

# Izvanredna stanja i načela diobe vlasti: jačanje izvršne grane vlasti i položaj Stožera civilne zaštite u Republici Hrvatskoj

---

Vurušić, Niko

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:199:487465>

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

Download date / Datum preuzimanja: **2024-07-12**



Repository / Repozitorij:

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



Pravni fakultet Sveučilišta u Zagrebu

Katedra za ustavno pravo

Niko Vurušić

IZVANREDNA STANJA I NAČELO DIOBE VLASTI: JAČANJE IZVRŠNE GRANE VLASTI  
I POLOŽAJ STOŽERA CIVILNE ZAŠTITE U REPUBLICI HRVATSKOJ

diplomski rad

mentor: prof. dr. sc. Đorđe Gardašević

Zagreb, rujan 2023.

# SADRŽAJ

## 1. UVOD

## 2. NAČELO DIOBE VLASTI

## 3. IZVANREDNA STANJA

### 3.1. OPĆENITO O IZVANREDNIM STANJIMA

### 3.2. USTAVNI OKVIR U REPUBLICI HRVATSKOJ

## 4. IZMJENE I DOPUNE ZAKONA O SUSTAVU CIVILNE ZAŠTITE I ZAKONA O ZAŠTITI PUČANSTVA OD ZARAZNIH BOLESTI

## 5. RJEŠENJE USTAVNOG SUDA U-I-1372/2020

### 5.1. PRIGOVORI PREDLAGATELJA I OČITOVANJE VLADE

### 5.2. RJEŠENJE USTAVNOG SUDA

### 5.3. IZDVOJENA MIŠLJENJA

## 6. ZAKLJUČAK

## LITERATURA

# 1. UVOD

U svibnju 2023. Svjetska je zdravstvena organizacija proglasila kraj pandemije COVID-19<sup>1</sup>, ali tema ovoga rada usko je vezana uz samu pandemiju i stanje koje je njome nastalo kako u svijetu tako i u Republici Hrvatskoj. Vratit ćemo se na početak proglašenja pandemije i razmotriti politiku na koju se odlučila vlast u suzbijanju virusa, ali prije toga potrebno je razraditi neka teorijska pitanja koja su srž problematike o kojoj ćemo pričati. Prije svega to je načelo diobe vlasti, okosnica demokratskih poredaka i ključ zaštite temeljnih vrijednosti istih. Drugo važno pitanje je pitanje definicije izvanrednog stanja, a oba su pitanja, u ovome slučaju, u međusobnoj korelaciji. Pritom valja napomenuti da se, iako je ovaj rad potaknut zdravstvenom krizom u svijetu i konkretnim primjerom Republike Hrvatske, njegova važnost krije u problematici koju je situacija iznjedrila. Izvanredna stanja nerijetko dovode u pitanje efikasnost modernih demokratskih poredaka i predstavljaju izazov za vladajuće i zaštitu temeljnih ljudskih prava i sloboda. Ovoga puta to je pandemija, no sagledavši trenutno stanje u svijetu, izazove koje predstavljaju izvanredna stanja za državni poredak i krizu načela diobe vlasti možemo susresti mnogo češće nego što mislimo samo u drugome obliku. Pogledamo li samo situaciju u Ukrajini, do veljače 2022.<sup>2</sup> možemo pretpostaviti da se, kao i većina zemalja borila s pandemijom, a tada je izvanredna situacija poprimila jedno novo značenje u vidu ratnoga stanja. Ne postoje li čvrsti ustavni temelji i kontrolni mehanizmi, harmoniju u kojoj se nalaze izvršna, zakonodavna i sudbena vlast može se lako narušiti i nastupiti stanje koje predstavlja prijetnju vrijednostima koje nastojimo zaštititi. Tako su pojavom pandemije, jednog novog i neočekivanog stanja, prethodno navedena pitanja i problemi postali realnost i u Republici Hrvatskoj. U fokusu rada bit će jačanje izvršne grane vlasti

---

<sup>1</sup> WHO chief declares end to COVID-19 as a global health emergency, <https://news.un.org/en/story/2023/05/1136367>

<sup>2</sup> The UN and the war in Ukraine: key information, <https://unric.org/en/the-un-and-the-war-in-ukraine-key-information/>

i položaj Stožera civilne zaštite kao tijela koje je donosilo i provodilo mjere za suzbijanje epidemije, a razmotrit će se i odnos Vlade i Sabora Republike Hrvatske, Ustavnog suda i zakonske osnove kojom se definirala protuepidemijska politika i proširila ovlast Stožera. Kroz prikaz zakonskih odredaba, odluku Ustavnog suda i mišljenja većine te opozicije prikazat će problem s kojim se suočila Republika Hrvatska.

## 2. NAČELO DIOBE VLASTI

Prvo teorijsko pitanje koje valja obraditi je načelo diobe vlasti. Ono je jedno o temeljnih načela Ustava Republike Hrvatske iz 1990. godine, a sadržano je u odredbi članka 4.: „U Republici Hrvatskoj državna je vlast ustrojena na načelu diobe vlasti na zakonodavnu, izvršnu i sudbenu a ograničena je Ustavom zajamčenim pravom na lokalnu i područnu (regionalnu) samoupravu“<sup>3</sup>, koju u raznim varijacijama danas sadrže svi demokratski ustavi u svijetu.<sup>4</sup> Neizostavan element takve oštre diobe vlasti je i načelo provjere i ravnoteže o kojem će biti kasnije riječi kao njena dopuna i korekcija, a u našem Ustavu izraženo je u stavku 2. istoga članka te glasi: „Načelo diobe vlasti uključuje oblike međusobne suradnje i uzajamne provjere nositelja vlasti propisane Ustavom i zakonom.“<sup>5</sup> Takvo ustrojstvo državne vlasti osigurava da nema supremacije jednog od triju državnih tijela, već ona djeluju ravnopravno, u okviru svojih ograničenih vlasti te su sva podređena Ustavu.<sup>6</sup> Također, takva dioba vlasti u okviru demokratskog političkog sustava, piše Smerdel,

---

<sup>3</sup> Ustav Republike Hrvatske, Narodne novine, br. 56/90, 135/97, 8/98, 113/00, 124/00, 28/01, 41/01, 55/01, 76/10, 85/10, 05/14

<sup>4</sup> Sokol, Smiljko, Načelo diobe ili ograničenja vlasti, Politička misao 29, br. 1, 1992, str. 3-18

<sup>5</sup> Ustav Republike Hrvatske, Narodne novine, br. 56/90, 135/97, 8/98, 113/00, 124/00, 28/01, 41/01, 55/01, 76/10, 85/10, 05/14

<sup>6</sup> Smerdel, Branko, Parlamentarni sustav i stabilnost hrvatskoga Ustava: Slijede li nakon predsjedničkih izbora nove promjene ustrojstva vlasti?, Zbornik Pravnog fakulteta u Zagrebu 60, br. 1, 7-44, str. 19

najdjelotvornije je dosad iznađeno i u praksi demokratskih država provjereno sredstvo sprečavanje koncentracije i personalizacije vlasti.<sup>7</sup>

Iako se elementi teorije o podjeli vlasti mogu naći već kod klasičnih pisaca antike<sup>8</sup>, danas se vrlo često uzima da ju je prvi postavio i razradio Montesquieu u svom djelu „O duhu zakona“ 1748. godine.<sup>9</sup> Kako Gardašević navodi, prema Montesquieu postoje tri vrste vlasti: zakonodavna vlast, izvršna vlast u stvarima koje spadaju u međunarodno pravo te izvršna vlast u stvarima koje spadaju u civilno pravo.<sup>10</sup> Ako usporedimo danas ovu definiciju podjele vlasti s odredbom našeg Ustava, možemo vidjeti da se ne preklapaju u potpunosti, odnosno Montesquieu se u svojem djelu koristi različitim terminima pri opisu pojedinih vrsta vlasti pa postoje teškoće u razumijevanju kako odvojiti izvršnu vlast od sudske te kako razdijeliti izvršnu vlast prema van od one koja djeluje unutar države.<sup>11</sup> Unatoč tome, uvriježeno je mišljenje kako je ipak vrlo jasno formulirao i definirao podjelu na tri grane vlasti: zakonodavnu, izvršnu i sudbenu vlast.<sup>12</sup> Ključ funkcioniranja određenog pravnog poretka je da su te tri vlasti odvojene kako ne bi došlo do presizanja i koncentracije vlasti u jednoj od njih. Principijelni razlog tome je, kako ističe Locke, što koncentracija zakonodavnih i izvršnih vlasti može dovesti do zlouporaba, kako koncentracijom u izvršnoj vlasti, tako i onda kada je koncentrirana u zakonodavnoj.<sup>13</sup> U prilog potencijalnoj opasnosti od zlouporabe, Gardašević piše da kao i Locke, Montesquieu izražava opasnost prema ljudima i njihovoj tendenciji da zlouporabe ovlasti naglašavajući: „...međutim, vječno je iskustvo da svaki čovjek

---

<sup>7</sup> Ibid.

<sup>8</sup> Pusić, Eugen, Kontrola vlasti pomoću vlasti, Politička misao, vol. 31, br. 3, 1994, str. 26.

<sup>9</sup> Gardašević, Đorđe, Načelo diobe vlasti u teoriji, u: Poredbeno ustavno pravo – dioba vlasti, Zagreb, 2022, str. 1.

<sup>10</sup> Ibid. str. 5.

<sup>11</sup> Ibid.

<sup>12</sup> Vidi o tome u: Gardašević, Đorđe, Načelo diobe vlasti u teoriji, u: Poredbeno ustavno pravo – dioba vlasti, Zagreb, 2022, str. 5

<sup>13</sup> Ibid., str. 3.

koji ima vlast sklon zlorabiti je, nastavlja s time sve dok ne naiđe na granice.“<sup>14</sup> Spajanjem makar dvije vlasti, poput zakonodavne i izvršne u jednoj osobi ili tijelu, već oduzima slobodu, a kada bi sve tri vlasti izvršavao isti čovjek ili tijelo, bio bi to kraj svega, ističe Montesquieu.<sup>15</sup>

Primjer načela diobe vlasti možemo naći i u Ustavu Sjedinjenih Američkih Država iz 1787. godine. Tvorcima američkog ustava oslonili su se na Montesquieuovu doktrinu, ali ona, kako navodi Gardašević, nije propisana izričito, već proizlazi iz njegove strukture, odnosno podjele vlasti Kongresu, predsjedniku i sudovima.<sup>16</sup> Iako su te tri grane vlasti odvojene tako da ni jedna nema monopol vladajuće vlasti i funkcionalno su neovisne, ta je podjela takva da se one međusobno kontroliraju i ograničavaju.<sup>17</sup> Madison tako ističe i da sam Montesquieu nije zagovarao oštru podjelu vlasti, već određenja preklapanja, a da i američki projekt ide u smjeru koji može osigurati da jedni nad drugima imaju određenu ustavnu kontrolu.<sup>18</sup> Iz toga proizlazi poseban model sustava provjera i ravnoteža koji također nije nigdje eksplicitno naveden u američkom Ustavu, ali se može iščitati iz cjeline njegovih normi.<sup>19</sup> Gardašević u prilog tome navodi primjer zakonodavnog postupka koji je uređen tako da oba doma Kongresa moraju izglasati prijedloge zakona, a uz to svi tako izglasani prijedlozi moraju se podnijeti predsjedniku Sjedinjenih Američkih Država koji ih može ili odobriti i potpisati ili staviti primjedbe i vratiti domu u kojem su nastali.<sup>20</sup> U tom slučaju oba doma Kongresa moraju opet raspravljati i mogu izglasati zakon ako to učine dvotrećinskom većinom.<sup>21</sup> Osim toga, postoji i sudska kontrola jer su zakoni podložni i naknadnoj ustavnoj

---

<sup>14</sup> op. cit. (bilj. 9), str. 5.

<sup>15</sup> Ibid.

<sup>16</sup> Ibid., str. 6.

<sup>17</sup> Deren-Antoljak, Štefica. Egzekutivno-legislativni odnosi u političkom sustavu Sjedinjenih Američkih Država, Politička misao 29, br. 1 (1992), str. 56-72

<sup>18</sup> op. cit. (bilj. 9.), str. 7. Vidi i Deren-Antoljak, Štefica. Egzekutivno-legislativni odnosi u političkom sustavu Sjedinjenih Američkih Država, Politička misao 29, br. 1 (1992), str. 56-72

<sup>19</sup> op. cit. (bilj. 9.), str. 14.

<sup>20</sup> Ibid.

<sup>21</sup> Ibid.

kontroli u postupku sudbenog nadzora.<sup>22</sup> Iz toga bi se moglo zaključiti da je osim međusobne kontrole i ograničavanja neophodna i suradnja jer u suprotnom bi konstantno moglo dolaziti do opstrukcija u izvršavanju vlasti. Cilj svake države bi trebao biti prvenstveno da ona funkcionira učinkovito te da nema potrebe za intervencijama ili nesuglasticama u određenim državnim organima. Na tragu toga ovdje valja istaknuti i kritiku načela podjele vlasti Carréa de Malberga koji navodi da je ono, kako ga opisuje Montesquieu, zapravo neprimjenjivo: „teorija o diobi vlasti koja bi tražila da svaka državna funkcija prema materijalnom kriteriju bude u cjelini povjerena organu ili grupi organa koji bi, svaki nezavisno i suvereno, djelovali unutar kruga svojih nadležnosti čineći tako jednu vlast ravnopravnu s ostalima je neprimjenjiva, jer ne bi samo paralizirala ukupnu državnu vlast djelatnost već i razbila njeno jedinstvo“ te zaključuje: „stoga je neophodno ili da državni organi mogu donositi odluke samo kroz međusobnu suradnju ili da jedan od njih posjeduje veću vlast odlučivanja koja ga čini dominantnim i najvišim organom.“<sup>23</sup>

Vrativši se na primjer američkog ustava Sokol u svome radu zaključuje: „...odnose između najviših organa savezne vlasti u SAD-u ne karakterizira načelo diobe vlasti shvaćeno kao njihova organizacijska i funkcionalna odvojenost, već naprotiv isprepletenost i prožimanje organizacijski djelomično neovisnih najviših državnih organa koji obavljaju u načelu različite, ali dijelom i istovrsne, temeljne funkcije državne vlasti.“<sup>24</sup> Iz toga možemo zaključiti da američko poimanje

---

<sup>22</sup> Ibid. Više o sustavu kočnica i ravnoteža te općenito utjecaju izvanrednih stanja na načelo diobe vlasti piše Gardašević koji posebno razrađuje pitanje ratnih ovlasti u Sjedinjenim Američkim Državama. Iz te analize vidljivo je da su prisutna određena preklapanja između sudova, Kongresa i predsjednika te nije lako utvrditi kako točno nastupaju te tri grane u okolnostima rata ili drugih izvanrednih stanja. Dok članak I. Ustava regulira ovlasti Kongresa, između kojih su i objava rata i podizanje i održavanje vojske, članak II. u najvažnijem dijelu navodi da je predsjednik vrhovni zapovjednik vojske i Ratne mornarice, a povjerena mu je i cjelokupna izvršna vlast. U vidu načela diobe vlasti pitanje koje se dakle postavlja je koje su granice svake od njih, te Chase ističe: Kongres ima ovlasti i obvezu u kriznim stanjima postupati, ali njegova zakonodavna djelatnost ne smije prijeći u domenu izvršne funkcije koja je rezervirana za predsjednika Sjedinjenih Američkih Država. O tome više u: Gardašević, Đorđe, Načelo diobe vlasti u teoriji, u: Poredbeno ustavno pravo – dioba vlasti, Zagreb, 2022, str. 34-42.

<sup>23</sup> op. cit. (bilj. 4), str. 9

<sup>24</sup> Ibid., str. 15.



načela diobe vlasti nije rigidno te se, kako navodi Gardašević, nadopunjuje načelom provjere i ravnoteže čime se ostvaruju dva važna cilja: učinkovito obavljanje određenih specifičnih funkcija (zakonodavne, izvršne i sudske) te sprječavanje tiranije, odnosno zaštita slobode ljudi općenito.<sup>25</sup> Kroz navedene primjere i mišljenja možemo zaključiti da je upravo to danas fokus načela diobe vlasti, te profesor Sokol u svome radu iznosi da ono nije ništa drugo do sinonim za zahtjev za djelotvornim institucionalnim ograničenjem državne vlasti kroz ustroj njenih organa.<sup>26</sup> Je li ono zaista djelotvorno te postoji li prostor za izdizanjem jedne vlasti nad drugima dolazi najviše do izražaja u nepredvidivim okolnostima i izvanrednim stanjima što je i tema ovoga rada.

Primjer sustava kočnica i ravnoteža u hrvatskom Ustavu možemo naći u članku 101. u kojem stoji da u slučaju neposredne ugroženosti neovisnosti, jedinstvenosti i opstojnosti države ili kad su tijela državne vlasti onemogućena da redovito obavljaju svoje ustavne dužnosti, predsjednik može donositi uredbe sa zakonskom snagom samo na prijedlog i uz supotpis predsjednika vlade. Također, mora ih podnijeti na potvrdu Hrvatskom Saboru čim se bude mogao sastati. U slučaju da se ne podnesu, one prestaju automatski važiti.<sup>27</sup> Iz ove ustavne odredbe vidi se jasna želja ustavotvorca da osigura kontrolu i suradnja više tijela državne vlasti kako se ona ne bi koncentrirala u samo jednoj osobi ili tijelu i otvorila prostor mogućoj zloupotrebi iste u vremenima nesigurnosti i opasnosti za državni poredak. Ista motivacija, mogli bismo reći stoji i iza stavka 1. članka 17. Ustava u kojem u slučaju da se Hrvatski sabor ne može sastati, o ograničenju pojedinih sloboda i prava zajamčenih Ustavom, odlučuje Predsjednik Republike na prijedlog i uz supotpis

---

<sup>25</sup> op. cit. (bilj. 9.), str. 15.

<sup>26</sup> op. cit. (bilj. 4), str. 1.

<sup>27</sup> Ustav Republike Hrvatske, Narodne novine, br. 56/90, 135/97, 8/98, 113/00, 124/00, 28/01, 41/01, 55/01, 76/10, 85/10, 05/14

predsjednika Vlade.<sup>28</sup> Dakle, u situacijama izvanrednog stanja koje ću obraditi u sljedećem poglavlju, izuzetno je bitno imati na umu načelo provjera i ravnoteža kada govorimo o diobi vlasti. Glavni razlog tome je što, iako takve situacije zahtijevaju brzo i efikasno reagiranje državnih vlasti i proširenje ovlasti jedne kako bi mogla ispuniti svoje zadaće na vrijeme, građani moraju biti sigurni da postoji mehanizam koji će štiti pravni poredak i njihova prava.

### **3. IZVANREDNA STANJA**

#### **3.1.OPĆENITO O IZVANREDNIM STANJIMA**

Već sam istaknuo poveznicu između izvanrednih stanja i načela diobe vlasti, a sada bi valjalo objasniti što su uopće izvanredna stanja. Ono su jedan relativno opći pojam koji može obuhvaćati različite situacije pa tako postoje teorijske podjela na ona nasilnog tipa poput ratnog stanja, pobune i invazije, te one nenasilnog tipa kao što su prirodne nepogode i gospodarske krize. Osim toga, izvanredna stanja se može podijeliti na ona uzrokovane vanjskim (rat ili invazija) i unutarnjim uzrocima (pobuna), ali i ona uzrokovane opasnostima prirodnog, ekonomskog ili internacionalnog porijekla.<sup>29</sup> Ona dakle mogu biti vrlo različitog karaktera te iako nikako ne možemo svrstati zajedno ratno stanje i prirodno nepogodu, sva ona imaju jedan zajednički nazivnik, a to je da se u svakom slučaju radi o vrlo neredovitim okolnostima.<sup>30</sup> Još dvije karakteristike su bitne za izvanredna stanja, a to su da ih karakterizira element vrlo ozbiljne

---

<sup>28</sup> Ustav Republike Hrvatske, Narodne novine, br. 56/90, 135/97, 8/98, 113/00, 124/00, 28/01, 41/01, 55/01, 76/10, 85/10, 05/14. O usporedbi članaka 17. i 101. Ustava, vidi u Gardašević, Đorđe, Pandemija kao stanje velike prirodne nepogode i Ustav Republike Hrvatske, u: Primjena prava za vrijeme pandemije Covid-19, Zagreb, 2021, str. 23-47

<sup>29</sup> Gardašević, Đorđe, Pandemija kao stanje velike prirodne nepogode i Ustav Republike Hrvatske, u: Primjena prava za vrijeme pandemije Covid-19, Zagreb, 2021, str. 25.

<sup>30</sup> Ibid., str. 26.

prijetnje ustavnom, odnosno državnom poretku te njihova tendencija da postanu stanja trajnog karaktera.<sup>31</sup>

Temeljno pitanje koje se postavlja u vezi izvanrednih stanja je, kako ističe Gardašević, njihov odnos prema načelu vladavine prava odnosno mogućnosti njegove suspenzije.<sup>32</sup> Treba li posegnuti za modalitetima izvanpravnog djelovanja (Models of Extra-Legality) ili je dovoljan i ustav izvanrednog stanja (Models of Accomodation) kada ustav koji je zamišljen da djeluje u redovnim okolnostima (Business as Usual model) nije dovoljan, pitanja su s kojim se mogu suočiti vlasti.<sup>33</sup> Ono što modele izvanpravnog djelovanja čini primamljivim u borbi s novim i nepredvidim krizama je to što takve krize zahtijevaju onda i nepredvidive posljedice, odnosno nove alate za te iste borbe.<sup>34</sup>

O problemu suspenzije vladavine prava pisao je i Locke koji kroz razmatranja „prerogative“ otvara pitanje cilja izvanrednih djelovanja vladara.<sup>35</sup> Kako navodi Gardašević, „prerogativa“ po njemu predstavlja: „.... ovlast činjenja prema diskreciji, za javno dobro, bez utemeljenja u pravu, a ponekad čak i nasuprot njemu“, odnosno ona „nije ništa drugo nego moć činjena javnog dobra bez pravila“.<sup>36</sup> U odnosu na tezu koju sam iznio da izvanredna stanja nerijetko zahtijevaju proširenje ovlasti jedne vlasti (što je vrlo često izvršna vlast), Locke ističe: „Dobro zajednice zahtijeva da nekoliko stvari bude danu u diskreciju onome tko ima izvršnu vlast: obzirom da zakonodavac nije

---

<sup>31</sup> Ibid., str. 28.

<sup>32</sup> Gardašević, Đorđe, Izvanredna stanja, velike prirodne nepogode i promjene Ustava Republike Hrvatske, u: Ustavne promjene i političke nagodbe: Republika Hrvatska između ustavne demokracije i populizma, Zagreb, 2021, str. 251.

<sup>33</sup> Ibid.

<sup>34</sup> Ibid. Gardašević pritom navodi američki primjer definiranja suvremenog terorizma koji ne spada ni pod pojam rata ni pod kazneno djelo što otvara put uvođenju novih pojmova poput neprijateljskog borca i novih vrsta postupaka, kao onih vođenih pred vojnim komisijama u Guantanamo. Više vidi u: Gardašević, Đorđe, Ograničenja ljudskih prava i sloboda u izvanrednim stanjima, Zagreb, 2014

<sup>35</sup> Gardašević, Đorđe; Zlatić, Vedran, Stabilnost i trajnost ustava u redovnim i izvanrednim okolnostima, Zagreb 2022, str. 220

<sup>36</sup> op. cit. (bilj 32.), str. 252.

u mogućnosti da predvidi i propiše zakonima sve ono što može biti korisno zajednici, izvršitelj zakona, imajući vlast u svojim rukama, ima po običajnom pravu prirode pravo da ju iskoristi za dobro društva, u mnogim slučajevima gdje državno pravo ne daje upute, sve dok zakonodavno tijelo nije u mogućnosti da se sastane.<sup>37</sup> U prilog tome, Gardašević navodi i upozorenje Rousseaua koji naglašava kako krutost zakona koji nisu uvijek u skladu s aktualnim zbivanjima i u mogućnosti pokoriti im se može biti pogubno za opstanak države u kriznim situacijama te da „ustaljeni red i tromost propisanih oblika iziskuju određeno vrijeme koje okolnosti katkada ne omogućavaju“.<sup>38</sup> Odmaknemo li se od čiste teorije, ovdje se možemo zapitati je li se ista bojazan pojavila i prilikom razmatranja primjene članka 17. Ustava, odnosno bi li odlučivanje o svakom pojedinom ograničenju ljudskih prava i sloboda, koje bi u tom slučaju bilo u nadležnosti dvotrećinske većine, bilo dovoljno brzo ili pak opterećeno procedurom.

O suspenziji prava piše i Schmitt u Političkoj teologiji gdje nalazimo u povijesno potpuno neprihvatljivom obliku problem odnosa izvanrednih djelovanja prema očuvanju ustava kakav je postojao prije te krize.<sup>39</sup> Gardašević ističe da je Schmitt tu izravan: „...opća norma, onako kako ju predstavlja normalno važeći propis, nikada ne može obuhvatiti neki apsolutni izuzetak te zato ne može niti potpuno obrazložiti odluku da je dat pravi slučaj izuzetka“.<sup>40</sup> Schmitt tvrdi da je suveren onaj koji odlučuje o izvanrednom stanju, a posljedice toga su da u krizi on djeluje neograničeno.<sup>41</sup> Njegova se ovlast proteže čak i na mogućnost suspenzije pravnog sustava u cjelini jer pravo ustupa pred ciljem održanja države navode Gardašević i Zlatić.<sup>42</sup>

---

<sup>37</sup> Ibid.

<sup>38</sup> Ibid, str. 253.

<sup>39</sup> op. cit. (bilj. 35.), str. 221.

<sup>40</sup> op. cit. (bilj. 32.), str. 253.

<sup>41</sup> op. cit. (bilj. 35.), str. 221.

<sup>42</sup> Ibid., str. 222.

Teorije koje predstavljaju zaokret u odnosu na Schmitta i otvaraju put modernom konstitucionalnom shvaćanju izvanrednih stanja su teorije Rossitera i Friedricha. Rossiter je definirao jedanaest kriterija ustavne diktature među kojima možemo naći: „2. odluka o aktivaciji ustavne diktature nikada ne bi smjela biti u rukama osobe ili osoba koja će biti u funkciji diktatora; 6. Mjere usvojene u provođenju ustavne diktature ne bi nikada smjele biti trajne u svojoj naravi ili učinku. Izvanredne ovlasti striktno su uvjetovane svojom svrhom, a ta svrha je restauracija normalnih uvjeta...; 9. Odluka o okončanju ustavne diktature, kao i odluka o njezinoj aktivaciji, nikada ne bi smjela biti u rukama osobe ili osoba koje će biti u funkciji diktatora...“<sup>43</sup> Na sličnome se temelje i Friedrichova razmišljanja koji navodi: „Izvanredne ovlasti moraju biti vrlo široke u opsegu, ali uvjeti za njihovu primjenu moraju biti striktno definirani. Ustavnog diktatora mora imenovati tijelo koje on u stvarnosti ne kontrolira, on ne smije biti u poziciji da sam objavi izvanredno stanje, a delegiranim ovlastima moraju biti postavljena čvrsta vremenska ograničenja.“<sup>44</sup> Razlog iz kojeg sam izdvojio ova tri Rossiterova kriterija i Friedrichovu tezu je što se iz njih može vidjeti kako su se postavili temelji drukčijem pristupu prema izvanrednim stanjima, kao situacije u kojoj ne vrijedi pravni vakuum već uvodi sustav kočnica i ravnoteža te vremensko ograničenje legitimnosti kriznih mjera s ciljem restauracije ustava koji je vladao prije nastupanja toga stanja.<sup>45</sup>

Od ostalih teorija o utjecaju izvanrednih stanja pravni poredak i pravnu regulaciju istih ovdje bih istaknuo i tri teorije na koje upućuju Blagojević i Antunović, a koje su se razvile tijekom 19 i 20.

---

<sup>43</sup> op. cit. (bilj. 32.), str. 256.

<sup>44</sup> Više o Friedrichu i njegova četiri kriterija vidi u: Gardašević, Đorđe, Izvanredna stanja, velike prirodne nepogode i promjene Ustava Republike Hrvatske, u: Ustavne promjene i političke nagodbe: Republika Hrvatska između ustavne demokracije i populizma, Zagreb, 2021, str. 257.

<sup>45</sup> Ibid.

stoljeća.<sup>46</sup> Prva, germanska teorija, navode Blagojević i Antunović, govori o državnom pravu nužde (Staatnotrecht) prema kojoj se u izvanrednom stanju suspendira pravni poredak i u tom slučaju egzekutiva djeluje umjesto zakonodavca vlastitim normativnim intervencijama.<sup>47</sup> Weimarskim ustavom, u čl. 48 ona je uobličena na ustavnopravnoj razini, a predsjednika Republike ovlašćuje da u situacijama ozbiljnog poremećaja ili ugrožavanja javne sigurnosti i reda može poduzeti mjere koje su potrebne za uspostavljanje sigurnosti i reda, a može u tu svrhu upotrijebiti i oružane snage te suspendirati privremeno određene odredbe Ustava.<sup>48</sup> Dakle, njome se ukazuje na diktaturu, odnosno apsolutizam egzekutive u izvanrednom stanju, ističu Blagojević i Antunović.<sup>49</sup> Druga i prihvatljivija teorija je anglosaksonska teorija *inter vires* temeljena na dva načela engleskog ustavnog poretka, suverenitetu parlamenta (Sovereignty of Parliament) i vladavini prava (rule of Law).<sup>50</sup> Po njoj egzekutiva za svoja djelovanja za vrijeme izvanrednog stanja mora imati uporište u ustavu i zakonu, koji predstavljaju izraz volje predstavničkog tijela koji ju unaprijed ovlašćuje na poduzimanje potrebnih intervencija.<sup>51</sup> Ona je i pod nadzorom suda te nikako ne smije prekoračiti svoja ovlaštenja jer time djeluje *ultra vires* i podvrgnuta je ocjeni suda. Ta sudska kontrola je ipak ograničena jer se svodi samo na ocjenu postojanja ili nepostojanja ovlaštenja za određeno djelovanje te kritičari ove teorije iznose da je ova teorija potencijalni izvor arbitrarnog postupanja egzekutive zbog nedovoljno razvijenih mehanizama kontrole.<sup>52</sup> Konačno, posljednja teorija koju navode Blagojević i Antunović je francuska teorija izuzetnih stanja koju bi mogli smjestiti između anglosaksonske i germanske doktrine.<sup>53</sup> U Francuskoj nije bilo ustavnih

---

<sup>46</sup> Blagojević, Anita; Antunović, Martina: Izvanredno stanje u kontekstu COVID-a 19: hrvatski ustavnopravni okvir i praksa, Zbornik radova Pravnog fakulteta u Splitu, god. 60, 1/2023, str. 121.

<sup>47</sup> Ibid.

<sup>48</sup> Ibid.

<sup>49</sup> Ibid.

<sup>50</sup> Ibid.

<sup>51</sup> Ibid., str. 122.

<sup>52</sup> Ibid.

<sup>53</sup> Ibid.

tekstova o izvanrednim stanjima sve do Ustava iz 1946. Njihova regulacija bila je regulirana zakonskim tekstovima, a opsadno stanje (letat de siege) bilo je prvo takvo stanje koje je bilo regulirano te nije bilo podobno za primjenu u ostalim situacijama poput ratnog stanja.<sup>54</sup> Stoga se u nedostatku rješenja, Državni savjet poslužio ekstenzivnim tumačenjem odredbi opsadnog stanja, a onda i sam stvarao pravila za izvanredna stanja.<sup>55</sup> 1955. Francuska je ozakonila stanje nužde na osnovi Ustava iz 1946, a kasnije se koncept izvanrednog stanja mijenja De Gaulleovim Ustavom iz 1958. Time je dao široke ovlasti predsjedniku Republike na temelju kojih postaja praktički jedini regulator izvanrednih stanja bez ikakve političke i pravne odgovornosti.<sup>56</sup>

Ovo su samo neke od teorija koja se bave izvanrednim stanjima, a izdvojio sam ih razloga što se u svakoj može vidjeti pokušaj regulacije izvanrednih stanja, odnosno tko i kako će u određenoj državi biti zadužen i odgovoran za upravljanje državom za vrijeme krizne situacije. Bilo da je to riječ o egzekutivi ili predsjedniku, svima je zajedničko da daju prevlast jednoj grani ili osobi kako bi se uspješno „uhvatili u koštac“ s tim neredovitim okolnostima.

### **3.2. USTAVNI OKVIR U REPUBLICI HRVATSKOJ**

Nakon kratko izložene teorijske postavke o izvanrednim stanjima i pojedinim teorijama, pogledat ćemo kako je to regulirano u Republici Hrvatskoj. Dva su glavna članka koja su nam potrebna za analizu, a to su članak 17. i 101. kojeg sam već spomenuo prije u tekstu, no ovdje ću oba prikazati i podrobnije obraditi.

---

<sup>54</sup> Ibid.

<sup>55</sup> Ibid.

<sup>56</sup> Ibid.

Članak 17. glasi:

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

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

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

Dakle u članku 17. nalazimo mogućnost ograničenja sloboda i prava zajamčenih samim Ustavom u određenim situacijama, a te situacije mogli bismo shvatiti kao situacije koje je naš ustavotvorac predvidio kao izvanredna stanja. Među ostalima<sup>57</sup>, ovdje se nalazi i „velika prirodna nepogoda“ pod koju bismo teorijski mogli svrstati i epidemiju COVID-19.

Ovdje bih skrenuo pozornost na to da je u praksi to, međutim, bilo drukčije te se tijela javne vlasti u Republici Hrvatskoj nisu odlučila za taj pristup, a epidemija nikada nije definirana kao velika prirodnom nepogodom u smislu članka 17, a time ni izvanredno stanje.<sup>58</sup> Moglo bi se reći da postoji problem političkog pitanja definiranja izvanrednog stanja te bih izdvojio primjedbu O. Grossa i F. Ni Aolaina: „Pregled postojećih kvalifikacija izvanrednih stanja otkriva značajan

---

<sup>57</sup> Ustav Republike Hrvatske, kako navodi Gardašević, razlikuje četiri situacije izvanrednih stanja: ratno stanje, stanje neposredne ugroženosti neovisnosti i jedinstvenosti (i opstojnosti) države, velike prirodne nepogode te nemogućnost tijela državne vlasti da redovito obavljaju svoje ustavne dužnosti. ( Gardašević, Đorđe, Pandemija kao stanje velike prirodne nepogode i Ustav Republike Hrvatske, u: Primjena prava za vrijeme pandemije Covid-19, Zagreb, 2021, str. 33.

<sup>58</sup> op. cit. (bilj. 29.), str. 30.



stupanj neodređenosti, dvosmislenosti i preklapanja između različitih kategorija koji proizlazi iz pojma izvanrednog. Neki od osnovnih pojmova koji se u tom smislu koriste, kao što je to opasnost ili neposredna prijetnja, dovoljno su široki da izbor između mogućih kategorija učine uglavnom političkim pitanjem.<sup>59</sup> Kako naglašava Gardašević, ustavni uvjeti za nastupanje izvanrednih stanja uobičajeno se formuliraju u obliku pravnih standarda čime se otvara mogućnost njihovog različitog interpretiranja.<sup>60</sup> Parlamentarna većina se tako u Hrvatskoj odlučila pristupiti definiranju izvanrednog stanja kroz izmjene i dopune članaka 22.a Zakona o sustavu civilne zaštite i 47. Zakona o zaštiti pučanstva od zaraznih bolesti, umjesto da primjeni članak 17. Ustava Republike Hrvatske. Također postoji i problem definiranja prirodnih nepogoda, što na neki način olakšava ne definiranje epidemije kao prirodne nepogode, a time i neprimjene članka 17. Ustava. Problem nesustavnog definiranja pojma prirodnih nepogoda u hrvatskom zakonodavstvu krije se u različitim zakonima s različitim definicijama te dosad neiskorištena mogućnost da se ono tumači kao ustavotvorni pojam kao što to predlaže Gardašević.<sup>61</sup> Jedna definicija prirodnih nepogoda se tako može naći u Zakonu o ublažavanju i uklanjanju posljedica prirodnih nepogoda, u članku 3. stavku 1. po kojemu se prirodne nepogode smatraju: „iznenadne okolnosti uzrokovane nepovoljnim vremenskim prilikama, seizmičkim uzrocima i drugim prirodnim uzrocima koje prekidaju normalno odvijanje života, uzrokuju žrtve, štete na imovini i/ili njezin gubitak te štetu na javnoj infrastrukturi i/ili okolišu.“<sup>62</sup> Samo jedna konkretizacija u generalnoj klauzuli u tome zakonu, ističe Gardašević, mogla bi odgovarati epidemiji.<sup>63</sup> Zatim, u Zakonu o sustavu civilne zaštite, o kojemu će poslije biti riječi, nalazimo definiciju epidemije kao posebne okolnosti, a uz

---

<sup>59</sup> op. cit. (bilj. 29.), str. 32-33.

<sup>60</sup> Ibid., str. 32.

<sup>61</sup> Ibid., str. 39.

<sup>62</sup> Zakon o ublažavanju i uklanjanju posljedica prirodnih nepogoda, NN 16/19

<sup>63</sup> O tome vidi: Gardašević, Đorđe, Pandemija kao stanje velike prirodne nepogode i Ustav Republike Hrvatske, u: Primjena prava za vrijeme pandemije Covid-19, Zagreb, 2021, str. 37.

to u članku 3. stavku 1. definira i pojam katastrofe kao: „stanje izazvano prirodnim i/ili tehničko-tehnoškim događajem koji opsegom, intenzitetom i neočekivanošću ugrožava zdravlje i živote većeg broja ljudi, imovinu veće vrijednosti i okoliš, a čiji nastanak nije moguće spriječiti ili posljedice otkloniti djelovanjem svih operativnih snaga sustava civilne zaštite područne (regionalne) samouprave na čijem je području događaj nastao te posljedice nastale terorizmom i ratnim djelovanjem.“<sup>64</sup> Naposljetku imamo i Zakon o zaštiti pučanstva od zaraznih bolesti u kojemu je sadržana izravna referenca na COVID-19 izazvanu SARS-CoV-2.<sup>65</sup> Iz navedenih primjera može se vidjeti da vlada jedna normativna konfuzija te da je potrebno ujednačavanje propisa i usklađivanje s Ustavom.<sup>66</sup>

Vrativši se na članak 17., u stavku trećem vidimo da odlučivanje o tako važnim pitanjima kao što su ljudska prava i slobode ustavotvorac prepušta Hrvatskom saboru i dvotrećinskoj većini svih zastupnika. U tom pogledu, Gardašević smatra kako ovdje postoji moralna i politička komponenta takve konstrukcije te piše: „Moralna komponenta sadržana u zahtjevu dvotrećinske većine znači da se o mjerama koje se odnose na temeljne vrijednosti svake moderno uređene zajednice, a to su ljudska prava, u kriznim situacijama mora odlučivati samo uz najviši stupanj društvene suglasnosti. To pitanje nije pitanje o kojem može odlučivati obična parlamentarna većina, pa ni ona kvalificirana koja je dostatna za izbor Vlade. Ovdje nema mjesta političkoj igri: najširi društveni konsenzus u sebi sadrži ideju iznalaženja najkvalitetnijih mjera prihvatljivih za što više ljudi, a to se nastoji postići dvotrećinskom većinom. Politička komponenta te konstrukcije očituje

---

<sup>64</sup> Zakon o sustavu civilne zaštite, Narodne novine, br. 82/15., 118/18., 31/20., 20/21., 114/22. Kako navodi Gardašević na ovu definiciju upućuje i Zakon o ublažavanju i uklanjanju posljedica prirodnih nepogodama, ali samo u vrlo uskom segmentu definicije „žurne pomoći“, odnosno u vezi s novčanim sredstvima potrebnim za sanacije šteta nastalih zbog prirodnih nepogoda. Više u: Gardašević, Đorđe, Pandemija kao stanje velike prirodne nepogode i Ustav Republike Hrvatske, u: Primjena prava za vrijeme pandemije Covid-19, Zagreb, 2021, str. 37.

<sup>65</sup> op. cit. (bilj. 29.), str. 37.

<sup>66</sup> Ibid, str. 39.

se u tome što zastupnici koji čine dvotrećinsku većinu preuzimaju i političku odgovornost za ovlaštenje dano za krizne mjere, čime ujedno gube važan dio argumenta u mogućoj budućoj situaciji kritike Vlade ili drugih javnopravnih tijela u vezi s konkretno poduzimanim mjerama.<sup>67</sup>

Dakle, svaka odluka koja se donosi, a za posljedicu ima ograničenje prava treba zadovoljiti navedene kriterije, odnosno ne bi ju smjelo donositi drugo tijelo ili „preko noći“. Ovlast donošenja odluka kojim se ograničavaju temeljna prava i slobode isključivo je u rukama Hrvatskog sabora<sup>68</sup>, a tek u situaciji kada se ne bi mogao sastati Sabor, na to mjesto dolazi predsjednik republike uz prijedlog Vlade i supotpis njenog predsjednika. Prema tome, zaključuju Blagojević i Antunović: „samim nastupom izvanrednih okolnosti ne dolazi automatski do delegacije nadležnosti s jednog organa na drugi, već isključivo u slučaju nemogućnosti normalnog rada Hrvatskog sabora.“<sup>69</sup> Svrha članka 17. je upravo osigurati dodatno sredstvo zaštite ljudskih prava i sloboda, a većina koja se zahtjeva je brana da obična saborska većina sama odlučuje u kriznim situacijama o mjerama koje imaju restriktivan učinak na slobodu ljudi, naglašava Gardašević.<sup>70</sup>

Ono što ostaje nejasno, ističu Blagojević i Antunović je tko odlučuje je li nastupilo neko od tih stanja koja su navedena u članku 17.<sup>71</sup> Navedena odredba, navode, mogla bi se tumačiti na način da odluka o ograničenju ljudskih prava i temeljnih sloboda zapravo predstavlja odluku o proglašenju izvanrednog stanja, ali pitaju se sljedeće: „...je li uvjet za ograničavanje građanskih prava i sloboda proglašeno izvanredno stanje, a u slučaju da jest, mora li se ono proglasiti prije ograničavanja građanskih prava i sloboda ili se pretpostavlja da je proglašeno u odluci kojom se

---

<sup>67</sup> op. cit. (bilj. 32.), str. 269.

<sup>68</sup> op. cit. (bilj. 46.), str. 127.

<sup>69</sup> Ibid., str. 127.

<sup>70</sup> op. cit. (bilj. 32.), str. 269.

<sup>71</sup> op. cit. (bilj. 46.), str. 127.

ograničavaju prava?“<sup>72</sup> Kao mogući odgovor na to pitanje uputio bih na Rješenje U-I-179/1991 u kojemu je Ustavni sud u odnosu na članak 101. zaključio da „Ustav ne nalaže da se nastup tih izvanrednih okolnosti mora prethodno utvrditi posebnom odlukom.“<sup>73</sup>

Drugi vrlo bitan članak Ustava Republike Hrvatske je članak 101. koji glasi:

„Za vrijeme trajanja ratnog stanja Predsjednik Republike može donositi uredbе sa zakonskom snagom na temelju i u okviru ovlasti koje je dobio od Hrvatskoga sabora. Ako Hrvatski sabor nije u zasjedanju, Predsjednik Republike ima ovlast da uredbama sa zakonskom snagom uređuje sva pitanja koja zahtijeva ratno stanje.

U slučaju neposredne ugroženosti neovisnosti, jedinstvenosti i opstojnosti države, ili kad su tijela državne vlasti onemogućena da redovito obavljaju svoje ustavne dužnosti, Predsjednik Republike može, na prijedlog predsjednika Vlade i uz njegov supotpis, donositi uredbе sa zakonskom snagom.

Predsjednik Republike podnijet će uredbе sa zakonskom snagom na potvrdu Hrvatskom saboru čim se bude mogao sastati.

Ako Predsjednik Republike ne podnese uredbu Hrvatskom saboru na potvrdu u skladu sa stavkom 3. ovoga članka ili Hrvatski sabor istu ne potvrdi, uredba sa zakonskom snagom prestaje važiti.

U slučaju iz stavka 1. i 2. ovoga članka Predsjednik Republike ima pravo sazvati sjednicu Vlade i predsjedavati tako sazvanoj sjednici Vlade.“

Članak 101. uređuje dakle donošenje uredbi sa zakonskom snagom predsjednika Republike, dok se članak 17. odnosi na kriterije ograničenja ljudskih prava i sloboda zajamčenih Ustavom u

---

<sup>72</sup> Ibid.

<sup>73</sup> op. cit. (bilj. 32.), str. 272.

vrijeme izvanrednog stanja. Dakle u članku 101. nalazimo jedno šire područje jer se navedenim odredbama mogu regulirati ne samo ljudska prava i slobode već i druga pitanja koja se mogu pojaviti u kriznim situacijama.<sup>74</sup> Predsjednik ih može donositi ili na temelju ovlasti koju je dobio od Sabora, a ako Sabor nije u zasjedanju, i sam uređivati sva pitanja koje zahtijeva ratno stanje. Kao i članak 17., u stavku 2. uređuje situaciju kada se državne vlasti ne mogu sastati odnosno neposredno je ugrožena neovisnost, neposrednost i opstojnost države. Ovdje imamo već prije spomenuti primjer koncepta „kočnica i ravnoteža“ jer ih donosi na prijedlog i uz supotpis predsjednika Vlade te ih podnijeti Saboru na potvrdu čim se bude mogao sastati. U suprotnome one prestaju važiti ex constitutione.

U odnosu na trajanje izvanrednog stanja, Ustav sadrži samo tu navedenu odredbu o prestanku važenja odredbi iz nužde, no izvan toga izvanredne mjere mogu trajati koliko god to zahtijevaju izvanredne okolnosti koje su dovele do potrebe usvajanja istih, naglašava Gardašević.<sup>75</sup> Sve to ovisi o slobodnoj procjeni tijela koja su zadužena za njihovo stavljanje izvan snage, a to podrazumijeva predsjednika Republike, predsjednika Vlade, ali i Hrvatski sabor čim se može sastati. Problem je u tome što se ono naime ne odnosi izričito i na prestanak važenja izvanrednog stanja kao takvog pa bi, kako predlaže Gardašević, svakako trebalo u Ustav ugraditi odgovarajuće zaštitne klauzule.<sup>76</sup>

---

<sup>74</sup> Ibid., str. 268.

<sup>75</sup> Ibid., str. 273.

<sup>76</sup> Ibid.

#### **4. IZMJENE I DOPUNE ZAKONA O SUSTAVU CIVILNE ZAŠTITE I ZAKONA O ZAŠTITI PUČANSTVA OD ZARAZNIH BOLESTI**

Vrlo je jasno da je pojavom pandemije izvanredno stanje faktički nastupilo<sup>77</sup> ne samo u Republici Hrvatskoj već i u dugim državama svijeta, no državne vlasti, kao što sam već napomenuo u izlaganju o „velikim prirodnim nepogodama“, nisu nikada proglasile izvanredno stanje u smislu članka 17. Ustava. Ovdje bih istaknuo tezu suca Abramovića da s obzirom da Ustav ne navodi tko bi trebao proglasiti izvanredno stanje kada ono nastupi nije ni nužno proglašavati ga, ako je ono faktički nastupilo iako bi bilo mnogo bolje da se to učini iz razloga pravne sigurnosti.<sup>78</sup> Svakako, kada ga već Ustav i regulira trebalo bi se u skladu s time i ponašati.<sup>79</sup> U prilog tome ističe i da je izvanredno stanje prvenstveno činjenično, a tek onda pravno pitanje i navodi kao primjer Domovinski rat: “ nitko neće kazati da Hrvatska devedesetih nije bila u ratu, iako rat nikada nije objavljen u smislu odredbe čl. 100. Ustava. To što nije poštovana ustavna procedura (nota bene, čak onda kada ona u Ustavu postoji!) ne oduzima ništa stvarnosti koju smo živjeli, pa svejedno imamo u zakonima i hrvatske branitelje Domovinskog rata, i osobe nestale u Domovinskom ratu, i masovne grobnice žrtava Domovinskog rata - a sve to bez da je (Domovinski) rat itko proglasio. Rat, kao i drugi uzroci izvanrednog stanja, ili jesu, ili nisu. To je prvenstveno činjenično, a tek onda pravno pitanje. Jednako tako, neke su zemlje, očito iz dnevnopolitičkih razloga, u nekom trenutku stigle proglasiti "pobjedu" nad epidemijom, da bi danas strepile nad svojim zdravstvenim

---

<sup>77</sup> Gardašević tako piše: „...ako ljudi od Australije do Kanade te od Kine do Kolumbije moraju gotovo neprestano biti u svojim domovima, ako im se izlazak dopušta samo u malim grupama, ako gotovo cijeli svijet ili radi od kuće ili je poslan kući da ne radi, ako je globalni fokus stavljen na usporavanje stope zaraženih i umrlih, a povrh svega nitko ne zna koliko će sve to trajati, onda se čini potpuno notornim da okolnosti nikako nisu redovne već izvanredne.“ (Ibid., str. 259-260.)

<sup>78</sup> Ustavni sud republike Hrvatske, U-I/1372/2020 od 14. rujna 2020., str. 46.

<sup>79</sup> Ibid.

sustavom baš kao i svi ostali, i iz istih razloga. Dakle, ne mora biti pobjeda niti ako je proglašena, kao što ne znači da nema izvanrednog stanja, bilo ono ili ne bilo proglašeno.“<sup>80</sup>

Parlamentarna se većina, međutim, nije odlučila za ustavno rješenje predviđeno člankom 17. te se u vidu ograničavanja ljudskih prava i sloboda pri donošenju protuepidemijskih mjera odlučila za ono regulirano člankom 16. koji glasi:

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

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

Prema članku 22.a, Stožer civilne zaštite (u daljnjem tekstu Stožer) može donositi odluke i upute koje provode stožeri jedinica lokalne i područne (regionalne) samouprave u slučaju da su nastupile posebne okolnosti koje podrazumijevaju neko nepredvidivo stanje ili događaj, a koje ugrožava život i zdravlje građana, imovinu veće vrijednosti, okoliš, gospodarsku aktivnost ili uzrokuje znatnu imovinsku štetu. Same odluke donose se „radi zaštite života i zdravlja građana, očuvanja imovine, gospodarske aktivnosti i okoliša te ujednačavanja postupanja pravnih osoba i građana.“<sup>81</sup>

Za bolje razumijevanje samoga rada naveo bih samo kako Stožer imenuje i osniva Vlada Republike Hrvatske na prijedlog ministra. On se sastoji od rukovodećih osoba iz središnjih tijela državne uprave, operativnih snaga sustava civilne zaštite i drugih pravnih osoba, a njegovim radom

---

<sup>80</sup> Ibid.

<sup>81</sup> Zakon o sustavu civilne zaštite, Narodne novine" br. 82/15., 118/18., 31/20., 20/21., 114/22.

rukovodi načelnik koji je ujedno i ministar.<sup>82</sup> Međutim, kada se proglašava katastrofa, rukovođenje radom preuzima predsjednik Vlade ili po njegovom ovlaštenju član Vlade ili načelnik Stožera.<sup>83</sup>

Iz članka 22.a možemo vidjeti da je epidemija svrstana pod pojam „posebnih okolnosti“, a Stožeru je dana ovlast donositi odluke i upute. Gardašević navodi kako zakon ne predviđa tko ima ovlast proglasiti nastupanje tih „posebnih okolnosti“, već se samo implicitno može zaključiti kako tu ovlast ima Stožer kojim pritom ima i specijalnu ovlast donošenja „odluka i uputa“ koje također nisu dovoljno definirane.<sup>84</sup> Stožeru su dakle vrlo širokom delegacijom Sabora dane neograničene ovlasti<sup>85</sup> čime je, kako ističu suci Ustavnog suda u izdvojenim mišljenjima, Stožer postao neka vrsta paralelnog zakonodavca.<sup>86</sup>

U Zakonu o zaštiti pučanstva od zaraznih bolesti, u članku 47. taksativno se navode sigurnosne mjere za zaštitu pučanstva od zaraznih bolesti, među kojima je sada i COVID-19 uzrokovan virusom SARS-CoV-2. Tako nalazimo mjere poput provođenja obvezne protuepidemijske dezinfekcije, dezinsekcije i deratizacije, osnivanje karantene, zabrane kretanja osoba, odnosno ograničenje kretanja u zaraženim ili neposredno ugroženim područjima. Ono što je bitno da je ovom novelom, u stavku 3. nalazimo odredbu koja kaže da sve sigurnosne mjere iz prethodnih stavaka može sada narediti i Stožer civilne zaštite u suradnji s Ministarstvom zdravstva i Hrvatskim zavodom za javno zdravstvo. Kako navode Blagojević i Antunović, ta dopuna donesena je iz razloga što je Stožer donosio mjere poput ograničavanja kretanja, odnosno karantene koje su

---

<sup>82</sup> O sastavu stožera, uvjetima za imenovanje načelnika, zamjenika načelnika i članova stožera te i samom načinu rada stožera vidi u: Pravilnik o sastavu stožera, načinu rada te uvjetima za imenovanje načelnika, zamjenika načelnika i članova stožera civilne zaštite, Narodne novine, br. 126/19., 17/20.

<sup>83</sup> Zakon o sustavu civilne zaštite, Narodne novine, br. 82/15., 118/18., 31/20., 20/21., 114/22.

<sup>84</sup> op. cit. (bilj. 29.), str. 38.

<sup>85</sup> op. cit. (bilj. 46.), str. 131.

<sup>86</sup> Gardašević, Đorđe, Business as unusual: pandemic concentration of executive powers in Croatia, Zagreb, 2021, str. 112.



bile predviđene Zakonom o zaštiti pučanstva od zaraznih bolesti, a ovlast za njihovo donošenje je imao u to vrijeme isključivo ministar zdravstva.<sup>87</sup> Kako se ne bi sve mjere proglasile ništavim, jer su bile donesene bez valjanje pravne osnove, Vlada je usvojila Zakon o izmjenama i dopunama Zakona o zaštiti pučanstva od zaraznih bolesti kojim je ovlast za donošenje mjera dana i Stožeru.<sup>88</sup>

Ipak, članak 47. mnogo je konkretniji te, ako se već davala „nova ovlast“ Stožeru s ciljem suzbijanja epidemije, iz razloga pravne sigurnosti moglo bi se reći da je taj članak bolja opcija. Naime, konkretizacijom svih mjera u zakonskom tekstu koje se mogu poduzeti, adresat istoga zakona zna što može očekivati, a sama tijela koja su ovlaštena na poduzimanje tih mjera ne mogu izaći iz već određenih okvira. Suprotnome tome, ne definiranjem preciznije pojma „odluka i uputa“ uz novo uvedeni pojam „posebnih okolnosti“ unosi se doza nesigurnosti i nepovjerenja.

Uzmemo li u obzir da pojedine protuepidemijske mjere i odluke ograničavaju slobode i prava građana te usporedimo li ova dva članka s člancima 17. i 101. Ustava, možemo vidjeti da oni daju ovlast za njihovo donošenje tijelu koje po člancima 17. i 101. nikako na to ne bi bilo ovlašteno, a kako je Stožer i tijelo koje osniva i imenuje Vlada kao izvršna vlast postavlja se pitanje koncentracije vlasti u njenim rukama. Na taj problem ukazuje Gardašević naglašavajući da tim putem Vlada indirektno može donositi širok raspon mjera koje direktno utječu na ustavno zaštićena prava i slobode bez proceduralnih i sadržajnih ograničenja (kao što se na primjer traži dvotrećinska većina u članku 17.) čime dolazi u vrlo povoljan položaj.<sup>89</sup> Na isti problem koncentracije vlasti, te općenito politiku na koju se odlučila Hrvatska u borbi protiv pandemije ukazali su i predlagatelji

---

<sup>87</sup> op. cit. (bilj. 46.), str. 131.

<sup>88</sup> Ibid.

<sup>89</sup> op. cit. (bilj. 86.), str. 112.

u prijedlogu za pokretanje postupka za ocjenu suglasnosti ovdje obrađenih članaka s Ustavom što ću obraditi u sljedećem poglavlju.

## **5. RJEŠENJE USTAVNOG SUDA U-I-1372/2020 OD 14. RUJNA 2020.**

### **5.1. PRIGOVORI PREDLAGATELJA I OČITOVANJE VLADE**

14. rujna 2020. godine Ustavni sud donio je rješenje kojim ne prihvaća prijedloge za pokretanje postupka za ocjenu suglasnosti s Ustavom članka 22.a Zakona o sustavu civilne zaštite i članaka 10.,13.,14. i 18. Zakona o izmjenama i dopunama Zakona o zaštiti pučanstva od zaraznih bolesti. Za potrebe ovog rada glavni fokus bit će na člancima 22.a ZSCZ-a, članku 47. ZZPZB-a u odnosu na članak 17. Ustava.

Predlagatelj Sherri tako ističe da je člankom 22.a ZSCZ-a uskraćeno pravo naroda u ostvarivanju vlasti neposrednim odlučivanjem putem zakonodavnog tijela, na način da su ovlasti Hrvatskog sabora na temelju istoga zakona prenesene na Stožer civilne zaštite Republike Hrvatske. Također navodi i da Stožer nije bio ovlašten za donošenje odluka koja ograničavaju osnovna prava i slobode građana, koje je ovlašteno donositi samo zakonodavno tijelo primjenom članka 17. Ustava i proglašenjem izvanrednog stanja te da je Stožer političko tijelo jer njegove članove imenuje Vlada po svom nahodjenju.<sup>90</sup> Predlagatelj upućuje i na problem koncentracije vlasti i ugrožavanja načela trodiobe vlasti: „odluke Stožera temeljem ZDZCZ donosi izravno nositelj izvršne vlasti. Ističe se, da potonji navodi ne kritiziraju rad ili osobu na čelu Stožera, već isključivo imaju namjeru istaknuti činjenice koje po Predlagatelju ugrožavaju trodiobu vlasti, jer je u biti kroz istu osobu došlo do personalne unije dvije od tri grana vlasti, zakonodavne i izvršne. Štoviše, imajući u vidu da,

---

<sup>90</sup> op. cit. (bilj. 78.), str. 9.

načelniku Stožera podređeni djelatnici MUP-a izdaju obvezne prekršajne naloge za kršenje mjera samoizolacije i naplaćuju kazne, u biti je preuzeta i uloga sudbene vlasti, pa može se smatrati da je došlo čak i do personalne unije ukupne vlasti.<sup>91</sup>

Osim nesuglasnosti s člankom 17. Ustava, predlagatelj ukazuje i na nesuglasnost s člankom 16. jer se o temeljnim ljudskim pravima odlučuje odlukama Stožera kojima se ograničavaju ustavna prava i sloboda, umjesto da to čini Hrvatski sabor zakonima.<sup>92</sup> Naime, stavak 1. članka 16. Ustava glasi: „Slobode i prava mogu se ograničiti samo zakonom da bi se zaštitila sloboda i prava drugih ljudi te pravni poredak, javni moral i zdravlje.“ Sherri pritom upozorava: "Jednostavno, kao što ne može niti jedan zakon propisati, primjerice da Stožer odluči o prijedlogu, jer je to pitanje uređeno ustavnim odredbama, ne može se zakonima kao nižim hijerarhijskim pravnim aktima, propisati da Stožer može donositi odluku koja suspendira osnovna ljudska prava i slobode građana. Za takovo nešto, nije dovoljno da se izmijene čak niti zakoni, već bi eventualno bilo neophodno izmijeniti sam Ustav."<sup>93</sup> Dakle, članak 22.a u suprotnosti je i s člankom 80. alinejom 2. Ustava po kojoj Hrvatski sabor donosi zakone, ističe Sherri te zaključuje da se temeljna ljudska prava mogu ograničiti samo zakonima, a ne odlukama Stožera.<sup>94</sup>

Predlagatelji Ljevar i Pribanić u vezi članka 22.a ističu dva temeljna prigovora. Prvi je da su odluke Stožera akti tijela izvršne vlasti, a Stožer je pod nadzorom Vlade koja imenuje i postavlja njegove članove čime nije osiguran nadzor samih tih odluka.<sup>95</sup> Naime, nigdje u praksi među članicama venecijanske konvencije i Vijeća Europe nije zabilježeno da izvršna vlast sama sebe nadzire u

---

<sup>91</sup> Ibid.

<sup>92</sup> Ibid.

<sup>93</sup> Ibid.

<sup>94</sup> Ibid.

<sup>95</sup> Ibid., str. 11.

provođenju ovog vanrednog stanja, navode Ljevar i Pribanić.<sup>96</sup> Drugi je prigovor vezan uz tvrdnju da određene mjere nemaju cilj i da nije moguće provjeriti njihovu nužnost ili osigurati razmjernost primjene.<sup>97</sup> Tvrde da javnost nikada nije saznala koji je to konkretan javni ili koji drugi interes bio cilj tih mjera i u kojoj mjeri su mjere bile nužne za ostvarenje toga cilja te navode: „Na kraju su pojmovi nužde svedeni na stajalište upravnih organa o tome što je nama kao građanima nužno za preživljavanje, a ne što je nužno za postizanje cilja koji je trebao biti postignut svim tim mjerama.“<sup>98</sup>

Grbin navodi da odluke Stožera na koje se odnosi članak 18. ZIDZZP-a/20 ograničavaju slobode i prava hrvatskih građana zajamčene Ustavom, da se retroaktivno ozakonjuju te kao i zakon da nisu usvojene na način predviđen člankom 17. stavkom 1.<sup>99</sup> U odnosu na članak 47. ZZPZB-a i mjere koje Stožer može donositi Grbin ističe da: „Takve sveobuhvatne zabrane i ograničenja izlaze iz okvira ovlasti koje ministar i Stožer mogu imati temeljem odredbi ZZPZB-a i ulaze u domenu koju je Ustav rezervirao za dvotrećinsku većinu u Saboru (iznimno, ako se Sabor ne može sastati, za Predsjednika Republike i Vladu).“<sup>100</sup>

I predlagatelj Grbin i Ljevar i Pribanić ističu problem trajanja i nemogućnosti kontrole odluka koje donosi Stožer. Ljevar i Pribanić navode: „U situaciji kad nema proglašene pandemije virusom korona čak i uredbe sa zakonskom snagom prestaju vrijediti istekom roka od godine dana od kad parlament ovlasti Vladu da ih donosi, a danas imamo situaciju da mjere i odluke 'stožera', koji Ustav RH uopće ne poznaje, ostaju i traju neograničeno i protiv njih ne postoji niti jedan

---

<sup>96</sup> Ibid.

<sup>97</sup> Ibid., str. 11.

<sup>98</sup> Ibid., str. 12.

<sup>99</sup> Ibid.

<sup>100</sup> Ibid., str. 14.

djelotvoran pravni lijek<sup>101</sup>, dok Grbin ističe da su izostali zakonski mehanizmi kontrole i nadzora nad trajanjem odluka Stožera.<sup>102</sup>

Suprotno tome Vlada Republike Hrvatske u svome očitovanju navodi da je novelom ZPPZB-a postavljen institucionalni model kao opći zakonodavni model upravljanja krizom, primjeren težini i urgentnosti pandemije te da prema tome Stožer djeluje i odlučuje u suradnji s Ministarstvom zdravstva i Hrvatskim zavodom za javno zdravstvo pod neposrednim nadzorom Vlade. U odnosu na trajanje mjere navodi da: „predloženi model osigurava da poduzete mjere postižu zadane legitimne ciljeve (u prvom redu zaštitu života i zdravlja ljudi), ali da te mjere, kao i njihov intenzitet, istodobno budu takve da strogo odgovaraju potrebama danog trenutka te traju samo dok to okolnosti zahtijevaju, kako bi Ustavom zajamčene slobode i prava građana u svakom trenutku bili ograničeni samo u mjeri koja je nužna i koja odgovara naravi potrebe za njihovim ograničenjem.“<sup>103</sup>

Iz očitovanja Vlade se vidi problem definiranja, odnosno ne definiranja pojma „velike prirodne nepogode“ koji sam obradio u trećem poglavlju te stavljanjem epidemije pod pojam „posebnih okolnosti“ koje su ionako definirane tek naknadno izmjenama Zakona o sustavu civilne zaštite kada je faktički izvanredno stanje već nastupilo.

U odnosu na članak 17. Ustava, Vlada navodi da su predlagatelji u krivu, odnosno da se ne može primijeniti jer se ne radi o velikoj prirodnoj nepogodi: „Predlagatelj pogrešno i netočno navodi da se u konkretnom slučaju radi o "velikoj prirodnoj nepogodi" povezujući isto s člankom 17. Ustava, budući da je riječ o nastupanju posebnih okolnosti koje podrazumijevaju događaj ili određeno

---

<sup>101</sup> Ibid., str. 12.

<sup>102</sup> Ibid., str. 14.

<sup>103</sup> Ibid., str. 16.

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, kako je to propisano člankom 22.a Zakona o sustavu civilne zaštite.“<sup>104</sup>

## 5.2 ODLUKA USTAVNOG SUDA

Ustavni sud u svojoj odluci navodi da Hrvatski sabor pri ograničavanju pojedinih ljudskih prava i sloboda može postupati na temelju dvije ustavne osnovne, prije navedenom članku 17. na koji se predlagatelji pozivaju te članku 16. Ustava zakonima odnosno izmjenama i dopunama zakona donesenim u proceduri i većinom glasova svih zastupnika propisanom za pojedini zakon.<sup>105</sup> Nadalje, odluka o tome hoće li se pojedine mjere radi suzbijanja bolesti COVID-10 donijeti primjenom članka 16. ili članka 17. Ustava u isključivoj je domeni Hrvatskog sabora te Ustavni sud nije ovlašten nalagati Hrvatskom saboru koju će od dvije ustavne mogućnosti ograničenja ljudskih prava i temeljnih sloboda odabrati.<sup>106</sup> Dakle, iako se Hrvatski sabor nije odlučio za donošenje ili izmjenu zakona na temelju članka 17. Ustava, to ih ne čini neustavnim jer su donese na temelju druge ovlasti. Sukladno tome i ovlast Stožera na donošenje mjera propisanih člankom 47. ZZP-a, odnosno člankom 10. ZIDZZP-a/20 proizlazi iz zakona/izmjena zakona donesenog na temelju članka 16. Ustava koje je sabor donio i raspravio u propisanom zakonodavnom postupku.<sup>107</sup>

---

<sup>104</sup> Ibid., str. 19.

<sup>105</sup> Ibid., str. 26.

<sup>106</sup> Ibid.

<sup>107</sup> Ibid., str. 27.

Ustavni sud u točki 31.4. zaključuje: „Stoga, polazeći od činjenice da pandemija/epidemija bolesti COVID-19 nesporno predstavlja posebne okolnosti iz članka 22.a ZSCZ-a, kao i da je to nova zarazna bolest koja ugrožava zdravlje stanovništva odnosno "zarazna bolest koja nije određena stavkom 1. članka 3. a može ugroziti pučanstvo Republike Hrvatske" u smislu ZZZP-a, Ustavni sud utvrđuje da je člankom 22.a ZSCZ-a u vezi s člankom 3. stavcima 2. i 3. ZZZP-a, te člankom 47. ZZZP-a odnosno člankom 10. ZIDZZP-a/20 određen (uspostavljen) zakonski okvir na temelju kojeg je Stožer (uz ministra zdravstva) ovlašten za donošenje odluka/mjera za sprečavanje širenja virusa.“

U odnosu na legitimnost cilja, koju su doveli u pitanje predlagatelji, Ustavni sud je ocijenio da mjere koje su predviđene člankom 47. ZZZP-a odnosno člankom 10. ZIDZZP-a/20 koje je Stožer donosio na temelju članka 22.a ZSCZ-a u vezi s člankom 10. ZIDZZP-a/20 sve imaju isti cilj, a to je zaštita zdravlja i života građana radi sprečavanja i suzbijanja širenja epidemije bolesti COVID-19.<sup>108</sup> Zaključuje stoga da je neupitna legitimnost cilja koji se tim mjerama želio postići.<sup>109</sup>

Vezano za prigovore predlagatelja da nema mogućnosti kontrole odluka Stožera, Ustavni sud otklanja prigovore navodeći da su one podložne kontroli izvršne, zakonodavne i sudbene vlasti: „Prema članku 112. Ustava Vlada je odgovorna Hrvatskom saboru, a prema članku 80. alineji 11. Ustava Hrvatski sabor nadzire rad Vlade i drugih nositelja javnih dužnosti odgovornih Hrvatskom saboru u skladu s Ustavom i zakonima. Stoga nema zapreka da Hrvatski sabor, ako to smatra potrebnim, zatraži izvješće Vlade o provedbi mjera i radu Stožera.“<sup>110</sup>

---

<sup>108</sup> Ibid., str. 30.

<sup>109</sup> Ibid.

<sup>110</sup> Ibid., str. 29.

Sud navodi nadalje da su odluke podložne ustavnosudskoj kontroli, budući da u predmetima apstraktne ustavnosudske kontrole o ustavnosti i zakonitosti odlučuje Ustavni sud.<sup>111</sup> Osim ustavnosudske postoji i sudska kontrola: “Pojedinačne odluke podložne su nadzoru inspekcije (članci 68. i 69. ZZP-a). Nadalje, protiv pojedinačnih odluka osigurano je pravo na žalbu te sudska zaštita podnošenjem tužbe u upravnom sporu. Stoga su neosnovani prigovori da takve odluke nisu podložne sudskoj kontroli”.

Također otklanja i nedefiniranost trajanja mjera ističući da: “iz članka 47. stavka 4. ZZP-a proizlazi da sve mjere/odluke Stožera mogu najdulje trajati sve dok je na snazi 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>112</sup>

Naposlijetku, u odnosu na navode predlagatelja da članak 18. ZIDZZP-a/20 ima retroaktivne učinke, Ustavni sud navodi da je tim člankom dan samo pravni značaj sigurnosnim mjerama na čije je donošenje Stožer bio ovlašten stupanjem na snagu dopuna ZSCZ-a (člankom 22.a). Pojašnjena je pravna narav tih mjera koje je Stožer donosio od 19. ožujka 2020. do dana stupanja na snagu ZIDZZP-a/20 18. travnja 2020. tako da se i te mjere koje je Stožer donosio u tom razdoblju smatraju sigurnosnim mjerama u smislu članka 47. ZZP-a, ističe Ustavni sud. Tim člankom, dalje pojašnjava, nije međutim uspostavljena zakonska ovlast Stožera za donošenja odluka i mjera, jer je ona već prije nastala na temelju članka 22. ZSCZ-a te zaključuje da nije riječ o retroaktivnosti ni o naknadnom ozakonjenju mjera, već je samo definirana njihova pravna narav tako da se i te mjere smatraju mjerama iz članka 47. ZZP-a.

---

<sup>111</sup> Ibid., str. 31.

<sup>112</sup> Ibid., str. 32.



### 5.3. IZDVOJENA MIŠLJENJA

U ovom dijelu htio bih obraditi i izdvojena mišljenja u odnosu na rješenje Ustavnog suda u predmetu broj U-I-1372/2020 od 14. rujna 2020. godine, kako ona koja ga podupiru, odnosno slažu se s većinskim mišljenjem tako i ona koja mu se protive i izlažu drukčiji stav.

Prvo mišljenje je ono dr. sc. Branka Brkića, kao podupiruće mišljenje iz kojeg bih izdvojio tezu da pandemija COVID-a 19 ne spada u doseg odredbe članka 17. Ustava i pod pojam izvanredno stanje već da je riječ o stanju koje će potrajati i s kojim će živjeti cjelokupna svjetska populacija. Tvrdi da upravo zbog toga nije bilo mjesta proglašenju izvanrednog stanja i da bi Sabor o ograničenju pojedinih prava i sloboda odlučivao dvotrećinskom većinom svih zastupnika. U prilog tome ističe kako je su temeljna prava i slobode već bili ograničeni i prije pojave corona virusa Zakonom o zaštiti pučanstva od zaraznih bolesti na temelju članka 16. stavka 1. Ustava, a da nije bilo proglašeno izvanredno stanje u smislu članka 17. Podupire stajalište Ustavnog suda navodeći: „Upravo iz odredbe članka 16. stavka 1. Ustava proizlazi pravo zakonodavcu (Hrvatskom saboru) da odredi i mjere i tijela koja su nadležna za donošenje i provedbu mjera za zaštitu pučanstva od zaraznih bolesti kao što je to i učinjeno osporenim odredbama Zakona o izmjenama i dopunama Zakona o zaštiti pučanstva od zaraznih bolesti i Zakona o sustavu civilne zaštite.“<sup>113</sup> U odnosu na kontrolu odluka i ravnotežu između pojedinih grana ističe da Stožer donosi svoje odluke u suradnji s Ministarstvom zdravstva i Hrvatskim zavodom za javno zdravstvo, te da su odluke pod nadzorom Vlade, a sama je Vlada prema odredbi članka 112. Ustava odgovorna Saboru, a time Sabor ne kontrolira samo Vladu već i mjere koje donosi Stožer.<sup>114</sup>

---

<sup>113</sup> Ibid., str. 43.

<sup>114</sup> Ibid., str. 44.

Suci koji se nisu složili s odlukom većine bili su sudac Andrej Abramović, Lovorka Kušan te Goran Selanec. U odnosu na tezu Ustavnog suda da se Sabor može odlučiti hoće li birati između članka 16. i članka 17. tvrde da su to konkurirajuće norme te da jednu treba primijeniti, a drugu ne: „Ustav nije slastičarnica u kojoj svatko bira ono na što u datom momentu ima najbolji apetit. Ako dvije norme konkuriraju, onda jednu od njih svakako treba, a drugu nikako ne treba primijeniti. Usput rečeno, ustavne norme se ne "aktiviraju", one su stalno aktivne, kao i sve norme svih važećih zakona i propisa. Ustav i zakoni su na snazi, a ne u hibernaciji.”<sup>115</sup> U prilog proglašenju izvanrednog stanja navode i statistiku iz Europe i svijeta. Naime, sama Svjetska zdravstvena organizacija je pozvala vlade na hitnu i agresivnu akciju što se ne traži u redovitim situacijama. Od 27 zemalja EU, njih 13 proglasilo je izvanredno stanje, a najmanje 7 potpisnica Konvencije za zaštitu ljudskih prava i temeljnih sloboda dostavilo je notifikaciju o derogaciji obveza iz Konvencija za vrijeme trajanja pandemije. Dakle, u njihovim je očima potpuno očito da je izvanredno stanje faktično nastupilo te da se trebalo proglasiti i u Hrvatskoj. Također ističu da je i za zakonodavca povoljnije mjere donositi primjenom članka 17. Ustava jer se ne traži njihova razmjernost: “Ono što je paradoksalno jest činjenica da bi za mjere donesene i poduzete primjenom čl. 17. Ustava ocjena ustavnosti bila mnogo blaža, jer se za ograničavanje ustavnih prava u vrijeme izvanrednog stanja Ustavom traži tek primjerenost mjera (a ne i njihova razmjernost, što je svakako stroži zahtjev jer mnogo više toga može biti primjereno nego razmjerno). Za zakonodavca je, dakle, lakše i sigurnije sa stajališta kasnije ocjene pravilnosti postupanja da ograničenja ustavnih prava poduzima u okviru izvanrednog stanja.”<sup>116</sup> Suprotno stajalištu suda i izdvojenom mišljenju suca Brkića, dovode u pitanje kontrolu donesenih mjera, kako sudski nadzor tako i od strane izvršne vlasti. Nastala je tako situacija, ističe Abramović, u kojoj je Stožer svojim odlukama

---

<sup>115</sup> Ibid., str. 46.

<sup>116</sup> Ibid., str. 49.

ograničio rad sudova koji su obustavili raspravljanje zbog epidemioloških razloga, umjesto da sudovi kontroliraju same odluke Stožera. Tako sutkinja Lovorka Kušan ističe: “Uz sva tehnološka dostignuća i tehničke mogućnosti, rasprava i/ili sjednica mogle su biti održane u skladu s epidemiološkim mjerama.”<sup>117</sup> U odnosu na navode suca Brkića da su odluke pod nadzorom vlade, sudac Abramović ističe da je kontrola od strane izvršne vlasti logički nonsens te da samokontrolu nije moguće smatrati kontrolom izvršne vlasti.

Naposlijetku, u odnosu na načelo kočnica i ravnoteža koje sam istaknuo kao najbitniju komponentu načela diobe vlasti, istaknuo bih i problem ovlasti koju je Stožer dobio dopunom članka 47. što je prije bilo isključivo u domeni ministra zdravstva. Naime, Selanec navodi: „Interpolacijom Nacionalnog stožera kao kolektivnog tijela s neodređenim postupkom odlučivanja i preuzimanjem odgovornosti za svoje postupanje u već postojeći sustav zaštite od zaraznih bolesti prekinuta je jasna linija ustaljene demokratske odgovornosti koja je proizlazila iz činjenice da je sukladno članku 112. Ustava ministar zdravstva osobno odgovarao Saboru za odluke koje je donosio temeljem izričitih ovlasti koje su mu stavljene na raspolaganje ZZPZB-om. S obzirom da se te ovlasti odnose na mjere koje predstavljaju jedno od najozbiljnijih ograničenja temeljnih prava i sloboda u hrvatskom pravnom poretku, linija izravne osobne demokratske odgovornosti nadležnog tijela izvršne vlasti - ministra zdravstva - prema Hrvatskom saboru bila je ključna za ustavnu održivost sustava zaštite pučanstva od zaraznih bolesti.”<sup>118</sup> Time je ozbiljno narušeno načelo kočnica i ravnoteža te sudac Selanec zaključuje: “Prekidom te linije oslabljena je mogućnost učinkovitog demokratskog nadzora od strane Sabora nad nadležnim tijelom izvršne vlasti nadležnim za aktiviranje epidemioloških mjere odnosno Nacionalnim stožerom. Bez

---

<sup>117</sup> Ibid., str. 58.

<sup>118</sup> Ibid., str. 66.

izravnog demokratskog nadzora Sabora kakav je postojao u odnosu na ministra zdravstva sustav zaštite od zaraznih bolesti značajno je povećao rizik prekomjerne koncentracije državne vlasti u izvršnoj grani što je u suprotnosti s načelom kočnica i ravnoteža (međusobne suradnje i uzajamne provjere) izraženim kroz stavak 2. članka 4. Ustava.”<sup>119</sup>

## 6. ZAKLJUČAK

Za vrijeme pisanja ovoga rada prisjetio sam se početka pandemije te situacije kada smo svi bili zatvoreni u svojim domovima, a mjere su postajale sve restriktivnije. Naime, u svojoj blizini u više prilika čuo sam negativne komentare na bilo koga tko je u medijskom prostoru dovodio u pitanje donesene mjere i njihovu ustavnost. Postavljala su se pitanja poput: „Zar je stvarno bitno u ovoj situaciji koja prava ti se ograničavaju?“ Nije li nam najvažnije zdravlje? te Zašto se sada napada stožer kada samo rade svoj posao?“ Da, ne mogu se ne složiti s tezom da nam je najvažnije zdravlje, ali pritom želim znati da se sve ono što mi se ograničava, moja ljudska prava i slobode, ograničava na ispravan način. Smatram da je važno je da su u svakoj budućoj situaciji ispunjeni svi kriteriji zaštite pri njihovom ograničavanju kako se situacija izvanrednog stanja ne bi zlouporabila. U prilog tome Blagojević i Antunović pišu: „nije tako rijetka situacija da se izvanredno stanje zlouporabi na način da se pretvori u stanje trajnog karaktera, odnosno na način da rezultira trajnijom suspenzijom ljudskih prava i na taj način dovede u pitanje vladavinu prava i demokratski poredak u cjelini.“<sup>120</sup> Smatram da uvijek treba imati na umu da su ljudska prava temelj svakog demokratskog poretka te kao što sam istaknuo prije, navodeći Gardaševićevu teoriju o

---

<sup>119</sup> Ibid.

<sup>120</sup> op. cit. (bilj. 46.), str. 120.

moralnoj i političkoj komponenti zahtjeva za dvotrećinskom većinom, moraju se donositi samo uz najviši stupanj društvene suglasnosti.

Cilj ovoga rada bio je upravo naglasiti važnost zaštite vladavine prava i granica koje su postavljene od strane zakonodavaca i ustavotvoraca kako se temelji na kojima su izgrađeni demokratski poreci ne bi narušili nastupanjem izvanrednih stanja. Jasno je, kako ističe Rossiter, da u vrijeme krize demokratska vlada mora biti privremeno izmijenjena do nekog stupnja koji je potreban da se prevladava opasnost i uspostave normalni uvjeti<sup>121</sup>, ali treba pronaći granicu između želje za efikasnošću i što bržim povratkom na stanje normalnoga te sredstva kojim će se to postići.

Iz primjera Republike Hrvatske, vidjeli smo kako se borbi s pandemijom i ograničavanju pojedinih sloboda i prava moglo pristupiti iz dva smjera: proglašenjem izvanrednog stanja u skladu s člankom 17. Ustava i pritom o svakome ograničenju odlučivati dvotrećinskom mjerom ili osloniti se na članak 16. po kojemu se prava i sloboda mogu ograničiti samo zakonom, ali pritom je dostatna i obična većina. Vlast se kao što sam naveo u radu, u želji za uspješnim upravljanjem krize, odlučila za drugi put, nije proglasila izvanredno stanje te je dovela u pitanje svrhu postojanja ustavnih odredbi koje reguliraju isto.

Ustav postoji s razlogom te ako u svojim odredbama predviđa određene situacije i načine na koji se njima treba nositi trebale bi se provoditi. U prilog tome Abramović navodi: „Nema te nužde koja opravdava postupanje mimo zakona i Ustava, jer i Ustav i zakoni reguliraju (i) stanja nužde. Ako je nužda takva da zakone treba mijenjati, Ustav predviđa i postupak promjene, i osigurače zaštite. O krizi se misli unaprijed, hladne glave, da bi se onda kad kriza nastupi, moglo vjerovati samome sebi i svojoj trijeznoj procjeni. Ne čini zajednici najbolje onaj koji traži prečace, već onaj

---

<sup>121</sup> op. cit. (bilj. 86.), str. 97.

koji održava puteve. Procedura je glavna zaštita demokracije, a, dugoročno gledano, šteta na demokraciji veća je od štete izazvane bilo kakvim virusom”<sup>122</sup>, te zaključuje: “...imamo zakonske i ustavne mehanizme, koje smo sami stvorili, i kojih se moramo držati da ne bismo izgubili one vrijednosti koje su u demokratskom društvu važnije čak i od ljudskih života.”<sup>123</sup>

---

<sup>122</sup> Abramović, Andrej, Ustavnost u doba virusa, <https://www.iusinfo.hr/aktualno/u-sredistu/ustavnost-u-doba-virusa-41073>,

<sup>123</sup> Ibid.

## LITERATURA

1. Blagojević, Anita; Antunović, Martina: Izvanredno stanje u kontekstu COVID-a 19: hrvatski ustavnopravni okvir i praksa, Zbornik radova Pravnog fakulteta u Splitu, god. 60, 1/2023
2. Deren-Antoljak, Štefica. Egzekutivno-legislativni odnosi u političkom sustavu Sjedinjenih Američkih Država, *Politička misao* 29, br. 1 (1992), str. 56-72
3. Gardašević, Đorđe, *Business as unusual: pandemic concentration of executive powers in Croatia*, Zagreb, 2021
4. Gardašević, Đorđe, *Načelo diobe vlasti u teoriji*, u: *Poredbeno ustavno pravo – dioba vlasti*, Zagreb, 2022
5. Gardašević, Đorđe, *Izvanredna stanja, velike prirodne nepogode i promjene Ustava Republike Hrvatske*, u: *Ustavne promjene i političke nagodbe: Republika Hrvatska između ustavne demokracije i populizma*, Zagreb, 2021
6. Gardašević, Đorđe, *Pandemija kao stanje velike prirodne nepogode i Ustav Republike Hrvatske*, u: *Primjena prava za vrijeme pandemije Covid-19*, Zagreb, 2021
7. Gardašević, Đorđe; Zlatić, Vedran, *Stabilnost i trajnost ustava u redovnim i izvanrednim okolnostima*, Zagreb, 2022
8. Pusić, Eugen, *Kontrola vlasti pomoću vlasti*, *Politička misao*, vol. 31, br. 3, 1994
9. Smerdel, Branko, *Parlamentarni sustav i stabilnost hrvatskoga Ustava: Slijede li nakon predsjedničkih izbora nove promjene ustrojstva vlasti?*, Zbornik Pravnog fakulteta u Zagrebu 60, br. 1, 7-44
10. Sokol, Smiljko, *Načelo diobe ili ograničenja vlasti*, *Politička misao* 29, br. 1, 1992

## Izjava o izvornosti

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

