

Učinci pandemije bolesti COVID-19 na prava zatvorenika i zatvorski sustav

Ćibarić, Marija

Master's thesis / Diplomski rad

2024

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:199:045050>

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

Download date / Datum preuzimanja: **2025-04-03**



Repository / Repozitorij:

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



Pravni fakultet Sveučilišta u Zagrebu
Katedra za kazneno procesno pravo

Marija Ćibarić

**UČINCI PANDEMIJE BOLESTI COVID-19 NA PRAVA
ZATVORENIKA I ZATVORSKI SUSTAV**

Diplomski rad

Mentorica: prof.dr.sc. Elizabeta Ivičević Karas

Zagreb, rujan 2024.

Izjava o izvornosti

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

_____Marija Čibarić_____

Sadržaj

1. UVOD	1
2. COVID-19 KRIZA I NOVOTE KOJE SU IMPLEMENTIRANE U ZATVORSKI SUSTAV	3
2.1. Općenito o početku globalne krize izazvane virusom COVID-19	3
2.2. Mjere prevencije protiv zaraze COVID-19- zatvorski sustav	4
2.2.1. Mjere u RH	4
2.2.2. Mjere u inozemstvu	7
2.2.3. Mjere kompenzacije	8
3. UTJECAJ IZVANREDNIH MJERA TIJEKOM PANDEMIJE NA PRAVA ZATVORENIKA U REPUBLICI HRVATSKOJ	10
3.1. Pritužbe zatvorenika	10
3.1.1. Neodgovarajuća zdravstvena zaštita	10
3.1.2. Tretman zatvorenika	11
3.1.2.1. Video posjete i telefoniranje	11
3.1.2.2. Prenapučenost i potres u Petrinji	13
3.1.3. Neodgovarajuća pravna zaštita	14
3.2. Praksa Ustavnog suda Republike Hrvatske	14
3.2.1. Ustavne tužbe zbog nedostatka slobodnih aktivnosti u vrijeme pandemije, uvjeta smještaja i prikladne zdravstvene skrbi	14
3.2.1.1. Ustavna tužba zbog nedostatka slobodnih aktivnosti	14
3.2.1.2. Ustavna tužba zbog neadekvatnih uvjeta smještaja	15
3.2.1.3. Ustavna tužba zbog neprikladne zdravstvene skrbi	16
3.2.2. Povreda prava na osobnu slobodu u kontekstu mjere zabrane napuštanja mjesta prebivališta i stalnog boravka u Republici Hrvatskoj	16
3.2.3. Problematičan stav USRH pri donošenju odluke o određivanju istražnog zatvora u vrijeme pandemije	18
4. EKLJP PRED IZAZOVIMA COVID-a -19	20
4.1. Derogiranje temeljnih konvencijskih prava	20

4.1.1. <i>Pretpostavke</i>	20
4.1.2. <i>Dvojbe za vrijeme pandemije</i>	21
4.2. Ugrožena prava zatvorenika za vrijeme pandemije i obveze država u odnosu na njih	22
4.2.1. <i>Pravo na život</i>	22
4.2.2. <i>Zaštita od nečovječnog i ponižavajućeg postupanja</i>	23
4.2.3. <i>Pravo na poštivanje privatnog i obiteljskog života</i>	24
4.2.4. <i>Pravo na pravično suđenje</i>	25
5. ISTRAŽNI ZATVOR U VRIJEME VIRUSA COVID- 19	25
6. OSVRT NA POSTUPANJA NADLEŽNIH TIJELA RH TIJEKOM PANDEMIJE	31
6.1. Prikladnost zakonodavnog okvira	31
6.2. Učinkovit sustav nadzora nad izvanrednim mjerama	32
6.3. Javni diskurs i transparentnost pri postupanju	33
7. ZAKLJUČAK	35
8. LITERATURA	37

1. UVOD

Događaji koji su 2020. paralizirali svijet, potaknuti pojavom virusa COVID-19, unijeli su promjene u gotovo sve sfere ljudskog djelovanja. Izolacije, COVID potvrde, cijepljenje i karantena postali su „novo normalno“ za cijelu društvenu zajednicu. Suočeni s brojnim mjerama koje su potaknute pojavom pandemije te koje su nedvojbeno teško pale svima onima kojima su pritom prava i slobode bile ograničene, ne smijemo zaboraviti one koji su i bez obzira na globalnu koronakrizu, posebno ranjive skupine stanovništva - zatvorenike.

Zatvorenici predstavljaju posebno ranjivu skupinu u kontekstu pandemije činjenicom da je svaki zatvor potencijalno opasno mjesto u kojem je posebice zbog problema prenapučenosti teško održavati sigurnosnu socijalnu distancu i sprječavati okupljanja. Osim toga, tu je i problem nedovoljne opskrbljenosti higijenskim potrepštinama te to što se unutar penalnih ustanova osim zatvorenika nalazi i zaposleno osoblje koje se na kraju dana vraća svojim obiteljima što posljedično povećava rizik unosa virusa unutar, ali i prijenosa izvan kaznionice.¹

Cilj ovog rada je prikazati, u početnom dijelu, koje su mjere u vrijeme pandemije bolesti COVID-19 bile donesene s obzirom na zatvorski sustav i prava zatvorenika, kakve su učinke implementirane preporuke imale na zatvorenike, koje su pritužbe zatvorenici iznosili na račun funkcioniranja kaznionica pučkoj pravobraniteljici te što možemo utvrditi kroz pregled relevantne recentne prakse Ustavnog suda Republike Hrvatske (dalje: USRH). S obzirom na to da su brojna temeljna prava bila derogirana za vrijeme trajanja izvanrednih okolnosti, analizirat će se s tim povezane odredbe Europske konvencije za zaštitu ljudskih prava i temeljnih sloboda (dalje: EKLJP), posebno odredbe o pravima koja su bila ugrožena za vrijeme pandemije, a odnose se na zatvorenike.

Zasebno poglavlje bit će posvećeno institutu istražnog zatvora za vrijeme pandemije, a prije zaključka će se izložiti osvrt na postupanje hrvatskih državnih organa i to kako je na optimalno postupanje utjecao trenutni zakonodavni okvir, je li nadzor nad poduzetim izvanrednim mjerama u penalnim ustanovama bio adekvatan te je li postupanje nadležnih organa bilo transparentno u odnosu na zatvorenike koji su trpjeli i posljedice dva razorna potresa koja su pogodila Zagreb i Petrinju. Zaključak će pružiti kritički osvrt na reakciju države na ovu pandemiju bolesti COVID-19 i njezine učinke na cjelokupni zatvorski sustav te

¹ Trapella, Francesco. COVID-19 and Criminal Justice. European Suggestions to Protect the most Vulnerable Subjects, Zbornik Pravnog fakulteta Sveučilišta u Rijeci, vol.43, broj 2/2022, str. 420.

istaknuti ono što je, po mišljenju autorice, učinjeno dobro, a što treba poboljšati u nekim novim zdravstvenim krizama koje vjerojatno možemo očekivati u budućnosti.

2. COVID-19 KRIZA I NOVOTE KOJE SU IMPLEMENTIRANE U ZATVORSKI SUSTAV

2.1. Općenito o početku globalne krize izazvane virusom COVID-19

Glavni direktor Svjetske zdravstvene organizacije 30. siječnja 2020. proglasio je izvanredno stanje javnog zdravlja od globalnog značaja izazvanog novim koronavirusom.² Epidemija izazvana virusom COVID-19 dovela je do potpunog „zaključavanja“ čitavog čovječanstva i paraliziranja svih društvenih aktivnosti. Izvanredno stanje koje je time uspostavljeno predstavlja jedinstven slučaj globalne krize s kakvom se moderno doba do tada nije susrelo.³

Republika Hrvatska nije uvela izvanredno stanje, ali je za područje čitave zemlje 11. ožujka 2020. proglasila epidemiju bolesti COVID-19.⁴ Dana 17. ožujka 2020. Vlada ovlašćuje Stožer civilne zaštite za donošenje odluka tijekom trajanja izvanredne situacije „radi zaštite života i zdravlja građana, očuvanja imovine, gospodarske aktivnosti i okoliša te ujednačavanja postupanja pravnih osoba i građana“ (čl. 22a. Zakona o sustavu civilne zaštite)^{5,6} Povod takve odluke bio je sve veći broj oboljelih iz dana u dan i prijetnja urušavanju kompletnog zdravstvenog sustava. Osim toga, u isto vrijeme sa proglašenjem epidemije, Zagreb i okolicu pogađa potres koji dodatno usporava rad sudova i dovodi do otkazivanja ročišta, a sve to rezultiralo je time da se temeljna ljudska prava nalaze pred izazovima novonastale krize.⁷

Unutar zatvorskog sustava javljala se učestalija potreba za održavanjem video konferencija. Ministar pravosuđa pozvao je sudove da organiziraju svoje nesmetano djelovanje posebice u predmetima koji ne trpe odgodu, poput predmeta sa elementima nasilja, pritvorskih predmeta te onih predmeta u kojima sudjeluju osobe sa mentalnim poteškoćama.⁸ Može se zaključiti kako se u uvjetima novonastale krize pred državu i kazneno pravosuđe stavio izazov uspostavljanja ravnoteže između, s jedne strane, zaštite zdravlja i života svih onih uključenih u kazneni postupak te, s druge strane, zaštite procesnih jamstava i jamstava

² Preporuka Vijeća (EU) 2020/1475 od 13. listopada 2020. o koordiniranom pristupu ograničavanju slobodnog kretanja kao odgovor na pandemiju bolesti COVID-19.

³ Rošić, Mario; Hržina, Danka, Izvanredne okolnosti: utjecaj bolesti COVID-19 na učinkovitu međunarodnu pravosudnu i policijsku suradnju i zaštitu ljudskih prava, HLJKPP, vol.27, broj 2/2020, str. 771.

⁴ *Ibid.*, str. 772.

⁵ Zakon o sustavu civilne zaštite, NN, 31/20.

⁶ Rošić; Hržina, *op. cit.* (bilj. 3), str. 772.

⁷ *Ibid.*

⁸ *Ibid.*

parničnog postupka propisanih Ustavom i Europskom konvencijom za zaštitu ljudskim prava i temeljnih sloboda.⁹

2.2. Mjere prevencije protiv zaraze COVID-19 u zatvorskom sustavu

2.2.1. Mjere u Republici Hrvatskoj

Ministarstvo pravosuđa i uprave je dana 13. ožujka 2020. donijelo preporuke radi prevencije prenošenja i suzbijanja epidemije novim koronavirusom. Već početkom veljače 2020. godine, prije nego je u Hrvatskoj bila službeno zabilježena pojava koronavirusa, Uprava za zatvorski sustav i probaciju Ministarstva pravosuđa i uprave sustavno se bavila praćenjem epidemioloških pokazatelja o riziku od bolesti uzrokovane COVID-om 19, a u isto vrijeme poduzimale su se i aktivnosti sukladno preporukama Hrvatskog zavoda za javno zdravstvo i Nacionalnog stožera civilne zaštite, sve s ciljem zaštite od daljnjeg širenja zaraze unutar zatvorskog sustava.¹⁰

Što se tiče mjera usmjerenih na posjete zatvorenika vrijedilo je načelno ograničenje zatvorskih posjeta, a stavljena je izvan snage i pogodnost izlazaka i upućivanja na rad zatvorenika izvan kaznenih tijela. Osobama koje su razvile neki oblik respiratorne bolesti preporučeno je odgađanje početka izdržavanja kazne do ozdravljenja, a odgoda početka izvršenja kazne odnosila se i na osobe koje su unutar 14 dana boravile u inozemstvu.¹¹

Aktivnosti unutar zatvora, kao što su rekreativne aktivnosti, grupne i radne terapije, boravak na svježem zraku, održavanje redovne tjelesne aktivnosti, trebalo je otkazati ili ih održati ukoliko je bilo moguće, uz osiguranu socijalnu distancu. Mjere za održavanje socijalne distance propisivale su pridržavanje udaljenosti na zatvorenom 2 metra i na otvorenom 1 metar.¹² U prostorijama za posluživanje hrane trebalo je organizirati stolove za jelo tako da između bude razmak minimalno 1,5 m, s time da istovremeno u prostoriji nije

⁹ Ivičević Karas, Elizabeta, Kazneno pravosuđe u vrijeme pandemije COVID-19 - balansiranje između zaštite zdravlja i procesnih jamstava, u: Okrugli stol: Primjena prava za vrijeme pandemije COVID-19 (ur. Jakša Barbić). Zagreb: HAZU. 2021., str. 293.

¹⁰ NE PROPUSTITE: donosimo ključne informacije o radu pravosudnih tijela u vrijeme trajanja ugroze od epidemije i posljedica potresa, <https://www.iusinfo.hr/aktualno/u-sredistu/ne-propustite-donosimo-kljucne-informacije-o-radu-pravosudnih-tijela-u-vrijeme-trajanja-ugroze-od-epidemije-i-posljedica-potresa-40939>, pristupljeno 18.6.2024.

¹¹ Postupnik /upute za sprječavanje i suzbijanje epidemije korona virusom (Covid-19) u tijelima zatvorskog sustava (kaznionice, zatvori, odgojni zavodi, centri), Hrvatski zavod za javno zdravstvo, Zagreb, ožujak 2020., str. 2., <https://www.hzjz.hr/wp-content/uploads/2020/03/Postupnik-Zatvorski-sustav.pdf>, pristupljeno 22.6.2024.

¹² *Ibid.*, str. 3.

smjelo biti više od 30 ljudi.¹³ Sastanci unutar kaznionice su se održavali do maksimalno 5 osoba, s time da su se posjete udruga civilnog društva otkazivale.¹⁴

Radilo se i na pojačavanju higijenskim mjera pa se tako preporučalo češće pranje ruku, provjetravanje radnih prostorija i ukoliko je moguće korištenje ventilacije. Potrebno je bilo učestalo održavati čistima i radne prostorije te osigurati, za sve zaposlene, korisnike i posjetitelje, na vidljivom mjestu punktove sa dezinfekcijskim sredstvom i preporuke za pridržavanje općeg higijenskog postupka.¹⁵

Djelatnicima koji bi osjetili simptome zaraze virusom preporučalo se ne dolaziti na posao.¹⁶ Zatvorenike za koje se posumnjalo da su zaraženi virusom bilo je potrebno što prije odvesti na liječnički pregled radi utvrđivanja zdravstvenog stanja. Kada bi se osobi lišenoj slobode sa pozitivnim COVID-19 testom dopustilo liječenje izvan bolnice, u zatvorskoj sobi bilo je potrebno omogućiti da se osoba pridržava mjere karantene, da ne odlazi u zajedničke prostorije te da samostalno boravi u sobi.¹⁷ U tijelima zatvorskog sustava neophodno je bilo poduzimati sve moguće mjere kako bi se izbjegli ili smanjili bliski kontakti s osobama za koje postoji sumnja na infekciju COVID-19. Ukoliko bi do bliskog kontakta ipak došlo, na djelatnike zatvorskog sustava kao i na zatvorenike potrebno je bilo primjenjivati postupanja sukladno epidemiološkim preporukama.¹⁸

Radi zaštite zdravlja svih zatvorenika Ministarstvo pravosuđa i uprave savjetovalo je županijskim, općinskim i prekršajnim sudovima da, kada je to moguće, produžuju datum upućivanja počinitelja na odsluženje kazne zatvora te kada je to svrsishodno odobravaju zahtjeve zatvorenika za prekidom izvršenje kazne zatvora.¹⁹ U žiži medijske javnosti tada se našao i hrvatski poduzetnik T. H. pravomoćno osuđen na četiri godine i 10 mjeseci zatvora zbog izazivanja pomorske nesreće sa smrtnom posljedicom. T. H. i njegov branitelj V. D. poslali su 12. ožujka 2020. molbu za odgodom odlaska u zatvor zbog zdravstvenog stanja. Prema riječima njegovog odvjetnika čak i da nisu uputili molbu s obzirom na situaciju

¹³ *Ibid.*, str. 3.

¹⁴ *Ibid.*

¹⁵ *Ibid.*

¹⁶ *Ibid.*, str. 4.

¹⁷ *Ibid.*

¹⁸ *Ibid.*, str.6.

¹⁹ Measures and Activities in a Prison System aimed at the Prevention of Spread of Coronavirus (Croatian Report to Europris), Europris, travanj 2020., str. 2., <https://www.europris.org/wp-content/uploads/2020/04/Covid-19-measures-and-activities-Croatia.pdf>, pristupljeno 22.6.2024.

izazvanu epidemijom, T. H. ne bi bio upućen na odsluženje kazne slijedom upute Ministarstva pravosuđa i uprave. Takva odluka Ministarstva iznenadila je i one osuđenike kojima je prije pojave epidemije određen početak odsluženja kazne, a zatvor ih je poslije zbog pandemije odbio primiti.²⁰

U vrijeme pandemije, Hrvatska odvjetnička komora izradila je Nacrt prijedloga zakona o interventnim mjerama na području sudskih i upravnih postupaka zbog epidemije bolesti koronavirusa COVID-19. Cilj Nacrta prijedloga zakona bio je „donošenje odgovarajućeg i općeg pravnog izvora za primjenu u sudskim i upravnim postupcima, omogućavanje zadržavanja tijekom procesnih rokova u postupcima koji se zbog koronavirusa ne mogu voditi kao i zadržavanje tijekom svih materijalnih prekluzivnih rokova jer je onemogućeno djelotvorno korištenje njihovih prava, kao i poduzimanje mjera za zaštitu zatvorenika i zaposlenika u zatvorskom sustavu.“²¹ Nacrtom je u čl. 3. bilo određeno da prestaju teći rokovi o kojima ovisi ostvarivanje nekog prava te rokovi za ustavne tužbe, a čl. 4. odredio je na koji način bi bio organiziran rad sudova. Naime, predloženo je da sud ne prima stranke, da se ne održavaju rasprave osim u hitnim postupcima, a sva komunikacija sa sudom da se obavlja elektroničkim putem, telefonski ili preko e-mail adrese te da se onemogući osobna dostava i prikup podnesaka u sudu.²² Nacrt, međutim, nikada nije postao zakon.

Upotreba video linka bila je sve više rasprostranjena u komunikaciji sa sudovima kako bi se smanjio izlazak zatvorenika iz penalnih ustanova.²³ Upravo se o rizicima „virtualnog/daljinskog pravosuđa“ i „daljinskog okrivljenika“ sve češće raspravljalo u stručnim krugovima u vremenu pandemije.²⁴ Naime, upotreba audiovideo veze na daljinu pokazala se optimalnom u vremenu epidemije COVID-19, ali je njeno korištenje bilo predviđeno i ranije odredbama Zakona o kaznenom postupku pa tako primjerice čl. 129. st. 2. ZKP-a nudi mogućnost da okrivljenik na ročištu o određivanju, produljenju i ukidanju istražnog zatvora sudjeluje putem tehničkog uređaja za vezu na daljinu. U kontekstu pandemije, neka provedena istraživanja u kojima su većinom sudjelovali odvjetnici, suci,

²⁰ Želite li odslužiti zatvorsku kaznu? Ne može, čekajte bolja vremena!, <https://www.iusinfo.hr/aktualno/dnevne-novosti/zelite-li-odsluziti-zatvorsku-kaznu-ne-moze-cekajte-bolja-vremena-41168>, pristupljeno 18.6.2024.

²¹ Maganić, Aleksandra, Utjecaj epidemije bolesti COVID-19 na sudske postupke, Informator: Informativni list za ekonomska i pravna pitanja: 6622, travanj 2020., str. 2.

²² Nacrt prijedloga zakona o interventnim mjerama na području sudskih i upravnih postupaka zbog epidemije bolesti koronavirusa Covid-19, Hrvatska odvjetnička komora, Zagreb, ožujak 2020., <https://www.hok-cba.hr/wp-content/uploads/2021/11/nacrt-prijedloga-zakona-o-interventnim-mjerama-na-podrucju-sudskih-i-upravnih-postupaka-covid-19.pdf>, pristupljeno 22.6.2024.

²³ Europris, *op.cit.* (bilj. 19), str.1.

²⁴ Ivičević Karas, *op.cit.* (bilj. 9), str. 294.

javni tužitelji i policijski službenici, pokazuju kako je održavanje ročišta na daljinu zasigurno dovelo do ograničenja prava obrane, a posebice je to bilo vidljivo u komunikaciji okrivljenika i odvjetnika prije i poslije ročišta. Korištenjem veze na daljinu otežano je i prikupljanje i izvođenje dokaza kao i njihovo osporavanje, a pandemijsko rješenje sve učestalijih audiovideo konferencija, koje je u vrijeme pandemije vjerojatno bilo spasonosno, u redovnim uvjetima upitno je zbog negativnog učinka na pravičnost postupka uopće (više o upotrebi audiovideo veze u kontekstu istražnog zatvora u poglavlju 5.).²⁵

2.2.2. Mjere u inozemstvu

Odgovoriti na izazove pandemije bila je zadaća i drugih europskih država. U narednom poglavlju dat će se kratki pregled rješenja koje su Austrija, Belgija, Njemačka te Francuska unijele u svoja kaznena pravosuđa i zatvorske sustave.

Republika Austrija 23. ožujka 2020. donijela je Zakon o COVID-19 koji uz Kazneni zakon čini pravni temelj za donošenje izvanrednih mjera. Tako, primjerice, novi Zakon o COVID-19 daje ovlast saveznom ministru da donosi uredbе kojima se suspendira početak izvršavanja kazni zatvora za vrijeme epidemije i da se saslušanja u vezi uvjetnog otpusta obavljaju putem video linka. Sudske rasprave nastavile su se samo u pogledu žurnih postupaka s time da je sucima ostavljena slobodna ocjena u vezi toga, ukoliko bi odvagnuli da je održavanje rasprave potrebno s obzirom na probitke postupka s jedne i zdravstvene rizike s druge strane.²⁶

Kraljevina Belgija od 13. ožujka 2020. uvela je zabranu zatvorskih posjeta. Pod utjecajem pandemije bio je sve izraženiji problem prenapučenosti u zatvorima te je Središnji odbor za nadzor zatvorskog sustava zbog toga uputio primjedbu Vladi. Tijekom čitavog trajanja pandemije braniteljima je bio slobodan pristup zatvorima, premještaji zatvorenika su bili ograničeni, a sudski postupci i donošenje odluka u kaznenim predmetima odgođeni su do početka svibnja 2020., osim ako se radilo o osobito važnim postupcima o čemu je bio ovlašten odluku donositi Odbor za sudove.²⁷

U Njemačkoj pravnu osnovu za provođenje izvanrednih mjera predstavlja Zakon o prenosivim bolestima. Za provedbu mjera u vrijeme pandemije bili su zaduženi pokrajinski uredi Ministarstva pravosuđa. Provodili su se samo nužni postupci što je u konačnici dovelo

²⁵ *Ibid.*, str. 301-303.

²⁶ Rošić; Hržina, *op. cit.*(bilj. 3), str.778-779.

²⁷ *Ibid.*, str. 779-780.

do odgode i pada broja redovitog postupanja, u prilog čemu govori statistika prema kojoj je u Hamburgu zabilježeno od 50% do 75% odgoda kaznenih postupaka do 11. travnja 2020., dok je primjerice u Berlinu, kada govorimo o redovitom postupku provedeno njih samo 10% do 3. travnja.²⁸ Primat su jednako kao i u Hrvatskoj predstavljali pritvorski predmeti, predmeti sa elementima obiteljskog nasilja i zaštite djece. Krajem ožujka 2020. omogućeno je prekidanje postupka i obustava održavanja rasprava i do više od tri mjeseca ukoliko epidemiološki razvoj pandemije ne bi bio povoljan. Posjete u zatvorima su bile u potpunosti zabranjene s tim da se uvela mogućnost ranijeg otpusta zatvorenika sa odsluženja kazne ako je duljina kazne bila kraća od 18 mjeseci.²⁹

Pravni temelj za poduzimanje mjera u vrijeme koronakrize u Francuskoj je bio Zakon o zdravlju. Od dana 16. ožujka 2020. svi su sudovi bili zatvoreni, a jednako kao i u prethodno opisanim sustavima postupanje se ograničilo samo na nužne predmete poput pritvorskih, predmeta obiteljskog nasilja te zaštite djece i žena te na predmete u vezi zaštite maloljetnika. Održavanje rasprava provodilo se elektroničkim putem, saslušanje je provodio sudac pojedinac, a jedna od kontroverznih mjera bila je i produljenje rokova za istražni zatvor. Početkom prvog vala pandemije bilježi se pad broja zatvorenika što se objašnjava *lockdown-om*, a osim toga se bilježi povećanje broja otpusta iz zatvora - njih čak 5300, s time da tu nije bila riječ o osuđenima za najteža kaznena djela.³⁰

2.2.3. Mjere kompenzacije

Zadaća zatvorskih uprava svakako je pomoći zatvorenicima u održavanju kontakata sa vanjskim svijetom te aktivan rad na konkretizaciji te zadaće uz pružanje socijalne podrške.³¹ Kako bi se ublažio negativan učinak izvanrednih mjera brojne države posegnule su za alternativnim rješenjima. Tako je u sklopu mjere ograničenja posjeta u zatvorima, za bračne/izvanbračne drugove, djecu, roditelje ili bliže članove obitelji bilo potrebno organizirati video posjete ili na drugi način osigurati posjete na daljinu, primjerice omogućavanjem učestalijih i dužih telefonskih razgovora, a sve u svrhu ublažavanja posljedica ograničenja posjeta.³² U cilju očuvanja obiteljskog i privatnog života svim je

²⁸ *Ibid.*

²⁹ *Ibid.*, str. 781.

³⁰ *Ibid.*, str. 781-782.

³¹ Dodatak Preporuci Rec.(2006)2, Europska zatvorska pravila iz 2006., t. 24.5.

³² Hrvatski zavod za javno zdravstvo, *op. cit.* (bilj. 11), str. 2.

kategorijama osoba lišenih slobode dozvoljeno ostvarivanje kontakata sa članovima obitelji putem video linka. Kako bi se ostvarila video posjeta potrebna je bila suglasnost samog zatvorenika i „virtualnog posjetitelja“, uz uvjet da posjetitelj ima stolno računalo, tablet ili sličan uređaj. U 2020. godini ukupno je realizirano 5785 video posjeta od čega su u njih 3670 bila uključena maloljetna djeca.³³ Time što su u zatvorima bili omogućeni video pozivi maloljetnika umanjivale su se štetne posljedice zatvaranja i razdvojenosti djece od roditelja, a uz to se olakšavao kontakt onoj djeci i članovima obitelji koji zbog velike udaljenosti, teških financijskih prilika ili situacije s pandemijom COVID-19 nisu bili u mogućnosti ostvariti pravo na posjetu.³⁴

Nadalje, održavanje redovne tjelesne aktivnosti, boravak na svježem zraku te druge uobičajene dnevne aktivnosti koje su se prije koronakrize obavljale u unutarnjim i vanjskim prostorijama zatvora bilo je potrebno organizirati poštujući pravila o fizičkoj udaljenosti. Tako je, primjerice, na vanjskim prostorima kaznenog tijela istovremeno moglo biti najviše petero zatvorenika.³⁵

Kako bi se nadomjestio nedostatak kulturnih događanja, poput glazbenih koncerata, druženja s književnicima, kazališnih predstava i dr., kaznena tijela su nastojala što je više moguće provoditi aktivnosti za zatvorenike u glazbenom, literarno-novinarskom i likovnom odijelu. Rezultat takvih angažmana su časopisi koje su samostalno pripremili i uredili zatvorenici. Osobama lišenim slobode je na raspolaganju stajala i mogućnost čitanja ulomaka iz knjiga, radionice o pričanju priča te predstavljanje vlastitih književnih radova.³⁶

³³ Izvješće o radu i stanju kaznionica, zatvora i odgojnih zavoda za 2020., Vlada Republike Hrvatske, Zagreb, rujan 2020., str. 32., https://www.sabor.hr/sites/default/files/uploads/sabor/2021-09-02/154102/IZVJ_KAZNIONICE_2020.pdf, pristupljeno 22.6. 2024.

³⁴ *Ibid.*

³⁵ Hrvatski zavod za javno zdravstvo, *op. cit.* (bilj. 11), str.3.

³⁶ Vlada Republike Hrvatske, *op. cit.* (bilj. 33), str. 24.

3. UTJECAJ IZVANREDNIH MJERA TIJEKOM PANDEMIJE NA PRAVA ZATVORENIKA U REPUBLICI HRVATSKOJ

Utjecaj izvanrednih mjera na prava zatvorenika u Hrvatskoj analizirati će se kroz izvješća pučke pravobraniteljice za 2020. i 2021. te odabrane odluke Ustavnog suda Republike Hrvatske. Izvanredne mjere imale su brojne negativne učinke na osobe lišene slobode i na njihova prava. Kroz naredno poglavlje napraviti će se osvrt na one najčešće probleme na koje su u periodu pandemije ukazivali zatvorenici putem pritužbi pučkoj pravobraniteljici.

3.1. Pritužbe zatvorenika

3.1.1. Neodgovarajuća zdravstvena zaštita

Osiguranje najvišeg standarda mentalnog i fizičkog zdravlja građana u vrijeme epidemija jedna od ključnih zadaća države.³⁷ Ta zadaća posebno je važna u odnosu na zatvorenike kao posebno ranjivu kategoriju stanovništva, imajući u vidu visoke rizike širenja zaraznih bolesti u zatvorenim sustavima kao što su zatvori i kaznionice. Zatvorenici su se pučkoj pravobraniteljici najčešće prituživali na neodgovarajuću zdravstvenu zaštitu, pri čemu je rastao broj pritužbi na njezinu nedovoljnu pristupačnost. U prilog tome govori slučaj jednog zatvorenika u kojem ističe kako je tri tjedna, unatoč bolovima u želudcu, bez uspjeha tražio liječnički pregled, a da mu je on bio omogućen tek nakon bratove pritužbe upravitelju. Iz dobivenih izvještaja proizlazi da u vrijeme pandemije nije bilo dovoljno liječnika koji bi se adekvatno skrbili za zdravstvenu zaštitu zatvorenika, a kako se te situacije ne bi ponavljale, Kaznionica u Lepoglavi sklopila je ugovor o djelu s još dva liječnika.³⁸ Uz problem predugih čekanja na specijalističke preglede, zatvorenici su isticali da ponekad nisu imali uopće povratnu informaciju o tome jesu li uopće na njih naručeni. Nekolicina pritužbi odnosila se na neadekvatne uvjete u Zatvorskoj bolnici u Zagrebu koji su, kako se navodi, „krajnje neodgovarajući“. Osobe lišene slobode naglašavale su i problem u komunikaciji s liječnicima opće, obiteljske medicine i dentalne medicine te načine liječenja.³⁹

³⁷ Međunarodni pakt o ekonomskim, socijalnim i kulturnim pravima, rezolucija br. 2200 A /XXI/, čl. 12., st. 1. i 2.c.

³⁸ Izvješće pučke pravobraniteljice za 2021., Analiza stanja ljudskih prava i jednakosti u Hrvatskoj, Zagreb, ožujak 2022., str. 183., <https://www.ombudsman.hr/hr/download/izvjesce-pucke-pravobraniteljice-za-2021-godinu/?wpdmdl=13454&refresh=6247119d58b0c1648824733>, pristupljeno 22.6.2024.

³⁹ Izvješće pučke pravobraniteljice za 2020., Zagreb, veljača 2021., str. 166., <https://www.ombudsman.hr/hr/download/izvjesce-pucke-pravobraniteljice-za-2020-godinu/?wpdmdl=10845&refresh=60910e6b1d1601620119147>, pristupljeno 22.6.2024.

Zatvorenici su bili uplašeni i zbog nemogućnosti održavanja fizičke udaljenosti. Tako su, gotovo dvije trećine zatvorenika u Glini naglasile problem nedovoljne opskrbljenosti zaštitnim maskama i dezinficijensima, a bilo je i slučajeva u kojima zatvorenici uopće nisu dobili zaštitnu opremu nego su se samostalno morali snalaziti za nju.⁴⁰

3.1.2. Tretman zatvorenika

3.1.2.1. Video posjete i telefoniranje

U okviru prava na dodire sa vanjskim svijetom, zatvorenicima je potrebno omogućiti posjete, dopisivanje, telefoniranje, primanje paketa te primanje i slanje novca, a sve s ciljem očuvanja privatnog i obiteljskog života.⁴¹ Uslijed pandemije kontakti s vanjskim svijetom unutar kaznionica sve su se češće odvijali alternativnim putem.

Prema podacima anonimne ankete koju je provela pučka pravobraniteljica, u kojoj je ispitano 69 zatvorenika Kaznionice u Glini, većina zatvorenika s obitelji i prijateljima komunicirala je telefonski ili preko pisama, 16 zatvorenika koristila su video vezu za posjete, a 22 ih je imalo posjete pod nadzorom. Njih čak više od polovice isticalo je da pritom ima i financijske poteškoće zbog preskupih troškova telefona u zatvorskom sustavu, a da su zbog tehničkih problema s korištenjem video poziva neki od njih morali odustati. Neki zatvorenici kojima su bile omogućene posjete unutar kaznionice isticali su da one prekratko traju. Naime, zbog prevelikih troškova puta, obitelji koje su dolazile iz udaljenih mjesta, morale su nekada od njih odustati jer im se zbog kratkog vremena posjeta taj trošak nije isplatio. Navodili su i kako je teško bilo voditi jasan razgovor zbog korištenja maski, ali i zbog buke koja nastaje zbog istovremenog održavanja posjeta.⁴² Isticali su i kako im je bilo teško što za vrijeme posjeta ne mogu zagrliti ženu i djecu. Zalagali su se za ponovno uvođenje bračnih posjeta uz predočenje negativnog COVID testa bračnog druga. Osim toga, predlagali su i ponovno vraćanje pogodnosti izlazaka izvan kaznionice uz potrebu pridržavanja epidemioloških mjera, prilikom čega bi se nepridržavanje istih moglo i stegovno kažnjavati. Osjećali su se demotivirano i uskraćeno u brojnim pravima. Smatrali su da bi im se ograničenja trebala bolje kompenzirati, primjerice dužim posjetima i šetnjama, ublažavanjem uvjeta unutar zatvora, s

⁴⁰ *Ibid.*, str.165, 169.

⁴¹ Ivičević Karas, Elizabeta, Penitencijarno pravo, Narodne novine, 2021., str. 77.

⁴² Izvješće pučke pravobraniteljice za 2020, *op. cit.* (bilj. 39), str. 169.

više sportskih aktivnosti u slobodno vrijeme, radionicama i programima izobrazbe, češćim posjetama dušebrižnika i dr.⁴³

Istražnim zatvorenicima problem je predstavljao dugotrajni postupak slanja pisama. Uz to su isticali da se telefoni nisu dezinficirali, da je većina bila poluispravna te da im je ponekad bilo nemoguće čuti osobu s kojom razgovaraju. Osim toga, preskupi telefonski impuls u zatvorskoj govornici bio im je pretjerano financijsko opterećenje, a telefoniranje 30 minuta tjedno prekratko za zamjenu klasičnih posjeta.⁴⁴

Budući da su se problemi sa video posjetama i telefoniranjem nastavili i u 2021. godini, aktivnosti pučke pravobraniteljice rezultirale su dvjema preporukama. Jedna od njih Preporuka 421. Ministarstvu pravosuđa i uprave bila je u cilju žurnog usklađivanja cijena telefoniranja u zatvorskom sustavu s onima na tržištu telefonije uz obrazloženje da, iako su svim zatvorenicima omogućeni duži telefonski razgovori, problem je što njihove troškove zatvorenici snose sami, a oni su viši od onih na tržištu. Uz to, zbog protuepidemijskih mjera zatvorenicima je ograničena mogućnost rada, pa time i zarade, a za neke je telefoniranje bio najčešći, ako ne i jedini oblik komunikacije s bližnjima.⁴⁵ Druga Preporuka 143. Ministarstvu pravosuđa i uprave bila je „da povećaju kapacitete za ostvarivanje kontakta video pozivom osoba lišenih slobode u kaznenim tijelima“.⁴⁶ Zbog ograničenih resursa do rujna 2021. praksa je bila da video pozive u načelu imaju zatvorenici koji su imali djecu. Nakon toga su video posjete bile omogućene i ostalima uz prethodno odobrenje, pri čemu su i nadalje u dodijeli termina za video link prednost imali roditelji maloljetne djece te stranci. Preporuka 143. išla je u smjeru da se osigura veći broj termina za video posjete kako bi tu mogućnost češće mogli dobiti i zatvorenici bez djece, a uz to je zadatak Središnje uprave za zatvorski sustav (dalje: SUZS) i pojedinog kaznenog tijela bio da u slučaju većeg interesa za video posjetama osiguraju i veći broj termina za iste.⁴⁷

U 2021. godini, s poboljšanjem epidemiološke situacije, SUZS je postupno ublažavao mjere, tako da su bile dopuštene posjete s izravnim kontaktom s posjetiteljem, a

⁴³ *Ibid.*

⁴⁴ *Ibid.*

⁴⁵ Izvješće pučke pravobraniteljice iz 2021., *op. cit.* (bilj. 38), str. 185.

⁴⁶ *Ibid.*

⁴⁷ *Ibid.*, str. 186.

zatvorenicima koji su u posljednjih šest mjeseci preboljeli COVID ili su primili cjepivo dopušten je rad izvan kaznionice te im je vraćena pogodnost izlazaka.⁴⁸

3.1.2.2. Prenapučenost i potres u Petrinji

Sve opsežnije širenje virusa COVID-19 dodatno je naglasilo već postojeći složeni problem prenapučenost zatvora i potrebu za nužnim rješavanjem drugih višegodišnjih problema koji zbog toga postoje unutar zatvorskog sustava.⁴⁹ Prema izvješću SUZS, popunjenost zatvorskih kapaciteta 31. prosinca 2021. bila je čak 104% što je bilo povećanje u odnosu na 2020. Napučenost u zatvorskim uvjetima toga dana iznosila je 123% te je u 12 od 13 zatvora popunjenost bila više od 100%. Najveće probleme u tom smislu imali su Zatvor u Zagrebu (150%), Zatvor u Karlovcu (155%) te Zatvor u Osijeku (168%). Valja naglasiti kako je dodatno otežavala tadašnju situaciju sa nedovoljno prostora u zatvorskim ustanovama činjenica da novim Zakonom o izvršenju kazni zatvora (dalje: ZIKZ)⁵⁰ nije propisan standard od od 4m² i 10m³ prostora za svakog zatvorenika.⁵¹

Prilikom obilaska Zatvora u Splitu 2021. godine pučka pravobraniteljica je provela anonimno ispitivanje o uvjetima izdržavanja kazne tijekom epidemije među 49 zatvorenika, a uglavnom su u anketama ukazivali na prenapučenost, zbog koje su često bili nervozni i zatvorenici i zatvorski službenici. Osim toga, zbog izvanrednih mjera na snazi, bili su primorani provoditi i po dvadeset i dva sata u takvim sobama bez aktivnosti.⁵²

Problem prenapučenosti dodatno je otežan potresom koji je 29. prosinca 2020. pogodio Petrinju i okolicu. Zbog velikih je oštećenja Zatvor u Sisku u potpunosti prestao s radom te je istoga dana svih 61 zatvorenika evakuirano i prebačeno u kaznionice u Gospiću, Bjelovaru i Zagrebu.⁵³ Značajna oštećenja pretrpjela je zgrada „Internata“ Kaznionice u Glini u kojoj se nalazilo 118 zatvorenika. Nakon utvrđene štete u kojoj su uništena tiskara i ambulanta smanjen je kapacitet ove kaznionice te je 82 zatvorenika premješteno u druge kaznene ustanove. Do sredine siječnja 2021. godine u funkciji nije bila ni kaznionička kuhinja te su se

⁴⁸ *Ibid.*

⁴⁹ Kuća ljudskih prava, Tematski izvještaj, Utjecaj epidemije COVID-19 na ljudska prava u Hrvatskoj ožujak-listopad 2020., Zagreb, 2020., str. 64, https://www.kucaljudskihprava.hr/wp-content/uploads/2020/12/TI-Utjecaj-epidemije-Covid19-na-ljudska-prava-u-Hrvatskoj_web.pdf, pristupljeno 22.6.2024.

⁵⁰ Zakon o izvršavanju kazne zatvora, NN 14/21, 155/23

⁵¹ Izvješće pučke pravobraniteljice iz 2021., *op. cit.* (bilj. 38), str. 186.

⁵² *Ibid.*, str. 193.

⁵³ Službena stranica Ministarstva pravosuđa i uprave, <https://potresinfo.gov.hr/ministarstvo-pravosudja-i-uprave/113>, pristupljeno 28.6.2024.

obroci spremali u hotelu u Topuskom. Uz to, manja oštećenja su nastala na Kaznionici u Karlovcu, a u Zagrebu je došlo do dodatnog oštećenja Zatvorske bolnice koja je bila pogođena i potresom u ožujku 2020.⁵⁴

3.1.3. Neodgovarajuća pravna zaštita

U vrijeme pandemije virusa COVID-19 pritužbe na sudski nadzor podnosile su se i zbog neprimjene čl. 141. st. 2. ZKP-a prema kojem je predsjednik suda ili sudac kojeg on izabere dužan „najmanje jedanput tjedno obići zatvorenike i ako je potrebno i bez prisutnosti pravosudnog policajca, ispitati kako se zatvorenici hrane, kako zadovoljavaju ostale potrebe i kako se s njima postupa. Predsjednik suda, odnosno sudac kojeg on odredi, dužan je poduzeti potrebne mjere da se otklone nepravilnosti uočene pri obilasku zatvora.“⁵⁵

Predviđeni obilasci osoba lišenih slobode pogoršani su u vrijeme koronakrize kada je sudski nadzor bio neredovit ili je potpuno izostao. Taj problem posebno je bio vidljiv kod istražnih zatvorenika koji su pouku o svojim pravima dobivali samo pismenim putem što nikako nije moglo nadomjestiti zakonom predviđene obilaske. Osim toga, podatke o postupanjima prema istražnim zatvorenicima prikupljalo se telefonskim putem od upravitelja zatvora. S obzirom da je ovaj oblik sudskog nadzora jedan od temeljnih, nerevnost i njegov potpuni izostanak može imati negativan utjecaj na poštivanje i jamstvo temeljnih prava zatvorenika.⁵⁶

3.2. Praksa Ustavnog suda Republike Hrvatske

3.2.1. Ustavne tužbe zbog nedostatka slobodnih aktivnosti u vrijeme pandemije, uvjeta smještaja i prikladne zdravstvene skrbi

3.2.1.1. Ustavna tužba zbog nedostatka slobodnih aktivnosti

Odlukom broj U-IIIBi-1615/2023 utvrđena je povreda čl. 3. EKLJP-a zbog nedostatka osobnog prostora i blizine sanitarnog čvora stolu za ručanje tijekom boravka u Zatvoru u Zagrebu od lipnja 2021. do listopada 2022. Podnositelj se u ustavnoj tužbi, među ostalim, žalio da mu za vrijeme boravka u zatvoru nije bilo omogućeno provođenje dovoljno vremena

⁵⁴ Izvješće pučke pravobraniteljice iz 2020., *op. cit.* (bilj. 39), str. 170.

⁵⁵ Zakon o kaznenom postupku, NN 152/08, 76/09, 80/11, 121/11, 91/12, 143/12, 56/13, 145/13, 152/14, 70/17, 126/19, 126/19, 130/20, 80/22, 36/24

⁵⁶ Izvješće pučke pravobraniteljice iz 2021., *op. cit.* (bilj. 38), str. 189.

na svježem zraku te da mu je bio ograničen pristup rekreaciji. To se može povezati sa činjenicom da su za vrijeme dok je podnositelj zahtjeva boravio u zatvoru na snazi bile izvanredne mjere zbog pandemije.⁵⁷ Sutkinja izvršenja odbila je te prigovore podnositelja zahtjeva uz obrazloženje da „je pojavom epidemije (COVIDA-19), sukladno preporukama Hrvatskog zavoda za javno zdravstvo“ privremeno obustavljeno „korištenje sportske dvorane u svrhu tjelovježbe, sporta i rekreacije za zatvorenike“, a da je ista ponovno omogućena zatvorenicima dana 26. travnja 2022. nakon što je ta odluka stavljena izvan snage.⁵⁸ Na taj je način prednost „bila dana zaštiti zdravlja od širenja epidemije pred rekreacijom, što je bila razumna odluka i mjera“ s obzirom da „zatvorenici imaju mogućnost posuđivanja i čitanja knjiga iz zatvorske knjižnice, praćenja dnevnog tiska te radijskog i televizijskog programa kao kompenzacijskih aktivnosti i sadržaja.“⁵⁹ Ovakvo je obrazloženje, vezano uz prigovor nedostatka rekreativnih aktivnosti, kasnije u odluci prihvatio i USRH.⁶⁰

3.2.1.2. Ustavne tužbe zbog neadekvatnih uvjeta smještaja

U odluci broj U-III Bi-5625/2022 utvrđena je povreda čl. 3. u odnosu na osobni prostor te higijenske uvjete smještaja u zatvoru. USRH je pritom donio odluku suprotnu ranijem očitovanju Zatvora u Zagrebu da su „eventualna privremena i kratkotrajna umanjena osobnog prostora vezano uz smještaj podnositelja ustavne tužbe“ bila „uzrokovana organizacijskim razlozima“ naročito zbog „dosljedne primjene svih mjera, uputa i preporuka HZJZ radi sprječavanja širenja zaraze virusom COVID-19“.⁶¹

Odluka U-III-2186/2020 iz svibnja 2020. donesena je između ostalog i zbog prigovora podnositelja zahtjeva da je „za vrijeme istražnog zatvora bio smješten u prostorije manje od 10 m² i s više od 4 istražnih zatvorenika“ koje nisu prilagođene „izvanrednoj situaciji jer ... prostorije ne odgovaraju zdravstvenim uvjetima te se zatvorenicima ne omogućava održavanje primjerene i preporučene udaljenosti u svrhu sprječavanja kontakata i širenja virusa COVID 19“.⁶² Uz to podnositelj zahtjeva navodi da „u zatvoru nije dopušteno nošenje zaštitnih maski i zaštitnih rukavica“ niti su zatvorenicima „dostupna dezinfekcijska sredstva.“⁶³ O osnovanosti ovog dijela prigovora USRH odlučivao je u zasebnom predmetu

⁵⁷ USRH, U - III Bi- 1615/2023 od 24. siječnja 2024., t. 4.

⁵⁸ *Ibid.*, t. 3. 2.

⁵⁹ *Ibid.*

⁶⁰ *Ibid.*, t. 12. 2.

⁶¹ USRH, U - III Bi-5625/2022 od 8. veljače 2023., iz dijela „IV. OČITOVANJE ZATVORA U ZAGREBU“.

⁶² USRH U-III-2186/2020 od 28. svibnja 2020. t. 6.

⁶³ *Ibid.*, t. 6.

broj U-III Bi-2317/2020 tako da je rješenjem odbacio ustavnu tužbu zbog neiscrpljivanja svih pravnih sredstava.⁶⁴

3.2.1.3. Ustavna tužba zbog neprikladne zdravstvene skrbi

U odluci broj U-III Bi-1787/2021 podnositelj ustavne tužbe isticao je da će mu se zbog mjere istražnog zatvora značajno pogoršati zdravstveno stanje te da mu „ako ostane u neadekvatnim uvjetima u zatvorskom sustavu“ i „ne bude adekvatno liječen, prijeti čak i smrtni ishod“.⁶⁵ USRH u svojoj ocjeni smatra „da su sudovi u osporenom prvostupanjskom i drugostupanjskom rješenju iznijeli relevantne i dostatne (a time i ustavnopravno prihvatljive) razloge za svoju ocjenu o spojivosti njegovog zdravstvenog stanja s boravkom u istražnom zatvoru i zatvorskom sustavu općenito“.⁶⁶ Spomenuto prvostupanjsko obrazloženje naglasilo je da se u okviru hrvatskog zatvorskog sustava stalno „poduzimaju mjere usmjerene očuvanju i zaštiti života i tijela zatvorenika i istražnih zatvorenika, od kojih se neke u trenutnoj situaciji pandemije virusa COVID-19 odnose na ograničenje izlazaka i zabranu posjeta za zatvorenike“ te da je zatvorenicima „u istražnom zatvoru osigurana sva potrebna zdravstvena zaštita zajamčena propisima.“⁶⁷

3.2.2. Povreda prava na osobnu slobodu u kontekstu mjere zabrane napuštanja mjesta prebivališta i stalnog boravka u Republici Hrvatskoj

U kontekstu povrede prava na osobnu slobodu i određivanje istražnog zatvora zanimljiva je odluka USRH, U-III-1393/2020 u kojoj je prilikom određivanja postojanja iteracijske opasnosti bilo važno uzeti u obzir i Odluku o zabrani napuštanja mjesta prebivališta i stalnog boravka u Republici Hrvatskoj⁶⁸ koja je u to vrijeme bila na snazi zbog pandemije. Naime, spomenuta odluka stupila je na snagu 23. ožujka, a donesena je s ciljem sprječavanja daljnjeg širenja virusa COVID-19. Tom odlukom građanima je načelno bilo zabranjeno napuštati mjesto prebivališta ili stalnog boravka (t. 1.). Iznimke su vrijedile za one građane čija su zanimanja bila od ključne važnosti u vrijeme zdravstvene krize. Ostali građani mogli su napustiti mjesto prebivališta ili stalnog boravka samo ako je to bilo nužno uz predočenje posebne propusnice (t. 2. i 3.). Podnositelj ustavne tužbe prigovorio je nedostatku

⁶⁴ USRH, U-III Bi-2317/2020 od 14. srpnja 2020.

⁶⁵ USRH, U-III Bi-1787/2021 od 8. lipnja 2021., t. 5.c.

⁶⁶ *Ibid.*, t. 17.

⁶⁷ *Ibid.*, t. 4. 4.

⁶⁸ Odluka o zabrani napuštanja mjesta prebivališta i stalnog boravka u Republici Hrvatskoj, NN 35/20 i 39/20.

razloga za određivanje istražnog zatvora. U prigovoru je podnositelj naveo da su se sudovi pri odlučivanju o istražnom zatvoru služili samo tipskim formulacijama bez da su obrazložili kako javni interes preteže nad ustavnim zahtjevom za poštivanjem slobode pojedinca posebice što u konkretnom slučaju nije riječ o ranije osuđivanoj osobi. Zbog odluke o zabrani napuštanja mjesta prebivališta koja je tada bila na snazi, a budući da podnositelj nije živio u istom mjestu kao i oštećenici, opovrgavala se stvarna mogućnost da ih je podnositelj mogao ugroziti. Negodovalo se i zbog odgode dokaznog ročište uzrokovane pandemijom te činjenice da je za cijelo vrijeme trajanja istražnog zatvora provedeno samo ispitivanje podnositelja ustavne tužbe.⁶⁹

USRH je prigovore podnositelja u vezi nepostojanja iteracijske opasnosti zbog odluke o nenapuštanju mjesta prebivališta, koja je u to vrijeme bila na snazi, ocijenio neosnovanim. Sud je naveo da „činjenica osnovanosti sumnje na višekratno kršenje KZ-a/11 ne podržava zaključak podnositelja da bi on boravkom na slobodi poštovao propise i preporuke slabije pravne snage od onih koje ima zakon. Naprotiv, ako je podnositelj osnovano sumnjiv da je više puta počinio protupravne radnje koje predstavljaju kršenje zakona, onda to upućuje na zaključak da postoji opasnost da bi kršio i nižerangirane propise, kao što je Odluka o zabrani napuštanja mjesta prebivališta i stalnog boravka u Republici Hrvatskoj, a koja zabrana, k tome, nije apsolutna“.⁷⁰

Nasuprot tome, Sud je utvrdio da postupak sutkinje istrage nije bio vođen s „posebnom marnošću“, zbog neopravdanog zastoja u radu i odugovlačenja postupanja te činjenice da gotovo 2 mjeseca oštećenici nisu bili ispitani niti se znalo kada bi to moglo biti učinjeno.⁷¹ Uz to USRH je dodatno obrazložio da kada se utvrdi postojanje „izvanrednih okolnosti poput pandemije zbog koje ni uz primjenu mjera zaštite nije moguće provesti ranije određenu radnju, tada za takvo postupanje trebaju biti vidljivi razlozi, osobito kad se radi o mjeri ograničenja osobne slobode.“⁷²

Na slične razloge za ukidanje mjere istražnog zatvora se pozivao podnositelj zahtjeva u ustavnosudskom predmetu broj U-III-2269/2020. Podnositelj zahtjeva žalio se na odluku o produljenju istražnog zatvora. Smatrao je da drugostupanjski sud u osporenom drugostupanjskom rješenju nije uzeo u obzir tada aktualne mjere u vezi ograničenja kretanja i

⁶⁹ USRH, U-III-1393/2020 od 19. svibnja 2020., t. 3.

⁷⁰ *Ibid.*, t. 5.13.

⁷¹ *Ibid.*, t. 5.18.

⁷² *Ibid.*, t.5.14.

napuštanja mjesta prebivališta zbog kojih prema mišljenju podnositelja zahtjeva nije postojala stvarna opasnost da će ponoviti kazneno djelo. Osim toga pozvao se i na činjenicu da je daljnji ostanak u istražnom zatvoru bio opasan po njegovo zdravlje u okolnostima pandemije budući da je u istražnom zatvoru bilo teško osigurati i najmanje propisane mjere zaštite od širenja virusa.⁷³ USRH ocijenio je da „su nadležni sudovi dostatno obrazložili relevantne i ustavnopravno prihvatljive razloge za produljenje istražnog zatvora podnositeljima na temelju članka 123. stavka 1. točke 3. ZKP-a/08.“⁷⁴ te „da su u zatvorskom sustavu Zatvora u Osijeku poduzete sve mjere radi uspješnog preveniranja zaraze virusom.“⁷⁵

3.2.3. Problematičan stav USRH pri donošenju odluke o određivanju istražnog zatvora u vrijeme pandemije

USRH nije utvrdio povredu osobne slobode u odluci U-III- 5334/2020 te je na navode podnositelja tužbe, da mu je boravkom u istražnom zatvoru za vrijeme pandemije bio otežan pristup zdravstvenim uslugama i liječenju, odgovorio ranijim stajalištem Vrhovnog suda na pobijano rješenje da „izvanredna situacija izazvana pandemijom virusa COVID-19, (...) doista predstavlja jedno izvanredno stanje koje za sobom povlači i privremeno ograničenje pojedinih prava i sloboda čovjeka. Međutim, to jednako vrijedi i za istražne zatvorenike i za građane čiji se život odvija izvan kaznenih tijela. Prema tome, trenutačna situacija izazvana pandemijom virusa COVID-19 nije nešto što 'pogađa' samo i isključivo prava istražnih zatvorenika i zbog čega su oni u većoj mjeri od tzv. slobodnih građana ograničeni u svojim pravima na život i zdravlje.“⁷⁶

U odluci broj U-III-3957/2020 utvrđena je povreda prava na jednakost oružja budući je u vrijeme pandemije odvjetniku prvostupanjsko rješenje bilo dostavljeno na pogrešnu e- mail adresu.⁷⁷ Međutim u sklopu te odluke značajno je obrazloženje iz rješenja suca istrage u djelu u kojem je razmatrana mogućnost zamjene mjere istražnog zatvora blažim mjerama u uvjetima pandemije. U njemu je između ostalog navedeno da „aktualna pandemija predstavlja okolnost koja sprječava uobičajeno funkcioniranje suda i njegovu dostupnost sudionicima postupka no ista je prema javno dostupnim podacima privremenog i prolaznog karaktera te sama po sebi ne predstavlja razlog za ukidanje istražnog zatvora u korelaciji s težinom ovdje optuženih kaznenih djela i zakonom propisanim rokovima trajanja istražnog

⁷³ USRH, U-III-2269/2020 od 24. lipnja 2020., t. 7.

⁷⁴ *Ibid.*, t. 17.4.

⁷⁵ *Ibid.*, t. 17.5.

⁷⁶ USRH, U-III-5334/2020 od 15. prosinca 2020., t.4.1.

⁷⁷ USRH, U-III-3957/2020 od 22. rujna 2020, t. 15.

zatvora.“⁷⁸ USRH u svojoj je ocjeni utvrdio da „je drugostupanjski sud ocijenio žalbene navode podnositelja i u obrazloženju dostatno obrazložio relevantne i ustavnopravno prihvatljive razloge za produljenje mjere istražnog zatvora.“⁷⁹

Naravno da pandemija nije „sama po sebi“ dostatan razlog za ukidanje istražnog zatvora. Međutim, pri svakoj bi se ocjeni o opravdanosti istražnog zatvora u uvjetima pandemije trebala u obzir uzeti i stvarna činjenica da su zatvori i kaznionice posebno rizična mjesta za širenje zaraznih bolesti. Zbog prenapučenosti, koja je problem hrvatskih zatvora i od prije pandemije, zatvorenima je zasigurno bilo teže održavati socijalnu udaljenost ili se izolirati nego što je to bilo „slobodnim građanima“. Pandemija stoga nije nešto što pogađa „samo“ i „isključivo“ zatvorenike, ali zasigurno je okolnost zbog koje su zatvorenici u većoj mjeri ograničeni u svojim pravima na život i zdravlje nego li su to građani na slobodi. Uz to činjenica da je pandemija „prolaznog“ ili „privremenog“ karaktera nikako ne umanjuje štetne posljedice koje su, bez obzira na vremensko trajanje pandemije, mogle nastati ili su nastale za zatvorenike.

⁷⁸ *Ibid.*, t. 5.3.

⁷⁹ *Ibid.*, t. 17.6.

4. EKLJP PRED IZAZOVIMA COVID-a -19

Europska konvencija za zaštitu temeljnih prava i ljudskih sloboda Vijeća Europe iz 1950.⁸⁰ međunarodni je ugovor sa zadaćom zaštite najznačajnijih prava svih onih koji se nalaze na području država članica. Konvencijske odredbe primjenjuju se izravno, a najučinkovitiji mehanizam zaštite proklamiranih prava ogleda se kroz individualnu tužbu Europskom sudu za ljudska prava.⁸¹ U začecima prakse Europskog suda za ljudska prava u penitencijarnim predmetima primjenjivala se „teorija pripadajućih ograničenja“ prema kojoj se smatralo da samo oduzimanje slobode sa sobom povlači i gubitak prava i sloboda. Sud je 1975. presudom *Golder protiv Ujedinjenog Kraljevstva* ukinuo spomenutu teoriju te je zauzeo stajalište da se prava i slobode zatvorenima mogu ograničavati samo ako bi ograničenje bilo zasnovano na jednakim osnovama kao i za osobe koje se nalaze na slobodi, a na koje se odnosi Konvencija.⁸² Zaštita ljudskih prava u uvjetima zatvaranja izuzetno je važno i osjetljivo pravno pitanje zbog činjenice da se zatvorenima oduzima jedno od temeljnih prava - pravo na slobodu, dok u isto vrijeme postoji obveza država da se štite sva njihova preostala prava koja im pripadaju kao i ostalim građanima i da se eventualna ograničenja ili oduzimanja istih provode samo onda kada je to uistinu nužno.⁸³

4.1. Derogiranje temeljnih konvencijskih prava

4.1.1. Pretpostavke

Konvencijom se proklamiraju neka od najznačajnijih prava za osobe lišene slobode, kao primjerice pravo na život, zabrana ropstva i prisilnog rada, pravo na privatni i obiteljski život, pravo na djelotvorno pravno sredstvo te dr.⁸⁴ Izazovi nastaju kada se pod utjecajem izvanrednih situacija kojima je čitav svijet bio pogođen za vrijeme koronakrize temeljna i zajamčena prava moraju ograničavati ili derogirati. Sva konvencijska prava koja nisu apsolutna mogu se ograničiti pod uvjetima koje određuje sama Konvencija, primjerice čl. 8 .st. 2., čl. 10. st. 2. ili čl. 11 st. 2. Derogacija konvencijskih prava uređena je čl. 15. EKLJP - njime se daje pravo državama članicama, da u slučaju rata ili drugih izvanrednih stanja koja bi ugrožavala opstanak naroda, poduzimaju mjere koje stavljaju izvan snage obveze iz Konvencije. Pritom, nederogabilna prava kao što su pravo na život (čl. 2. EKLJP), zabrana

⁸⁰ Europska Konvencija za zaštitu ljudskih prava i temeljnih sloboda, MU 18/97, 6/99, 14/02, 13/03, 9/05, 1/06, 2/10, 13/17.

⁸¹ Ivičević Karas, *op. cit.* (bilj. 41), str. 20.

⁸² *Ibid.*

⁸³ Babić, Vesna; Josipović, Marija; Tomašević, Goran, Hrvatski zatvorski sustav i zaštita ljudskih prava zatvorenika, Hrvatski ljetopis za kazneno pravo i praksu, vol. 13, broj 2/ 2006, str. 702.

⁸⁴ *Ibid.*

mučenja (čl. 3. EKLJP), zabrana ropstva i prisilnog rada (čl. 4. EKLJP) te zabrana unutrašnjeg djelovanja propisa (čl. 7. EKLJP) ne mogu se ograničiti osim u kontekstu prava na život kada je riječ o zakonitim ratnim činima. Kada se ugovorne stranke posluže pravom derogiranja predstoji obveza da o poduzetim mjerama, razlozima donošenja mjera, te kasnije o prekidu istih, obavijeste glavnog tajnika Vijeća Europe (čl. 15. st. 3. EKLJP).⁸⁵

U načelu formalna, kvalificirana obavijest neće biti nužna, dovoljno je da stranke ugovornice jednim svojim zakonom odstupe od neke konvencijske obveze, a da su pritom učinile vjerojatnim i obrazložile postojanje „izvanrednog stanja koje ugrožava opstanak naroda“.⁸⁶ Pravo derogiranja podložno je nadzoru i ocjeni ESLJP-a o tome jesu li države članice, odlučujući o izvanrednom stanju, prekoračile „opseg koji je strogo određen potrebama krize“.⁸⁷

4.1.2. Dvojbe za vrijeme pandemije

Za vrijeme pandemije COVID-19 države ugovornice različito su postupale u vezi derogacije konvencijskih obveza. Tako je primjerice svih osam država, koje su do 7. travnja 2020. proglasile izvanredno stanje, ujedno notificiralo i derogaciju Konvencije.⁸⁸ Druge su države poput Finske, Italije, Mađarske, Srbije i Španjolske samo proglasile izvanredno stanje, a izostala je formalna derogacija konvencijskog prava.⁸⁹ U trećoj skupini zemalja u kojoj je i Hrvatska, izostala je i obavijest o suspenziji Konvencije i proglašenje izvanrednog stanja.⁹⁰

Daniel Hotgen, glasnogovornik Vijeća Europe, svojom je izjavom 20. ožujka 2020. naglasio da nema potrebe da se u uvjetima novonastale krize, državama nameće obveza za službenom derogacijom Konvencije, budući da je ionako većina mjera koje su stranke ugovornice poduzimale u cilju sprječavanja daljnjeg širenja virusa, predviđene materijalnim odredbama Konvencije pa obveza iz čl. 15. EKLJP-a ostaje samo u pogledu onih mjera koje izlaze iz okvira iznimki sadržanih u konvencijskim odredbama.⁹¹ S druge strane, moguće je smatrati da bez proglašenja izvanrednog stanja država nema pravnu osnovu za derogaciju temeljnih procesnih jamstava osiguranih EKLJP-om i Ustavom, a okolnost globalne pandemije i brojnih izazova koji su s njome došli ne može se uzimati kao dostatatno

⁸⁶ Omejec, Jasna, Primjena Europske konvencije o ljudskim pravima u doba koronavirusa, Informator: Instrukтивно informativni list za ekonomska i pravna pitanja: 6622, 2020., str.3.

⁸⁷ *Ibid.*

⁸⁸ *Ibid.*

⁸⁹ *Ibid.*

⁹⁰ *Ibid.*

⁹¹ *Ibid.*, str. 4.

obrazloženje u uvjetima kada se u okviru kaznenog pravosuđa sustavno ograničavaju neka od temeljnih procesnih jamstava i to pravo na pristup sudu, jednakost oružja, pravo na učinkovitu obranu, javno suđenje i sl.⁹²

U Hrvatskoj tako za vrijeme trajanja čitave pandemije nije proglašeno izvanredno stanje nego je Odlukom iz ožujka 2020., ministar zdravstva proglasio epidemiju bolesti COVID-19, a mjere koje su se donosile bile su u okviru „redovnog stanja“ iz čl. 16., a ne čl. 17. Ustava RH.⁹³ Brojni ustavnopravni stručnjaci ipak smatraju da bi u okolnostima pandemije bilo pravilnije primijeniti čl. 17. jer se on i odnosi na izvanredna stanja poput ratnog, stanja neposredne ugroženosti državne neovisnosti i jedinstvenosti te prirodnih nepogoda koja svojim nastupom povlače ograničenja pojedinih temeljnih prava i sloboda. U takvim bi okolnostima, slijedom ustavnih odredbi, Hrvatski Sabor odluke morao donositi kvalificiranom većinom.⁹⁴ Vjerojatno, baš u ovom načinu odlučivanja leži problem, jer bi u uvjetima pandemije koji zahtijevaju promptnu i žurnu reakciju dvotrećinsko glasovanje potencijalno uzrokovalo sporost pri donošenju kriznih odluka. Međutim, ovakvo obrazloženje ne može se smatrati i dostatnim. Naime, dvotrećinsko glasovanje zahtjeva se u slučaju donošenja najvažnijih odluka za društvo, pa na taj način zastupnici preuzimaju političku odgovornost za mjere koje donose u vrijeme izvanrednih situacija, a odluke o sužavanju i dokidanju temeljnih prava građana svakako se trebaju donijeti uz „najviši stupanj društvene odgovornosti.“⁹⁵

4.2. Ugrožena prava zatvorenika za vrijeme pandemije i obveze država u odnosu na njih

4.2.1. Pravo na život

Konvencijsko pravo na život proklamirano čl. 2. EKLJP za državu predstavlja negativnu obvezu, odnosno zabranu da se nekome oduzme život, a zatim i pozitivnu obvezu, odnosno dužnost poduzimati sve potrebne mjere za zaštitu života i zdravlja ljudi koje se nalaze u njenoj nadležnosti. Država ima obvezu omogućiti svima onima za koje je preuzela odgovornost, tako i osobama lišenima slobode koje se nalaze u zatvorima i kaznionicama, adekvatnu zdravstvenu skrb i brigu kroz prikladno liječenje, pravovremenu dijagnostiku,

⁹² Ivičević Karas, *op. cit.* (bilj. 9), str. 297- 298.

⁹³ Antunović, Martina; Blagojević, Anita, Izvanredno stanje u kontekstu COVID-19: hrvatski ustavnopravni okvir i praksa, Zbornik radova Pravnog fakulteta u Splitu, god.60, 1/2023, str. 130.

⁹⁴ 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

⁹⁵ Antunović; Blagojević, *op. cit.* (bilj. 93), str.132.

medicinsku pomoć te sustavno praćenje zdravstvenog stanja. Iz te obveze proizlazi i obveza države i sustava da spriječi širenje zaraznih bolesti u takvim ustanovama, ali je pogrešno tu obvezu tumačiti kao razlog za prijevremeno oslobođenje osoba od izvršenja kazne zatvora. Bez obzira na to, u uvjetima pandemije brojne su države najavile oslobađanje od izvršenja kazne zatvora, makar samo privremeno, iako takva postupanja nisu uobičajena praksa. Takva politika država mogla bi se smatrati prikladnom ako predstavlja jedini način da se zaštiti život i zdravlje zatvorenika posebice ako bi se tako spriječilo držanje osobe lišene slobode u samici.⁹⁶

4.2.2. Zabrana nečovječnog i ponižavajućeg postupanja

Čl. 3. EKLJP proklamira zabranu svih oblika mučenja, nečovječnih ili ponižavajućih postupaka i kazni, a u tu svrhu osnovan je i Odbor za sprječavanje mučenja čija je uloga da svojim posjetama prati poštivanje ovog prava.⁹⁷

Ovo pravo ogleđa se u obvezi da država pri postupanju prema onima za koje je preuzela odgovornost, a smješteni su u pritvoru, zatvoru ili kaznionici, ili u psihijatrijskoj ustanovi, mora poštivati standard zaštite primjeren njihovom dostojanstvu. To konkretno znači pružanje liječenja i uvjeta koji moraju biti primjereni potrebama zaštićene osobe s obzirom na dob, spol, zdravstveno stanje ili neku drugu okolnost, a zbog kojeg zaštita mora biti primjerena i individualizirana.⁹⁸ Medicinska pomoć prema osobama lišenim slobode mora biti jednaka onoj pomoći koja je dostupna i pružena osobama na slobodi, s time da se pritom kao standard ne uzima ona zdravstvena zaštita pružena u najboljim zdravstvenim ustanovama.⁹⁹

Kako bi osigurao postupanje u okviru čl. 3. EKLJP, Sud će o postojanju pravnog standarda „primjeren dostojanstvu“ zatvorene osobe, prosuđivati od slučaja do slučaja pritom uzimajući u obzir uvjete u zatvoru i ograničenost financijskih resursa kaznionice, prosuđujući jesu li se u postupanju sa zatvorenicima dosljedno provodile medicinske i druge preporuke o načinu postupanja prema njima.¹⁰⁰ Člankom 3. EKLJP nameće se i obveza država da svojim zakonskim i administrativnim mehanizmima spriječe daljnje širenje zarazne bolesti u

⁹⁶ Bianku, Ledi; Mole, Nuala; Smith, Hannah, COVID-19 i njegov uticaj na ljudska prava, Pregled relevantne prakse Evropskog suda za ljudska prava, AIRE centar 2020, str. 20, 32-33.

⁹⁷ Zakon o potvrđivanju konvencije o sprječavanju mučenja i neljudskog ili ponižavajućeg postupanja ili kažnjavanja, NN MU 14/97., POGHLAVLJE 1., čl. 1.

⁹⁸ Bianku; Mole; Smith, *op. cit.* (bilj. 96), str. 39.

⁹⁹ *Ibid.*, str. 40.

¹⁰⁰ *Ibid.*

zatvorskom sustavu ako bi opseg i opasnost od zaraze bili takvi da predstavljaju realnu ugrozu za zdravlje zatvorenika te patnju koja bi pritom značila povredu čl. 2. i čl. 3. Konvencije.¹⁰¹

U uvjetima COVID krize brojne su države pribjele oslobađanju od izvršenja kazne zatvora, međutim kada to nije bilo moguće ili nije bilo prikladno, bilo je potrebno izolirati zaražene osobe u uvjetima koji su u skladu s čl. 3. Konvencije. Sama po sebi izolacija, boravak u samici, zabrana kontakata s drugim zatvorenicima iz sigurnosnih, preventivnih ili disciplinskih razloga ne predstavlja povredu čl. 3. EKLJP, a eventualna povreda se mora ocjenjivati u svjetlu konkretnih okolnosti slučaja s obzirom na uvjete u izolaciji, težinu mjere, trajanje, cilj koji se mjerom želi postići te posljedice koje je ostavila na zatvorenike.¹⁰² Međutim, izolacija koja se ne bi mogla opravdati sigurnosnim razlozima te koja dovodi do zatiranja osobnosti pojedinca svakako jest oblik nečovječnog postupanja. Mjera izolacije mora biti opravdana stvarnim razlozima, određivana u iznimnim okolnostima kada alternativne mjere nisu mogućnost. Takva bi se mjera mogla odrediti tek nakon procjene fizičkog i mentalnog zdravlja osobe koju se treba izolirati, a daljnja opravdanosti i nužnost za njom morala bi se sustavno provjeravati.¹⁰³

Izoliranje u uvjetima pandemije bit će u skladu s čl. 3. EKLJP ako se ono ograniči na osobe zaražene COVID-19 ili za koje se sumnja da su zaražene, s ciljem daljnjeg sprječavanja širenja bolesti, ako je mjera izolacije rezultat krajnje nužde nakon što su razmotrene sve druge moguće alternativne mjere (npr. oslobađanje). Osobama kojima je na taj način ograničen kontakt sa vanjskim svijetom morali bi se omogućiti drugi oblici komunikacije poput telefoniranja ili video posjeta te osigurati češći pristup psihološkoj podršci.¹⁰⁴

4.2.3. Pravo na poštivanje privatnog i obiteljskog života

Smatra se kako je generalno ograničenje, odnosno zabrana posjeta protivna članku 8. Konvencije ukoliko ono nije određeno konkretno za pojedini svaki slučaj. Prije nego se ograniči neko takvo osjetljivo pravo moraju se uzeti u obzir blaže mjere kojima bi se s jedne strane pokušalo suzbiti širenje zaraze, a s druge osigurati pravo svakog zatvorenika da i u uvjetima kaznionice održava svoj privatni i obiteljski život. Tako se onim zatvorenicima

¹⁰¹ *Ibid.*, str. 40.

¹⁰² *Ibid.*, str. 42.

¹⁰³ *Ibid.*, str. 43.

¹⁰⁴ *Ibid.*, str. 43 - 44.

kojima se približava kraj izvršenja kazne zatvora može omogućiti raniji otpust ili posjete uz održavanje veće fizičke udaljenosti uz obvezu testiranja i korištenja zaštitne opreme. Kada je nastavak održavanja uobičajenih posjeta jednostavno preopasan i predstavlja stvarnu ugrozu za zdravlje zatvorenika, zatvorska tijela imaju obvezu da omoguće tehnološku podršku za druge načine komunikacije s vanjskim svijetom. Ova krajnja mogućnost nikako ne smije predstavljati dostatnu i dugoročnu zamjenu za uobičajene posjete i neposredni kontakt.¹⁰⁵

Zadiranje u prava iz čl. 8. EKLJP dozvoljeno je ako teži legitimnom cilju, ako nije u suprotnosti sa zakonskim odredbama i ako je razmjerno. Kako bi mjere kojima se zadire u prava iz čl. 8. EKLJP bile razmjerne moraju se primjenjivati samo ukoliko je to nužno i u cilju sprječavanja daljnjeg širenja zaraze, a pri tome su zatvorska tijela dužna primjenjivati sve odluke i preporuke struke uzimajući u obzir sve okolnosti slučaja. Kada se govori o ograničenju posjeta u obzir se mora uzeti vremensko trajanje mjere, obiteljska veza i stupanj bliskosti i ovisnosti koji postoji u odnosu, kao i alternativni načini održavanja veze. Čl. 8. st. 2. EKLJP dopušta zadiranje u pravo na poštovanje privatnog i obiteljskog života s ciljem zaštite zdravlja i sigurnosti svih, što je svakako legitimni cilj.¹⁰⁶

Treba razumjeti i činjenicu da kada je roditelj lišen slobode, to se neposredno tiče prava na obiteljski život ne samo tog roditelja, nego i djeteta. Stoga se državi nameće pozitivna obveza da svojim mehanizmima očuva i osigura pravo na obiteljski život unutar zatvorskog sustava, a svaka ona ograničenja koja ne bi bila opravdana legitimnim ciljem s razlogom bi predstavljala povredu čl. 8. Konvencije. Pri donošenju mjera, države moraju postići ravnotežu između potrebe za zaštitom zdravlja i života te utjecaja koji izolacija i ograničenja u pogledu čl. 8. EKLJP mogu imati na mentalno zdravlje zatvorenika i njegove obitelji.¹⁰⁷

4.2.4. Pravo na pravično suđenje

Brojne su države u okviru svojih pandemijskih mjera ograničile pristup sudu te se nametnulo pitanje kako je i u kojoj mjeri moguće aktima izvršne vlasti utjecati na funkcioniranje pravosuđa. Većina je država ugovornica EKLJP-a nastavila s postupanjem samo u hitnim postupcima, dok su ostala suđenja bila odložena ili održavana na daljinu putem video linka, ili rješavana na temelju stanja spisa predmeta bez održavanja rasprave.¹⁰⁸

¹⁰⁵ *Ibid.*, str. 67.

¹⁰⁶ *Ibid.*, str. 65.

¹⁰⁷ *Ibid.*, str. 62-63.

¹⁰⁸ *Ibid.*, str. 85.

Suđenje na daljinu bilo je praktično rješenje koje je omogućilo da se i u uvjetima pandemije suđenja nesmetano održavaju. Međutim, ne može se smatrati da je pravo na pravično suđenje ostvareno samom činjenicom da su se stranke mogle „virtualno“ pojaviti na ročištu. Naime, zahtjev pravičnog postupanja obuhvaća i pravo optuženog da djelotvorno sudjeluje u raspravi, sluša i prati suđenje. S tim u vezi loša tehnička podrška u uvjetima koronakrize i akustika koje onemogućavaju da stranka u postupku sve čuje i odgovori, jasno mogu dovesti do povrede čl. 6. EKLJP.¹⁰⁹ Iz toga se može zaključiti da kvaliteta tehničkih usluga u postupku ima ključnu ulogu u osiguranja prava na pravično suđenje.¹¹⁰

Odluka o virtualnom pravosuđu mora se donositi za svaki slučaj zasebno uzimajući u obzir ranjivost svjedoka, invaliditet, moguće poteškoće pri učenju koje otežavaju korištenje tehnologije, u postupku se mora voditi računa o tome je li svjedok/stranka ima dostatan prostor u svom kućanstvu iz kojeg bi mogao bez straha iznositi povjerljive, privatne, a ponekad i traumatične okolnosti slučaja.¹¹¹ U vrijeme COVID-19 brojni su optuženici isticali svoje nezadovoljstvo i osjećaj izgubljenosti jer u njihovoj fizičkoj blizini nije mogao biti odvjetnik, to im je pobuđivalo dodatni stres, odvjetnicima je bilo otežano pratiti neverbalne znakove sudaca na koje su inače mogli reagirati, dok su s druge strane suci isticali da su im stranke preko video linkova često djelovale nezainteresirano.¹¹²

Rasprave na daljinu svakako bi se trebale smatrati opravdanima ukoliko bi se odlaganjem rasprave produljio boravak optuženika u istražnom zatvoru ili ako održavanje ročišta u sudnici nije sigurno te u kratkim i jednostavnim predmetima. Ukoliko je održavanje rasprava na daljinu opravdano snažnim razlozima mora se omogućiti da video linkovi na najdosljedniji način imitiraju uvjete sudnice.¹¹³

Javnost postupka važan je element prava na pravično suđenje koji omogućava da zainteresirana javnost i novinari prate suđenje, obavještavaju građane o tijeku i informacijama s ročišta.¹¹⁴ Nastupom krize COVID-19 pristup javnosti sudovanju bio je ograničen ili u potpunosti onemogućen.¹¹⁵ Prema odredbi čl. 17. st. 2. Ustava RH javnost se može isključiti sa rasprave kada bi, prema mišljenju suda, prisutnost javnosti štetila interesima pravde. U uvjetima epidemije, javnost nije bila isključena zbog zaštite interesa pravde već zbog zaštite

¹⁰⁹ *Ibid.*, str. 86.

¹¹⁰ *Ibid.*, str. 86 - 87.

¹¹¹ *Ibid.*, str. 87.

¹¹² *Ibid.*

¹¹³ *Ibid.*, str. 88.

¹¹⁴ *Ibid.*, str. 89.

¹¹⁵ *Ibid.*

života i zdravlja svih sudionika postupka.¹¹⁶ Pandemija virusa COVID-19 je tako zbog svojih razmjera svakako razlog za derogaciju konvencijskog prava sukladno čl. 15. EKLJP-a prilikom čega bi glavni preduvjet države ugovornice u tom slučaju trebao biti proglašenje izvanrednog stanja.¹¹⁷

Sljedeći aspekt ovog prava je povjerljiv razgovor sa braniteljem te su države dužne tijekom izvanrednog stanja omogućiti prostor u kojem bi optuženici mogli provoditi nesmetan i povjerljiv razgovor sa svojim odvjetnicima.¹¹⁸

¹¹⁶ Ivičević Karas, *op. cit.* (bilj. 9), str. 296.

¹¹⁷ *Ibid.*

¹¹⁸ Bianku; Mole; Smith, *op. cit.* (bilj. 96), str. 92.

5. ISTRAŽNI ZATVOR U VRIJEME VIRUSA COVID-19

Istražni zatvor krajnja je mjera i najteži oblik osiguranja prisutnosti okrivljenika u postupku.¹¹⁹ Istražni zatvor će se odrediti ako postoji osnovana sumnja da je osoba počinila kazneno djelo koje mu se stavlja na teret u slučaju kada postoji opasnost od bijega, opasnost da će uništiti sakriti dokaze ili ometati postupak utjecajem na svjedoke, ukoliko postoji bojazan da će dovršiti pokušano kazneno djelo ili ponoviti već počinjeno, kada okrivljeniku prijete dugotrajni zatvor, a okolnosti počinjenja djela su osobito teške te kada se ne odazove pozivu na ročište. Osnovana sumnja kao i ostale utvrđene okolnosti moraju postojati na strani okrivljenika čitavo vrijeme trajanja mjere istražnog zatvora, a sud je o postojanju tih okolnosti dužan *ex officio* voditi računa prilikom svake naredne odluke o produljenu istražnog zatvora.¹²⁰

Jedinice zatvorskog sustava, u kojima se izvršava mjera istražnog zatvora, predstavljaju riskantna mjesta za razvoj zaraznih bolesti. Podsjećamo da se zatvorenici smatraju osobito ranjivim skupinama stanovništva te da je upravo na njih značajnije nego na ostalo stanovništvo koronakriza ostavila negativan učinak kako na fizičko tako i mentalno zdravlje, jer je u zatvorskim uvjetima bilo otežano izbjeci zarazu zbog česte nemogućnosti održavanja socijalne udaljenosti i prenapučenosti. Utvrđeno je i kako je tijekom pandemije zabilježen veći broj priznanja krivnje, a to se prepisuje pretpostavci da se na taj način željelo izbjeci istražni zatvor.¹²¹ U svjetlu svega navedenog, epidemiološka preporuka da se mjera istražnog zatvora svede na minimum u uvjetima pandemije i da se puste na slobodu oni zatvorenici optuženi za lakša kaznena djela bez elemenata nasilja ili oni kojima se ne bi mogla pružiti adekvatna zdravstvena zaštita smatra se razumnom. Ona je potkrijepljena obrazloženjima znanstvenika u području zaštite ljudskih prava, a činila se i spasonosnom za prenapučenost koja je ionako veliki problem europskih zatvora i prije krize COVID-19.¹²²

Nije rijetkost da se u hrvatskom kaznenom postupku često pribjegava određivanju istražnog zatvora kao ni činjenica da je RH često bila osuđivana pred ESLJP-a zbog nedovoljnog obrazloženja produljenja te mjere, kao i zbog toga što istražni zatvor nije zamijenjen nekom drugom blažom mjerom. Postojanje epidemije se dakako smatra važnom činjenicom koju je sud dužan uzimati u obzir, kako samostalno tako i zajedno sa svim drugim

¹¹⁹ Kos, Damir, Istražni zatvor krajnja mjera osiguranja prisutnosti okrivljenika, a ne kazna, str. 1, https://www.vsrh.hr/CustomPages/Static/HRV/Files/DKos_24Istrazni-zatvor-KRAJNJA-MJERA-OSIGURANJA.pdf, pristupljeno 22.6.2024.

¹²⁰ *Ibid.*, str.3.

¹²¹ Ivičević Karas, *op. cit.* (bilj.9.), str. 307.

¹²² *Ibid.*

okolnostima slučaja, kada obrazlaže svoju odluku o istražnom zatvoru jer puko postojanje pandemije ne predstavlja dostatan razlog za ukidanje istražnog zatvora.¹²³ Međutim, stajalište jest da bi okolnost pandemije, kada je to razumno, mogla biti presudni faktor „koji će jezičac na vagi pomaknuti u smjeru donošenja odluke o ukidanju istražnog zatvora, odnosno zamjeni nekom od alternativnih mjera.“, pa se tako u godinama pandemije može, očekivati smanjenje broja istražnih zatvorenika.¹²⁴

Bitno je napomenuti i da se produljenja istražnog zatvora ne mogu smatrati opravdanima zbog učestalih odgoda ročišta u vrijeme epidemije, jer bi takvo stajalište bilo suprotno preporukama koje idu u smjeru svođenja istražnog zatvaranja u vrijeme epidemije na minimum i njegovog ukidanja kada god je to moguće.¹²⁵ Međutim, kada govorimo o produljenju istražnog zatvora u vrijeme koronakrize, moramo napomenuti da je do njega dolazilo u kontekstu izvršenja Europskog uhidbenog naloga. Naime, države članice su zbog pandemijskih mjera koje su u to vrijeme bile na snazi bile primorane primjenjivati odredbu čl. 23. Okvirne odluke o EUN-u¹²⁶ te odgoditi predaju tražene osobe i produljiti joj boravak u istražnom zatvoru radi predaje, bilo pozivanjem na st. 3. spomenutog članka pozivajući se na okolnosti na koje ne može utjecati niti jedna država (viša sila), bilo na st. 4. odnosno pozivom na humanitarne razloge, primjerice „ako postoji osnovani razlog za uvjerenje da bi se time ugrozilo zdravlje ili život tražene osobe“.¹²⁷

Izazov za vrijeme pandemije bilo je i održavanje ročišta na daljinu prilikom kojih okrivljenih nije bio fizički prisutan pri donošenju odluke o određivanju ili produljenju istražnog zatvora. Naime prevladava mišljenje da, bez obzira na pozitivne strane daljinskog pravosuđa, kao što su ušteda troškova postupka i lakše osiguranje prisutnosti sudaca, odvjetnika i okrivljenika u postupku u uvjetima pandemije, takav postupak je nerijetko dovodio do nepovoljnije odluke za okrivljenika. Naime, vjeruje se da je od iznimnog značaja fizička prisutnost okrivljenika u postupku te da će „okrivljenik koji nije fizički prisutan na ročištu biti manje uvjerljiv, tj. da će znatno teže uvjeriti sud u ispravnost svojih teza“, to može dovesti i do „formalnog pristupa“ od strane suda koje u većini slučajeva može rezultirati donošenjem poluautomatske odluke o produljenju istražnog zatvora. Video prisutnost okrivljenika stoga bi se trebala ograničiti samo na one postupke u kojima bi to bilo nužno te

¹²³ *Ibid.*, str. 308.

¹²⁴ *Ibid.*, str.309.

¹²⁵ *Ibid.*, str. 309-310.

¹²⁶ Okvirna odluka Vijeća o Europskom uhidbenom nalogu i postupcima predaje između država članica (2002/584/PUP).

¹²⁷ Rošić; Hržina, *op. cit.* (bilj. 3), str. 793.

kada bi to zahtijevali interesi zaštite zdravlja sudionika u postupku.¹²⁸ Korištenjem audiovideo veze vršio se i sudski nadzor nad uvjetima unutar istražnih zatvora za vrijeme epidemije virusom COVID-19. Kako bi takav nadzor bio u potpunosti učinkovit i ostvario svoju svrhu tada bi on trebao biti izravan te bi se trebalo omogućiti da se između suca i okrivljenika odvija nesmetana i povjerljiva komunikacija, kako bi zatvorenik mogao otvoreno govoriti o poteškoćama koje je zamijetio i nepravilnostima u postupanju. Na nadležnim je tijelima da u tu svrhu osiguraju kvalitetnu i dostatnu tehničku podršku ukoliko je već nemoguće sudsku kontrolu ostvariti uobičajenim putem.¹²⁹

¹²⁸ Ivičević Karas, *op. cit.* (bilj. 9), str. 301-303.

¹²⁹ *Ibid.*, str.303.

6. OSVRT NA POSTUPANJA NADLEŽNIH TIJELA RH TIJEKOM PANDEMIJE COVID-19

6.1. Prikladnost zakonodavnog okvira

Zakon kojim se uređuju prava zatvorenika i mehanizmi njihovih ograničenja je ZIKZ. Usred koronakrize donesen je novi Zakon 2021. godine, dok je onaj raniji bio iz 1999. godine. Naime, i stara i nova verzija Zakona određuju jednako da se prava zatvorenika mogu ograničiti ako su „razmjerna razlozima radi kojih se primjenjuju“ te da ograničenja mogu biti samo iznimna ako to zahtijevaju interesi zaštite reda i sigurnosti kako zatvora tako i samih zatvorenika.¹³⁰

Podsjetimo da je Ministarstvo pravosuđa početkom travnja 2020. donijelo Preporuke radi suzbijanja epidemije COVID-19 kojima se daje uputa županijskim i prekršajnim sudovima da, kada je to moguće, a sa svrhom zaštite života i zdravlja zatvorenika, odgode upućivanje zatvorenika na izvršenje kazne zatvora. Sporno je što je u to vrijeme bio na snazi, pa sve do konca veljače 2021., „stari“ ZIKZ iz 1999. godine. On je u svom čl. 54. taksativno navodio u kojim slučajevima sudac izvršenja može donijeti odluku o odgodi izvršavanja kazne zatvora. U nijednoj od tih odredbi kao razlog se nije navodila epidemija, niti da takva odluka može biti donesena na prijedlog Ministarstva.¹³¹ Tek je novim ZIKZ-om iz 2021. u čl. 163. st. 2. toč. 5. utvrđeno da će se odobriti prekid izvršenja kazne zatvora „u slučaju izvanrednih okolnosti, katastrofa i epidemija većih razmjera“, a takva će se odluka slijedom čl. 164. st. 1. moći odobriti i „na temelju prijedloga upravitelja, državnog odvjetnika, odnosno suda pred kojim se vodi postupak.“¹³²

U vezi prava na posjete i povlasticu izlazaka, zakonska rješenja ne odgovaraju praksi koja se provodila u vrijeme pandemije. Naime, kako je ranije rečeno, pravo na posjete i beneficija izlazaka među prvima su pogođene mjerama za suzbijanje učinaka epidemije. ZIKZ iz 1999. godine u čl. 131. je propisivao pod kojim se uvjetima pogodnost izlazaka može odobriti, a čl. 132. st. 1. i 2. navodili su da će upravitelj zatvora pri odlučivanju o ovoj povlastici voditi računa o uspješnosti koju je zatvorenik postigao u individualnom zatvorskom programu. Načelno je jednaka formulacija i smisao odredbe čl. 140. st. 1. i 2. u ZIKZ-u iz

¹³⁰ Vidi: ZIKZ, NN, 128/99, 55/00, 129/00, 59/01, 67/01,11/02, 190/03, čl.3.st.3 i 4; ZIKZ,NN,14/21, 155/23 čl.4.st.3 i 4.

¹³¹ Munivrana, Maja; Ivičević Karas, Elizabeta, The impact of COVID-19 on Prison Conditions and Penal Policy- Croatia, u: The impact of COVID 19 on Prison Conditions and Penal Policy (ur. Dünkel, Frieder ; Harrendorf, Stefan ; van Zyl Smit, Dirk). London : New York (NY): Routledge, 2022., str. 136-137.

¹³² *Ibid.*, str. 137.

2021. godine. Suprotno tome, u uvjetima pandemije, o povlasticama zatvorenika odlučivalo se na temelju opće situacije uzrokovane epidemijom, a ne na temelju uspješnosti zatvorenika u individualnom zatvorskom programu.¹³³ Uz to, budući da se povlastice smatraju poticajnim mjerama, a ne pravom zatvorenika, pitanja i dvojbe vezane uz njih nisu podložne sudskoj kontroli i zaštiti.¹³⁴

Prema čl. 118. st.1. ZIKZ-a iz 1999., samo je upravitelj mogao uskratiti posjete i to iz razloga sigurnosti, a isto se zakonsko rješenje nalazi i u ZIKZ-u iz 2021. u čl. 125. st. 1. U prilog tome govori i t. 24.2. Europskih zatvorskih pravila iz 2006. koji određuje da se kontakti s vanjskim svijetom (u što spadaju posjete i pogodnost izlazaka) mogu ograničiti „radi potreba postojeće kaznene istrage“, zbog održavanja „dobrog reda, sigurnosti zatvorenika i osiguranja zatvora, sprječavanja kaznenih djela i zaštite žrtava kaznenih djela.“ Stoga se može zaključiti da je moguće da upravitelj ograniči kontakte s vanjskim svijetom zbog eventualnih zlouporaba u okviru stegovnih mjera ili kada to nalažu razlozi sigurnosti zatvorenika, ali ne i zbog postojanja epidemije.¹³⁵ No, za slučaj epidemije trebala bi postojati izričita zakonska regulacija mogućnosti ograničenja prava na posjete.

6.2. Učinkovit sustav nadzora nad izvanrednim mjerama

Osim neadekvatnog zakonodavnog okvira koji je dodatno unio dvojbe u već konfuzno razdoblje, neučinkovit nadzor u okviru sustava državne uprave nad provođenjem iznimnih mjera bio je nedostatan ili je ponekad potpuno izostao. O tome nam svjedoče i ranije spomenuta Izvješća pučke pravobraniteljice iz 2020. i 2021. Podsjetimo da u unutarnje mehanizme nadzora nad izvršenjem kazne zatvora spadaju: upravni (administrativni), sudski, ustavnosudski te parlamentarni (politički) nadzor.

Administrativni nadzor vrše resorna ministarstva, tako primjerice Ministarstvo pravosuđa to čini u kontekstu izvršenja kazne zatvora, Ministarstvo zdravlja vezano za zdravstvenu zaštitu, a u okviru izobrazbe osoba lišenih slobode tu je Ministarstvo znanosti, obrazovanja i sporta.¹³⁶ Ministarstvo pravosuđa nije tu svoju zadaću obavljalo sasvim u skladu sa zakonskim ovlastima iz ZIKZ-a. Naime tijekom pandemije taj nadzor je bio

¹³³ *Ibid.*

¹³⁴ *Ibid.*, str. 141.

¹³⁵ *Ibid.*

¹³⁶ Ivičević Karas, *op. cit.* (bilj. 41), str. 97- 102.

povremen i djelomičan te na taj način javnost nije mogla steći uvid u to kakvo je zaista stanje u zatvorskom sustavu u okolnostima globalne zdravstvene krize.¹³⁷

Sudski je nadzor u stvarnoj nadležnosti suca izvršenja, ali se sastoji i od svih drugih, na zakonu utemeljenih, postupaka sudskih tijela.¹³⁸ Osim toga, taj je oblik nadzora jedan od najznačajnijih jamstava prava osoba lišenih slobode. Izvješća Uprave za zatvorski sustav i probaciju pokazuju da je za vrijeme pandemije sudski nadzor od strane suca izvršenja u potpunosti obustavljen ili je bio djelomičan.¹³⁹ Istražnim je zatvorenicima ponekad bilo teško doći u izravan kontakt sa sucem, a informacije o pravima koje su dobivali tokom boravka u istražnom zatvoru nisu bile dostatne.¹⁴⁰ Primjer dobre prakse je u tom pogledu Zatvor u Zagrebu koji je krajem 2020. zatvorenicima omogućio razgovor s nadležnim sucem putem video linka.¹⁴¹ S druge strane, loša praksa je činjenica da je u uvjetima pandemije, kada je većina prava zatvorenika već bila ograničena ili derogirana, izostala sustavna i temeljna sudska kontrola. Naime, „razlike u provođenju sudske kontrole upućuju na zaključak da položaj zatvorenika, kao i istražnih zatvorenika nije bio jednak, već ovisan o tome u kojem su se zatvoru nalazili“¹⁴². Ovakvi propusti mogli su utjecati na porast nepovjerenja zatvorenika u učinkovitost sudske zaštite.¹⁴³

Parlamentarni nadzor od strane pučke pravobraniteljice u vrijeme pandemije rezultirao je nizom preporuka resornim ministarstvima sa svrhom ublažavanja negativnih učinaka koje su pandemijske mjere ostavile na prava zatvorenika. Već tijekom prvog vala pandemije pučka pravobraniteljica je od Ministarstva pravosuđa zatražila podatke o mjerama zaštite unutar zatvorskog sustava i načinu njihovog provođenja te eventualnim poteškoćama u vezi s tim. Pučka pravobraniteljica radila je na tome da se video posjete nastave i nakon pandemije budući da su se pokazale kao dobra alternativa, što su potvrdili i sami zatvorenici.¹⁴⁴

6.3. Javni diskurs i transparentnost pri postupanju

¹³⁷ Munivrana; Ivičević Karas, *op. cit.* (bilj.131), str. 141.

¹³⁸ Ivičević Karas, *op. cit.* (bilj. 41), str. 98-99.

¹³⁹ Utjecaj epidemije Covid-19 na ljudska prava i jednakost, Preporuke za jačanje otpornosti na buduće krize, Pučka pravobraniteljica, Zagreb, svibanj 2022., str. 24., <file:///C:/Users/Korisnik/Downloads/Izvj%C5%A1%C4%87e%20Utjecaj%20epidemije%20COVID-19%20na%20ljudska%20prava%20i%20jednakost%20-%20Preporuke%20za%20ja%C4%8Danje%20otpornosti%20na%20budu%C4%87e%20krize.pdf>, pristupljeno 22.6. 2024.

¹⁴⁰ *Ibid.*

¹⁴¹ *Ibid.*

¹⁴² *Ibid.*

¹⁴³ *Ibid.*, str. 25.

¹⁴⁴ Munivrana; Ivičević Karas, *op. cit.* (bilj.131), str. 141.

Preporuka Vijeća Europe naglasila je da je u uvjetima pandemije bitno uspostaviti strategiju odnosa s medijima putem osobe za odnose s javnošću kako bi obitelji zatvorenika i sami zatvorenici mogli biti informirani o najnovijim mjerama koje se poduzimaju unutar zatvorskog sustavu i razlozima zbog kojih su eventualna ograničenja nužna.¹⁴⁵

Pučka pravobraniteljica je u rujnu 2020. u sklopu svog izvješća za 2020., provela anonimnu anketu među zatvorenicima Zatvora u Glini, o tome smatraju li da ih se dovoljno informiralo o novonastaloj krizi i o tome kakav su odnos razvili prema pandemiji. Od ukupno 69 ispitanika većina ih je smatrala da je dobro informirana o COVID-u kako od strane medija tako i od strane službenika kaznionice, a s druge strane, 22% zatvorenika smatralo je da ih se uopće nije informiralo o poduzetim mjerama i virusu.¹⁴⁶ Isto je ispitivanje provedeno i nakon pogoršanja epidemiološke situacije u listopadu te je tako u studenom 2020., 30% od ukupno 49 ispitanih zatvorenika izjavilo da smatra kako ih nitko nije upoznao s mjerama koje se provode u kaznionici, da prevladava veliki strah od zaraze, a svoje pridržavanje mjera ocijenili su prosječnom ocjenom.¹⁴⁷ Iz anketiranja pučke pravobraniteljice u sklopu izvješća za 2021. godinu proizlaze podaci da od 49 ispitanih zatvorenika Zatvora u Splitu, njih tri četvrtine je smatralo da su dobro informirani o bolesti COVID-19 i sprječavanju njegovog širenja, a svoje pridržavanje epidemioloških mjera ocijenili su prosječnom ocjenom.¹⁴⁸

Ipak se smatra da je javni diskurs i transparentnost prilikom donošenja izvanrednih mjera trebao biti bolji i da je često izostajao u kontekstu borbe protiv COVID-a.¹⁴⁹ Bolja informiranost o bolesti i mjerama koje provode nadležna tijela trebale bi umanjiti strah od širenja bolesti i povećati povjerenje u rad institucija, pa bi se samim time nastojalo izbjeći situacije poput one iz ožujka 2020. kada je 20 istražnih zatvorenika započelo štrajk glađu jer su smatrali da ostajanjem u zatvoru povećavaju rizik od zaraze te da se zbog toga osjećaju kao „osuđenici na smrt“.¹⁵⁰

¹⁴⁵ Follow-up Covid-19 Related Statement by the Council for Penological Co-Operation Working Group (PC-CP WG), Vijeće Europe, listopad 2020., t. 19., <https://rm.coe.int/pc-cp-2020-10-e-rev-follow-up-to-pc-cp-wg-statement-covid-19/16809ff484>, pristupljeno 22.6. 2024.

¹⁴⁶ Izvješće pučke pravobraniteljice za 2020., *op. cit.* (bilj. 39), str. 168.

¹⁴⁷ *Ibid.*, str. 168-169.

¹⁴⁸ Izvješće pučke pravobraniteljice iz 2021., *op. cit.* (bilj. 38), str.192.

¹⁴⁹ Munivrana; Ivičević Karas, *op. cit.* (bilj.131), str. 137.

¹⁵⁰ Slobodna Dalmacija: U splitskom zatvoru počeo štrajk glađu zbog straha od koronavirusa: 'Živimo u nehumanim uvjetima, osjećamo se kao osuđenici na smrt', <https://slobodnadalmacija.hr/vijesti/hrvatska/u-splitskom-zatvoru-poceo-strajk-gladu-zbog-straha-od-koronavirusa-zivimo-u-nehumanim-uvjetima-osjecamo-se-kao-osudenici-na-smrt-1011886>, 22.6.2024.

7. ZAKLJUČAK

Može se reći kako je prvi propust države već to što na samom početku pandemije bolesti COVID-19 nije proglašeno „izvanredno stanje“. Time bi na neki način država poslala poruku građanima da je svjesna najcrnijih scenarija do kojih zdravstvena kriza može odvesti, ali da svjesno preuzima odgovornost skrbiti se o pravima građana na najbolji mogući način, primjenjujući pritom samo ograničenja koja su nužna, a svoj bi legitimitet i povjerenje dodatno ojačala budući da bi to značilo izravno ispunjavanje obveze iz čl. 15. EKLJP-a.

U pogledu prava zatvorenika, može se reći da je država imala dobru početnu reakciju s obzirom na mjere koje su već polovinom ožujka 2020. bile primijenjene na penalne ustanove i zatvorenike. To znači da je u samim začetima krize postalo jasno kako su zatvori i kaznonice opasna mjesta za širenje zaraze, da bi potencijalni unos virusa u zatvorski sustav imao dalekosežne posljedice te da su zatvorenici posebno ranjiva skupina stanovništva koja iziskuje posebni angažman države u očuvanju njihovog života i zdravlja.

Moguće je zaključiti da je prvotno zatvorska uprava, koliko su to tadašnji uvjeti dopuštali, na adekvatan način pristupila i ublažavanju negativnih učinaka koje su izvanredne mjere sa sobom donijele. Pokušalo se nadomjestiti nedostatak posjeta nekim drugim oblicima kontakata, veliki broj mjera vodio je ka smanjivanju prenapučenosti, nastojalo se osigurati nastavak kulturnih događanja, a zbog zabrane okupljanja zatvorenicima su bile odobrene neke druge aktivnosti unutar zatvora. Međutim, što je pandemija duže trajala to je više trebalo unaprjeđivati postojeće mjere te one nikako nisu smjele biti dugotrajna rješenja nego prvotni odgovor na krizne uvjete. S vremenom se i bez pritužbi zatvorenika pučkoj pravobraniteljici trebalo spoznati da video posjete ne mogu zamijeniti klasične i da se kratkim trajanjem telefonskih poziva zapravo nikako ne nadomješta nedostatak klasičnog kontakta s članovima obitelji.

Ova je zdravstvena, ali i socijalna kriza svakako za sobom ostavila otvorena brojna pitanja i pravne praznine. Budućim zakonskim korekcijama potrebno je stoga nedvojbeno utvrditi na koji će način postojanje pandemije utjecati na prava i povlastice zatvorenika u nekim budućim krizama. Isto tako i sudski bi nadzor čak i u vrijeme izvanrednih stanja morao ostati postojan i sustavan, a njegovo neprovođenje nikako se ne bi smjelo opravdavati pukom činjenicom postojanja pandemije.

Koronakrizom su dodatno potencirani postojeći problemi zatvorskog sustava te je ostavljen veliki prostor za napredak u nekim budućim zdravstvenim krizama kojih će zasigurno biti. Može se ipak zaključiti da je reakcija države na ovu, za moderno doba, nezapamćenu krizu načelno bila dobra jer su izvanredne mjere rezultirale očuvanjem stabilnog stanja unutar zatvorskog sustava tijekom čitavog trajanja pandemije.

8. LITERATURA

Knjige i članci:

1. Antunović, Martina; Blagojević, Anita, Izvanredno stanje u kontekstu COVID-19: hrvatski ustavnopravni okvir i praksa, Zbornik radova Pravnog fakulteta u Splitu, god. 60, 1/2023, str. 119-144.
2. Babić, Vesna; Josipović, Marija; Tomašević, Goran, Hrvatski zatvorski sustav i zaštita ljudskih prava zatvorenika, Hrvatski ljetopis za kazneno pravo i praksu, vol. 13, broj 2/ 2006, str. 685- 743.
3. Bianku, Ledi; Mole, Nuala; Smith, Hannah, COVID-19 i njegov uticaj na ljudska prava, Pregled relevantne prakse Evropskog suda za ljudska prava, AIRE centar 2020.
4. Ivičević Karas, Elizabeta, Kazneno pravosuđe u vrijeme pandemije COVID-19- balansiranje između zaštite zdravlja i procesnih jamstava, u: Okrugli stol: Primjena prava za vrijeme pandemije COVID-19 (ur. Jakša Barbić), Zagreb, HAZU, 2021., str. 293-315.
5. Ivičević Karas, Elizabeta, Penitencijarno pravo, Narodne novine, 2021.
6. Kos, Damir, Istražni zatvor krajnja mjera osiguranja prisutnosti okrivljenika, a ne kazna, https://www.vsrh.hr/CustomPages/Static/HRV/Files/DKos_24Istrazni-zatvor-KRAJNJA-MJERA-OSIGURANJA.pdf, str. 1-17, pristupljeno 22.6.2024.
7. Maganić, Aleksandra, Utjecaj epidemije bolesti COVID-19 na sudske postupke, Informator: Instrukтивно informativni list za ekonomska i pravna pitanja: 6622, travanj 2020., str. 1-5.
8. Munivrana, Maja; Ivičević Karas, Elizabeta, The impact of COVID-19 on Prison Conditions and Penal Policy- Croatia, u: The impact of COVID 19 on Prison Conditions and Penal Policy (ur. Dünkel, Frieder ; Harrendorf, Stefan ; van Zyl Smit, Dirk). London : New York (NY): Routledge, 2022., str. 134 - 144.
9. Omejec, Jasna, Primjena Europske konvencije o ljudskim pravima u doba koronavirusa, Informator: Instrukтивно informativni list za ekonomska i pravna pitanja: 6622, 2020., str. 2-14.
10. Rošić, Mario; Hržina, Danka, Izvanredne okolnosti: utjecaj bolesti COVID-19 na učinkovitu međunarodnu pravosudnu i policijsku suradnju i zaštitu ljudskih prava, HLJKPP, vol. 27, broj 2/2020, str. 771-797.

11. Trapella, Francesco, COVID-19 and Criminal Justice. European Suggestions to Protect the most vulnerable subjects, Zbornik Pravnog fakulteta Sveučilišta u Rijeci, vol. 43, broj 2/2022, str. 411-429.

Pravni izvori:

1. Dodatak Preporuci Rec.(2006)2, Europska zatvorska pravila iz 2006.
2. Europska konvencija za zaštitu ljudskih prava i temeljnih sloboda, NN MU 18/97, 6/99, 14/02, 13/03, 9/05, 1/06, 2/10, 13/17.
3. Međunarodni pakt o ekonomskim, socijalnim i kulturnim pravima, rezolucija br. 2200 A /XXI/.
4. Odluka o zabrani napuštanja mjesta prebivališta i stalnog boravka u Republici Hrvatskoj, NN 35/20. i 39/20.
5. Okvirna odluka Vijeća o Europskom uhidbenom nalogu i postupcima predaje između država članica (2002/584/PUP).
6. Preporuka Vijeća (EU) 2020/1475 od 13. listopada 2020. o koordiniranom pristupu ograničavanju slobodnog kretanja kao odgovor na pandemiju bolesti COVID-19.
7. 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.
8. Zakon o izvršavanju kazne zatvora, NN 128/99, 55/00, 59/00, 129/00, 59/01, 67/01, 11/02, 190/03, 76/07, 27/08, 83/09, 18/11, 48/11, 125/11, 56/13, 150/13, 98/19.
9. Zakon o izvršavanju kazne zatvora, NN 14/21, 155/23.
10. Zakon o kaznenom postupku, NN 152/08, 76/09, 80/11, 121/11, 91/12, 143/12, 56/13, 145/13, 152/14, 70/17, 126/19, 126/19, 130/20, 80/22.
11. Zakon o sustavu civilne zaštite, NN, 31/20.
12. Zakona o potvrđivanju konvencije o sprječavanju mučenja i neljudskog ili ponižavajućeg postupanja ili kažnjavanja, NN MU 14/97.

Sudska praksa:

1. USRH, U- III-2186/2020 od 28. svibnja 2020.

2. USRH, U- III-3957/2020 od 22. rujna 2020.
3. USRH, U- III-1393/2020 od 19. svibnja 2020.
4. USRH, U-III-2269/2020 od 24. lipnja 2020.
5. USRH, U-III-5334/2020 od 15. prosinca 2020.
6. USRH, U-IIIIBi-1615/2023 od 24. siječnja 2024.
7. USRH, U-IIIIBi-1787/2021 od 8. lipnja 2021.
8. USRH, U-IIIIBi-2317/2020 od 14. srpnja 2020.

Ostali izvori:

1. Follow-up Covid-19 Related Statement by the Council for Penological Co-Operation Working Group (PC-CP WG), Vijeće Europe, listopad 2020., <https://rm.coe.int/pc-cp-2020-10-e-rev-follow-up-to-pc-cp-wg-statement-covid-19/16809ff484>, pristupljeno 22.6.2024.
2. Izvješće HS-a o radu i stanju kaznionica, zatvora i odgojnih zavoda za 2020., Vlada Republike Hrvatske, Zagreb, rujna 2020., https://www.sabor.hr/sites/default/files/uploads/sabor/2021-09-02/154102/IZVJ_KAZNIONICE_2020.pdf, pristupljeno 22.6.2024.
3. Izvješće pučke pravobraniteljice za 2020., Zagreb, veljača 2021., <https://www.ombudsman.hr/hr/download/izvjesce-pucke-pravobraniteljice-za-2020-godinu/?wpdmdl=10845&refresh=60910e6b1d1601620119147>, pristupljeno 22.6.2024.
4. Izvješće pučke pravobraniteljice za 2021., Analiza stanja ljudskih prava i jednakosti u Hrvatskoj, Zagreb, ožujak 2022., <https://www.ombudsman.hr/hr/download/izvjesce-pucke-pravobraniteljice-za-2021-godinu/?wpdmdl=13454&refresh=6247119d58b0c1648824733>, pristupljeno 22.06.2024.
5. Kuća ljudskih prava, Tematski izvještaj, Utjecaj epidemije Covid-19 na ljudska prava u Hrvatskoj ožujak – listopad 2020., Zagreb, 2020., https://www.kucaljudskihprava.hr/wp-content/uploads/2020/12/TI-Utjecaj-epidemije-Covid19-na-ljudska-prava-u-Hrvatskoj_web.pdf, pristupljeno 22.6.2024.
6. Measures and Activities in a Prison System aimed at the Prevention of Spread of Coronavirus (Croatian Report to Europris), Europris, travanj 2020., <https://www.europris.org/wp-content/uploads/2020/04/Covid-19-measures-and-activities-Croatia.pdf>, pristupljeno 22.6.2024.

7. Nacrt prijedloga zakona o interventnim mjerama na području sudskih i upravnih postupaka zbog epidemije bolesti koronavirusa Covid-19, Hrvatska odvjetnička komora, Zagreb, ožujak 2020., https://www.hok-cba.hr/wp-content/uploads/2021/11/nacrt_prijedloga_zakona_o_interventnim_mjerama_na_podrucju_sudskih_i_upravnih_postupaka_covid_19.pdf, pristupljeno 22.6.2024.
8. NE PROPUSTITE: donosimo ključne informacije o radu pravosudnih tijela u vrijeme trajanja ugroze od epidemije i posljedica potresa, <https://www.iusinfo.hr/aktualno/usredistu/ne-propustite-donosimo-kljucne-informacije-o-radu-pravosudnih-tijela-u-vrijeme-trajanja-ugroze-od-epidemije-i-posljedica-potresa-40939>, pristupljeno 18.6.2024.
9. Postupnik /upute za sprječavanje i suzbijanje epidemije korona virusom (Covid-19) u tijelima zatvorskog sustava (kaznionice, zatvori, odgojni zavodi, centri), Hrvatski zavod za javno zdravstvo, Zagreb, ožujak 2020., <https://www.hzjz.hr/wp-content/uploads/2020/03/Postupnik-Zatvorski-sustav.pdf>, pristupljeno 22.6.2024.
10. Slobodna Dalmacija: U splitskom zatvoru počeo štrajk glađu zbog straha od koronavirusa: ‘Živimo u nehumanim uvjetima, osjećamo se kao osuđenici na smrt’, <https://slobodnadalmacija.hr/vijesti/hrvatska/u-splitskom-zatvoru-poceo-strajk-gladu-zbog-straha-od-koronavirusa-zivimo-u-nehumanim-uvjetima-osjecamo-se-kao-osudenici-na-smrt-1011886>, pristupljeno 22.6.2024.
11. Službena stranica Ministarstva pravosuđa i uprave, <https://potresinfo.gov.hr/ministarstvo-pravosudja-i-uprave/113>, pristupljeno 28.6.2024.
12. Utjecaj epidemije Covid-19 na ljudska prava i jednakost, Preporuke za jačanje otpornosti na buduće krize, Pučka pravobraniteljica, Zagreb, svibanj 2022., <file:///C:/Users/Korisnik/Downloads/Izvje%C5%A1%C4%87e%20Utjecaj%20epidemije%20COVID-19%20na%20ljudska%20prava%20i%20jednakost%20-%20Preporuke%20za%20ja%C4%8Danje%20otpornosti%20na%20budu%C4%87e%20krize.pdf>, pristupljeno 22.6. 2024.
13. Želite li odslužiti zatvorsku kaznu? Ne može, čekajte bolja vremena!, <https://www.iusinfo.hr/aktualno/dnevne-novosti/zelite-li-odsluziti-zatvorsku-kaznu-ne-moze-cekajte-bolja-vremena-41168>, pristupljeno 18.6.2024.