio sve kraći, a za tada dominantan, omikron soj<sup>125</sup>, prosječan je period inkubacije 3.4 dana.<sup>126</sup> Smatram da, prema tome, testiranje jednom tjedno učenika nije bilo dovoljno da se spriječi širenje zaraze u školama. Usporedbe radi, zaposlenici javnih sektora, koji su imali obvezu testiranja temeljem Odluke o uvođenju posebne sigurnosne mjere obveznog testiranja to su morali činiti najmanje dva puta tjedno da bi se postigao efekt sprječavanja širenja zaraze.<sup>127</sup> No, iako je samoizolacija učenika bila ukinuta, na predškolsku djecu ona se dalje primjenjivala, bez ikakvog znanstvenog obrazloženja što je dovelo do velikog nezadovoljstva roditelja predškolske djece.<sup>128</sup> Građani su imali prilike uvidjeti

---

<sup>122</sup> Preporuka Hrvatskog zavoda za javno zdravstvo za postupanje s oboljelima, bliskim kontaktima oboljelih i prekid izolacije i karantene, 17. ožujka 2022., <https://www.hzjz.hr/wp-content/uploads/2021/11/Postupanje-s-oboljelima-bliskim-kontaktima-oboljelih-i-prekid-izolacije-i-karantene-ver19-1.pdf> (13.12.2022.)

<sup>123</sup> Preporuka Hrvatskog zavoda za javno zdravstvo za postupanje s oboljelima, bliskim kontaktima oboljelih i prekid izolacije i karantene, 6. lipnja 2022. <https://www.hzjz.hr/wp-content/uploads/2021/11/Postupanje-s-oboljelima-bliskim-kontaktima-oboljelih-i-prekid-izolacije-i-karantene-ukidanje-samoizolacije-ucenika.pdf> (14.12.2022.)

<sup>124</sup> O tome vidi: [https://mzo.gov.hr/UserDocsImages/dokumenti/HZJZ\\_samoizolacija/HZJZ-samotestiranje-ucenika-LETAK-A5-slogan-Poskakljaj-nos.pdf](https://mzo.gov.hr/UserDocsImages/dokumenti/HZJZ_samoizolacija/HZJZ-samotestiranje-ucenika-LETAK-A5-slogan-Poskakljaj-nos.pdf) (14.12.2022.)

<sup>125</sup> Iz Preporuke HZJZ od 5. 01.2022. proizlazi da Omicron soj virusa postaje dominantan, <https://www.hzjz.hr/wp-content/uploads/2021/11/Postupanje-s-oboljelima-bliskim-kontaktima-oboljelih-i-prekid-izolacije-i-karantene-ver16.pdf> (29.03.2023.)

<sup>126</sup> O tome vidi: <https://www.plivazdravlje.hr/vijesti/clanak/36534/Sve-kraca-inkubacija-za-zarazene-koronavirusom.html> (14.12.2022.)

<sup>127</sup> Odluka o uvođenju posebne sigurnosne mjere obveznog testiranja dužnosnika, državnih službenika i namještenika, službenika i namještenika u javnim službama, službenika i namještenika u lokalnoj i područnoj(regionalnoj) samoupravi te zaposlenika trgovačkih društava i ustanova, dostupno na: [https://narodne-novine.nn.hr/clanci/sluzbeni/2021\\_11\\_121\\_2087.html](https://narodne-novine.nn.hr/clanci/sluzbeni/2021_11_121_2087.html) (29.03.2023.)

<sup>128</sup> O tome vidi: <https://www.jutarnji.hr/vijesti/hrvatska/roditelji-vrticaraca-izvan-sebe-zbog-apsurdnog-pravila-umorni-su-i-u-strahu-za-svoj-posao-a-znate-li-sto-djeca-govore-15170285> (14.12.2022.)

nedosljednosti u radu Stožera i Hrvatskog zavoda za javno zdravstvo kada su opravdali premijera Plenkovića koji u konačnici nije morao u samoizolaciju premda je bio u bliskom kontaktu sa zaraženim tenisačem Đokovićem.<sup>129</sup> Također, možemo navesti i primjer saborskog zastupnika Hrebaka iz HSLS-a koji je dio saborske većine, a kojem je sam ravnatelj Hrvatskog zavoda za javno zdravstvo, pridruženi član Stožera civilne zaštite, napisao mišljenje da može izaći iz samoizolacije, jer se testirao na COVID-19 i test je bio negativan, premda mu je lokalna bjelovarska epidemiologinja izrekla mjeru samoizolacije jer je bio u kontaktu sa zaraženim.<sup>130</sup> No mjera samoizolacije se, prema već ranije spomenutom očitovanju Vlade, izriče osobama koje su zdrave, a koje su bile izložene riziku zaraze. S obzirom na navedene neujednačenosti, ne čudi nepovjerenje građana u rad Stožera. Iz te, neujednačene prakse mogli bismo izvući zaključak kako pravila ipak nisu bila jednaka za sve.

Samoizolacija je kao posebna sigurnosna mjera predviđena člankom 47. st.2. Zakona o zaštiti pučanstva od zaraznih bolesti. Mjeru samoizolacije, može, temeljem članka 21.stavka 2.<sup>131</sup> istog zakona izreći, telefonskim putem, doktor medicine specijalist epidemiologije, ali isto tako i doktor medicine druge specijalnosti, dakle, i liječnik obiteljske medicine. Članak 68. istog zakona određuje da granični sanitarni inspektor ima pravo i obvezu narediti izolaciju u vlastitom domu ili drugom odgovarajućem prostoru-samoizolaciju, kao i sanitarni inspektori Državnog inspektorata u skladu sa člankom 69. U praksi se samoizolacija provodila na način da je, u pravilu, specijalist epidemiologije ili liječnik obiteljske medicine izvijestio osobu da je zdravstveno rizična zbog kontakta s oboljelom osobom te je usmenim putem izvijestio o početku samoizolacije, bez pismenog rješenja. Potom bi se odluka o samoizolaciji upisala u bazu podataka, dostupnu policiji koja bi potom mogla provjeriti poštuje li osoba mjeru koja joj je izrečena. Prijavu o

---

<sup>129</sup> O tome vidi: <https://www.index.hr/vijesti/clanak/stozer-se-jucer-polomio-da-spasi-plenkovica-od-samoizolacije-vjerujete-li-im-jos/2192793.aspx> (14.12.2022.)

<sup>130</sup> O tome vidi: <https://www.index.hr/vijesti/clanak/od-svih-promasaja-stozera-muljanje-oko-samoizolacije-mozda-je-i-najgori/2209705.aspx> (14.12.2022.)

<sup>131</sup> Čl. 21. st. Zakona o zaštiti pučanstva od zaraznih bolesti određuje da prema epidemiološkoj ocjeni Hrvatskog zavoda za javno zdravstvo, odnosno zavoda za javno zdravstvo županije, odnosno Grada Zagreba ili prema procjeni doktora medicine specijalista epidemiologije, odnosno drugog nadležnog doktora medicine određene specijalnosti, osobama za koje se utvrdi da su oboljele, za koje se posumnja da su oboljele, od bolesti COVID-19 uzrokovane virusom SARS-CoV-2 ili zdravim osobama koje su bile u kontaktu s oboljelim osobama, odnosno osobama koje dolaze iz područja zahvaćenog bolesti COVID-19 uzrokovane virusom SARS-Cov-2, može se odrediti izolacija u vlastitom domu, odnosno u drugom odgovarajućem prostoru-samoizolacija, ako za to postoje odgovarajući uvjeti.

eventualnom kršenju samoizolacije policija šalje Državnom inspektoratu, koji potom upućuje sanitarne inspektore na teren.<sup>132</sup>

Iz analize Roksandić i Grđan proizlazi da u praksi postoje 3 tri različite skupine građana na koje se primjenjuje mjera samoizolacije, a razlikuju se po svojoj mogućnosti da ostvare pravnu zaštitu. Građanima koji ulaze u Republiku Hrvatsku iz ugroženih područja u inozemstvu, sukladno članku 68. Zakona o zaštiti pučanstva od zaraznih bolesti, mjeru samoizolacije određuje granični sanitarni inspektor, rješenjem. Prema članku 70. istog zakona, te osobe imaju pravo na žalbu koja ne odgađa rješenje. Građani kojima je mjeru samoizolacije na temelju članka 21. stavka 2. Zakona o zaštiti pučanstva od zaraznih bolesti odredilo javnopravno tijelo navedeno u toj odredbi, odnosno specijalist epidemiologije kao zaposlenik tog tijela, nemaju pravo na žalbu s obzirom da je rješenje usmeno. Također, sukladno članku 21. st. 2. istog zakona, samoizolaciju može odrediti i doktor medicine druge specijalnosti, a to može biti i liječnik obiteljske medicine koji donosi usmeno rješenje. Dakle, posljednje dvije kategorije građana su u nepovoljnijem položaju s obzirom da im se mjera samoizolacije izriče usmenim rješenjem.<sup>133</sup> Abramović, Kušan i Selanec upozoravaju da se samoizolacija određuje usmenim rješenjem i da se radi o upravnom postupku, te da je prema članku 97. Zakona o općem upravnom postupku potrebno usmeno rješenje dostaviti stranci bez odgode ako za to postoje opravdani razlozi, što oni smatraju da ograničavanje osobne slobode i omogućavanje žalbe svakako jesu. No, uviđaju kako rješenje o samoizolaciji nije izdano u pisanom obliku ni u jednom slučaju, a smatraju da bi trebalo biti.<sup>134</sup>

S obzirom na to da se građanima temeljem članka 21. Zakona o zaštiti pučanstva odluka o samoizolaciji izriče u usmenom obliku, ne postoji nikakav pisani trag niti uputa o pravnom lijeku kojim bi se osoba mogla poslužiti. Ta je skupina građana očito u znatno lošijem položaju u pogledu pravne zaštite. Tako smatraju i Abramović, Kušan i Selanec koji navode da je osobama stavljenima u samoizolaciju usmenim rješenjem povrijeđeno ustavno pravo na žalbu temeljem članka 18. Ustava kao i pravo na pristup sudu koje je propisano člankom 29. Ustava.<sup>135</sup> Nigdje nije izričito propisano kojom se vrstom pravne

---

<sup>132</sup> O tome vidi: <https://www.index.hr/vijesti/clanak/od-svih-promasaja-stozera-muljanje-oko-samoizolacije-mozda-je-i-najgori/2209705.aspx>

<sup>133</sup> Roksandić Sunčana, Kristijan Grđan; COVID-19 i naše slobode (7)- Pitanje samoizolacije <https://www.autograf.hr/covid-19-i-nase-slobode-7-pitanje-samoizolacije/> (16.12.2022.)

<sup>134</sup> Rješenje Ustavnog suda Republike Hrvatske broj: U-I-1372/2020 i dr. od 14. rujna 2020., dostupno na: [https://narodne-novine.nn.hr/clanci/sluzbeni/2020\\_09\\_105\\_1971.html](https://narodne-novine.nn.hr/clanci/sluzbeni/2020_09_105_1971.html) (16.12.2022.)

<sup>135</sup> Ibid.

zaštite mogu koristiti građani kojima je mjeru samoizolacije izrekao liječnik, usmenim rješenjem, no Roksandić i Grđan<sup>136</sup> smatraju da ta skupina građana može odmah pokrenuti upravni spor sukladno članku 22. stavku 1. Zakona o upravnim sporovima.<sup>137</sup> Naime, oni su zatražili i informaciju od Državnog inspektorata Republike Hrvatske rješava li drugostupanjsko tijelo Državnog inspektorata po žalbama građana u odnosu na mjere samoizolacije izrečene od doktora medicine iz članka 21. stavka 2. Zakona o zaštiti pučanstva od zaraznih bolesti na što su dobili odgovor kako to tijelo postupa isključivo po žalbama izjavljenim protiv rješenja koja su donesena od sanitarnih inspektora. Navode da, s obzirom na nepostojanje žalbe u navedenim slučajevima, može postojati eventualna povreda ustavnog prava na učinkovitu pravnu zaštitu iz članka 18. i 19. Ustava. U svakom slučaju, upućuju na mogućnost traženja drugog stručnog mišljenja u pogledu svog zdravstvenog stanja sukladno članku 8. stavka 1. Zakona o zaštiti prava pacijenata. No, ukoliko bi osoba prekršila mjeru samoizolacije, nakon što sanitarni inspektor utvrdi kršenje i donese rješenje, građanin se može žaliti Prekršajnom sudu.<sup>138</sup>

## **6.1. Odluka Ustavnog suda u povodu mjere samoizolacije**

4. rujna 2020., s tri izdvojena mišljenja, Ustavni sud Republike Hrvatske je donio odluku o neprihvatanju prijedloga za ocjenu ustavnosti Zakona o zaštiti pučanstva od zaraznih bolesti.<sup>139</sup> Predlagatelji Pribanić i Ljevar su prigovorili da nije osigurana sudska zaštita protiv odluka i mjera Stožera, a Ustavni sud ocijenio je da su prigovori neosnovani iz razloga što su pojedinačne odluke podložne sanitarno inspekcijskom nadzoru sukladno članku 68. i 69. Zakona o zaštiti pučanstva te je protiv pojedinačnih odluka osigurano pravo na žalbu kao i pravna zaštita pokretanjem upravnog spora podnošenjem tužbe. Mjere propisane tim člancima donose se rješenjem koje ne odgađa njihovo izvršenje, a takvo se rješenje može donijeti i u usmenom obliku. Ustavni sud upućuje na članak 97. stavak 2. Zakona o općem upravnom postupku<sup>140</sup> koji predviđa, iznimno, ako je to

---

<sup>136</sup>Roksandić Sunčana, Kristijan Grđan; COVID-19 i naše slobode (7)- Pitanje samoizolacije <https://www.autograf.hr/covid-19-i-nase-slobode-7-pitanje-samoizolacije/> (16.12.2022.)

<sup>137</sup> Članak 22., točka 1. određuje da se upravni spor pokreće tužbom, Zakon o upravnim sporovima, NN 20/10, 143/12, 152/14, 94/16, 29/17, 110/21

<sup>138</sup> Ibid.

<sup>139</sup> Rješenje Ustavnog suda Republike Hrvatske broj: U-I-1372/2020 i dr. od 14. rujna 2020., dostupno na: [https://narodne-novine.nn.hr/clanci/sluzbeni/2020\\_09\\_105\\_1971.html](https://narodne-novine.nn.hr/clanci/sluzbeni/2020_09_105_1971.html) (17.12.2022.)

<sup>140</sup> U stavku 3. članka 97. navodi se da se rješenje dostavlja stranci u pisanom obliku, kad je to propisano zakonom, ili ako stranka to zahtijeva, ili ako za to postoje drugi opravdani razlozi. Rješenje u pisanom obliku dostavlja se bez odgode, a najkasnije u roku od osam dana od donošenja usmenog rješenja. Službena

potrebno poduzeti hitne mjere radi osiguranja javnog reda i sigurnosti, radi otklanjanja neposredne opasnosti za život i zdravlje ljudi ili imovinu veće vrijednosti, mogućnost donošenja rješenja u usmenom obliku. Članak 97. stavak 3. navodi da se rješenje u usmenom obliku dostavlja stranci i u pisanom obliku, kad je to propisano zakonom ili ako to stranka zahtijeva ili ako za to postoje opravdani razlozi. Protiv tog rješenja može se izjaviti žalba o kojoj će drugostupanjsko tijelo odlučiti rješenjem i odluku po žalbi dostaviti stranci u roku od 60 dana od predaje uredne žalbe, ako zakonom nije propisan kraći rok. Protiv rješenja tog drugostupanjskog tijela može se podnijeti tužba u upravnom sporu. No, ni Vlada u svom očitovanju od 9. lipnja 2020., ni Ustavni sud u svojem Rješenju, nisu se dotaknuli pravne zaštite građana u vezi s mjerom samoizolacije koja se izriče prema članku 21. stavku 2. Također, Ustavni sud je uputio na članak 97. Zakona o općem upravnom postupku kojim je uređeno rješenje u usmenom obliku, ali nije iznio stav je li potrebno to rješenje dostaviti stranci u pismenom obliku, kako predviđa članak 97. stavak 3., ukoliko postoje opravdani razlozi.<sup>141</sup>

Predlagatelj Šimić je smatrao kako je mjera samoizolacije utjecala na to da je uskraćeno pravo na rad, zaradu, pristup informacijama, kao i pravo na pristup sudu. Osobi kojoj je izrečena mjera samoizolacije, navodi, ne pripada nikakva naknada čime joj je nerazmjerno uskraćeno pravo na zaradu. Ustavni sud je u pogledu tog prijedloga ocijenio da mjera samoizolacije ispunjava zahtjeve razmjernosti i ne predstavlja prekomjeran teret za njene adresate, jer se osobi kojoj je ona izrečena otvara bolovanje, a o izrečenoj mjeri se obavještava Hrvatski zavod za javno zdravstvo kako bi se ona upisala u centralni upisnik u kojem se na nacionalnoj razini evidentiraju sve osobe kojima je ona izrečena.<sup>142</sup> Prema tome, Ustavni sud je naveo da je pogrešan zaključak da osoba nema pravo na nikakvu naknadu jer ona ima pravo na naknadu plaće u skladu s člankom 39. točkom 3. u vezi s člankom 55. stavkom 2. točkom 7. Zakona o obveznom zdravstvenom osiguranju.<sup>143</sup>

Svako ograničenje slobode mora biti u skladu s načelom zakonitosti i nužno u određenim okolnostima. Ustavni sud je utvrdio kako mjera samoizolacije doista predstavlja

---

osoba je, međutim, prema tom istom članku dužna upozoriti stranku da ima pravo tražiti pisani otpisak usmenog rješenja, Zakon o općem upravnom postupku (NN 47/09, 110/21)

<sup>141</sup> Rješenje Ustavnog suda Republike Hrvatske broj: U-I-1372/2020 i dr. od 14. rujna 2020., dostupno na: [https://narodne-novine.nn.hr/clanci/sluzbeni/2020\\_09\\_105\\_1971.html](https://narodne-novine.nn.hr/clanci/sluzbeni/2020_09_105_1971.html) (29.03.2023.)

<sup>142</sup> Ibid.

<sup>143</sup> Ibid.

ograničenje određenih prava i sloboda, a naročito slobodu kretanja, ali navodi da se radi o mjeri kojom se želi spriječiti mogućnost širenja zarazne bolesti i zaštita zdravlja, što neupitno predstavlja legitimni cilj. Također, naveo je, koristeći se očitovanjem Vlade, da nije moguće zakonom odrediti trajanje mjere samoizolacije jer je riječ o mjeri opće naravi čije trajanje ovisi o naravi zarazne bolesti i određuje se prema pravilima medicinske struke. Ustavni sud je u konačnici utvrdio da je mjera samoizolacije u skladu s načelom razmjernosti iz stavka 16. Ustava.<sup>144</sup> Smatram da ta odluka nije argumentirana. Ustavni sud se još jednom poslužio očitovanjem Vlade i utvrdio da je mjera odgovora epidemiološkoj situaciji. Mjera samoizolacije neupitno služi ostvarenju legitimnog cilja, također je prikladna za njegovo ostvarenje, ali u očitovanju Vlade ni u odluci Ustavnog suda nisu navedeni razlozi zbog kojih bi mjera bila nužna u postojećoj epidemiološkoj situaciji i zašto se isti učinak ne bi mogao postići blažom mjerom. Kriterij nužnosti također mora biti zadovoljen ako se govori o testu razmjernosti sukladno članku 16. Ustava. Abramović je mišljenja kako je dvojbeno može li se samoizolacijom ograničavati nečije ustavno pravo uz postojanje testa kojim se može utvrditi je li netko zdrav ili zaražen. On smatra da zbog nedefiniranosti mjere i postojanja testa na bolest mjera samoizolacije nije niti proporcionalna prema članku 16. niti primjerena prema članku 17. Ustava. Njome je dana prednost štednji na testovima, tj. ekonomskim interesima države nad temeljnim ljudskim pravima.<sup>145</sup> Period inkubacije može biti različit kod svake osobe, no u prosjeku, osobe su oboljevale u roku od 5-6 dana, a kod kasnijih varijanti virusa, primjerice delta ili omikron soja i kraće, do 3 dana u prosjeku. Moguće je ipak obolijevanje do četrnaestog dana, a u nekim slučajevima inkubacija može trajati i duže.<sup>146</sup> No u 97 % slučajeva, osoba će oboljeti u razdoblju od 11, 5 dana.<sup>147</sup> Možda je bilo moguće trajanje samoizolacije odrediti u kraćem periodu, a da se ipak postigne učinak sprečavanja širenja virusa i zaštite stanovništva. Teško je, s obzirom na sve okolnosti, reći da je mjera samoizolacije bila u skladu s načelom razmjernosti.

---

<sup>144</sup> Ibid.

<sup>145</sup> Andrej Abramović, Ustavnost u doba virusa, 30.03.2020., ius-info <https://www.iusinfo.hr/aktualno/u-sredistu/41073> (3.01.2023)

<sup>146</sup> O tome vidi: <https://www.adiva.hr/zdravlje/koronavirus/sto-je-period-inkubacije-virusa-i-kada-se-testirati/> (3.01.2023.)

<sup>147</sup> O tome vidi: <https://n1info.hr/zdravlje/nakon-koliko-dana-se-pojavljaju-simptomi-nakon-izlaganja-koronavirusu/> (3.01.2023.)

## 7. OBVEZA TESTIRANJA

28. rujna 2021. Stožer civilne zaštite je donio Odluku o uvođenju posebne sigurnosne mjere koju su zdravstvene ustanove, trgovačka društva koja obavljaju zdravstvenu djelatnost i privatni zdravstveni djelatnici obvezni provoditi prilikom prijema pacijenata, a odnosi se na predočenje EU digitalne COVID potvrde ili drugog odgovarajućeg dokaza o cijepljenju, preboljenju odnosno testiranju.<sup>148</sup> Prijepor javnosti izazvala je i Odluka o uvođenju posebne sigurnosne mjere obveznog testiranja dužnosnika, državnih službenika i namještenika, službenika i namještenika u javnim službama, službenika i namještenika u lokalnoj i područnoj (regionalnoj) samoupravi te zaposlenika trgovačkih društava i ustanova čiji su osnivači Republika Hrvatska ili jedinice lokalne i regionalne (područne) samouprave ili Republika Hrvatska ili jedinice lokalne i područne (regionalne) samouprave u kojima imaju većinski udio ili su u većinskom vlasništvu trgovačkih društava u kojima Republika Hrvatska ili jedinice lokalne i područne (regionalne) samouprave imaju većinski udio, odnosno Odluka/21<sup>149</sup>, koju je donio Stožer civilne zaštite 12. studenog 2021. Odluka se primjenjivala i na pripadnike Oružanih snaga Republike Hrvatske i na zaposlenike u zračnim lukama na području Republike Hrvatske. Prema toj Odluci osobe koje su njome obuhvaćene trebale su se testirati najmanje dva puta tjedno, a od obveze testiranja izuzimaju se osobe koje su cijepljene ili su preboljele virus, predočenjem EU digitalne COVID potvrde ili predočenjem drugog odgovarajućeg dokaza o cijepljenju, preboljenju odnosno testiranju. Međutim, obvezu predočavanja odgovarajućih dokaza o preboljenju, cijepljenju ili testiranju dužne su podnijeti i sve stranke koje dolaze u službene prostorije. Testiranje se, prema Odluci, moralo obaviti u ovlaštenoj ustanovi ili laboratoriju. S druge strane, poslodavcima u privatnom sektoru nije nametnuta obveza testiranja već je dana tek preporuka da uvedu mjeru obveznog testiranja svojih zaposlenika i ostalih osoba koje dolaze kao stranke u njihove poslovne prostore.<sup>150</sup> Troškove testiranja u tom su slučaju snosili poslodavci pa je teško i zamisliti

---

<sup>148</sup> Odluka Stožera civilne zaštite od 28. rujna 2021. [https://civilna-zastita.gov.hr/UserDocsImages/CIVILNA%20ZA%C5%A0TITA/PDF\\_ZA%20WEB/Odluka%20-%20pacijenti%20i%20druge%20osobe.pdf](https://civilna-zastita.gov.hr/UserDocsImages/CIVILNA%20ZA%C5%A0TITA/PDF_ZA%20WEB/Odluka%20-%20pacijenti%20i%20druge%20osobe.pdf) (3.01.2023.)

<sup>149</sup> Odluka/21 Stožera civilne zaštite [https://civilna-zastita.gov.hr/UserDocsImages/CIVILNA%20ZA%C5%A0TITA/PDF\\_ZA%20WEB/Odluka%20-%20obvezno%20testiranje.pdf](https://civilna-zastita.gov.hr/UserDocsImages/CIVILNA%20ZA%C5%A0TITA/PDF_ZA%20WEB/Odluka%20-%20obvezno%20testiranje.pdf) (4.01.2023.)

<sup>150</sup> O tome vidi: <https://www.teb.hr/novosti/2021/obvezno-testiranje-prema-odluci-stozera-civilne-zastite-rh-u-primjeni-od-16112021/> (4.01.2023.)

da bi se velik broj poslodavaca upustio u to.<sup>151</sup> Vlada je obrazložila uvođenje mjere obveznog testiranja samo na javni sektor potrebom da se zaštite ekonomski interesi države i privatnog sektora navodeći da je mjera razmjerna te da se epidemiološkom procjenom uvođenjem mjere samo za institucije i tijela navedene u Odluci mogao postići cilj zaštite života i zdravlja ljudi.<sup>152</sup>

Mjerom je Stožer civilne zaštite očigledno želio potaknuti cijepljenje stanovništva, nudeći kao zamjensku mogućnost testiranja dva puta tjedno što je velikom dijelu zaposlenika u državnim službama bilo neprihvatljivo.<sup>153</sup> Vlada je naglasila da konkretnom odlukom nije uvela obvezu cijepjenja nego u prvom redu obvezu testiranja, koje su oslobođeni oni koji su imali potvrdu o cijepjenju odnosno koji su preboljeli virus, a pravo na izbor hoće li se testirati ili cijepiti prepušta građanima na koje je mjera adresirana. Vlada je smatrala da država, ipak, ima obvezu istaknuti prednost cijepjenja koje je za sve besplatno i koje se svima preporučuje.<sup>154</sup> Testiranje o svom trošku dva puta tjedno ili prilikom ulaska u službene prostorije teško može biti alternativa COVID potvrdi ili dokazu o preboljenju imajući u vidu činjenicu da ipak uzrokuje financijski teret, ali i zahtjeva odvajanje vremena koje je potrebno radi provođenja testiranja u ovlaštenim ustanovama. U odnosu na građane kojima financijsko stanje ne dopušta mogućnost da plate testiranje ovom odlukom im je bio onemogućen pristup širokom krugu državnih tijela, institucija i tijela jedinica lokalne i regionalne samouprave te nužno navodi na pitanje razmjernosti ograničenja pojedinih prava građana, s ciljem koji se želi postići.

Vlada je u svom očitovanju od 23. prosinca 2021. navela da su 23 zemlje članice uvele EU digitalne COVID potvrde u različitim oblicima i ranije za „domaće potrebe“. Primjerice, u Danskoj je Vlada dala prijedlog odluke o uvođenju istih, ali je ona potvrđena u danskom parlamentu. I u Finskoj se o uvođenju COVID potvrda glasalo u parlamentu. U Francuskoj također ne postoji „Stožer“, već odluke predlaže Vlada, a izglasava

---

<sup>151</sup> Hrvatska udruga poslodavaca zatražila je od nadležnih ministarstava donošenje jasnih smjernica poslodavcima kako bi se moglo organizirati daljnje poslovanje te su tražili da im država pokrije troškove testiranja na Covid. Smatrali su da je nepravedno praviti razliku prema pripadnosti javnom ili privatnom sektoru. O tome vidi: <https://www.hup.hr/komentar-hup-a-na-covid-potvrde.aspx> (5.01.2023.)

<sup>152</sup> Odluka i Rješenje Ustavnog suda Republike Hrvatske broj: U-II-7149/2021 i dr. od 15. veljače 2022., dostupno na: [https://narodne-novine.nn.hr/clanci/sluzbeni/2022\\_03\\_25\\_322.html](https://narodne-novine.nn.hr/clanci/sluzbeni/2022_03_25_322.html) (7.01.2023.)

<sup>153</sup> O tome vidi: <https://sszssh.hr/2021/10/12/covid-potvrde-na-ustavnom-sudu-radi-se-o-diskriminaciji-mi-nismo-protiv-cijepjenja-ali-oglasio-se-i-predsjednik-suda/> (7.01.2023.) i na: <https://www.jutarnji.hr/vijesti/hrvatska/protivnici-covid-potvrda-zaposleni-u-skolama-osnovali-svoj-novi-sindikata-najavljuju-strajk-15124563> (7.01.2023.)

<sup>154</sup> Odluka i Rješenje Ustavnog suda Republike Hrvatske broj: U-II-7149/2021 i dr. od 15. veljače 2022., dostupno na: [https://narodne-novine.nn.hr/clanci/sluzbeni/2022\\_03\\_25\\_322.html](https://narodne-novine.nn.hr/clanci/sluzbeni/2022_03_25_322.html) (8.01.2023.)



parlament. S druge strane, u Sloveniji se, kao i kod nas, o mjerama i COVID potvrdama odlučuje u vladi. Slično je i u Poljskoj gdje je vlada samostalno donosila restrikcije.<sup>155</sup> Neke države, poput Australije, Velike Britanije, Francuske, Grčke i Italije uvele su obvezu cijepljenja za određene kategorije građana.<sup>156</sup>

Vijeće Europe je na svojem petom zasjedanju o temi „Cjepiva Covid-19: etička, pravna i praktična razmatranja“ donijelo Rezoluciju 2361 (2021)<sup>157</sup> kojom su dane upute da je potrebno osigurati informiranost građana da cijepljene nije obavezno i da nitko ne vrši politički, socijalni ili drugi pritisak da se cijepi, ako to ne žele sami. Uz to, potrebno je osigurati da nitko ne bude diskriminiran jer nije cijepljen zbog mogućih zdravstvenih rizika ili ne želi biti cijepljen. Članak 23. Ustava Republike Hrvatske određuje da nitko ne smije biti podvrgnut bilo kakvu obliku zlostavljanja ili, bez svoje privole, liječničkim ili znanstvenim pokusima.<sup>158</sup> U trenutku kada je donesena mjera obveznog testiranja zaposlenika u javnim službama, cjepivo je bilo još uvijek u fazi testiranja, dakle nije bila dovršena procjena njegovih učinaka i eventualnih nuspojava pa je, kako smatraju neki od predlagatelja, neprihvatljiv beskompromisan pristup Vlade da pritiskom na necijepljene, stanovništvo podvrgne „prisilnom“ procjepljivanju.<sup>159</sup>

## 7.1. Odluka Ustavnog suda u povodu mjere obveznog testiranja

Ocjenu ustavnosti Odluke/21 dao je i Ustavni sud povodom zahtjeva 35 zastupnika Hrvatskog sabora i prijedloga ostalih predlagatelja.<sup>160</sup> Oni su u svojim podnescima naveli da je Odluka u suprotnosti s odredbama Ustava i istaknuli još jednom da smatraju da se zbog ozbiljnosti ograničenja ljudskih prava, posebice prava na rad i slobodu rada i prava

---

<sup>155</sup> O tome vidi: <https://www.tportal.hr/vijesti/clanak/sabor-kod-nas-nema-bas-nikakvu-ulogu-u-donosnju-covid-potvrda-sve-diktira-stozer-evo-kako-je-u-drugim-zemljama-eu-a-foto-20211110> (8.01.2023.)

<sup>156</sup> O tome vidi: <https://www.jutarnji.hr/vijesti/svijet/veliki-popis-ovo-su-drzave-koje-su-uvele-ili-zele-uvesti-obavezno-cijepljenje-za-neke-gradane-15091660> (20.02.2023.)

<sup>157</sup> Rezolucija Vijeća Europe 2361 (2021) 27.1.2021., dostupno na: <https://pace.coe.int/en/files/29004/html> (20.02.2023.)

<sup>158</sup> Ustav RH, članak 23.

<sup>159</sup> Predlagatelj Stanić, Humanitarna udruga Isusove i Marijine ruke, Bošnjak Milić, Konrad, Dolić, Banić, Rukonić, Milenković, Dunđer, Bjelan, Gregorec Aparnik, Aparnik i Dorešić smatraju da je svrha uvođenja obveze testiranja zapravo podvrgavanje stanovništva prisilnom cijepljenju., Vidi u: Odluka i Rješenje Ustavnog suda Republike Hrvatske broj: U-II-7149/2021 i dr. od 15. veljače 2022., dostupno na: [https://narodne-novine.nn.hr/clanci/sluzbeni/2022\\_03\\_25\\_322.html](https://narodne-novine.nn.hr/clanci/sluzbeni/2022_03_25_322.html) (29.03.2023.)

<sup>160</sup> Odluka i Rješenje Ustavnog suda Republike Hrvatske broj: U-II-7149/2021 i dr. od 15. veljače 2022., dostupno na: [https://narodne-novine.nn.hr/clanci/sluzbeni/2022\\_03\\_25\\_322.html](https://narodne-novine.nn.hr/clanci/sluzbeni/2022_03_25_322.html) (21.02.2023.)

na zaradu kao i moguće dugotrajnosti mjere, odluka o tom ograničenju mora donijeti u Hrvatskom saboru, dvotrećinskom većinom, sukladno članku 17. Ustava, ali i da je primjena članka 17. potrebna zbog izvanrednog stanja u kojem se Republika Hrvatska nesumnjivo nalazi. Smatrali su da je Ustavni sud odlukama u kojima je zauzeo stav da Hrvatski sabor odlučuje hoće li primijeniti članak 16. ili 17. Ustava omogućio preveliku koncentraciju moći u rukama izvršne vlasti i parlamentarne većine. Predlagatelji su istaknuli da Odluka/21 ne zadovoljava kriterije u pogledu načela razmjernosti iz članka 16. Ustava. I dok je nesumnjivo postojanje legitimnog cilja, oni su istaknuli da nije udovoljeno kriteriju utemeljenosti na zakonu jer odluka Stožera nema osnovne kvalitete zakona, premda se na njemu temelji te da nije predvidljiva u pogledu radno pravnih posljedica koje proizlaze za zaposlenike u javnom sektoru koji ne udovolje zahtjevima iz Odluke. Smatrali su da postoji problem i u pogledu vremenskog trajanja Odluke jer nigdje nije predviđeno do kada je ona na snazi pa prema tome postoji mogućnost da se nastavi primjenjivati i ukoliko nastupe okolnosti koje bi zahtijevale primjenu blaže mjere.<sup>161</sup> Također, uočili su da ako je već potrebno da odluke Stožera, prema kriterijima razmjernosti iz članka 16. Ustava budu nužne, Odluka/21 teško može udovoljiti tome kriteriju s obzirom da se obveza testiranja uvodi samo za zaposlenike javnog sektora, a ne i privatnog. Osim toga, Odluka nije sadržavala argumente zašto se drugim, blažim mjerama ne bi mogao postići legitimni cilj. Međutim, uočili su i da teško bilo koja vrsta sigurnosnih mjera može biti donesena u skladu s kriterijem razmjernosti iz članka 16. Ustava jer se takve mjere donose u kontekstu stalnih promjena epidemioloških okolnosti, a nijedna mjera sama za sebe nije sposobna ostvariti legitimni cilj te je u tom smislu lakše zadovoljiti kriterij primjerenosti na koji upućuje članak 17. Ustava.<sup>162</sup>

Predlagatelj Vuljak je, također, tražio ocjenu suglasnosti Odluke/21 s Ustavom. Tvrdio je da je testiranje, kao i cijepljenje, neobavezno i u vezi s tim uputio na Rezoluciju broj 2362 i Rezoluciju broj 2383/2021 Vijeća Europe. Naveo je i da, s obzirom na nova znanstvena saznanja, ne postoje velike razlike između cijepljenih i necijepljenih kad je u pitanju transmisija virusa te da je u tom smislu Odluka Stožera diskriminatorna. Diskriminatornim je smatrao i da se zaposlenicima javnog sektora troškovi testiranja

---

<sup>161</sup> Na taj problem su upozorili i Ljevar, Pribanić i Mujević, Dukšić, Kovačić Lijović, Veličić, Sindikat hrvatskih učitelja i Nezavisni sindikat zaposlenih u srednjim školama Hrvatske, Odluka i Rješenje Ustavnog suda Republike Hrvatske broj: U-II-7149/2021 i dr. od 15. veljače 2022.

<sup>162</sup> Odluka i Rješenje Ustavnog suda Republike Hrvatske broj: U-II-7149/2021 i dr. od 15. veljače 2022., dostupno na: [https://narodne-novine.nn.hr/clanci/sluzbeni/2022\\_03\\_25\\_322.html](https://narodne-novine.nn.hr/clanci/sluzbeni/2022_03_25_322.html) (23.02.2023.)

nadoknađuju od strane države, dok svi ostali moraju sami snositi iste. Odluka/21, ističe, ima isključivu svrhu da prisili građane na cijepljenje jer je pristup javnim službama uvjetovan potvrdom o cijepljenju ili testiranju, a testiranje ipak predstavlja za većinu građana prevelik trošak. Građanima kojima se pristup javnim službama onemogućiti potrebno je, kako je naveo, izdati rješenje kako bi ostvarili pravnu zaštitu.<sup>163</sup>

Predlagatelj Stanić smatrao je da je Odluka/21 nesuglasna s Ustavom, ali i Konvencijom za zaštitu ljudskih prava i temeljnih sloboda te Poveljom o temeljnim pravima Europske unije<sup>164</sup>. Istaknuo je da je mjera koja je uvedena Odlukom nerazmjerna jer cijepljeni jednako kao i necijepljeni mogu širiti zarazu, s razlikom da se necijepljene osobe nepotrebno stigmatizira i izlaže poteškoćama u ostvarivanju prava na rad te je jedinim ispravnim rješenjem procijenio ono prema kojem bi se testirale i cijepljene i necijepljene osobe.<sup>165</sup>

Predlagatelji Ljevar, Pribanić i Mujević, uz neke od već izloženih nedostataka Odluke naveli su kao problematičnu činjenicu da se Odluka primjenjuje na trgovačka društva u većinskom vlasništvu države jer su radni odnosi u tim društvima nezavisni od vlasničke strukture te se u tom smislu radi o zlouporabi moći. U odnosu na radnike u zračnim lukama upozorili su da su njome obuhvaćeni ne samo radnici u trgovačkim društvima s većinskim državnim vlasništvom već i oni u vlasništvu drugih fizičkih ili pravnih osoba. Prema njihovom mišljenju, Odlukom je bilo povrijeđeno i pravo na pristup sudu. Iako djeca lako prenose virus, na njih se Odluka nije primjenjivala, što smatraju neosnovanim.<sup>166</sup> Izrazili su jasan stav da svaki pojedinac ima pravo odlučivati o svojem zdravlju, bez prisile na cijepljenje, bez ikakvog izlaganja diskriminaciji, ma kakva odluka pojedinca bila.<sup>167</sup>

Sindikata policijskih službenika, također osporava ustavnost Odluke. Naveli su kao pogrešno i znanstveno neutemeljeno stajalište da osobe koje su cijepljene nisu prenositelji virusa. Istaknuli su i problematiku da i zdravstveni podaci učine dostupni osobama koje

---

<sup>163</sup> Ibid.

<sup>164</sup> Isto smatraju i predlagatelji Ljevar, Pribanić i Mujević, Odluka i Rješenje Ustavnog suda Republike Hrvatske broj: U-II-7149/2021 i dr. od 15. veljače 2021.

<sup>165</sup> Isto su naveli Ljevar, Pribanić, Mujević, Kovačić Lijović, Velčić, Cvitko Tomić, Bošnjak Milić, Bosotina, Konrad, Dolić i Marasović, Odluka i Rješenje Ustavnog suda Republike Hrvatske broj: U-II-7149/2021 i dr. od 15. veljače 2021.

<sup>166</sup> Isti argument iznio je i Sindikat policijskih službenika, Banović, Odluka i Rješenje Ustavnog suda Republike Hrvatske broj: U-II-7149/2021 i dr. od 15. veljače 2021.

<sup>167</sup> Odluka i Rješenje Ustavnog suda Republike Hrvatske broj: U-II-7149/2021 i dr. od 15. veljače 2021. dostupno na: [https://narodne-novine.nn.hr/clanci/sluzbeni/2022\\_03\\_25\\_322.html](https://narodne-novine.nn.hr/clanci/sluzbeni/2022_03_25_322.html) (3.03.2023.)

nisu liječnici, što smatraju grubim kršenjem prava na tajnost osobnih podataka.<sup>168</sup> Članak 3. Ustava kao jednu od temeljnih vrednota ustavnog poretka predviđa socijalnu pravdu, a Sindikat je smatrao da je ona ugrožena s obzirom na cijene testova.<sup>169</sup>

Predlagatelj Majdić Natrlin je ukazao na nedostatak znanstvenog obrazloženja Odluke i jasnih sankcija za njeno kršenje.<sup>170</sup>

Predlagateljica Kućan upozorila je na povredu članka 22. Ustava jer mjera obveznog testiranja ograničava slobodan dolazak na radno mjesto i slobodno ostvarivanje prava na rad, ali i članka 35. Ustava jer se obvezom kontinuiranog testiranja osoba izlaže povredi osobnosti i dostojanstva, kao i prava na poštivanje privatnog i obiteljskog života.<sup>171</sup>

Predlagatelj Dolić naveo je da Ustav u članku 22. nije propisao da se određene slobode i prava stječu EU digitalnim COVID potvrdama, niti bilo kojim dokumentom, već je čovjekova sloboda i osobnost nepovrediva. Upozorio je i da osobe koje su preboljele COVID imaju dugoročniju zaštitu od cijepljenih, a Odluka/21 ih nepravedno izjednačava i time čini diskriminaciju preboljelih.<sup>172</sup>

Sindikat hrvatskih učitelja i Nezavisni sindikat zaposlenih u srednjim školama Hrvatske istaknuli su da je Odluka donesena bez prethodno utvrđenih jasnih mjerila, procjene rizika i prethodne analize i da su diskriminirani i cijepljeni zaposlenici jer nemaju pravo na testiranja na trošak poslodavca, u skladu s Konvencijom 155 o sigurnosti i zaštiti zdravlja na radu i o radnom okruženju te da mjera nije prikladna ni nužna za ostvarenje legitimnog cilja.<sup>173</sup>

Predlagatelji Višnjić, Popović i Sindikat policije Hrvatske istaknuli su da mjera nije nužna jer se legitimni cilj može postići blažim mjerama. Naveli su kao primjere, rad od kuće, testiranje osoblja i posjetitelja staračkih domova, testiranje zaposlenika.<sup>174</sup>

U povodu prigovora predlagatelja da u okolnostima pandemije nije moguća primjena načela razmjernosti u skladu sa člankom 16. Ustava te da je potrebno odluke donositi u

---

<sup>168</sup> Na to upozorava i predlagateljica Kućan, Kovačić Lijović, Velčić, Banić, Odluka i Rješenje Ustavnog suda Republike Hrvatske broj: U-II-7149/2021 i dr.od 15. veljače 2021.

<sup>169</sup> Odluka i Rješenje Ustavnog suda Republike Hrvatske broj: U-II-7149/2021 i dr.od 15. veljače 2021. dostupno na: [https://narodne-novine.nn.hr/clanci/sluzbeni/2022\\_03\\_25\\_322.html](https://narodne-novine.nn.hr/clanci/sluzbeni/2022_03_25_322.html) (5. 03.2023.)

<sup>170</sup> Ibid.

<sup>171</sup> Ibid.

<sup>172</sup> Ibid.

<sup>173</sup> Ibid.

<sup>174</sup> Ibid.

skladu s načelom razmjernosti iz članka 17., u zakonodavnom tijelu, jer se jedino tako mogu ograničavati temeljna prava i slobode građana na neodređen vremenski rok, Ustavni sud je ponovio svoje stajalište iz rješenja U-I-1372/2020, odnosno da Hrvatski sabor sam odlučuje koju će od tih dvije odredbe primijeniti. U vezi s prigovorom da o ograničenju temeljnih prava i sloboda u uvjetima pandemije, i to temeljem članka 17. Ustava, treba odlučivati isključivo Hrvatski sabor, Ustavni sud je utvrdio da je Zakon o zaštiti pučanstva od zaraznih bolesti i Zakon o sustavu civilne zaštite, kojima se uređuju ovlasti i postupanja tijela u slučaju raznih izvanrednih događaja, a time i pandemije, zakonodavac donio i prije pandemije COVID-19, u redovnom postupku, prepoznavši potrebu žurne reakcije u slučaju nastupa posebnih okolnosti predviđenih istim zakonima, i time ovlast za donošenje pojedinih mjera prenio na izvršnu vlasti, odnosno ministra zdravstva.<sup>175</sup> Smatram da je taj argument Ustavnog suda neispravan jer iako je Zakon o zaštiti pučanstva od zaraznih bolesti i Zakon o sustavu civilne zaštite donesen prije pandemije, on nije primjenjivan u tom obliku u kojem je donesen, nego je tek izmjenama i dopunama tih zakona stvoren zakonodavni okvir za postupanje tijela izvršne vlasti u pandemiji virusa COVID-19. Također, već od pojave virusa u društvu, moglo se vidjeti da stanje nije redovno, kakvo je propisano u članku 16. i da postojeći zakoni neće biti dovoljni za „upravljanje“ pandemijom. Niti je itko predvidio pandemiju tako golemih razmjera, niti ju je zakonodavac u tom razmjeru imao u vidu kada su doneseni Zakon o zaštiti pučanstva od zaraznih bolesti i Zakon o sustavu civilne zaštite. Pandemija je uzrokovala gotovo potpunu paralizu društva, naročito u prvom i drugom valu kad ljudi nisu išli na posao, djeca u škole, a policija je tjerala ljude iz parkova.<sup>176</sup> Stoga zasigurno nije bila izvanredni događaj koji je predviđen već postojećim zakonima, već izvanredno stanje koje je predviđeno člankom 17. Ustava.

Ustavni sud je utvrdio da je Odluku/21 donio Stožer civilne zaštite kao tijelo izvršne vlasti, koje je za to imalo zakonsku ovlast i da nije došlo do povrede načela diobe vlasti. Tumači da podnositelji zahtjeva smatraju kako je do poremećaja diobe vlasti iz članka 4. Ustava došlo ne samo zato što odluke donosi izvršno, a ne zakonodavno tijelo, već i zbog toga što odluke donosi vladajuća većina, ali navodi da je Ustav politički neutralan pa ne sadrži pravila po kojima bi se odluke donosile ovisno o odnosu političkih snaga. Ustavni

---

<sup>175</sup> Ibid.

<sup>176</sup> O tome vidi: <https://www.telegram.hr/zivot/evo-snimke-policije-koja-u-centru-zagreba-preko-razglasa-tjera-ljude-kucama-nastupa-karantena/> (12.03.2023.)

sud je naveo da je zakonodavac ovlašten i dužan nadzirati izvršnu vlast, sukladno članku 80. Ustava. Ustavni sud je smatrao da okolnosti pandemije zahtijevaju kontinuiranu žurnu reakciju i da je po naravi stvari riječ o odlukama koje su u nadležnosti izvršne vlasti, bez obzira na to bi li one bile donosene pozivom na članak 16. ili 17. Ustava.<sup>177</sup> To stajalište smatram netočnim, jer članak 17. Ustava izričito određuje da, u slučaju njegove primjene, o ograničavanju temeljnih prava i sloboda odlučuje Hrvatski sabor, dvotrećinskom većinom, a u slučaju da se ne može sastati Predsjednik Republike, na prijedlog Vlade i uz supotpis predsjednika Vlade.<sup>178</sup> Članak 88., stavak 1. Ustava određuje da Hrvatski sabor može, najviše za vrijeme od godinu dana, ovlastiti Vladu Republike Hrvatske da uredbama uređuje pojedina pitanja iz njegova djelokruga, osim onih koja se odnose na razradu Ustavom utvrđenih ljudskih prava i temeljnih sloboda.<sup>179</sup> Članak 17. propisuje nadležnost Hrvatskog sabora, pa nikako ne bi bilo moguće da odluke temeljem istog donosi i Vlada, bez obzira na narav stvari. Ustavni sud je naveo da povjerenje građana prema mjerama ne proizlazi iz autoriteta tijela koje ga je donijelo, već ovisi o snazi argumenata kojima se obrazlažu odluke, pa tako ni odluke Hrvatskog sabora ne bi uživale veće povjerenje građana od odluka Stožera, ukoliko ne bi bile dobro obrazložene. Također, napomenuo je i da bi s primjenom članka 17., u primjenu ušlo i načelo razmjernosti u blažem obliku.<sup>180</sup> Mogu se složiti s tumačenjem Ustavnog suda da bi i odluke Hrvatskog sabora morale biti dobro obrazložene da bi uživale povjerenje građana i da bi dio građana vjerojatno bio kritičan, no kako Ustavni sud može unaprijed zaključiti koliko bi povjerenje građana bilo. Smatram da bi ono bilo sigurno veće da su zakoni temeljem kojih je Stožer postupao i kojima su se ograničavala prava i slobode doneseni dvotrećinskom većinom, kako to predviđa članak 17. Ustava. Također, smatram pogrešnim i pozivanje Ustavnog suda da je većoj zaštiti prava i sloboda doprinijela primjena načela razmjernosti iz članka 16. Ustava jer smatram da test razmjernosti nije proveden na način da bi ti kriteriji bili zadovoljeni. Ustavni sud se uglavnom oslanjao na argumentaciju Vlade u odlukama o razmjernosti, a na to su upozorili i neki od sudaca.<sup>181</sup> Ustavni sud je u rješenju broj U-I-5781/2021 zatražio od donositelja mjera da one ubuduće sadržavaju obrazloženje na temelju kojeg će adresati tih mjera biti upoznati s

---

<sup>177</sup> Odluka i Rješenje Ustavnog suda Republike Hrvatske broj: U-II-7149/2021 i dr.od 15. veljače 2021., dostupno na: [https://narodne-novine.nn.hr/clanci/sluzbeni/2022\\_03\\_25\\_322.html](https://narodne-novine.nn.hr/clanci/sluzbeni/2022_03_25_322.html) (12.03.2023.)

<sup>178</sup> Ustav RH, članak 17.

<sup>179</sup> Ustav RH, članak 88.

<sup>180</sup> Odluka i Rješenje Ustavnog suda Republike Hrvatske broj: U-II-7149/2021 i dr. od 15. veljače 2022., dostupno na: [https://narodne-novine.nn.hr/clanci/sluzbeni/2022\\_03\\_25\\_322.html](https://narodne-novine.nn.hr/clanci/sluzbeni/2022_03_25_322.html) (12.03.2023.)

<sup>181</sup> O tome vidi pod: 4. DJELOVANJE USTAVNOG SUDA U PANDEMIJI

razlozima zbog kojih je pojedina mjera donesena, te je utvrdio da je Stožer naknadno donio Odluku o izmjenama i dopuni Odluke o uvođenju posebne sigurnosne mjere obveznog testiranja dužnosnika, državnih službenika i namještenika, službenika i namještenika u javnim službama, službenika i namještenika u lokalnoj i područnoj samoupravi te zaposlenika trgovačkih društava i ustanova, s obrazloženjem, čime su otklonjeni prigovori pojedinih predlagatelja da je Odluka arbitrarna jer ne sadrži obrazloženje.<sup>182</sup> No, primjera radi, Odluka Ustavnog suda u povodu mjere samoizolacije temeljila se na očitovanju Vlade za koje smatram da nije imalo zadovoljavajuće obrazloženje epidemiološke situacije niti se iz njega moglo zaključiti koje su okolnosti opravdale donošenje takve mjere i zašto je ona bila nužna.<sup>183</sup>

Ustavni sud je ponovio da mjere Stožera moraju biti u skladu s načelom razmjernosti, odnosno da moraju biti prikladne za zaštitu javnog zdravlja (test prikladnosti), da se ta zaštita nije mogla jednako učinkovito postići i manje restriktivnom mjerom (test nužnosti) i da je mjera razumna, uzimajući u obzir druge suprotstavljene društvene interese i stupanj ograničavanja ljudskih prava i temeljnih sloboda (razmjernost *stricto sensu*).<sup>184</sup>

Ustavni sud utvrdio je da osporena mjera slijedi legitimni cilj, a to je u odnosu na konkretnu mjeru omogućiti neometano funkcioniranje javnog sektora u uvjetima pandemije, uz povećanu sigurnost zaposlenika i stranaka. Kao generalni legitimni cilj svih mjera Ustavni sud je naveo zaštitu života i zdravlja građana.<sup>185</sup> Vlada je u očitovanju navela da za razliku od prvog i drugog vala, kada cjepivo nije bilo dostupno, odnosno testirano, u četvrtom valu pandemije u kojem prevladava delta soj, koji je i zarazniji, cjepivo jest dostupno. U očitovanju je navela niz znanstvenih radova iz kojih proizlazi da cijepljene osobe imaju manji rizik od zaraze i prenošenja infekcije na druge osobe nego necijepljene, premda ne postoji ni kod negativnog testa ni kod potvrde o cijepljenju apsolutna sigurnost, već su izgledi za zaraznost znatno manji. U okolnostima pandemije koje ukazuju na mogućnost daljnjeg širenja, Vlada je donijela Odluku o obveznom testiranju.<sup>186</sup> Ustavni sud je prihvatio argumentaciju Vlade i ocijenio kako je mjera

---

<sup>182</sup> Odluka i Rješenje Ustavnog suda Republike Hrvatske broj: U-II-7149/2021 i dr. od 15. veljače 2022., dostupno na: [https://narodne-novine.nn.hr/clanci/sluzbeni/2022\\_03\\_25\\_322.html](https://narodne-novine.nn.hr/clanci/sluzbeni/2022_03_25_322.html) (13.03.2023.)

<sup>183</sup> Rješenje Ustavnog suda Republike Hrvatske broj: U-I-1372/2020 i dr. od 14. rujna 2020., dostupno na: [https://narodne-novine.nn.hr/clanci/sluzbeni/2020\\_09\\_105\\_1971.html](https://narodne-novine.nn.hr/clanci/sluzbeni/2020_09_105_1971.html) (13.03.2023.)

<sup>184</sup> Odluka i Rješenje Ustavnog suda Republike Hrvatske broj: U-II-7149/2021 i dr. od 15. veljače 2022., dostupno na: [https://narodne-novine.nn.hr/clanci/sluzbeni/2022\\_03\\_25\\_322.html](https://narodne-novine.nn.hr/clanci/sluzbeni/2022_03_25_322.html) (14.03.2023.)

<sup>185</sup> Ibid.

<sup>186</sup> Ibid.

sposobna za ostvarenje legitimnog cilja. Odbacio je prigovore predlagatelja koji se pozivaju na znanstveni rad u časopisu The Lancet da između cijepljenih i necijepljenih osoba nema znatne razlike u pogledu mogućnosti prenošenja bolesti, prihvaćajući argumente Vlade koja je u očitovanju navela da je istraživanje za taj članak provedeno u obiteljima te se stoga odnosi na širenje virusa u kućanstvima, a ne javnom okruženju, pa prema tome isto nije primjenjivo na Odluku o obveznom testiranju u javnom sektoru. Vlada je priložila znanstvene podatke koji su Ustavnom sudu bili dovoljni da dokažu da cijepljene osobe uživaju veću zaštitu od virusa, od necijepljenih, te da cijepljenje neupitno pridonosi smanjenju širenja virusa. Ustavni sud je odbacio i zahtjeve pojedinih predlagatelja da se testiranje provede manje invazivnim putem, uzimanjem sline ili da se zamijeni mjerom rada od kuće, oslanjajući se, također, na očitovanje Vlade koja osporava pouzdanost testiranja iz sline navođenjem znanstvenih podataka da je taj oblik testiranja najmanje pouzdan. Vlada je istaknula da nema potrebe za radom od kuće jer je cjepivo dostupno, a omogućeno je i testiranje, a Ustavni sud je te argumente ocijenio ispravnim i zaključio da je mjera i prikladna i nužna za ostvarenje legitimnog cilja. No, Ustavni sud se nije osvrnuo na zahtjev predlagateljice Katje Višnjić da se obveza testiranja zamijeni mjerenjem temperature na ulazu u službene prostorije javnih ustanova, kao blažom, a ipak donekle pouzdanom mjerom, koja bi mogla biti prikladna za ostvarenje legitimnog cilja.<sup>187</sup> Troškovi testiranja zasigurno su opterećivali financije građana, a u povodu prigovora da bi se moralo omogućiti besplatno testiranje korisnika javnog sektora, Vlada je navela da nema gospodarskih mogućnosti snositi taj trošak. U odnosu na prijedloge da se od plaćanja testiranja izuzmu građani slabijeg imovnog stanja, Vlada je navela da se to može tumačiti kao podrška društva necijepljenju.<sup>188</sup> Vlada je u svojem očitovanju navela da cilj mjere nije uvođenje obveze prisilnog cijepljenja nego obveze testiranja.<sup>189</sup> U tom smislu, kako bi se drugačije mogla tumačiti mjera Vlade prema građanima koji nisu u financijskoj mogućnosti platiti trošak testiranja, a imaju potrebu koristiti se uslugama javnog sektora nego kao prisilno cijepljenje, s obzirom da oni nemaju alternative. Ustavni sud je ocijenio da građani posjećuju ustanove javnog sektora vrlo rijetko (npr. FINU i Poštu jednom mjesečno) te stoga trošak testiranja ne može bitno utjecati na njihovu financijsku situaciju.<sup>190</sup> Cijena najpovoljnijeg brzog testa iznosila je 108 kuna, dok je

---

<sup>187</sup> Ibid.

<sup>188</sup> Ibid.

<sup>189</sup> Ibid.

<sup>190</sup> Ibid.



cijena testiranja PCR testom dosegala i 390 kuna.<sup>191</sup> S obzirom na prihode nekih umirovljenika ili osoba koje primaju socijalnu pomoć, smatram da njima trošak testiranja nije bio, kako je to Ustavni sud utvrdio, zanemariv. Stoga smatram da dio građana ipak nije imao alternativu te je bio prisiljen cijepiti se.

U povodu navoda predlagatelja da se uvođenjem COVID potvrda izravno i neposredno ograničava pravo na rad zaposlenika javnog sektora jer oni ne mogu boraviti u prostorijama poslodavca ukoliko nisu cijepljeni, ako se nisu testirali ili preboljeli virus, Ustavni sud uputio je na stajališta iz Rješenja broj: U-II-5417/2021. Pravo na rad i sloboda rada, prema tumačenju Ustavnog suda, predstavlja i pravo pojedinca da mu radni odnos ne prestane na način koji nije utvrđen mjerodavnim pravom. U radnim sporovima u pogledu nezakonitog zadiranja u prava radnika, sudsku zaštitu pružaju redovni sudovi, a u postupku ustavne tužbe u kojem pojedinac prigovara da je ta zaštita izostala ili bila uskraćena, Ustavni sud ispituje djelotvornost zaštite u svakom pojedinom slučaju. Osim prava na rad radnika, propisana je i obveza poslodavca, da u skladu s člankom 28. Zakona o radu, osigura uvjete za rad na siguran način, koji ne ugrožava zdravlje radnika. Ustavni sud je prihvatio tumačenje Vlade da se onemogućavanjem pristupa radniku koji nije testiran, cijepljen ili koji nije prebolio virus štiti zdravlje i život ostalih radnika. U pogledu pravnih posljedica po radni odnos relevantni su propisi kojima se uređuje njihov radno - pravni status, a ne Odluka. Ustavni sud je ocijenio da obveza testiranja dva puta tjedno ne predstavlja prekomjeren teret za radnike, odnosno da ne utječe na njihovo pravo na rad.<sup>192</sup> Gotovac je smatrao da bi posljedica ignoriranja Odluke od strane zaposlenika lako mogla dovesti do otkaza i da je za očekivati da Ustavni sud, kao i ranije, odlukama Stožera da pravno značenje koje bi ga učinile ustavnim i zakonitim. Naveo je da bi najsmislenije bilo da je za takve stvari donesen konkretan zakon koji bi na konkretan način uredio određena pitanja, pa ne bi bilo dileme o tome što je ustavno prihvatljivo.<sup>193</sup> Sindikat policijskih službenika je upozorio na nemogućnost obavljanja posla i pristupa radnom mjestu za zaposlenike javnih službi koji nisu testirani, cijepljeni ili nisu preboljeli virus što je u protivnosti s Odlukom Ustavnog suda U-III-555/2015 od 9. srpnja 2015.

---

<sup>191</sup> O tome vidi: <https://www.tportal.hr/vijesti/clanak/stigao-grubi-izracun-koliko-ce-nas-kostati-testiranje-javnih-sluzbenika-foto-20211108> (15.03.2023.)

<sup>192</sup> Odluka i Rješenje Ustavnog suda Republike Hrvatske broj: U-II-7149/2021 i dr. od 15. veljače 2022., dostupno na: [https://narodne-novine.nn.hr/clanci/sluzbeni/2022\\_03\\_25\\_322.html](https://narodne-novine.nn.hr/clanci/sluzbeni/2022_03_25_322.html) (15.03.2023.)

<sup>193</sup> O tome vidi: <https://www.tportal.hr/vijesti/clanak/strucnjak-za-radno-pravo-objasnio-moguce-posljedice-obaveznih-covid-potvrda-koje-se-sutra-uvode-oni-koji-su-tvrdili-da-je-trebalo-proglasiti-izvanredno-stanje-bili-su-u-pravu-20211003> (15.03.2023.)

kojom je potvrđena jednaka dostupnost svakog radnog mjesta i dužnosti pod jednakim uvjetima.<sup>194</sup> Bilić je navela da Odluka Stožera ne propisuje sankcije za radnike, samo se poslodavcu nalaže da takav radnik ne može stupiti na rad. Stoga je upozorila na postojanje pravne praznine koja poslodavcu dopušta ekstenzivne interpretacije temeljem kojih može doći do ugroze radnopravnog statusa radnika, a da za takvo postupanje ne postoji zakonsko uporište. Poslodavci su tako u nekim situacijama odlučili uputiti radnike na godišnji odmor, u nekim na rad od kuće (rad na izdvojenom mjestu rada – rad na daljinu), a u nekima na neplaćeni dopust, dok su kao krajnje mjere koristili privremeno udaljenje s rada (suspenziju radnog odnosa) i neisplatu plaće te izvanredni otkaz ugovora o radu. Također, smatrala je da postoji i drugačiji način na koji poslodavac može zaštititi zdravlje radnika, primjerice organizirati rad na daljinu, drugačije urediti radno vrijeme ili uvesti smjenski rad. Sve te mogućnosti smatra manje invazivnim u odnosu na testiranje i cijepljenje, a opet prikladnim za ostvarenje legitimnog cilja. Smatrala je da Ustavni sud nije proveo test razmjernosti, odnosno da Vlada u svojem očitovanju čija je objašnjenja Ustavni sud prihvatio, nije dokazala nužnost mjere.<sup>195</sup>

Predlagatelji su istaknuli da je Odluka protivna Rezoluciji broj 2361 Vijeća Europe koja u točki 7.3.2. propisuje da su države dužne osigurati da nitko nije diskriminiran zbog toga što nije cijepljen, bilo zbog mogućih zdravstvenih rizika ili jer ne želi, kao i da ista propisuje u točki 7.3.1. dužnost države da osiguraju da građani budu obaviješteni da cijepljenje nije obvezno i da nitko ne može biti izložen političkom, društvenom ili drugom pritisku da bude cijepljen ukoliko to ne želi. Vlada je u povodu tog prigovora smatrala da Rezolucija nije pravno obvezujuća jer ju je donijela Parlamentarna skupština kao savjetodavno tijelo Vijeća Europe, dok se Ustavni sud nije složio te je naveo kako Rezolucije Parlamentarne skupštine djeluju snagom svojih argumenata, pa iako formalno nisu pravnoobvezujuće, svakako ih treba uvažavati. Taj prigovor je povezan s prigovorom da se uvođenjem mjere uvodi opća obveza cijepljenja, no u vezi toga Ustavni sud je uputio na presudu Europskog suda za ljudska prava Zambrano protiv Francuske, broj 41994/21 kojom je utvrđeno da COVID potvrde ne predstavljaju zakonodavnu mjeru koja uvodi cijepljenje ili obvezuje pojedince na isto, sve dok se necijepljenima omogućuje da potvrdu ishode dokazom o preboljenju ili provedenom testiranju. Predlagatelji su smatrali

---

<sup>194</sup> Odluka i Rješenje Ustavnog suda Republike Hrvatske broj: U-II-7149/2021 i dr. od 15. veljače 2022., dostupno na: [https://narodne-novine.nn.hr/clanci/sluzbeni/2022\\_03\\_25\\_322.html](https://narodne-novine.nn.hr/clanci/sluzbeni/2022_03_25_322.html) (29.03.2023.)

<sup>195</sup> Bilić, Andrijana, Utjecaj COVID potvrda na pravo na rad i radnopravni status radnika u Republici Hrvatskoj, Zbornik radova Pravnog fakulteta u Splitu, god.59, 3/2022., str. 533.-536.

da mjera obveznog testiranja dovodi do diskriminacije koja bi se mogla izbjeći tek da se uvede mjera obveznog testiranja za sve zaposlenike, cijepljene i necijepljene te su podsjetili na znanstvenu činjenicu da i cijepljeni mogu biti prijenosnici virusa. Ustavni sud podsjetio je na Rezoluciju broj 2382(2021) Parlamentarne skupštine Vijeća Europe u kojoj je navedeno da osobe koje su cijepljene ili preboljele bolest imaju dovoljnu razinu sigurnosti da neće zaraziti druge, pa je mala vjerojatnost da budu prijenosnici virusa te je prihvatio stajališta Vlade da bi traženje da cijepljene osobe uz potvrdu o cijepljenju imaju i potvrdu o testiranju značilo da je rizik da takve osobe mogu biti prijenosnici toliko mali da bi da radi izbjegavanja diskriminacije trebalo postići dodatno smanjenje rizika uvođenjem obveze testiranja za necijepljene češće nego dva puta tjedno. Ustavni sud je prihvatio obrazloženje Vlade, utvrdio da predlagatelji nisu dokazali postojanje diskriminacije između cijepljenih i necijepljenih te zaključio kako ne postoji diskriminacija iz razloga što se COVID potvrda može ishoditi i na druge načine, ne samo cijepljenjem.<sup>196</sup> Smatram da je, kako sam navela već ranije, testiranje teško moglo biti alternativa cijepljenju iz razloga što je osobama koje su trebale pristupiti u službene prostorije javnopravnih tijela ipak predstavljala određeni financijski trošak, a naročito osobama koje nisu mogle same snositi taj trošak iz svojih primanja, a istovremeno se zbog zdravstvenih razloga nisu mogle cijepiti. Na taj problem upozorila je i Pučka pravobraniteljica koja je navela da nije moguće generalizirati prilikom utvrđivanja je li neka osoba diskriminirana, jer osobe koje ne ispunjavaju uvjete za izdavanje COVID potvrde ne predstavljaju homogenu skupinu te je istaknula potrebu da se ipak određenoj skupini osoba koju čine osobe koje se ne mogu cijepiti iz zdravstvenih razloga i osobe koje su lošijeg financijskog stanja omogući testiranje na trošak državnog proračuna.<sup>197</sup> U odnosu na prijedloge da se od plaćanja testiranja izuzmu građani slabijeg imovnog stanja, Vlada je navela da se to može tumačiti kao podrška društva necijepljenju.<sup>198</sup> No, s obzirom da pravo na besplatno testiranje ostvaruju samo zaposlenici javnog sektora, koji mogu potvrdu o testiranju koristiti i za pristup drugim uslugama, ne samo radnom mjestu, i to bi se moglo tumačiti kao podrška necijepljenju. Ukoliko je Vlada naglasila da mjera nema za cilj uvesti obvezu cijepljenja, jer za sve postoji mogućnost izbora između

---

<sup>196</sup> Odluka i Rješenje Ustavnog suda Republike Hrvatske broj: U-II-7149/2021 i dr. od 15. veljače 2022., dostupno na: [https://narodne-novine.nn.hr/clanci/sluzbeni/2022\\_03\\_25\\_322.html](https://narodne-novine.nn.hr/clanci/sluzbeni/2022_03_25_322.html) (16.03.2023.)

<sup>197</sup> O tome vidi: <https://www.ombudsman.hr/hr/epidemija-bolesti-covid-19-utjecaj-na-zastitu-ljudskih-prava-ijednakost/> (16.03.2023.)

<sup>198</sup> Odluka i Rješenje Ustavnog suda Republike Hrvatske broj: U-II-7149/2021 i dr. od 15. veljače 2022., dostupno na: [https://narodne-novine.nn.hr/clanci/sluzbeni/2022\\_03\\_25\\_322.html](https://narodne-novine.nn.hr/clanci/sluzbeni/2022_03_25_322.html) (16.03.2023.)

cijepljenja i testiranja, onda je to stajalište neprimjenjivo na osobe koje se ne mogu testirati zbog lošeg imovinskog stanja. Te su osobe očito prisiljene cijepiti se da bi ostvarile prava na pristup javnim ustanovama. Smatram da je u tom smislu pogrešan i argument Vlade da bi se izuzimanje od plaćanja testiranja građana slabijeg imovinskog stanja tumačilo kao podrška društva necijepljenju. Mislim da je prvenstveno obveza Vlade, a i samog društva da spriječe diskriminaciju i da svima bude omogućeno pravo na jednak izbor hoće li se cijepiti ili ne.

Sindikata policijskih službenika Hrvatske prigovorio je da je pogrešno izuzimanje od obveze testiranja studenata jer su prema znanstvenim podacima upravo oni najčešći prenositelji virusa.<sup>199</sup> No, neovisno o tome što su Sveučilišta bila izuzeta od primjene Odluke u pogledu obveze predodjenja COVID potvrda za studente, velik dio fakulteta sam je uveo tu praksu.<sup>200</sup> Vlada je izuzimanje od obveze testiranja studenata opravdala autonomijom sveučilišta te su smatrali ispravnim da svako sveučilište samostalno odlučuje o potrebi testiranja i da donese internu odluku o načinu provedbe i financiranju te odluke. Osim toga, Vlada je smatrala potrebnim zaštititi pravo na obrazovanje studenata i omogućiti da se nastava održava uživo, umjesto u virtualnom okruženju. Ustavni sud je utvrdio da se autonomija sveučilišta ne smije tumačiti tako da priječi državu da nametne pravila postupanja članovima sveučilišta, odnosno studentima i profesorima u svrhu zaštite zdravlja stanovništva, a također je problematičnim smatrao da različita sveučilišta primjenjuju različitu praksu. Suci su smatrali su da izuzimanje od Odluke mora biti opravdano epidemiološkim razlozima koji se temelje na objektivnim i provjerljivim podacima o pandemiji i zdravstvenim rizicima te je Ustavni sud odlučio da je dio Odluke/21 koji se odnosi na studente protuustavan.<sup>201</sup> Vlada je navela u očitovanju da je kod izuzimanja studenata od primjene Odluke vodila računa o njihovom pravu na obrazovanje, no to ne može biti argument ako je omogućila sveučilištima da donose različite interne odluke kojima studenti različitih sveučilišta imaju različite mogućnosti ostvarivanja prava na obrazovanje. Dakako, troškovi testiranja za pohađanje redovne nastave bili bi preveliki, posebice za studentske budžete, pa bi im, u slučaju da je Odluka obuhvatila i studente, preostala jedino mogućnost cijepljenja, ukoliko virus nisu

---

<sup>199</sup> Ibid.

<sup>200</sup> O tome vidi: <https://www.vecernji.hr/vijesti/sve-vise-fakulteta-trazi-provjeru-covid-potvrde-ili-nalaz-testa-pokazivat-ce-i-studenti-1543380> (17.03.2023.)

<sup>201</sup> Odluka i Rješenje Ustavnog suda Republike Hrvatske broj: U-II-7149/2021 i dr. od 15. veljače 2022., dostupno na: [https://narodne-novine.nn.hr/clanci/sluzbeni/2022\\_03\\_25\\_322.html](https://narodne-novine.nn.hr/clanci/sluzbeni/2022_03_25_322.html) (17.03.2023.)

preboljeli. Ustavni sud ne bi mogao opravdati velike troškove testiranja činjenicom da studenti rijetko pohađaju sveučilišta pa im time ne predstavljaju prekomjerno teret, kao što je to zaključio u vezi korištenja usluga javnog sektora. Smatram da bi u odnosu na studente Odluka ionako bila protuustavna, jer kako sam već iznijela, za njih dugoročno ne bi postojala druga opcija osim cijepljenja, na koje se nitko ne može prisiliti. Naravno, s obzirom da Odlukom nije bilo predviđeno njezino trajanje i s obzirom na velik broj studenata, nije bilo za očekivati da će troškove testiranja tijekom trajanja iste snositi država ili sastavnice sveučilišta. Stoga smatram, imajući u vidu argumente na koje se pozvala Vlada, ali i sadržaj Odluke/21, da je Ustavni sud pravilno ocijenio da pitanje zaštite života i zdravlja ne može potpadati pod autonomiju svakog pojedinog sveučilišta, ali i da bi primjena Odluke/21 bila protuustavna za studente. U okviru zabrinjavajuće epidemiološke situacije koja je bila prisutna, ali uzimajući u obzir i potrebe studenata da se nakon gotovo dvije godine nastava održava uživo, smatram da je prikladna mjera bila mjerenje temperature na ulasku u zgradu sveučilišta i razvrstavanje studenata u manje grupe radi pohađanja nastave. Pritom ne smatram da je temperatura jedini pokazatelj zaraze virusom, ne osporavam važnost cijepljenja niti smatram da su testovi na virus beskorisni u sprečavanju njegova širenja. Međutim, kako je i Sindikat policijskih službenika naveo, cijene testiranja su prema uputi Hrvatskog zavoda za javno zdravstvo od 9. lipnja 2021. bile visoke.<sup>202</sup> Prema tome, da su studenti bili obuhvaćeni Odlukom o obveznom testiranju, bili bi dužni testirati se u svrhu pohađanja nastave dva puta tjedno, pri čemu bi troškovi testiranja na virus PCR testovima, koji su i najpouzdaniji, iznosili 3.120,00 kn mjesečno, dok bi oni za serološki test za dokaz antitijela iznosili na mjesečnoj razini 1.600,00 kn. Najjeftinije bi bilo testiranje brzim antigenskim testom, pri čemu su se mjesečni troškovi mogli popeti do 1.200,00 kn. Smatram da je to za studente, od kojih većina ne radi, bio prevelik trošak pa bi im kao jedina opcija, ukoliko su htjeli pohađati, nastavu preostalo cijepljenje. Nadalje, antigenski testovi, koji su i najjeftiniji, pokazali su nezanemarivu nepouzdanost. Njih 20 posto palo je na ispitu jer nisu pokazali pozitivan rezultat čak ni kod osoba s visokom koncentracijom virusa, prema istraživanju Instituta Paul Ehrlich, Instituta Robert Koch i berlinskog Charitea.<sup>203</sup> Dakle, mjerenje temperature zasigurno nije potpuno pouzdana metoda detektiranja virusa, ali može pomoći u

---

<sup>202</sup>Cijene testova su iznosile za test na SARS-Cov-2 RT-PCR 390,00 kuna, serološki test za dokaz antitijela 200,00 kuna te brzi antigenski test na COVID-19, 150,00 kn.

<sup>203</sup> O tome vidi: <https://www.dw.com/hr/koliko-su-pouzdan-brzi-antigenski-testovi/a-60002955> (29.03.2023.)

sprječavanju širenja zaraze u odnosu na kategoriju studenata, kojima bi u nedostatku financijskih sredstava za financiranje troškova testiranja jedino preostala mogućnost cijepljenja, pa se prema tome ne bi moglo govoriti o njihovoj slobodi da sami izaberu hoće li se cijepiti ili ne.

Ustavni sud je ocijenio neosnovanim prigovor da je trebalo uvesti EU digitalne COVID potvrde i za učenike jer je nelogično da ih imaju samo učitelji i profesori. U obzir je Ustavni sud uzeo razloge koje je navela Vlada, a to su, među ostalim, da je pravo na obrazovanje temeljno pravo te je potrebno zaštititi ga, da maloljetni učenici ne mogu sami odlučivati o cijepljenju, nego da to umjesto njih trebaju učiniti roditelji, da su djelatnici škole starije dobi od učenika pa su time i u većoj opasnosti, ali da je puno teže održavati nastavu ako su djelatnici škole u samoizolaciji nego ako su u samoizolaciji učenici.<sup>204</sup> Smatram, jednako kao i za studente, da bi odluka kojom bi se uvela obveza COVID potvrda za učenike bila protuustavna jer većina njih, odnosno njihovih roditelja, s obzirom na učestalost testiranja koja bi bila potrebna za smanjenje rizika od širenja zaraze, ne bi imala dovoljno financijskih sredstava da podmiri troškove testiranja. Ne uzimajući u obzir mogućnost dobivanja COVID potvrde preboljenjem, jer nitko ne može utjecati na to hoće li se zaraziti i preboljeti virus, smatram da bi za njih jedina preostala opcija bila cijepljenje. Dakle, takva bi odluka u odnosu na učenike imala zapravo učinak obveznog cijepljenja jer smatram da s obzirom na prevelike troškove koje bi testiranje podrazumijevalo, nije moguće govoriti o mogućnosti izbora.

Predlagatelj Vuljak, Ljevar, Pribanić i Mujević, kao i Sindikat policijskih službenika Hrvatske naveli su da je nejasan i nepredvidljiv podstavak 8. točke IX. Odluke<sup>205</sup> jer se ne zna na koga se primjenjuje. Prigovorili su obvezi testiranja odvjetnika, vještaka, tumača, pravosudnih policajaca i okrivljenika jer je njihova prisutnost nužna radi provođenja sudskih postupaka. Ustavni sud je napomenuo da je predsjednik Vrhovnog suda Republike Hrvatske donio Uputu o načinu provedbe sigurnosne mjere obveznog testiranja pravosudnih dužnosnika, državnih službenika i namještenika kojom je utvrdio

---

<sup>204</sup> Odluka i Rješenje Ustavnog suda Republike Hrvatske broj: U-II-7149/2021 i dr. od 15. veljače 2022., dostupno na: [https://narodne-novine.nn.hr/clanci/sluzbeni/2022\\_03\\_25\\_322.html](https://narodne-novine.nn.hr/clanci/sluzbeni/2022_03_25_322.html) (17.03.2023.)

<sup>205</sup> Podstavak 8. točke IX. Odluke o uvođenju posebne sigurnosne mjere obveznog testiranja dužnosnika, državnih službenika i namještenika, službenika i namještenika u javnim službama i službenika i namještenika u lokalnoj i područnoj (regionalnoj) samoupravi te zaposlenika trgovačkih društava i ustanova navodi da se odluka ne primjenjuje na osobe čija je prisutnost nužna u zakonom propisanim postupcima pred pravosudnim, državnim i drugim tijelima, dostupno na: [https://civilna-zastita.gov.hr/UserDocsImages/CIVILNA%20ZA%C5%A0TITA/PDF\\_ZA%20WEB/Odluka%20-%20obvezno%20testiranje.pdf](https://civilna-zastita.gov.hr/UserDocsImages/CIVILNA%20ZA%C5%A0TITA/PDF_ZA%20WEB/Odluka%20-%20obvezno%20testiranje.pdf) (18.03.2023.)

da se obveza predočavanja EU digitalne COVID potvrde ne odnosi na osobe čija je prisutnost zakonom propisana u postupcima pred pravosudnim tijelima, a to su svjedoci, okrivljenici, stranke, punomoćnici stranaka, vještaci i tumači. Također, Ustavni sud je utvrdio da se svim osobama koje imaju poziv mora dopustiti slobodan ulaz, ali tijelo koje vodi postupke određuje koga će pozvati. U pogledu prigovora o prevelikim troškovima testiranja za odvjetnike koji svakodnevno ulaze u prostorije sudova, Ustavni sud još jednom naglašava da oni imaju pravo izbora pa umjesto da se testiraju, mogu se i cijepiti.<sup>206</sup>

Predlagatelji Vuljak i Sindikat policijskih službenika Republike Hrvatske upozorili su i na nedovoljnu preciznost podstavka 9. točke IX. Odluke/21 kojom je određeno da se ona ne primjenjuje na korisnike poštanskih usluga koji moraju preuzeti pošiljke čije nepreuzimanje bi imalo pravne posljedice. Ustavni sud je prihvatio očitovanje Vlade da se tim izuzetkom žele izbjeći štetne pravne posljedice koje bi za građane nastale nepreuzimanjem pošiljaka poput sudskih poziva, rješenja i slično. Također, ocijenio je opravdanim da se taj izuzetak ne primjenjuje na slanje pošiljaka jer pošiljku može predati i bilo koja druga osoba.

Kušan, Selanec i Abramović istaknuli su u izdvojenom mišljenju da su odluke o COVID potvrdama donesene premda za to nije postojao temelj u Zakonu o zaštiti pučanstva od zaraznih bolesti. Naime, mogućnost korištenja COVID potvrda kao epidemiološke mjere u isti je zakon uvedena 25. prosinca 2021., dok je Stožer već 28. rujna 2021. uveo u upotrebu potvrde u zdravstvenom sustavu. Upozorili su i na razliku u postupku donošenja Zakona o zaštiti pučanstva od zaraznih bolesti prije pandemije i nakon nje. Prije pandemije taj se Zakon izglasavao u Hrvatskom saboru, nakon otvorene i slobodne političke rasprave unutar nadležnih tijela Sabora, kvalificiranom većinom, u skladu sa člankom 83. Ustava. Nastupanjem pandemije, stroge epidemiološke mjere su se donosile zaobilazeći prethodnu raspravu u Saboru što je svakako išlo u prilog Vladi da samostalno kontrolira pandemiju. Ističu kako Ministru zdravstva nisu delegirane zakonodavne ovlasti jer je Zakonom o zaštiti pučanstva od zaraznih bolesti bilo jasno i precizno propisano koje mjere su Ministru stavljene na raspolaganje, te mu je bilo povjereno da slobodno procjeni potrebu aktiviranja propisanih mjera, ali ne i uvođenje novih mjera kojima se

---

<sup>206</sup> Odluka i Rješenje Ustavnog suda Republike Hrvatske broj: U-II-7149/2021 i dr. od 15. veljače 2022., dostupno na: [https://narodne-novine.nn.hr/clanci/sluzbeni/2022\\_03\\_25\\_322.html](https://narodne-novine.nn.hr/clanci/sluzbeni/2022_03_25_322.html) (18.03.2023.)

ograničavaju temeljne slobode i prava građana. Nacionalnom stožeru je većina svojim odlukama dopustila da samostalno uvodi nove mjere i ograničenja temeljnih prava i sloboda koje mu zakonom nisu bile stavljene na raspolaganje, pa upozoravaju na velike razlike u ovlastima koje je sukladno Zakonu o zaštiti pučanstva od zaraznih bolesti imao Ministar zdravstva i onih koje ima Stožer.<sup>207</sup>

U pogledu testa razmjernosti naveli su da je većina sudaca Ustavnog suda test razmjernosti svela na razinu koja je manja od one predviđene člankom 17. Ustava, a koji propisuje blaže kriterije provjere razmjernosti nego što je predviđeno člankom 16. Ustava. Smatrali su da nije dovoljno ispitan kredibilitet izvora podataka kojima se Vlada služila prilikom argumentiranja svojih odluka i mjera te da nije provedena znanstvena provjera njihove potpunosti i ispravnosti, odnosno da je bez ikakvog propitkivanja Ustavni sud prihvatio argumente koje je Vlada iznijela. Naveli su da uvođenje COVID potvrda ne zadovoljava test sposobnosti i nužnosti u okviru načela razmjernosti propisanog člankom 16. Ustava te da mjera nije u skladu s legitimnošću cilja jer služi prvenstveno tome da se stanovništvo podvrgne obvezi cijepljenja. U prilog svojih tvrdnji su istaknuli da je u periodu kada je prošireno korištenje COVID potvrda na javni sektor smrtnost bila na najvišoj razini od početka pandemije, a također je u tom periodu bila najviša i stopa širenja zaraze. Posebnim problemom su smatrali nedostatak nadzora nad provođenjem Odluke o obveznom testiranju jer u velikom broju slučajeva nitko nije ni provjeravao COVID potvrde.<sup>208</sup>

## 8. ZAKLJUČAK

Pandemija COVID-19 je, posebice u prvom valu, dovela do brojnih neizvjesnosti u pogledu svakodnevnog života ljudi. Republika Hrvatska se do 2020. godine nikada nije susrela s pandemijom tih razmjera pa su postojale i određene nesigurnosti u pogledu pravne regulacije tog stanja, a najveća dilema odnosila se na to treba li primijeniti članak 16. ili članak 17. Ustava Republike Hrvatske u ograničavanju temeljnih ljudskih prava.

---

<sup>207</sup> Odluka i Rješenje Ustavnog suda Republike Hrvatske broj: U-II-7149/2021 i dr. od 15. veljače 2022., dostupno na: [https://narodne-novine.nn.hr/clanci/sluzbeni/2022\\_03\\_25\\_322.html](https://narodne-novine.nn.hr/clanci/sluzbeni/2022_03_25_322.html) (18.03.2023.)

<sup>208</sup> Ibid.



Odluka o tom pitanju je, prema obrazloženju Ustavnog suda<sup>209</sup>, u isključivoj nadležnosti Hrvatskog sabora koji je propustio primijeniti članak 17. Ustava čime je omogućeno da se temeljna prava i slobode građana ograničavaju primjenom članka 16. Ustava, odnosno Zakona o zaštiti pučanstva od zaraznih bolesti te Zakona o sustavu civilne zaštite. Smatram da je u okolnostima kakve su bile prisutne u Republici Hrvatskoj, ali i u svijetu, ispravno bilo primijeniti članak 17. Ustava koji propisuje postupanje u izvanrednom stanju. Gardašević smatra da ako se poduzimaju izvanredne mjere zaštite, kakve su se u pandemiji zasigurno poduzimale i kojima su se u velikoj mjeri ograničavala ljudska prava, treba pratiti procedure koje su za to propisane.<sup>210</sup> Smatram da je primjena članka 16. dovela do brojnih pravnih nesigurnosti. Naime, tek je naknadno uspostavljen zakonodavni okvir<sup>211</sup> po kojem su ovlasti za ograničavanje temeljnih prava i sloboda pripali Stožeru civilne zaštite. Kako je pandemija postala sve prisutnija u svakodnevnom životu, Stožer je nizao odluke i mjere kojima su se ograničavala temeljna prava i slobode zajamčene Ustavom poput slobode kretanja, slobode okupljanja, pravo na rad, na obrazovanje i sl. Te odluke su, po mom mišljenju, sve više poprimale značaj političkih odluka zbog koje je i sumnja u legitimnost cilja i načelo razmjernosti bila sve više izražena u javnosti. Teško se oteti dojmu da je Stožer civilne zaštite na čijem čelu je član Vlade, kojeg imenuje Vlada i koji je neposredno odgovoran Vladi, u određenim situacijama, podilazio njenim političkim interesima. Smatram da je prepuštanje odlučivanja o ograničavanju ustavnih prava građana Stožeru, kao tijelu izvršne vlasti, pogrešno zbog velike koncentracije moći u rukama izvršne vlasti, što je omogućilo da parlamentarna većina rukovodi stanjem izazvanim pandemijom kako im odgovara.

S obzirom na razlike koje u pogledu razmjernosti predviđaju članci 16. i 17. Ustava, logičnije bi bilo da je u primjenu stavljen članak 17. koji predviđa blaže kriterije načela razmjernosti, jer smatram da u uvjetima kakve je donijela pandemija, imajući u vidu neiskustvo državnih vlasti u takvim okolnostima, ali i nepredvidljivost virusa, nije ni razumno očekivati da će se to načelo moći u odnosu na svaku odluku Stožera zadovoljiti na način predviđen u članku 16. Da bi mjere koje su izricane u jeku pandemije proizvele

---

<sup>209</sup> Odluka Ustavnoga suda Republike Hrvatske broj: U-VIIR-2180/2022 od 16. svibnja 2022, dostupno na: [https://narodne-novine.nn.hr/clanci/sluzbeni/full/2022\\_06\\_61\\_888.html](https://narodne-novine.nn.hr/clanci/sluzbeni/full/2022_06_61_888.html) (18.03.2023.)

<sup>210</sup> O tome vidi: <https://www.jutarnji.hr/vijesti/hrvatska/vodeci-ustavni-strucnjaci-za-jutarnji-na-koji-nacin-drzava-smije-ogranicavati-ljudska-prava-u-izvanrednim-situacijama-10144543> (18.03.2023.)

<sup>211</sup> Zakonodavni okvir djelovanja Stožer civilne zaštite čine Zakon o sustavu civilne zaštite te Zakon o zaštiti pučanstva od zaraznih bolesti koji su novelirani kako bi Stožer dobio ovlasti za poduzimanje epidemioloških mjera.

učinak koji se htio postići, od iznimne je važnosti povjerenje građana da su odluke donesene na ustavan i zakonit način. Važnu ulogu tu ima i Ustavni sud koji treba odlučiti o njihovoj ustavnosti i zakonitosti. Ustavni sud je odlučivao u povodu prijedloga kojima su se osporavale odluke Stožera civilne zaštite, u pravilu, potvrđivao zakonitost i ustavnost odluka i djelovanja Stožera, bez gotovo ikakvog kritičkog stava i razmatranja uz iznimku nekoliko sudaca koji su kroz izdvojena mišljenja zauzimali različite stavove pa mogu zaključiti da je on znatno pridonio mogućnosti Stožera da djeluje bez odgovarajuće kontrole. Gardašević smatra da je Ustavni sud trebao poći drugim putem i biti aktivniji u ispitivanju protuepidemijskih covid mjera u Hrvatskoj u cjelini.<sup>212</sup> Ustavni sud je na temelju članka 38. stavka 2. Ustavnog zakona pokrenuo postupak samoinicijativno i utvrdio da je u odnosu na mjeru Stožera kojom je ograničen rad trgovina nedjeljom od 27. travnja 2020. do 26. svibnja 2020. došlo do povrede načela razmjernosti predviđenog u članku 16. Ustava.<sup>213</sup> Smatram da je Ustavni sud trebao svoju inicijativu pokazati i u odnosu na neke druge mjere i odluke koje su predstavljale drastičnije ograničavanje temeljnih prava i sloboda, kada je odlučivao o tome jesu li one prikladne i nužne za ostvarenje legitimnog cilja te da bi u odnosu na većinu njih mogao naći razloge zbog kojih nisu u skladu s načelom razmjernosti.

U trenutku u kojem dovršavam svoj rad, virus je i dalje prisutan u društvu, iako većina mjera više nije na snazi. Građanima je u najvećoj mjeri dano povjerenje da odgovornim ponašanjem smanje širenje zaraze koronavirusom. Svaka se država na svoj način bori s pandemijom i njezinim posljedicama, a u nekim zemljama mjere su i dalje izuzetno ograničavajuće u odnosu na temeljna prava i slobode.<sup>214</sup> Budućnost virusa Covid-19 je neizvjesna, a isto je tako neizvjesno hoće li se u budućnosti pojaviti neki novi, možda još smrtonosniji virus koji će zahtijevati jednako hitnu reakciju. Upravo iz tog razloga, trebalo bi izvući neke pouke iz razdoblja iza nas i učiniti sve što je potrebno kako bismo unaprijedili ustavnu i zakonodavnu regulativu za moguće nadolazeće izvanredne situacije.

---

<sup>212</sup> Gardašević Đorđe, *Activism of the Croatian Constitutional Court and Covid-19, A Bridge Too Far; Courts and Judicial Activism under Crisis Conditions.*, 2021., Routledge, str. 194.

<sup>213</sup> Odluka Ustavnog suda Republike Hrvatske broj: U-II-2379/2020 od 14. rujna 2019., dostupno na: [https://narodne-novine.nn.hr/clanci/sluzbeni/full/2020\\_09\\_105\\_1969.html](https://narodne-novine.nn.hr/clanci/sluzbeni/full/2020_09_105_1969.html) (18.02.2023.)

<sup>214</sup> O tome vidi: <https://www.jutarnji.hr/vijesti/svijet/jezive-scene-iz-tvornice-iphonea-radnici-se-obracunali-s-ljudima-u-skafanderima-salju-nas-u-smrt-15278832> (12.12.2022.)

## 9. LITERATURA:

### KNJIGE I ČLANCI:

- Abramović Andrej, Ustavnost u doba virusa, Ius-info, 2020.
- Bilić, Andrijana, Utjecaj COVID potvrda na pravo na rad i radnopravni status radnika u Republici Hrvatskoj, Zbornik radova Pravnog fakulteta u Splitu, god.59, 3/2022
- Briški, Morana, Pandemija i Konvencija za zaštitu ljudskih prava i temeljnih sloboda, Ius-info, 2020.,
- Crnić, Ivica, Ustav Republike Hrvatske u praksi, Organizator, Zagreb, 2018.
- Gardašević Đorđe, Activism of the Croatian Constitutional Court and Covid-19, A Bridge Too Far; Courts and Judicial Activism under Crisis Conditions: Policy Making in a Time of Illiberalism and Emergency Constitutionalism, Oxon, New York, Routledge, 2022.
- Gardašević Đ., Business as unusual“: pandemic concentration of executive powers in Croatia, Pravni zapisi, god. 12. br.1, 2021.
- Gardašević, Đorđe, Izvanredna stanja, „velike prirodne nepogode“ i promjene Ustava Republike Hrvatske, Ustavne promjene i političke nagodbe- Republika Hrvatska između ustavne demokracije i populizma, Hrvatska akademija znanosti i umjetnosti, Zagreb, 2021.
- Gardašević, Đorđe, Pandemija i Ustav Republike Hrvatske, Informator br. 6623, 2020.
- Gardašević, Đorđe, Ograničenja ljudskih prava i temeljnih sloboda u izvanrednim stanjima, Hrvatska udruga za ustavno pravo, Zagreb, 2014
- Jubilut, Liliana Lyra; Cerna, Christina M., Opinion- Impacts and Restrictions to Human Rights During Covid-19, E-International Relations, 2020.
- Khakee, A., Obezbeđivanje demokratije? Komparativna analiza nadležnosti vanrednog stanja Evropskih zemalja, Ženevski centar za demokratsku kontrolu oružanih snaga (DCAF), Rad o politici-br.30
- Omejec, Jasna, Primjena Europske konvencije o ljudskim pravima u doba koronavirusa, Novi informator, 2020
- Omejec Jasna, Ograničavanje sloboda i prava čovjeka i građanina u izvanrednim stanjima, Društvena istraživanja Zagreb, god. 5, br.2(22), 1996.
- Rodin, Siniša, Načelo proporcionalnosti: porijeklo, ustavno utemeljenje i primjena, Zbornik Pravnog fakulteta u Zagrebu, god. 50., br. 1, 2000.
- Roksandić Sunčana; Grđan Kristijan, COVID-19 i naše slobode (7)- Pitanje samoizolacije, autograf.hr, 2020.
- Roksandić, Sunčana; Grđan, Kristijan, COVID-19 i razumijevanje pravnih propisa vezanih uz suzbijanje zaraznih bolesti u Republici Hrvatskoj-osvrt na bitna pravna pitanja od početka pandemije do listopada 2020., Pravni vjesnik, god.36., br.3-4, 2020
- Smerdel, Branko; Sokol, Smiljko, Ustavno pravo, Narodne novine, Zagreb, 2009

- Smolić Šime; Blaževski Nikola; Fabijančić Margareta, Učinci pandemije na dostupnost zdravstvene zaštite u Hrvatskoj, Utjecaj pandemije COVID 19 na hrvatsko gospodarstvo-dvije godine poslije, Zagreb, 2022.
- Vareško Andrea; Zubin Cinzia, Utjecaj pandemije COVID-19 na poslovanje sektora ugostiteljstva u Istarskoj županiji, Zbornik radova veleučilišta u Šibeniku, Vol.161(1-2), 2022.

## **PROPISI:**

- 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)
- Zakon o zaštiti pučanstva od zaraznih bolesti (NN 79/07, 113/08, 43/09, 130/17, 114/18, 47/20, 134/20, 143/21)
- Zakon o sustavu civilne zaštite (NN 82/15, 118/18, 31/20, 20/21)
- Konvencija za zaštitu ljudskih prava i temeljnih sloboda, MU 18/97, 6/99, 14/02, 13/03, 9/05, 1/06, 2/10, 13/17)
- Kodeks dobre prakse u oblasti referendumu, CDL-AD(2007)008rev
- Ustavni zakon o Ustavnom sudu Republike Hrvatske, (NN 99/99, 29/02, 49/02)
- Zakon o općem upravnom postupku (NN 47/09, 110/21)
- Zakon o obveznom zdravstvenom osiguranju (NN 80/13, 137/13, 98/19)
- Rezolucija Vijeća Europe 2361 (2021)

## **ODLUKE USTAVNOG SUDA:**

- Odluka Ustavnog suda Republike Hrvatske broj: U-II-2379/2020 od 14. rujna 2019.
- Rješenje Ustavnog suda Republike Hrvatske broj: U-I-1372/2020 i dr. od 14. rujna 2020.
- Odluka Ustavnoga suda Republike Hrvatske broj: U-VIIR-2180/2022 od 16. svibnja 2022.
- Odluka i Rješenje Ustavnog suda Republike Hrvatske broj: U-II-7149/2021 i dr. od 15. veljače 2022.
- Odluka Ustavnog suda Republike Hrvatske broj: U-I-263/2021 od 8. lipnja 2021.

## INTERNETSKI IZVORI:

- <https://www.hzjz.hr/priopcenja-mediji/covid-19-priopcenje-prvog-slucaja/>
- <https://civilna-zastita.gov.hr/odluke-stozera-civilne-zastite-rh-za-spreccavanje-sirenja-zaraze-koronavirusom/2304>
- [https://www.europarl.europa.eu/EPRS/graphs/Emergencystates\\_HR.pdf](https://www.europarl.europa.eu/EPRS/graphs/Emergencystates_HR.pdf)
- <https://zdravstvo.gov.hr/UserDocsImages//2020%20CORONAVIRUS//ODLUK A%20O%20PROGLA%C5%A0AVANJU%20OPASNOSTI%20OD%20EPID EMIJE.pdf>
- [https://narodne-novine.nn.hr/clanci/sluzbeni/2020\\_03\\_28\\_660.html](https://narodne-novine.nn.hr/clanci/sluzbeni/2020_03_28_660.html)
- <https://zdravstvo.gov.hr/UserDocsImages/2020%20CORONAVIRUS/ODLUK A%20O%20PROGLA%C5%A0ENJU%20EPIDEMIJE%20BOLESTI%20COV ID-19.pdf>
- <https://www.tportal.hr/vijesti/clanak/dorde-gardasevic-uz-ovakve-mjere-bilo-bi-posteno-priznati-da-je-ovo-izvanredno-stanje-foto-20201130>
- <https://www.novolist.hr/novosti/hrvatska/sanja-baric-o-odluci-ustavnog-suda-ovo-nije-gotovo-rad-stozera-ce-se-jos-propitivati/>
- <https://www.jutarnji.hr/vijesti/hrvatska/vodeci-ustavni-strucnjaci-za-jutarnji-na-koji-nacin-drzava-smije-ogranicavati-ljudska-prava-u-izvanrednim-situacijama-10144543>
- <https://www.nacional.hr/gardasevic-proglasite-prirodnu-nepogodu-i-aktivirajte-clanak-17-ustava/>
- <https://n1info.hr/vijesti/milanovic-moje-je-pravo-da-disem-da-kisem-da-hodam-to-je-moja-sloboda/>
- : <https://www.jutarnji.hr/vijesti/hrvatska/vodeci-ustavni-strucnjaci-za-jutarnji-na-koji-nacin-drzava-smije-ogranicavati-ljudska-prava-u-izvanrednim-situacijama-10144543>
- <https://www.vecernji.hr/vijesti/omejec-na-izvanredno-stanje-ne-treba-ni-misliti-a-kamo-li-ga-zazivati-1389637>
- <https://www.jutarnji.hr/vijesti/hrvatska/vodeci-ustavni-strucnjaci-za-jutarnji-na-koji-nacin-drzava-smije-ogranicavati-ljudska-prava-u-izvanrednim-situacijama-10144543>
- [https://eur-lex.europa.eu/legal-content/HR/TXT/PDF/?uri=CELEX:52020XC0417\(06\)&from=ES](https://eur-lex.europa.eu/legal-content/HR/TXT/PDF/?uri=CELEX:52020XC0417(06)&from=ES)
- <https://www.telegram.hr/zivot/iako-ju-je-sud-odbio-spanjolska-vlada-proglasila-izvanredno-stanje-u-madridu-ljudi-ne-smiju-napustiti-grad/>
- <https://www.index.hr/vijesti/clanak/italija-proglasila-izvanredno-stanje-zbog-epidemije-koronavirusa/2152757.aspx>
- <https://www.index.hr/vijesti/clanak/profesor-ustavnog-prava-za-index-objasnio-sve-sto-morate-znati-o-izvanrednom-stanju/2171014.aspx>
- <https://www.index.hr/vijesti/clanak/zestoka-rasprava-u-otvorenom-grmoja-objasnjenje-ustavnog-suda-je-suludo/2365150.aspx>
- <https://www.who.int/director-general/speeches/detail/who-director-general-s-opening-remarks-at-the-media-briefing-on-covid-19---11-march-2020>
- <https://www.medico.hr/wp-content/uploads/2020/03/Odluka-epidemija-11.03.2020.pdf>
- <https://hudoc.echr.coe.int/eng#%7B%22itemid%22:%5B%22001-57518%22%5D%7D>

- <https://www.telegram.hr/zivot/organizira-se-novi-prosvjed-traze-ukidanje-nacionalnog-stozera/>
- <https://www.index.hr/vijesti/clanak/tko-su-troje-ustavnih-sudaca-koji-se-ne-boje-vladajucih/2216632.aspx>
- <https://dnevnik.hr/vijesti/koronavirus/u-zagrebu-danas-novi-prosvjed-protiv-nacionalnog-stozera-civilne-zastite---627254.html>
- [https://narodne-novine.nn.hr/clanci/sluzbeni/2020\\_04\\_51\\_1035.html](https://narodne-novine.nn.hr/clanci/sluzbeni/2020_04_51_1035.html)
- [https://civilna-zastita.gov.hr/UserDocsImages/CIVILNA%20ZA%C5%A0TITA/PDF\\_ZA%20WEB/Odluka%20-%20ograni%C4%8Davanje%20okupljanja%20i%20druge%20mjere.pdf](https://civilna-zastita.gov.hr/UserDocsImages/CIVILNA%20ZA%C5%A0TITA/PDF_ZA%20WEB/Odluka%20-%20ograni%C4%8Davanje%20okupljanja%20i%20druge%20mjere.pdf)
- [https://narodne-novine.nn.hr/clanci/sluzbeni/2021\\_06\\_70\\_1349.html](https://narodne-novine.nn.hr/clanci/sluzbeni/2021_06_70_1349.html)
- [https://civilna-zastita.gov.hr/UserDocsImages/CIVILNA%20ZA%C5%A0TITA/PDF\\_ZA%20WEB/Odluka%20-%20ograni%C4%8Davanje%20okupljanja%20-%20II..pdf](https://civilna-zastita.gov.hr/UserDocsImages/CIVILNA%20ZA%C5%A0TITA/PDF_ZA%20WEB/Odluka%20-%20ograni%C4%8Davanje%20okupljanja%20-%20II..pdf)
- [https://civilna-zastita.gov.hr/UserDocsImages/CIVILNA%20ZA%C5%A0TITA/PDF\\_ZA%20WEB/Odluka%20okupljanja%20-%201.%20izmjena%20\(03.01.2020.\).pdf](https://civilna-zastita.gov.hr/UserDocsImages/CIVILNA%20ZA%C5%A0TITA/PDF_ZA%20WEB/Odluka%20okupljanja%20-%201.%20izmjena%20(03.01.2020.).pdf)
- [https://www.hzjz.hr/wp-content/uploads/2020/03/Preporuke\\_za\\_misna\\_slavlja\\_badnjak\\_bozic.pdf](https://www.hzjz.hr/wp-content/uploads/2020/03/Preporuke_za_misna_slavlja_badnjak_bozic.pdf)
- [https://civilna-zastita.gov.hr/UserDocsImages/CIVILNA%20ZA%C5%A0TITA/PDF\\_ZA%20WEB/Odluka%20-%20zabrana%20napu%C5%A1tanja%20%C5%BEupanija.pdf](https://civilna-zastita.gov.hr/UserDocsImages/CIVILNA%20ZA%C5%A0TITA/PDF_ZA%20WEB/Odluka%20-%20zabrana%20napu%C5%A1tanja%20%C5%BEupanija.pdf)
- [https://narodne-novine.nn.hr/clanci/sluzbeni/2020\\_11\\_122\\_2375.html](https://narodne-novine.nn.hr/clanci/sluzbeni/2020_11_122_2375.html)
- <https://www.tportal.hr/vijesti/clanak/objavljene-detaljne-upute-za-vukovar-nema-rukovanja-kafici-se-ranije-zatvaraju-ako-imate-grlobolju-ili-vam-curi-nos-nemojte-dolaziti-foto-20201112>
- <https://www.nacional.hr/u-splitu-u-crkvi-napadnuta-novinarka-koja-je-snimala-misu-stigla-i-policija/>
- [https://civilna-zastita.gov.hr/UserDocsImages/CIVILNA%20ZA%C5%A0TITA/PDF\\_ZA%20WEB/Odluka%20-%20ograni%C4%8Davanje%20okupljanja%20-%20II..pdf](https://civilna-zastita.gov.hr/UserDocsImages/CIVILNA%20ZA%C5%A0TITA/PDF_ZA%20WEB/Odluka%20-%20ograni%C4%8Davanje%20okupljanja%20-%20II..pdf)
- <https://www.koronavirus.hr/preporuke-za-odrzavanje-misnih-slavlja-na-badnjak-i-bozic/881>
- <https://mfin.gov.hr/istaknute-teme/koncesije-i-drzavne-potpore/drzavne-potpore/drzavne-potpore-za-podrsku-gospodarstvu-tijekom-pandemije-covid-a-19/3044>
- [https://civilna-zastita.gov.hr/UserDocsImages/CIVILNA%20ZA%C5%A0TITA/PDF\\_ZA%20WEB/Odluka%20okupljanja,%20ukidanje%20-%20za%20RCZ.pdf](https://civilna-zastita.gov.hr/UserDocsImages/CIVILNA%20ZA%C5%A0TITA/PDF_ZA%20WEB/Odluka%20okupljanja,%20ukidanje%20-%20za%20RCZ.pdf)
- <https://www.hzjz.hr/wp-content/uploads/2020/03/Postupanje-s-oboljelima-bliskim-kontaktima-oboljelih-i-prekid-izolacije-i-karantene-8.pdf>
- <https://www.hzjz.hr/wp-content/uploads/2021/11/Postupanje-s-oboljelima-bliskim-kontaktima-oboljelih-i-prekid-izolacije-i-karantene-ver-21-1.pdf>
- <https://www.hzjz.hr/wp-content/uploads/2021/11/Postupanje-s-oboljelima-bliskim-kontaktima-oboljelih-i-prekid-izolacije-i-karantene-ukidanje-samoizolacije-ucenika.pdf>

- [https://mzo.gov.hr/UserDocsImages/dokumenti/HZJZ\\_samoizolacija/HZJZ-samotestiranje-ucenika-LETAK-A5-slogan-Poskakljaj-nos.pdf](https://mzo.gov.hr/UserDocsImages/dokumenti/HZJZ_samoizolacija/HZJZ-samotestiranje-ucenika-LETAK-A5-slogan-Poskakljaj-nos.pdf)
- <https://www.jutarnji.hr/vijesti/hrvatska/roditelji-vrticaraca-izvan-sebe-zbog-apsurdnog-pravila-umorni-su-i-u-strahu-za-svoj-posao-a-znate-li-sto-djeca-govore-15170285>
- <https://www.index.hr/vijesti/clanak/stozer-se-jucer-polomio-da-spasi-plenkovica-od-samoizolacije-vjerujete-li-im-jos/2192793.aspx>
- <https://www.index.hr/vijesti/clanak/od-svih-promasaja-stozera-muljanje-oko-samoizolacije-mozda-je-i-najgori/2209705.aspx>
- <https://www.adiva.hr/zdravlje/koronavirus/sto-je-period-inkubacije-virusa-i-kada-se-testirati/>
- <https://n1info.hr/zdravlje/nakon-koliko-dana-se-pojavljaju-simptomi-nakon-izlaganja-koronavirusu/>
- [https://civilna-zastita.gov.hr/UserDocsImages/CIVILNA%20ZA%C5%A0TITA/PDF\\_ZA%20WEB/Odluka%20-%20pacijenti%20i%20druge%20osobe.pdf](https://civilna-zastita.gov.hr/UserDocsImages/CIVILNA%20ZA%C5%A0TITA/PDF_ZA%20WEB/Odluka%20-%20pacijenti%20i%20druge%20osobe.pdf)
- [https://civilna-zastita.gov.hr/UserDocsImages/CIVILNA%20ZA%C5%A0TITA/PDF\\_ZA%20WEB/Odluka%20-%20obvezno%20testiranje.pdf](https://civilna-zastita.gov.hr/UserDocsImages/CIVILNA%20ZA%C5%A0TITA/PDF_ZA%20WEB/Odluka%20-%20obvezno%20testiranje.pdf)
- <https://www.teb.hr/novosti/2021/obvezno-testiranje-prema-odluci-stozera-civilne-zastite-rh-u-primjeni-od-16112021/>
- <https://sszssh.hr/2021/10/12/covid-potvrde-na-ustavnom-sudu-radi-se-o-diskriminaciji-mi-nismo-protiv-cijepljenja-ali-oglasio-se-i-predsjednik-suda/>
- <https://www.jutarnji.hr/vijesti/hrvatska/protivnici-covid-potvrda-zaposleni-u-skolama-osnovali-svoj-novi-sindikato-najavljuju-strajk-15124563>
- <https://www.tportal.hr/vijesti/clanak/sabor-kod-nas-nema-bas-nikakvu-ulogu-u-donosanju-covid-potvrda-sve-diktira-stozer-evo-kako-je-u-drugim-zemljama-eu-a-foto-20211110>
- <https://www.jutarnji.hr/vijesti/svijet/veliki-popis-ovo-su-drzave-koje-su-uvele-ili-zele-uvesti-obavezno-cijepljenje-za-neke-gradane-15091660>
- <https://www.telegram.hr/zivot/evo-snimke-policije-koja-u-centru-zagreba-preko-razglasa-tjera-ljude-kucama-nastupa-karantena/>
- <https://www.tportal.hr/vijesti/clanak/stigao-grubi-izracun-koliko-ce-nas-kostati-testiranje-javnih-sluzbenika-foto-20211108>
- <https://www.ombudsman.hr/hr/epidemija-bolesti-covid-19-utjecaj-na-zastitu-ljudskih-prava-ijednakost/>
- <https://www.vecernji.hr/vijesti/sve-vise-fakulteta-trazi-provjeru-covid-potvrde-ili-nalaz-testa-pokazivat-ce-i-studenti-1543380>
- <https://www.vecernji.hr/vijesti/sve-vise-fakulteta-trazi-provjeru-covid-potvrde-ili-nalaz-testa-pokazivat-ce-i-studenti-1543380>