

eudaimonia

Revija za pravnu, političku i
socijalnu teoriju i filozofiju

Vol. 6 No. 1 • 2022.

Izdavač

IVR **SRBIJA**

Srpsko udruženje za pravnu
i socijalnu filozofiju

ODLUKA USTAVNOG SUDA: PANDEMIJA, LEGITIMITET I LJUDSKA PRAVA

Laura Vilić

Strane: 5–19

Laura Vilić*

ODLUKA USTAVNOG SUDA: PANDEMIJA, LEGITIMITET I LJUDSKA PRAVA

Problematika ljudskih prava kao svezremenski aktualna tema danas dolazi do izražaja više nego prethodnih desetljeća. Razlog je novonastalo stanje koje je obuhvatilo cijeli svijet, pa tako i Hrvatsku. Riječ je o globalnoj epidemiji, koja se još naziva – pandemija, koja je uzrokovana virusom SARS-CoV-2. Povodom novonastalog stanja, popraćenog širenjem tog virusa, ta problematika je došla pred naš Ustavni sud u rujnu 2020. godine i to u vidu zahtjeva za pokretanje postupka za ocjenu suglasnosti pojedinih zakona, odnosno njihovih odredaba s Ustavom Republike Hrvatske. U tekstu koji slijedi bit će izneseni argumenti predlagatelja i njihovi zahtjevi koji su obrazloženi Sudu, analizirane odredbe zakona na koje su se u svom izlaganju pozivali te će biti dan prikaz onoga što je Ustavni sud na sve rekao, odnosno kakav je pravorijek izrekao, u ovom slučaju – kakvo je rješenje donio.

Ključne reči: *Ustavni sud, ljudska prava, Covid-19, Stožer civilne zaštite, izvanredno stanje*

1. UVOD

Godina 2020. za Hrvatsku je bila godina novih izazova koja je popraćena epidemijom, odnosno zaraznim virusom koji je zahvatio cijeli svijet, pa i našu zemlju. Riječ je virusu SARS-Cov-2 ili virusu korona (koji izaziva bolest Covid-19). S obzirom na to da se ovdje radi o brzorastućoj zarazi, odnosno snažnoj transmisiji virusa u stanovništvu, nužno je bilo uspostaviti sustav u kojemu će se pokušati osigurati što manja zaraza i tako sačuvati zdravlje nacije. Upravo u tome glavnu ulogu je imao Stožer civilne zaštite Republike Hrvatske, kao tijelo izvršne vlasti koje je svojim djelovanjem putem preporuka i određenih ograničavajućih mjera virus morao staviti pod kontrolu. Nacionalni stožer je

* Studentkinja doktorskih akademskih studija, Pravni fakultet Univerziteta u Osijeku, viliclaura@gmail.com.

djelovao i putem lokalnih stožera, a njihov primarni cilj je sprječavanje širenja bolesti, smanjenje broja oboljelih i otklanjanje drugih posljedica bolesti (Učur 2021, 407).

Zbog širenja te zarazne bolesti uvedene su mjere (koje je donosio Stožer) kojima se ograničavaju ljudska prava i slobode kako bi se nepovoljni ishodi te bolesti sveli na minimum (Roksandić, Mamić 2020, 683). Djelovanje Stožera dovedeno je u pitanje u rujnu 2020. godine kada su se određeni građani (u radu adresirani kao predlagatelji) obratili Ustavnom sudu sa svojim zahtjevima da odluči o tome je li djelovanje Stožera bilo legitimno, odnosno jesu li djelovali u skladu s Ustavom. Tako je recentnim rješenjima Ustavnoga suda pandemija dobila ustavnosudski epilog koji je, u odnosu na pojedine odredbe nekoliko zakona i brojne odluke Stožera civilne zaštite, zaokružio prevenciju i zaštitu od bolesti u normativnom dijelu (Đuras 2020, 439). Predlagatelji su u svojim zahtjevima isticali kako su građanima Republike Hrvatske uskraćena neka od temeljnih ljudskih prava i sloboda (nekih ćemo se u radu posebno spomenuti), kao i pravo Hrvatskog sabora na legitimno donošenje odluka kada se takva prava ograničavaju.

Rad će biti predstavljen u tri cjeline, u kojima će se dati pregled toga što su to točno predlagatelji od Ustavnog suda zahtijevali, što je Ustavni sud odlučio i kakva su izdvojena (podupiruća ili neslagajuća) mišljenja dali suci na samom začelju odluke.

2. POSTUPAK PRED USTAVNIM SUDOM

2.1. Zahtjevi predlagatelja

Kao što se u uvodu navodi, glavnu ulogu u procesu pred Ustavnim sudom prošle godine u rujnu odigrala su dva ključna, prema predlagateljima, dva sporna zakona, a to su Zakon o sustavu civilne zaštite (u daljnjem tekstu: ZSCZ) i Zakon o zaštiti pučanstva od zaraznih bolesti (u daljnjem tekstu: ZZPZB). Stoga će se za početak dati pregled predlagateljevih zahtjeva te analiza prvog spornog zakona, odnosno spornih odredbi.

Postojanje određenih nelogičnosti u načinu na koji je Stožer civilne zaštite Republike Hrvatske donosio odluke i njihovom legitimitetu kao tijelu koje je ovlašteno donositi odluke od iznimnog značaja za građane, a posebice jer je riječ o temeljnim slobodama i pravima

– dovelo je tu problematiku pred Ustavni sud. Nekoliko predlagatelja zahtijeva potpuno ukidanje članka 22.a ZSCZ-a, koji u svom sadržaju govori kako je Stožer civilne zaštite Republike Hrvatske (u daljnjem tekstu: Stožer) tijelo koje je ovlašteno donositi odluke koje će kasnije na nižoj razini provoditi stožeri na lokalnoj (područnoj), odnosno regionalnoj razini. Ovdje govorimo o slučaju nastupanja posebnih okolnosti i stanja koja se nisu mogla predvidjeti, a koja dovode do ugroze života i zdravlja građana, imovine veće vrijednosti, stanja koja znatno narušavaju okoliš, gospodarsku aktivnost ili uzrokuju znatnu gospodarsku štetu.¹ Slijedom toga postavlja se pitanje što je sporno u tom članku i njegovom sadržaju u odnosu na Ustav. Naime, predlagatelji smatraju kako je tim člankom uskraćeno pravo naroda da ostvaruje vlast neposrednim odlučivanjem, i to putem zakonodavnog tijela, odnosno Hrvatskog sabora, jer su spornim člankom njihove ovlasti *de facto* prenesene na Stožer.²

Kako je i sam zahtjev predlagatelja usmjeren na pokretanje postupka za ocjenu suglasnosti članka 22.a ZSCZ-a s Ustavom, treba vidjeti o kojim je člancima riječ. Naime, sporan je članak 16. Ustava prema kojemu se slobode i prava mogu ograničiti da bi se zaštitili sloboda i prava drugih ljudi, pravni poredak, javni moral i zdravlje, i to zakonom, te kako ograničenje mora biti razmjerno naravi potrebe.³ Navedeni ustavni propis u svom drugom dijelu uređuje načelo razmjernosti (proporcionalnosti) (Crnić 2018, 162), a predlagatelji u svom izlaganju, između ostalog, napominju da nije postignut konsenzus jesu li mjere stožera bile u skladu s načelom razmjernosti. Neosporna je činjenica kako je Hrvatska, kao i sve druge zemlje Evropske unije, prema tom pravilu dužna postupati tako da mjera bude razumna uzimajući u obzir druge suprotstavljene društvene interese (Goldner Lang 2021, 221).

Predlagatelji u tom kontekstu ističu da se o temeljnim ljudskim pravima odlučivalo odlukama Stožera, a ne odlukama Hrvatskog sabora, zakonima, iz čega proizlazi da je takvo donošenje odluka samo po sebi protivno Ustavu. Kako je određenim odlukama Stožera došlo do svojevrzne ugroze ekonomskih prava stanovništva (misli se na odluku

¹ Zakon o sustavu civilne zaštite, *Narodne novine RH* 82/15, 118/18, 31/20, 20/21, čl. 22.a.

² Ustavni sud Republike Hrvatske, U-I-1372/2020 i dr., 14. 9. 2020, *Narodne novine RH* 105/2020–1971.

³ Ustav Republike Hrvatske, *Narodne novine RH* 56/90, 135/97, 08/98, 124/00, 18/01, 41/01, 55/01, 76/10, 85/10, 05/14, čl. 16.

o zatvaranju objekata i obustavi određenih djelatnosti), s obzirom na ograničenje prava na rad, ovdje je nužno spomenuti se prava na rad i prava na slobodu rada te na zaradu kojom građanin može sebi i svojoj obitelji osigurati dostojanstven život. Predlagatelj ističe kako su ta prava stavljena u podređeni položaj iako ona nisu sporedna prava u odnosu na pravo na zdravlje te kako osiromašenje itekako dovodi u pitanje čovjekovu opstojnost, a samim time i njegovo zdravlje.⁴

Bez obzira na namjeru Stožera, činjenica je da je takav način donošenja odluka doveo u pitanje opstojnost vladavine prava. Vladavinu prava u svom sadržaju spominje i Ustav kao jednu od temeljnih vrednota, a pretpostavka za vladavinu prava i njenu opstojnost je pravni okvir koji zahtijeva međusobno usklađene propise koji ne prelaze razumnu mjeru pravnog uređenja podobnog za postizanje pravne sigurnosti (Barbić 2002, 5). S obzirom na to da je predlagateljima sporno to što je Stožer tijelo koje donosi odluke od iznimne važnosti za milijune ljudi u Hrvatskoj, a koje bi, s obzirom na njihov značaj, trebalo, prema Ustavu, donositi drugo tijelo, odnosno Sabor – potonji opis vladavine prava možda i je doveden u pitanje.

Shodno svemu navedenom, kada je riječ o članku 16. Ustava – predlagatelji navode kako se po njemu nije moglo postupiti i tako odluke od bitnog, elementarnog značaja za ljudska prava – donositi većinom glasova zastupnika te da je nužno bilo aktivirati članak 17. Ustava i proglasiti izvanredno stanje kako bi se o takvim pravima moglo odlučivati kvalificiranom većinom svih zastupnika.⁵ Ovdje se treba osvrnuti na pitanje izvanrednog stanja, točnije na pojam „velikih prirodnih nepogoda“, jer se u Ustavu ne daje konkretna definicija tog pojma, pa je on ostavljen zakonodavcu da ga tumači po svom nahođenju (Gardašević 2021, 37). U svakom slučaju, proglašenje izvanrednog stanja, odnosno aktiviranje članka 17. Ustava, dovelo bi do najšireg društvenog konsenzusa, a ujedno se ne bi postavljalo pitanje legitimnosti donesenih odluka.⁶

⁴ Ustavni sud Republike Hrvatske, U-I-1372/2020 i dr., 14. 9. 2020, *Narodne novine RH* 105/2020–1971.

⁵ Ustavni sud Republike Hrvatske, U-I-1372/2020 i dr., 14. 9. 2020, *Narodne novine RH* 105/2020–1971.

⁶ Odredba prema kojoj se postupalo – članak 16. Ustava Republike Hrvatske: „Slobode i prava mogu se ograničiti samo zakonom da bi se zaštitila sloboda i prava drugih ljudi te pravni poredak, javni moral i zdravlje. Svako ograničenje slobode ili prava mora biti razmjerno naravi potrebe za ograničenjem u svakom pojedinom slučaju.“

Nadalje, predlagatelji iznose i nezadovoljstvo time što je Stožer, kao tijelo izvršne vlasti, podložno isključivom nadzoru izvršne vlasti te nepostojanjem parlamentarne ili sudske vlasti kao kontrolnog mehanizma. A da je tomu tako govori i činjenica da Vlada imenuje i postavlja članove Stožera. Osim toga, govore kako su određene mjere Stožera bile nerazmjerne naravi situacije u kojoj se naša država našla.⁷ Shodno svemu navedenom, može se reći da su njihove tvrdnje i svi izneseni argumenti u oprečnoj poziciji u odnosu na članak 22.a ZSCZ, čije uklanjanje traže.

Drugi sporni zakon čije odredbe predlagatelji spominju je ZZPZB. Ovdje bi bilo korektno istaknuti da predlagatelji zapravo spominju Zakon o izmjenama i dopunama Zakona o zaštiti pučanstva od zaraznih bolesti (u daljnjem tekstu: ZIDZZP) i njegove novonastale odredbe. Kao sporne odredbe navode čl. 10, 13, 14. i 18. ZIDZZP-a/20. Tako ističu da su sadržaj i način donošenja pobijanog Zakona u suprotnosti s Ustavom i člankom 17. Ustava jer je neupitno da se nalazimo u izvanrednim okolnostima uzrokovanim virusom SARS-CoV-2 te da je, kao što je ranije navedeno, taj članak trebalo aktivirati i sve nužne odluke donositi dvotrećinskom većinom, a ne običnom većinom.⁸ Ističu kako je osoba ovlaštena za donošenje mjera prije nastupanja novele ZZPZB-a bila ministar zdravstva, a sada je ovlast proširena i na Stožer, čime su naknadno ozakonjene njegove odluke.⁹ Činjenica je da je zaštita ljudi u pandemiji ponajprije djelatnost zdravstva i zdravstvenih radnika (Učur 2021, 407). Osporenim člankom 10. uvedena je nova

Odredba prema kojoj se trebalo postupati prema navodima predlagatelja – članak 17. Ustava Republike Hrvatske:

„U doba ratnog stanja ili neposredne ugroženosti neovisnosti i jedinstvenosti države, te velikih prirodnih nepogoda pojedine slobode i prava zajamčena Ustavom mogu se ograničiti. O tome odlučuje Hrvatski sabor dvotrećinskom većinom svih zastupnika, a ako se Hrvatski sabor ne može sastati, na prijedlog Vlade i uz supotpis predsjednika Vlade, Predsjednik Republike. Opseg ograničenja mora biti primjeren naravi pogibelji, a za posljedicu ne može imati nejednakost osoba s obzirom na rasu, boju kože, spol, jezik, vjere, nacionalno ili socijalno podrijetlo.

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

⁷ Ustavni sud Republike Hrvatske, U-I-1372/2020 i dr., 14. 9. 2020, *Narodne novine RH* 105/2020–1971.

⁸ *Ibid.*

⁹ *Ibid.*

odredba, a riječ je o samoizolaciji, odnosno izolaciji osoba u vlastitom domu ili drugom odgovarajućem prostoru.¹⁰ Predlagatelji smatraju kako je odredba nerazmjerna i neustavna jer prelazi okvire predviđene člankom 16. Ustava te kako ju treba ukinuti. Osim toga, sporna je i odredba novele u članku 14. koja se odnosi na uvođenje organizirane karantene osoba koje ne poštuju propisane i sigurnosne mjere čije ukinjanje također traže.

Jedan od predlagatelja posebno je osporavao mjeru samoizolacije koja se definira kao izolacija osobe u vlastitom domu ili drugom prostoru, a odnosi se na osobe koje nisu zaražene, a bile su u kontaktu s oboljelom osobom ili se iz drugih razloga sumnja da su zaražene virusom, primjerice ako dolaze iz zemalja s visokom razinom transmisije virusa (Primorac 2021, 372). Mjera samoizolacije unesena je u pravni sustav Hrvatske ZIDZZP-om/20, a predlagatelj ističe kako članak 10, 13. i 14. nisu u suglasnosti s člankom 16. Ustava jer se osobi tako određuje zabrana kretanja čak i ako je zdrava, te ističe kako takvoj osobi ne pripada nikakva naknada. Navodi kako se u tom slučaju uskraćuju prava na rad i zaradu, ali i na pristup sudu, a da nije određen rok na koje vrijeme se mjera najdulje određuje.¹¹

2.2. Očitovanje Suda

Ustavni se sud u svom pravorijeku očitovao na sve zahtjeve i prijedloge koje su predlagatelji u svojem izlaganju iznijeli pred Sud. Za početak, Sud se očitovao o „nužnosti“ aktiviranja članka 17. Ustava, za koji su predlagatelji smatrali da ga je bilo potrebno aktivirati. Kao što je navedeno ranije, predlagatelji smatraju da se nakon pojave epidemije Covid-19 trebalo proglasiti izvanredno stanje i time učiniti Sabor mjerodavnim za donošenje odluka koje ograničavaju ljudska prava i slobode. Ustavni je sud na samom početku potvrdio svoju legitimaciju o donošenju odluke kada je riječ o temeljnim ljudskim pravima i slobodama, no istakao je kako on nije nadležan ocjenjivati treba li Hrvatski sabor u posebnim okolnostima – kao što je epidemija, primijeniti članak 17. Ustava ili ne.¹²

¹⁰ Zakon o izmjenama i dopunama Zakona o zaštiti pučanstva od zaraznih bolesti, *Narodne novine RH* 47/2020–954, čl. 10.

¹¹ Ustavni sud Republike Hrvatske, U-I-1372/2020 i dr., 14. 9. 2020, *Narodne novine RH* 105/2020–1971.

¹² *Ibid.*

Kada je riječ o ograničavanju pojedinih ljudskih prava i sloboda, Hrvatski sabor može u ostvarivanju svoje zakonodavne ovlasti postupiti na temelju dvije ustavne osnove, a to su članak 16. Ustava – zakonima, izmjenama i dopunama zakona, i to većinom glasova zastupnika, ili članak 17. Ustava – dvotrećinskom većinom glasova svih zastupnika. Iz toga proizlazi kako je odluka o tome na koji će način postupiti u izvanrednim okolnostima upravo na Hrvatskom saboru.

Što se tiče navoda predlagatelja da je Stožer donosio odluke čije se trajanje nije moglo utvrditi te kako se njihova razmjernost i nužnost ne može procijeniti, Ustavni sud navodi da on ne može ocjenjivati njihovu nužnost i razmjernost, ali ukazuje na to kako se prema ZZPZB-u trajanje ne mora vremenski ograničiti te kako one mogu trajati sve dok je na snazi epidemija ili opasnost od nje.¹³

U ovom kontekstu predlagatelj spominju i nemogućnost sudске i zakonodavne kontrole odlukama Stožera, na što se Ustavni sud također očitovao, rekavši: „Činjenica je da Stožer ima zakonsku ovlast da donosi navedene mjere, ali to ne znači da njegove odluke nisu podložne kontroli izvršne, zakonodavne i sudbene vlasti.“¹⁴ U tom djelu Sud ističe kako je Vlada podložna nadzoru, ali i kontroli Sabora, te ustavnosudskoj kontroli.

Sud se u bitnome očitovao o navodima kako je ovlast Hrvatskog sabora dovedena u pitanje s obzirom na to da su naknadno ozakonjene odluke Stožera, i to člankom 18. ZIDZZP-a. Ustavni sud ističe kako tomu nije tako, budući da je, dopunom ZSCZ-a, Hrvatski sabor dao Stožeru zakonsku ovlast za donošenje odluka i uputu u slučaju nastanka posebnih okolnosti iz članka 22.a ZSCZ-a, a tek je nakon toga izmijenjen i dopunjen ZZPZB te je tako dan pravni značaj sigurnosnim mjerama iz članka 18. ZIDZZP-a/20.¹⁵ Iz toga proizlazi kako Sud smatra da se ovdje ne radi o retroaktivnosti niti o naknadnom ozakonjenju mjera stožera.

Ustavni se sud u svojoj ocjeni spomenuo i mjere samoizolacije koja je predlagatelju sporna. Ona je određena člankom 10. ZIDZZP-a/20, ali i 47. ZZPZB. Kao takva, predstavlja izdvajanje osobe od drugih ljudi, a primjenjuje se u liječenju bolesnika koji imaju simptome bolesti. Kada je riječ o Covidu-19, za određivanje mjere samoizolacije nadležan

¹³ *Ibid.*

¹⁴ *Ibid.*

¹⁵ *Ibid.*

je ministar zdravstva, a primjenjuje se na osobe koje su bile izložene riziku od zarazne bolesti kontaktom s oboljelom osobom ili su u posljednjih četrnaest dana bile na područjima s raširenom transmisijom bolesti.¹⁶ U odnosu na to, Ustavni sud smatra kako je mjera samoizolacije ograničavajuća mjera te da je potrebno utvrditi je li njezino izricanje zdravim osobama razmjerno naravi stvari, ali ističe kako takva mjera sama po sebi nije sporna kao ni njeno trajanje od četrnaest dana. Kada govorimo o pravu na naknadu, koju spominje predlagatelj, Sud ističe kako su njegovi navodi neosnovani s obzirom na to da se osobi kojoj je izrečena samoizolacija otvara bolovanje.¹⁷

3. IZDOJENA MIŠLJENJA

Izdvojena mišljenja su sastavni dio odluke koju donose sudovi u Republici Hrvatskoj. Ona kao takva predstavljaju odraz svega onoga što se prije, ali i za vrijeme rasprave događalo – ukoliko je sudac o tome voljan napisati pokoju rečenicu. Zašto se kaže voljan? Zato što ona nisu obvezna za dati. Njihovo mjesto je na začelju odluke i sudac je slobodan odlučiti hoće li ga napisati (ukoliko smatra da za to postoji potreba) ili ne. Osim toga, najvažniji dio izdvojenog mišljenja je sadržaj koji se odnosi na obrazloženje sučevog stajališta o tome kako je glasovao, odnosno njegovi argumenti zašto je glasovao u skladu s većinom sudaca ili suprotno većini. Izdvojena mišljenja, dakle, mogu biti podupiruća i neslagajuća u odnosu na donesenu odluku.

U hrvatskom pravnom sustavu izdvojena mišljenja su dopuštena, dok objava nije, što nije slučaj sa Ustavnim sudom jer su u tom slučaju izričito dopuštena, kao i njihovo objavljivanje (Antić 2016, 837). U ovom ćemo, zadnjem dijelu dati pregled podupirućih, ali i neslagajućih mišljenja s donesenim rješenjem Ustavnog suda. U ovom dijelu je posebno zanimljiva činjenica uolikoj se oprečnosti nalaze odnosno razilaze sudačka mišljenja onih koji su glasali suprotno donesenoj odluci i koji su glasali u skladu s većinom, i to u gotovo svim točkama o kojima su odlučivali. Treba reći kako je za doneseno rješenje deset sudaca glasovalo za, a protiv njega troje.

¹⁶ Zakon o zaštiti pučanstva od zaraznih bolesti, *Narodne novine RH* 79/07, 113/08, 43/09, 130/17, 114/18, 47/20, 134/20, čl. 47.

¹⁷ Ustavni sud Republike Hrvatske, U-I-1372/2020 i dr., 14. 9. 2020, *Narodne novine RH* 105/2020–1971.

Za početak, dat ćemo jedan kraći pregled izdvojenih mišljenja sudaca koji su u izdvojenim mišljenjima htjeli istaknuti i obrazložiti zašto su glasali za ovakav ishod odluke. Prvo podupiruće mišljenje referira se na to kako je u zaštiti od virusa korona Republika Hrvatska mobilizirala sva tri stupa vlasti (zakonodavnu, izvršnu i sudbenu) i tako postigla njihovu međusobnu suradnju, a da je središnje stručno tijelo za provođenje mjera – Stožer, bilo pod neposrednim nadzorom vlade. Također ističe da je to tijelo čiji sastav čine rukovodeće osobe iz središnjeg tijela državne uprave i operativnih snaga.¹⁸

Što se tiče predlagateljevih prijedloga, u pogledu zahtjeva da je nužno aktivirati članak 17. Ustava, podupiruće mišljenje jednog od sudaca navodi kako jezična metoda tumačenja istog članka isključuje njegovo aktiviranje jer epidemija bilo koje bolesti, pa tako i ove, nije ustavni razlog za njegovo aktiviranje, no ako se ustavna norma tumači teleološki (prema cilju), to je ipak moguće učiniti jer je riječ o izvanrednoj krizi koja utječe na sve građane i prijeti zdravlju i normalnom životu cjelokupnog stanovništva. Hrvatski je sabor ipak odlučio ne aktivirati taj članak već se rukovoditi odredbama u članku 16. Ustava i na taj način donošenje ograničavajućih mjera za temeljna ljudska prava povjeriti Stožeru, za koje ovaj sudac ističe da je stručno tijelo koje je sastavljeno od pretežito zdravstvenog kadra. Također, navodi kako Ustavni sud nema ovlast naložiti Saboru aktiviranje članka 17. Ustava. Kao glavni argument protiv aktiviranja članka 17. ističe da postupanje po njemu ne bi rezultiralo donošenjem hitnih mjera (koje je bilo nužno donositi) jer se zahtijeva dvotrećinska većina glasova svih zastupnika, što bi dovelo u pitanje učinkovitost zaštite od virusa.¹⁹ I drugo, također podupiruće mišljenje referira se na članak 17. Ustava i ističe kako pandemija zasigurno ulazi u okvir „izvanrednog stanja“ s obzirom na to da je riječ o stanju koje će potrajati i koje će postati redovno te kako je za ovakve situacije ZPPZB *lex specialis*. Iz članka 16. Ustava, prema tom stavu, proizlazi da on daje pravo zakonodavcu da odredi mjere i tijela zadužena za takve situacije, što je i učinjeno osporenim odredbama.²⁰

Nakon datog pregleda podupirućih mišljenja, završni osvrt ovog dijela bit će usmjeren na mišljenja sudaca koji su glasovali suprotno

¹⁸ Izdvojeno podupiruće mišljenje suca Rajka Mlinarića iz Ustavnog suda Republike Hrvatske, U-I-1372/2020 i dr., 14. 9. 2020, *Narodne novine RH* 105/2020–1971.

¹⁹ *Ibid.*

²⁰ Izdvojeno podupiruće mišljenje suca Branka Brkića iz Ustavnog suda Republike Hrvatske, U-I-1372/2020 i dr., 14. 9. 2020, *Narodne novine RH* 105/2020–1971.

većini. Troje sudaca je dalo neke od nepobitnih činjenica (koje proturječe donesenom rješenju) koja su od iznimnog značaja za shvaćanje same novonastale situacije u kojoj se Republika Hrvatska našla, ali i oni sami u ovom ustavnosudskom postupku. Kada je riječ o donošenju odluka Ustavnog suda, uvijek je problematično donošenje odluka koje nisu jednoglasne, posebno jer je riječ o tijelu koje je zaštitnik Ustava – dakle, najvišeg državnog akta koji sadrži temeljna prava i slobode. Odluke koje nisu donesene jednoglasno zasigurno predstavljaju određen stupanj pravne nesigurnosti koje kasnije utiru put pojavi novih zahtjeva sličnog karaktera pred Ustavnim sudom.

Neslagajuća mišljenja zajedno potpisuju tri suca te navode kako problematika tog procesa postoji još od same njegove inicijative, referirajući se na (ne)postupanje Ustavnog suda koji je imao mogućnost sam pokrenuti takav postupak, a ne šutke i po strani promatrati događaje u društvu kojima se remete i ograničavaju ljudska prava, te kako ni sama rasprava nije bila potpuna s obzirom na to da suci nisu imali očitovanje Stožera nego samo Vlade i tako su nedostajali odgovori na brojna pitanja kako bi se kvalitetna odluka u konačnici mogla donijeti. Trojica sudaca su predložila i javnu raspravu, do koje, nažalost, nije došlo jer je taj prijedlog odbijen.²¹

U tom tonu, navodi se kako samo postojanje dvije različite norme istog ranga – antinomije, predstavlja nezamislivu situaciju za pravo kao znanstvenu disciplinu, iz čega proizlazi da Sabor može birati između ustavnih normi. To znači da svatko može odabrati normu koja mu najviše odgovara u datom trenutku, a u ovom konkretnom slučaju je to i učinjeno. To proistječe iz toga što se „odabralo“ postupati po članku 16. Ustava i što su se odluke od iznimnog značaja za građane i njihova ljudska prava donosile običnom većinom. U tom slučaju se postavlja pitanje – zašto bi vlast ikada odabrala postupati po članku 17. i sama sebi otežala donošenje odluka?²² Treba istaknuti kako se u Ustavu ne navodi tko bi izvanredno stanje trebao proglasiti i kada, međutim – samo izvanredno stanje nije odlučan trenutak za utvrđivanje njegovog postojanja, jer to može biti i faktično stanje (Bilandžić 2021, 18). Sam Stožer svoje postojanje zapravo zahvaljuje normi koja glasi: „U slučaju nastupanja posebnih okolnosti koje podrazumijevaju događaj ili odre-

²¹ Izdvojena mišljenja sudaca Lovorke Kušan, Andreja Abramovića i Gorana Selaneca iz Ustavnog suda Republike Hrvatske, U-I-1372/2020 i dr., 14. 9. 2020, *Narodne novine RH* 105/2020–1971.

²² *Ibid.*

đeno stanje koje se nije moglo predvidjeti...“, što je još jedna potvrda da je izvanredno stanje nastupilo, a nitko ga nije proglasio niti u ovom kontekstu. Treba se spomenuti i toga kako su u javnosti neki od pravnih stručnjaka zagovarali tezu da virus nije prirodna nepogoda, što bi u suštini bila netočna konstatacija jer nepogode mogu biti i prirodne i izazvane čovjekovom djelatnošću.²³

Kada govorimo o samom sastavu Stožera, kako je u odluci navedeno da je riječ o stručnom operativnom tijelu koje djeluje u vrijeme pandemije virusa korona s ciljem zaštite zdravlja, treba analizirati i taj dio pravorijeka. Naime, u neslagajućim izdvojenim mišljenjima navodi se kako zapravo izgleda sastav Stožera civilne zaštite Republike Hrvatske, a iz tog dijela teksta proizlazi da njega sačinjavaju ministar unutarnjih poslova kao načelnik Stožera, imenovani predstavnici gotovo svih ministarstava, Hrvatske vatrogasne zajednice, Državnog hidrometeorološkog zavoda, Hrvatskog crvenog križa, Hrvatske gorske službe spašavanja, Hrvatskog zavoda za javno zdravstvo i Hrvatskog zavoda za hitnu medicinu – što ne prikazuje visoku razinu stručnosti već samo to da je sastavljen po političkom kriteriju. Stožer također sam ne može učiniti ništa što već ranije Vlada i njeni ministri nisu mogli učiniti, stoga se zapravo formirao lažan dojam o potrebnosti Stožera. Problem predstavlja i to što je Stožer u razdoblju od mjesec dana, konkretno od 19. ožujka 2020. pa sve dok ovlast nije dobio izmjenama ZZPZB-a 18. travnja 2020. godine, donosio odluke bez zakonskog temelja tako da je za to vrijeme postojala dvojna nadležnost ministra zdravstva prema ZZPZB i Stožera prema ZSCZ.²⁴

Suci koji su glasali suprotno većini ne slažu se ni sa mjerom samoizolacije, odnosno njezinim provođenjem, ali i samom njezinom interpretacijom. Naime, nisu točni navodi da je riječ o dobrovoljnoj izolaciji – jer njeno nepoštivanje za sobom povlači prekršajne i/ili kaznene posljedice. Osim toga, sporno je što se ona određuje usmenim putem (usmenim rješenjem), ali i to što žalba – kao temeljno ustavno pravo, ne odgađa njeno izvršenje. Također, osoba kojoj je izdana mjera samoizolacije svoju mogućnost pristupa sudu može ostvariti tek ako je svjesno prekrši, a to za sobom povlači posljedicu prekršajnog ili kaznenog procesuiranja. Time je osobama koje su u samoizolaciji povrijeđeno pravo na žalbu, ali i pravo pristupa sudu. Shodno tome,

²³ *Ibid.*

²⁴ *Ibid.*

jasno je da mjera nije provedena na zakonit način te se ova tri suca jasno izjašnjavaju kako je prijedloge za ocjenu ustavnosti trebalo usvojiti i ukinuti članke 13. i 14. ZIDZZP-a.²⁵ Valja spomenuti kako je pravo pristupa sudskoj zaštiti i temeljno pravo zajamčeno Poveljom o temeljnim pravima Europske unije, kao i pravo na djelotvoran pravni lijek i pošteno suđenje.²⁶

4. ZAKLJUČNA RAZMATRANJA I POGLED U BUDUĆNOST

U ovom je radu dat pregled odluke Ustavnog suda, odnosno njegovog rješenja glede jednog novonastalog stanja uzrokovanog širenjem zarazne bolesti. Pandemija Covid-19, osim što je snažno utjecala na javno zdravstvo diljem svijeta, utjecala je i na ljudska prava. Stoga je učinkovita zaštita temeljnih ljudskih prava zahtijevala uređenje i osnaženje pravnog okvira (Guštin, Sudar 2021, 255). Ustavni sud se na sve zahtjeve predlagatelja očitovao svojim obrazloženjima i na kraju dao svoj zaključak glede pandemije, odnosno problema i nelogičnosti koje su posljedično nastale (kako su izložili predlagatelji), u vezi sa legitimnošću rada Stožera, ali i nekim konkretnim mjerama koje su u razdoblju koje je prethodilo odluci bile na snazi, a s ciljem sprječavanja širenja virusa SARS-CoV-2. Upravo referirajući se na donesene mjere, postavilo se pitanje ostvarivanja temeljnih ljudskih prava i sloboda, za čije je ograničenje Ustavni sud kazao kako su takva ograničenja, odnosno odluke Stožera, bile u skladu s Ustavom i zakonima.

Kao najvažnije, Ustavni sud je u svom rješenju istaknuo da je Sabor postupao u granicama svojih ovlasti propisanih Ustavom (misli se na problematiku članka 16. Ustava), da su mjere koje su donesene s ciljem sprječavanja širenja zaraze u skladu s načelom razmjernosti te da postoji legitimnost cilja donesenih mjera Stožera u svrhu zaštite građana od zarazne bolesti. Osim toga, zaključio je da je Stožer stručno tijelo i da je, kao dio izvršne vlasti, bio ovlašten donositi mjere kojima su ograničavana određena ljudska prava i slobode te da je on tijelo koje je podložno kontroli zakonodavne i sudbene vlasti.

²⁵ *Ibid.*

²⁶ Povelja Europske unije o temeljnim pravima, *Eur-Lex – Službeni list Europske unije* 2016/C 202/02, čl. 45 i 47.

Ustavni je sud odbacio prijedloge za pokretanje postupka za ocjenu suglasnosti s Ustavom članka 22.a ZSCZ²⁷ i prijedloge predlagatelja za pokretanje postupka za ocjenu suglasnosti s Ustavom članaka 10, 13, 14. i 18. Zakona o izmjenama i dopunama Zakona o zaštiti pučanstva od zaraznih bolesti.²⁸

S tim konstatacijama koje su sadržane u samoj odluci Ustavnog suda nisu se slagali suci koji su glasali suprotno većini te su ih nastojali pojasniti i obrazložiti u svojim izdvojenim mišljenjima u kojima su iznijeli nimalo zanemariva obrazloženja koja su poduprli argumentima i opisom situacije koja je prethodila i samim prijedlozima predlagatelja i u konačnici cjelokupnoj raspravi i odluci koju je donio Ustavni sud. Ono što su oni predstavili velikim dijelom je točno i argumentirano izneseno, a s njihovim se konstatacijama slaže i određeni dio stručne i opće javnosti. Međutim, kako je odluka ipak na samom kraju imala drugačiji ishod, ne preostaje ništa drugo nego takvu odluku ispoštovati i vidjeti kako će se razvijati daljnji tijek ove „korona krize“ i hoće li se slični zahtjevi pojaviti još nekad u budućnosti pred Ustavnim sudom.

Za kraj je važno istaknuti kako je ova odluka Ustavnog suda jedna od mjerodavnih za razumijevanje važnosti rada Stožera i kao takva je, zasigurno, postavila čvrste temelje i jasno stajalište o legitimnosti njegovog djelovanja. Osim toga, rješenje koje je donio Ustavni sud od iznimnog je značaja za djelovanje sudova i njihova pravna stajališta u izvanrednim okolnostima. Njegova je odluka prema svemu navedenom jedan svojevrsni temelj za problem ograničenja ljudskih prava i sloboda u vrijeme novonastale pandemije. Stoga se može zaključiti da je to važna odluka i za samu ustavnosudsku praksu u Republici Hrvatskoj jer je upravo ovo rješenje jedan od dva pravorijeka Ustavnog suda koji je donesen u pogledu izvanrednih stanja u Hrvatskoj, a odnosi se na članak 17. Ustava.

Iako za sada još nema mnogobrojne relevantne literature o navedenoj temi (s obzirom na to da je ovo sve još uvijek novost), zasigurno će ovakav razvoj događaja u ustavnom sudovanju i u rješavanju pitanja ograničavanja ljudskih prava u izvanrednim okolnostima u budućnosti biti predmet znanstvenih radova i znanstvenog istraživanja posebice u pravnoj znanosti.

²⁷ Zakon o sustavu civilne zaštite, *Narodne novine RH* 82/15, 118/18, 31/20.

²⁸ Zakon o izmjenama i dopunama Zakona o zaštiti pučanstva od zaraznih bolesti, *Narodne novine RH* 47/20.

LITERATURA

1. Antić, Teodor. 2016. Izdvojeno mišljenje u sudskim postupcima i praksa Ustavnog suda Republike Hrvatske. *Zbornik Pravnog fakulteta Sveučilišta u Rijeci* 37: 837–873.
2. Barbić, Jakša. 2002. *Hrvatska i vladavina prava*. Hrvatska akademija znanosti i umjetnosti. Razred za društvene znanosti 485: 5–30.
3. Bilandžić, Mirko. 2021. Sekuritizacija zdravlja i (ne)sigurnost ustavnog poretka. *Međunarodne studije* 21: 11–22.
4. Crnić, Ivica. 2018. *Ustav Republike Hrvatske u praksi*. Zagreb: Organizator.
5. Đuras, Ivana. 2020. Pandemija pred Ustavnim sudom. *Sigurnost* 62: 439–441.
6. Gardašević, Đorđe. 2021. Pandemija kao stanje „velike prirodne nepogode“ i Ustav Republike Hrvatske. Primjena prava za vrijeme pandemije Covid-19. *Modernizacija prava* 61: 23–43.
7. Goldner Lang, Iris. 2021. Obveze Republike Hrvatske na temelju europskog prava pri donošenju zaštitnih mjera protiv pandemije Covid-19. *Modernizacija prava* 61: 209–222.
8. Guštin, Matko, Veronika Sudar. 2021. Ljudska prava u Hrvatskoj pod utjecajem pandemije. *Pravnik: časopis za pravna i društvena pitanja* 55: 255–268.
9. Primorac, Damir. 2021. Samoizolacija kao posebna sigurnosno-pravna mjera zaštite pučanstva od zaraznih bolesti u kontekstu koronavirusa (Covid-19) – javnopravni aspekti. *Godišnjak Akademije pravnih znanosti Hrvatske* 12: 367–384.
10. Roksandić, Sunčana, Krešimir Mamić. 2020. Širenje zaraznih bolesti kao prijetnja ostvarivanju ljudske sigurnosti i kaznenopravni mehanizmi u sprječavanju širenja bolesti Covid-19. *Hrvatski ljetopis za kaznene znanosti i praksu*: 27: 681–713.
11. Učur, Đ. Marinko. 2021. Okvir determiniranja prava na rad za vrijeme epidemije. *Zbornik Pravnog fakulteta Sveučilišta u Rijeci* 42: 405–417.

RULING OF THE CONSTITUTIONAL COURT:
PANDEMIC, LEGITIMACY AND HUMAN RIGHTS

Summary

The issue of human rights as a topical issue is becoming more pronounced today than in previous decades. The reason for this is the new situation that has embraced the whole world and our country. It is a global epidemic or as it is also called – a pandemic caused by the SARS-CoV-2 virus. Regarding the new situation, accompanied by the spread of the virus, the problem came to our Constitutional Court in September 2020 in the form of a request to initiate proceedings to assess the compliance of certain laws and their provisions with the Constitution of the Republic of Croatia. The following text will present the arguments of the proponents and their requests explained to the Court, analyzed provisions of the law to which they referred in their presentation and will be given an overview of what the Constitutional Court said about everything, what kind of verdict it pronounced case – what decision was made.

Keywords: *constitutional court, human rights, Covid-19, Civil Protection Headquarters, state of emergency*