

# Odgovor Republike Hrvatske na COVID-19 krizu

---

**Rački, Hrvoje**

**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:199:513761>

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

*Download date / Datum preuzimanja:* **2025-03-14**



*Repository / Repozitorij:*

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



**SVEUČILIŠTE U ZAGREBU**

**PRAVNI FAKULTET**

**Katedra za ustavno pravo**

**Hrvoje Rački**

**ODGOVOR REPUBLIKE HRVATSKE NA COVID-19 KRIZU**

**DIPLOMSKI RAD**

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

**Zagreb, 2023.**

# SADRŽAJ

<b>1. UVOD.....</b>	<b>1</b>
<b>2. COVID-19 KRIZA.....</b>	<b>2</b>
<b>3. DEFINICIJA IZVANREDNOG STANJA .....</b>	<b>5</b>
<b>4. HRVATSKI ODGOVOR NA KRIZU .....</b>	<b>10</b>
4.1. Početak pandemije u Hrvatskoj .....	12
4.2. Mjere Republike Hrvatske u ublažavanju efekata pandemije .....	13
<b>5. USTAV REPUBLIKE HRVATSKE I PRAKSA USTAVNOG SUDA .....</b>	<b>15</b>
5.1. Ustav RH .....	15
5.2. Rješenje Ustavnog suda RH broj: U-I-1372/2020 od 14. rujna 2020. godine .....	17
5.3.1. Izdvojeno podupiruće mišljenje ustavnog suca Mlinarića .....	26
5.3.2. Izdvojeno mišljenje ustavne sutkinje Kušan, ustavnog suca Abramovića i Selanca .	27
5.3.3. Izdvojeno podupiruće mišljenje ustavnog suca Brkića .....	39
<b>6. USTAVNOPRAVNO KVALIFICIRANJE OKOLNOSTI PANDEMIJE COVID-19</b>	<b>41</b>
<b>7. ZAKLJUČAK .....</b>	<b>47</b>
<b>8. POPIS LITERATURE .....</b>	<b>50</b>

## **Izjava o izvornosti**

Ja, Hrvoje Rački 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/-la drugim izvorima do onih navedenih u radu.

Hrvoje Rački, v.r.

(potpis studenta)

## SAŽETAK

Kada je riječ o pandemiji bolesti COVID-19 koja je uzrokovana virusom SARS-CoV-2 naglašava se kako je upravo ova pandemija postala jedno središte kako opće, tako s druge strane i stručne pozornosti. Upravo je navedena pandemija istaknula pitanje s kojim se bave brojni ustavni stručnjaci, a to bi bilo pitanje izvanrednog stanja. U tom pogledu došlo je do pojave određenih dvojbi koje se odnose na sam smisao različitih diskusija u javnom prostoru, odnosno u okviru specifičnog konteksta hrvatskog ustavnopravnog pitanja. U radu se daje osvrt na činjenično stanje te kako se definirala situacija samim time i postupanje vlasti u pandemijskoj situaciji. Hipoteza kojoj se priklanja autor ovog diplomskog rada jest da se trebalo pristupiti proglašenju izvanrednog stanja kako je i definirano člankom 17. Ustava Republike Hrvatske.

**Ključne riječi:** *pandemija, COVID-19, parlament, Ustav Republike Hrvatske, članak 17. Ustava, izvanredno stanje*

## SUMMARY

When it comes to the COVID-19 pandemic caused by the SARS-CoV-2 virus, it is emphasized that this particular pandemic has become a center of both general and, on the other hand, professional attention. Mentioned pandemic highlighted the issue that many constitutional experts are grappling with, that is, the issue of the state of emergency. About that, certain doubts arose regarding the very meaning of various discussions in the public space, that is, within the specific context of the Croatian constitutional issue. The paper provides an overview of the factual situation and limitations of the parliament's work in the COVID crisis, and how the situation was defined, thereby also the actions of the authorities in a pandemic situation. The hypothesis supported by the author of this thesis is that it was necessary to declare a state of emergency as defined by Article 17 of the Constitution of the Republic of Croatia..

**Keywords:** *pandemic, COVID-19, parliament, Constitution of the Republic of Croatia,, Article 17 of the Constitution, state of emergency*

## 1. UVOD

U radu „Odgovor Republike Hrvatske na COVID-19 krizu“ autor analizira postupanje Republike Hrvatske na COVID-19 krizu. Za potrebe ovog rada najviše su se koristili stručni i znanstveni članci, posebice na portalu znanstvenih i stručnih časopisa „Hrčak“ hrcak.srce.hr, ali i tekstovi s hrvatskih novinskih portala koji su obrađivali navedenu tematiku te Odluka Ustavnog suda broj: U-I-1372/2020 od 14. rujna 2020. godine. Cilj ovog rada je analizirati stanje u Republici Hrvatskoj u vrijeme COVID-19 krize uzimajući u obzir pojedinačna mišljenja ustavnih stručnjaka o postupanju tijela Republike Hrvatske u vrijeme COVID-19 krize u RH i odluku Ustavnog suda RH broj: U-I-1372/2020.

Autor rada, analizirajući literaturu i Odluku Ustavnog suda RH broj: U-I-1372/2020, posebno naglašava da je pandemija bolesti COVID-19 koja je uzrokovana virusom SARS-CoV-2 u središte pozornosti postavila pitanje izvanrednog stanja. Neke države su pribjegle ustavnim pravilima o izvanrednom stanju, dok su druge države odlučile djelovati putem postojećih zakona. Upravo je Hrvatska odbacila ustavni okvir i odabrala zakonodavni. Shodno tome odlučeno je da će se protuepidemijske aktivnosti provoditi kroz procese vijećanja i donošenja odluka koji, ustavno gledano, nalikuju onima koji se poduzimaju u redovno vrijeme.

Rad je koncipiran na način da se u drugom poglavlju opisuje COVID-19 kriza, odnosno da je pandemija, uz aktivnosti suzbijanja bolesti, dovela i do promišljanja o ljudskim pravima. Treće poglavlje definira što su to izvanredna stanja te pruža kratki uvid u pravnu teoriju glede navedenog. Četvrto poglavlje daje uvid u hrvatski odgovor na pandemiju te donesene mjere kojima je vlast u Hrvatskoj pokušala ublažiti efekte pandemije. U petom poglavlju analizira ustavne odredbe o postupanju u redovnom stanju sukladno članku 16. Ustava Republike Hrvatske (dalje u tekstu: Ustava RH) i izvanrednoj situaciji sukladno čl. 17. Ustava RH, te analizira Rješenje Ustavnog suda RH broj: U-I-1372/2020 od dana 14. rujna 2020. godine i izdvojena mišljenja sudaca. U šestom poglavlju su sažete polemike vodećih hrvatskih stručnjaka o mogućnosti pozivanja na članak 16. Ustava RH ili na članak 17. Ustava RH. U zaključku autor ovog rada daje osvrt na cjelokupnu tematiku opisujući zašto je Hrvatska trebala proglasiti izvanredno stanje odnosno pozvati se na članak 17. Ustava RH. Popis literature naveden je na kraju rada.

## 2. COVID-19 KRIZA

Pandemiju COVID-19 bolesti uzrokovao je novi soj virusa nazvan SARS-CoV-2, koji se prenosio kapljičnim putem s čovjeka na čovjeka. Virus se prenosio i s ljudi koji nisu imali simptome bolesti, a nakon samog izlaganja virusu, razdoblje inkubacije trajalo je do 14 dana, a prosječna inkubacija trajala je od četiri do pet dana.<sup>1</sup> Dotad je to bila neviđena javnozdravstvena kriza, a prema Hrvatskom zavodu za javno zdravstvo (HZJZ), do 1. veljače 2023., gotovo 18 tisuća ljudi u Hrvatskoj umrlo je od bolesti COVID-19, što je više od broja poginulih u Domovinskom ratu.<sup>2</sup> U svijetu je zabilježeno oko 6,7 milijuna umrlih. Virus SARS-CoV-2, uzročnik bolesti, brzo se smatrao ozbiljnom prijetnjom ljudskom zdravlju i životima te se razvio u globalni sigurnosni izazov za pojedinca i državu. Bolest COVID-19 je naglo promijenila percepciju sigurnosti i sigurnosne prijetnje. Iako su zarazne bolesti već dugo bile sigurnosna prijetnja, pandemija COVID-19 stavila je zarazne bolesti na sam vrh međunarodne sigurnosne agende.<sup>3</sup> U prošlosti su bolesti poput kuge, boginja, gube i drugih zaraznih bolesti često tumačene kao nadnaravni fenomen ili Božja kazna. S razvojem znanosti i medicine, zarazne bolesti su definirane kao prirodni fenomen, ali pitanje njihovog društvenog utjecaja ostalo je zanemareno sve do nedavno.<sup>4</sup> Kada se pojavila vijest o novoj zaraznoj bolesti u Kini, svijet je reagirao s oprezom. Nakon iskustva sa SARS epidemijom 2003. godine, koja se također pojavila u Kini, Svjetska zdravstvena organizacija je upozorila na mogućnost širenja ove nove bolesti uzrokovane koronavirusom, dok su kineski znanstvenici procijenili da epidemija sličnih razmjera kao SARS nije vjerojatna.<sup>5</sup> Unatoč procjenama kineskih stručnjaka, nova se bolest počela širiti u različite dijelove svijeta. S porastom broja zaraženih u mnogim zemljama na zapadu, postojao je potencijalni zdravstveni i sigurnosni rizik za države i njihove građane. Kako se situacija s brojem zaraženih u Europi i svijetu pogoršavala, mijenjalo se i shvaćanje prijetnje i objekta sigurnosti. Kako se broj zaraženih i umrlih u Italiji povećavao, prijetnja od širenja virusa SARS-CoV-2 sve više je postajala sigurnosna prijetnja, a dosadašnji naponi da se pronađe zajednički europski odgovor izgubili su na važnosti u korist zaštite nacionalnih interesa. Razvoj događaja u Italiji pridonio je postupnom prijelazu iz faze politizacije u fazu ekstremne

---

<sup>1</sup> Skitarelić, N.; Dželalija, B.; Skitarelić, N. Covid-19 pandemija: kratki pregled dosadašnjih spoznaja, *Medica Jadertina*, 2020., 50(1), str. 5.

<sup>2</sup> Jergović, Pavao, Zarazne bolesti kao izvor ugrožavanja političke sigurnosti: slučaj epidemije koronavirusa u Republici Hrvatskoj, *Polemos*, 2021., XXIV(49), str. 42.

<sup>3</sup> Id.

<sup>4</sup> Id.

<sup>5</sup> Ibid., str. 46.

politizacije, odnosno sekuritizacije nove zarazne bolesti. Sekuritizacija obuhvaća tri ključna elementa: postojanje određene egzistencijalne prijetnje, usvajanje hitnih i neodgodivih izvanrednih mjera te napuštanje uobičajenih procedura i pravila.<sup>6</sup> Konačni ishod sekuritizacije bilo kojeg pitanja podrazumijeva odstupanje od redovnih političkih procesa i procedura s ciljem otklanjanja egzistencijalne prijetnje, pri čemu se egzistencijalna prijetnja ne mora odnositi samo na biološku egzistenciju, već na opstojnost ljudskog života, države, nacionalne kulture, identiteta ili nečeg drugog. Broj umrlih od bolesti COVID-19 u Italiji učvrstio je percepciju novog virusa kao neposredne egzistencijalne prijetnje životima ljudi koja je ubrzo dovela i do hitnih izvanrednih mjera.<sup>7</sup> Do ovog događaja smatralo se da samo terorizam, sukobi velikih sila i/ili financijske krize, poput one iz 2008. godine, mogu izazvati velike globalne poremećaje koji, pak, mogu dovesti do širokih posljedica.<sup>8</sup> Svi drugi uzroci – uključujući prirodne katastrofe ili katastrofe uzrokovane ljudskim djelovanjem ili razorne ratove, imali su i smatrali su se ograničenim regionalnim karakterom i nisu imali stvarnu mogućnost utjecati na cijeli svijet. Postoje i drugi remetilački događaji poput globalnog zatopljenja, klimatskih promjena, uništavanja staništa i nekontroliranog odlaganja velikih količina otpada u okoliš koji će s vremenom uzeti svoj danak, ali do sada su se smatrali "puzajućim krizama" za koje dinamičan i užurbani današnji svijet nema vremena. Međutim, svijet, vlade i međunarodne organizacije nisu mogle odbaciti složene krize poput COVID-19.<sup>9</sup>

Pandemija COVID-19 predstavlja neobičan događaj u novijoj povijesti koji je u potpunosti promijenio normalni tijek svakodnevnog života diljem svijeta. Svaka država se suočila s nepoznatom bolešću i morala je pronaći način kako se uspješno boriti protiv nje. Takve iznenadne situacije koje prijete velikom broju ljudi često dovode do refleksnih postupaka nositelja vlasti, a to često uključuje ograničavanje ljudskih prava. COVID-19 stvorio je kolektivnu krizu bez presedana koja je istovremeno zahvatila gotovo sve države svijeta. Kao što je slučaj s klimatskim izvanrednim stanjem, pandemija je globalna, kako po uzrocima tako i po potencijalnoj smrtnosti. Ipak, u nedostatku usmjeravajućeg univerzalnog okvira, politički odgovori uglavnom su se javljali na nacionalnoj razini. Odgovori nacionalnih politika razotkrili su sustavne nejednakosti kroz njihov nerazmjeran utjecaj na ranjive skupine i pokrenule uznemirujuće pravne razvoje koji su imali negativan učinak na ljudska prava i demokraciju.

---

<sup>6</sup> Ibid., str. 48.

<sup>7</sup> Id.

<sup>8</sup> Mikac, Robert, COVID-19 Pandemic and Crisis Management in the Republic of Croatia, *Anali Hrvatskog politološkog društva*, 17(1) (2020.), str. 31.

<sup>9</sup> Id.



Dok je u početnoj fazi epidemije nekoliko država koristilo „obične“ zakone i vladine uredbe kako bi se nosile s njezinim neposrednim posljedicama, čime su očuvale određeni stupanj zakonodavne normalnosti i odgovornosti, na vrhuncu pandemije mnoge države su pribjegle proglašenju izvanrednog stanja. U različitim državama postoje različiti ustavni temelji kojima se vladi omogućuje preuzimanje izvanrednih ovlasti u izvanrednim situacijama. Obično se ti temelji odnose na specifična povijesna iskustva, kao što su rat i prirodne katastrofe, ali rijetko na situacije u javnom zdravstvu. Iako takve mjere nisu uvijek pravno utemeljene, činilo se da su u slučaju pandemije COVID-19 bile nužne za očuvanje života i zdravlja građana. Većina mjera, poput zatvaranja i karantena, preporučene su od strane znanstvene zajednice i Svjetske zdravstvene organizacije kao neophodne za uspješno suzbijanje virusa. Stoga su takve inicijative smatrane proporcionalnima i neophodnima u svjetlu situacije.<sup>10</sup> Međutim, rizik da vlade zlouporabe izvanredne ovlasti dodijeljene izvršnoj vlasti proglašenjem izvanrednog stanja i beskonačnim produljenjem restrikcija temeljnih sloboda bez presedana postao je sve veći problem, što je izazvalo globalnu pravnu raspravu o ustavnim jamstvima.<sup>11</sup>

Uvjetovani strahom i poremećajima koji neizbježno proizlaze iz ozbiljnosti pandemije, građani bi mogli biti spremni prihvatiti trajnost takvih ograničenja kao neizbježnih - kao dio "novog normalnog" gdje se pruža malo otpora povećanju izvršnih ovlasti, a sve u svrhu očuvanja zajednice. Ujedinjeni narodi, Vijeće Europe i druge međunarodne organizacije upozorile su na potencijalnu prijetnju ugrožavanja ljudskih prava, čime se potkopavaju zajedničke vrijednosti sadržane u ustavima i međunarodnim ugovorima i otvaraju vrata autoritarizmu.

Naravno, samo po sebi isključivo oslanjanje na uobičajeno zakonodavstvo ne uklanja rizik od zlouporabe. Brojne zemlje poput Japana, Bangladeša, Ujedinjenog Kraljevstva ili Njemačke izbjegle su proglašenje izvanrednog stanja, ili zbog negativnih povijesnih konotacija, ili jer takve ovlasti nisu bile dostupne u njihovim ustavima, ili zato što trenutna situacija ne predstavlja izvanredno stanje prema njihovim pravnim sustavima.<sup>12</sup> Ipak, uobičajene ovlasti mogu postati izvanredne u svom djelokrugu, osobito ako se donesu nove norme ili reformira staro zakonodavstvo, na načine koji izbjegavaju dostatno razmatranje ili demokratsku kontrolu. Na primjer, brzina kojom je zakonodavstvo o javnom zdravstvu izmijenjeno u Danskoj i

---

<sup>10</sup> Neus Torbisco Casals, Geneva Graduate Institute, Global Challenges.: Covid-19 and States of Emergency, Special Issue no. 1. lipanj 2020., [https://globalchallenges.ch/issue/special\\_1/covid-19-and-states-of-emergency/](https://globalchallenges.ch/issue/special_1/covid-19-and-states-of-emergency/) (20.12.2022.)

<sup>11</sup> Id.

<sup>12</sup> Id.

Ujedinjenom Kraljevstvu omogućilo je vrlo malo vremena za smislenu reviziju.<sup>13</sup> Neslužbeno izvanredno stanje bi tako moglo proizaći iz običnog zakonodavstva, ishod koji je jednako zabrinjavajući kada se odobravaju stroga ograničenja ljudskih prava koja mogu proizaći iz praćenja stanovništva, ograničavanja slobode kretanja ili cenzure medija.

Ustavni i pravni stručnjaci iznijeli su brojne preporuke o zaštitnim mjerama i dobrim praksama kako bi se osigurao robustan okvir za poštivanje prava za izvanredno stanje. Oni obično prepoznaju nužnost hitne akcije, koja može uključivati ograničavanje prava, ali pozivaju vlade da poštuju načelo zakonitosti kako bi spriječili demokratsko nazadovanje. Sukladno tome, izvanredne ovlasti trebale bi biti sustavno ograničene vladavinom prava i ustavno valjane. Nažalost, potencijal za zlouporabu izvanrednih ovlasti ostvario se u nekim zemljama, posebno u onima s nesigurnim demokracijama i slabim sustavima vladavine prava. Ne smije se zanemariti da je pandemija pogodila vrijeme rastućeg neoliberalnog autokratskog populizma i globalnog demokratskog nazadovanja koji, sami po sebi, predstavljaju ozbiljne prijetnje ljudskim pravima i liberalnoj demokraciji.<sup>14</sup>

### **3. DEFINICIJA IZVANREDNOG STANJA**

Sukladno izvješću Venecijanske komisije (službeni naziv Europska komisija za demokraciju kroz pravo) “Respect for Democracy, Human Rights and the Rule of Law During States of Emergency: Reflections” koja je savjetodavno tijelo Vijeća Europe za ustavno pravo, izvanredno stanje se može definirati kao privremena situacija u kojoj su iznimne ovlasti dodijeljene izvršnoj vlasti i vrijede iznimna pravila s ciljem prevladavanja izvanrednog stanja koje predstavlja temeljnu prijetnju zemlji.<sup>15</sup> Nadalje, postojanje izvanrednog stanja temelji se na dihotomiji između normalnog i onog što je iznimka, a neophodan preduvjet za proglašenje izvanrednog stanja je činjenica da ovlasti predviđene normalnim zakonodavstvom nisu dostatne za prevladavanje izvanrednog stanja. Konačni cilj je stoga, prevladavanje izvanrednog stanja i vraćanje u normalnu situaciju.

---

<sup>13</sup> Id.

<sup>14</sup> Id.

<sup>15</sup> European Commission for Democracy Through Law (Venice Commission). Respect for Democracy, Human Rights, and the Rule of Law During States of Emergency Study n° 987/2020, 19. lipanj 2020., [https://www.venice.coe.int/webforms/documents/default.aspx?pdffile=CDL-AD\(2020\)014-e, str. 3](https://www.venice.coe.int/webforms/documents/default.aspx?pdffile=CDL-AD(2020)014-e, str. 3) (20.12.2022.)

Iako teorijska shvaćanja ne moraju biti, odnosno nisu istovjetna legalnim definicijama koja razvijaju ustavi i zakoni pojedinih država, slučajevi koji se u pravnoj doktrini obično smatraju izvanrednim stanjima su: neposredna opasnost od rata i sam rat, pobune, nemiri i slični unutarnji pokreti širih razmjera, velike elementarne nepogode (potresi, poplave, šumski i drugi požari, epidemijaska oboljenja ljudi, flore i faune) te stanja nastala uslijed atomskih zračenja.<sup>16</sup> U velikom broju suvremenih ustava postoje odredbe koje stoga institucijama vlasti u navedenim izvanrednim situacijama, dopuštaju poduzimanje mjera nužnih za očuvanje nacionalne sigurnosti, reda i poretka, zaštitu života, vlasništva građana, održavanja bitnih javnih službi, koncentraciju sredstava opskrbe te općenito sve radnje koje osiguravaju povratak u stanje normalnosti.<sup>17</sup> Upravo takve odredbe o izvanrednim ovlastima možemo naći u članku 16. Ustava Republike Francuske (1958.), članku 115. a Temelnog zakona SR Njemačke (1949.), ali i članku 17. Ustava RH.<sup>18</sup>

Shodno tome, kako bi politički ideal vladavine prava koji predstavlja najvišu vrijednost u većini suvremenih ustavnopravnih poredaka bio najdosljednije proveden, društveni odnosi koji se pojavljuju u izvanrednim situacijama moraju unaprijed biti regulirani normativnim putem.<sup>19</sup>

Međutim, iskustvo iz prakse jasno pokazuje da opsežno zakonodavno reguliranje pojedinih izvanrednih situacija, zasnovano na predvidljivosti njihovog konkretnog društvenog sadržaja, može biti neučinkovito. Postoji rizik da pravne norme neće moći adekvatno predvidjeti i urediti sve situacije koje se javljaju u izvanrednim okolnostima. U tim abnormalnim situacijama, javna vlast riskira da bude nemoćna ako se mora pridržavati pravnih normi predviđenih za njeno funkcioniranje u redovitim okolnostima pri suočavanju s njihovim suzbijanjem ili otklanjanjem posljedica.<sup>20</sup>

Kako primjećuje Omejec, izvanredna stanja se odlikuju dvjema abnormalnostima. Prva abnormalnost je tendencija da se nastali iznimni odnosi uređuju uredbama iz nužde. Druga abnormalnost je da poduzimanje izvanrednih mjera za razdoblje trajanja provodi tijelo državne vlasti koje za to ne bi bilo ovlašteno u normalnim prilikama kao npr. vlada ili šef države. Izvanredna (re)alokacija ovlasti ustavno definiranih tijela kreće se u smjeru jačanja ovlasti

---

<sup>16</sup> Omejec, Jasna, Ograničavanje sloboda i prava čovjeka i građanina u izvanrednim stanjima, Društvena istraživanja: časopis za opća društvena pitanja, Vol. 5 No. 2 (22), (1996.), str. 348.

<sup>17</sup> Bačić, Petar, Corona Ante Portas i „Ustav izvanrednog stanja“ u aktualnoj politici i pravu sporta, Zbornik radova Pravnog fakulteta u Splitu, god. 58, (2021.), str. 107.

<sup>18</sup> Ibid., str. 108.

<sup>19</sup> Omejec, op.cit. u bilj. 16., str. 348.

<sup>20</sup> Id.

izvršne grane vlasti. Izvršna grana vlasti se tradicionalno shvaća kao ona grana koja je u najboljoj poziciji odgovoriti na konkretne zahtjeve izvanrednog stanja.<sup>21</sup> Kako primjećuje Gardašević “jačanje i koncentracija ovlasti izvršne grane vlasti vidljivi su na tri značajne razine”.<sup>22</sup> Na teorijskom planu se ističe kako upravo izvršna vlast ima karakteristike koje nisu inherentne sudskoj i parlamentarnoj, a te karakteristike se pokazuju ključnima baš u trenucima najvećih opasnosti za ustavnopravni poredak ili stanovništvo neke države.<sup>23</sup> Na istom tragu nalaze se i normativna rješenja na razini konkretnih ustavnih dokumenata te naposljetku, krize same u praksi dokazuju kako u izvanrednim okolnostima upravo izvršna grana vlasti dobiva nove, dodatne ovlasti koje do sada nije imala. Također, kako primjećuje Gardašević “u pogledu pitanja krizne organizacije da izvanredna stanja u iznimno velikoj mjeri modificiraju norme pravnog poretka predviđene za redovne situacije.”<sup>24</sup>

Svrha izdavanja uredbi iz nužde, suspenzije zakonskih postupaka i prava, cenzure informacija itd. je prije svega konzervativna jer se one poduzimaju kako bi se uklonile opasnosti po sustav odnosno realizirao povratak u prethodno, normalno stanje.<sup>25</sup> To podrazumijeva jednu od važnijih komponenti liberalne ustavno demokratske vlade posvećene zaštiti prava, a to je da izvanredne ovlasti ne smiju tijelima izvršne vlasti poslužiti za definitivnu promjenu bilo kakvih elemenata ustavno-pravnog sustava.<sup>26</sup> Potrebno je napomenuti da se u određenim situacijama izvanrednog stanja deklarira i ratno stanje (*martial law*) u kojem dominira vojska, a uz izvanredne situacije referiraju se i pojmovi stanje uzbune (*state of alarm*) te opsadno stanje (*state of siege*).<sup>27</sup> Upravo zbog sveg navedenog, može se primijetiti da postoji opasnost da bi vlast mogla zloupotrijebiti trenutnu situaciju kako bi nametnula arbitrarni režim restrikcija na građanska prava i slobode, pokušala nametnuti ili odgoditi izbore ili čak iskoristiti krizu u političke svrhe, kako bi dobila prednost nad političkim protivnicima na način koji nije moguć u normalnim okolnostima.<sup>28</sup> Posebno je opasno shvaćanje da se iz izvanrednih stanja može doći do ustavnih diktatura, gdje su primjeri za takve situacije Paragvaj za vrijeme diktature Stroessnera te Egipta za vrijeme Mubaraka. U navedenim državama izvanredne ovlasti su se

---

<sup>21</sup> Gardašević, Đ.; Zlatić, V. Stabilnost i trajnost ustava u redovnim i izvanrednim okolnostima, Zagrebačka pravna revija, Vol. 10 No.3, (2021), str. 217.

<sup>22</sup> Id.

<sup>23</sup> Ibid., str. 218.

<sup>24</sup> Id.

<sup>25</sup> Bačić, op.cit. u bilj. 17., str. 109.

<sup>26</sup> Id.

<sup>27</sup> Id.

<sup>28</sup> Id.

koristile s ciljem neutraliziranja političkih protivnika i gušenja miroljubivih otpora. Upravo zato izvanredne ovlasti uvijek moraju biti podvrgnute odgovarajućim ustavnim garancijama i proceduralnim zaštitama.<sup>29</sup>

Upravo pitanja zbog narušavanja načela vladavine prava u izvanrednim stanjima dovela su do potrebe za donošenje pretpostavki pod kojima je moguće uskladiti te dvije abnormalnosti. Rješenja na to su pokušavale davati razne pravno teorijske koncepcije uobličene u doktrinama različitih država. Neke od tih teorija razvijajući se u 19. i početkom 20. stoljeća utjecale su na pravnu i političku povijest današnje Europe. Kada se govori o teorijama, u prvom redu to su germanska teorija o državnom pravu nužde (*Staatsnotrecht*), anglosaksonska teorija *intra vires* i francuska teorija o iznimnim stanjima.<sup>30</sup> Navedene pravne doktrine imaju dugovječnu tradiciju koje proizlaze iz teorijskih rasprava i brojnih odluka sudske i upravne prakse.

Stoga su već klasični autori raspravljali o teškoćama, kako definiranja izvanrednih situacija, tako i predviđanja njihovih pravnih posljedica. Tako ih, primjerice, nalazimo u spisima vezanim uz "prerogativ" kod Johna Lockeja, "diktaturu" Jeana Jacquesa Rousseaua, "vladu" Alexandera Hamiltona i Jamesa Madisona, "izuzetak" Carla Schmitta te "ustavne diktature" Clintona Rossitera.<sup>31</sup> Upravo zbog postojanja brojnih teorija nije iznenađujuće da se moderne države također razlikuju u svojim posebnim pristupima definiranju izvanrednih ustavnih režima. Međutim, suvremeni autori, Oren Gross i Fionnuala Ní Aoláin zaključuju da pregled postojećih klasifikacija izvanrednih stanja otkriva znatan stupanj neodređenosti, dvosmislenosti i preklapanja između različitih kategorija, što se može očekivati zbog poteškoća s definiranjem pojma „izvanredna situacija“ jer neki od ključnih izraza koji se koriste kao što su "opasnost" i "neposredna prijetnja", dovoljno su široki da se izbor između mogućih kategorija učini uglavnom političkim pitanjem.<sup>32</sup>

Definicijski problemi u vezi s izvanrednim situacijama vidljivi su i kod drugih suvremenih autora koji, na primjer, ističu da je teško ispravno definirati izvanredno stanje i njegov odnos prema pojmovima građanskog rata ili pobune. Također, kategorije rata, invazije, građanskog rata i terorizma otežavaju stavljanje fenomena modernog međunarodnog terorizma u pravu

---

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

<sup>30</sup> Omejec, op.cit. u bilj. 16, str. 350.

<sup>31</sup> Gardašević, Đ. „Business as Unusual“: Pandemic Concentration of Executive Powers in Croatia, *Pravni zapisi*, God. XII, br. 1, (2021.), str. 94.

<sup>32</sup> Ibid., str. 95.

kategoriju ili da moderni međunarodni terorizam nije ni rat ni zločin, već da predstavlja hitan slučaj *sui generis* podrijetla.<sup>33</sup>

Zanimljivu poantu u vezi s problemom definiranja izvanrednih situacija iznose Eric Posner i Adrian Vermeule koji tvrde da postoje različite vrste hitnih situacija, od kojih su neke manje ozbiljne od drugih. Na jednom kraju spektra su rutinske politike koje su primijenjene u normalnim vremenima, a na drugom kraju su politike koje su primijenjene tijekom velike krize. Između ta dva kraja nalaze se situacije u kojima vlada mora donijeti politiku koja je neobično posljedična za vanjsku politiku ili nacionalnu sigurnost, ali u kojima ne postoje sve značajke potpune hitne situacije. Usporedno, Michel Rosenfeld razlikuje krizna vremena, obična vremena i stresna vremena. Krizna vremena su ona u kojima država može proglasiti izvanredna ovlaštenja i suspendirati ustavna prava radi preživljavanja, dok su obična vremena ona u kojima se država može lako prilagoditi svakodnevnoj politici i zaštititi ustavna prava. S druge strane, stresna vremena su ona u kojima postoji manje ozbiljna, manje intenzivna i dugotrajnija prijetnja u odnosu na krizna vremena.<sup>34</sup>

Moglo bi se nastaviti s daljnjim teorijskim pogledima na izvanredna stanja. No, očito je da pitanje njihova definiranja još uvijek zaokuplja ustavne pravnike i druge društvene znanstvenike današnjice, baš kao što je zaokupljalo i njihove prethodnike. Ipak, postoje određene smjernice bazirane na međunarodnom pravu što je opisano u mišljenju Venecijanske komisije.

---

<sup>33</sup> Id.

<sup>34</sup> Id.

#### 4. HRVATSKI ODGOVOR NA KRIZU

Unutar rada vrlo je jasno vidljivo kako je upravo pandemija COVID-19 uzrokovane virusom SARS-CoV-2 uvelike poremetila cjelokupan normalan tijek do tada svakodnevnog života i to u cjelokupnom globalnom kontekstu. Upravo stoga u ovim novim okolnostima svaka pojedina država, koja je istovremeno bila suočena s ovom do sada nepoznatom bolešću, se usmjerila prema potražnji nekog novog i uspješnog obrasca borbe. Ističe se kako upravo ovakve izvanredne situacije, su situacije koje prijete pogađanju iznimno velikog broja stanovništva, pa se samim time vlasti moraju odlučiti na ograničavanje ljudskih prava. Ovdje se naglašava kako je samo polazište zapravo *Salus populi, suprema lex esto*, no ovo nikako ne bi trebao biti svojevrsni izgovor kako bi došlo do privremenog obustavljanja cjelokupnog ustavnog poretka te do uvođenja tako zvanog modernog oblika ustavne diktature.<sup>35</sup>

Naime, u ovakvim izvanrednim situacijama, država mora privremeno suspendirati pravo i to da se ostvari pravo na samo očuvanje. Ovaj izvanredni pravni režim na taj način zapravo zahtijeva svjestan način žrtvovanja određenih značajnih vrijednosti i to u obliku zajamčenih prava te zajamčenih sloboda kako bi se mogao jamčiti cjelokupni pravni poredak.

Vladavina prava u izvanrednim se stanjima privremeno suspendira radi sigurnosti javnog poretka pa je stoga u Hrvatskoj i u mnogim drugim zemljama to ustavnopravno uređeno. Slučajevi koji se u pravnoj doktrini obično smatraju izvanrednim stanjima su: rat odnosno neposredna opasnost od rata, pobune, nemiri i slični unutarnji pokreti širih razmjera, velike elementarne nepogode te stanja nastala uslijed atomskih zračenja.

S gledišta podjeljivanja nadležnosti za poduzimanje akcija, kao i ovlastima koje idu uz takve akcije, izvanredna stanja se odlikuju dvjema specifičnostima: tendencijom da se nastali iznimni odnosi uređuju uredbama iz nužde te činjenice da takve uredbe provode ona tijela državne vlasti koje za to ne bi bile ovlaštene u normalnim prilikama kao npr. vlada ili šef države.

Ustavna regulacija izvanrednog stanja, svojstvena je upravo Ustavu RH. Naglašava se kako je upravo ovo postojanje ustavnih normi iznimno bitno s obzirom na to da se na ovaj način omogućuje vlastima da isti poduzimaju konkretne mjere. Upravo je ovdje riječ o mjerama koje

---

<sup>35</sup> Nastić, Maja, Odgovor države na bolest Covid-19: Na primjerima Hrvatske i Srbije, Pravni vjesnik, 36(3-4) (2020.), str. 70.

kao takve zahtijevaju specifičnost određene situacije, ali istovremeno ne na onaj način na koji državu drži unutar vladavine prava. Ako se usmjeri na davanje tzv. *carte blanche* i to u uvjetima kada je vlast kao takva neizbježno koncentrirana i to u rukama izvršne vlasti, tada bi se kritičnim smatrala moguća zloupotreba.<sup>36</sup>

Primjerice, pojedine zemlje kao što su Grčka, Portugal te Španjolska, s obzirom na to da su bile poučene već do tada prethodnim iskustvima, detaljno su predvidjele zapravo sva ustavna pravila koja se odnose na izvanredne situacije. S druge strane ostali ustavi kao takvi sadržavaju iznimno malo, odnosno ili uopće ne sadržavaju odredbe, koje se kao takve odnose na različite hitne nadležnosti i na ovlasti. Takve države stoga ustanovljavaju različita pravila koja omogućavaju da se na brži način donose odluke unutar samog parlamenta u situacijama kada se navedeno smatra potrebnim. Tako se primjerice europski ustavi međusobno ne razlikuju samo na temelju postojanja i na temelju regulacije izvanrednih stanja, oni se međusobno zapravo razlikuju i prema svome sadržaju, tj. prema ulozi koja je konkretno dana samom parlamentu, prema zaštiti svih temeljnih prava i sloboda, odnosno prema jamstvima koja se odnose na opstanak demokratskog političkog poretka.<sup>37</sup> Što se konkretno tiče Ustava Republike Hrvatske, sukladno čl.101. Ustava RH postoje ukupno tri vrste izvanrednog stanja, a radi se zapravo o ratnom stanju, o neposrednoj ugroženosti neovisnosti, jedinstvenosti i opstojnosti same Republike Hrvatske i stanju unutar kojeg su državna tijela zapravo onemogućena u redovitom izvršavanju svojih ustavnih dužnosti.<sup>38</sup> Premda nisu svrstana u članak 101. Ustava RH, njima se moraju pridodati i velike prirodne nepogode iz članka 17. Ustava RH s obzirom na to da upravo njihova pojava zapravo na neki način omogućuje ograničenja sloboda i prava zajamčenih Ustavom RH.<sup>39</sup>

Što se tiče Republike Hrvatske konkretno, za vrijeme pandemije, navedene odredbe samog Ustava RH zapravo niti nisu bile aktivirane, nego su se primjenjivale odredbe u okviru redovnog stanja te odredbe koje su se odnosile na Zakon o sustavu civilne zaštite (dalje u tekstu: ZSCZ)<sup>40</sup>. Na ovaj način moguće je uočiti kako je upravo Republika Hrvatska prva poduzela mjere koje su se odnosile na provođenje borbe protiv pandemije COVID-19 uzrokovane virusom SARS-CoV-2. U tom je kontekstu upravo Vlada Republike Hrvatske još 20. veljače

---

<sup>36</sup> Id.

<sup>37</sup> Ibid., str.71.

<sup>38</sup> Članak 101. Ustava 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.

<sup>39</sup> Omejec, op.cit. u bilj. 16, str. 351.

<sup>40</sup> Zakon o sustavu civilne zaštite, NN 82/15, 118/18, 31/20, 20/21, 114/22.



2020. Rješenjem o imenovanju načelnika, zamjenika načelnika i članova Stožera civilne zaštite Republike Hrvatske je osnovala Stožer civilne zaštite RH i to kako bi došlo do koordiniranja apsolutno svih službi.<sup>41</sup>

#### **4.1. Početak pandemije u Hrvatskoj**

U Hrvatskoj je pandemija počela u godini parlamentarnih izbora, a Hrvatska je u prvoj polovici 2020. godine preuzela vođenje predsjedanja Vijećem Europske unije. Prve brze reakcije na pandemiju bile su one koje je prvo poduzelo Ministarstvo zdravstva, a kasnije i Stožer civilne zaštite. Hrvatska, kao što je navedeno, nije proglasila izvanredno stanje. Objava pandemije COVID-19 od 11. ožujka 2020. bila je razuman korak u tom smjeru. Sustav civilne zaštite i izmijenjena zakonska infrastruktura bili su dovoljni odgovori na stanje izvanredne zdravstvene situacije. Promjena ministara zdravstva, tijekom razdoblja pandemije kada je zdravlje ljudi bilo pod velikim rizikom zbog COVID-19, rezultirala je kašnjenjem u uspostavi struktura za upravljanje hitnim slučajevima unutar ministarstva nadležnog za zdravstvo. Osnivanje Stožera civilne zaštite (20. veljače 2020.), na čelu s potpredsjednikom Vlade i ministrom unutarnjih poslova, činilo se kao ispravno rješenje. Postupno je ova institucija postala ključno tijelo odlučivanja čije su odluke postale predmetom osporavanja. Hrvatsko iskustvo osamostaljenja i upravljanja krizama, tijekom i nakon rata, kao i u krizi vezanima za prirodne katastrofe (potresi, poplave) omogućilo je stvaranje učinkovitog sustava za hitno reagiranje. U Hrvatskoj je Vlada pokušala pronaći alternative za dobivanje potrebne pravne osnove za upravljanje izvanrednim situacijama bez proglašavanja izvanrednog stanja. Hrvatski premijer Andrej Plenković nastojao je uvjeriti Sabor da Vladi omogući vođenje države kroz uredbe.<sup>42</sup> Vlada se u procesu donošenja odluka oslanjala na sustave civilne zaštite s fokusom na Stožer civilne zaštite. Prvih nekoliko tjedana Vlada je nastojala zadobiti povjerenje javnosti u svoj rad. Kasnije se pokazalo da je Stožer civilne zaštite bio u središtu kritika kao nezakonita institucija koja Ustavom nije ovlaštena za ograničavanje ljudskih prava i sloboda. Najviše je kritika udijelio predsjednik Zoran Milanović. U televizijskom intervjuu nazvao je ovu instituciju "skupinom ljudi koje narod nije izabrao da određuju koliko ljudi smije biti na vjenčanju".<sup>43</sup> Inzistirao je na tome da

---

<sup>41</sup> Rješenje o imenovanju načelnika, zamjenika načelnika i članova Stožera civilne zaštite Republike Hrvatske, NN 20/2020.

<sup>42</sup> Jashari, M.; Selimi, B. i Pepaj, I. Political and Constitutional Approach Toward Covid 19: The Cases of Kosovo and Croatia, Zbornik Pravnog fakulteta Sveučilišta u Rijeci, 42(3) (2001.), str. 823.

<sup>43</sup> Id.

okolnosti pandemije zahtijevaju proglašenje izvanrednog stanja. Razlog kritika da je Stožer nezakonita institucija na početku djelovanja u COVID-19 krizi proizlazi iz činjenice da je isti od 19.03.2020. (kada je Zakonom o dopuni ZSCZ-a<sup>44</sup> dobio novo mjesto u sustavu Civilne zaštite) do 18.04.2020. (kada je Zakonom o izmjenama i dopunama Zakona o zaštiti pučanstva od zaraznih bolesti<sup>45</sup> (dalje u tekstu: ZIDZZP-a/20) dobio ovlasti u području zaštite od zaraznih bolesti) donosio odluke bez zakonskog temelja tj. na koje nije bio ovlašten. Nadalje autor rada smatra da nezakonitost proizlazi i iz činjenice da je trebalo proglasiti izvanredno stanje ili da su same okolnosti pandemije zahtijevale proglašenje izvanrednog stanja. Dakle, proglašenje izvanrednog stanja treba doći iz Sabora, te da je trebalo donositi zakone temeljem kojih bi se odlučivalo o ograničenjima sloboda i prava od strane Hrvatskog sabora 2/3 većinom saborskih zastupnika sukladno čl. 17. Ustava RH, a ne da o istom odlučuje Stožer civilne zaštite RH. Člankom 22.a ZSCZ-a uskraćeno je pravo naroda u ostvarivanju vlasti neposrednim odlučivanjem putem zakonodavnog tijela, na način da su ovlasti Hrvatskog sabora na temelju prednje navedenog članka prenesene na Stožer civilne zaštite Republike Hrvatske. Može se tvrditi da Stožer nije bio ovlašten za donošenje odluka koje ograničavaju osnovna prava i slobode građana, koje je ovlašteno donositi samo zakonodavno tijelo primjenom članka 17. Ustava RH i proglašenjem izvanrednog stanja.

#### **4.2. Mjere Republike Hrvatske u ublažavanju efekata pandemije**

Što se tiče ustavne regulacije ovog izvanrednog stanja i poseban režim vođenja ljudskih prava su ujedno svojstveni i u Ustavu RH. Upravo postojanje navedenih normi je iznimno bitno jer je omogućilo vlastima da se izvrši poduzimanje mjera koje kao takve zahtijevaju specifičnost određene situacije, no na način koji državu kao takvu drži unutar vladavine prava.

Epidemija bolesti COVID-19 izazvane virusom SARS-CoV-2 ostavila je izrazito velike negativne posljedice na samo gospodarstvo što je uvelike na izravan način utjecalo na poslovanje velikog broja poduzetnika na području Republike Hrvatske. Iz tog razloga je Vlada Republike Hrvatske odlučila da donese niz mjera koje su potrebne za očuvanje gospodarskih aktivnosti, odnosno kako bi u konačnici poduzetnicima bilo olakšano poslovanje u tadašnjim

---

<sup>44</sup> Zakon o dopuni Zakona o sustavu civilne zaštite, NN 31/2020.

<sup>45</sup> Zakon o izmjenama i dopunama zakona o zaštiti pučanstva od zaraznih bolesti, NN 47/20.

novonastalim okolnostima i kako bi im se na taj način omogućio nastavak rada i to uz očuvanje radnih mjesta.

Ovdje je riječ o ukupno čak 63 mjere<sup>46</sup> koje su obuhvatile, zapravo, gotovo sve gospodarske resore. Naglašava se kako je zapravo Vlada imala temeljni cilj, a to je očuvanje radnih mjesta te osiguranje isplate plaća radnicima. Iz tog razloga spomenute mjere su bile usklađene ujedno i s gospodarskim udruženjima, odnosno sa svim sindikatima. Ujedno su mjere bile usuglašene i s europskim naporima kako bi došlo do maksimalno mogućeg suzbijanja ekonomskih šteta od spomenute pandemije COVID-19.<sup>47</sup> Ističe se kako se upravo ovaj korišteni set kao takav odnosi na suzbijanje zapravo svih ekonomskih šteta od pandemije COVID-19. Ovaj set mjera se odnosi na sve one koji zapravo osjećaju ili će pak osjetiti posljedice pandemije COVID-19. Ova stavka stoga podrazumijeva stavke kao što je odgoda plaćanja različitih javnih davanja, odnosno dolazi do odgađanja plaćanja poreza na dohodak, tj. plaćanja poreza na dobit. Isto tako dolazi do odgađanja plaćanja doprinosa na plaće i to u razdoblju od tri mjeseca uz mogućnost da se navedeni period produlji na još tri mjeseca. Nakon navedenog dolazi do omogućavanja obročne otplate navedenog duga i to u periodu od 24 mjeseca.<sup>48</sup>

Što se tiče seta mjera za financijsku likvidnost, navedeni set mjera tako uključuje moratorij koji se odnosi na obveze prema HBOR-u te prema komercijalnim bankama, odnosno set mjera podrazumijeva i odobrenje kredita namijenjenog za likvidnost za isplaćivanje plaća i za isplaćivanje dobavljača.<sup>49</sup>

Od ostalih mjera valja naglasiti i odobravanje kredita koji su služili za likvidnost gospodarskim subjektima i to kako bi se uspješno financirale plaće, odnosno kako bi se podmirili režijski troškovi i drugi osnovni troškovi poslovanja takozvanog hladnog pogona i to u suradnji s poslovnim bankama.<sup>50</sup> Što se tiče resora turizma, ovdje je došlo do odgađanja plaćanja turističke članarine i to za sve gospodarske subjekte i za sve privatne iznajmljivače, odnosno plaćanje turističke pristojbe za privatne iznajmljivače.<sup>51</sup> Ujedno u turističkom sektoru nužno je istaknuti i potpore koje su se odnosile na programe za financiranje obrtnih sredstava, odnosno

---

<sup>46</sup> Hrvatska gospodarska komora, 63 mjere za pomoć gospodarstvu, 17.03.2020., <https://www.hgk.hr/63-mjere-za-pomoc-gospodarstvu> (20.12.2022.)

<sup>47</sup> Smarter, Ministarstvo poljoprivrede pripremlilo financijski paket mjera vrijedan oko 350 milijuna kuna, 18.03.2020., <https://smarter.hr/ministarstvo-poljoprivrede-pripremlilo-financijski-paket-mjera-vrijedan-oko-350-milijuna-kuna/> (20.12.2022.)

<sup>48</sup> Id.

<sup>49</sup> Id.

<sup>50</sup> Id.

<sup>51</sup> Hrvatska gospodarska komora, op.cit. u bilj.46.

programe koji su se odnosili na poboljšanje likvidnosti ugroženih gospodarstvenika u samom turizmu. Što se tiče mjera tu je ujedno uključena i odgoda plaćanja naknade za samo korištenje koncesije i to na turističkom zemljištu u kampovima.<sup>52</sup>

Što se tiče Ministarstva poljoprivrede, navedeno ministarstvo je pripremio ujedno poseban financijski paket mjera koji je imao vrijednost od 350 milijuna kuna.<sup>53</sup> Isto tako uvedeno je plaćanje sredstava i to za potpore male vrijednosti, odnosno za sektor koji se odnosi na ribolov, na akvakulturu i na financiranje same ambalaže za proizvode ribarstva, a sve uz prethodno odobrenje dano od strane Europske komisije.<sup>54</sup>

## **5. USTAV REPUBLIKE HRVATSKE I PRAKSA USTAVNOG SUDA**

### **5.1. Ustav RH**

Odluka o proglašenju Ustava Republike Hrvatske donesena je 22. prosinca 1990. godine i time je Ustav RH stupio na snagu.

Budući da se autor ovog rada bavi polemikom primjene čl. 16. Ustava RH ili čl. 17. Ustava RH u COVID-19 krizi u RH, isti smatra da je potrebno spomenuti i analizirati navedene članke Ustava RH u kojima se spominje postupanje u redovnom stanju sukladno čl.16. Ustava RH ili postupanje u izvanrednim situacijama sukladno čl. 17. Ustava RH te čl.101. Ustava RH. Nadalje, u poglavlju analizira Rješenje Ustavnog suda RH broj: U-I-1372/2020 od dana 14. rujna 2020. godine u kojoj se otvorilo pitanje (ne)primjene čl. 17. Ustava RH, zakonitost rada Stožera civilne zaštite te izdvojena mišljenja sudaca Ustavnog suda uz navedeno Rješenje.

Čl. 16. Ustava RH glasi: „Slobode i prava mogu se ograničiti samo zakonom da bi se zaštitila sloboda i prava drugih ljudi te pravni poredak, javni moral i zdravlje. Svako ograničenje slobode ili prava mora biti razmjerno naravi potrebe za ograničenjem u svakom pojedinom slučaju.” Dakle, zaštita zdravlja ljudi odnosno samog društva, predstavlja osnovu za uvođenje zakonskih ograničenja sloboda i prava, ali je bitno da ograničenja budu razmjerna naravi potrebe za ograničenjem.

---

<sup>52</sup> Id.

<sup>53</sup> Smarter, op.cit. u bilj. 47.

<sup>54</sup> Hrvatska gospodarska komora, op.cit. u bilj.46.

Članak 17. Ustava RH 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.“

Temeljem navedenog članka 17. Ustava RH ograničenja su dopuštena u izvanrednim situacijama, ali se pri tome mora voditi računa o zabrani diskriminacije te svako ograničenje mora biti primjereno naravi pogibelji odnosno ograničenja koje se poduzimaju za vrijeme trajanja izvanrednih situacija moraju odgovarati potrebama situacije odnosno o opasnostima u svakom pojedinom slučaju. Ali pri ograničenju sloboda i prava u čl. 17. st. 3. Ustava RH određena su apsolutna prava koja ne smiju biti ograničena za vrijeme trajanja izvanrednih situacija.

Usporedimo li čl. 16. Ustava RH koji zahtijeva da ograničenje bude „razmjerno“ te čl. 17. Ustava RH kojim je određeno da svako ograničenje mora biti „primjereno naravi pogibelji“, zaključuje se da je jednostavnije udovoljiti zahtjevu „primjerenosti“, nego zahtjevu „razmjernosti“. Zahtjev „razmjernosti“ u sebi sadržava dužnost uvođenja nužnih i najmanje ograničavajućih mjera kojima se postiže cilj kao što je zaštita zdravlja ljudi u COVID-19 krizi. Provođenje testa razmjernosti dodatno otežava i činjenica da je riječ o dosad nepoznatom virusu čije kretanje, a time ni mogući broj zaraženih i moguću stopu smrtnosti, nije moguće precizno predvidjeti.<sup>55</sup>

Vezano uz izvanredno stanje autor teksta navodi i čl. 101. Ustava RH 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

---

<sup>55</sup> Blagojević, A.; Antunović, M. Izvanredno stanje u kontekstu Covid-a 19: hrvatski ustavnopravni okvir i praksa, Zbornik radova Pravnog fakulteta u Splitu, god. 60, 1/2023, str. 129.

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.“

## **5.2. Rješenje Ustavnog suda RH broj: U-I-1372/2020 od 14. rujna 2020. godine**

Za analizu Ustavnosti rada Stožera civilne zaštite RH autor rada odabrao je Rješenje Ustavnog Suda Republike Hrvatske broj: U-I-1372/2020 od dana 14. rujna 2020.<sup>56</sup> godine kojim Ustavni sud nije prihvatio prijedloge za pokretanje postupka za ocjenu suglasnosti s Ustavom čl. 22.a ZSCZ-a<sup>57</sup>, te članaka 10., 13., 14. i 18. Zakona o izmjenama i dopunama Zakona o zaštiti pučanstva od zaraznih bolesti.<sup>58</sup> Autor rada odabrao je navedeno Rješenje Ustavnog suda RH, jer se među ostalim otvorilo pitanje primjene ili ne primjene čl. 17. Ustava RH i nepriznavanje faktičnog izvanrednog stanja što se analizira kroz rad kao i zakonitost rada Stožera civilne zaštite.

Ukratko da analiziramo što je predmet postupka pred Ustavnim sudom. Hrvatski sabor je na sjednici održanoj 18. ožujka 2020. donio Zakon o dopuni ZSCZ-a. Člankom 1. tog zakona dopunjen je ZSCZ-a na način da je iza članka 22. dodan novi članak 22.a. Zakon je proglasio predsjednik Republike Hrvatske Odlukom od 18. ožujka 2020., te je stupio na snagu 19. ožujka 2020. ZIDZZP-a/20 donio je Hrvatski sabor na sjednici održanoj 17. travnja 2020., proglasio ga je predsjednik Republike Hrvatske te je stupio na snagu 18. travnja 2020. Na dan donošenja ovog rješenja na snazi je Zakon o zaštiti pučanstva od zaraznih bolesti (dalje u tekstu: ZPP) s izmjenama i dopunama.<sup>59</sup>

---

<sup>56</sup> Rješenje Ustavnog suda Republike Hrvatske broj: U-I-1372/2020 od 14. rujna 2020. i pet izdvojenih mišljenja sudaca, NN 105/2020.

<sup>57</sup> Ibid., „I. Ne prihvaćaju se prijedlozi za pokretanje postupka za ocjenu suglasnosti s Ustavom članka 22.a Zakona o sustavu civilne zaštite (NN 82/15., 118/18. i 31/20.)“

<sup>58</sup> Ibid., „II. Ne prihvaćaju se prijedlozi za pokretanje postupka za ocjenu suglasnosti s Ustavom članka 10., 13., 14. i 18. Zakona o izmjenama i dopunama Zakona o zaštiti pučanstva od zaraznih bolesti (NN 47/20.)“

<sup>59</sup> Zakon o zaštiti pučanstva od zaraznih bolesti, NN 79/07, 113/08, 43/09, 130/17, 114/18, 47/20.

Prijedloge za pokretanje postupka za ocjenu suglasnosti s Ustavom članka 22.a ZSCZ-a podnijeli su: Martin Sherri iz Zagreba (broj: U-I-1372/2020); Miran Zorica iz Zadra (broj: U-I-1999/2020); odvjetnici Dora Ljevar i Danijel Pribanić iz Zagreba (broj: U-I-2233/2020).

Prijedloge za pokretanje postupka za ocjenu suglasnosti s Ustavom članaka 10., 13., 14. i 18. ZIDZZP-a/20 podnijeli su: Peđa Grbin iz Pule (predmet broj: U-I-2075/2020); Hrvoje Šimić iz Zagreba (predmet broj: U-I-2161/2020); odvjetnici Dora Ljevar i Danijel Pribanić iz Zagreba (predmet broj: U-I-2234/2020.); iako ti predlagatelji navode da osporavaju članak 47. ZZZP-a, iz sadržaja prijedloga proizlazi da osporavaju članak 10. ZIDZZP-a/20.

***Osporena odredba odnosno čl. 22.a ZSCZ-a 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.“

***Osporene odredbe ZIDZZP-a/20 : Članci 10., 13., 14. i 18.***

**Članak 10. ZIDZZP-a/20**

U članku 47. stavku 1. iza riječi: „groznice“ stavlja se zarez te se dodaju riječi: „bolesti COVID-19 uzrokovane virusom SARS-CoV-2“.

U stavku 2. iza točke 7. dodaje se nova točka 8. koja glasi:

„8. izolaciju osoba u vlastitom domu ili drugom odgovarajućem prostoru –samoizolacija,“.

Dosadašnja točka 8. postaje točka 9.

Iza stavka 3. dodaje se novi stavak 4. koji glasi:

„Kada je, sukladno članku 2. stavcima 4. i 5. ovoga Zakona, 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, sigurnosne mjere iz stavaka 1. do 3. ovoga članka može odlukom narediti, u suradnji s Ministarstvom zdravstva i

Hrvatskim zavodom za javno zdravstvo, i Stožer civilne zaštite Republike Hrvatske. Odluke Stožera donose se pod neposrednim nadzorom Vlade Republike Hrvatske.“.

U dosadašnjem stavku 4., koji postaje stavak 5., točka na kraju rečenice zamjenjuje se zarezom te se dodaju riječi: 'osim ako su ispunjene pretpostavke iz stavka 4. ovoga članka.'.

Dosadašnji stavak 5. postaje stavak 6.

Iza stavka 6. dodaje se stavak 7. koji glasi:

„Sigurnosne mjere iz stavka 2. ovoga članka koje naređuje ministar i Stožer civilne zaštite Republike Hrvatske objavljuju se u „Narodnim novinama“.“

*A nakon tih izmjena i dopuna čl.47. ZZP-a, glasi:*

#### C. SIGURNOSNE MJERE ZA ZAŠTITU PUČANSTVA OD ZARAZNIH BOLESTI

Radi zaštite pučanstva Republike Hrvatske od unošenja kolere, kuge, virusnih hemoragijskih groznica, žute groznice, bolesti COVID-19 uzrokovane virusom SARS-CoV-2 i drugih zaraznih bolesti, poduzimaju se mjere određene ovim Zakonom te međunarodnim ugovorima kojih je Republika Hrvatska stranka.

Radi sprečavanja i suzbijanja zaraznih bolesti iz stavka 1. ovoga članka, na prijedlog Hrvatskog zavoda za javno zdravstvo ministar može narediti posebne sigurnosne mjere za zaštitu pučanstva od zaraznih bolesti:

1. provođenje obvezne protuepidemijske dezinfekcije, dezinsekcije i deratizacije,
2. osnivanje karantene,
3. zabranu putovanja u državu u kojoj postoji epidemija bolesti iz stavka 1. ovoga članka,
4. zabranu kretanja osoba, odnosno ograničenje kretanja u zaraženim ili neposredno ugroženim područjima,
5. ograničenje ili zabranu prometa pojedinih vrsta robe i proizvoda,
6. obvezno sudjelovanje zdravstvenih ustanova i drugih pravnih osoba, privatnih zdravstvenih radnika i fizičkih osoba u suzbijanju bolesti,
7. zabranu uporabe objekata, opreme i prijevoznih sredstava,



8. izolaciju osoba u vlastitom domu ili drugom odgovarajućem prostoru - samoizolacija,
9. druge potrebne mjere.

U slučajevima iz stavka 1. ovoga članka ministar može predložiti i zabranu ulaska u Republiku Hrvatsku osobama koje dolaze iz područja na kojima postoji epidemija zaraznih bolesti, a nemaju valjanu potvrdu o cijepljenju ili kada to zahtijeva javno-zdravstveni interes.

Kada je, sukladno članku 2. stavcima 4. i 5. ovoga Zakona, 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, sigurnosne mjere iz stavaka 1. do 3. ovoga članka može odlukom narediti, u suradnji s Ministarstvom zdravstva i Hrvatskim zavodom za javno zdravstvo, i Stožer civilne zaštite Republike Hrvatske. Odluke Stožera donose se pod neposrednim nadzorom Vlade Republike Hrvatske.

Radi provođenja sigurnosne mjere za zaštitu pučanstva od zaraznih bolesti osobama iz stavka 2. točke 4. ovoga članka pripada naknada, osim ako su ispunjene pretpostavke iz stavka 4. ovoga članka.

Iznos naknade kao i mjerila za određivanje naknade iz stavka 4. ovoga članka određuje ministar uz suglasnost ministra nadležnog za financije.

Sigurnosne mjere iz stavka 2. ovoga članka koje naređuje ministar i Stožer civilne zaštite Republike Hrvatske objavljuju se u 'Narodnim novinama'."

### **Članak 13. ZIDZZP-a/20**

U članku 68. iza točke 5. dodaje se nova točka 6. koja glasi:

„6. narediti izolaciju u vlastitom domu ili drugom odgovarajućem prostoru – samoizolacija,“.

Dosadašnja točka 6. postaje točka 7.

*A nakon tih izmjena i dopuna čl.68. ZZP-a, glasi:*

U obavljanju sanitarno-inspekcijskog nadzora na granici, granični sanitarni inspektor Državnog inspektorata ima pravo i obvezu:

1. narediti zdravstveni pregled osoba radi utvrđivanja postojanja zaraznih bolesti,
2. narediti stavljanje u karantenu osoba iz članka 55. ovoga Zakona,
3. narediti obavljanje obvezne preventivne deratizacije, dezinfekcije i dezinsekcije,
4. narediti obavljanje obvezne protuepidemijske deratizacije, dezinfekcije i dezinsekcije,
5. narediti ispitivanje učinkovitosti provedbe deratizacije, dezinfekcije i dezinsekcije,
6. narediti izolaciju u vlastitom domu ili drugom odgovarajućem prostoru - samoizolacija,
7. narediti poduzimanje drugih propisanih sanitarno-tehničkih i higijenskih mjera protiv zaraznih bolesti, u skladu s ovim Zakonom i obvezama preuzetim međunarodnim ugovorima.

#### **Članak 14. ZIDZZP-a/20**

U članku 69. stavku 2. iza točke 3. dodaju se nove točke 4. i 5. koje glase:

- „4. narediti stavljanje u organiziranu karantenu osoba koje ne poštuju propisane posebne i sigurnosne mjere,
5. narediti izolaciju u vlastitom domu ili drugom odgovarajućem prostoru za izolaciju – samoizolacija.

Dosadašnje točke 4. do 15. postaju točke 6. do 17.”

*A nakon tih izmjena i dopuna čl.69. ZZP-a, glasi:*

Nadzor nad provedbom mjera za zaštitu pučanstva od zaraznih bolesti, obavljaju nadležni sanitarni inspektori Državnog inspektorata.

U provedbi nadzora, nadležni sanitarni inspektori Državnog inspektorata ovlašteni su:

1. zabraniti kretanje osobama za koje se utvrdi ili sumnja da boluju od određenih zaraznih bolesti,
2. zabraniti okupljanje osoba u školama, kinematografima, javnim lokalima te na drugim javnim mjestima, do prestanka opasnosti od epidemije zaraznih bolesti određenih ovim Zakonom,

3. narediti izolaciju i liječenje osoba oboljelih od zaraznih bolesti određenih ovim Zakonom,
4. narediti stavljanje u organiziranu karantenu osoba koje ne poštuju propisane posebne i sigurnosne mjere,
5. narediti izolaciju u vlastitom domu ili drugom odgovarajućem prostoru za izolaciju - samoizolacija,
6. osobama koje su oboljele od određenih zaraznih bolesti te kliconošama određenih zaraznih bolesti, zabraniti rad na određenim radnim mjestima, odnosno mjestima na kojima mogu ugroziti zdravlje drugih osoba,
7. narediti udaljenje oboljelih osoba s određenih radnih mjesta,
8. zabraniti rad osobama koje nisu podvrgnute propisanim zdravstvenim pregledima,
9. narediti zdravstveni pregled osoba i materijala za laboratorijsko ispitivanje radi utvrđivanja zaraznih bolesti propisanih ovim Zakonom,
10. zabraniti rad osobama koje nemaju potrebna znanja o zdravstvenoj ispravnosti hrane i osobnoj higijeni,
11. narediti provedbu zdravstvenog odgoja osobama iz članka 37.ovoga Zakona,
12. narediti obavljanje općih, posebnih, sigurnosnih i drugih mjera.
13. zabraniti obavljanje opće, posebne i sigurnosne dezinfekcije, dezinsekcije i deratizacije, zdravstvenoj ustanovi, odnosno drugoj pravnoj osobi, ako ne udovoljavaju propisanim uvjetima, odnosno ako obavljaju tu djelatnost bez ovlaštenja ministra ili ako je obavljaju na nepropisan način,
14. narediti obavljanje povremenih zdravstvenih pregleda,
15. narediti cijepljenje protiv zaraznih bolesti osoba koje su profesionalno izložene riziku,
16. narediti ispitivanje učinkovitosti provedbe dezinfekcije (mikrobiološke čistoće) u objektima za proizvodnju i promet hranom,
17. narediti da se poduzmu i druge propisane mjere za zaštitu pučanstva od zaraznih bolesti."

## Članak 18. ZIDZZP-a/20

### "PRIJELAZNE I ZAVRŠNE ODREDBE

„Odluke Stožera civilne zaštite Republike Hrvatske donesene radi trenutačne zaštite života i zdravlja pučanstva u Republici Hrvatskoj, a u povodu Odluke o proglašenju epidemije bolesti COVID-19 uzrokovane virusom SARS-CoV-2 u Republici Hrvatskoj, Klase: 011-02/20-01/143, Urbroja: 534-02-01-2/6-20-01, od 11. ožujka 2020., koju je ministar zdravstva donio na prijedlog Hrvatskog zavoda za javno zdravstvo u skladu s člankom 2. stavkom 4. Zakona o zaštiti pučanstva od zaraznih bolesti („Narodne novine“, br. 79/07, 113/08, 43/09, 130/17 i 114/18), te proglašenja pandemije bolesti COVID-19 od strane Svjetske zdravstvene organizacije 11. ožujka 2020., smatraju se mjerama iz članka 10. stavka 3. ovoga Zakona.“

Sukladno navedenom čl. 22.a, da bi Stožer civilne zaštite Republike Hrvatske mogao donositi odluke i upute trebaju nastupiti posebne okolnosti kao što je neki 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, kao što je i sama bolest COVID-19 uzrokovana virusom SARS-CoV-2. Pojavom virusom SARS-CoV-2 došlo je do ugroze zdravlja i života građana te je to uzrokovalo donošenje izmjena/dopuna navedenih Zakona od strane vlasti Republike Hrvatske. Donošenjem Zakona o Dopuni ZSCZ-a otvorilo se pitanje ne primjene čl. 17. Ustava RH i ne priznavanje faktičnog izvanrednog stanja.

Ustavni sud ustvrdio je kako ocjena ustavnosti odluke Hrvatskog sabora kojom se na temelju članka 17. Ustava RH ograničavaju pojedine slobode ili prava zajamčena Ustavom jest u nadležnosti Ustavnog suda. Međutim, nije nadležan ocjenjivati treba li Hrvatski sabor u određenim posebnim okolnostima primijeniti članak 16. Ustava RH, ili pak čl. 17. Ustava RH, neovisno o tome jesu li te okolnosti izričito navedene u tom članku, kao što je to slučaj epidemije bolesti COVID-19 uzrokovane SARS-CoV-2.<sup>60</sup> Nadalje Ustavni sud naglašava da je izbor između primjene čl. 16. Ustava RH i čl. 17. Ustava RH Ustav prepustio Hrvatskom saboru kao zakonodavnom tijelu. Ustavni sud nije ovlašten nalagati Hrvatskom saboru koju će od dvije ustavne mogućnosti ograničenja ljudskih prava i temeljnih sloboda odabrati. Stoga činjenica da osporeni zakoni (i mjere) nisu doneseni na temelju članka 17. Ustava RH, po ocjeni

---

<sup>60</sup> Ibid., točka 27.

Ustavnog suda, ne čini sama po sebi te zakone neustavnima. Ustav ne nalaže Hrvatskom saboru da se zakoni i odluke/mjere kojima se ograničavaju temeljna ljudska prava i slobode donose isključivo na temelju članka 17. Ustava RH.<sup>61</sup> Autor rada smatra da kada bi bila točna konstatacija Ustavnog suda RH da Ustavni sud nije ovlašten nalagati koju će od dvije ustavne mogućnosti ograničenja ljudskih prava i temeljnih sloboda odabrati odnosno da Hrvatski sabor može sam birati između ustavnih normi onda bi to značilo da se običnom većinom može odlučivati i o svemu onome za što Ustav RH traži 2/3 većinu u Hrvatskom saboru. Koja bi vlast sama sebi stavila uteg oporbe, kad može iste propise sama donositi običnom većinom. Autor rada smatra da je Ustavni sud, kada je zauzeo stav da Hrvatski sabor odlučuje hoće li primijeniti članak 16. ili 17. Ustava RH, omogućio preveliku koncentraciju moći u rukama izvršne vlasti i parlamentarne većine.

*U odnosu na ovlast Stožera za donošenja mjera/odluka predlagatelji Sherri i Grbin, te predlagatelji Ljevar i Pribanić* smatraju da Stožer civilne zaštite RH kao tijelo izvršne vlasti nije ovlašten samostalno donositi odluke kojima se ograničavaju pojedina ljudska prava i slobode, već da je za takvo ograničenje ustavnih prava bilo potrebno donijeti posebne zakone. Predlagatelji Ljevar i Pribanić posebno ističu da osporene mjere nemaju cilj i da nije moguće provjeriti njihovu nužnost i razmjernost, da su neograničenog trajanja, te da nisu podložne kontroli ni zakonodavne ni sudske vlasti.<sup>62</sup>

Ustavni sud 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 uspostavljen zakonski okvir na temelju kojeg je Stožer (uz ministra zdravstva) ovlašten za donošenje odluka/mjera za sprečavanje širenja virusa.<sup>63</sup> Slijedom navedenog, Ustavni sud utvrđuje da je Stožer imao i ima zakonsku ovlast za donošenje mjera iz članka 47. ZZZP-a odnosno članka 10. ZIDZZP-a/20.

Time su otklonjeni prigovori da Stožer nije imao ovlasti donijeti mjere predviđene člankom 47. ZZZP-a odnosno člankom 10. ZIDZZP-a/20, kao i druge mjere kako bi se spriječilo širenje

---

<sup>61</sup> Ibid., točka 28.

<sup>62</sup> Ibid., točka 29.

<sup>63</sup> Ibid., točka 31.4.

epidemije/pandemije bolesti COVID-19 i tako zaštitili životi i zdravlje građana Republike Hrvatske.<sup>64</sup> U vezi s navedenim, Ustavni sud primjećuje da činjenica što Stožer ima zakonsku ovlast za donošenje navedenih mjera, ne znači da njegove odluke nisu podložne kontroli izvršne, zakonodavne i sudbene vlasti. Naime, Stožer je stručno, operativno i koordinativno tijelo koje djeluje pod neposrednim nadzorom Vlade.<sup>65</sup>

**U odnosu na legitimnost cilja,** Ustavni sud ocjenjuje da mjere predviđene člankom 47. ZZP-a odnosno člankom 10. ZIDZZP-a/20 koje Stožer donosi (naređuje) na temelju članka 22.a ZSCZ-a u vezi s člankom 10. ZIDZZP-a/20 imaju isti cilj – zaštitu zdravlja i života građana radi sprečavanja i suzbijanja širenja epidemije/pandemije bolesti COVID-19. Stoga je neupitna legitimnost cilja koji se tim mjerama želio postići.<sup>66</sup> Prema tome, donošenjem zakona odnosno izmjena i dopuna zakona kojima se, između ostalog, zbog sprečavanja širenja epidemije zarazne bolesti radi zaštite života i zdravlja ljudi propisuju (predviđaju) mjere kojima se ograničavaju temeljna ljudska prava i slobode, Hrvatski sabor ostao je u granicama svojih ovlasti propisanih Ustavom.<sup>67</sup>

**U odnosu na članak 18. ZIDZZP-a/20 predlagatelj Grbin,** između ostalog, ističe da ne dovodi u pitanje ovlast Hrvatskog sabora da naknadno ozakoni odluke koje je donio Stožer kako je to učinjeno osporenim člankom 18. ZIDZZP-a/20, ali smatra da je to moglo biti učinjeno samo zakonom donesenim na temelju članka 17. Ustava RH. Pojedini predlagatelji (Ljevar i Pribanić) smatraju da članak 18. ZIDZZP-a/20 ima nedopustive retroaktivne učinke.<sup>68</sup>

Po shvaćanju Ustavnog suda, osporenim člankom 18. ZIDZZP-a/20, pojedinim odlukama i uputama za čije je donošenje Stožer ovlašten stupanjem na snagu dopuna ZSCZ-a (članak 22.a ZSCZ-a), dan je pravni značaj sigurnosnim mjerama iz članka 18. ZIDZZP-a/20. Drugim riječima, pojašnjena je pravna narav mjera koje je Stožer donosio od dana stupanja na snagu članka 22.a ZSCZ-a (19. ožujka 2020.) do dana stupanja na snagu ZIDZZP-a/20 (18. travnja 2020.), tako da se i mjere koje je Stožer donosio u tom razdoblju smatraju sigurnosnim mjerama iz članka 47. ZZP-a odnosno članka 10. ZIDZZP-a/20. Međutim, tim člankom nije uspostavljena zakonska ovlast Stožera za donošenje odluka i mjera, jer je ona već ranije nastala na temelju članka 22.a ZSCZ-a. Stoga u konkretnom slučaju nije riječ ni o retroaktivnosti ni o

---

<sup>64</sup> Ibid., točka 31.5.

<sup>65</sup> Ibid., točka 31.6.

<sup>66</sup> Ibid., točka 32.

<sup>67</sup> Ibid., točka 32.1.

<sup>68</sup> Ibid., točka 35.

naknadnom ozakonjenju mjera Stožera, već je samo definirana njihova pravna narav tako da se i te mjere smatraju sigurnosnim mjerama iz članka 47. ZZP-a odnosno članka 10. ZIDZZP-a/20.<sup>69</sup> Razlozi zbog kojih Ustavni sud smatra da osporene zakone nije bilo nužno donijeti primjenom članka 17. Ustava RH već su navedeni u točkama 28. i 29. obrazloženja ovog rješenja te se odnose i na osporeni članak 18. ZIDZZP-a/20.<sup>70</sup>

### **5.3.1. Izdvojeno podupiruće mišljenje ustavnog suca Mlinarića**

Ustavni sudac Rajko Mlinarić podnio je izdvojeno podupiruće mišljenje na Rješenje Ustavnog suda Republike Hrvatske broj: U-I-1372/2020 i dr. od 14. rujna 2020. Zaključio je, kako je Hrvatski sabor odlučio zaštititi građane od epidemije bolesti COVID-19, ograničavanjem pojedinih ljudskih prava i sloboda na temelju članka 16. Ustava RH zakonom donesenim u zakonodavnoj proceduri većinom glasova svih zastupnika. Time je očuvanje zdravlja u posebnim nepredvidivim okolnostima povjerio stručnom tijelu dominantno zdravstvenog obrazovanja, a ne političkim interesima parlamentarnih političkih stranaka. Kako Ustavni sud RH nema ovlaštenje nalagati Hrvatskom saboru aktiviranje članka 17. Ustava RH, a odabrani zakonski model je u skladu s Ustavom RH, time je zahtjev zagovornika bezuvjetnog aktiviranja članka 17. Ustava RH promašen, a usklađenost osporenih zakonskih normi s Ustavom afirmacija je autonomnog pravnog djelovanja parlamenta unutar imperativne ustavne norme.<sup>71</sup> Pored navedenog, a imajući u vidu sve nepoznanice pogibeljne nove bolesti COVID-19 za koju u ovom trenutku nema lijeka niti se može organizirano držati pod kontrolom koja će osigurati sigurnost života i zdravlja građana, čvrsto vjerujem da aktiviranje članka 17. Ustava RH ne bi moglo osigurati zaštitu života i zdravlja građana u kvaliteti zaštite koju jamči primjena članka 16. Ustava RH u ograničavanju ljudskih prava i sloboda. Nesporno je da aktiviranje članka 17. Ustava RH podrazumijeva donošenje odluka o ograničavanju prava i sloboda dvotrećinskom većinom glasova svih zastupnika, a prije toga i provođenje točno propisane zakonodavne procedure. Kad se navedeno uzme u obzir, čak i ako bi se pojedinačne odluke o ograničavanju ljudskih prava i sloboda donosile po hitnoj proceduri, neizvjesnost postizanja dvotrećinske većine glasova svih zastupnika otvara pitanje učinkovitosti takve zaštite u

---

<sup>69</sup> Ibid., točka 35.2.

<sup>70</sup> Ibid., točka 35.3.

<sup>71</sup> Izdvojeno podupiruće mišljenje u odnosu na Rješenje Ustavnog suda Republike Hrvatske u predmetima broj: U-I-1372/2020 i dr. od 14. rujna 2020., sudac Rajko Mlinarić, točka 10.2.

vremenski neizvjesnoj dinamici donošenja odluka. Nasuprot tome, odabrani zakonski model kojim su do odlukama Stožera na temelju članka 16. Ustava RH ograničena ljudska prava i slobode, fleksibilno i brzo time i učinkovito, te rukovođeno epidemiološkom situacijom i pod kontrolom Vlade, uspostavljena je puna odgovornost Vlade za sve donesene odluke Stožera, a Hrvatskom saboru koji je zakonodavni model, odabrao putem Vlade jamči se puna i neposredna kontrola nad odlukama koje donosi Stožer. U ostvarivanju te kontrole Hrvatski sabor može svakodobno od Vlade tražiti izvješće o učinkovitosti i opravdanosti mjera kojima su ograničena pojedina ljudska prava i slobode.<sup>72</sup>

### **5.3.2. Izdvojeno mišljenje ustavne sutkinje Kušan, ustavnog suca Abramovića i Selanca**

Sutkinja Kušan kojoj se pridružuju sudac Abramović i sudac Selanec navodi da ono što se u radu na ovim predmetima pokazalo kao problem jest procedura (ili nedostatak procedure) koja se primjenjuje kad sudac ili grupa sudaca smatra da neki zakon ili zakonska odredba nije ustavna, a tome se ne prigovara ni zahtjevom niti prijedlogom za ocjenu ustavnosti. U slučaju antiepidemijskih mjera, dva su suca još 26. ožujka 2020. predložila da Ustavni sud na vlastitu inicijativu raspravi ustavnost pojedinih mjera potaknutih epidemijom a za koje su smatrali da značajno i na protuustavan način ograničavaju ustavna prava građana. Ishod te inicijative pojedinih sudaca bio je takav da bi oni zapravo imali daleko veća prava da su kao i bilo koji drugi građanin podnijeli prijedlog za pokretanje postupka ocjene ustavnosti. U tom slučaju bi barem dobili rješenje o neprihvatanju ili odbacivanju prijedloga, a ovako o njihovom prijedlogu nije bilo raspravljeno na način predviđen Ustavnim zakonom i/ili Poslovnikom Ustavnog suda. Inicijative pojedinih sudaca koje su slijedile u narednom razdoblju imale su različitu sudbinu. Neke su se odnosile na iste mjere za koje je Sud primio prijedloge građana ili ovlaštenih podnositelja zahtjeva za ocjenu ustavnosti, te su tako i riješene, a jedna je smatrana "pokretanjem na vlastitu inicijativu Ustavnog suda".<sup>73</sup>

Sutkinja Kušan kojoj se pridružuju sudac Abramović i sudac Selanec navodi da su zbog važnosti tema vezana uz ograničenje prava i sloboda građana predložili da se održi javna

---

<sup>72</sup> Ibid., točka 10.3.

<sup>73</sup> Izdvojeno mišljenje u odnosu na Rješenje Ustavnog suda Republike Hrvatske u predmetima broj: U-I-1372/2020 i dr. od 14. rujna 2020. sutkinje Ustavnog Suda RH Lovorke Kušan kojoj se pridružuju sudac Abramović i sudac Selanec



rasprava te shodno tome da su predložili da sjednica Ustavnog suda bude javna, ali njihovi prijedlozi nisu prihvaćeni.

Zalagali su se za što hitnije raspravljanje o ovoj grupi predmeta te i za što hitnije donošenje odluka. Jedan od razloga koji navode je taj koji se odnosi na samu prirodu mjera koje su osporavane, one same bile su hitne. Nadalje, za učinkovitost mjera iznimno je važno da budu široko prihvaćene, da građani imaju povjerenja da su donesene mjere u skladu s Ustavom odnosno da spor o njihovoj ustavnosti bude riješen čim se pojavi. Smatraju da je u ovom slučaju i relativno brz postupak (30. ožujka 2020. zaprimljen je prvi prijedlog za ocjenu ustavnosti, a 14. rujna 2020. donesene su odluke odnosno rješenja) bio predug te da razlozi odgađanja o obzirom na važnost ovih predmeta nisu mogli nikako biti opravdani. Kušan navodi da je postupak na Ustavnom sudu doduše bio relativno brz, ali ipak predug, a izbori, ljetna stanka s obzirom na važnost predmeta nisu mogli biti opravdani razlozi odgađanja. Prigovorila je i što su svi predmeti zbog tematske povezanosti dodijeljeni jednom sucu izvjestitelju drži da ih je trebalo nasumično podijeliti na više sudaca raznolikog profesionalnog iskustva koji imaju i različiti pristup, a što bi i ubrzalo rad na predmetima. Ovako su nacrt odluke suci dobili 3. rujna, a i kad je došlo do rasprave, ona je bila nepotpuna, samo na temelju očitovanja Vlade, iako je Stožer mogao dati najbolja obrazloženja.<sup>74</sup>

Sudac Abramović kojem se pridružuju sutkinja Kušan i sudac Selanec glede dileme redovnog i izvanrednog stanja, odnosno konstatacije iz točke 28. Odluke Ustavnog suda smatra pogrešnim. U točki 28. Odluke Ustavni sud naglašava da je izbor između primjene čl.16. Ustava RH i čl. 17. Ustava RH Ustav prepustio Hrvatskom saboru kao zakonodavnom tijelu. Ustavni sud nije ovlašten nalagati Hrvatskom saboru koju će od dvije ustavne mogućnosti ograničenja ljudskih prava i temeljnih sloboda odabrati. Stoga činjenica da osporeni zakoni (i mjere) nisu doneseni na temelju članka 17. Ustava RH, po ocjeni Ustavnog suda, ne čini sama po sebi te zakone neustavnima. Ustav ne nalaže Hrvatskom saboru da se zakoni i odluke/mjere kojima se ograničavaju temeljna ljudska prava i slobode donose isključivo na temelju članka 17. Ustava RH.<sup>75</sup> Sudac Abramović smatra da je izvanredno stanje *de facto* nastupilo pojavom COVID-19 krize, i da je to svima bilo jasno, ali se nije postupilo kako to Ustav RH nalaže odnosno nije se

---

<sup>74</sup>Jurasić, Marinko, Analiziramo izdvojena mišljenja troje ustavnih sudaca: 'Stožer nije ni trebalo osnivati', Večernji list, 25.09.2020., <https://www.vecernji.hr/vijesti/analiziramo-izdvojena-misljenja-troje-ustavnih-sudaca-zasto-stozer-nije-ni-trebalo-osnivati-1433721> (01.07.2023.)

<sup>75</sup> Izdvojeno mišljenje u odnosu na Rješenje Ustavnog suda Republike Hrvatske u predmetima broj: U-I-1372/2020 i dr. od 14. rujna 2020. suca Ustavnog suda RH Andreja Abramovića kojem se pridružuju sutkinja Kušan i sudac Selanec.

primijenio čl. 17. Ustava RH, budući se kalkuliralo. Sudac Abramović navodi da je samo izvanredno stanje u COVID-19 krizi nastupilo ne samo u RH, već i u Europi i svijetu a to dokazuje da je Svjetska zdravstvena organizacija 11.03.2020. proglasila epidemiju virusa SARS-Cov-2, uz poziv svim vladama za hitnu i agresivnu akciju, a takve akcije se ne traže u redovitim situacijama. Ustav RH ne navodi tko bi trebao proglasiti izvanredno stanje kada ono nastupi. Iz toga proizlazi da ga i nije nužno proglašavati ako je ono faktičko nastupilo, mada smatra da bi radi pravne sigurnosti bilo bolje da se to učini, te bi u tom smislu trebalo Ustav RH dopuniti. Ali naglašava, kad je izvanredno stanje već nastupilo, a Ustavom je ono propisano, onda bi se svakako trebalo u skladu time trebalo i ponašati. Konstatacija Odluke Ustavnog suda da Hrvatski sabor može birati između ustavnih normi, sudac Abramović naglašava ako bi to bilo točno onda bi to značilo da se jednostavnom većinom može odlučiti i sve ono za što Ustav RH traži kvalificiranu 2/3 većinu. Te postavlja tezu koja bi onda vlast sama sebi stavila kamen opozicije oko vrata, kad može iste propise sama donositi jednostavnom većinom. Nadalje, navodi da je rat kao i drugi uzroci izvanrednog stanja (kao i pandemija uzrokovana virusom SARS-Cov-2) prvenstveno činjenično stanje, a tek onda pravno stanje. Sam Stožer svoje postupanje temelji na normi koja spominje „nastupanje posebnih okolnosti“, a navedeno „nastupanje posebnih okolnosti“ također nitko ne proglašava, niti je proglasio, ali eto valjda su nastupile budući sa Stožer poduzima i donosi mjere.

Sudac Abramović potom daje mišljenje glede izvanrednog stanja i smatra da bi postupanje sukladno čl. 17 Ustava RH bilo bolje tj. korisnije. Smatra da je bolje proglasiti izvanredno stanje, kako bi se otklonila svaka bojazan da će ograničavajuće norme opstati i nakon proteka krize, budući da međunarodni standardi zaštite ljudskih prava traže da samo izvanredno stanje bude privremeno. Drugi razlog zbog kojeg smatra da treba postupati sukladno čl. 17. Ustava RH je taj što zbog općenitog neznanja o osobinama novog virusa i dinamičnosti situacije neće se moći poštovati zahtjev razmjernosti iz čl. 16. Ustava RH. Da bi mjera bila razmjerna, mora biti nužna (tj. da se blažom mjerom ne bi mogao postići cilj), ali kako znati što je nužno kada ne poznaješ dobro ono što nas uopće ugrožava? Same mjere donesene i poduzete primjenom čl. 17. Ustava RH 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. Te na kraju sudac

Abramović smatra da odluke kojima se zadire u ustavna prava i slobode treba donositi u Hrvatskom saboru dvotrećinskom većinom.

Što se tiče ustavnosti čl. 22. a. ZSCZ-a, mora se reći da je ona donesena dvotrećinskom većinom u Hrvatskom saboru. Većinska odluka temelji se na konstatacijama da Stožer „*spada u krug tijela izvršne vlasti*“, da djeluje *pod „neposrednim nadzorom Vlade*“, a služi za „*provođenje mjera i aktivnosti civilne zaštite u velikim nesrećama i katastrofama*“<sup>76</sup>. Dalje se kaže da je čl. 22. a. ZSCZ-a u vezi s čl. 3. st. 2. i 3. ZZP-a, te čl. 47. ZZP-a odnosno čl. 10. ZIDZZP-a određen (uspostavljen) zakonski okvir na temelju kojeg je Stožer (uz ministra zdravstva) ovlašten za donošenje odluka/mjera za sprečavanje širenja virusa<sup>77</sup>. Odluke Stožera su *podložne kontroli izvršne, zakonodavne i sudbene vlasti*<sup>78</sup>. Slijedom navedenog, utvrdili su da je Stožer imao i ima zakonsku ovlast za donošenje mjera iz čl. 47. ZZP-a odnosno čl. 10. ZIDZZP-a/20.<sup>79</sup> Osporena odredba ustavnopravno problematična iz drugih razloga. Od Stožera civilne zaštite koji je i ranije postojao kao tijelo u ZSCZ-u, »novi« stožer, nakon novele zakona, prema čl. 22a. ima ovlasti donošenja „odluka i uputa“.

Prema odredbi čl. 21. st. 2. ZSCZ-a „Stožer civilne zaštite je stručno, operativno i koordinativno tijelo za provođenje mjera i aktivnosti civilne zaštite u velikim nesrećama i katastrofama“. To je ono što bi, prema važećim propisima, Stožer trebao biti. Stožer civilne zaštite formiran Rješenjem Vlade RH od 20.02.2020. godine nije stručno tijelo jer je pretežno sastavljen po političkom kriteriju. Ministar unutarnjih poslova je načelnik Stožera i rukovodi radom Stožera, koji čine još i imenovani predstavnici svih ministarstava (osim onog za branitelje i za vanjske poslove), Hrvatske vatrogasne zajednice, Državnog hidrometeorološkog zavoda, Seizmološke službe, Hrvatskih voda, Hrvatskog crvenog križa, Hrvatske gorske službe spašavanja, Hrvatskog zavoda za javno zdravstvo i Hrvatskog zavoda za hitnu medicinu. Prema svom sastavu, Stožer bi bio proširena koordinacija Vlade, dakle u bitnome političko tijelo. Uspostavljen je obrnuti logički slijed: umjesto da stručnjaci savjetuju resorne ministre da donose potrebne odluke, ministarstva daju predstavnike u Stožer da bi ovaj lakše donosio svoje odluke. Stožer, onako kako je zamišljen, ne može ništa što već Vlada i njezini ministri ne bi mogli ranije učiniti. On je Vladin klon pod nadzorom Vlade. Sudac Abramović navodi da je pogrešan dojam da je osnivanje Stožera bilo nužno da bismo se kolektivno obranili od ozbiljne

---

<sup>76</sup> Rješenje, U-I-1372/2020, op.cit. u bilj. 57, točka 30.1.

<sup>77</sup> Ibid., točka 31.4.

<sup>78</sup> Ibid., točka 31.6.

<sup>79</sup> Ibid., točka 31.5.

ugroze. Navodeći da je osnivanje Stožera bilo nepotrebno, te njegova politiziranost smatra ipak da to nije najveći problem. Prvi problem je to što je sa Stožerom uspostavljeno tijelo opće nadležnosti, koje se miješa u zakone i propise sviju vrsta, što već kao pravna norma ima ozbiljnu manu, budući da načelo ustavnosti i zakonitosti traži da norma bude jasna i predvidiva adresatima, a što norma s općim i okvirnim ovlastima nikako ne može niti biti. Sudski nadzor također je upitan – budući da je Ustavni sud odgađao čak i raspravljanje, a ne samo odlučivanje o tom problemu, a ostali sudovi su otežano radili dio vremena. Dapače, dogodilo se obrnuto: umjesto da sudovi kontroliraju odluke Stožera, Stožer je svojim odlukama ograničio rad sudova, koji su obustavili raspravljanje „zbog epidemioloških razloga“. Nije se smjelo tako dogoditi, sudski nadzor je morao biti osiguran, postojati i djelovati. Načelo zakonitosti i načelo vladavine prava zahtijevaju da temeljni zahtjevi pravičnog suđenja budu poštovani i tijekom izvanrednog stanja. Kontrola od strane izvršne vlasti, kako je već rečeno, logički je nonsens: nije moguće samokontrolu smatrati kontrolom izvršne vlasti. Drugi veliki problem je, u smislu odredbe čl. 15. Konvencije za zaštitu ljudskih prava i temeljnih sloboda, što postojanje Stožera nema unaprijed određeno ograničeno trajanje delegacije ovlasti, niti utvrđene kriterije za trajanje, kao niti za prestanak trajanja. Postoji, naravno, čl. 88. Ustava RH kojim se neke zakonodavne ovlasti parlamenta mogu delegirati Vladi, ali o delegaciji zakonodavnih ovlasti drugim tijelima – posebno *ad hoc* tijelima koje Ustav ne poznaje – nema ni riječi. Najveći problem je ipak činjenica da je Stožer u razdoblju od ključnih mjesec dana tj. od 19.03.2020. (kada je izmjenama ZSCZ-a dobio novo mjesto u sustavu Civilne zaštite) do 18.04.2020. (kada je izmjenama ZZP-a dobio ovlasti u području zaštite od zaraznih bolesti) donosio odluke bez zakonskog temelja tj. na koje nije bio ovlašten. Tek izmjenama ZZP-a od 18.04.2020. uvodi se Stožer kao aktivni čimbenik u zakon. Za tih mjesec dana postojala je dvojna nadležnost u zakonu: za iste stvari su bili nadležni ministar zdravstva prema ZZP-u i (navodno) Stožer prema ZSCZ-u. Tu ponovno dolazimo do ranije spomenutih kolizijskih pravila: ne mogu dva tijela biti nadležna za istu stvar. Prema pravilu prednosti kasnijeg propisa nadležan bi onda bio Stožer, a prema pravilu prednosti specijalnog zakona nadležan bi bio ministar zdravstva. Prema cilju propisa sasvim bi sigurno prednost uvijek imao ministar zdravstva, jer bi svatko razuman u pogledu odlučivanja o zaštiti od zarazne bolesti prednost dao onome tko je na čelu Ministarstva zdravstva u odnosu na tijelo koje vodi ministar policije. Sve navedeno predstavlja razloge neustavnosti čl. 22a ZSCZ-a.

Što se tiče čl. 10 i čl. 18. ZIDZZP-a/20, Odluke Stožera civilne zaštite RH donesene radi trenutačne zaštite života i zdravlja pučanstva smatraju se mjerama iz čl. 10. st. 3. ovoga Zakona. U odluci većine te se izmjene i dopune ne smatraju retroaktivnima, jer da njima nisu naknadno

ozakonjene mjere koje je u međuvremenu poduzimao Stožer, nego je samo „definirana njihova pravna narav“. Drugim riječima, Stožer je izmjenama ZSCZ-a ovlašten na sve moguće mjere, a one koje je poduzeo naknadno ulaze u zakonski okvir, i to zbirno, bez da ih se posebno navodi. Prvo što u takvom zaključku ne valja jest to što sama Vlada – predlagatelj osporenog propisa – smatra da se radi o retroaktivnosti, jednako kao što to smatra i podnositelj prijedloga za ocjenu ustavnosti. Stožer nije bio nadležan za mjere koje u zakonu već postoje, jer je za njihovo poduzimanje bio nadležan netko drugi. Za mjere koje u zakonu nisu bile mogao bi biti nadležan, ako bi retroaktivnost bila (izuzetno, *nota bene!*) dopuštena. Razloge za takvu izuzetnu dopuštenost treba strogo analizirati – jer je u pravu izuzetak redovito jači od pravila – a u odluci većine naknadne mjere ne samo da nisu analizirane, nego nisu niti spomenute. Na Vladi je da opravda dopuštanje retroaktivnosti. Vlada u svome očitovanju nije to niti pokušala učiniti za svaku pojedinu mjeru. Tako se zaključak većine ne može opravdati niti sa stajališta njihove pogrešne pravne dijagnoze, niti sa aspekta pravnog stajališta kakvo je trebalo zauzeti. Stoga je prijedlog za ocjenu ustavnosti trebalo usvojiti u odnosu na osporena dva članka izmjena i dopuna ZZP-a.

Sudac Selanec kojem se pridružuju sutkinja Kušan i sudac Abramović kroz izdvojeno mišljenje obrazlaže zaključak kako ustrojstvo i djelovanje Stožera civilne zaštite ne može proći nadzor ustavnosti<sup>80</sup>. Na početku naglašava da koncept upravljanja kriznim okolnostima izazvanih pandemijom putem zasebno ustrojenog tijela koje je Sabor zakonski uspostavio i ovlastio za te okolnosti nije suprotna Ustavu *per se*. Ustavnost Stožera civilne zaštite određuje karakter takvog specifičnog kriznog tijela koji se očitava u njegovim ovlastima odnosno prvenstveno u njegovoj funkcionalnoj podređenosti zakonodavnoj grani državne vlasti i (ne)ovisnost od izvršne grane državne vlasti. Sustav civilne zaštite preustrojen je zakonskim izmjenama ZSCZ-a iz travnja 2020. godine, mjesec dana nakon što je Stožer civilne zaštite već poduzimao mjere ograničavanja temeljnih prava i sloboda građana u svrhu zaštite života i zdravlja od zarazne bolesti COVID-19. Mjere ograničenja temeljnih prava i sloboda Stožer civilne zaštite donosio je koristeći ovlasti koje još uvijek prvenstveno pripadaju ministru zdravstva, iako za to prije travanjskih 2020. godine izmjena nije imao zakonskog temelja. Napominje da je hrvatski pravni poredak uključivao je već ustrojen i razvijen sustav zaštite života i zdravlja građana i građanki od opasnosti koje nose zarazne bolesti, odnosno sustav je ustrojen još u kolovozu 2007. godine.

---

<sup>80</sup> Izdvojeno mišljenje u odnosu na Rješenje Ustavnog suda Republike Hrvatske u predmetima broj: U-I-1372/2020 i dr. od 14. rujna 2020. suca Ustavnog Suda RH Gorana Selanca kojem se pridružuju sutkinja Kušan i sudac Abramović

Potrebno je ukazati na činjenicu da je Republika Hrvatska, prije navedene dopune, u ZZP-u imala predviđen sustav djelovanja u slučaju nastupanja (i proglašenja) epidemije zarazne bolesti odnosno sustav je ustrojen još u kolovozu 2007. godine, prema kojem je odluke u takvim okolnostima ovlašten donositi ministar zdravstva u suradnji s HZJZ-om. Dopunama ZSCZ-a došlo je do pomutnje jer je uveden paralelni sustav u upravljanju pandemijom u kojem su ovlaštenja bila i u rukama Stožera i u rukama ministra zdravstva. Činjenica je da ovakav sustav predstavlja opasnost za pravnu sigurnost jer nije bio jasno razrađen sustav suradnje između ova dva tijela, iako ministar zdravstva te ovlasti nije koristio. Ovlast aktiviranja epidemioloških mjera kojima se ograničavaju temeljne slobode i prava građana s ciljem zaštite života i zdravlja dana je isključivo ministru zdravstva. Za odluku o aktiviranju epidemioloških mjera koje mu je Sabor stavio na raspolaganje ministar nije dužan tražiti suglasnost Vlade. S obzirom da Vlada ne osnažuje odluke ministra, nema ni ovlast opozvati ih. Mjere su na snazi dok ih ministar ne opozove. Ovakav stupanj funkcionalne nezavisnosti ministra zdravstva od same Vlade koje je i sam član ukazuje na nekoliko činjenica koje su bitne i za ocjenu ustavnosti zakonskog okvira temeljem kojeg postupaju Stožer.

Prvo, sustav djelovanja sukladno ZZP-u u slučaju nastupanja (i proglašenja) epidemije zarazne bolesti je ustrojen s idejom da u kriznoj situaciji kao što je epidemija učinkovitost djelovanja postaje izuzetno važna. Učinkovitost je spoj pravovremenosti i stručnosti. Donošenje epidemioloških mjera od strane ministra zdravstva stoga nije neobičan model. Radi se o resoru izvršne vlasti kojem su na raspolaganju neophodno specijalizirano medicinsko znanje i iskustvo stručnjaka koji su sposobni nositi se s odgovornošću zaštite života i zdravlja od zaraznih bolesti. Istovremeno, oslobađajući ministra zdravstva potrebe da za svoje odluke o aktiviranju epidemioloških mjera traži kolektivnu suglasnost Vlade, Sabor je osigurao mogućnost brzog donošenja odluka. Drugim riječima, interes zaštite života i zdravlja odnosno sigurnosti građana postaju primarni interes nacionalne sigurnosti radi što uspješnijeg suzbijanja epidemije.

Drugo, jačanje ovlasti ministra zdravstva za sobom povlače i njegovu izravniju političku odgovornost. S obzirom da za vrijeme trajanja epidemije Vlada nema ovlast ukidati epidemiološke mjere ne može niti opozvati ministra zdravstva bez suglasnosti Sabora. U periodu krize izazvane epidemijom ministar zdravstva je tako izravno odgovoran samom Saboru. Uspostavljena je jasna i izravna linija političke odgovornosti glavnog operativca prema demokratski izabranom predstavničke tijelu zakonodavne grane državne vlasti. Na taj način je djelomično pružena i politička zaštita ostatku Vlade koja ne odgovara za odluke koje

je voljom samog Sabora samostalno donosio jedan njen član. Ovo pridonosi stabilnosti funkcioniranja ostatka izvršne vlasti u kriznom periodu.

Treće, epidemiološke mjere koje ministar zdravstva može donositi predstavljaju neka od najdalekosežnijih ograničenja temeljnih prava i sloboda građana koja postoje u pravnom sustavu Republike Hrvatske. Upravo ta činjenica, da je došlo do situacije u kojoj je potrebno aktivirati mjere kojima se oštro ograničavaju temeljne slobode građana, ukazuje na to da se društvo našlo u životnim okolnostima koje nisu redovne. Tu mogućnost dalje potvrđuje već spomenuta činjenica da je Sabor našao shodnim da u okolnostima prijetnje brzog ili nekontroliranog širenja zarazne bolesti odstupa od uobičajenog modaliteta donošenja odluka unutar izvršne vlasti te ministra zdravstva ovlasti da svojim samostalnim odlukama temeljenim na stručnim znanstvenim procjenama odlučuje o dalekosežnim ograničenjima slobode građana i građanki, odgovarajući za to direktno samom Saboru kao vrhovnom demokratskom predstavničkom tijelu građana. Stoga je logički potpuno nejasan argument prema kojem se činjenica da je Sabor još 1992. godine odnosno 2007. godine uspostavio sustav zaštite od zaraznih bolesti koristi kao dokaz da nema potrebe za mehanizmima iz čl.17. Ustava RH. Upravo suprotno, sama činjenica da se aktivirao sustav zaštite uspostavljen Zakonom o zaštiti zaraznih bolesti ukazuje na potrebu da se vrlo trezveno i odgovorno razmotri potreba za mehanizmima iz članka 17. Ustava RH.

Retroaktivnim travanjским intervencijama 2020. u ZZP-u odnosno u ZSCZ-u došlo je do ozbiljnih poremećaja u sustavu zaštite od zaraznih bolesti. To se posebno odnosi na prekid jasne linije demokratskog nadzora nad tijelima izvršne vlasti nadležnih za aktivaciju epidemioloških mjera kojima se zadire u temeljna prava i slobode. Najvažnije obilježje ovog spajanja sustava zaštite od zaraznih bolesti i sustava civilne zaštite je interpolacija kolektivnog tijela kao što je Stožer civilne zaštite na mjesto ministra zdravstva u sustavu zaštite od zaraznih bolesti. Posljedice ove interpolacije, svjesna ili nehajna, je zamagljenje političke odgovornosti za aktiviranje epidemioloških mjera koje zadiru u temeljna prava i slobode građana. Na mjesto jednog dužnosnika koji je dobio izravno povjerenje saborskih zastupnika upravo kako bi upravljao sektorom zdravstvene zaštite građana dolazi kolektivno tijelo koje se sastoji od predstavnika niza institucija javne vlasti. S obzirom da je sustav civilne zaštite krojen za potrebe drastično drugačijih oblika relativno lokaliziranih i vremenski ograničenih nepogoda (zemljotres, požar, poplava, teroristički napad) zakonski je određeno da stožerima civilne zaštite upravljaju operativci iz interventnih sektora, primarno djelatnici Ministarstva unutarnjih poslova. Nacionalnim stožerom civilne zaštite tako upravlja ministar unutarnjih

poslova, a članovi Stožera dolaze iz niza područja koja nemaju jasnih poveznica sa zadaćom suzbijanja zaraznih bolesti. Istovremeno, za razliku od ministra zdravstva, velika većina članova stožera ne samo da nisu prošli ikakav proces stjecanja povjerenja demokratski izabраних zastupnika već su u velikom dijelu nepoznati javnosti.

Nadalje, potpuno je nejasno kako Stožer civilne zaštite donosi svoje odluke kao kolektivno tijelo. ZSCZ-om, a potom i podzakonskim Pravilnikom o sastavu stožera, načinu rada te uvjetima za imenovanje načelnika, zamjenika načelnika i članova stožera civilne zaštite<sup>81</sup> određen je sastav Stožera civilne zaštite, a nigdje nisu preciznije određena postupovna pravila koja određuju tijek donošenja odluka odnosno formalni uvjeti prema kojima odluka Stožera poprima pravno obvezujuću snagu. Sagledavajući odredbe ZSCZ-a i Pravilnika, prvo svaku pojedinačno, a potom sve skupno, moglo bi se naći dovoljno podrške za dijametralno suprotna tumačenja. Neke odredbe tako sugeriraju da u konačnici odluku Stožer civilne zaštite donosi načelnik stožera koji je prema ZSCZ-u uvijek ministar unutarnjih poslova. Kada bi to bio slučaj, ostatak stožera bio bi sveden na savjetodavnu ulogu odnosno izvršnu ispomoć. Posljedično, umjesto ministra zdravstva kriznom situacijom u području zaštite života i zdravlja građana upravljao bi ministar unutarnjih poslova koji bi preuzeo sve ovlasti aktiviranja epidemioloških mjera iz ZZP-a. Takvo rješenje sudac Selanac smatra suprotnim čl. 112. Ustava RH<sup>82</sup> kojim je propisano da je svaki ministar osobno odgovoran za svoje područje rada. Prema drugom tumačenju, Stožer civilne zaštite kao kolektivno tijelo odlučuje većinom glasova svojih članova. Smatramo da je ovo rješenje također suprotno članku 112. Ustava RH. Prvo, čak i ako Stožer civilne zaštite donosi odluke većinom glasova, u konačnici njih potpisuje ministar unutarnjih poslova. U slučaju da ministar unutarnjih poslova uskrati potpis odluka neće stupiti na snagu čime *de facto* ima najvažniju poziciju u postupku odlučivanja. Drugo i još značajnije, u odlukama Stožer civilne zaštite o aktiviranju epidemioloških mjera (zdravstvena problematika) kojima se ograničavaju temeljna prava građana (ustavno pravosudna tematika) formalno ne sudjeluju niti ministar zdravstva, niti ministar pravosuđa koji nisu članovi stožera iako su odgovorni za područja tih politika.

Interpolacijom Stožera civilne zaštite kao kolektivnog tijela s potpuno neodređenim

---

<sup>81</sup> Pravilnik o sastavu stožera, načinu rada te uvjetima za imenovanje načelnika, zamjenika načelnika i članova stožera civilne zaštite, NN 126/2019, 17/2020.

<sup>82</sup> Članak 112. Ustava RH: „Vlada je odgovorna Hrvatskom saboru. Predsjednik i članovi Vlade zajednički su odgovorni za odluke koje donosi Vlada, a osobno su odgovorni za svoje područje rada.“



postupkom odlučivanja i preuzimanja odgovornosti za svoje postupanje u već postojeći sustav zaštite od zaraznih bolesti prekinuta je jasna linija demokratske odgovornosti koja je proizlazila iz činjenice da je sukladno članku 112. Ustava RH ministar zdravstva osobno odgovoran Saboru za odluke koje je donosio temeljem izričitih ovlasti koje su mu stavljene na raspolaganje ZZP-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. Prekidom te linije oslabljena je mogućnost učinkovitog demokratskog nadzora od strane Sabora nad nadležnim tijelom izvršne vlasti nadležnim za aktiviranje epidemioloških mjere odnosno Stožerom civilne zaštite. Bez 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 međusobne suradnje i uzajamne provjere izraženim kroz stavak 2. članka 4. Ustava RH.

Nakon travanjskih zakonskih intervencija u ZZP i ZSCZ ništa ne priječi pravno tumačenje kako postoji dvostruka linija upravljanja opasnostima od pandemije s obzirom da prema zakonskim odredbama ministar zdravstva i Stožer civilne zaštite imaju iste ovlasti bez preciziranog hijerarhijskog odnosa. Sukladno članku 47. stavku 4. ZZP-a epidemiološke mjere može odlukom narediti, u suradnji s Ministarstvom zdravstva i Hrvatskim zavodom za javno zdravstvo, i Stožer civilne zaštite Republike Hrvatske koje se donose pod neposrednim nadzorom Vlade Republike Hrvatske. Citirana odredba je primjer široke pravne neodređenosti. Koristeći pojam „suradnje“ odredba u potpunosti ostavlja pitanje kako riješiti mogući sukob između stožera i ministra zdravstva. Ništa u tekstu odredbi ZZP-a ne sprječava situaciju u kojoj ministar zdravstva i Stožer paralelno donose neusklađene ili međusobno pobijajuće odluke o aktivaciji epidemioloških mjera. Drugim riječima, nakon travanjskih izmjena ZZP dopušta dvostruku liniju upravljanja sustavom zaštite od zaraznih bolesti bez jasnog mehanizma uklanjanja nedosljednosti i kontradiktornosti. Nadalje, ostaje potpuno nejasno što točno uključuje „*neposredni nadzor Vlade*“. Jasno je da Vlada imenuje i razrješava članove Stožera osim ministra unutarnjih poslova koji obnaša dužnost načelnika po volji ZSCZ-a. S obzirom da ministar unutarnjih poslova predlaže osnivanje i imenovanje Stožera civile zaštite i njegovih članova upitno je može li Vlada razriješiti isti bez suglasnosti ministra unutarnjih poslova. No, s obzirom da je travanjskim izmjenama Stožer civilne zaštite

interpoliran na mjesto ministra zdravstva koje je po zakonu funkcionalno neovisno, iz ZZP-a proizlazi da Vlada ne osnažuje pa stoga niti može ukinuti ili poništiti odluku Stožera civilne zaštite baš kao što ne može ukinuti ili poništiti odluku ministra zdravstva. Stoga se neposredni nadzor Vlade svodi na dužnost Stožera civilne zaštite da o svemu detaljno izvješćuje Vladu, uzima u obzir njena stajališta, ali je u konačnici Stožer civilne zaštite, ako se odredbe ZZP-a uzmu ozbiljno, funkcionalno neovisan u svojim odlukama baš kao što je to i ministar zdravstva. Tome svjedoči i činjenica da je člankom 22.a. ZSCZ-a propisano da u slučaju nastupanja "posebnih okolnosti" Stožer civilne zaštite donosi odluke i upute koje vrijede na čitavom teritoriju Republike i koje se donose radi zaštite života i zdravlja građana, očuvanja imovine, gospodarske aktivnosti i okoliša te ujednačavanja postupanja pravnih osoba i građana. Proširene ovlasti travanjskim izmjenama stožera ujedno su i najznačajnija razlika u ovlastima prema ministru zdravstva. Prije travanjskih izmjena ZSCZ-a i ZZP-a, ministar zdravstva donosio je odluke o aktiviranju epidemioloških mjera kojima se ograničavaju temeljna prava građana vodeći se isključivo ciljem zaštite života i zdravlja. Ministar zdravstva kao ključno tijelo sustava zaštite od zaraznih bolesti nije imao niti ima u svojoj nadležnosti upravljanja sustavom zaštite od zaraznih bolesti „očuvanja imovine, gospodarske aktivnosti i okoliša te ujednačavanja postupanja pravnih osoba i građana“. Tako proširena nadležnost zakonski je osigurana samo Stožeru civilne zaštite, što uvjerljivo ukazuje na činjenicu da je člankom 22.a. ZSCZ-a Stožeru civilne zaštite osigurana izuzetna funkcionalna neovisnost u aktiviranju epidemioloških mjera i upravljanja društvenim okolnostima tijekom trenutne pandemije. Odnosi na relaciji Vlada Republike Hrvatske - ministar zdravstva - Stožer civilne zaštite nisu u dovoljnoj mjeri pravno precizirani, što dovodi do visokog rizika pojave pravne nesigurnosti u pogledu aktiviranja i primjene epidemioloških mjera kojima se zadire u temeljna prava građana. Potpuno je moguće da u nekom periodu i određenim okolnostima ovako postavljen sustav u praksi funkcionira temeljem korektnih odnosa i međusobnog uvažavanja (ili možda neke vrste političke stege) navedenih tijela izvršne vlasti. No, to samo po sebi ne može biti dovoljno jamstvo načela zakonitosti njegova postupanja prema građanima.

Travanjskim izmjenama prekinuta je jasna podjela odgovornosti za ključne odluke unutar sustava zaštite od zaraznih bolesti odnosno jasna linija demokratskog nadzora od strane demokratski legitimiranog predstavničkog tijela građana nad odlukama ključnih aktera unutar sustava. Nakon interpolacije Stožera civilne zaštite na mjesto ministra zdravstva nejasno je tko izravno odgovara Saboru sukladno članku 112. Ustava RH. Sastav Stožera civilne zaštite

velikom većinom čine dužnosnici ili službenici koji ne odgovaraju izravno Saboru iako imaju izričite formalne ovlasti odlučivanja u donošenju odluka stožera. Jedini član stožera prema kojem postoji izravna linija demokratskog nadzora je ministar unutarnjih poslova koji je načelnik Stožera prema slovu ZSCZ-a. Istovremeno, niti je poduzimanje zdravstvenih mjera u njegovoj resornoj nadležnosti niti je jasno da načelnik stožera može samostalno donijeti bilo koju važniju odluku o aktiviranju epidemioloških mjera kojima se ograničavaju temeljna prava građana. Stoga je potpuno nejasno po kojim kriterijima bi se demokratski ocjenjivala njegova odgovornost. Jednako je i sa odgovornošću Vlade Republike Hrvatske. Iako je člankom 47. stavkom 4. ZZP-a propisano da Stožer civilne zaštite donosi odluke pod "neposrednim nadzorom Vlade" u konačnici je Stožer funkcionalno neovisan u aktiviranju epidemioloških mjera kojima se ograničavaju temeljna prava s obzirom da Vlada niti osnažuje niti može ukinuti te odluke. Štoviše, ako se izričaj ZZP-a i Pravilnika o sastavu stožera uzme ozbiljno Vlada, čini se, nema mogućnosti samostalno izmijeniti sastav Stožera. Posljedično, a s obzirom da je sam Sabor svojim travanjskim intervencijama stvorio takvu situaciju, nije jasno prema kojim kriterijima bi Vlada demokratski odgovarala građanima za rad Stožera civilne zaštite. Isto se može primijeniti i na osobnu odgovornost ministra zdravstva.

Suci samim time što su izrazili svoje stajalište da je sustav zaštite od zaraznih bolesti prije travanjskih intervencija bio sukladan ustavnim načelima zakonitosti (članak 5. Ustava RH) odnosno uzajamne suradnje i kontrole (članak 4. Ustava RH) jasno je da smatraju da sustav u kojem odluke umjesto ministra zdravstva donosi jednako funkcionalno neovisno kolektivno tijelo (Stožer civilne zaštite) unutar kojeg formalno ne postoji jasno uređena podjela odgovornosti, a zbog čega u konačnici dolazi do nemogućnosti uspostava jasnih kriteriji demokratskog nadzora nad radom tog tijela, ne zadovoljava navedene ustavne uvjete zakonitosti. Posljedično dok se zakonski ne precizira postupovna forma donošenja odluka unutar Stožera kao kolektivnog tijela odnosno dok se na formalno-pravni način precizno ne definiraju odnosi u trokutu Stožer civilne zaštite - Vlada - ministar zdravstva, neće se moći složiti sa zaključkom većine kako je zakonski okvir za ustrojstvo i djelovanje Stožera civilne zaštite sukladan Ustavu. Smatraju da to može imati posljedicu stvaranje pravne nesigurnosti, ali i povećanje rizika koncentracije državne vlasti unutar izvršne grane vlasti na uštrb pune demokratske kontrole od strane građana i građanki putem njihovog demokratski legitimiranog predstavničkog tijela, ali i na uštrb mogućnosti učinkovite pravne zaštite koju je građanima ustavnopravno dužna osigurati sudska grana vlasti. Zaključno u izdvojenom mišljenju sudac Selanec konstatira da ne smatra kako je model upravljanja sustavom zaštite od zaraznih

bolesti kroz kolektivno tijelo kakvo je Stožer civilne zaštite neustavan per se. Takav model bi mogao proći ocjenu ustavnosti pod uvjetom da takvo tijelo 1) postupa temeljem jasnih zakonskih odredbi kojima je precizno uređen postupak donošenja odluka unutar kolektivnog tijela s jasnom podjelom odgovornosti među njegovim članovima odnosno 2) pod uvjetom da su zakonskim odredbama jasno određeni mehanizmi uklanjanja potencijalnih neusklađenosti i sukoba nadležnosti s drugim akterima unutar sustava zaštite od zaraznih bolesti (Vlada i ministar zdravstva) te 3) pod uvjetom da postoji jasno uspostavljena linija demokratske odgovornosti prema izravno demokratski legitimiranom predstavničkom tijelu građana i građanki i najvažnije 4) pod uvjetom da je osigurana učinkovita sudska zaštita protiv odluka takvog tijela kojima se zadire u njihove temeljne slobode i prava. Iz navedenog u konačnici proizlazi smatraju da Stožer civilne zaštite može opstati isključivo kao specijalno stručno tijelo koje je funkcionalno neovisno od legitimnih, ali subjektivnih ciljeva ostalih aktera izvršne vlasti s isključivom zadaćom zaštite života i zdravlja građana (a posredno i funkcionalnosti zdravstvenog sustava) od još uvijek dobrim dijelom znanstveno nerazjašnjenih opasnosti koje donosi zarazna bolest COVID-19. Smatramo kako ciljevi ostalih politika kojima niti na koji način ne poričemo važnost, upravo suprotno, moraju ostati u isključivoj nadležnosti Vlade sukladno članku 110. Ustava RH kao glavnog tijela izvršne vlasti s posrednom demokratskom legitimacijom (koju specijalno tijelo poput Stožera civilne zaštite ne ostvaruje) od strane Hrvatskog sabora. Na taj način bila bi onemogućena disperzija pravne i političke odgovornosti sukladno ustavnom načelu trodiobe vlasti odnosno načelu međusobne suradnje i kontrole zasebnih grana državne vlasti.

### **5.3.3. Izdvojeno podupiruće mišljenje ustavnog suca Brkića**

Sudac Ustavnog suda Brkić suglasan je sa izrekom odluke Ustavnog suda prema kojoj se ne prihvaćaju prijedlozi za pokretanje postupka za ocjenu suglasnosti s Ustavom članka 22a. ZSCZ-a te članaka 10., 13., 14., 18. ZIDZZP-a/20. Ipak, radi potpune jasnoće i preciznosti razloga za takvu odluku želi posebno ukazati na sljedeće: Pandemija COVID-a 19, već je posve jasno, ne spada u doseg odredbe članka 17. Ustava RH i pod pojam "izvanredno stanje" već je očito riječ stanju koje će potrajati, postati redovno, sa kojim se suočila i u kojemu će ubuduće živjeti cjelokupna svjetska populacija, uključujući i Republiku Hrvatsku. Stoga nije bilo, a niti ima mjesta, tvrdnjama da bi Hrvatski sabor trebao proglasiti izvanredno stanje i da bi Hrvatski sabor dvotrećinskom većinom svih zastupnika odlučivao o ograničenju pojedinih prava i

sloboda zajamčenih Ustavom Republike. Navodi da članak 16. stavak 1. Ustava RH omogućava zakonodavcu da bez proglašavanja izvanrednog stanja zakonom ograniči pojedina prava i slobode između ostaloga i radi zaštite zdravlja. Utemeljen na odredbi članka 16. stavka 1. Ustava RH, ZZP donesen je daleko prije pojave virusa COVID-19, korona virus doveo je samo do osporenih izmjena i dopuna tog zakona, kojima je bolest COVID-19 uzrokovana virusom SARS-CoV-2 uvrštena među zarazne bolesti. To znači da su Zakonom o zaštiti pučanstva od zaraznih bolesti i prije pojave virusa SARS-CoV-2 neka temeljna prava i slobode već bili ograničeni, a da nije bilo proglašeno izvanredno stanje u smislu članka 17. Ustava RH. Odredbu sličnu članku 16. stavku 1. Ustava RH, sa istom implikacijom, sadrži i članak 5. stavak 1. e) Konvencije za zaštitu ljudskih prava i temeljnih sloboda<sup>83</sup> prema kojemu se osoba može lišiti slobode radi sprečavanja širenja zaraznih bolesti, što Konvencija prepušta nacionalnom zakonodavcu. Ove dvije odredbe članak 16. stavak 1. Ustava RH i članak 5. stavak 1. e) Konvencije su materijalne odredbe konstitutivnog (ustavnog) značenja koje omogućavaju državi da radi sprečavanja širenja zaraznih bolesti zakonom može propisati mjere kojima se ograničavaju prava i slobode zaštićene Ustavom i Konvencijom sve do lišenja slobode, kao i državna tijela nadležna za provođenje i nadzor tih mjera, a da pritom ne proglašava izvanredno stanje, pri čemu svako ograničenje prava ili sloboda mora biti razmjerno naravi potrebe za ograničenjem i cilju koji se želi postići, na što obvezuje članak 16. stavak 2. Ustava RH. Upravo iz odredbe članka 16. stavka 1. Ustava RH 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 ZIDZZP-a/20 i ZSCZ-a. Prema Ustava RH svatko ima pravo na zdrav život što znači da je zdravlje vrednota zaštićena ustavom, a kršenje tog prava zakonodavac je sankcionirao kao kazneno djelo protiv zdravlja ljudi - širenje i prenošenje zarazne bolesti iz Kaznenog zakona. Posebno treba istaknuti da naspram prava zaraženih osoba i drugih osoba u samoizolaciji stoji pravo svih drugih zdravih osoba na život i na zdravlje, a ustavna je obveza države da osigura zdrav okoliš i zaštitu zdravlje ljudi. U suprotstavljanju ta dva prava (prava zaražene osobe da se slobodno kreće, komunicira, radi, zabavlja se na mjestu gdje je okupljeno više osoba naspram prava svih drugih na zdrav život) prevagu valja dati pravu zdravih osoba na očuvanje vlastitog zdravlja i života. Pa iako prema odredbi članka 47. stavka 2. Zakona o zaštiti pučanstva od zaraznih bolesti s izmjenama i dopunama ministar zdravstva može narediti posebne sigurnosne mjere za zaštitu pučanstva od

---

<sup>83</sup> Konvencija za zaštitu ljudskih prava i temeljnih sloboda (NN - Međunarodni ugovori" 18/97., 6/99. - pročišćeni tekst, 8/99. - ispr.,14/02. i 1/06.).

zaraznih bolesti (koja između ostalog uključuje zabranu putovanja u državu u kojoj postoji epidemija, zabranu odnosno ograničenje kretanja u zaraženim područjima, zabranu prometa pojedinih vrsta roba i proizvoda, zabranu uporabe objekata, opreme i prijevoznih sredstava te samoizolaciju, ali i druge potrebne mjere - članak stavak 2. točke 1. do 9. tog Zakona), davanje istih ovlasti Stožeru civilne zaštite Republike Hrvatske u slučaju kada je Svjetska zdravstvena organizacija proglasila pandemiju, u nadležnosti je zakonodavca te nije upitno sa ustavnopravnog stanovišta. Pritom valja naglasiti da Stožer svoje odluke donosi u suradnji s Ministarstvom zdravstva i Hrvatskim zavodom za javno zdravstvo, te da su odluke Stožera pod nadzorom Vlade Republike Hrvatske, a prema odredbi članka 112. Ustava RH Vlada je odgovorna Hrvatskom saboru. Na taj način osigurano je da Hrvatski sabor kontrolirajući Vladu kontrolira i mjere koje je naredio Stožer. Ukoliko bi mjere koje naređuje Stožer bile drastično nerazmjerne potrebi i cilju sprečavanja širenja virusa, parlament može otvoriti raspravu, tražiti odgovornost Vlade ili pojedinih ministara, sve sukladno članku 112. Ustava RH, ali i izmijeniti osporene i druge zakonske odredbe sukladno okolnostima i spoznajama o naravi ove nedovoljno istražene, evidentno opake zarazne bolesti, za koju se još ne znaju niti svi modusi prenošenja, niti vrijeme inkubacije, a niti doseg dugoročnih posljedica po zdravlje osobe koje su preboljele virus. Kako se radi o mjerama koje su brojne, pretežno hitne, ali i podložne brzim i čestim izmjenama, bilo bi teško izvedivo, gotovo nezamislivo, da bi ih uopće mogao donositi Hrvatski sabor i to dvotrećinskom većinom kako to tvrde neki od predlagatelja i ustavnopravnih eksperata.

## **6. USTAVNOPRAVNO KVALIFICIRANJE OKOLNOSTI PANDEMIJE COVID-19**

Ustavne norme o izvanrednim stanjima u Hrvatskoj pisane su po uzoru na španjolsko i francusko ustavno pravo.<sup>84</sup> Što se tiče izvanrednih stanja, Ustav RH ima članak 17. i članak 101. Glede ograničavanja ljudskih prava Ustav RH prepoznaje dva modela i to ovisno radi li se o redovnom stanju koje je opisano u članku 16. Ustava RH ili izvanrednom stanju države koje je opisano u članku 17. Ustava RH.<sup>85</sup>

---

<sup>84</sup> Omejec, op.cit u bilj. 16, str. 350., 351.

<sup>85</sup> Roksandić, S.; Grđan, K. 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: časopis za pravne i društvene znanosti Pravnog fakulteta Sveučilišta J.J. Strossmayera u Osijeku, Vol. 36 No. 3-4, (2020.), str. 328.

Na temelju članka 16. stavka 1. Ustava RH slobode i prava mogu se ograničiti samo zakonom kako bi se zaštitila sloboda i prava drugih ljudi te pravni poredak, javni moral i zdravlje.<sup>86</sup> S druge strane odredba iz članka 17. stavka 1. Ustava RH striktnija je u pogledu funkcije demokratskog poretka jer zahtijeva da Hrvatski sabor, dokle god može funkcionirati, zakone koji se ne odnose na ljudska prava i slobode mogu donositi običnim natpolovičnim većinama, a eventualna ograničenja ustavnih prava i sloboda, mora donositi dvotrećinska većina svih zastupnika<sup>87</sup> kao što je i propisano Ustavom RH. U slučaju da se Hrvatski sabor ne može sastati, kao što je i bila mogućnost u vrijeme pandemije, ovlaštenje za donošenje tih odluka pripada Vladi Republike Hrvatske i Predsjedniku Republike, koji moraju djelovati suglasno<sup>88</sup>. Takvo rješenje Ustava RH zapravo predstavlja “razradu načela provjera i ravnoteža (*checks and balances*) da u kriznim okolnostima ne bude blokade vlasti i da u slučaju potrebe izvršavanje poslova prijeđe na tijela koja ih mogu obaviti.”<sup>89</sup> Članak 17. Ustava RH zapravo nudi kriterije ograničenja ljudskih prava “u doba ratnog stanja ili neposredne ugroženosti neovisnosti i jedinstvenosti države, te velikih prirodnih nepogoda”

Uz članak 17. Ustava RH glede izvanrednih stanja referira se i na članak 101. Ustava RH koji se bavi “uredbama sa zakonskom snagom, koje se kolokvijalno nazivaju uredbama iz nužde”<sup>90</sup>. Kako primjećuje Gardašević, za razliku od dosega norme članka 17. Ustava RH, norma sadržana i članku 101. Ustava RH pokriva šire područje. Naime, spomenutim uredbama mogu se regulirati, kako pitanja ograničenja prava i sloboda, tako i sva druga pitanja koja podliježu kriznoj pravnoj regulaciji.<sup>91</sup> U izvanrednim okolnostima takve uredbu može predsjednik Republike donositi samostalno ili na prijedlog Vlade i uz njegov supotpis.

Tijekom pandemije došlo je do polemike među stručnjacima prava i ustavnog prava glede tumačenja članka 17. i članka 101. Ustava RH, odnosno pitanja kako definirati situaciju te samim time regulirati postupanje vlasti u izvanrednim situacijama rata, ugrožene nacionalne sigurnosti i elementarnih nepogoda koje uključuju i epidemije. Sveučilišni profesori ustavnog prava Sanja Barić, Đorđe Gardašević, Ana Horvat Vuković polazili su od teze da se trebao primijeniti članak 17. Ustava RH, odnosno donošenje odluka dvotrećinskom većinom

---

<sup>86</sup> Ibid., str. 329.

<sup>87</sup> Gardašević, Đ. Pandemija i Ustav Republike Hrvatske, Informator broj 6623, 17.04.2020., <https://informator.hr/strucni-clanci/pandemija-i-ustav-republike-hrvatske> (20.02.2023.)

<sup>88</sup> Roksandić, Grdan, op.cit. u bilj. 87., str. 330.

<sup>89</sup> Gardašević, op.cit. u bilj. 89.

<sup>90</sup> Id.

<sup>91</sup> Id.

zastupnika.<sup>92</sup> S druge strane Jasna Omejec i Branko Smerdel polazili su od teze da epidemija zarazne bolesti ne predstavlja izvanredno stanje kako je opisano u članku 17. Ustava RH, već je dovoljna primjena članka 16. Ustava RH za određivanje ograničenja prava za vrijeme epidemije zarazne bolesti.<sup>93</sup>

Razlike u ta dva pristupa mogu se prikazati kroz dopunu Zakona o elektroničkim komunikacijama, koje je Vlada RH u ožujku 2020. dala u hitnu saborsku proceduru. Naime, kroz navedenu dopunu htjelo se omogućiti vladinim tijelima da u izvanrednim okolnostima kao što je pandemija mogu preko mobitela 24 sata na dan nadzirati lokaciju i kretanje građana.<sup>94</sup> Shodno tome Sabor RH je proveo raspravu, ali predložene dopune nisu bile izglasane saborskom većinom, prije svega zbog pritiska kritika ne samo oporbe već i stručne javnosti da se zakon kojim se ograničavaju ljudska prava mora usvojiti dvotrećinskom većinom.

Već na samom početku cijele priče o dopuni Zakona o elektroničkim komunikacijama, pučka pravobraniteljica Vidović upozorila je da predložene zakonske dopune zadiru u pravo na privatnost. Ono što je naglasila je da ograničavanje ljudskih prava mora biti razmjerno razlozima za ograničenje<sup>95</sup>. Shodno tome, s njene strane su upućena dva amandmana saborskim odborima, gdje je predloženo da se u zakon ugrade mehanizmi za strogo vremensko ograničenje primjene ovih mjera isključivo na razdoblje izvanrednog stanja kao što je epidemija. Također, da se precizno definiraju kategorije građana koji se smiju pratiti, npr. samo oni kojima je određena mjera samoizolacije.<sup>96</sup> Ovo pitanje dopune Zakona o elektroničkim komunikacijama, posebno je zainteresiralo stručnjake koji su kvalificirani za tumačenje ustavnih ovlasti u izvanrednim situacijama. Smerdel, kao što je navedeno ranije imao je razilaženje u mišljenju s Barić, Gardaševićem i Horvat Vuković.<sup>97</sup>

Smerdel tvrdio je da praćenje kretanja građana putem mobitela nije jedina hitna mjera koju izvršna vlast može poduzeti. Smatrao je da je nepotrebno od Sabora zahtijevati da odobri hitne mjere u izvanrednim situacijama koje su u nadležnosti izvršne vlasti. Umjesto toga, Sabor je trebao dati ovlasti izvršnoj vlasti da poduzme određene mjere u izvanrednim situacijama, nakon

---

<sup>92</sup> Roksandić, Grđan, op.cit. u bilj. 87., str. 329.

<sup>93</sup> Ibid., str. 330.

<sup>94</sup> Lukić, Slavica, Na koji način država smije ograničavati ljudska prava u izvanrednim situacijama. Jutarnji list, 28.3.2020., [https://www.jutarnji.hr/vijesti/hrvatska/vodeci-ustavni-strucnjaci-za-jutarnji-na-koji-nacin-drzava-smije-ogranicavati-ljudska-prava-u-izvanrednim-situacijama-10144543\(20.2.2023.\)](https://www.jutarnji.hr/vijesti/hrvatska/vodeci-ustavni-strucnjaci-za-jutarnji-na-koji-nacin-drzava-smije-ogranicavati-ljudska-prava-u-izvanrednim-situacijama-10144543(20.2.2023.))

<sup>95</sup> Id.

<sup>96</sup> Id.

<sup>97</sup> Id.



što se proglašuje izvanredno stanje.<sup>98</sup> Isticao je da se ne smije žuriti s proglašavanjem izvanrednog stanja, a da postoje i druge ustavne mogućnosti kojima bi tijela vlasti učinkovito riješila kriznu situaciju.<sup>99</sup>

Na istom tragu je bila i Omejec koja je napisala stručni osvrt pod naslovom “Zašto članak 17. Ustava RH kada imamo članak 16. Ustava RH?” koji je u cijelosti objavio Večernji list u ožujku 2020. Omejec ne spori da je opća opasnost od zarazne bolesti opravdan razlog za uvođenje mjera kojima se ograničavaju slobode i prava, ali da postojeće stanje nije zahtijevalo aktivaciju članka 17. Naime, sukladno promišljanima Omejec u Ustavu RH postoji članak 16. koji ima istu dispoziciju kao i članak 17. Ustava RH, a koji u stavku 1. propisuje da se slobode i prava mogu ograničiti samo zakonom zbog zaštite sloboda i prava drugih ljudi te pravni poredak, moral i zdravlje.<sup>100</sup> Shodno tome, nije sporno da se i po članku 16. i po članku 17. slobode i prava zajamčeni Ustavom RH mogu ograničavati, ali se pritom moraju poštivati zahtjevi legitimnosti, razmjernosti, nužnosti i diskriminacije. Nadalje, Omejec uočava da je razlika između ta dva spomenuta članka u tome što članak 16. Ustava RH postavljen šire, odnosno odnosi se na ograničenje svih sloboda i prava, a ne samo onih koji su građanima zajamčeni Ustavom RH, a kao opća odredba u stalnoj je uporabi.<sup>101</sup> Prema Omejec, to pokazuju mnogobrojni zakoni koji su prošli test ustavnosti pred Ustavnim sudom. Nadalje, razlog takvom promišljanju Omejec leži i u činjenici da je test ustavnosti i prošao spomenuti ZZP u koji je već ugrađen članak 16. Ustava RH pa samim time taj zakon omogućuje ograničavanje ustavnih sloboda i prava te kretanja sve do naredbi o karanteni i izolaciji.<sup>102</sup> Posljedično, Vlada je tim zakonom ovlaštena na prijedlog nadležnog ministra, svaku novu zaraznu bolest proglašiti zaraznom bolešću čije je sprječavanje i suzbijanje od interesa za Republiku Hrvatsku. Omejec stoga polazi od hipoteze da su odredbe tog zakona neustavne, Ustavni sud bi ih *ex offo* ukinuo, do čega nije došlo. Sigurnosti radi, izrijeком bi se u ZZP trebalo ugraditi COVID-19 kao i odabrani model borbe protiv tog virusa. Omejec tako smatra da primjenom članka 16. Ustava RH ima sve potrebne mjere za donošenje u okviru normalnog demokratskog pravnog poretka što znači aktivnim djelovanjem Hrvatskog sabora koji je u zasjedanju i koji je ovlašten svojim

---

<sup>98</sup> Id.

<sup>99</sup> Id.

<sup>100</sup> Jurasić, Marinko, „Omejec: Na izvanredno stanje ne treba ni misliti, a kamo li ga zazivati“, 27.3.2020., Večernji list, <https://www.vecernji.hr/vijesti/omejec-na-izvanredno-stanje-ne-treba-ni-misliti-a-kamo-li-ga-zazivati-1389637> (20.2.2023.)

<sup>101</sup> Id.

<sup>102</sup> Id.

zakonima uređivati pretpostavke za ograničenje pojedinih sloboda i prava.<sup>103</sup> S obzirom na to da je Sabor predstavničko tijelo građana, a Hrvatska predstavnička demokracija, Omejec tvrdi “Sabor je taj koji u svojoj funkciji nositelja zakonodavne vlasti mora čvrsto držati kormilo broda koji se zove javno zdravlje u okvirima članka 16. i 69. Ustava RH, sve dok je u mogućnosti zasjedati. I sve dok se takvo stanje održava, Ustavni sud treba pažljivo pratiti razvitak stanja stvari, ali ostati suzdržan i ne reagirati jer za to nema ustavnopravnih razloga.”<sup>104</sup>

S druge strane Gardašević je tvrdio da su trenutne okolnosti globalne pandemije izvanredne te da se u takvim situacijama ljudska prava i slobode mogu ograničiti, ali ne i suspendirati. Ustav RH u doba velikih prirodnih nepogoda omogućuje ograničenje ljudskih prava i sloboda, no nikako njihovu suspenziju. Gardašević ističe da je važno poštovati ustavne procedure u kriznim situacijama i da se pritom treba pojačano štiti ljudska prava, što predstavlja osnovu ustavnog prava.<sup>105</sup>

Gardašević objašnjava da su prava i slobode ograničene čak i u normalnim okolnostima te da u izvanrednim situacijama Sabor mora donositi odluke o ovim temeljnim vrijednostima društva samo uz najviši stupanj suglasnosti, što se postiže dvotrećinskom većinom svih zastupnika. Ovo nije pitanje koje se može riješiti običnom parlamentarnom većinom, već zahtijeva najširi društveni konsenzus kako bi se postigla najbolja moguća rješenja za sve. Zastupnici koji čine dvotrećinsku većinu preuzimaju odgovornost za mjere koje se poduzimaju u kriznim situacijama i ne mogu ih kasnije kritizirati.<sup>106</sup> Gardašević tvrdi da je moguće postići suglasnost u Saboru čak i u izvanrednim situacijama te da je dopuna ZSCZ-a usvojena sa 108 glasova, što je 7 više od potrebne dvotrećinske većine. Sabor se ne smije suspendirati u kontekstu krize, a ako se zastupnici ne mogu sastati, odluke bi zajedno donosili predsjednik Republike i Vlada. Ovo je dobro rješenje prema Ustavu RH, ali samo dok kriza ne prođe.<sup>107</sup> Kako ističe Gardašević dvotrećinski zahtjev je zapravo obrana od toga da “obična saborska većina u kontekstu krize, kada je ljudska bojazan veća, sama odlučuje o mjerama koje su restriktivne za slobodu građana.”<sup>108</sup>

---

<sup>103</sup> Id.

<sup>104</sup> Id.

<sup>105</sup> Lukić, op.cit. u bilj. 96.

<sup>106</sup> Gardašević, op.cit. u bilj. 89.

<sup>107</sup> Id.

<sup>108</sup> Id.

Gardašević nadalje objašnjava da Sabor i dalje može donositi zakone, koji se ne odnose na ljudska prava i slobode, običnom natpolovičnom većinom. To omogućuje učinkovito reguliranje drugih aktivnosti koje ne utječu na prava i slobode građana. Međutim, u situacijama poput ove pandemije, gdje se donose mjere koje se tiču temeljnih vrijednosti društva, poput ljudskih prava, Sabor mora odlučivati dvotrećinskom većinom.<sup>109</sup> Gardašević smatra da je prijedlog dopune Zakona o elektroničkim komunikacijama ključan u ovom trenutku kako bi društvo pravilno odredilo svoj stav prema pandemiji. Međutim, lociranje ljudi putem mobitela je ozbiljna povreda privatnosti građana i stoga o tome mora odlučivati dvotrećinska većina. Gardašević smatra da su amandmani na prijedlog zakona bili vrlo kvalitetni i predlažu vremensko ograničenje primjene mjera samo dok traje epidemija, primjenu samo na one građane kojima je zabranjeno kretanje, obavijest osobama čiji se podaci obrađuju, parlamentarni nadzor nad provođenjem mjera, zabranu retroaktivnosti i druge.<sup>110</sup>

Svoje stajalište da okolnosti u kojima se Hrvatska nalazila nalažu postupanje u režimu izvanrednog stanja, Gardašević objašnjava dvjema razinama.

Prva razina se tiče činjenice da ljudi “od Australije do Kanade te Kine do Kolumbije”<sup>111</sup> moraju biti i svojim domovima te su izlasci dopušteni samo u manjim grupama te je fokus stavljen na usporavanje stope zaraženih i umrlih, a nitko ne može odrediti trajanje cijele situacije, onda se po Gardaševiću “čini potpuno notornim da okolnosti nikako nisu redovite, već izvanredne.”<sup>112</sup> Problem COVID-19 je svjetski, te se zato i naziva pandemija, a upravo Ustav RH takve situacije u članku 17. poznaje pod pojmom velike prirodne nepogode.<sup>113</sup>

S druge strane, Gardašević „pravničko“ obrazloženje uočava na više daljnjih razina, a otkrivaju se kroz specifična djelovanja državnih institucija: “traženje Vlade Republike Hrvatske od 16. ožujka 2020. godine da joj Hrvatski sabor temeljem članka 88. Ustava RH, delegira ovlasti potrebne za rješenje situacije; žurne izmjene ZSCZ-a od 18. ožujka 2020. a stupile na snagu 19.03.2020.; odluke saborskog Odbora za izbor, imenovanja i upravne poslove od 19. ožujka 2020. da se u svrhu sprječavanja širenja zaraze novim koronavirusom svi izostanci saborskih zastupnika smatraju opravdanim; zaključaka sa sastanka predsjedništva Hrvatskog sabora s predstavnicima klubova zastupnika, također od 19. ožujka 2020., o specijalnom režimu rada

---

<sup>109</sup> Id.

<sup>110</sup> Lukić, op.cit. u bilj. 96.

<sup>111</sup> Id.

<sup>112</sup> Id.

<sup>113</sup> Id.

Hrvatskog sabora; te prijedloga Zakona o dopunama Zakona o elektroničkim komunikacijama, isto od 19. ožujka 2020.”<sup>114</sup>

Ono što je sasvim jasno je da su se u toj situaciji morale poduzeti i izvanredne mjere i treba razlikovati mjere koje se mogu poduzimati već temeljem postojećih zakona, a drugo su mjere koje država nakon nastupanja izvanrednih okolnosti želi uvesti kao specifični odgovor na nastalu situaciju. Rješenje koje zagovara Gardašević zapravo predstavlja pokušaj da se u izvanrednim stanjima pitanja ograničenja ljudskih prava i sloboda ne ostave na “potpunu dispoziciju onome tko u izvanrednom stanju odlučuje.”<sup>115</sup> Kroz takav model zapravo se promiče ideja po kojoj je redovni ustav sposoban usmjeriti izvanredna djelovanja te da već unaprijed sadrži kriterije nužnih postupanja.

## 7. ZAKLJUČAK

Zaključno, pandemija COVID-19 uvjetovala je provedbu hitnih postupaka na globalnoj razini, pa tako i u Hrvatskoj. Parlamenti su se suočili s ograničenjima kao što su ograničeni fizički sastanci, skraćeno radno vrijeme i ograničen pristup javnosti, s virtualnim sastancima i glasovanjem na daljinu koji se provode kao alternativne mjere. Ono što je bilo problematično u Hrvatskoj, ili možda blaže rečeno dvojbeno, je na koji način pristupiti pandemiji. Iako je Ustavom RH definirano izvanredno stanje i što se točno podrazumijeva pod tim, došlo je do prijepora u utvrđivanju istog. Vodeći hrvatski pravni i ustavni stručnjaci su tako zastupali ili tezu da je dovoljno aktivirati članak 16. Ustava RH ili da je potrebno aktivirati članak 17. Ustava RH s obzirom na to da se radi o izvanrednoj situaciji. Na tragu toga, autor ovog rada se slaže s Barić, Gardaševićem i Horvat Vuković. Članak 17. Ustava RH specifično nudi kriterije ograničenja ljudskih prava i sloboda u izvanrednim stanjima te ujedno propisuje tko, kada i na koji način odlučuje o ograničenjima. Također, propisuje koja se specifična načela trebaju poštivati. Ono što se u Hrvatskoj dogodilo, po mišljenju autora ovog rada, je potencijalno opasna situacija gdje su se mogli neopravdano izglasati restriktivni zakoni koji nisu razmjerni situaciji, baš kao što je bio slučaj dopunom Zakona o elektroničkim komunikacijama. Iako je u određenim članicama EU bilo restriktivnijeg poimanja cjelokupne situacije s pandemijom, ne smije se na hrvatski način gledati kao nešto što ipak nije dovelo do restriktivnijih mjera. Zahvaljujući reakciji oporbe, a prije svega reakciji stručnjaka, dopuna o Zakonu o elektroničkim

---

<sup>114</sup> Gardašević, op.cit. u bilj. 89.

<sup>115</sup> Gardašević, Zlatić, op.cit. u bilj. 21., str. 219.

komunikacijama nije zaživjela i samim time nije došlo do derogacije prava građana. Također, ono što se činilo problematičnim, posebice sada s odmakom, jesu odluke koje su donosili nacionalni i regionalni Stožeri, gdje je bila donesena jedna od upitnijih odluka tijekom pandemije, odluka o zabrani napuštanja prebivališta i stalnog boravka u RH. Nadalje usvajanjem ZIDZZP-a/20 otvorila se mogućnost zlouporabe prava za fizičke i pravne osobe. Također, odluke nije donosio ministar zdravstva jer izvanredno stanje nije proglašeno, što dovodi do toga da su time zanemarene odredbe ZZP-a koje istu tu nadležnost upravo daju ministru zdravstva. Ono što također treba napomenuti da se ZIDZZP-a/20 donio po hitnom postupku s brojem glasova koji je inače dovoljan za donošenje organskih zakona i to sve u skladu s Ustavom RH. Upravo iz svega proizlazi da se trebalo proglasiti izvanredno stanje aktivacijom članka 17. Ustava RH, jer je njime zamišljena dodatna obrana od zlouporabe položaja i vlasti, odlučivanjem dvotrećinskom većinom. Shodno tome autor ovog rada se slaže s tezom Gardaševića o uspostavi izvanrednog stanja ili barem da je trebalo one zakone kojima se ograničavaju prava i slobode građana u izvanrednim okolnostima kao što je epidemija COVID-19 donositi dvotrećinskom većinom u Hrvatskom Saboru, jer bi to s političke strane bilo moralno i korektno, a s ustavnopravnog stajališta, kako su i isticali stručnjaci, ispravno. Prijedlog dopune Zakona o elektroničkim komunikacijama je svojevrsni okidač da se u budućnosti, sa sada dovoljnim odmakom, jasno precizira kako nastupiti u izvanrednim situacijama ako do njih dođe.

Zašto u RH u pandemiji COVID-19, uzrokovanoj virusom SARS-CoV-2, nije postupano sukladno članku 17. Ustava RH temeljem kojeg se propisuje postupanje u okolnostima izvanrednog stanja kada okolnosti koje su rezultirale donošenjem mjera kao što su npr. zabrana okupljanja, rad od kuće, zatvaranje objekata nikako nisu bile redovne nego su imale obilježja faktičnog izvanrednog stanja.

Odgovor možemo možda pronaći u činjenici što bi odlučivanje Hrvatskog sabora dvotrećinskom većinom moglo dovesti do sporosti u donošenju mjera, a pandemija je zahtijevala brzu reakciju. Svrha čl. 17. Ustava RH je da se dodatno zaštiti ljudska prava, te iz toga proizlazi da zahtjev dvotrećinske većine treba gledati, kako navodi Gardašević, kroz prizmu njegove moralne i političke komponente, pri čemu se moralna ogleda u tome da se o ograničenjima ljudskih prava odlučuje samo uz najviši stupanj društvene odgovornosti, a politička u tome da zastupnici koji čine dvotrećinsku većinu preuzimaju političku odgovornost za donošenje kriznih mjera. Shodno tome i sukladno stajalištu ustavnopravnih stručnjaka, u kontekstu ograničavanja ljudskih prava bilo bi prikladnije da se aktivirao čl. 17. Ustava RH.

Autor ovog rada promišlja da eventualni mogući odgovor na prednje navedeno pitanje u RH može biti i političke naravi, budući da tada vladajući nisu imali dvotrećinsku većinu u Hrvatskom saboru te nisu htjeli doći u situaciju da im oporba eventualno onemogući rad ili sl. kod odlučivanja i donošenja mjera vezano za pandemiju COVID-19, te su time možda htjeli „zadržati sve u svojim rukama“.

Zaključno u Republici Hrvatskoj u pandemiji COVID-19 nije postupano sukladno čl. 17. Ustava RH, te su napravljene dopune ZSCZ-a koje su stupile na snagu 19.03.2020. te ZIDZZP-a/20 koje su stupile na snagu 18.04.2020. Dopunom ZSCZ koja je stupila na snagu 19.03.2020. dana je tijelu (Stožeru civilne zaštite Republike Hrvatske) ovlast za postupanje u konkretnoj pandemiji, a ZIDZZP-a/20 koje su stupile na snagu 18.04.2020. dana je ovlast Stožeru civilne zaštite Republike Hrvatske za izravno donošenje sigurnosnih mjera u suradnji s Ministarstvom zdravstva i Hrvatskim zavodom za javno zdravstvo.

Mjere koje donio Stožer civilne zaštite RH u razdoblju od dana stupanja na snagu Zakona o dopuni ZSCZ-a 19.03.2020. do 18.04.2020. stupanjem na snagu ZIDZZP-a/20, dobile su pravnu osnovu Odlukom Ustavnog suda broj: U-I-1372/2020 od 14. rujna 2020. tako da se i mjere koje je Stožer donosio u tom razdoblju smatraju sigurnosnim mjerama iz članka 47. ZZZP-a, odnosno članka 10. ZIDZZP-a/20. Međutim, tim člankom nije uspostavljena zakonska ovlast Stožera za donošenje odluka i mjera, jer je ona već ranije nastala na temelju članka 22.a ZSCZ-a. Stoga u konkretnom slučaju nije riječ ni o retroaktivnosti ni o naknadnom ozakonjenju mjera Stožera, već je samo definirana njihova pravna narav tako da se i te mjere smatraju sigurnosnim mjerama iz članka 47. ZZZP-a odnosno članka 10. ZIDZZP-a/20. i nije dovedio u pitanje možebitnu retroaktivnost mjera Stožera civilne zaštite RH, a na kraju može se i zaključiti da je Ustavni sud općenito pokazao naklonost vladajućima.

Opravdanje za aktiviranje sustava civilne zaštite možemo pronaći i u činjenici da je svjetski proglašena pandemija ujedno i sigurnosno pitanje od primarnog značaja. Na kraju uloga Hrvatskog sabora u pandemiji bolesti COVID-19 svedena je samo na traženje izvješća Vlade RH o radu Stožera civilne zaštite Republike Hrvatske.

## 8. POPIS LITERATURE

### Znanstveni radovi:

1. Bačić, Petar, Corona Ante Portas i „Ustav izvanrednog stanja“ u aktualnoj politici i pravu sporta, Zbornik radova Pravnog fakulteta u Splitu, god. 58, (2021.), str. 105-120
2. 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. 119-144
3. Gardašević, Đ. „Business as Unusual“: Pandemic Concentration of Executive Powers in Croatia, Pravni zapisi, God. XII, br. 1, (2021.), str. 91-122
4. Gardašević, Đ., Zlatić, V. Stabilnost i trajnost ustava u redovnim i izvanrednim okolnostima, Zagrebačka pravna revija, Vol. 10 No. 3, (2021.), str. 199-226
5. Gardašević, Đ. Pandemija i Ustav Republike Hrvatske, Informator broj 6623, 17. travnja 2020., <https://informator.hr/strucni-clanci/pandemija-i-ustav-republike-hrvatske>, (20.12.2022.)
6. Jashari, M., Selimi, B. i Pepaj, I. Political and Constitutional Approach Toward Covid 19: The Cases of Kosovo and Croatia, Zbornik Pravnog fakulteta Sveučilišta u Rijeci, 42(3) (2001.)
7. Jergović, Pavao, Zarazne bolesti kao izvor ugrožavanja političke sigurnosti: slučaj epidemije koronavirusa u R Hrvatskoj. Polemos. 2021., XXIV(49):41-62
8. Mikac, Robert, COVID-19 Pandemic and Crisis Management in the Republic of Croatia. Anali Hrvatskog politološkog društva, 17(1) (2020.), str. 31-55
9. Nastić, Maja, Odgovor države na bolest Covid-19: Na primjerima Hrvatske i Srbije, Pravni vjesnik, 36(3-4) (2020.)
10. Omejec, Jasna, Ograničavanje sloboda i prava čovjeka i građanina u izvanrednim stanjima, Društvena istraživanja: časopis za opća društvena pitanja, Vol. 5 No. 2 (22), (1996.), str. 345-376
11. Omejec, Jasna, Izvanredna stanja u pravnoj teoriji i ustavima pojedinih zemalja, Pravni vjesnik, 12 (1-4), 1996.; Pravni fakultet u Osijeku (1996), str. 172-196
12. Roksandić, S.; Grđan, K. 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: časopis za pravne i društvene znanosti Pravnog fakulteta Sveučilišta J.J. Strossmayera u Osijeku, Vol. 36 No. 3-4, (2020.), str. 327-343
13. Skitarelić, N.; Dželalija, B.; Skitarelić, N. Covid-19 pandemija: kratki pregled dosadašnjih spoznaja, Medica Jadertina. 2020., 50(1), str.5-8

## Web resursi:

1. European Commission for Democracy Through Law (Venice Commission), izvještaj „Respect for Democracy, Human Rights, and the Rule of Law During States of Emergency: Reflections“, studija broj 987/2020 od 19. lipnja 2020., ADL-AD(2020)014,  
[https://www.venice.coe.int/webforms/documents/default.aspx?pdffile=CDL-AD\(2020\)014-e](https://www.venice.coe.int/webforms/documents/default.aspx?pdffile=CDL-AD(2020)014-e), (20.12.2022)
2. European Parliament, The Impact of Covid-19 Measures on Democracy, the Rule of Law and Fundamental Rights in the EU, 23. travnja 2020.,  
[https://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/BRIE/2020/651343/IPOL\\_BRI\(2020\)651343\\_EN.pdf](https://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/BRIE/2020/651343/IPOL_BRI(2020)651343_EN.pdf) (20.12.2022.)
3. Hrvatska gospodarska komora, 63 mjere za pomoć gospodarstvu, 17.03.2020.,  
<https://www.hgk.hr/63-mjere-za-pomoc-gospodarstvu>, (20.12.2022.)
4. Jursić, Marinko, Analiziramo izdvojena mišljenja troje ustavnih sudaca: 'Stožer nije ni trebalo osnivati', Večernji list 25.09.2020., <https://www.vecernji.hr/vijesti/analiziramo-izdvojena-misljenja-troje-ustavnih-sudaca-zasto-stozer-nije-ni-trebalo-osnivati-1433721>, (01.07.2023.)
5. Jursić, Marinko, „Omejec: Na izvanredno stanje ne treba ni misliti, a kamo li ga zazivati“, Večernji list, 27.3.2020., <https://www.vecernji.hr/vijesti/omejec-na-izvanredno-stanje-ne-treba-ni-misliti-a-kamo-li-ga-zazivati-1389637>, (20.2.2023.)
6. Lukić, Slavica, Na koji način država smije ograničavati ljudska prava u izvanrednim situacijama, Jutarnji list, 28.3.2020., <https://www.jutarnji.hr/vijesti/hrvatska/vodeci-ustavni-strucnjaci-za-jutarnji-na-koji-nacin-drzava-smije-ogranicavati-ljudska-prava-u-izvanrednim-situacijama-10144543>, (20.2.2023.)
7. Majić, Stipe, Hrvatska: Parlamentarni izbori u epidemiji koronavirusa,  
[https://www.aa.com.tr/ba/politika/hrvatska-parlamentarni-izbori-u-epidemiji-koronavirusa/1899285#https://www.tportal.hr/vijesti/clanak/foto-video-objavljene-prve-brojke-doznajte-koliko-je-ljudi-do-11-30-izaslo-i-sto-kazu-usporedbe-s-proslim-izborima-specijal-85-foto-20200705?meta\\_refresh=1](https://www.aa.com.tr/ba/politika/hrvatska-parlamentarni-izbori-u-epidemiji-koronavirusa/1899285#https://www.tportal.hr/vijesti/clanak/foto-video-objavljene-prve-brojke-doznajte-koliko-je-ljudi-do-11-30-izaslo-i-sto-kazu-usporedbe-s-proslim-izborima-specijal-85-foto-20200705?meta_refresh=1), AA, 04.07.2020. (5.5.2023.)
8. Mazocco, Vojislav, Ustavni stručnjak: Izbori bi mogli biti proglašeni neregularnima, Index, 20.6.2020., <https://www.index.hr/vijesti/clanak/ustavni-strucnjak-izbori-bi-mogli-bit-proglaseni-neregularnima/2194239.aspx>, (5.5.2023.)
9. Neus Torbisco Casals, Global Challenges, Covid-19 and States of Emergency, Special Issue no. 1. lipanj 2020., [https://globalchallenges.ch/issue/special\\_1/covid-19-and-states-of-emergency/](https://globalchallenges.ch/issue/special_1/covid-19-and-states-of-emergency/), (20.12.2022.)
10. Objavljene prve brojke: Doznajte koliko je ljudi do 11:30 glasovalo i što kažu usporedbe s prošlim izborima, T-portal, 05.07.2020., [https://www.tportal.hr/vijesti/clanak/foto-video-objavljene-prve-brojke-doznajte-koliko-je-ljudi-do-11-30-izaslo-i-sto-kazu-usporedbe-s-proslim-izborima-specijal-85-foto-20200705?meta\\_refresh=](https://www.tportal.hr/vijesti/clanak/foto-video-objavljene-prve-brojke-doznajte-koliko-je-ljudi-do-11-30-izaslo-i-sto-kazu-usporedbe-s-proslim-izborima-specijal-85-foto-20200705?meta_refresh=), (5.5.2023.)
11. Pučka pravobraniteljica RH, Pravna analiza – Nove mjere suzbijanja epidemije COVID-19: I zaštita i ograničavanje prava. 11.11.2021., <https://www.ombudsman.hr/hr/pravna-analiza-nove-mjere-suzbijanja-epidemije-covid-19-i-zastita-i-ogranicavanje-prava/>, (20.12.2022.)
12. Sabor RH, Odnosi EP-a s nacionalnim parlamentima EU-a - Godišnje izvješće za 2020, Hrvatski sabor,



<https://www.sabor.hr/sites/default/files/uploads/outdex-documents/2021-08/Odnosi%20EP-a%20s%20nacionalnim%20parlamentima%20EU-a%20-%20Godi%C5%A1nje%20izvje%C5%A1%C4%87e%20za%202020.pdf>, (20.12.2022.)

13. Sabor RH, Prijedlog zaključka o unaprjeđenju modela upravljanja COVID krizom uzrokovanom koronavirusom SARS-CoV-2,

[https://www.sabor.hr/sites/default/files/uploads/sabor/2020-11-05/120409/PRIJ\\_ZAKLJUČKA\\_COVID\\_KRIZA.pdf](https://www.sabor.hr/sites/default/files/uploads/sabor/2020-11-05/120409/PRIJ_ZAKLJUČKA_COVID_KRIZA.pdf), (20.12.2022.)

14. Smarter, 18.03.2020., Ministarstvo poljoprivrede pripremilo financijski paket mjera vrijedan oko 350 milijuna kuna, 18.03.2020., <https://smarter.hr/ministarstvo-poljoprivrede-pripremilo-financijski-paket-mjera-vrijedan-oko-350-milijuna-kuna/> (20.12.2022.)

### **Pravni izvori:**

1. Konvencija za zaštitu ljudskih prava i temeljnih sloboda, NN - Međunarodni ugovori" 18/97, 6/99, 8/99, 14/02, 1/06, 13/17
2. Pravilnik o sastavu stožera, načinu rada te uvjetima za imenovanje načelnika, zamjenika načelnika i članova stožera civilne zaštite, NN 126/2019, 17/2020
3. 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
4. Zakon o sustavu civilne zaštite, NN 82/15, 118/18, 31/20, 20/21, 114/22
5. Zakon o zaštiti pučanstva od zaraznih bolesti, NN 79/07, 113/08, 43/09, 130/17, 114/18, 47/20, 134/20, 143/21

### **Praksa Ustavnog suda**

1. Rješenje Ustavnog suda Republike Hrvatske broj: U-I-1372/2020 od 14. rujna 2020. i pet izdvojenih mišljenja sudaca, NN 105/2020