

USTAVNI SUD REPUBLIKE HRVATSKE

1971

Ustavni sud Republike Hrvatske, u sastavu Miroslav Šeparović, predsjednik, te suci Andrej Abramović, Ingrid Antičević Marinović, Mato Arlović, Snježana Bagić, Branko Brkić, Mario Jelušić, Lovorka Kušan, Josip Leko, Davorin Mlakar, Rajko Mlinarić, Goran Selanec i Miroslav Šumanović, rješavajući o prijedlozima za pokretanje postupka za ocjenu suglasnosti zakona s Ustavom Republike Hrvatske (»Narodne novine« broj 56/90., 135/97., 113/00., 28/01., 76/10. i 5/14.), na sjednici održanoj 14. rujna 2020. donio je

RJEŠENJE

I. Ne prihvaćaju se prijedlozi za pokretanje postupka za ocjenu suglasnosti s Ustavom članka 22.a Zakona o sustavu civilne zaštite (»Narodne novine« broj 82/15., 118/18. i 31/20.).

II. Ne prihvaćaju se prijedlozi 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 (»Narodne novine« broj 47/20.).

III. Ovo rješenje objavit će se u »Narodnim novinama«.

Obrazloženje

I. POSTUPAK PRED USTAVNIM SUDOM

1. Zakon o sustavu civilne zaštite donio je 7. saziv Hrvatskog sabora na sjednici održanoj 10. srpnja 2015. Proglasila ga je predsjednica Republike Hrvatske Odlukom od 15. srpnja 2015. Objavljen je u »Narodnim novinama« broj 82 od 24. srpnja 2015. i stupio je na snagu 1. kolovoza 2015. Nakon toga je 14. prosinca 2018. izmijenjen Zakonom o izmjenama Zakona o sustavu civilne zaštite. Proglasila ga je predsjednica Republike Hrvatske Odlukom od 19. prosinca 2018., a objavljen je u »Narodnim novinama« broj 118 od 27. prosinca 2018., te je stupio na snagu 1. siječnja 2019.

1.1. Hrvatski sabor je na sjednici održanoj 18. ožujka 2020. donio Zakon o dopuni Zakona o sustavu civilne zaštite. Člankom 1. tog zakona dopunjen je Zakon o sustavu civilne zaštite na način da je iza članka 22. dodan novi članak 22.a.

Zakon je proglasio predsjednik Republike Hrvatske Odlukom od 18. ožujka 2020., a objavljen je u »Narodnim novinama« broj 31 od 18. ožujka 2020., te je stupio na snagu 19. ožujka 2020.

Na dan donošenja ovog rješenja na snazi je Zakon o sustavu civilne zaštite s izmjenama i dopunama (»Narodne novine« broj 82/15., 118/18. i 31/20.; u daljnjem tekstu: ZSCZ).

2. Prijedloge za pokretanje postupka za ocjenu suglasnosti s Ustavom članka 22.a ZSCZ-a podnijeli su:

– Martin Sherri iz Zagreba (broj: U-I-1372/2020);

– Miran Zorica iz Zadra (broj: U-I-1999/2020);

– odvjetnici Dora Ljevar i Danijel Pribanić iz Zagreba (broj: U-I-2233/2020); iako ti predlagatelji navode da osporavaju i članke 22. i 72. ZSCZ-a, iz sadržaja njihovog prijedloga ne proizlazi da su osporeni i navedeni članci pa ocjena njihove ustavnosti nije predmet ovog postupka.

2.1. Predlagatelji smatraju da je članak 22.a ZSCZ-a u nesuglasnosti s člancima 3., 5., 14., 16., 17., 19., 32., 35., 48. stavkom 1., 49., 50., 54., 55. stavkom 1., 58., 88., 90., 141.c i 141.d Ustava, te s člancima 8., 13., 14., 15., 16. i 17. Konvencije za zaštitu ljudskih prava i temeljnih sloboda (»Narodne novine – Međunarodni ugovori« broj 18/97., 6/99. – pročišćeni tekst, 8/99. – ispravak, 14/02. i 1/06.; u daljnjem tekstu: Konvencija) i člankom 1. Protokola br. 1 uz Konvenciju, kao i s člancima 7., 16., 17.

stavkom 1., 20., 21., 33., 35. i 47. Povelje o temeljnim pravima Europske unije (*Charter of Fundamental Rights of the European Union* 2010/C 83/02; Službeni list Europske unije C 83/389 od 30. ožujka 2010.; u daljnjem tekstu: Povelja o temeljnim pravima).

2.2. Na temelju članka 42. stavka 1. Ustavnog zakona o Ustavnom sudu Republike Hrvatske («Narodne novine» broj 99/99., 29/02. i 49/02. – pročišćeni tekst; u daljnjem tekstu: Ustavni zakon), prijedlozi za pokretanje postupka za ocjenu suglasnosti s Ustavom dostavljeni su na očitovanje Vladi Republike Hrvatske. Traženo očitovanje zaprimljeno je u Ustavnom sudu 5. lipnja 2020. (klasa: 022-03/02-39/09, ur. broj: 50301-29/09-20-4 od 4. lipnja 2020.) zajedno s dopunom očitovanja dostavljenom 26. lipnja 2020. (klasa: 022-03/20-39/19, ur. broj: 50301-27/12-20-30 od 25. lipnja 2020.; u daljnjem tekstu: očitovanje Vlade od 5. lipnja 2020.).

2.3. U ustavnosudskom postupku od Hrvatskog sabora pribavljen je radni materijal s fonogramom glasovanja za osporeni zakon (klasa: 021-21/20-01/08, ur. broj: 6541-20-02 od 8. lipnja 2020.).

3. Zakon o zaštiti pučanstva od zaraznih bolesti donio je 5. saziv Hrvatskog sabora na sjednici održanoj 13. srpnja 2007., proglasio ga je predsjednik Republike Hrvatske Odlukom od 18. srpnja 2007., a objavljen je u «Narodnim novinama» broj 79 od 30. srpnja 2007., te je stupio na snagu 7. kolovoza 2007.

3.1. Zakon o izmjenama i dopunama Zakona o zaštiti pučanstva od zaraznih bolesti donio je 9. saziv Hrvatskog sabora na sjednici održanoj 17. travnja 2020., proglasio ga je predsjednik Republike Hrvatske Odlukom od 17. travnja 2020., a objavljen je u «Narodnim novinama» broj 47 od 17. travnja 2020., te je stupio na snagu 18. travnja 2020. (u daljnjem tekstu: ZIDZZP/20).

Na dan donošenja ovog rješenja na snazi je Zakon o zaštiti pučanstva od zaraznih bolesti s izmjenama i dopunama («Narodne novine» broj 79/07., 113/08., 43/09., 130/17., 114/18. i 47/20.; u daljnjem tekstu: ZZZP).

4. Prijedloge za pokretanje postupka za ocjenu suglasnosti s Ustavom članaka 10., 13., 14. i 18. ZIDZZP-a/20 podnijeli su:

- Peđa Grbin iz Pule (predmet broj: U-I-2075/2020);
- Hrvoje Šimić iz Zagreba (predmet broj: U-I-2161/2020);
- odvjetnici Dora Ljevar i Danijel Pribanić iz Zagreba (predmet broj: U-I-2234/2020.); iako ti predlagateljii navode da osporavaju članak 47. ZZZP-a, iz sadržaja prijedloga proizlazi da osporavaju članak 10. ZIDZZP-a/20.

4.1. Predlagatelji smatraju da su osporeni članci ZIDZZP-a/20 u nesuglasnosti s člancima 3., 5., 14., 16., 17., 19., 32., 35., 48. stavkom 1., 49., 50., 54., 55. stavkom 1., 58., 88., 90. stavkom 4., 141.c i 141.d Ustava, te s člancima 8., 13., 14., 15., 16. i 17. Konvencije i člankom 1. Protokola br. 1 uz Konvenciju, kao i s člancima 7., 16., 17. stavkom 1., 20., 21., 33., 35. i 47. Povelje o temeljnim pravima.

4.2. Na temelju članka 42. stavka 1. Ustavnog zakona prijedlozi za pokretanje postupka za ocjenu suglasnosti s Ustavom dostavljeni su na očitovanje Vladi Republike Hrvatske. Traženo očitovanje zaprimljeno je u Ustavnom sudu 9. lipnja 2020. (klasa: 022-03/20-39/16, ur. broj: 50301-27/12-20-4 od 4. lipnja 2020. i klasa: 022-03/20-39/15, ur. broj: 50301-27/12-20-3 od 4. lipnja 2020.), zajedno s dopunom očitovanja dostavljenom 26. lipnja 2020. (klasa: 022-03/20-39/19, ur. broj: 50301-27/12-20-30 od 25. lipnja 2020.; u daljnjem tekstu: očitovanje Vlade od 9. lipnja 2020.).

Tijekom ustavnosudskog postupka od Hrvatskog sabora pribavljen je radni materijal s fonogramom glasovanja za osporeni zakon (klasa: 021-21/20-01/07, ur. broj: 6541-20-02 od 8. lipnja 2020.).

5. S obzirom na međusobnu povezanost osporenih odredaba zakona, kao i istovjetnost sadržaja prigovora predlagatelja, Ustavni sud odlučio je provesti jedinstveni ustavnosudski postupak u odnosu na oba osporena zakona.

II. OSPORENA ODREDBA ZSCZ-a i POSTUPAK DONOŠENJA

Osporena odredba

6. Članak 22.a ZSCZ-a glasi:

»Članak 22.a

(1) U slučaju nastupanja posebnih okolnosti koje podrazumijevaju događaj ili određeno stanje koje se nije moglo predvidjeti i na koje se nije moglo utjecati, a koje ugrožava život i zdravlje građana, imovinu veće vrijednosti, znatno narušava okoliš, gospodarsku aktivnost ili uzrokuje znatnu gospodarsku štetu, Stožer civilne zaštite Republike Hrvatske donosi odluke i upute koje provode stožeri civilne zaštite jedinica lokalne i područne (regionalne) samouprave.

(2) Odluke i upute iz stavka 1. ovoga članka donose se radi zaštite života i zdravlja građana, očuvanja imovine, gospodarske aktivnosti i okoliša te ujednačavanja postupanja pravnih osoba i građana.«

Postupak donošenja

6.1. Prijedlog zakona o dopuni Zakona o sustavu civilne zaštite s Konačnim prijedlogom zakona (P.Z. br. 860) Vlada Republike Hrvatske 17. ožujka 2020. uputila je Hrvatskom saboru, a tog dana predsjednik Hrvatskog sabora navedeni prijedlog uvrstio je u dnevni red 16. sjednice 9. saziva Hrvatskog sabora.

U ocjeni stanja i osnovnim pitanjima koja treba urediti zakonom te posljedice koje će donošenjem zakona proisteći navodi se:

»Zakonom o sustavu civilne zaštite (»Narodne novine«, br. 82/15 i 118/18) propisan je način ustrojavanja stožera civilne zaštite – nacionalnog, županijskog te stožera civilne zaštite općine odnosno grada. Zakonom je propisan sastav stožera kao i način rukovođenja stožerom.

Nakon pojave koronavirusa COVID-19 u Republici Hrvatskoj aktiviran je Stožer civilne zaštite Republike Hrvatske kao i stožeri jedinica lokalne i područne (regionalne) samouprave.

S obzirom na to da su navedeni stožeri u konkretnom slučaju aktivirani zbog posebnih okolnosti izazvanih globalnim širenjem virusa, radi čega je i u Republici Hrvatskoj proglašena epidemija, u cilju ujednačavanja postupanja svih subjekata odgovornih za provedbu mjera zaštite života i zdravlja građana, kao i samih građana i pravnih osoba na cjelokupnom području Republike Hrvatske, predlaže se dopuniti Zakon o sustavu civilne zaštite na način da se omogućiti Stožeru civilne zaštite Republike Hrvatske donošenje odluka i uputa koje provode stožeri jedinica lokalne i područne (regionalne) samouprave. Na ovaj način ujednačiti će se postupanje svih stožera prilikom donošenja i provedbe odluka kojima se reguliraju svakodnevne aktivnosti građana i pravnih osoba u situaciji proglašene epidemije.«

6.2. Rasprava je provedena 18. ožujka 2020. ZSCZ tog je dana izglasana sa 108 glasova »za«, 1 glasom »protiv« i 6 »suzdržanih« glasova.

III. OSPORENE ODREDBE ZIDZZP-a/20 i POSTUPAK DONOŠENJA

Osporene odredbe

7. Članci 10., 13., 14. i 18. ZIDZZP-a/20 glase:

»Članak 10.

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

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

'8. izolaciju osoba u vlastitom domu ili drugom odgovarajućem prostoru – samoizolacija,' Dosadašnja točka 8. postaje točka 9.

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

'Kada je, sukladno članku 2. stavcima 4. i 5. ovoga Zakona, proglašena epidemija zarazne bolesti ili opasnost od epidemije zarazne bolesti u odnosu na koju je i Svjetska zdravstvena organizacija proglasila pandemiju, odnosno epidemiju ili opasnost od nje, sigurnosne mjere iz stavaka 1. do 3. ovoga članka može odlukom narediti, u suradnji s Ministarstvom zdravstva i Hrvatskim zavodom za javno zdravstvo, i Stožer civilne zaštite Republike Hrvatske. Odluke Stožera donose se pod neposrednim nadzorom Vlade Republike Hrvatske.'

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

Dosadašnji stavak 5. postaje stavak 6.

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

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

»Članak 13.

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

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

Dosadašnja točka 6. postaje točka 7.

Članak 14.

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

'4. narediti stavljanje u organiziranu karantenu osoba koje ne poštuju propisane posebne i sigurnosne mjere,

5. narediti izolaciju u vlastitom domu ili drugom odgovarajućem prostoru za izolaciju – samoizolacija,'

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

»PRIJELAZNE I ZAVRŠNE ODREDBE

Članak 18.

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

7.1. Nakon izmjena i dopuna članci 47., 68. i 69. ZZP-a, u redakcijskom pročišćenom tekstu, glase (izmijenjeni i dopunjeni dio označio Ustavni sud):

»C. SIGURNOSNE MJERE ZA ZAŠTITU PUČANSTVA
OD ZARAZNIH BOLESTI

Članak 47.

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

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

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

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

Kada je, sukladno članku 2. stavcima 4. i 5. ovoga Zakona, proglašena epidemija zarazne bolesti ili opasnost od epidemije zarazne bolesti u odnosu na koju je i Svjetska zdravstvena organizacija proglasila pandemiju, odnosno epidemiju ili opasnost od nje, sigurnosne mjere iz stavaka 1. do 3. ovoga članka može odlukom narediti, u suradnji s Ministarstvom zdravstva i Hrvatskim zavodom za javno zdravstvo, i Stožer civilne zaštite Republike Hrvatske. Odluke Stožera donose se pod neposrednim nadzorom Vlade Republike Hrvatske.

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

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

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

»Članak 68.

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

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

Članak 69.

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

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

1. zabraniti kretanje osobama za koje se utvrdi ili sumnja da boluju od određenih zaraznih bolesti,
2. zabraniti okupljanje osoba u školama, kinematografima, javnim lokalima te na drugim javnim mjestima, do prestanka opasnosti od epidemije zaraznih bolesti određenih ovim Zakonom,
3. narediti izolaciju i liječenje osoba oboljelih od zaraznih bolesti određenih ovim Zakonom,
4. narediti stavljanje u organiziranu karantenu osoba koje ne poštuju propisane posebne i sigurnosne mjere,
5. narediti izolaciju u vlastitom domu ili drugom odgovarajućem prostoru za izolaciju – samoizolacija,
6. osobama koje su oboljele od određenih zaraznih bolesti te kliconošama određenih zaraznih bolesti, zabraniti rad na određenim radnim mjestima, odnosno mjestima na kojima mogu ugroziti zdravlje drugih osoba,
7. narediti udaljenje oboljelih osoba s određenih radnih mjesta,

8. zabraniti rad osobama koje nisu podvrgnute propisanim zdravstvenim pregledima,
9. narediti zdravstveni pregled osoba i materijala za laboratorijsko ispitivanje radi utvrđivanja zaraznih bolesti propisanih ovim Zakonom,
10. zabraniti rad osobama koje nemaju potrebna znanja o zdravstvenoj ispravnosti hrane i osobnoj higijeni,
11. narediti provedbu zdravstvenog odgoja osobama iz članka 37. ovoga Zakona,
12. narediti obavljanje općih, posebnih, sigurnosnih i drugih mjera.
13. zabraniti obavljanje opće, posebne i sigurnosne dezinfekcije, dezinfekcije i deratizacije, zdravstvenoj ustanovi, odnosno drugoj pravnoj osobi, ako ne udovoljavaju propisanim uvjetima, odnosno ako obavljaju tu djelatnost bez ovlaštenja ministra ili ako je obavljaju na nepropisan način,
14. narediti obavljanje povremenih zdravstvenih pregleda,
15. narediti cijepljenje protiv zaraznih bolesti osoba koje su profesionalno izložene riziku,
16. narediti ispitivanje učinkovitosti provedbe dezinfekcije (mikrobiološke čistoće) u objektima za proizvodnju i promet hranom,
17. narediti da se poduzmu i druge propisane mjere za zaštitu pučanstva od zaraznih bolesti.«

Postupak donošenja

7.2. Prijedlog zakona o izmjenama i dopunama Zakona o zaštiti pučanstva od zaraznih bolesti s Konačnim prijedlogom zakona (P.Z. br. 921) Vlada Republike Hrvatske 9. travnja 2020. uputila je Hrvatskom saboru, a tog dana predsjednik Hrvatskog sabora navedeni prijedlog uvrstio je u dnevni red 16. sjednice 9. saziva Hrvatskog sabora.

7.2.1. U osnovnim pitanjima koja se trebaju urediti zakonom te posljedice koje će nastati donošenjem zakona, između ostalog, navodi se:

»Prethodno je već rečeno da je cilj ovoga Prijedloga zakona odgovarajuće zakonske odredbe u kojima se taksativno navode pojedine zarazne bolesti dopuniti novom zaraznom bolešću COVID-19 koja je uzrokovana virusom SARS-CoV-2.

Prijedlogom zakona predlaže se i izmijeniti trenutno važeće zakonsko rješenje na način da bi odluku o proglašenju epidemije zarazne bolesti, na prijedlog ministra nadležnog za zdravstvo, donosila Vlada Republike Hrvatske, koja bi istom odredila zaraženo područje, dok bi ministar nadležan za zdravstvo bio ovlašten za donošenje odluke o proglašenju opasnosti od epidemije zarazne bolesti, na prijedlog Hrvatskog zavoda za javno zdravstvo, kojom odukom bi bilo određeno zaraženo i /ili ugroženo područje.

Kad je riječ o samim mjerama protiv širenja zaraznih bolesti, uključujući COVID-19, ocjenjuje se da su sveobuhvatne mjere, već propisane Zakonom, i da su dostatne te ih nije potrebno dopunjavati novima. Jedina potrebna izmjena odnosi se na mjeru 'izolacije u stanu', propisanu u članku 21. stavku 2. Zakona, čije je uređenje potrebno poboljšati.

(...) Kao opći zakonodavni model upravljanja krizom, primjeren težini i urgentnosti opisane pandemije/epidemije koju odlikuju brze i nepredvidljive promjene te stalna opasnost od eksponencijalnog rasta oboljelih, predlaže se institucionalni model prema kojem Stožer civilne zaštite djeluje i odlučuje u suradnji s Ministarstvom zdravstva i Hrvatskim zavodom za javno zdravstvo pod neposrednim nadzorom Vlade Republike Hrvatske.

Taj institucionalni model omogućuje brzu provedbu i ostvarenje dvaju temeljnih načela djelovanja i odlučivanja tijekom globalnih pandemija/nacionalnih epidemija, kakva je ona uzrokovana bolešću COVID-19. To su načelo djelotvornosti (učinkovitosti) i načelo razmjernosti. Drugim riječima, predloženi model osigurava da poduzete mjere postižu zadane legitimne ciljeve (u prvom redu, zaštitu života i zdravlja ljudi), ali da te mjere, kao i njihov intenzitet, istodobno budu takve da strogo odgovaraju potrebama danog trenutka te traju samo dok to okolnosti zahtijevaju, kako bi Ustavom zajamčene slobode i prava građana u svakom trenutku bili ograničeni samo u mjeri koja je nužna i koja odgovara naravi potrebe za njihovim ograničenjem. Prema predloženom modelu, nadzor nad postizanjem tih ciljeva bio bi u rukama Vlade Republike Hrvatske. (...)

Predloženim izmjenama i dopunama Zakona omogućuje se djelotvorno upravljanje krizom u gore opisanoj situaciji pandemije/epidemije, uključujući i aktualnu pandemiju/epidemiju zarazne bolesti COVID-19 uzrokovane virusom SARS-CoV-2, te učinkovito suzbijanje bolesti radi zaštite života i zdravlja ljudi.«

7.3. Rasprava o Konačnom prijedlogu ZIDZZP-a/20 provedena je u Hrvatskom saboru 15. travnja 2020., glasovanje o zakonu provedeno je u nastavku sjednice održane 17. travnja 2020. i izglasan je s 80 glasova »za«, 16 glasova »protiv« i 21 »suzdržanim« glasom.

IV. PRIGOVORI PREDLAGATELJA

A. PRIGOVORI PREDLAGATELJA U ODNOSU NA ZSCZ

8. Predlagatelj Sherri navodi da je člankom 22.a ZSCZ-a uskraćeno pravo naroda u ostvarivanju vlasti neposrednim odlučivanjem putem zakonodavnog tijela, na način da su ovlasti Hrvatskog sabora na temelju ZSCZ-a prenesene na Stožer civilne zaštite Republike Hrvatske (u daljnjem tekstu: Stožer).

Smatra da je Stožer *ad hoc* tijelo, ovlašteno člankom 22.a ZSCZ-a na donošenje odluka od najvećeg utjecaja na građane. Međutim, smatra da se radi o pogrešnom tumačenju zakonske odredbe i da Stožer nema takva ovlaštenja. Ističe da se analizom odluka donesenih do 1. travnja 2020. može utvrditi da Stožer nije bio ovlašten za donošenje odluka koje ograničavaju osnovna prava i slobode građana, koje je ovlašteno donositi samo zakonodavno tijelo primjenom članka 17. Ustava i proglašenjem izvanrednog stanja. Ističe da je Stožer političko tijelo jer njegove članove imenuje Vlada po svom nahođenju. U odnosu na taj prigovor dodaje:

»Štoviše, Stožeru, makar u nazivu ima pojam 'civilni', na čelu je osoba koja trenutno ujedno obavlja izvršnu dužnost potpredsjednika Vlade RH te ministra unutarnjih poslova. Zbog čega se relativizira civilna narav tijela koje je po samom nazivu 'civilno'.

Posljedično tomu, odluke Stožera temeljem ZDZCZ donosi izravno nositelj izvršne vlasti. Ističe se, da potonji navodi ne kritiziraju rad ili osobu na čelu Stožera, već isključivo imaju namjeru istaknuti činjenice koje po Predlagatelju ugrožavaju trodiobu vlasti, jer je u biti kroz istu osobu došlo do personalne unije dvije od tri grana vlasti, zakonodavne i izvršne. Štoviše, imajući u vidu da, načelniku Stožera podređeni djelatnici MUP-a izdaju obvezne prekršajne naloge za kršenje mjera samoizolacije i naplaćuju kazne, u biti je preuzeta i uloga sudbene vlasti, pa može se smatrati da je došlo čak i do personalne unije ukupne vlasti. Pri tome, valja imati na umu, da tomu nije bilo tako do 21.02.2020.g., kada je prvi puta od strane Vlade RH, umjesto 'civila', načelnikom Stožera civilne zaštite Republike Hrvatske, imenovan ministar unutarnjih poslova RH, temeljem Rješenja ('NN', br.: 20/2020). Stoga je za pretpostaviti da je došlo do previda, jer se nije očekivalo da će nositelj represivnog aparata donositi predmetne Odluke temeljem ZDZCZ-a, koji je kasnije stupio na snagu.

Slijedom iznijetoga, neovisno o namjerama, koje su za vjerovati dobre, narušeno je neposredno ostvarivanje vlasti od strane naroda te trodioba vlasti, jer odluke od utjecaja na temeljna ustavna prava i slobode, u biti donosi predstavnik izvršne vlasti i načelnik Stožera. Time je u biti Stožer, ne osporavajući stručnost istoga, prvenstveno izvršno tijelo, koje je de facto preuzeo ovlasti Sabora te odlučuje o izboru modela borbe protiv COVID 19.«

8.1. Predlagatelj Sherri također smatra da je članak 22.a ZSCZ-a nesuglasan s člankom 16. Ustava jer se o temeljnim ljudskim pravima odlučuje odlukama Stožera kojima se ograničavaju ustavna prava i slobode, umjesto da to čini Hrvatski sabor zakonima. Prenošenje ovlasti na Stožer, koji nije zakonodavno tijelo, donošenje Odluka koje se na temelju Ustava donose zakonima, samo po sebi protivi se Ustavu. Tome dodaje:

»Jednostavno, kao što ne može niti jedan zakon propisati, primjerice da Stožer odluči o prijedlogu, jer je to pitanje uređeno ustavnim odredbama, ne može se zakonima kao nižim hijerarhijskim pravnim aktima, propisati da Stožer može donositi odluku koja suspendira osnovna ljudska prava i slobode građana. Za takovo nešto, nije dovoljno da se izmijene čak niti zakoni, već bi eventualno bilo neophodno izmijeniti sam Ustav.

Nadalje, donose se generalne odluke, koje obuhvaćaju milijune stanovnika, bez činjenja razlike jesu li zaraženi ili nisu, spadaju li u rizičnu kategoriju ili ne. Pri tome se ne rukovodi svakim pojedinim individualnim slučajem, kako propisuje čl. 16. st.2. Ustava. Glavni kriterij pri tome je, očigledno strah od širenja virusa, umjesto zdravog razuma i prava. (...)

Konkretnim Odlukama, koje nisu zakoni, odlučuje Stožer, na čelu s načelnikom, koji je ujedno i predstavnik izvršne vlasti. Umjesto Hrvatskog Sabora, zakonima i sudova odlukama. Sudovi su u cijelosti isključeni. S time da se slobode, npr. na kretanje, rad, dostojanstven pokop, ne oduzimaju samo pojedincima, primjerice zaraženima, već svim građanima.«

8.2. Ističe da je članak 22.a ZSCZ-a protivan članku 80. alineji 2. Ustava po kojoj Hrvatski sabor donosi zakone. Smatra da se temeljna ljudska prava mogu ograničiti samo zakonima, a ne odlukama Stožera te da se zakonodavna materija ne može uređivati propisima nižeg ranga.

8.3. Smatra da je članak 22.a ZSCZ-a u nesuglasnosti s člankom 129.a stavkom 1. Ustava koji propisuje da jedinice lokalne samouprave obavljaju poslove koji se odnose i na civilnu zaštitu. Prenošenjem ovlasti na Stožer lokalna samouprava je isključena.

8.4. Na kraju navodi:

»Predlagatelj ... čini nespornim da je predmetna pandemija virusom COVID 19 poznatim kao korona virus, uistinu jedna teška situacija. Međutim, države i narodi, pa tako naročito hrvatski, kako nas i Preambula Ustava uči, suočavali su se stoljećima s velikim rizicima, bolestima, agresijama, i drugim nevoljama. Međutim, nisu prestali raditi, živjeti, funkcionirati. Jer jednostavno država i gospodarstvo su jedna živi organizam, koji ne može prestat funkcionirati. Republika Hrvatska to nije činila niti za vrijeme dok se na nju vršila ratna agresije, kada je bio ugrožen daleko veći postotak stanovništva, i to ne samo onih starijih, već svi njezini građani te konačno i sama država. Konkretna, predmetna ugroza, prema podacima koji su sada, u biti postali i opće poznati, ugrožava otprilike život 1-2 posto ukupnog stanovništva RH, prema najgorem scenariju.

Koliko god to bilo bolno i tragično, koliko god postojala mogućnost da će i potpisnik ovog Prijedloga konačno, biti i sam žrtva ove pandemije, osnovna ljudska prava i slobode ne smiju biti suspendirana u cijelosti. U suprotnome, ostavlja se mogućnost, da jednog dana, netko tko nema dobre namjere, isto također učini, i to u roku od tjedan dana. (...)

Pri tome, i kada se ograničavaju u skladu s Ustavom, odluke se ne smiju donositi ad hoc. Predlagatelj ističe, kako je potrebno također uzeti u obzir također, da će 98 % stanovništva, koji će i prema najgorim statistikama, preživjeti pandemiju COVID-a 19, mora po čl. 55. Ustava RH: imati pravo na rad i slobodu rada, te po čl. 56. Ustava: ima pravo na zaradu kojom može osigurati sebi i obitelji slobodan i dostojan život. Jednostavno 98 % onih koji će svakako preživjeti, mora moći osigurati osnovna sredstva za život da preživi, u suprotnome će umrijeti od

gladi ili osiromašiti. Naime, iako je određena karantena u trajanju od 30 dana, građanima nije podijeljena humanitarna pomoć, već isti moraju kupovati npr. hranu. Pa postavlja se pitanje, s kojim приходима će, npr. oni, kojima su, još nedavno bili otpisani dugovi, zbog višegodišnjih blokada računa, to činiti.

Ekonomska prava, nisu sporedna u odnosu na pravo na zdravlje, kako se to ograničeno gledano, zna iznijeti, kada se govore floskule, najvažniji su ljudski životi, zdravlje građana i tomu slično. Naime, bez ekonomskih prava, teško je očekivati da će građani biti zdravi i živi, s obzirom da je izvjestan nastup teškog siromaštva istih, sa svim posljedicama koje isto životno poznato može prouzročiti. Prvenstveno, izravne posljedice siromaštva su glad, povećani broj bolesti te skraćenje životnog vijeka. Pa se mora utvrditi prvenstveno, ne, hoće li se izolacijom spasiti građani od zaraze, već hoće li se izolacijom spasiti veći broj građana, nego što će konačno stradati uslijed osiromašenja zbog zabrane prava na rad.

Međutim, o tome se nije vodilo računa, zbog straha od virusa propisi su donijeti ad hoc. Da je tako, najbolje svjedoči činjenica, da su sve Odluke donijete u roku od par dana, iako je opće poznato, da za par dana nije moguće napisati seminarski radi, a kamoli opsežne znanstvene studije. Stoga, razvidno je da su Odluke donijete, kopiranjem postupanja drugih država, konkretno NR Kine. Pri tome, u cijelosti su zanemarene metode borbe s virusom, poduzete od jedne demokratske članice EU, npr. Švedska, ali i metode drugih azijske zemlje kao npr. Južna Koreja. Predlagatelj ističe, da se radi o činjeničnoj tvrdnji, koja ne potencira da je u državi uvedena diktatura, već ima za cilj isključivo istaknuti da je modus operandi neustavan. Makar je namjera Stožera dobra, posljedica je razorna za vladavinu prava, koja ne smije postat floskula, čak niti u težim krizama.

Zaključno, ističe se, da državu čine tri elementa: teritorij, stanovništvo te suverena vlast. U konkretnom slučaju su okrnjena odnosno ugrožena, dva od tri osnovna elementa. Stanovništvu, posljedično zabrani slobodnog kretanja te prava na rad, a da im pri tome država ne isplaćuje plaće koje su ranije primali za rad koji su obavljali, ugrožena je egzistencija. Nadalje, možda i glavni element državotvornosti je suverenost stanovništva na vlastitom teritoriju. U konkretnom slučaju, je pak, zabranom rada, onemogućeno raditi i zaraditi možda i stotinama tisuća građana te samim time osigurati osnovno ljudsko dostojanstveno kroz rad i zaradu. Time je istima, onemogućeno doprinositi u državni proračun. (...) U svakom slučaju, samoj državi, konkretno je ugrožena suverenost. (...) Istina, ali će se zaustaviti i sam život, jer se građani niti država neće imati od čega živjeti. Zbog navedenoga, mjere uvedene radi zaštite stanovništva, ugrožavaju i izjedaju elemente države, slobodu i dostojanstvo građana te gospodarstvo kao jedan od temeljnih stupova države. Isto će za dovesti do sloma socijalnih struktura i ekonomije društva.«

9. Predlagatelj Zorica posebno ukazuje na da je trebalo postupiti po članku 17. Ustava i proglasiti izvanredno stanje. Stoga smatra da se nije moglo postupiti po članku 16. Ustava i ZSCZ-a donijeti običnom većinom svih nazočnih zastupnika. Smatra da ZSCZ ne propisuje mjere koje može donijeti Stožer, a da bi se mjerama/odlukama Stožera ljudska prava mogla ograničiti, te mjere/odluke trebale su prethodno biti propisane ZSCZ-om. Kako mjere/odluke nisu bile propisane, trebale su biti donesene u zakonodavnom postupku. Također smatra da se novelom ZSCZ-a na Stožer ne mogu prenijeti ovlasti svih tijela iz svih zakona jer »to znači suspenziju demokracije de facto diktaturu«.

10. Predlagatelji Ljevar i Pribanić ističu dva temeljna prigovora:

- odluke Stožera su akti tijela izvršne vlasti; Stožer je pod nadzorom Vlade koja imenuje i postavlja njegove članove te nije osiguran nadzor odluka Stožera
- određene mjere/odluke nemaju cilj i nije moguće provjeriti njihovu nužnost i osigurati razmjernost primjene mjera.

10.1. Prvi prigovor obrazlažu na sljedeći način:

»Prvi argument koji ovdje ističemo je da potpuno nespojivo s bilo kojom teorijom i praksom u bilo kojoj zemlji članici Venecijanske konvencije i Vijeća Europe, da sama izvršna vlast, čak po tim naknadnim izmjenama i dopunama zakona, sama sebe nadzire u provođenju ovog vanrednog stanja, umjesto da je usvojen model prema kojem bi civilno društvo, sudska vlast ili sam parlament, imali barem neku formalnu vrstu nadzora, mogućnost traženja izvješća i objašnjenja, pravo na postavljanje pitanja i tome slično.

Suvišno je dalje išta pojašnjavati u tom smislu, kad je suština koncepta modernih ustava u Europi upravo mehanizam kontrola koji se najnormalnije odražava u svim područjima života, pa tako postoji sudski nadzor nad upravnim organima kad provode istragu u kaznenom postupku, i tako dalje.

I ovaj argument navodimo ovdje kao ključan (...) a mi smo trenutno već drugi dan bez parlamenta, koji je raspušten dana 19. svibnja 2020. godine, i čak ne postoji ni teoretska mogućnost da se ove mjere, koje i dalje traju, temeljem kojih stotine tisuća poduzetnika i uopće milijuni građana, doživljavaju kao svakodnevno ograničavanje prava i sloboda.

Za to vrijeme sam 'stožer' kontrolira Vlada RH, koja je i postavila osobe u njega. U situaciji kad nema proglašene pandemije virusom korona čak i uredbe sa zakonskom snagom prestaju vrijediti istekom roka od godine dana od kad parlament ovlasti Vladu da ih donosi, a danas imamo situaciju da mjere i odluke 'stožera', koji Ustav RH uopće ne poznaje, ostaju i traju neograničeno i protiv njih ne postoji niti jedan djelotvoran pravni lijek.«

10.2. Drugi prigovor obrazlažu na sljedeći način:

»Drugi argument je da su sve mjere bile protivne načelu razmjernosti jer nikad javnost nije saznala koji je to konkretan javni ili koji drugi interes bio cilj tih mjera, pa nije bilo niti moguće ustanoviti jesu li mjere potrebne i u kojoj mjeri su one trebale biti nužne za ostvarenje tog neizraženog cilja. Na kraju su pojmovi nužde svedeni na stajalište upravnih organa o tome što je nama kao građanima nužno za preživljavanje, a ne što je nužno za postizanje cilja koji je trebao biti postignut svim tim mjerama. Ovaj nedostatak nužnosti, cilja i samim time nepostojanje uopće prilike da se ispita proporcionalnost (razmjernost) mjera, prelazi svojom ozbiljnošću sve druge argumente koje smo do sad čuli u javnoj raspravi o mjerama, a koje su se po našem stajalištu, nepotrebno bavile formalnostima kao što je kvalificirana većina u parlamentu ili kao što je faktička retroaktivnost naknadnih zakonskih izmjena. (...)

Čak ni u novinama Zakona o zaštiti pučanstva nije navedeno koja je to svrha koja se želi postići mjerama, nego se pod svrhom govori kako je razmjernost između zaštite od pandemije i ograničavanja ljudskih prava. Ovakvo navođenje ne odgovara na pitanje koje se to dobro želi zaštititi mjerama.

(...) Međutim, mijenja se i okvir upravljanja krizom.

Umjesto ministra zdravstva, po novom bi odluku o proglašenju epidemije zarazne bolesti, a na prijedlog ministra zdravstva, donosila Vlada, dok bi ministar nadležan za zdravstvo bio ovlašten za donošenje odluke o opasnosti od epidemije zarazne bolesti, na prijedlog Hrvatskog zavoda za javno zdravstvo. Objašnjava se, potom, i uvođenje Stožera civilne zaštite u upravljanje zdravstvenom krizom.

Podsjetimo još jednom kako su se razne pravne zavrslame mogle izbjeći da se išlo na proglašenje izvanrednog stanja zbog velike prirodne katastrofe, međutim, vladajući to vjerojatno nastoje izbjeći kako bi izbjegli odlučivanje dvotrećinskom većinom u Saboru ili suodlučivanjem s predsjednikom Republike u slučaju da je Sabor onemogućen u radu.«

10.3. Svi predlagatelji predlažu ukidanje članka 22.a ZSCZ-a.

B. PRIGOVORI PREDLAGATELJA U ODNOSU NA ZIDZZP/20

11. Predlagatelj Grbin u svom prijedlogu navodi da odluke Stožera na koje se odnosi članak 18. ZIDZZP-a/20 ograničavaju slobode i prava hrvatskih građana zajamčene Ustavom, poput slobode kretanja ili slobode poduzetništva, da se retroaktivno ozakonjuju te, kao i zakon, nisu usvojene na način predviđen člankom 17. stavkom 1. Ustava pa predlaže pokretanje postupka za ukidanje pobijanih odredaba jer se postavljaju pitanja je li epidemija bolesti COVID-19 »velika prirodna nepogoda« u smislu članka 17. Ustava, jesu li donesene mjere ograničavanja slobode u skladu s odredbama Ustava i je li postupak njihovog donošenja, a potom i ozakonjenja bio ustavan i zakonit.

Predlagatelj smatra da je nesporna činjenica da su nastale okolnosti po svojoj prirodi izvanredne i da demokratska procedura propisana Ustavom nije poštovana kod donošenja ZIDZZP-a/20 i mjera, jer ih je trebao donositi Hrvatski sabor dvotrećinskom većinom.

Ističe da se Stožer prije donošenja ZIDZZP-a/20 u odlukama pozivao na članak 22.a ZSCZ-a za koji smatra da nije mogao biti pravni temelj za zabranu kretanja ili okupljanja, te da navedene odluke nisu u nadležnosti ministra zdravstva ili Stožera već u nadležnosti dvotrećinske većine Hrvatskog sabora. Predlagatelj postavlja pitanje ozakonjenja odluka Stožera, posebno odluke o zabrani rada određene grupe poduzetnika jer nema saznanja čime se Stožer rukovodio kod donošenja odluka koje nemaju obrazloženje, a ograničavaju slobodu poduzetništva i izlaze iz okvira predviđenih člankom 16. Ustava.

Smatra da nije bilo nužno zabraniti kretanje na području cijele Republike Hrvatske, već se mogla uvesti zabrana kretanja na području pojedinog naselja ili otoka kada to epidemiološke okolnosti traže. Za takvu zabranu, smatra, bilo je potrebno primijeniti (»aktivirati«) članak 17. Ustava.

U smislu navedenog ističe:

»Iako je iz samog teksta odredbe članka 18. ZID ZZPZB-a potpuno razvidno da su odluke Stožera donijete zbog nastupa okolnosti koje su bitno podudarne s okolnostima iz članka 17. stavka 1. Ustava te iako je iz sadržaja prethodno citiranih odluka Stožera potpuno jasno da se njima uvelike ograničavaju slobode i prava zajamčene Ustavom niti citirane odluke, kao ni predmetni Zakon, kojima se te odluke retroaktivno ozakonjuju, nisu usvojeni na način predviđen člankom 17. stavkom 1. Ustava, odnosno, nisu usvojeni dvotrećinskom većinom svih zastupnika. Isto se odnosi i na članak 10. ZID ZZPZB-a, budući je tom odredbom Stožeru dana ovlast da, u praksi, donosi i provodi ograničenja prava i sloboda građana u obimu koji je odgovarajući onome iz članka 17. Ustava.

S obzirom na sadržaj i način donošenja predmetnog Zakona, smatram da se njime krši Ustav, budući ZID ZZPZB-a nije donijet na način kojeg propisuje članak 17. Ustava pa predlažem da naslov pokrene postupak te da utvrdi navedeno i ukine pobijane odredbe ZID ZZPZB-a te da se očituje i o dosegu i primjeni članka 17. Ustava u slučajevima koji po svojoj prirodi i značenju predstavljaju veliku prirodnu nepogodu.

(...)

U predmetnom slučaju, kako kod donošenja mjera Stožera, tako niti u postupku njihova ozakonjenja te davanja novih ovlasti Stožeru, demokratska procedura donošenja ograničavajuće odluke nije poštovana ni provedena u skladu s Ustavom.

Umjesto da odluke donese Sabor dvotrećinskom većinom, a Sabor se kroz čitavo vrijeme trajanja epidemije (pandemije) sastajao i donosio razne odluke, ograničavajuće odluke je donosio Stožer, na temelju dvojbenih ovlasti.

... Nesporna je činjenica da ZZPZB doista sadrži širok popis mjera, koje mogu biti izuzetno ograničavajuće po one na koje se odnose. Do donošenja osporavanog ZID ZZPZB-a ovlaštenik za donošenje mjera iz ZZPZB-a bio je ministar zadužen za područje zdravstva, a osporavanim izmjenama ovlast je proširena i na Stožer te su odluke koje je Stožer donosio ozakonjene.

Prije stupanja na snagu ZID ZZPZB-a, Stožer je kao pravni temelj za donošenje odluka navodio članak 22.a ZSCZ-a (...)

Navedena zakonska odredba ne govori o sadržaju odluka koje je Stožer ovlašten donositi i ne može biti pravni temelj za donošenje odluka kojima se svim građanima Republike Hrvatske zabranjuje napuštanje prebivališta i zadržavanje na javnim površinama, a poduzetnicima obavljanje djelatnosti.

(...)

Ministar, odnosno po novom ministar i Stožer, doista moraju moći reagirati i, primjerice, zabraniti kretanje na području pojedinog naselja ili otoka, kada to zdravstvene (epidemiološke) okolnosti traže, ali ne i proglasiti zabranu kretanja za čitav teritorij Republike Hrvatske ili zabranu okupljanja na svim javnim površinama ili zabranu obavljanja čitavog niza djelatnosti na čitavom teritoriju Republike Hrvatske. Takve sveobuhvatne zabrane i ograničenja izlaze iz okvira ovlasti koje ministar i Stožer mogu imati temeljem odredbi ZZPZB-a i ulaze u domenu koju je Ustav rezervirao za dvotrećinsku većinu u Saboru (iznimno, ako se Sabor ne može sastati, za Predsjednika Republike i Vladu).

Načelo razmjernosti, koje proizlazi iz članka 16. Ustava i njegova ispravna i dosljedna primjena u 'redovnim' situacijama to sigurno ne bi dopuštalo. Zbog toga je nas Ustav i predvidio nastup 'izvanrednih' situacija i drugačiji način postupanja u njima, uz, kao što je navedeno u članku 17. Ustava, jasne mehanizme zaštite, što prilikom donošenja ZID ZZPZB-a nije poštovano.

Potpuno je stoga jasno da odluke Stožera donijete prije stupanja na snagu ZID ZZPZB-a nisu bile utemeljene na Ustavu i zakonu i da je bilo potrebno iste ozakoniti. Međutim, a kao što je već više puta navedeno, taj postupak ozakonjenja nije proveden na ustavno prihvatljiv način.

No, pitanje ozakonjenja postojećih odluka Stožera samo je jedno od pitanja spornog Zakona. Drugo je pitanje je li Sabor imao ovlast prenijeti na Stožer mogućnost donošenja mjera iz ZZPZB-a, a pogotovo takvih, sveobuhvatnih mjera koje ograničavaju prava i slobode svih građana Republike Hrvatske, na čitavom teritoriju Republike Hrvatske.«

Predlagatelj ističe da, osim što članak 10. ZIDZZP-a/20 ne propisuje mehanizme ni kontrole nad odlukama Stožera ni obrazloženja potrebe trajanja mjera, a njihovo obrazloženje daju usmeno članovi Stožera, uz poseban naglasak da su u ZIDZZP-u/20 izostali zakonski mehanizmi kontrole i nadzora nad trajanjem odluka Stožera. Smatra važnim i pitanje ozakonjenja prethodno donesenih odluka Stožera u članku 18. ZIDZZP-a/20. Poziva se i na stajalište dr. sc. Đorđa Gardaševića iz rada »Pandemija i Ustav Republike Hrvatske« (»Informator« br. 6623 od 20. travnja 2020.). U prijedlogu se navodi:

»S obzirom na navedeno, jasno je da niti odredba članka 10. ZID ZZPZB, na temelju koje Stožer crpi ovlast za donošenje neustavnih odluka, nije u skladu s Ustavom, jer ne predviđa nikakve mehanizme niti ograničenja koji bi adresati – a to je Stožer – sveli u Ustavom i zakonom određene okvire i spriječili u donošenju neustavnih ili nezakonitih odluka. U tom kontekstu je predmetna odredba nerazmjerna (ali i nerazborita) i neustavna, budući da izlazi iz okvira predviđenih člankom 16. Ustava (na koji se predlagatelj pozvao prilikom predlaganja predmetnog Zakona), a nije donijeta u postupku predviđenim člankom 17. Ustava pa smatram da ju naslov treba ukinuti.

... Međutim, osim što predmetna odredba članka 10. ZID ZZPZB-a ne sadrži mehanizme ili ograničenja kojima bi se spriječilo donošenje neustavnih i nezakonitih odluka, odnosno ne sadrži mehanizme kontrole na odlukama Stožera, ta odluka ne sadrži niti mehanizme kojima bi se procjenjivali drugi aspekti odluka koje Stožer donosi, poput razmjernosti ili adekvatnosti, a ne postoji niti adekvatan mehanizam testiranja potrebe trajanja tih mjera.

(...)

Činjenica da u Zakonu izostaju bilo kakvi mehanizmi kontrole i provjere, činjenica da nema nadzora nad trajanjem odluka Stožera, da nije potrebno njihovo preispitivanje niti obrazlaganje (jer odluke Stožera nemaju pisana obrazloženja već samo usmena, koja daju članovi Stožera), pokazuju da sporna odredba članka 10. ZID ZZPZB-a izlazi iz okvira onih odredbi koje se mogu i smiju donositi po članku 16. Ustava. U 'redovnim' okolnostima (a osobno držim da isto vrijedi i za 'izvanredne') ovakve neodređene odredbe zasigurno ne smiju biti ustavnopravno prihvatljive i ne smiju postati norma kako će se u Republici Hrvatskoj donositi bilo zakoni, bilo odluke drugih tijela, poput Stožera.«

Zbog svega navedenog predlaže da Ustavni sud pokrene postupak za ocjenu suglasnosti članaka 10. i 18. ZIDZZP-a/20 s odredbama Ustava te da, po provedenom postupku, navedene odredbe ukine i privremeno obustavi od izvršenja pojedinačne akte i radnje koje se poduzimaju na osnovi osporenih odredaba.

12. Predlagatelji Ljevar i Pribanić u prijedlogu ističu iste prigovore (u identičnom sadržaju) kao i u odnosu na ZSCZ.

12.1. Predlagatelji predlažu pokretanje postupka i ukidanje članka 10. ZIDZZP-a/20.

12.2. Predlagatelj Šimić osporava mjeru samoizolacije iz članaka 13. i 14. ZIDZZP-a/20, koji će biti razmatrani u posebnom dijelu ovog rješenja.

V. OČITOVANJA VLADE

U odnosu na ZSCZ

13. U očitovanju Vlade od 5. lipnja 2020. na navode predlagatelja kojima se osporava suglasnost s Ustavom odredaba ZSCZ-a, između ostalog, navedeno je:

»Zakonom o dopuni Zakona o sustavu civilne zaštite («Narodne novine«, broj 31/20), koji je donesen potrebnom većinom, dopunjen je Zakon o sustavu civilne zaštite («Narodne novine«, br. 82/15 i 118/18) na način da je dodan novi članak 22.a kojim se propisuje da u slučaju nastupanja posebnih okolnosti koje podrazumijevaju događaj ili određeno stanje koje se nije moglo predvidjeti i na koje se nije moglo utjecati, a koje ugrožava život i zdravlje građana, imovinu veće vrijednosti, znatno narušava okoliš, gospodarsku aktivnost ili uzrokuje znatnu gospodarsku štetu, Stožer civilne zaštite Republike Hrvatske donosi odluke i upute koje provode stožeri civilne zaštite jedinica lokalne i područne (regionalne) samouprave.

Donošenje Zakona o dopuni Zakona o sustavu civilne zaštite imalo je, prije svega, za cilj omogućiti Stožeru civilne zaštite Republike Hrvatske da u uvjetima proglašene globalne pandemije i nacionalne epidemije uzrokovane bolešću COVID-19 donosi mjere protuepidemijskog karaktera radi zaštite života i zdravlja građana. Zakonom su definirane posebne okolnosti u kojima se takve mjere, kroz odluke i upute, mogu donositi, kao i cilj radi kojeg ih Stožer civilne zaštite Republike Hrvatske može donijeti. Time je omogućeno brzo donošenje i provedba potrebnih mjera, uz ostvarenje dvaju temeljnih načela djelovanja i odlučivanja, a to su načelo djelotvornosti (učinkovitosti) i načelo razmjernosti.

U uvjetima ubrzanog širenja i pojačanog rizika prijenosa bolesti COVID-19, žurnim dopunama Zakona o sustavu civilne zaštite kreiran je pravni okvir za ujednačavanje postupanja građana i pravnih osoba u svakodnevnom aktivnostima, kroz mjere i upute Stožera civilne zaštite Republike Hrvatske koje provode stožeri civilne zaštite jedinica lokalne i područne (regionalne) samouprave.

Kako u konkretnom slučaju nije bilo riječ o prirodnoj nepogodi, odnosno katastrofi i posljedicama koje takvi događaji mogu prouzročiti, već se nedvojbeno radilo o nepredvidivom stanju posebnih okolnosti koje u potpunosti ugrožavaju život i zdravlje građana na području cijele Republike Hrvatske, Vlada Republike Hrvatske nije sukladno posebnim zakonima proglasila stanje prirodne nepogode ili katastrofe, već je ministar zdravstva temeljem svoje ovlasti sadržane u odredbi članka 2. stavka 4. Zakona o zaštiti pučanstva od zaraznih bolesti («Narodne novine«, br. 79/07, 113/08, 43/09, 130/17 i 114/18) donio Odluku o proglašenju epidemije bolesti COVID-19 uzrokovana virusom SARS-CoV-2, na području čitave Republike Hrvatske.

Stožer civilne zaštite Republike Hrvatske stručno je, operativno i koordinativno tijelo za provođenje mjera i aktivnosti civilne zaštite, čije članove imenuje Vlada Republike Hrvatske. Sukladno Zakonu o sustavu civilne zaštite, stožeri civilne zaštite osnivaju se i na razinama područne (regionalne) i lokalne samouprave i obvezni su provoditi odluke i upute Stožera civilne zaštite Republike Hrvatske. Stožer civilne zaštite Republike Hrvatske donosio je protuepidemijske mjere za cijelo područje Republike Hrvatske, a jedinice lokalne i područne (regionalne) samouprave putem svojih stožera civilne zaštite bile su uključene u provedbu mjera na svome području. Na ovaj način se omogućilo djelotvorno upravljanje novonastalim stanjem koje je zahtijevalo donošenje mjera primjerenih težini i urgentnosti situacije, a čija je ujednačena i učinkovita provedba za posljedicu imala odlične rezultate u suzbijanju epidemije bolesti COVID-19.

Mjere donesene odlukama Stožera civilne zaštite Republike Hrvatske uvedene su isključivo s ciljem zaštite pučanstva tijekom globalne pandemije i nacionalne epidemije uzrokovane bolešću COVID-19, a svaka takva mjera bila je nužna i razmjerna naravi potrebe u danom trenutku. Stožer civilne zaštite Republike Hrvatske se prilikom donošenja mjera vodio isključivo postizanjem legitimnog cilja zaštite života i zdravlja ljudi, pri čemu se posebno vodilo računa da te mjere, kao i njihov intenzitet, strogo odgovaraju potrebama danog trenutka te traju samo dok to okolnosti zahtijevaju. Na taj su način Ustavom zajamčene slobode i prava građana u svakom trenutku bili ograničeni samo u mjeri koja je nužna i koja odgovara naravi potrebe za njihovim ograničenjem.

Mjere Stožera civilne zaštite protuepidemijskog su karaktera i donesene su isključivo na temelju ocjene epidemiologa o nužnosti njihova donošenja za određeno razdoblje te su, u uvjetima ubrzanog širenja i pojačanog rizika prijenosa bolesti COVID-19, imale za cilj ujednačavanje postupanja građana i pravnih osoba u svakodnevnom aktivnostima.

Odluke kojima je, sukladno Zakonu o sustavu civilne zaštite, Stožer civilne zaštite Republike Hrvatske ovlašten uvoditi mjere nemaju karakter propisa, već se radi o interventnim mjerama čije donošenje i provedba imaju za cilj trenutačnu zaštitu života i zdravlja stanovništva. Stoga, odluke kojima se uvode mjere stupaju na snagu danom donošenja, a njihova objava u 'Narodnim novinama' ima svrhu informiranja građana.

Tijek razvoja epidemije na području cijele Republike Hrvatske i rezultati koji su postignuti u sprječavanju širenja epidemije pokazuju potrebnost i ispravnost poduzetih mjera kroz odluke Stožera civilne zaštite Republike Hrvatske.

Sagledavajući sve aspekte i moguće odgovore na pojavu do tada nepoznate ugroze za cjelokupno pučanstvo Republike Hrvatske koju je epidemija zarazne bolesti COVID-19 prouzročila, Vlada Republike Hrvatske je kao dio pravnog okvira za djelotvorno upravljanje novonastalom krizom predložila novelu Zakona o zaštiti pučanstva od zaraznih bolesti («Narodne novine«, br. 79/07, 113/08, 43/09, 130/17, 114/18 i 47/20).

Naime, pojavom zarazne bolesti COVID-19 Republika Hrvatska prvi put se susrela s novom pravnom situacijom koja u tada važećem zakonu nije bila izrijekom predviđena. Ona se očituje u tome da je u odnosu na bolest COVID-19 kumulativno proglašena i globalna pandemija od strane Svjetske zdravstvene organizacije, a istodobno i epidemija zbog koje se cjelokupni teritorij Republike Hrvatske smatra 'ugroženim' i/ili 'zaraženim' područjem, radi čega je ministar nadležan za zdravstvo proglasio epidemiju za cijeli teritorij Republike Hrvatske. Stoga je važeći Zakon o zaštiti pučanstva od zaraznih bolesti bilo potrebno dopuniti i odredbama o odgovarajućem modelu upravljanja krizom u slučaju takve globalne pandemije/nacionalne epidemije.

U takvoj novoj pravnoj situaciji bilo je potrebno prilagoditi i nadležnost za nalažanje mjera dok one traju i to na način da se ta nadležnost postavi šire i kumulativno. Kao opći zakonodavni model upravljanja krizom, primjeren težini i urgentnosti opisane pandemije/epidemije koju odlikuju brze i nepredvidljive promjene te stalna opasnost od eksponencijalnog rasta oboljelih, kroz novelu Zakona o zaštiti pučanstva od zaraznih bolesti predložen je institucionalni model prema kojem Stožer civilne zaštite Republike Hrvatske djeluje i odlučuje u suradnji s

Ministarstvom zdravstva i Hrvatskim zavodom za javno zdravstvo pod neposrednim nadzorom Vlade Republike Hrvatske. Razmjernost globalne pandemije opravdava nužnost koordiniranog djelovanja više mjerodavnih aktera za koje je ocijenjeno da mora biti primjereno stanju koje je predmet uređenja tog Zakona.

Taj institucionalni model omogućuje brzu provedbu i ostvarenje dvaju temeljnih načela djelovanja i odlučivanja tijekom globalnih pandemija/nacionalnih epidemija, kakva je ova uzrokovana bolešću COVID-19. To su načelo djelotvornosti (učinkovitosti) i načelo razmjernosti. Drugim riječima, predloženi model osigurava da poduzete mjere postižu zadane legitime ciljeve (u prvom redu zaštitu života i zdravlja ljudi), ali da te mjere, kao i njihov intenzitet, istodobno budu takve da strogo odgovaraju potrebama danog trenutka te traju samo dok to okolnosti zahtijevaju, kako bi Ustavom zajamčene slobode i prava građana u svakom trenutku bili ograničeni samo u mjeri koja je nužna i koja odgovara naravi potrebe za njihovim ograničenjem. Sukladno načelu vladavine prava posebno se vodilo računa o komponenti nadzora od strane Vlade Republike Hrvatske, kao najvišeg tijela izvršne vlasti, nad mjerama Stožera civilne zaštite Republike Hrvatske koje se donose u suradnji s Ministarstvom zdravstva i Hrvatskim zavodom za javno zdravstvo.

Zaključno, Vlada Republike Hrvatske smatra neosnovanim navode podnositelja prijedloga te predlaže Ustavnom sudu Republike Hrvatske da donese rješenje o neprihvatanju prijedloga za pokretanje postupka za ocjenu suglasnosti Zakona o dopuni Zakona o sustavu civilne zaštite («Narodne novine», broj 31/20). Također, Vlada Republike Hrvatske smatra da osporavane odluke nemaju karakter propisa te stoga predlaže da Ustavni sud Republike Hrvatske rješenjem odbaci prijedloge podnositelja za ocjenu suglasnosti predmetnih odluka s Ustavom i zakonom.«

U odnosu na ZIDZPP/20

14. U očitovanju Vlade od 9. lipnja 2020. na navode predlagatelja kojima se osporava suglasnost s Ustavom odredaba ZIDZZP-a/20, između ostalog, navedeno je:

»Vlada Republike Hrvatske napominje da se Zakonom o zaštiti pučanstva od zaraznih bolesti («Narodne novine», br. 79/07, 113/08, 43/09, 130/17, 114/18 i 47/20) utvrđuju zarazne bolesti čije je sprječavanje i suzbijanje od interesa za Republiku Hrvatsku, kao i mjere za zaštitu pučanstva od tih bolesti. Zakon o zaštiti pučanstva od zaraznih bolesti donesen je u srpnju 2007. («Narodne novine», broj 79/07), a usprkos činjenici da je već tada zakonski okvir, uključujući temeljna načela rada i nadzor nad zaraznim bolestima u Republici Hrvatskoj u velikoj mjeri bio usklađen s propisima Europske unije u području epidemiološkog nadzora nad zaraznim bolestima, tim se novim Zakonom provelo dodatno usklađivanje u nekoliko područja, u prvom redu proširenjem liste zaraznih bolesti koje se obvezno prijavljuju epidemiološkoj službi.

Sukladno tome, sve zarazne bolesti čije je sprječavanje i suzbijanje od interesa za Republiku Hrvatsku bile su taksativno navedene u samom Zakonu. Međutim, zbog novih zaraznih bolesti te bolesti koje su promijenile svoju epidemiologiju, kao i nužnosti promptnog reagiranja u cilju zaštite zdravlja ljudi, pokazalo se potrebnim pojednostaviti postupak određivanja takvih bolesti. (...)

Slijedom navedenoga, predmetnim Zakonom odgovarajuće zakonske odredbe dopunjene su novom zaraznom bolešću koja je uzrokovana do sada nepoznatim koronavirusom. Novi koronavirus službeno je nazvan SARS-CoV-2, a bolest je nazvana COVID-19 (COrona VIRus Disease 2019).

Da bi se pojasnile pobijane odredbe Zakona, u nastavku se navodi kronologija epidemije bolesti COVID-19. Naime, krajem prosinca 2019. kineske vlasti objavile su da je zabilježeno grupiranje oboljelih od upale pluća u gradu Wuhanu, provinciji Hubei u Kini, a prvi slučaj izvan Kine zabilježen je na Tajlandu 13. siječnja 2020. U sljedećih desetak dana pojavili su se oboljeli u Japanu, Nepal, Francuskoj, Australiji, Maleziji, Singapuru, Južnoj Koreji, Vijetnamu i Tajvanu. Kineske vlasti su 23. siječnja 2020. uvele mjeru koja do tada nije bila zabilježena: karantenu za desetke milijuna ljudi u zahvaćenim gradovima. Nakon toga je Svjetska zdravstvena organizacija 30. siječnja 2020. proglasila epidemiju COVID-19 i javnozdravstvenom prijetnjom od javno zdravstvenog značaja (Public Health Emergency of International Concern – PHEIC), zbog brzine širenja epidemije i velikog broja nepoznanica s njom u vezi. Time je omogućena bolja međunarodna koordinacija odgovora na epidemiju u skladu s obvezujućim preporukama Svjetske zdravstvene organizacije te dodatna međunarodna mobilizacija financijskih i ljudskih resursa.

Prema dosadašnjim saznanjima, infekcija SARS-CoV-2 virusom u oko 80 % slučajeva uzrokuje blagu bolest (bez pneumonije ili blagu upalu pluća), 14 % osoba ima težu kliničku sliku, a 6 % oboljelih ima teški oblik bolesti. Najveći udio smrtnih slučajeva zabilježen je među osobama starije životne dobi ili onih s kroničnim bolestima. Trenutno ne postoji cjepivo protiv virusa SARS-CoV-2 niti postoji specifično liječenje za ovu bolest. SARS-CoV – 2 je potpuno novi virus zbog čega je prisutna opća osjetljivost stanovništva, a brzi porast broja slučajeva je povezan s načinom prijenosa virusa s osobe na osobu i poboljšanim dijagnostičkim mogućnostima. U područjima u kojima se kasnilo s uvođenjem odgovarajućih epidemioloških mjera ili iste nisu dosljedno provedene uočen je eksponencijalni porast broja slučajeva.

Vlada Republike Hrvatske napominje da je Republika Hrvatska vrlo rano započela s mjerama nadzora nad povratnicima iz zahvaćenih područja s ciljem ranog otkrivanja oboljelih osoba. Prvo testiranje na virus SARS-CoV-2 obavljeno je u mikrobiološkom laboratoriju Klinike za infektivne bolesti "Dr. Fran Mihaljević", 30. siječnja 2020. Putnici i povratnici iz zahvaćenih zemalja upućivani su u kućnu samoizolaciju ili pod aktivni zdravstveni nadzor. Epidemiološka služba teritorijalno nadležnih epidemiologa po saznanju da je osoba oboljela od bolesti COVID-19, sukladno epidemiološkim postupcima i praksi, postupa od prvog dana prema svim pravilima struke za rano otkrivanje, izolaciju i liječenje oboljelih te obradu njihovih bliskih kontakata radi pravovremenog prepoznavanja novih slučajeva, njihove dijagnostike, izolacije i liječenja u cilju sprječavanja daljnjeg širenja infekcije. Oboljeli su registrirani u svim županijama Republike Hrvatske.

Odluku o proglašenju opasnosti od epidemije zarazne bolesti COVID-19 uzrokovane virusom SARS-CoV-2 za cijelo područje Republike Hrvatske ministar zdravstva donio je 4. ožujka 2020., a navedena bolest je 10. ožujka 2020. stavljena na Listu zaraznih bolesti čije je sprječavanje i suzbijanje od interesa za Republiku Hrvatsku. Nadalje, ministar zdravstva proglasio je 11. ožujka 2020. epidemiju bolesti COVID-19 uzrokovane virusom SARS-CoV-2, istog dana kada je Svjetska zdravstvena organizacija proglasila pandemiju COVID-19. Osim toga, ministar zdravstva donio je 21. veljače 2020. Odluku o osnivanju karantene, a 14. ožujka 2020. Odluku o posebnoj sigurnosnoj mjeri izolacije osoba u vlastitom domu ili drugom odgovarajućem prostoru (samoizolacija). Na dan 27. svibnja 2020. u Republici Hrvatskoj evidentirane su 2.244 oboljele osobe od COVID-19 bolesti, oporavilo se 2.047 osoba, 96 osoba je još na liječenju, a preminula je 101 osoba.

(...) Međutim, pravna situacija koja se prvi puta pojavila pojavom bolesti COVID-19 je proglašenje globalne pandemije te bolesti od strane Svjetske zdravstvene organizacije i istovremeno proglašenje nacionalne epidemije, zbog koje se cjelokupni teritorij Republike Hrvatske smatra »ugroženim« i/ili zaraženim područjem, radi čega je ministar zdravstva 11. ožujka 2020. i proglasio epidemiju te je tada važeći Zakon o zaštiti pučanstva od zaraznih bolesti trebalo dopuniti i odredbama o odgovarajućem modelu upravljanja krizom u slučaju takve globalne pandemije/nacionalne epidemije. Članak 10. Zakona regulira novu pravnu situaciju u kojoj je bilo potrebno prilagoditi i nadležnost za nalaganje mjera dok one traju, i to na način da se ta nadležnost postavi šire i to kumulativno, jer je riječ o epidemiji koju je proglasio ministar nadležan za zdravstvo, a istodobno je Svjetska zdravstvena organizacija proglasila pandemiju.

Predlagatelj pogrešno i netočno navodi da se u konkretnom slučaju radi o »velikoj prirodnoj nepogodi« povezujući isto s člankom 17. Ustava, budući da je riječ o nastupanju posebnih okolnosti koje podrazumijevaju događaj ili određeno stanje koje se nije moglo predvidjeti i na koje se nije moglo utjecati, a koje ugrožava život i zdravlje građana, imovinu veće vrijednosti, znatno narušava okoliš, gospodarsku aktivnost ili uzrokuje znatnu gospodarsku štetu, kako je to propisano člankom 22.a Zakona o sustavu civilne zaštite (»Narodne novine«, br. 82/15, 118/18 i 31/20).

(...)

Stoga je člankom 18. Zakona poštivano ustavno načelo razmjernosti budući da je takvo povratno djelovanje (kvazi-retroaktivnost) bilo neophodno za slučajeve nastale prije njegova stupanja na snagu, odnosno da legitimni cilj Zakona nije bilo moguće ostvariti na drugi način, a to je zaštita života i zdravlja svih građana Republike Hrvatske.«

14.1. Sažeto, iz prijedloga osporenih zakona (v. točke 6.1. i 7.2. obrazloženja ovog rješenja) i očitovanja Vlade (v. točke 13. i 14. obrazloženja ovog rješenja) proizlazi da je cilj dopuna ZSCZ-a bio omogućiti Stožeru da u uvjetima proglašene globalne pandemije i nacionalne epidemije uzorkovane bolešću COVID-19 donosi mjere protuepidemijskog karaktera radi zaštite života i zdravlja građana. Cilj izmjena i dopuna ZZZP-a bio je postojeće zakonske odredbe u kojima su taksativno navedene pojedine zarazne bolesti dopuniti novom zaraznom bolešću COVID-19 koja je uzrokovana virusom SARS-CoV-2. Ovo stoga što je ocijenjeno, iako su ZZZP-om već propisane sveobuhvatne mjere protiv širenja zaraznih bolesti, da je jednu od mjera, i to mjeru »izolacije u stanu« potrebno dopuniti u okolnostima nepoznate pandemije/epidemije. Ustavni sud primjećuje da je riječ o mjeri koja nije dopunjena ili poboljšana već o novoj mjeri koja u članku 47. ZZZP-a nije bila taksativno navedena kao jedna od sigurnosnih mjera koju može narediti ministar zdravstva. Također je ocijenjeno potrebnim propisati, vezano uz ovlasti koje su Stožeru povjerene člankom 22.a ZSCZ-a, a radi sveobuhvatnog i ujednačenog postupanja u sprečavanju širenja pandemije/epidemije na cjelokupnom teritoriju Republike Hrvatske, da je mjere koje je inače ovlašten narediti ministar zdravstva (stavci 2. i 3. članka 47. ZZZP-a), u situaciji epidemije zarazne bolesti ili opasnosti od epidemije zarazne bolesti za koju je i Svjetska zdravstvena organizacija proglasila pandemiju, ovlašten narediti i Stožer. Svrha je tog (novog) institucionalnog modela ostvariti dva temeljna načela djelovanja i odlučivanja tijekom globalnih pandemija/nacionalnih epidemija u koje nedvojbeno spada i bolest COVID-19: djelotvornosti (učinkovitosti) i razmjernosti.

VI. MJERODAVNE ODREDBE USTAVA

15. Za ocjenu osnovanosti prijedloga za pokretanje postupka ocjene suglasnosti članka 22.a ZSCZ-a i članaka 10., 13., 14. i 18. ZIDZZP-a/20 s Ustavom, mjerodavne su sljedeće odredbe Ustava:

»Članak 3.

... vladavina prava ... najviše su vrednote ustavnog poretka Republike Hrvatske i temelj za tumačenje Ustava.«

»Članak 16.

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.«

»Članak 18.

Jamči se pravo na žalbu protiv pojedinačnih pravnih akata donesenih u postupku prvog stupnja pred sudom ili drugim ovlaštenim tijelom.

Pravo na žalbu može biti iznimno isključeno u slučajevima određenima zakonom ako je osigurana druga pravna zaštita.

Članak 19.

Pojedinačni akti državne uprave i tijela koja imaju javne ovlasti moraju biti utemeljeni na zakonu.

Zajamčuje se sudska kontrola zakonitosti pojedinačnih akata upravnih vlasti i tijela koja imaju javne ovlasti.«

»Članak 21.

Svako ljudsko biće ima pravo na život.

(...)«

»Članak 32.

(...)

Pravo kretanja na teritoriju Republike Hrvatske, pravo ulaska u nju i izlaska iz nje može se iznimno ograničiti zakonom, ako je to nužno radi zaštite pravnog poretka, ili zdravlja, prava i sloboda drugih.«

»Članak 50.

Zakonom je moguće u interesu Republike Hrvatske ograničiti ili oduzeti vlasništvo, uz naknadu tržišne vrijednosti.

Poduzetnička se sloboda i vlasnička prava mogu iznimno ograničiti zakonom radi zaštite interesa i sigurnosti Republike Hrvatske, prirode, ljudskog okoliša i zdravlja ljudi.«

»Članak 69.

Svatko ima pravo na zdrav život.

(...)

Svatko je dužan, u sklopu svojih ovlasti i djelatnosti, osobitu skrb posvećivati zaštiti zdravlja ljudi ...«

VII. OCJENA USTAVNOG SUDA

a) Pozadina donošenja osporenih zakona

16. Prije razmatranja osnovanosti prijedloga predlagatelja za ocjenu suglasnosti s Ustavom osporenih zakona, Ustavni sud smatra potrebnim navesti okolnosti koje su prethodile donošenju osporenih zakona, kao i aktivnosti koje su institucije međunarodne zajednice te pojedine države poduzele kako bi radi zaštite života i zdravlja svojih građana spriječile ili usporile širenje zarazne bolesti COVID-19, kao i učinak tih mjera na ukidanje ili ograničenje ljudskih prava i sloboda. Izvor: službene stranice Vlade za informacije o koronavirusu – koronavirus.hr, službeni Viber kanal Stožera za informacije i novosti vezano uz koronavirus.

17. Nakon pojave prve neobične upale pluća u Narodnoj Republici Kini krajem prosinca 2019. i zatvaranjem tržnice u gradu Wuhanu početkom siječnja 2020. zbog pojave novog koronavirusa kao uzročnika bolesti te prvog smrtnog slučaja u tom gradu 11. siječnja 2020. zbog nove bolesti i zatvaranja cijelog grada radi karantene, već tijekom siječnja pojavila se zaraza koronavirusom u SAD-u, te u Francuskoj, nakon toga u Njemačkoj i Italiji, u veljači na Filipinima i Egiptu, a 25. veljače 2020. potvrđen je prvi slučaj zaraze bolesti COVID-19 u Zagrebu. Tada je u svijetu bilo zabilježeno 10.000 slučajeva zaraze, od čega 213 sa smrtnim ishodom.

Svjetska zdravstvena organizacija (u daljnjem tekstu: WHO), zbog takvog naglog i vrtoglavog rasta broja zaraženih i kako bi se spriječilo daljnje širenje u zemljama bez učinkovitih zdravstvenih sustava, nakon što je krajem siječnja proglasila međunarodnu hitnu situaciju zbog daljnjeg širenja koronavirusa i »vrlo visokog« rizika na globalnoj razini, 11. ožujka 2020., proglasila je pandemiju koronavirusa SARS-CoV-2 i bolesti COVID-19 uz poziv vladama »da utječu na tijek širenja virusa 'hitnom i agresivnom akcijom', ali i da sve države moraju postići ravnotežu između zaštite zdravlja, minimiziranja gospodarskih i društvenih poremećaja i zaštite ljudskih prava«.

U tom je trenutku, prema izvještaju WHO-a, u svijetu bilo prijavljeno 118.000 slučajeva u 114 zemalja i preko 4.000 ljudi izgubilo je život zbog bolesti izazvane ili u vezi s koronavirusom SARS-CoV-2.

Nakon toga je 2. travnja 2020. WHO potvrdio prvih milijun slučajeva bolesti COVID-19 u svijetu, te 50.000 smrti, a već 10. travnja 2020. broj smrti od bolesti COVID-19 u svijetu je premašio je 100.000; 19. svibnja 2020. u svijetu je zabilježeno ukupno 4.911.720 oboljelih, 1.919.656 oporavljenih i 320.454 umrlih od ili uslijed bolesti COVID-19 uzrokovane virusom SARS-CoV-2; WHO je 29. lipnja 2020. objavio da se pandemija koronavirusom ubrzava i zahvaća 213 država te da je zaraženo više od 10.000.000 ljudi i preminulo više od 502.000.

Prvi smrtni slučaj u Hrvatskoj od bolesti COVID-19 zabilježen je 25. ožujka 2020., a do kraja lipnja preminulo je 107 osoba te je zabilježena ukupno 2691 osoba pozitivna na bolest COVID-19.

U početnoj fazi epidemije, uz brojnije i strože mjere Stožera, broj novozaraženih osoba u lipnju zadržavao se na jednoznačenkastim brojevima a u jednom trenutku i bez novozaraženih, da bi nakon popuštanja i djelomičnog ukidanja pojedinih mjera broj oboljelih rastao, tako da je 11. rujna 2020. bilo novozaraženo 190 osoba, a broj (aktivno) oboljelih osoba na taj je dan bio 2430. Zaključno s tim datumom ukupan broj oboljelih osoba 13107, od kojih je 211 osoba preminulo.

Zbog naglog eksponencijalnog rasta broja oboljelih osoba od zarazne bolesti za koju još nije pronađen lijek, sve su se države suočile s novom i nepoznatom bolešću i obvezom da poduzmu učinkovite mjere, s jedne strane, za sprečavanje širenja te istovremeno i liječenja od sasvim novog soja virusa koji se iznimno brzo širi i za koji ne postoje ni lijekovi ni cjepivo, a s druge strane, očuvanja i zaštite ustavnih i ljudskih prava.

18. Ministar zdravstva je 11. ožujka 2020., istog dana kada je WHO proglasio pandemiju, donio Odluku o proglašenju epidemije bolesti COVID-19 uzrokovane virusom SARS-CoV-2 u Republici Hrvatskoj (klasa: 011-02/20-01/143, ur. broja: 534-02-01-2/6-20-01).

ZSCZ je 19. ožujka 2020. dopunjen člankom 22.a kojim je propisano da je u slučaju nastupanja posebnih okolnosti koje podrazumijevaju događaj ili određeno stanje koje se nije moglo predvidjeti i na koje se nije moglo utjecati, a koje ugrožava život i zdravlje građana, imovinu veće vrijednosti, znatno narušava okoliš, gospodarsku aktivnost ili uzrokuje znatnu gospodarsku štetu, Stožer ovlašten donositi odluke i upute koje provode stožeri civilne zaštite jedinica lokalne i područne (regionalne) samouprave.

Uz ZSCZ, 18. travnja 2020. izmijenjen je i dopunjen ZZP. U bitnome, tim je izmjenama i dopunama dopunjen članak 47. ZZP-a tako što je propisano da kada je na temelju mjerodavnih odredaba tog zakona (članak 2. stavci 4. i 5. ZZP-a) proglašena epidemija zarazne bolesti ili opasnosti od epidemije zarazne bolesti u odnosu na koju je i WHO proglasila pandemiju odnosno epidemiju ili opasnost od nje sigurnosne mjere iz stavaka 1. – 3. članka 47. ZZP-a (a koje je inače ovlašten narediti ministar zdravstva) može narediti u suradnji s Ministarstvom zdravstva i Hrvatskim zavodom za javno zdravstvo i Stožer te da se te odluke/mjere donose pod neposrednim nadzorom Vlade. Drugim riječima, u navedenim okolnostima mjere predviđene člankom 47. ZZP-a i dopunjene člankom 10. ZIDZZP-a/20, uz ministra zdravstva, osporavanim izmjenama i dopunama ZZP-a ovlašten je narediti Stožer.

Stožer je od stupanja na snagu dopuna ZSCZ-a (19. ožujka 2020.), na temelju članka 22.a ZCSZ-a, a nakon stupanja na snagu izmjena i dopuna ZZP-a (18. travnja 2020.), i na temelju članka 10. ZIDZZP-a/20, rukovodeći se trenutnom epidemiološkom situacijom donio niz sigurnosnih mjera (obaveza samoizolacije, izolacije, zabrana prelaska državne granice, zabrana rada određenim djelatnostima, zabrana napuštanja mjesta prebivališta i stalnog boravišta, zabrana prelaska graničnih prijelaza i sl.).

Predsjednik Vlade je 25. ožujka 2020. donio Odluku o osnivanju Znanstvenog savjeta za suzbijanje epidemije bolesti COVID-19 uzrokovane virusom SARS CoV-2. Znanstveni savjet osnovan je kao multidisciplinarno tijelo sastavljeno od istaknutih hrvatskih znanstvenika iz Hrvatske i inozemstva, stručnjaka za javno zdravstvo, molekularnih biologa, epidemiologa, infektologa i virologa sa svrhom razmjene mišljenja o mjerama koje se poduzimaju u borbi protiv bolesti COVID-19.

b) Zaštita ljudskih prava i temeljnih sloboda u vrijeme pandemije/epidemije

19. Od pojave nepoznate bolesti, kasnije nazvane pandemija/epidemija bolesti COVID-19, sve države Europske unije i svijeta suočile su se sa zahtjevima zaštite života i zdravlja građana od sprečavanja nastanka i širenja zaraze, čije širenje i posljedice nije bilo moguće predvidjeti. Tako su države članice Vijeća Europe (47), kao stranke Konvencije, u borbi protiv širenja zarazne bolesti COVID-19 u uvjetima globalne pandemije poduzele iste ili slične protuepidemijske mjere koje se ovisno o epidemiološkim podacima i shvaćanju o pogibeljnosti virusa u pojedinim državama međusobno razlikuju po opsegu i intenzitetu. Međutim, nesporno je riječ o mjerama kojima se, iako su poduzete radi zaštite života i zdravlja ljudi u okolnostima sprečavanja nekontroliranog širenja zaraze, ograničavaju pojedina ljudska prava i slobode. Izvor: Omejec, J. Primjena Europske konvencije o ljudskim pravima u doba koronavirusa, Informator, br. 6622, 13.4.2020.

Konvencija i praksa Europskog suda za ljudska prava u Strasbourgu (u daljnjem tekstu: ESLJP) *a priori* ne zabranjuje uvođenje takvih mjera. Naprotiv, pozitivne obveze koje nalaže Konvencija kako bi se ostvario legitimni cilj zaštite života i zdravlja ljudi zahtijevaju od država aktivnu brigu i pravovremenu reakciju.

20. Vijeće Europe, uz niz drugih međunarodnih organizacija i institucija koje se bave vladavinom prava i zaštitom ljudskih prava, istaknulo je da pred državama u suočavanju s pandemijom bolesti COVID-19 stoji veliki društveni, politički i pravni izazov kako bi na to stanje odgovorile djelotvorno i pri tome osigurale da mjere koje poduzimaju ne umanjuju dugoročne interese zaštite osnovnih demokratskih vrijednosti, vladavine prava i ljudskih prava jer se vladavina prava mora poštivati i u izvanrednim situacijama. Stoga zakonodavac u takvim uvjetima može promijeniti postojeće i/ili donijeti posebne zakone koji će biti prilagođeni kriznoj situaciji i kojima će dati šira ovlaštenja nadležnim tijelima od onih koja imaju po postojećim zakonima. Takvi novi zakoni ili izmjene postojećih zakona, kako bi se bolje i učinkovitije odgovorilo kriznoj situaciji, moraju biti u skladu s Ustavom i međunarodnim standardima. Također, tijekom izvanrednog stanja vlade mogu dobiti opća ovlaštenja za donošenje uredbi sa zakonskom snagom, pod uvjetom da su takva ovlaštenja ograničenog karaktera. Osnovna svrha režima izvanrednog ili sličnog stanja jest da se suzbije razvoj krize i da se, što je prije moguće, vrati u normalno stanje. Nadzor neophodnosti produženja izvanrednog stanja mora biti pod nadzorom zakonodavnog tijela, kako izvršne vlasti ne bi zloupotrijebile i neprihvatljivo produžavale takvo stanje. (Glavno Tajništvo Vijeća Europe: »Poštivanje demokracije, vladavine prava i ljudskih prava u okviru zdravstvene krize zbog COVID19; Priručnik za države« – Respecting democracy, rule of law and human rights in

the framework of the COVID-19 sanitary crisis A toolkit for member states, br. SG/Inf(2020)11, dostupno na: <https://www.coe.int/en/web/chisinau/-/coronavirus-guidanceto-governments-on-respecting-human-rights-democracy-and-the-rule-of-law>)

21. Članak 15. Konvencije dopušta državama članicama derogaciju Konvencije u vrijeme rata ili u slučaju drugog izvanrednog stanja koje «ugrožava opstanak naroda». Međutim, pravo na derogaciju precizirano je sadržajem članka 15. Konvencije, a obim i oblik derogacije države predmet je ispitivanja ESLJP-a (v. odgovor Vijeća ministara Vijeća Europe na Preporuku Parlamentarne skupštine Vijeća Europe 2125 /2018/, dokument broj 14770 od 5. prosinca 2018.). Osim toga, derogacija mora ispuniti i formalne uvjete koje nameće članak 15. stavak 3. Konvencije, odnosno da glavni tajnik Vijeća Europe mora biti potpuno obaviješten o poduzetim mjerama, razlozima za derogaciju i vremenu kada će te mjere biti ukinute.

Države članice Vijeća Europe imaju širu slobodu procjene kada je riječ o tome predstavlja li neko stanje »izvanredno stanje koje ugrožava opstanak naroda«. Izvanredno stanje moguće je proglasiti kada za državu nastupe izvanredne okolnosti odnosno izvanredne krize koje utječu na čitavo stanovništvo i predstavljaju prijetnju organiziranom životu zajednice u toj državi. Pri tome opasnost koja prijeti mora biti neposredna i nije potrebno čekati da se obistini, već se mjere mogu donijeti kako bi se ona spriječila (v. predmet ESLJP-a *Lawless protiv Irske*, br. 332/57, presuda od 1. srpnja 1961.), pri čemu uobičajene mjere ili ustavima dopuštene restrikcije nisu dostatne za održavanje javne sigurnosti. Tako su izvanredna stanja proglašavana zbog suzbijanja terorističke djelatnosti (Irska i Francuska), sanacije pokušaja državnog udara (Turska) ili suzbijanja terorizma nakon terorističkih napada u Sjedinjenim Američkim Državama u rujnu 2001. (Ujedinjeno Kraljevstvo).

22. Kada je riječ o pandemiji bolesti COVID-19 zajedno s uvođenjem mjera kojima se ograničavaju pojedina ljudska prava, neke od država članica Vijeća Europe notificirale su derogaciju Konvencije u skladu s člankom 15. Konvencije (do 7. travnja 2020. osam država članica obavijestilo je glavnu tajnicu Vijeća Europe o derogaciji, i to: Albanija, Armenija, Estonija, Gruzija, Letonija, Moldavija, Sjeverna Makedonija i Rumunjska). Prije toga nadležne vlasti u navedenim državama formalno su proglasile izvanredno stanje. Tako su postupile i neke druge države članice Vijeća Europe (Finska, Italija, Litva, Mađarska, Portugal, Slovačka, Srbija, Španjolska) ali nisu notificirale derogaciju Konvencije. Treća skupina država članica Vijeća Europe nisu notificirale derogaciju Konvencije niti su proglasile izvanredno stanje.

23. Republika Hrvatska nije proglasila izvanredno stanje niti je obavijestila glavnu tajnicu Vijeća Europe da je notificirala derogaciju Konvencije na temelju članka 15. Konvencije.

Ustavni sud ističe da je i u takvim okolnostima s aspekta Ustava i Konvencije dopušteno pojedina prava ili slobode ograničavati samo ako je to prijeko potrebno, pri čemu intenzitet ograničenja ni u kojem slučaju ne smije dovesti u pitanje (ugroziti) samu bit određenog prava. Uz to, ograničenja moraju biti zasnovana na valjanoj pravnoj osnovi, moraju imati legitiman cilj od javnog interesa i poštivati zahtjeve načela razmjernosti, tako da njihov opseg i trajanje budu razmjerni naravi potrebe za ograničenjem u svakom pojedinom slučaju.

c) Ocjena osnovanosti prigovora predlagatelja

U odnosu na nužnost »aktiviranja« članka 17. Ustava

24. Predlagatelji Sherri i Zorica (u prijedlozima kojima osporavaju suglasnost s Ustavom članka 22.a ZSCZ-a), te predlagatelj Grbin (u prijedlogu kojim osporava suglasnost s Ustavom ZIDZZP-a/20) u bitnome prigovaraju da su na temelju članka 22.a ZSCZ-a na Stožer, koji je *ad hoc* političko tijelo, prenesene ovlasti koje su inherentne isključivo Hrvatskom saboru, budući da je riječ o mjerama kojima se ograničavaju temeljna ljudska prava i slobode građana. Stoga smatraju da osporene zakone, kao i mjere za čije donošenje je osporenim zakonom ovlašten Stožer, može donositi samo Hrvatski sabor kao zakonodavno tijelo, i to pozivom na članak 17. stavak 1. Ustava.

Predlagatelji, dakle, polaze od stajališta, o čemu je bilo rasprave i u dijelu stručne i šire javnosti, da je Hrvatski sabor nakon pojave pandemije/epidemije bolesti COVID-19 bio dužan proglasiti izvanredno stanje i »aktivirati« članak 17. Ustava te sve odluke (zakone i druge propise) o ograničenju ljudskih prava i sloboda donositi dvotrećinskom većinom glasova svih zastupnika.

25. Članak 17. Ustava glasi:

»Članak 17.

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

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

Niti u slučaju neposredne opasnosti za opstanak države ne može se ograničiti primjena odredbi ovoga 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.«

26. Prema tome iz sadržaja članka 17. stavka 1. Ustava proizlazi da je ograničenje sloboda i prava na temelju tog članka Ustava moguće samo »u doba ratnog stanja ili neposredne ugroženosti neovisnosti i jedinstvenosti države, te velikih prirodnih nepogoda«. Odluka o tome hoće li se pojedine slobode i/ili prava ograničiti pozivom na navedeni članak Ustava u isključivoj je nadležnosti Hrvatskog sabora, koji o tome odlučuje dvotrećinskom većinom glasova svih zastupnika, a ako se Hrvatski sabor ne može sastati, na prijedlog Vlade i uz supotpis predsjednika Vlade, o tome odlučuje predsjednik Republike. Međutim, ni u slučaju neposredne opasnosti za opstanak države ne može se ograničiti primjena ustavnih odredaba 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 (stavak 3. članka 17. Ustava).

27. Ocjena ustavnosti odluke Hrvatskog sabora kojom se na temelju članka 17. stavka 1. Ustava ograničavaju pojedine slobode ili prava zajamčena Ustavom jest u nadležnosti Ustavnog suda.

Međutim, Ustavni sud nije nadležan ocjenjivati treba li ili ne Hrvatski sabor u određenim posebnim okolnostima, neovisno o tome jesu li ili nisu one izrijekom navedene u članku 17. Ustava kao što je u konkretnom slučaju u okolnostima proglašene pandemije/epidemije bolesti COVID-19, primijeniti (»aktivirati«) članak 17. Ustava.

28. Hrvatski sabor može pri ostvarivanju svoje zakonodavne ovlasti kada ograničava pojedina ljudska prava i slobode postupati na temelju dvije ustavne osnove:

– na temelju članka 16. Ustava zakonima odnosno izmjenama i dopunama zakona, donesenim u proceduri i većinom glasova svih zastupnika propisanom za pojedini zakon;

– na temelju članka 17. Ustava odlukom donesenom dvotrećinskom većinom glasova svih zastupnika.

Slijedom svega navedenog, u odnosu na prigovore predlagatelja Sherria, Zorice i Grbina da je za donošenje osporenih zakona, kao i mjera donesenih na temelju tih zakona bio nadležan jedino Hrvatski sabor, i to na temelju članka 17. Ustava, odlukom donesenom dvotrećinskom većinom glasova svih zastupnika, Ustavni sud ističe da je odluka o tome hoće li se pojedine mjere radi suzbijanja pandemije/epidemije bolesti COVID-19 donijeti primjenom članka 16. ili članka 17. Ustava u isključivoj domeni Hrvatskog sabora. Navedeni izbor Ustav je prepustio Hrvatskom saboru kao zakonodavnom tijelu. Ustavni sud nije ovlašten nalagati Hrvatskom saboru koju će od dvije ustavne mogućnosti ograničenja ljudskih prava i temeljnih sloboda odabrati. Stoga činjenica da osporeni zakoni (i mjere) nisu doneseni na temelju članka 17. Ustava, po ocjeni Ustavnog suda, ne čini sama po sebi te zakone neustavnima.

Dakle, suprotno navodima predlagatelja, Ustav ne nalaže Hrvatskom saboru da se zakoni i odluke/mjere kojima se ograničavaju temeljna ljudska prava i slobode donose isključivo na temelju članka 17. Ustava.

U odnosu na ovlast Stožera za donošenje mjera/odluka

29. Predlagatelji Sherri i Grbin, uz ranije navedene prigovore vezane uz primjenu članka 17. Ustava, te predlagatelji Ljevar i Pribanić smatraju da Stožer kao tijelo izvršne vlasti nije ovlašten samostalno donositi odluke kojima se ograničavaju pojedina ljudska prava i slobode, već da je za takvo ograničenje ustavnih prava bilo potrebno donijeti posebne zakone. Predlagatelji Ljevar i Pribanić posebno ističu da osporene mjere nemaju cilj i da nije moguće provjeriti njihovu nužnost i razmjernost, da su neograničenog trajanja, te da nisu podložne kontroli ni zakonodavne ni sudske vlasti.

29.1. Stoga u ovom ustavnosudskom postupku ostaje ocijeniti jesu li osporeni zakoni nesuglasni s Ustavom zbog toga što propisuju da osporene mjere (propisane člankom 47. ZZZP-a odnosno člankom 10. ZIDZZP-a/20) i druge mjere koje na temelju članka 22.a ZSCZ-a u vezi s člankom 10. ZIDZZP-a/20, donosi Stožer kao tijelo izvršne vlasti, a ne Hrvatski sabor kao zakonodavno tijelo. Drugim riječima, postoji li ustavna i zakonska ovlast za donošenje osporenih mjera. Ustavni sud također je dužan na načelnoj razini ocijeniti imaju li osporene mjere legitiman cilj. Međutim, Ustavni sud na načelnoj razini ne može ocjenjivati njihovu nužnost i razmjernost. Ovo stoga što su osporene mjere, kao sigurnosne mjere propisane člankom 47. ZZZP-a i dopunjene osporenim člankom 10. ZIDZZP-a/20 opće/generalne naravi na temelju kojih ovlaštena osoba ili tijelo (ministar zdravlja odnosno Stožer) donosi konkretne odluke/mjere (v. točke 6. i 7. obrazloženja ovog rješenja), čija ocjena ustavnosti i zakonitosti, uključujući i njihovu razmjernost, može biti predmet samo posebnih ustavnosudskih postupaka (v. točku 32. obrazloženja ovog rješenja).

30. U odnosu na zakonske ovlasti Stožera za donošenje mjera radi sprečavanja širenja pandemije/epidemije bolesti COVID-19, Ustavni sud primjećuje da je osporene zakone, kojima je (i) Stožer ovlašten za donošenje mjera propisanih člankom 47. ZZZP-a odnosno člankom 10. ZIDZZP-a/20, Hrvatski sabor raspravio i donio u propisanom zakonodavnom postupku (po

postupku propisanom za donošenje zakona u hitnom postupku) te da su oni izglasani većinom glasova zastupnika predviđenom za njihovo donošenje (v. točke 1. i 3. obrazloženja ovog rješenja).

30.1. Ustavni sud ne dovodi u pitanje pripadanje Stožera spada u krug tijela izvršne vlasti jer to nesporno proizlazi iz odredaba ZSCZ-a kojima je između ostalog reguliran položaj, sastav i ovlasti Stožera, te nadzor nad njegovim radom.

Stožer je stručno, operativno i koordinativno tijelo za provođenje mjera i aktivnosti civilne zaštite u velikim nesrećama i katastrofama, a djeluje pod neposrednim nadzorom Vlade.

Prema članku 9. ZSCZ-a Vlada rukovodi djelovanjem sudionika u sustavu civilne zaštite u katastrofama uz potporu Stožera.

Vlada na prijedlog ministra unutarnjih poslova rješenjem osniva i imenuje Stožer koji se sastoji od rukovodećih osoba iz središnjih tijela državne uprave, operativnih snaga sustava civilne zaštite i drugih pravnih osoba od osobite važnosti za sustav civilne zaštite Republike Hrvatske. Načelnik Stožera je ministar koji rukovodi radom Stožera. Ministarstvo unutarnjih poslova obavlja administrativne i tehničke poslove te osigurava uvjete za rad Stožera (stavci 1., 2. i 4. članka 22. ZSCZ-a).

Stožer se osniva na državnoj razini, razini područne (regionalne) i razini lokalne samouprave. Stožer je stručno, operativno i koordinativno tijelo za provođenje mjera i aktivnosti civilne zaštite u velikim nesrećama i katastrofama (stavci 1. i 2. članka 21. ZSCZ-a).

Sustav civilne zaštite ustrojava se na lokalnoj, područnoj (regionalnoj) i državnoj razini, a povezuje resurse i sposobnosti sudionika, operativnih snaga i građana u jedinstvenu cjelinu radi smanjenja rizika od katastrofa, pružanja brzog i optimalnog odgovora na prijetnje i opasnosti nastanka te ublažavanja posljedica velike nesreće i katastrofe (članak 5. stavak 2. ZSCZ-a). Radom stožera civilne zaštite lokalne samouprave rukovodi načelnik stožera, a kada se proglašava velika nesreća rukovođenje preuzima izvršno tijelo jedinica lokalne samouprave (članak 24. stavak 2. ZSCZ-a).

Načela sustava civilne zaštite su opća načela: načelo humanosti i načelo zabrane diskriminacije, te načela operativnog djelovanja sustava civilne zaštite: načelo supsidijarnosti, načelo solidarnosti i načelo kontinuiteta djelovanja (stavak 1. članka 7. ZSCZ-a).

31. Osporenim dopunama ZSCZ-a, ZSCZ dopunjen je članak 22.a kojim je propisano da u slučaju nastupanja posebnih okolnosti koje podrazumijevaju događaj ili određeno stanje koje se nije moglo predvidjeti i na koje se nije moglo utjecati, a koje ugrožava život i zdravlje građana, imovinu veće vrijednosti, znatno narušava okoliš, gospodarsku aktivnost ili uzrokuje znatnu gospodarsku štetu, Stožer donosi odluke i upute koje provode stožeri civilne zaštite jedinica lokalne i područne (regionalne) samouprave (stavak 1.). Odluke i upute donose se radi zaštite života i zdravlja građana, očuvanja imovine, gospodarske aktivnosti i okoliša te ujednačavanja postupanja pravnih osoba i građana (stavak 2.).

31.1. Ustavni sud ocjenjuje nespornim da posebne okolnosti iz članka 22.a ZSCZ-a koje podrazumijevaju događaj ili određeno stanje koje se nije moglo predvidjeti i na koje se nije moglo utjecati, a koje ugrožava život i zdravlje građana, gospodarsku aktivnost i uzrokuju znatnu gospodarsku štetu obuhvaćaju i nastanak pandemije/epidemije.

31.2. Posebne okolnosti iz članka 22.a ZSCZ-a potrebno je razmotriti i u svjetlu članaka 1. i 2., te članka 3. stavaka 2. i 3. ZZP-a koji glase:

»Članak 1.

Ovim se zakonom utvrđuju zarazne bolesti čije je sprečavanje i suzbijanje od interesa za Republiku Hrvatsku kao i mjere za zaštitu pučanstva od zaraznih bolesti.

Članak 2.

Epidemijom zarazne bolesti, prema ovome Zakonu, smatra se porast oboljenja od zarazne bolesti neuobičajen po broju slučajeva, vremenu, mjestu i zahvaćenom pučanstvu te neuobičajeno povećanje broja oboljenja s komplikacijama ili smrtnim ishodom, kao i pojava dvaju ili više međusobno povezanih oboljenja od zarazne bolesti, koja se nikada ili više godina nisu pojavljivala na jednom području te pojava većeg broja oboljenja čiji je uzročnik nepoznat, a prati ih febrilno stanje.

Zaraženim područjem, prema ovome Zakonu, smatra se područje na kojem postoji jedan izvor ili više izvora zaraze i na kojem postoje uvjeti za nastanak i širenje zaraze.

Ugroženim područjem, prema ovome Zakonu, smatra se područje na koje se može prenijeti zarazna bolest sa zaraženog područja i na kojem postoje uvjeti za širenje zaraze.

Ministar nadležan za zdravstvo (u daljnjem tekstu: ministar), na prijedlog Hrvatskog zavoda za javno zdravstvo, posebnom odlukom proglašava epidemiju zarazne bolesti ili opasnost od epidemije zarazne bolesti te određuje zaraženo, odnosno ugroženo područje.

Članak 3.

(...)

Ako se pojavi opasnost od zarazne bolesti koja nije određena stavkom 1. ovoga članka, a koja može ugroziti pučanstvo Republike Hrvatske, ministar može odrediti da se i na tu zaraznu bolest primjenjuju mjere određene ovim Zakonom kao i druge potrebne mjere.

U slučaju opasnosti od zarazne bolesti koja nije određena stavkom 1. ovoga članka, a koja u većoj mjeri može ugroziti pučanstvo Republike Hrvatske, Vlada Republike Hrvatske na prijedlog ministra može takvu bolest proglašiti zaraznom bolešću čije je sprečavanje i suzbijanje od interesa za Republiku Hrvatsku, kao i odrediti odgovarajuće mjere, uvjete, način provođenja, izvršitelje te sredstva za provođenje.

(...)«

31.3. Nadalje, osporenim izmjenama i dopunama ZZP-a dopunjen je članak 47. ZZP-a tako što je propisano da kada je na temelju mjerodavnih odredaba tog zakona (članak 2. stavci 4. i 5. ZZP-a) proglašena epidemija zarazne bolesti ili opasnosti od epidemije zarazne bolesti u odnosu na koju je i WHO proglašio pandemiju odnosno epidemiju ili opasnost od nje, sigurnosne mjere iz stavaka 1. – 3. članka 47. ZZP-a (a koje je inače ovlašten narediti ministar zdravstva), može u suradnji s Ministarstvom zdravstva i Hrvatskim zavodom za javno zdravstvo narediti i Stožer te da se te odluke donose pod neposrednim nadzorom Vlade. Drugim riječima, u takvim slučajevima mjere predviđene člankom 47. ZZP-a i dopunjene člankom 10. ZIDZZP-a, uz ministra zdravstva ovlašten je narediti i Stožer. Uz navedenu dopunu članak 47. ZZP-a dopunjen je još jednom sigurnosnom mjerom (izolacijom osoba u vlastitom domu ili drugom odgovarajućem prostoru – samoizolacija) ustavnost koje je Ustavni sud posebno razmotrio (v. točke 36. – 40. obrazloženja ovog rješenja).

Uz navedeno, člankom 18. ZIDZZP-a/20 propisano je da se odluke Stožera donesene radi trenutačne zaštite života i zdravlja pučanstva u Republici Hrvatskoj, a u povodu Odluke o proglašenju epidemije bolesti COVID-19 uzrokovane virusom SARS-CoV-2 u Republici Hrvatskoj, klasa: 011-02/20-01/143, ur. broj: 534-02-01-2/6-20-01 od 11. ožujka 2020., koju je ministar zdravstva donio na prijedlog Hrvatskog zavoda za javno zdravstvo u skladu s člankom 2. stavkom 4. ZSCZ-a, te proglašenja pandemije bolesti COVID-19 od WHO 11. ožujka 2020., smatraju mjerama iz članka 10. stavka 3. tog zakona.

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

31.5. Slijedom navedenog, Ustavni sud utvrđuje da je Stožer imao i ima zakonsku ovlast za donošenje mjera iz članka 47. ZZP-a odnosno članka 10. ZIDZZP-a/20.

Time su otklonjeni prigovori da Stožer nije imao ovlasti donijeti mjere predviđene člankom 47. ZZP-a odnosno člankom 10. ZIDZZP-a/20, kao i druge mjere kako bi se spriječilo širenje epidemije/pandemije bolesti COVID-19 i tako zaštitili životi i zdravlje građana Republike Hrvatske.

31.6. U vezi s navedenim, Ustavni sud primjećuje da činjenica što Stožer ima zakonsku ovlast za donošenje navedenih mjera, ne znači da njegove odluke nisu podložne kontroli izvršne, zakonodavne i sudbene vlasti.

Naime, Stožer je stručno, operativno i koordinativno tijelo koje djeluje pod neposrednim nadzorom Vlade (v. točku 30.1. obrazloženja ovog rješenja).

Prema članku 112. Ustava Vlada je odgovorna Hrvatskom saboru, a prema članku 80. alineji 11. Ustava Hrvatski sabor nadzire rad Vlade i drugih nositelja javnih dužnosti odgovornih Hrvatskom saboru u skladu s Ustavom i zakonima. Stoga nema zapreka da Hrvatski sabor, ako to smatra potrebnim, zatraži izvješće Vlade o provedbi mjera i radu Stožera.

Odluke Stožera podložne su ustavnosudskoj kontroli, budući da u predmetima apstraktne ustavnosudske kontrole o ustavnosti i zakonitosti pojedinih mjera odlučuje Ustavni sud (v. točku 33.2. obrazloženja ovog rješenja). Pojedinačne odluke donesene u provedbi pojedinih mjera Stožera podložne su sudskoj i ustavnosudskoj kontroli (v. točke 39.2. i 39.4. obrazloženja ovog rješenja).

32. U odnosu na legitimnost cilja, Ustavni sud ocjenjuje da mjere predviđene člankom 47. ZZP-a odnosno člankom 10. ZIDZZP-a/20 koje Stožer donosi (naređuje) na temelju članka 22.a ZSCZ-a u vezi s člankom 10. ZIDZZP-a/20 imaju isti cilj – zaštitu zdravlja i života građana radi sprečavanja i suzbijanja širenja epidemije/pandemije bolesti COVID-19. Stoga je neupitna legitimnost cilja koji se tim mjerama želio postići.

32.1. Prema tome, donošenjem zakona odnosno izmjena i dopuna zakona kojima se, između ostalog, zbog sprečavanja širenja epidemije zarazne bolesti radi zaštite života i zdravlja ljudi propisuju (predviđaju) mjere kojima se ograničavaju temeljna ljudska prava i slobode, Hrvatski sabor ostao je (postupao je) u granicama svojih ovlasti propisanih Ustavom.

Pojedine odluke Stožera u povodu kojih su podneseni prijedlozi za ocjenu ustavnosti i zakonitosti, a koji ispunjavaju pretpostavke za odlučivanje o biti stvari, Ustavni sud razmotrit će, između ostalog, i s aspekta članka 16. Ustava, to jest jesu li razmjerno cilju koji se njima želio postići odnosno predstavljaju li one prekomjeran teret njihovim adresatima (v. točku 29.1. obrazloženja ovog rješenja).

33. Zakonski okvir za ocjenu ustavnosti i zakonitosti pojedinih odluka/mjera donesenih na temelju ZZP-a sadržan je u člancima 7. i 9. ZZP-a koji glase:

»Članak 7.

Svaka pravna i fizička osoba obvezna je postupati sukladno mjerama za zaštitu pučanstva od zaraznih bolesti određenim ovim Zakonom i propisima donesenim na temelju njega.

Osobe oboljele od zaraznih bolesti imaju pravo i obvezu liječiti se i pridržavati propisanih mjera i uputa pravnih osoba koje obavljaju zdravstvenu djelatnost i privatnih zdravstvenih radnika.

Osobe koje stalno ili povremeno izlučuju klice zarazne bolesti, obvezne su pridržavati se propisanih mjera i uputa koje je odredi nadležni doktor opće (obiteljske) medicine, odnosno doktor medicine specijalist epidemiologije.«

»Članak 9.

Zaštita pučanstva od zaraznih bolesti ostvaruje se obveznim mjerama za sprečavanje i suzbijanje zaraznih bolesti koje mogu biti:

- A. opće mjere,
- B. posebne mjere,
- C. sigurnosne mjere,
- D. ostale mjere.«

Ustavni sud primjećuje da se na sigurnosne mjere iz članka 9. ZZP-a odnosi osporeni članak 47. ZZP-a odnosno članak 10. ZIDZZP-a/20 (v. točku 7.1. obrazloženja ovog rješenja).

U odnosu na pravnu narav odluka/mjera iz članka 47. ZZP-a odnosno članka 10. ZIDZZP-a/20, Ustavni sud smatra potrebnim skrenuti pozornost na odluku i rješenje broj: U-I-3845/2006 od 23. siječnja 2013. (»Narodne novine« broj 12/13.). U navedenoj odluci i rješenju Ustavni sud izrazio je stajališta koja se odnose na nužnost razlikovanja naredbi (ili drugih propisa) koje se smatraju drugim propisima u smislu članka 90. stavka 1. Ustava u vezi s člankom 19. stavkom 4. Zakona o sustavu državne uprave (»Narodne novine« broj 75/93., 92/96., 48/99., 15/00., 59/01., 199/03. i 79/07.) – (u kontekstu njihovog vakacijskog razdoblja i obveze objave u »Narodnim novinama«), od naredbi koje se smatraju interventnim mjerama i koje je administrativna praksa pogrešno svrstala u naredbe u smislu drugih propisa na koje se odnosi članak 90. stavak 1. Ustava.

Relevantan dio navedene odluke i rješenja glasi (posebno označeni dio istaknuo Ustavni sud):

»19. ... Ustavni sud u tom smislu utvrđuje da se državne interventne mjere po naravi stvari, zbog svoga cilja i svrhe kojoj služe, ne mogu smatrati drugim propisima u smislu članka 90. stavka 1. Ustava uz koje se vezuje zakonom propisano sedmodnevno vakacijsko razdoblje koje se računa od prvog dana nakon njihove objave u 'Narodnim novinama'. Sukladno tome, njihovo su donošenje i provedba s ciljem trenutačne zaštite slobode, prava drugih ljudi, pravnog poretka, javnog morala ili zdravlja stanovništva izvan dosega članka 19. stavka 4. ZoSDU/11 i ne mogu se poistovjećivati ni s jednom vrstom podzakonskih akata na koje se te zakonske odredbe odnose.

20. Zakonodavac je stoga u ZoSDU/11, kao općem zakonu koji uređuje sustav državne uprave, dužan razgraničiti interventne mjere od 'drugih propisa državnih tijela' u smislu članka 90. stavka 1. Ustava i članka 19. ZoSDU/11, propisati vrijeme njihova stupanja na snagu te vrijeme i način njihove objave, ali i opće pretpostavke pod kojima je u pravnom poretku Republike Hrvatske državnoj upravi dopušteno izdavati takve mjere. Kad je riječ o ograničavanju sloboda i prava takvim interventnim mjerama, regulatorna obveza zakonodavca proizlazi i iz članka 16. stavka 1. Ustava koji propisuje da se slobode i prava mogu ograničiti 'samo zakonom da bi se zaštitila sloboda i prava drugih ljudi te pravni poredak, javni moral i zdravlje.«

Ustavni sud smatra da su stajališta iz citirane odluke i rješenja Ustavnog suda u odnosu na interventne mjere primjenjiva i na sigurnosne mjere iz članka 47. ZZP-a odnosno članka 10. ZIDZZP-a/20.

Donošenjem posebnog zakona (ZZP-a) i propisivanjem mjera, uključujući i osporene sigurnosne mjere za zaštitu pučanstva od zaraznih bolesti, Hrvatski sabor kao zakonodavac na načelnoj je razini ispunio svoju ustavnu zadaću propisanu člankom 16. stavkom 2. Ustava.

33.1. Polazeći od naprijed navedenih načelnih stajališta, a imajući u vidu i činjenicu da se pojedinim odlukama/mjerama nesporno ograničavaju temeljna ljudska prava i slobode (koje u pojedinim slučajevima mogu ugroziti samu bit prava), Ustavni sud te mjere smatra drugim propisima u smislu članka 125. alineje 2. Ustava.

Članak 125. alineja 2. Ustava glasi:

»Članak 125.

Ustavni sud Republike Hrvatske:

(...)

– odlučuje o suglasnosti drugih propisa s Ustavom i zakonom,

(...)

U skladu s ustaljenom praksom Ustavnog suda pod »drugim propisom«, u smislu članka 125. alineje 2. Ustava, razumijeva se eksterni općenormativni i pravno obvezujući akt koji je donijelo tijelo državne vlasti radi uređenja pojedinih pitanja, izvršenja i/ili provedbe zakona, odnosno provedbe drugog propisa više pravne snage, koji uređuje odnose na općenit način i koji djeluje prema svima koji se nađu u pravnoj situaciji da se na njih dotični akt ima primijeniti. Sukladno tome, temeljna materijalna obilježja »drugog propisa« u smislu članka 125. alineje 2. Ustava jesu njegova apstraktnost i generalnost.

U svjetlu navedenog, Ustavni sud ističe da se pogrešno u očitovanju Vlade od 5. lipnja 2020. navodi da osporavane odluke nemaju karakter propisa pa stoga Ustavni sud nije nadležan za ocjenu njihove ustavnosti i zakonitosti (v. točku 13. obrazloženja ovog rješenja).

33.2. Slijedom svega navedenog Ustavni sud ponavlja da će u posebnim ustavnosudskim postupcima ispitati jesu li pojedine odluke/mjere, donesene u provedbi članka 47. ZZZP-a odnosno članka 10. ZIDZZP-a/20, ustavne i zakonite što uključuje i ocjenu ispunjavaju li zahtjeve razmjernosti iz članka 16. stavka 2. Ustava (v. točku 30.1. obrazloženja ovog rješenja).

34. Predlagatelji prigovaraju i da se u početku nije znalo do kada traju odluke/mjere Stožera, čime je narušena pravna sigurnost jer Stožer zauzima mjesto svih tijela državne vlasti pa čak i Hrvatskog sabora i postaje univerzalni zakonodavac koji će u nedogled određivati način života čitavog društva.

Međutim, iz članka 47. stavka 4. ZZZP-a proizlazi da sve mjere/odluke Stožera mogu najdulje trajati sve dok je na snazi epidemija zarazne bolesti ili opasnost od epidemije zarazne bolesti u odnosu na koju je i Svjetska zdravstvena organizacija proglasila pandemiju, odnosno epidemiju ili opasnost od nje.

U odnosu na prigovore predlagatelja Ljevar i Pribanić da protiv odluka/mjera Stožera nije osigurana sudska zaštita, Ustavni sud ističe da su zakoni i odluke kojima se određuju ovlasti tijela i mjere koje ta tijela mogu donijeti kada nastupe posebne okolnosti podložna ustavnosudskoj kontroli u predmetima apstraktne kontrole. Pojedinačne odluke podložne su nadzoru inspekcije (članci 68. i 69. ZZZP-a). Nadalje, protiv pojedinačnih odluka osigurano je pravo na žalbu te sudska zaštita podnošenjem tužbe u upravnom sporu. Stoga su neosnovani prigovori da takve odluke nisu podložne sudskoj kontroli (v. detaljnije u točki 44.3. obrazloženja ovog rješenja).

Na kraju, neosnovan je prigovor predlagatelja Sherria o nesuglasnosti članka 22.a ZSCZ-a s člankom 129.a stavkom 1. Ustava zbog toga što je prenošenjem ovlasti na Stožer isključena lokalna samouprava. Naime, u točki 31.1. obrazloženja ovog rješenja navedene su mjerodavne zakonske odredbe iz kojih jasno proizlazi da je sustav civilne zaštite ustrojen na lokalnoj, područnoj i regionalnoj razini u kojoj svaka razina ima svoja nadležna tijela, ovlasti i zaduženja.

U odnosu na članak 18. ZIDZZP-a/20

35. Predlagatelj Grbin, između ostalog, ističe da ne dovodi u pitanje ovlast Hrvatskog sabora da naknadno ozakoni odluke koje je donio Stožer kako je to učinjeno osporenim člankom 18. ZIDZZP-a/20, ali smatra da je to moglo biti učinjeno samo zakonom donesenim na temelju članka 17. Ustava (v. točku 11. obrazloženja ovog rješenja). Pojedini predlagatelji (Ljevar i Pribanić) smatraju da članak 18. ZIDZZP-a/20 ima nedopustive retroaktivne učinke.

35.1. Ustavni sud podsjeća da osporeni članak 18. ZIDZZP-a/20 glasi:

»PRIJELAZNE I ZAVRŠNE ODREDBE

Članak 18.

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

35.2. Osporeni članak 18. ZIDZZP-a/20 uvršten je u prijelazne i završne odredbe tog zakona. Očito je da zbog toga neki predlagatelji smatraju da je riječ o retroaktivnom djelovanju zakona. Iz očitovanja Vlade od 9. lipnja 2020. proizlazi da i Vlada smatra da je riječ o povratnom, u osnovi kvazi-retroaktivnom djelovanju osporenog članka ZIDZZP-a/20 čije je retroaktivno djelovanje bilo neophodno za slučajeve nastale prije stupanja na snagu ZIDZZP-a/20 (v. točku 14. obrazloženja ovog rješenja).

Međutim, kako je već navedeno u točki 18. obrazloženja ovog rješenja, ZSCZ je 19. ožujka 2020. dopunjen člankom 22.a kojim je propisano da je u slučaju nastupanja posebnih okolnosti koje podrazumijevaju događaj ili određeno stanje koje se nije moglo predvidjeti i na koje se nije moglo utjecati, a koje ugrožava život i zdravlje građana, imovinu veće vrijednosti, znatno narušava okoliš, gospodarsku aktivnost ili uzrokuje znatnu gospodarsku štetu, Stožer ovlašten donositi odluke i upute koje provode stožeri civilne zaštite jedinica lokalne i područne (regionalne) samouprave.

Po ocjeni Ustavnog suda, navedenom dopunom ZSCZ-a, Hrvatski sabor dao je Stožeru zakonsku ovlast (time je nastala zakonska osnova) za donošenje odluka i uputa u slučaju nastanka posebnih okolnosti iz članka 22.a ZSCZ-a (v. točku 32.1. obrazloženja ovog rješenja).

Nakon toga, 18. travnja 2020. izmijenjen je i dopunjen ZZZP. Između ostalog, člankom 18. ZIDZZP-a/20 propisano je da se odluke Stožera donesene radi trenutačne zaštite života i zdravlja pučanstva u Republici Hrvatskoj, a u povodu Odluke o proglašenju epidemije bolesti COVID-19 uzrokovane virusom SARS-CoV-2 u Republici Hrvatskoj, klasa: 011-02/20-01/143, ur. broj: 534-02-01-2/6-20-01 od 11. ožujka 2020., koju je ministar zdravstva donio na prijedlog Hrvatskog zavoda za javno zdravstvo u skladu s člankom 2. stavkom 4. ZSCZ-a, te proglašenja pandemije bolesti COVID-19 od Svjetske zdravstvene organizacije 11. ožujka 2020., smatraju mjerama iz članka 10. stavka 3. ZZZP-a (v. točku 32.3. obrazloženja ovog rješenja).

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

35.3. Razlozi zbog kojih Ustavni sud smatra da osporene zakone nije bilo nužno donijeti primjenom članka 17. Ustava već su navedeni u točkama 28. i 29. obrazloženja ovog rješenja te se odnose i na osporeni članak 18. ZIDZZP-a/20.

d) Mjera samoizolacije

Prigovori predlagatelja

36. Predlagatelj Šimić u prijedlogu posebno osporava mjeru samoizolacije koja je ZIDZZP-om/20 unesena u pravni sustav Republike Hrvatske. Tako predlagatelj smatra da članak 10. stavci 2. i 4. te članci 13. i 14. ZIDZZP-a/20 nisu u suglasnosti s člankom 16. stavkom 2. Ustava, jer se osobi može odrediti zabrana kretanja, izolacija ili samoizolacija ako postoji samo sumnja da boluje od bolesti COVID-19 ili zdravoj osobi koja je bila u kontaktu s oboljelim osobom, a da takvoj osobi ne pripada nikakva naknada:

«... nisu u suglasnosti sa člankom 16. stavak 2. Ustava Republike Hrvatske članci 10. stavaka 2. i 4. i članaka 13. i članka 14. Zakon o izmjenama i dopunama Zakona o zaštiti pučanstva od zaraznih bolesti (NN 47/2020) (kada – op. Ustavnog suda) postoji samo sumnja da boluje od bolesti COVID-19 uzrokovane virusom SARS-Cov-2 ili zdravoj osobi koja je bila u kontaktu s oboljelim osobama od te bolesti, odnosno dolaze iz područja zahvaćenog bolesti COVID-19 uzrokovane virusom SARS – CoV-2 može se odrediti zabrana kretanja, odnosno izolacija u vlastitom domu ili drugom odgovarajućem prostoru – samoizolacija ili karantena u slučaju ne poštuje samoizolaciju, a da takvoj osobi ne pripada ikakva naknada, jer takvim mjerama može osobi biti nerazmjerno uskraćeno pravo ...»

Uslijed navedenog, primjenom takvih mjera osobi može biti nerazmjerno uskraćeno pravo na rad, zaradu, pristup informacijama. Nadalje, uskraćeno joj je i pravo na pristup sudu, jer zakonom nije određen rok na koji se mjera uobičajeno ili najdulje određuje, kada se trajanje određene mjere ponovno propituje po službenoj dužnosti (budući da se mjera naređuje i na temelju usmenog rješenja), niti je određen rok u kojem bi drugostupanjsko tijelo trebalo odlučiti o izjavljenoj žalbi odnosno rok u kojem sud mora postupiti po tužbi, te stručna pomoć takvim strankama u postupku. Ističe također da ZIDZZP/20 nije propisao da o određivanju mjere treba biti obaviješten član obitelji ili druga osoba koju odredi osoba u karanteni, a nisu određeni ni uvjeti karantene.

Očitovanje Vlade od 9. lipnja 2020.

37. U očitovanju Vlade u odnosu na mjeru samoizolacije navodi se:

»Samoizolacija je posebna mjera zdravstvene zaštite koja se provodi temeljem odluke ministra zdravstva. Primjenjuje se na zdrave osobe (bez simptoma) koje su bile izložene riziku zaraze, odnosno koje se bile u bliskom kontaktu s oboljelim osobom ili su u posljednjih 14 dana boravile u područjima/zemljama s lokalnom ili raširenom transmisijom (prijenosom) koronavirusne bolesti COVID-19, u trajanju od 14 dana od napuštanja zahvaćenog područja ili doticaja s oboljelim osobom. Osnovno pravilo jest da treba ostati kod kuće i izbjegavati fizički bliski kontakt s drugim ljudima. Vrijeme trajanja zdravstvenog nadzora, odnosno samoizolacije je 14 dana, zato što inkubacija COVID-19 bolesti (od zaraze do pojave simptoma) može trajati od 2 do 14 dana. Postupci provjeravanja putnika koji ulaze u Republiku Hrvatsku definirani su na način da se osigura najveća moguća zaštita zdravlja stanovništva i putnika uz minimalno ometanje međunarodnog prometa.

Osoba koja oboli od COVID-19 je zarazna od samog početka bolesti, u vrijeme kada su simptomi blagi, može biti zarazna i jedan do dva dana prije početka bolesti, a svrha kućne karantene/samoizolacije je da u slučaju bolesti osoba ima minimalni broj kontakata u vrijeme zaraznosti, u cilju smanjenje širenja bolesti na teritoriju Republike Hrvatske. Osobe koje ne mogu provesti samoizolaciju/kućnu karantenu u svom vlastitom domu zbog neodgovarajućih stambenih uvjeta, osobito ako su ukućani starije životne dobi ili kronični bolesnici, upućuju se u organiziranu karantenu u zajednici. U organiziranoj karanteni mogu boraviti osobe koje su bile izložene zarazi s koronavirusom, bez znakova bolesti, ili s blagim znacima bolesti, a kojima je rezultat testiranja na koronavirus negativan.

Nadalje, osobe koje su imale bliski osobni kontakt s osobom sa sumnjom ili laboratorijski potvrđenom COVID-19 bolesti imaju obvezu biti u samoizolaciji u trajanju od 14 dana, o čemu će ih uputiti doktor medicine specijalist epidemiologije. Osobe koje su bile u područjima zahvaćenim široko rasprostranjenim i lokalnim širenjem koronavirusne bolesti prema popisu zemalja Svjetske zdravstvene organizacije u dnevnim izvještajima (praktički sve europske zemlje su uključene), ili su bile u bliskom kontaktu s potvrđenim slučajem COVID-19 bolesti trebaju biti 14 dana u samoizolaciji/kućnoj karanteni (i hrvatski i strani državljani). Osobe bez simptoma, hrvatski državljani koje putuju i ulaze u Republiku Hrvatsku iz zahvaćenih područja/zemalja na granici granična sanitarna policija zabilježi, a granični sanitarni inspektori upućuju da najkraćim putem odu izravno kući i da se prvi radni dan telefonski jave svom izabranom doktoru medicine (specijalistu obiteljske (opće) medicine/pedijatrije) da obavijeste doktora medicine da su u samoizolaciji i radi reguliranja bolovanja ako je potrebno.

Strani državljani moraju otići u samoizolaciju u smještaj na određitu i javiti se teritorijalno nadležnom epidemiologu koji će im dati upute za ponašanje u kućnoj karanteni. Strani državljani koji dolaze iz određenih posebno rizičnih područja (Iran, Italija, kineska provincija Hubei i Wuhan, njemački okrug Heinsberg, južnokorejski Daegu i Cheongdo, slovenske pokrajine Bela Krajina i Dolenjska) upućuju se u organiziranu (državnu) karantenu. Strani državljani mogu se vratiti u svoju državu i prije isteka trajanja samoizolacije od 14 dana, a ako se vraćaju javnim prijevozom moraju tijekom putovanja nositi kiruršku masku za zaštitu usta i nosa i što manje kontaktirati s drugim putnicima, odnosno održavati razmak o najmanje dva metra od drugih ljudi. Postoje određeni izuzeci i prilagodbe u postupcima za neka zanimanja i kategorije stanovništva poput vozača, prijevoznika, tranzitnih vozača, kao i putnika u tranzitu koji ulaze i isti dan izlaze iz Republike Hrvatske (bez noćenja), prekograničnih radnika, zatim osoba koje trebaju hitno medicinsko liječenje, a trebaju putovati u inozemstvo.

S obzirom na epidemiološku situaciju koja se brzo mijenjala, i Preporuke su se mijenjale, pa je bilo važno pratiti novosti vezane uz mjere i mrežne stranice Hrvatskog zavoda za javno zdravstvo te se telefonski javiti svom izabranom doktoru medicine, odnosno nadležnom doktoru medicine specijalistu epidemiologije, ako je osoba boravila u zahvaćenim zemljama s popisa nadležnih institucija. Na stranicama www.hzjz.hr i www.koronavirus.hr se svakodnevno objavljuju ažurirani podaci vezano uz koronavirus, kao i mjere prevencije.

Osobe koje podliježu preventivnoj mjeri zdravstvenog nadzora u obliku samoizolacije moraju privremeno ograničiti svoje kretanje i boraviti u kući, ne napuštati dom i truditi se imati što manje doticaja s ostalim ukućanima i drugim ljudima. Što se tiče ukućana, članova obitelji osobe koja je u samoizolaciji i nema simptome bolesti, oni mogu normalno nastaviti svoje radne i privatne obaveze. Kao i osoba u samoizolaciji, ostali ukućani također trebaju provoditi pojačanu osobnu higijenu i higijenu prostora te ograničiti svoja kretanja i socijalne kontakte tako da njihove radne i druge neodgodive obveze nisu narušene. No, ako osoba koja je u samoizolaciji razvije simptome i testiranjem se utvrdi COVID-19, onda i ukućani trebaju biti podvrgnuti zdravstvenom nadzoru i biti u samoizolaciji u trajanju od 14 dana od zadnjeg kontakta s oboljelim osobom kada je mogla biti zarazna (u trenutku početka simptoma i dan-dva prije pojave simptoma).

Upute o samoizolaciji/kućnoj karanteni građani mogu dobiti kad se telefonski jave svom izabranom doktoru medicine, odnosno doktoru medicine specijalistu epidemiologije. Putnici dobivaju pisane upute na granici u obliku letka – da moraju ostati u 14-dnevnoj kućnoj karanteni/samoizolaciji i da ako imaju pitanja zovu 112, zatim da se trebaju tijekom radnog dana javiti telefonski svom izabranom doktoru medicine, odnosno strani državljani nadležnom doktoru medicine specijalistu epidemiologije. Pridržavanjem uputa o samoizolaciji kod kuće svaki građanin doprinosi sprječavanju širenja koronavirusa i pomaže u očuvanju svojega zdravlja, kao i zdravlja drugih građana. Ako se pojave simptomi bolesti, potrebno je javiti se telefonom svom izabranom liječniku, koji će na temelju zdravstvenog stanja osobe procijeniti potrebu za eventualnim testiranjem na koronavirus te dati savjet za liječenje, a izvan radnog vremena izabranog liječnika, osoba sa simptomima bolesti treba se telefonski javiti hitnoj medicinskoj službi. Ako osobi u samoizolaciji zatreba liječnička pomoć zbog drugog razloga, treba nazvati liječnika radi konzultacije i dogovora o kućnoj posjeti.

Osobe koje u razdoblju zdravstvenog nadzora u obaveznoj samoizolaciji/kućnoj karanteni od 14 dana (14 dana od boravka u zahvaćenom području izvan Republike Hrvatske ili zadnjeg kontakta s oboljelim osobom) tijekom svih 14 dana ne razviju niti jedan simptom povezan s COVID-19 trebaju se telefonski javiti svom izabranom doktoru medicine zadnjeg dana samoizolacije i napomenuti da je prošlo 14 dana samoizolacije i da su zdravi, odnosno da nemaju simptome, čime prestaje zdravstveni nadzor i samoizolacija. Liječnik će zabilježiti završetak samoizolacije i zatvoriti bolovanje ako je bilo otvoreno (nije potrebna posebna potvrda o završetku samoizolacije). Strani i hrvatski državljani koji rade u inozemstvu i nemaju izabranog doktora medicine u Republici Hrvatskoj, na kraju samoizolacije, ako ne razviju simptome bolesti, trebaju se javiti da su zdravi nadležnom doktoru medicine specijalistu epidemiologije prema boravištu, te će se time završiti njihova samoizolacija.

Slijedom svega navedenoga, Zakonom se ne može propisati rok na koji se mjera uobičajeno ili najdulje određuje te kada prestaje, jer se to određuje pravilima medicinske struke.

Nadalje, člankom 70. Zakona o zaštiti pučanstva od zaraznih bolesti propisano je da se mjere iz članaka 68. i 69. toga Zakona (izmijenjene odredbama članaka 13. i 14. Zakona) naređuju rješenjem. Žalba, odnosno tužba protiv tih rješenja ne odgađa njihovo izvršenje. Također je propisano da ako sanitarni inspektor prilikom inspekcijskog nadzora ocijeni da postoji epidemiološka indikacija koja zahtijeva da se hitno poduzme određena mjera zbog uklanjanja opasnosti za zdravlje i život pučanstva, naredit će usmenim rješenjem izvršenje takve mjere bez odgađanja. Navedena odredba u skladu je s odredbom članka 97. stavka 2. Zakon o općem upravnom postupku (»Narodne novine«, broj 47/09), u daljnjem tekstu: ZUP, kojom je propisano da se rješenje iznimno može donijeti i u usmenom obliku kad je potrebno poduzeti hitne

mjere radi osiguranja javnog reda i sigurnosti, radi otklanjanja neposredne opasnosti za život i zdravlje ljudi ili imovinu veće vrijednosti. Nadalje, prema odredbi članka 97. stavka 3. ZUP-a, rješenje u usmenom obliku dostavlja se stranci i u pisanom obliku, kad je to propisano zakonom, ili ako stranka to zahtijeva, ili ako za to postoje drugi opravdani razlozi. Također, odredbom članka 149. ZUP-a propisano je da ako je doneseno usmeno rješenje, javnopravno tijelo može narediti da se provede izvršenje bez donošenja rješenja o izvršenju.

Rok za donošenje drugostupanjskog rješenja o žalbi propisan je odredbom članka 121. ZUP-a. Drugostupanjsko tijelo rješenje o žalbi mora donijeti i dostaviti stranci putem prvostupanjskog tijela što je prije moguće, a najkasnije u roku od 60 dana od dana predaje uredne žalbe, ako zakonom nije propisan kraći rok. Zakonom kojim se regulira zaštita pučanstva od zaraznih bolesti nije propisan poseban rok za odlučivanje drugostupanjskog tijela o žalbi, a odredbe Zakona su u skladu sa ZUP-om. S tim u vezi, potrebno je napomenuti da drugostupanjsko tijelo Državnog inspektorata uvijek žurno postupa i odlučuje u postupcima o izjavljenim žalbama na rješenja kojima je naređivana mjera samoizolacije ili karantene.

(...) odredbom članka 70. Zakona o zaštiti pučanstva od zaraznih bolesti zajamčeno je pravo na žalbu, odnosno tužbu protiv rješenja o mjerama iz članaka 68. i 69. toga Zakona izmijenjenih odredbama članaka 13. i 14. Zakona.«

Ocjena Ustavnog suda

38. Ustavni sud primjećuje da predlagatelj Šimić osporava suglasnost s Ustavom (samo) mjere samoizolacije (propisane člankom 10. ZIDZZP-a/20 odnosno točkom 8. stavkom 2. članka 47. ZZZP-a) koja se odnosi na zdrave osobe bez simptoma zarazne bolesti COVID-19.

Naime, izolacija je mjera izdvajanja osobe od drugih ljudi koja se primjenjuje pri liječenju bolesnika koji imaju simptome bolesti. U slučaju pandemije/epidemije bolesti COVID-19 riječ je o simptomima akutne respiratorne infekcije te se mjera izolacije izriče osobama za koje se utvrdi da se na njih odnose određeni epidemiološki kriteriji (npr. boravile su u zemljama koje su zahvaćene epidemijom ili su imale bliski kontakt s osobom za koju je vjerojatan ili potvrđen slučaj bolesti). Osobe za koje zdravstveni djelatnik postavi sumnju na infekciju koronavirusom, nakon testiranja i dijagnostike, ovisno o težini bolesti, liječe se uz mjere izolacije u bolnici ili u kućnoj izolaciji.

39. Za razliku od izolacije, samoizolacija je posebna mjera (koja se provodi na temelju odluke ministra zdravstva ili Stožera), a primjenjuje se na zdrave osobe (bez simptoma) koje su bile izložene riziku zaraze odnosno koje se bile u bliskom kontaktu s oboljelom osobom ili su u posljednjih 14 dana boravile u područjima/zemljama s lokalnom ili raširenom transmisijom (prijenosom) bolesti COVID-19.

Tako iz očitovanja Vlade proizlazi, u bitnome, da se mjera samoizolacije odnosi na osobe koje su imale bliski osobni kontakt s osobom sa sumnjom ili laboratorijski potvrđenom bolesti COVID-19, kao i na strane državljane koji dolaze u Republiku Hrvatsku, s time što se strani državljani koji dolaze iz određenih posebno rizičnih područja upućuju u organiziranu državnu karantenu (v. podrobnije u točki 42. obrazloženja ovog rješenja).

Vlada u očitovanju od 9. lipnja 2020. ističe da obveza (nužnost) određivanja mjere samoizolacije i onim građanima, koji su u osnovi bili izloženi samo riziku pojave bolesti i još uvijek se smatraju zdravima, postoji zbog toga što je osoba koja oboli od bolesti COVID-19 zarazna od samog početka bolesti, a u vrijeme kada su simptomi blagi može biti zarazna jedan do dva dana i prije početka bolesti. Stoga je svrha kućne karantene / samoizolacije da radi sprečavanja širenja bolesti na teritoriju Republike Hrvatske, osoba izložena riziku bolesti odnosno za koju se još ne može utvrditi je li zaražena, ima minimalni broj kontakata u vrijeme potencijalne zaraženosti. Stoga te osobe podliježu mjeri samoizolacije, prema kojoj su dužne ostati kod kuće i izbjegavati fizički kontakt s drugim osobama. Mjera samoizolacije određuje se, u pravilu, u trajanju od 14 dana. Iz očitovanja Vlade proizlazi da je 14 dana određeno zbog toga što inkubacija bolesti COVID-19 (od zaraze do pojave simptoma) može trajati od 2 do 14 dana. Nadalje, osobe koje ne mogu provesti samoizolaciju (kućnu karantenu) u svom domu zbog neodgovarajućih stambenih uvjeta upućuju se u organiziranu karantenu u zajednici.

U odnosu na prigovor predlagatelja da se time i zdravim osobama, to jest osobama za koje još nije utvrđena zaraza (oboljenje) bolesti COVID-19, Vlada u očitovanju navodi da »Osobe koje podliježu preventivnoj mjeri zdravstvenog nadzora u obliku samoizolacije moraju privremeno ograničiti svoje kretanje i boraviti u kući, ne napuštati dom i truditi se imati što manje doticaja s ostalim ukućanima i drugim ljudima«.

Slijedom navedenog, Ustavni sud smatra nespornim da mjera samoizolacije predstavlja ograničenje određenih prava i sloboda, prije svega slobode kretanja. Stoga je za ocjenu osnovanosti navoda predlagatelja potrebno utvrditi ima li njezino izricanje zdravim osobama (bez simptoma) objektivno i racionalno opravdanje, odnosno ispunjava li ona zahtjeve razmjernosti propisane člankom 16. stavkom 2. Ustava.

39.1. Budući da je mjera samoizolacije propisana člankom 47. stavkom 2. točkom 8. ZZZP-a odnosno člankom 10. ZIDZZP-a/20, Ustavni sud ističe da zakonitost njezina izricanja na načelnoj razini nije ustavnopravno sporna.

Ustavni sud ne dovodi u pitanje ni legitimnost cilja koji se izricanjem mjere samoizolacije u pojedinačnom slučaju želi postići – riječ je o sigurnosnoj mjeri preventivne naravi kojom se privremeno (u trajanju od 14 dana) želi spriječiti kontakt s drugim osobama osoba koje jesu zdrave, ali u odnosu na koje postoji bojazan da su zaražene odnosno da su oboljele od bolesti COVID-19. Drugim riječima, želi se spriječiti mogućnost širenja bolesti, privremenom zabranom kretanja (samoizolacijom u domu ili nekom drugom mjestu) osobama za koje postoji razumna sumnja da su bile izložene opasnosti zaraze bolesti COVID-19 (situacije iz kojih proizlazi obveza izricanja mjere samoizolacije navedene su u očitovanju Vlade od 9. lipnja 2020.; v. točku 42. obrazloženja ovog rješenja).

U vezi s navedenim Ustavni sud ističe da, kako se to navodi i u očitovanju Vlade, zakonom nije moguće odrediti trajanje mjere iz članka 47. stavka 2. točke 8. ZZZP-a odnosno članka 10. ZIDZZP-a/20 – izolacija osoba u vlastitom domu ili drugom prostoru (samoizolacija) jer je riječ o mjeri opće naravi koja se odnosi na sve zarazne bolesti, tako da njezino trajanje ovisi o naravi zarazne bolesti i određuje se prema pravilima medicinske struke. Kako je naprijed navedeno, u slučaju bolesti COVID-19 određeno je da samoizolacija traje 14 dana.

Mjera samoizolacije, koju kao preventivnu mjeru zbog sumnje na zaraznu bolest COVID-19 usmenim nalogom određuje nadležni liječnik opće prakse ili epidemiolog, po svojoj naravi (po svojim učincima) je osobna (individualna) mjera. Riječ je o pojedinačnoj mjeri kojom se osobi kojoj je ona izrečena otvara bolovanje, a o izrečenoj mjeri obavještava Hrvatski zavod za javno zdravstvo kako bi se mjera upisala u centralni upisnik u kojem se na nacionalnoj razini evidentiraju sve osobe kojima je ta mjera izrečena. Prema tome, neosnovani su navodi predlagatelja Šimića da osoba kojoj je izrečena mjera samoizolacije nema pravo na naknadu, jer ima pravo na naknadu plaće u skladu s člankom 39. točkom 3. u vezi s člankom 55. stavkom 2. točkom 7. Zakona o obveznom zdravstvenom osiguranju (»Narodne novine« broj 80/13., 137/13. i 98/19.).

39.2. U odnosu na navode predlagatelja o nedostatnoj upravnoj ili sudskoj zaštiti, Ustavni sud ističe da su mjere koja nadležna tijela donose na temelju ZZZP-a podložne sanitarno inspekcijском nadzoru (članci 68. i 69. ZZZP-a odnosno članci 13. i 14. ZIDZZP-a/20). Mjere inspekcijског nadzora propisane navedenim člancima zakona naređuju se rješenjem koje ne odgađa njihovo izvršenje. Takvo rješenje moguće je, ako sanitarni inspektor ocijeni da postoji epidemiološka indikacija koja zahtijeva da se hitno poduzme određena mjera zbog otklanjanja opasnosti za zdravlje i život pučanstva, narediti i usmenim rješenjem (članak 70. ZZZP-a). Navedeno se odnosi i na mjeru samoizolacije izrečenu na temelju članka 47. stavka 2. točke 8. ZZZP-a odnosno članka 10. ZIDZZP-a/20. Zbog hitne naravi sprečavanja širenja bolesti COVID-19, Ustavni sud ne isključuje mogućnost da su inspekcijска rješenja donesena u nadzoru provedbe mjere samoizolacije najčešće donošena u formi usmenog rješenja.

U vezi s navedenim, Ustavni sud primjećuje da mogućnost izricanja usmenog rješenja predviđa i članak 97. stavak 2. Zakon o općem upravnom postupku (»Narodne novine« broj 47/09.; u daljnjem tekstu: ZUP), kojim je propisano da se rješenje iznimno može donijeti i u usmenom obliku kad je potrebno poduzeti hitne mjere radi osiguranja javnog reda i sigurnosti, radi otklanjanja neposredne opasnosti za život i zdravlje ljudi ili imovinu veće vrijednosti. Nadalje, prema članku 97. stavku 3. ZUP-a, rješenje u usmenom obliku dostavlja se stranci i u pisanom obliku, kad je to propisano zakonom ili ako stranka to zahtijeva ili ako za to postoje drugi opravdani razlozi.

Protiv takvog rješenja može se podnijeti žalba, a rok za donošenje drugostupanjskog rješenja propisan je člankom 121. ZUP-a. Drugostupanjsko tijelo rješenje o žalbi mora donijeti i dostaviti stranci putem prvostupanjskog tijela što je prije moguće, najkasnije u roku od 60 dana od dana predaje uredne žalbe, ako zakonom nije propisan kraći rok.

Protiv drugostupanjskog rješenja osigurana je zaštita podnošenjem tužbe u upravnom sporu. Ako se izrečena mjera pokaže neosnovanom, osoba kojoj je ona bila izrečena ima pravo tražiti naknadu štete.

Slijedom navedenog, Ustavni sud ocjenjuje neosnovanim i prigovore o nedostatnoj upravnoj i sudskoj zaštiti.

39.3. Konačno, u odnosu na prigovore predlagatelja o neodređenosti mjere samoizolacije, Ustavni sud primjećuje da iz očitovanja Vlade jasno proizlazi da su uvjeti i kontakti s članovima obitelji i drugim osobama objašnjeni u preporukama Hrvatskog zavoda za javno zdravstvo koje su dostupne na njihovim internetskim stranicama, a objavljene su i u tiskanim i u elektroničkim medijima. Uz navedeno, sve potrebne informacije mogli su dobiti od nadležnog epidemiologa ili liječnika opće prakse.

39.4. Slijedom svega navedenoga, Ustavni sud ocjenjuje da mjera samoizolacije koja se pod određenim pretpostavkama može izreći i zdravim osobama, na načelnoj razini, ispunjava zahtjeve razmjernosti te ne predstavlja prekomjerman teret za njezine adresate. Tim više što je ona ograničenog (privremenog) trajanja i osobe kojima je izrečena, ukoliko su u radnom odnosu, imaju pravo na naknadu plaće propisanu Zakonom o zdravstvenom osiguranju (v. točku 44.1. obrazloženja ovog rješenja). Ocjena o tome jesu li u određenom pojedinačnom slučaju bile ispunjene pretpostavke za izricanje mjere samoizolacije, što uključuje i prekomjernost tereta nametnutog pojedincu, može biti predmet samo pojedinačne ustavnosudske kontrole.

40. Na temelju članka 43. stavka 1. Ustavnog zakona riješeno je kao u izreci (točke I. i II.).

41. Objava rješenja (točka III. izreke) temelji se na članku 29. Ustavnog zakona.

Broj: U-I-1372/2020
U-I-1999/2020
U-I-2075/2020
U-I-2233/2020
U-I-2161/2020
U-I-2234/2020

Zagreb, 14. rujna 2020.

Predsjednik
dr. sc. Miroslav Šeparović, v. r.

* * *

Na temelju članka 27. stavaka 4. i 5. Ustavnog zakona o Ustavnom sudu Republike Hrvatske iznosim

IZDVOJENO PODUPIRUĆE MIŠLJENJE
U ODNOSU NA RJEŠENJA USTAVNOG SUDA REPUBLIKE HRVATSKE U PREDMETIMA BROJ: U-I-1372/2020 I DR. OD 14. RUJNA 2020.

I. ODLUKE USTAVNOG SUDA DONESENE NA SJEDNICI ODRŽANOJ 14. RUJNA 2020.

1. Ustavni sud je na sjednici održanoj 14. rujna 2020., tematski vezano uz epidemiju bolesti COVID-19, s 10 glasova »za« i 3 glasa »protiv«, odlučio:

1.1. Nije prihvatio prijedlog troje predlagatelja za pokretanje postupka za ocjenu suglasnosti s Ustavom članka 22.a Zakona o sustavu civilne zaštite (»Narodne novine« broj 82/15., 118/18. i 31/20.) i troje 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 (»Narodne novine« broj 47/20.) (brojevi U-I-1372/2020, U-I-1999/2020, U-I-2075/2020, U-I-2233/2020, U-I-2161/2020, U-I-2234/2020).

1.2. Nije prihvatio prijedlog predlagatelja za pokretanje postupka za ocjenu suglasnosti s Ustavom Zakona o izmjeni i dopunama Zakona o lokalnim izborima (»Narodne novine« broj 42/20.) (broj: U-I-1925/2020.).

1.3. Nije prihvatio prijedlog predlagatelja za pokretanje postupka za ocjenu suglasnosti s Ustavom Zakona o ugostiteljskoj djelatnosti (»Narodne novine« broj 85/15., 121/16., 99/18., 25/19., 98/19., 32/20. i 42/20.) (broj: U-I – 2162/2020).

1.4. Nije prihvatio prijedloge petero predlagatelja za pokretanje postupka za ocjenu suglasnosti s Ustavom i zakonom Odluke u nužnoj mjeri obveznog korištenja maski za lice i medicinskih maski za vrijeme trajanja proglašene epidemije bolesti COVID-19 (»Narodne novine« broj 80/20. i 81/20.) i Odluke o načinu organizacije javnog prometa za vrijeme trajanja proglašene epidemije bolesti COVID-19 (»Narodne novine« broj 69/20. i 73/20.) (brojevi U-II-3170/2020, U-II-3238/2020, U-II-3732/2020, U-II-3816/2020, U-II-3950/2020).

1.5. Odbacio je prijedlog četvero predlagatelja za pokretanje postupka za ocjenu suglasnosti s Ustavom i zakonom Odluke o mjerama ograničavanja društvenih okupljanja, rada u trgovini, uslužnih djelatnosti i održavanja sportskih i kulturnih događanja (»Narodne novine« broj 32/20. i 48/20.), Odluke o načinu održavanja pogreba i posljednjih ispraćaja (»Narodne novine« broj 33/20., 48/20. i 54/20.), Odluke o mjeri strogo ograničavanja zadržavanja na ulicama i drugim javnim mjestima (»Narodne novine« broj 34/20. i 48/20.), Odluke o nužnim mjerama ograničavanja društvenih okupljanja, rada u trgovini, uslužnih djelatnosti i održavanja sportskih i kulturnih događanja za vrijeme trajanja proglašene epidemije bolesti COVID-19 (»Narodne novine« broj 51/20., 54/20., 55/20., 56/20., 59/20., 63/20. i 67/20.) (brojevi U-II-1312/2020, U-II-1362/2020, U-II-1366/2020, U-II-1389/2020, U-II-1990/2020 i U-II-2000/2020)

1.6. Odbacio je prijedlog šestoro predlagatelja za pokretanje postupka za ocjenu suglasnosti s Ustavom i zakonom Odluke o zabrani napuštanja mjesta prebivališta i stalnog boravka u Republici Hrvatskoj (»Narodne novine« broj 35/20., 39/20., 44/20. i 48/20.) (brojevi U-II-1312/2020, U-II-1362/2020, U-II-1366/2020, U-II-1389/2020, U-II-1990/2020 i U-II-2000/2020)

1.7. Odbacio je prijedlog za pokretanje postupka za ocjenu suglasnosti s Ustavom i zakonom Odluke o privremenoj zabrani prelaska preko graničnih prijelaza Republike Hrvatske (»Narodne novine« broj 32/20.) (broj: U-II-2027/2020)

1.8. Odbacio je prijedlog za pokretanje postupka za ocjenu suglasnosti s Ustavom i zakonom odluke Vlade Republike Hrvatske koja je objavljena dana 19.03.2020. pod nazivom Pomoć medijskoj industriji i medijskim profesionalcima u okolnostima epidemije COVID-19 (broj: U-II-1430/2020)

1.9. U postupku pokrenutom na vlastitu inicijativu, na temelju članka 38. stavka 2. Ustavnog zakona o Ustavnom sudu Republike Hrvatske, Ustavni sud je utvrdio da u razdoblju od 27. travnja do 26. svibnja 2020. točka II. Odluke o radnom vremenu i načinu rada u djelatnosti trgovine za vrijeme trajanja proglašene epidemije bolesti COVID-19 («Narodne novine» broj 51/20.) u dijelu stavka 1. koji glasi »nedjelje« i stavka 3. koji glasi »nedjeljom« nije bila u suglasnosti s člankom 16. Ustava Republike Hrvatske (broj: U-II-2379/2020).

II. RJEŠENJA USTAVNOG SUDA KOJA POSEBNO PODUPIREM OVIM IZDVOJENIM MIŠLJENJEM

2. Podvrgavajući osporavane zakonske norme i osporavane odluke Stožera civilne zaštite RH kontroli imperativnih ustavnih normi, oslanjajući se pri tome na vlastito znanje i iskustvo u tumačenju i primjeni prava, razum koji osigurava kritičko rasuđivanje te osobito savjest kojom kontroliram i izražavam vlastite postupke, u vezi paketa ustavnosudskih predmeta povezanih oko teme koronavirus dio sam većine od deset sudaca koja je svojim glasovima donijela odluke pojedinačno navedene u točki I.

2.1 Zakon o sustavu civilne zaštite (ZSCZ) i Zakon o zaštiti pučanstva od zaraznih bolesti (ZZP) središnji su normativni akti kojima je Hrvatski sabor »u slučaju nastupanja posebnih okolnosti koje podrazumijevaju događaj ili određeno stanje koje se nije moglo predvidjeti i na koje se nije moglo utjecati, a koje ugrožava život i zdravlje građana, imovinu veće vrijednosti, znatno narušava okoliš, gospodarsku aktivnost ili uzrokuje znatnu gospodarsku štetu« ovlastio Stožer civilne zaštite RH na donošenje odluka i uputa »radi zaštite života i zdravlja građana, očuvanja imovine, gospodarske aktivnosti i okoliša te ujednačavanja postupanja pravnih osoba i građana« (članak 22.a ZSCZ).

Značaj ZSCZ i ZZP kojima je Hrvatski sabor pravno regulirao zaštitu života i zdravlja građana (te ostalih zaštićenih vrijednosti iz članka 22.a ZSCZ) povod je zbog čega sam, prihvaćanjem izreka rješenja Ustavnog suda, povrh razloga iznesenih u obrazloženju rješenja iz točke 1.1. donesenog u predmetima broj: U-I-1372/2020 i dr., koje u cijelosti podržavam, jednako kao i ostala donesena rješenja iz točke 1.2 do 1.8. i odluke iz točke 1.9., odlučio iznijeti ovo izdvojeno podupiruće mišljenje s dopunom obrazloženja kojim ujedno podupirem i rješenje Ustavnog suda iz točke 1.7. doneseno u predmetu broj: U-II-2000/2020.

2.2. S ciljem stvaranja u javnosti što jasnije slike o a) suglasnosti zakona s Ustavom (točke 1.1. do 1.3.) te suglasnosti odluka Stožera civilne zaštite RH s Ustavom i zakonom (točke 1.4. do 1.8.), kao i razloga za donošenje odluka kojom je utvrđeno da zabrana rada nedjeljom nije bila u skladu s člankom 16. Ustava, te b) o ustavnoj utemeljenosti donesenih odluka i odgovornom odlučivanju Ustavnog suda, u ovom izdvojenom podupirućem mišljenju ocijenio sam potrebnim, podupirući time javnost rada Ustavnog suda, iznijeti podatke koje u nomotehničkom smislu ne sadrže rješenja i odluka Ustavnog suda ali su s tim ustavnosudskim aktima neposredno povezani. Zbog toga ću ovim izdvojenim mišljenjem obuhvatiti ustavnosudski postupak koji je prethodio odlučivanju na sjednici održanoj 14. rujna 2020.

III. USTAVNOSUDSKI POSTUPAK

a) pandemija/epidemija

3. Od saznanja o prvoj neobičnoj upali pluća u Narodnoj Republici Kini krajem prosinca 2019. i zatvaranjem tržnica u gradu Wuhanu početkom siječnja 2020. zbog pojave novog koronavirusa kao uzročnika bolesti te prvog smrtnog slučaja u tom gradu 11. siječnja 2020. zbog nove bolesti, pojave bolesti u SAD-u, Francuskoj, Njemačkoj, Španjolskoj i Italiji te potvrđenog prvog slučaja zarazne bolesti COVID-19 u Zagrebu 25. veljače 2020., proglašenja Svjetske pandemije koronavirusa SARS-CoV-2 i bolesti COVID-19 11. ožujka 2020. uz poziv Svjetske zdravstvene organizacije Vladama da »utječu na tijek širenja virusa hitnom i agresivnom akcijom« i proglašenja epidemije bolesti COVID-19 u Hrvatskoj 11. ožujka 2020., uz širenje zarazne bolesti gotovo cijelim svijetom te nagli eksponencijalni rast broja zaraženih koji na dan 20. rujna 2020. u svijetu premašuje 30 milijuna ljudi i 957.790 umrlih, u Europi premašuje 2.800.000 ljudi i 186.107 umrlih, a u Hrvatskoj je 14.922 zaraženih i 248 umrlih – tema vezana uz koronavirus postala je značajna za cijelo čovječanstvo, istovremeno i zadatak koji su preuzele sve države svijeta, s jedne strane na liječenju i zaustavljanju širenja zaraze i njezine pogibeljnosti za život i zdravlje građana, imovinu, gospodarsku aktivnost i okoliš, a s druge strane na očuvanju i zaštiti ustavnih i ljudskih prava. Koronavirus i sve što je s njim povezano postalo je prvorazredna politička, gospodarska i općecivilizacijska tema.

4. U zaštiti od koronavirusa Republika Hrvatska je mobilizirala sva tri stupa vlasti, uključujući i njihovu međusobnu suradnju i uzajamnost – zakonodavnu na donošenju pravnog okvira za organizirano pravno djelovanje, izvršnu na donošenju mjera individualnog i gospodarskog zaštitnog karaktera u uvjetima korona krize te kao nadzorno tijelo za donošenje sigurnosnih mjera Stožera civilne zaštite RH radi zaštite života i zdravlja građana, imovine, gospodarske aktivnosti i okoliša, te sudbenu vlast na provođenju postupaka prema prekršiteljima sigurnosnih mjera kojima se štiti pučanstvo od zarazne bolesti COVID-19.

Središnje stručno operativno i koordinativno tijelo za provođenje mjera uz neposredni nadzor Vlade, na temelju epidemioloških podataka, zakonom je određen Stožer civilne zaštite RH koji se sastoji od rukovodećih osoba iz središnjih tijela državne uprave, operativnih snaga sustava civilne zaštite i drugih pravnih osoba od osobite važnosti za sustav civilne zaštite. Aktivnosti civilne zaštite organizirane su na državnoj, regionalnoj i na razini lokalne samouprave.

b) ustavnosudski predmeti

5. Tijekom 2020., od 30. ožujka do 1. rujna 2020. Ustavni sud je primio, vezano uz koronavirus, prijedloge više predlagatelja podnesene na temelju članka 40. UZUS-a za pokretanje postupaka ocjene suglasnosti zakona s Ustavom i suglasnosti drugih propisa s Ustavom i zakonom, te izdvojeno i inicijativu jednog suca da Ustavni sud, na temelju članka 38. stavka 2. UZUS-a, sam pokrene postupak ocjene suglasnosti s Ustavom i zakonom dviju odluka Stožera civilne zaštite RH, prestanak osnove za djelovanje Stožera, te ovlast izdavanja rješenja o obveznoj samoizolaciji na temelju članka 47. stavka 2. točke 8. ZZP.

5.1. Svi predmeti, vezani uz koronavirus, prikazani su tabelarnim pregledom u nastavku:

Broj predmeta	Datum zaprimanja	Ime podnositelja	Naziv zakona ili odluke	Zaprimljena očitovanja
a) ocjena suglasnosti zakona s Ustavom				
U-I-1372/2020	1. travnja 2020.	Sherri Martin	Zakona o sustavu civilne zaštite (»NN« broj 82/15., 118/18. i 31/20.)	5. lipnja 2020. VLADA RH
U-I-1925/2020	15. travnja 2020.	Grbin Peđa	Zakona o izmjeni i dopunama Zakona o lokalnim izborima (»NN« broj 42/20.)	5. lipnja 2020. VLADA RH
U-I-1999/2020	21. travnja 2020.	Zorica Miran	Zakona o sustavu civilne zaštite (»NN« broj 82/15., 118/18. i 31/20.)	8. lipnja 2020. VLADA RH
U-I-2075/2020	30. travnja 2020.	Grbin Peđa	Zakon o izmjenama i dopunama Zakona o zaštiti pučanstva od zaraznih bolesti (»NN« broj 47/20.)	9. lipnja 2020. VLADA RH
U-I-2161/2020	11. svibnja 2020.	Šimić Hrvoje	Zakon o izmjenama i dopunama Zakona o zaštiti pučanstva od zaraznih bolesti (»NN« broj 47/20.)	9. lipnja 2020. VLADA RH
U-I-2162/2020	11. svibnja 2020.	Šimić Hrvoje	Zakon o dopunama Zakona o ugostiteljskoj djelatnosti (»NN« broj 32/20.)	9. lipnja 2020. VLADA RH
U-I-2233/2020	21. svibnja 2020.	Odvjetnica Ljevar Dora i odvjetnik Pribanić Danijel	Zakona o sustavu civilne zaštite (»NN« broj 82/15., 118/18. i 31/20.)	
U-I-2234/2020	21. svibnja 2020.	Odvjetnica Ljevar Dora i odvjetnik Pribanić Danijel	Zakon o izmjenama i dopunama Zakona o zaštiti pučanstva od zaraznih bolesti (»NN« broj 47/20.)	
b) ocjena suglasnosti drugih propisa s Ustavom i zakonom				
U-II-1312/2020	30. ožujka 2020.	Miletić Mario	Odluka o zabrani napuštanja mjesta prebivališta i stalnog boravka u Republici Hrvatskoj (»NN« broj 35/20.)	8. lipnja 2020. VLADA RH
U-II-1362/2020	1. travnja 2020.	Kikić Josip	Odluka o zabrani napuštanja mjesta prebivališta i stalnog boravka u Republici Hrvatskoj (»NN« broj 35/20.)	8. lipnja 2020. VLADA RH
U-II-1366/2020	1. travnja 2020.	Medić Krunoslav	Odluka o zabrani napuštanja mjesta prebivališta i stalnog boravka u Republici Hrvatskoj (»NN« broj 35/20.)	8. lipnja 2020. VLADA RH
U-II-1373/2020	1. travnja 2020.	Sherri Martin	Odluka o mjerama ograničavanja društvenih okupljanja, rada u trgovini, uslužnih djelatnosti i održavanja sportskih i kulturnih događanja (»NN« broj 32/20. i 48/20.)	8. lipnja 2020. VLADA RH
U-II-1374/2020	1. travnja 2020.	Sherri Martin	Odluke o načinu održavanja pogreba i posljednjih ispraćaja (»NN« broj 33/20., 48/20., 54/20. i 63/20.)	8. lipnja 2020. VLADA RH
U-II-1375/2020	1. travnja 2020.	Sherri Martin	Odluke o mjeri strogog ograničavanja zadržavanja na ulicama i drugim javnim mjestima (»NN« broj 34/20. i 48/20.)	8. lipnja 2020. VLADA RH
U-II-1389/2020	2. travnja 2020.	Štefan Mislav	Odluka o zabrani napuštanja mjesta prebivališta i stalnog boravka u Republici Hrvatskoj (»NN« broj 35/20.)	8. lipnja 2020. VLADA RH
U-II-1430/2020	6. travnja 2020.	Domagoj Margetić	»Pomoć medijskoj industriji i medijskim profesionalcima u okolnostima epidemije COVID-19«	5. lipnja 2020. VLADA RH
U-II-1990/2020	20. travnja 2020.	Mohorić Edi	Odluka o zabrani napuštanja mjesta prebivališta i stalnog boravka u Republici Hrvatskoj (»NN« broj 35/20.)	8. lipnja 2020. VLADA RH
U-II-2000/2020	21. travnja 2020.	Zorica Miran	Odluka o zabrani napuštanja mjesta prebivališta i stalnog boravka u Republici Hrvatskoj (»NN« broj 35/20.)	8. lipnja 2020. VLADA RH

U-II-2001/2020	21. travnja 2020.	Zorica Miran	Odluka o mjerama ograničavanja društvenih okupljanja, rada u trgovini, uslužnih djelatnosti i održavanja sportskih i kulturnih događanja (»NN« broj 32/20. i 48/20.)	5. lipnja 2020. VLADA RH
U-II-2027/2020	23. travnja 2020.	Mislav Štefan iz Zagreba	Odluka o privremenoj zabrani prelaska preko graničnih prijelaza Republike Hrvatske (»NN« broj 32/20.)	8. lipnja 2020. VLADA RH
U-II-2235/2020	21. svibnja 2020.	Odvjetnica Ljevar Dora i odvjetnik Pribanić Danijel	Odluka o mjerama ograničavanja društvenih okupljanja, rada u trgovini, uslužnih djelatnosti i održavanja sportskih i kulturnih događanja (»NN« broj 32/20. i 48/20.)	
U-II-2236/2020	21. svibnja 2020.	Odvjetnica Ljevar Dora i odvjetnik Pribanić Danijel	Odluke o načinu održavanja pogreba i posljednjih ispraćaja (»NN« broj 33/20., 48/20., 54/20. i 63/20.)	
U-II-2237/2020	21. svibnja 2020.	Odvjetnica Ljevar Dora i odvjetnik Pribanić Danijel	Odluka o nužnim mjerama ograničavanja društvenih okupljanja, rada u trgovini, uslužnih djelatnosti i održavanja sportskih i kulturnih događanja za vrijeme trajanja proglašene epidemije bolesti COVID-19 (»NN« broj 51/20., 54/20., 55/20., 56/20., 59/20., 63/20. i 67/20.)	26. lipnja 2020. VLADA RH
U-II-2238/2020	21. svibnja 2020.	Odvjetnica Ljevar Dora i odvjetnik Pribanić Danijel	Odluke o mjeri strogog ograničavanja zadržavanja na ulicama i drugim javnim mjestima (»NN« broj 34/20. i 48/20.)	
U-II-2304/2020	29. svibnja 2020.	KIK TEXTILIEN UND NON-FOOD d.o.o.	Odluka o mjerama ograničavanja društvenih okupljanja, rada u trgovini, uslužnih djelatnosti i održavanja sportskih i kulturnih događanja (»NN« broj 32/20. i 48/20.)	
U-II-3170/2020	9. srpnja 2020.	Tandarić Višnja	Odluka o nužnoj mjeri obveznog korištenja maski za lice ili medicinskih maski za vrijeme trajanja proglašene epidemije bolesti COVID-19 (»NN« broj 80/20. i 81/20.)	10. kolovoza 2020. MIN. ZDRAVSTVA
U-II-3238/2020	13. srpnja 2020.	Marijana Mrvoš	Odluka o izmjeni Odluke o načinu organizacije javnog prometa za vrijeme trajanja proglašene epidemije bolesti COVID-19 (»NN« broj 73/20.)	11. kolovoza 2020. MIN. ZDRAVSTVA
U-II-3732/2020	7. kolovoza 2020.	Ponoš Velimir	Odluka o nužnoj mjeri obveznog korištenja maski za lice ili medicinskih maski za vrijeme trajanja proglašene epidemije bolesti COVID-19 (»NN« broj 80/20. i 81/20.)	
U-II-3816/2020	13. kolovoza 2020.	Šebalj Arna	Odluka o nužnoj mjeri obveznog korištenja maski za lice ili medicinskih maski za vrijeme trajanja proglašene epidemije bolesti COVID-19 (»NN« broj 80/20. i 81/20.)	
U-II-3950/2020	27. kolovoza 2020.	Mohorić Eni	Odluka o nužnoj mjeri obveznog korištenja maski za lice ili medicinskih maski za vrijeme trajanja proglašene epidemije bolesti COVID-19 (»NN« broj 80/20. i 81/20.)	
c) inicijativa da Ustavni sud sam pokrene postupak ocjene suglasnosti s Ustavom i zakonom odluke Stožera civilne zaštite Republike Hrvatske				
U-II-2379/2020	3. lipnja 2020.	USTAVNI SUD REPUBLIKE HRVATSKE – inicijativa suca dr. sc. Gorana Selanca	Odluka o radnom vremenu i načinu rada u djelatnosti trgovine za vrijeme trajanja proglašene epidemije bolesti COVID-19 od 24. travnja 2020. (»NN« broj 51/20.) Ovlast izdavanja rješenja o obveznoj samoizolaciji osoba za koje se sumnja da su mogle biti u kontaktu s osobom zaraženom SARS-CoV-2 virusom na teritoriju RH na temelju članka 47. stavka 2. točke 8. Zakona o zaštiti pučanstva od zaraznih bolesti Odluka o izmjenama i dopuni Odluke o privremenoj zabrani prelaska preko graničnih prijelaza Republike Hrvatske od 9. svibnja 2020. (»NN« broj 56/20.) Prestanak zakonske osnove za djelovanje Stožera	26. lipnja 2020. VLADA RH

6. Aktivnostima Stožera civilne zaštite RH, uz brojne donesene preporuke, od 11. ožujka do 31. kolovoza 2020. doneseno je, na dan 31. kolovoza 2020., ukupno 125 odluka od kojih je na taj dan na snazi 27.

Ustavni sud je u istom razdoblju primio prijedloge 8 predlagatelja radi ocjene ustavnosti 4 zakona i prijedloge 22 predlagatelja radi ocjene ustavnosti i zakonitosti 9 odluka Stožera. To znači da je od ukupnog broja donesenih zakona i odluka Stožera osporeno 10,4%, odnosno da ih 89,6% nije.

c) ustavnosudska obrada

7. Svi predmeti iz točke 1.1. vezani uz koronavirus obrađeni su tijekom ustavnosudskog postupka podnošenjem žurnih zahtjeva za očitovanje i dopunskim očitovanjem Vladi Republike Hrvatske. To je ustaljeni i Ustavnim zakonom propisani način obrade predmeta apstraktne kontrole. Ti zahtjevi za očitovanje podnošeni su sukcesivno, odnosno odmah po zaprimanju svakog pojedinog predmeta, a predmeti su razvrstani u 30 ustavnosudskih predmeta i jedan koji se odnosi na podnesenu inicijativu da Ustavni sud sam pokrene ocjenu suglasnosti s Ustavom i zakonom dviju odluka Stožera civilne zaštite RH, prestanak osnove za djelovanje Stožera, te ovlast izdavanja rješenja o obveznoj samoizolaciji na temelju članka 47. stavka 2. točke 8. ZZZP.

7.1. Tijekom ustavnosudskog postupka analizirani su svi osporeni zakoni i odluke Stožera te sva očitovanja Vlade, uzeta je u obzir raspoloživa praksa ESLJP-a i Ustavnog suda te svi dostupni pisani materijali i javno objavljena mišljenja i stavovi dijela stručne javnosti, između ostalih: prof. dr. sc. Jasna Omejec: »Zašto članak 17. kad imamo članak 16. Ustava« objavljeno u Večernjem listu od 27. ožujka 2020.; prof. dr. sc. Jasna Omejec: »Primjena Europske konvencije o ljudskim pravima u doba koronavirusa«, objavljeno u Informatoru 13. travnja 2020.; Tajništvo Europskog suda za ljudska prava: »Vodič o članku 15. Europske konvencije o ljudskim pravima – Odstupanje u izvanrednim okolnostima«; prof. dr. sc. Đorđe Gardašević: »Pandemija i Ustav Republike Hrvatske«, objavljeno u Informatoru 17. travnja 2020.; Pregled izvanrednih stanja i međunarodnopravnih standarda i prakse u zaštiti demokracije, vladavine prava i ljudskih prava; sudac Ustavnog suda Andrej Abramović: »Ustavnost u doba virusa«, objavljeno na portalu ius-info 30. ožujka 2020.; više izjava javno prenesenih u medijima prof. dr. sc. Branka Smerdela i prof. dr. sc. Mate Palića i suca Ustavnog suda dr. sc. Goran Selanca: (24 sata, direktno.hr, N1, na društvenim mrežama koje prenose Telegram, novilist.hr i index.hr).

8. Osim navedenog, redoviti i Ustavnim zakonom propisani tijekom ustavnosudskog postupka prožet je intenzivnom internom komunikacijom između sudaca Ustavnog suda kao i pojedinačnom eksternom komunikacijom nekih sudaca s javnošću u vezi odluka kakve bi trebalo donijeti, a na istu temu u medijima su zabilježeni i brojni istupi dijela stručne i opće javnosti iz političkog života.

8.1. U odnosu na navedeno smatram bitnim istaknuti sljedeće:

– 31. ožujka – Ustavni sud nakon interne rasprave u kojoj su sudjelovali svi suci izdaje priopćenje za javnost u kojem se ističe da ostali suci velikom većinom nisu podržali inicijativu da Ustavni sud uputi Hrvatskom saboru izvješće o pojavama neustavnosti i nezakonitosti prema članku 104. Ustavnog zakona o Ustavnom sudu;

– 3. lipnja – održana je rasprava svih sudaca o inicijativi jednog suca koju je podržalo još dvoje sudaca i oformljen je ustavnosudski spis broj: U-II-2379/2020 radi obrade inicijative, a nakon toga je 4. lipnja 2020. Vladi Republike Hrvatske, vezano uz navode inicijative, upućen zahtjev za žurnim dodatnim očitovanjem;

– 28. srpnja – troje sudaca upućuje zahtjev za hitno provođenje rasprave i donošenje odluke o ustavnosti mjera Stožera;

– 29. srpnja – u povodu navedenog zahtjeva sudac izvjestitelj dostavlja svim sucima opširno izvješće s podacima o tijeku ustavnosudske obrade svih predmeta koji su u radu, te da će se, sukladno ranijem dogovoru svih sudaca, predmeti redosljedno rješavati najprije u vezi ustavnosti zakona, a nakon toga u vezi ustavnosti i zakonitosti odluka Stožera, a da u međuvremenu nisu nastupile promijenjene okolnosti koje bi zahtijevale odstupanje od tog dogovora;

– 1. kolovoza – nakon interne komunikacije svih sudaca predsjednik Suda zaključuje raspravu i obavještava sve suce da većina sudaca (10) ne podržava prijedlog hitnog održavanja sjednice;

– 11. kolovoza – zaprimljeno je posljednje očitovanje Vlade Republike Hrvatske odnosno Ministarstva zdravstva;

– 27. kolovoza – zaprimljen je posljednji prijedlog za ocjenu suglasnosti s Ustavom i zakonom odluke Stožera vezane uz obvezu nošenja maski za lice;

– 2. rujna – sudac izvjestitelj predao je u ured predsjednika referate s nacrtima rješenja/odluke s popratnim materijalima;

– 3. rujna – ured predsjednika Suda uputio je svim sucima poziv za tematski stručni sastanak – kolegij te je dostavio materijale s referatima i nacrtima rješenja/odluke;

– 10. rujna – održan je tematski stručni sastanak – kolegij radi rasprave o nacrtima odluke i rješenja u svim predmetima vezanih uz ovlasti i rad Stožera civilne zaštite, na kojem su detaljno raspravljena sva činjenična i pravna pitanja;

– 14. rujna – održana je sjednica Ustavnog suda uz nazočnost svih sudaca; prije raspravljanja o predloženim nacrtima rješenja/odluke, Ustavni sud nije prihvatio prijedloge troje sudaca Ustavnog suda da se provede javna rasprava na temelju članka 50. Ustavnog zakona, na koju bi bili pozvani i predstavnici medija; Ustavni sud ocijenio je da za odlučivanje o biti stvari nije potrebno pozvati sudionike u postupku (predlagatelje i predstavnike Vlade ili Stožera civilne zaštite), budući da su sva činjenična i pravna pitanja u dovoljnoj mjeri raspravljena te o biti stvari između velike većine sudaca ne postoji prijemor;

Ustavni sud, pozivom na članak 47. stavak 3. Ustavnog zakona, odlučio je da se neće omogućiti nazočnost sjednici predstavnicima tiska i drugih sredstava javnog priopćavanja. Ustavni sud odlučio je da će u odnosu na informiranje javnosti i u ovom slučaju postupiti u skladu s Ustavnim zakonom, Poslovníkom Ustavnog suda te svojom ustaljenom praksom koju u ovom sazivu Ustavnog suda nitko od sudaca nije do sada doveo u pitanje pa ni u drugim slučajevima u kojima je postojao izražen javni interes. Uz navedeno, skrenuta je pozornost da Ustavni sud, s obzirom na raspoloživi prostor u zgradi suda na Trgu sv. Marka 4, nije u mogućnosti održati sjednicu na način da osigura poštovanje preporuka Hrvatskog zavoda za javno zdravstvo vezanih uz pandemiju bolesti COVID-19;

Suci su utvrdili da nema potrebe za daljnjom raspravom o predloženim nacrtima rješenja/odluke te su proveli glasovanje o svim predloženim točkama dnevnog reda.

8.2. Ustavnosudska obrada predmeta trajala je pet mjeseci, s time da je posljednje očitovanje Vlade dostavljeno 11. kolovoza, a Sud je o nacrtu predloženih rješenja i odluke donio ustavnosudsku odluku u rujnu.

IV. OBRAZLOŽENJE IZDVOJENOG PODUPIRUĆEG MIŠLJENJA

a) Općenito o Ustavnom sudu

9. Ustav RH najviši je i temeljni pravni akt koji uspostavlja politički i pravni poredak i regulira najvažnije društvene odnose i za njih postavlja pravni okvir. Iako Ustav ne sadrži odredbu koja bi definirala mjesto Ustavnog suda u ustrojstvu vlasti, nema dvojbe da se nadležnost Ustavnog suda razlikuje od zakonodavne, sudbene i izvršne vlasti i da u odnosu na te stupove državne vlasti ima neovisan i samostalni položaj. Tu samostalnost Ustavnog suda jasno određuje Ustav RH, Ustavni zakon o Ustavnom sudu RH i Poslovnik Ustavnog suda, ali i supremativnost ustavne norme nad ostalim propisima pravnog poretka koja uključuje nadzor nad poštivanjem te supremacije koji je Ustav povjerio Ustavnom sudu.

Prema tome, Ustavni sud je autoritativni tumač Ustava i odluke koje donesi obvezatne su i moraju ih poštovati sve fizičke i pravne osobe (članak 31. UZUS-a), a pri tumačenju Ustava, uzimajući ga u obzir kao cjelinu, Ustavni sud uvijek polazi od konkretne pravne situacije, u ovom slučaju zaštite života i zdravlja građana.

Navedeno je važno istaknuti i ovom prilikom kako bi se, vezano uz podijeljene stavove javnosti oko ustavnosti zakona te ustavnosti i zakonitosti odluka Stožera civilne zaštite RH te izražavanja političkog i populističkog nezadovoljstva prema legitimnim odlukama Ustavnog suda, pravilno shvatila osobna i kolektivna odgovornost sudaca u opravdanom donošenju ustavnosudske odluke u postupku ustavnog nadzora normativnih akata povezanih s COVID-19.

9.1. Za odluke Ustavnog suda donesene u plenumu svih sudaca na sjednici održanoj 14. rujna 2020., uz omogućenu raspravu u kojoj nitko nije sudjelovao, glasovalo je 10 sudaca dok su 3 glasovala protiv. Te odluke donesene su legalno i legitimno sukladno članku 27. stavku 1. UZUS-a i mjerodavnim odredbama Poslovnika Ustavnog suda.

b) U vezi s ZSCZ-om i ZZP-om

10. U borbi protiv epidemije bolesti COVID-19, na zakonskoj razini, Hrvatski sabor donio je 18. ožujka 2020. Zakon o dopuni Zakona o sustavu civilne zaštite kojim je u Zakonu o sustavu civilne zaštite dodao novi članak 22.a, te je 17. travnja 2020. Zakon o izmjenama i dopunama Zakona o zaštiti pučanstva od zaraznih bolesti mijenjao i dopunio Zakon o zaštiti pučanstva od zaraznih bolesti (za potrebe ustavnosudskog postupka relevantnim) člancima 10., 13., 14. i 18. Navedene zakonske izmjene izglasane su: kod ZSCZ sa 108 glasova »za«, 1 glasom »protiv« i 6 »suzdržanih«, a kod ZZP sa 80 glasova »za«, 16 glasova »protiv« i 21 »suzdržanih« glasova, i u novonastalim posebnim okolnostima osigurale su, na ustavno prihvatljiv način i unutar ustavnih granica nadležnosti zakonodavca, prvenstveno zaštitu života i zdravlja građana a potom i ostalih zaštićenih vrijednosti iz članka 22.a ZSCZ. Zbog toga navedene zakonske izmjene međusobno povezanih zakona predstavljaju stožerni normativni okvir kojim se Hrvatski sabor, kao jedino predstavničko tijelo svih građana u RH, uključio u borbu protiv nepoznate i pogibeljne bolesti i preuzeo punu odgovornost za suzbijanje pandemije/epidemije donošenjem mjera ograničavanja pojedinih sloboda i prava zajamčenih Ustavom.

10.1. Predlagatelji koji su podnijeli prijedloge za ocjenu suglasnosti s Ustavom članka 22.a ZSCZ te 10., 13., 14. i 18. ZIDZZP, poput dijela stručne i opće javnosti, nisu zadovoljni tako odabranim zakonskim modelom jer smatraju da je, zbog ograničavanja ustavnih prava i sloboda građana, trebalo aktivirati članak 17. Ustava i proglasiti izvanredno stanje.

»Izvanredno stanje nije ustavni termin već vrsta pravnog stanja koju članak 17. Ustava sadržajno veže uz kriterije za ograničenje ljudskih prava i sloboda u izvanrednim stanjima točno određenog sadržaja: ratno stanje ili neposredna ugroženost neovisnosti i jedinstvenosti države, velike prirodne nepogode, te propisuje tko i na koji način odlučuje o ograničenjima prava i sloboda.«

Jezična metoda tumačenja članka 17. Ustava u uvjetima pandemije/epidemije isključuje aktiviranje članka 17. Ustava i proglašenje izvanrednog stanja jer pandemija/epidemija bilo koje bolesti (također i COVID-19) nije ustavni razlog za aktiviranje članka 17. Ustava. No, ako se ustavna norma tumači teleološki i iz njezinog izričaja utvrđuje cilj odnosno što je tom normom donositelj htio postići, uzimajući pri tome u obzir temeljne vrednote Ustava i rukovodeći se načelima pravne sigurnosti i pravednosti te odredbe Ustava na koje se odnose ljudska prava i temeljne slobode tumači ekstenzivno, u slučaju nastupanja pandemije/epidemije moguće je aktivirati članak 17. i proglasiti izvanredno stanje. To stoga jer je izvanredno stanje moguće proglasiti kada za državu nastupe izvanredne okolnosti odnosno izvanredne krize koje utječu na čitavo stanovništvo i predstavljaju prijetnju organiziranom životu zajednice.

10.2. Neke države članice Vijeća Europe proglasile su izvanredno stanje dok Republika Hrvatska nije i time je Hrvatski sabor preuzeo punu odgovornost za odabir modela kojim će mjerama protuepidemijskog karaktera štititi život i zdravlje građana u uvjetima pandemije/epidemije zarazne bolesti COVID-19 – hoće li pojedine slobode i prava ograničiti zakonom uz primjenu članka 16. Ustava ili donošenjem dvotrećinskom većinom svih zastupnika aktiviranjem članka 17. Ustava.

Hrvatski sabor odlučio je, u cilju zaštite života i zdravlja građana, sukladno svojim zakonskim ovlastima i kao jedino predstavničko tijelo svih građana RH, zaštititi građane od epidemije bolesti COVID-19, ograničavanjem pojedinih ljudskih prava i sloboda na temelju članka 16. Ustava zakonom donesenim u zakonodavnoj proceduri većinom glasova svih zastupnika. Time je očuvanje zdravlja u posebnim nepredvidivim okolnostima povjerio stručnom tijelu dominantno zdravstvenog obrazovanja, a ne političkim interesima parlamentarnih političkih stranaka.

Kako Ustavni sud nema ovlaštenje nalagati Hrvatskom saboru aktiviranje članka 17. Ustava, a odabrani zakonski model je u skladu s Ustavom, time je zahtjev zagovornika bezuvjetnog aktiviranja članka 17. Ustava promašen, a usklađenost osporenih zakonskih normi s Ustavom afirmacija je autonomnog pravnog djelovanja parlamenta unutar imperativne ustavne norme.

10.3. Pored navedenog, a imajući u vidu sve nepoznanice pogibeljne nove bolesti COVID-19 za koju u ovom trenutku nema lijeka niti se može organizirano držati pod kontrolom koja će osigurati sigurnost života i zdravlja građana, čvrsto vjerujem da aktiviranje članka 17. Ustava ne bi moglo osigurati zaštitu života i zdravlja građana u kvaliteti zaštite koju jamči primjena članka 16. Ustava u ograničavanju ljudskih prava i sloboda.

Nesporno je da aktiviranje članka 17. Ustava podrazumijeva donošenje odluka o ograničavanju prava i sloboda dvotrećinskom većinom glasova svih zastupnika, a prije toga i provođenje točno propisane zakonodavne procedure. Kad se navedeno uzme u obzir, čak i ako bi se pojedinačne odluke o ograničavanju ljudskih prava i sloboda donosile po hitnoj proceduri, neizvjesnost postizanja dvotrećinske većine glasova svih zastupnika otvara pitanje učinkovitosti takve zaštite u vremenski neizvjesnoj dinamici donošenja odluka. Nasuprot tome, odabrani zakonski model kojim su do 31. kolovoza 2020. s 125 donesenih odluka Stožera na temelju članka 16. Ustava ograničena ljudska prava i slobode, fleksibilno i brzo time i učinkovito, te rukovođeno epidemiološkom situacijom i pod kontrolom Vlade, uspostavljena je puna odgovornost Vlade za sve donesene odluke Stožera, a Hrvatskom saboru koji je zakonodavni model, odabrao putem Vlade jamči se puna i neposredna kontrola nad odlukama koje donosi Stožer. U ostvarivanju te kontrole Hrvatski sabor može svakodobno od Vlade tražiti izvješće o učinkovitosti i opravdanosti mjera kojima su ograničena pojedina ljudska prava i slobode.

V. STAV O USTAVNOSUDSKOM POSTUPKU

11. S obzirom da su Odlukom predsjednika Republike Hrvatske od 20. svibnja 2020. raspisani izbori za zastupnike u Hrvatski sabor i da će se održati 5. srpnja 2020., sudac izvjestitelj u obradi predmeta rukovodio se načelnim stajalištem Ustavnog suda da uoči parlamentarnih izbora ne donosi sistemski važne odluke koje bi mogle utjecati na izborne rezultate, te je nakon provedenih parlamentarnih izbora i dovršene obrade nacрте odluka uputio predsjedniku Ustavnog suda.

12. Prije toga ustavnosudski postupak proveden je kroz Ustavnim zakonom i Poslovníkom predviđene stadije: prethodnog ispitivanja podnesaka kojima se pokreće postupak, pripreme predmeta od suca izvjestitelja i sudskog savjetnika uz stručno raspravljanje o predloženim nacrtima odluke na stručnom sastanku sudaca, rasprave na plenarnoj sjednici, nakon čega su, sukladno članku 53. UZUS-a, na sjednici Suda održanoj 14. rujna 2020. donesene sve ustavnosudske odluke iz točke 1.1. do 1.9. ovog izdvojenog mišljenja.

13. Taj petomjesečni postupak praćen je kritikom stručne i opće javnosti koja je iznosila svoje vrijednosne sudove i političke stavove o odluci kakvu Ustavni sud treba donijeti, a praćen je, na način drugačiji od uobičajenog, izravnom i neizravnom interakcijom između sudaca.

Specifičnost ovog ustavnosudskog postupka vezana uz značaj ustavnosudskih odluka za zakonodavni model kojim je Hrvatski sabor odredio zaštitni pravni okvir za učinkovitu borbu protiv epidemije COVID-19, sve u cilju zaštite života i zdravlja građana i ostalih zaštićenih vrijednosti iz članka 22.a ZSCZ, proizlazi iz iznošenja pojedinih sudaca u javnosti vlastitih stavova o predmetima sub iudice, te prisutnoj persuzivnosti komunikacije.

14. Unatoč velikog interesa stručne i opće javnosti, te medija pa i njihove upućene kritike, te unatoč neprihvatljive unutarne interakcije, Ustavni sud je odgovornim pristupom u rješavanju važnih društvenih pitanja, isključivo na temelju Ustava, rukovodeći se nadzornim ovlastima nad ustavnošću zakona te ustavnošću i zakonitošću drugih propisa, odlučio da zakonodavac donošenjem zakona (ZSCZ i ZZP) nije prekoračio ustavne granice svoje nadležnosti, a da su Odluke Stožera civilne zaštite RH u suglasnosti s Ustavom i zakonom, dok Odluka o radnom vremenu i načinu rada u djelatnosti trgovine za vrijeme trajanje proglašene epidemije bolesti COVID-19 u dijelu koji glasi »nedjelje« (u stavku 1. točke II.) i »nedjeljom« (u stavku 3. točke II.) nije u suglasnosti s člankom 16. Ustava.

Zagreb, 22. rujna 2020.

Sudac
mr. sc. Rajko Mlinarić, v. r.

IZDVOJENO MIŠLJENJE SUTKINJE USTAVNOG SUDA REPUBLIKE HRVATSKE LOVORKE KUŠAN

kojem se pridružuju:

Andrej Abramović, sudac Ustavnog suda Republike Hrvatske

dr. sc. Goran Selanec, sudac Ustavnog suda Republike Hrvatske

Na temelju članka 27. stavaka 4. i 5. Ustavnog zakona o Ustavnom sudu Republike Hrvatske (»Narodne novine« broj 99/99., 29/02. i 49/02. – pročišćeni tekst) prilažem sljedeće

IZDVOJENO MIŠLJENJE

U ODNOSU NA RJEŠENJE USTAVNOG SUDA REPUBLIKE HRVATSKE U PREDMETIMA

BROJ: U-I-1372/2020, U-I-1999/2020, U-I-2075/2020,

U-I-2233/2020, U-I-2161/2020 I U-I-2234/2020 OD

14. RUJNA 2020.

Pridružujem se izdvojenim mišljenjima sudaca Abramovića i Selanca. Međutim, želim ukazati na neka pravna pitanja koja su se pojavila u radu na predmetima vezanim uz antiepidemijske mjere. Smatram da se radi o pitanjima iznimno bitnim za rad Ustavnog suda, rad pojedinog suca te interne i vanjske otvorenosti suda. Odgovori na pitanja koja sam zajedno sa sucem Abramovićem i Selancem nudila nisu bili prihvaćeni od strane većine, ali su na žalost i dileme uglavnom ostale neraspriječene i nevidljive. Rad na ovim predmetima, rasprava koju smo nas troje poticali i primjedbe koje smo davali od ožujka ove godine do danas, ako već nisu bile prihvaćene, bile su dobra prilika da Ustavni sud zauzme stav o mnogim važnim pitanjima koji se tiču postupka pred Ustavnim sudom.

Na žalost, na ta pravna pitanja koja se tiču postupka pred Sudom moram ukazati na ovaj način, u izdvojenom mišljenju, iz više razloga. Prvo, očito je da ona moraju biti na neki način regulirana, jer su postojeća pravila postupanja suviše neprecizna i podložna raznim tumačenjima. Drugo, ona su iznimno važna za rad sudaca, za njihovu (internu) nezavisnost i slobodu, a time i za rad Suda. Poneka su doista neophodna da bi sudac izvršio svoju dužnost na način kako je to predviđeno Ustavom i Ustavnim zakonom o Ustavnom sudu Republike Hrvatske (u daljnjem tekstu: Ustavni zakon). Smatram da je javnost djelovanja Ustavnog suda (članak 3. Ustavnog zakona) iznimno važna i da bez nje Ustavni sud ne može u potpunosti ispunjavati ulogu koju ima. Institucije poput ustavnih sudova relativno se lako zatvore. Mnogo je veći napor potreban da bi se njegov rad učinio dostupnim javnosti, nego da ga se zadrži unutar zidova suda. Takva je priroda sudačkog posla, sudac mora biti usamljenik. Ali je taj napor nužan, jer se Ustavni sud svojim odlukama obraća građanima, zbog njih postoji i bez njihovog povjerenja ne može imati ulogu koja mu je namijenjena.

Prva dilema koja se pojavila u radu na ovoj grupi predmeta odnosila se na postupanje Ustavnog suda na vlastitu inicijativu. Naime, na temelju članka 38. stavka 2. Ustavnog zakona Ustavni sud može i sam pokrenuti postupak za ocjenu suglasnosti zakona s Ustavom i ocjenu suglasnosti drugih propisa s Ustavom i zakonom. Ponekad se dilema unutar ustavnog suda o ustavnosti nekog zakona ili propisa pojavi u radu ili raspravi o pojedinim ustavnim tužbama kad se pokaže da je uzrok povrede ustavnog prava u zakonu a ne u načinu na koji je zakon primijenjen, a ponekad prilikom značajnijih društvenih promjena. Znajući bar malo povijest lako je zamisliti situacije u kojima ustavni suci ne bi trebali šutke promatrati događaje u društvu koji dovode do značajnih ograničenja ljudskih prava i čekati da pitanje ustavnosti pokrenu osobe ovlaštene na podnošenje zahtjeva iz članka 35. Ustavnog zakona ili građani svojim prijedlogom. Štoga god bio povod, jasno je da na takvu dilemu neće ukazati istovremeno i jednoglasno svi suci. U stvarnosti to čini pojedini sudac ili (manja ili veća) grupa sudaca. Ono što se u radu na ovim predmetima pokazalo kao problem jest procedura (ili nedostatak procedure) koja se primjenjuje kad sudac ili grupa sudaca smatra da neki zakon ili zakonska odredba nije ustavna, a tome se ne prigovara ni zahtjevom niti prijedlogom za ocjenu ustavnosti. U slučaju antiepidemijskih mjera, dva su suca još 26. ožujka 2020. predložila da Ustavni sud na vlastitu inicijativu raspravi ustavnost pojedinih mjera potaknutih epidemijom a za koje su smatrali da značajno i na protuustavan način ograničavaju ustavna prava građana. Ishod te inicijative pojedinih sudaca bio je takav da bi oni zapravo imali daleko veća prava da su kao i bilo koji drugi građanin podnijeli prijedlog za pokretanje postupka ocjene ustavnosti. U tom slučaju bi barem dobili rješenje o neprihvatanju ili odbacivanju prijedloga, a ovako o njihovom prijedlogu nije bilo raspravljeno na način predviđen Ustavnim zakonom i/ili Poslovníkom Ustavnog suda. Inicijative pojedinih sudaca koje su slijedile u narednom razdoblju imale su različitu sudbinu. Neke su se odnosile na iste mjere za koje je Sud primio prijedloge građana ili ovlaštenih podnositelja zahtjeva za ocjenu ustavnosti, te su tako i riješene, a jedna je smatrana »pokretanjem na vlastitu inicijativu Ustavnog suda«.

Druga dilema ticala se vremena donošenja odluka u ovoj grupi predmeta. Nas troje sudaca zalagali smo se za što hitnije raspravljanje i donošenje odluka. Za to smo imali mnogo razloga. Jedan se odnosi na samu prirodu mjera koje su osporavane. One same bile su hitne, a nadali smo se i da su kratkotrajne. Stoga je već smisao odlučivanja ovisio o njegovoj pravovremenosti.

Nadalje, za učinkovitost antiepidemijskih mjera iznimno je važno da budu široko prihvaćene, da građani imaju povjerenje da su donesene na ustavan način odnosno da spor o njihovoj ustavnosti odnosno zakonitosti bude riješen čim se pojavi. Stoga je, neovisno o ishodu postupka pred Ustavnim sudom, ponekad iznimno važno da on bude ne samo brz, već i hitan. Smatram da je u ovom slučaju i relativno brz postupak (30. ožujka 2020. zaprimljen je prvi prijedlog za ocjenu ustavnosti, a 14. rujna 2020. donesene su odluke odnosno rješenja) bio predug te da mogući razlozi odgađanja (izbori, ljetna stanka i sl.) s obzirom na važnost ovih predmeta nisu mogli biti opravdani.

Treća dilema odnosi se na način dodjele predmeta sucu izvjestitelju. Naime, postavlja se pitanje da li veći broj predmeta, povezanih istom temom, treba dodijeliti istom sucu izvjestitelju ili ih nasumično rasporediti kao svaki drugi predmet. Na temelju dosadašnjeg iskustva zaključujem da nasumični raspored ima daleko veće prednosti od prvog rješenja. Iako pojedini suci imaju posebna znanja iz određenih pravnih područja, smatram da to posebno znanje ne treba biti faktor pri dodjeli predmeta, a posebno ne treba biti faktor kad sudac izvjestitelj takvog posebnog znanja nema (niti može imati). Ne vidim nikakvu korist od toga da se predmeti s istim pravnim pitanjima dodijele istom sucu izvjestitelju. Da bi sudac donio odluku u nekom predmetu, mora ga proučiti na isti način kao i sudac izvjestitelj. Raznolikost profesionalnog iskustva s dobrim je razlogom faktor kod izbora ustavnih sudaca. Različiti pristup pojedinim pravnim pitanjima i predmetima pred Ustavnim sudom velika je prednost te doprinosi kvaliteti rasprave i odluka. I na kraju i ne nevažno, s obzirom na broj predmeta u ovoj grupi, raspoređivanje tih predmeta na više sudaca, olakšalo bi i ubrzalo rad na njima.

Način na koji su predmeti raspoređeni doveo je do još jednog, za mene vrlo značajnog problema. Naime, vjerojatno iz više razloga, od kojih je opterećenost (jednog) suca izvjestitelja možda jedan, nacrti odluka u ovim predmetima bili su mi potpuno nedostupni sve do 3. rujna. Do tada nisam vidjela ni znala niti mogla vidjeti ili znati bilo što o radu na tim predmetima. Zbog toga do tada nisam mogla ni na koji način sudjelovati u radu na njima, doprinijeti kvaliteti i/ili brzini rada i na kraju krajeva, ispuniti svoju dužnost ustavne sutkinje. I na kraju, sigurna sam da bi doprinos mnogih sudaca bio veći da je između uvida u nacрте odluka te rasprave i odlučivanja u ovim predmetima proteklo više vremena. Ovako nam je ostavljen samo izbor između hitnosti odlučivanja za koju smo se zalagali mjesecima i nemogućnosti raspravljanja na način kako je to predviđeno Ustavnim zakonom i kako nam je to nalagao osjećaj dužnosti i odgovornosti.

Kada je napokon i došlo do rasprave u ovoj grupi predmeta, ona za mene nije bila potpuna. Naime, nedostajali su odgovori na mnoga pitanja nužna za kvalitetnu odluku. Prije svega, od nas se očekivalo da odluku donesemo na temelju očitovanja Vlade, jer je to očitovanje bilo jedino koje smo (tražili i) dobili. S obzirom da se radilo prvenstveno o odlukama/mjerama Stožera civilne zaštite Republike Hrvatske (dalje: Stožer), neke suce zanimala su obrazloženja Stožera u odnosu na pojedine odluke. Pretpostavljali smo da Stožer, a ne Vlada, najbolje može dati potrebna obrazloženja. Osim toga, imali smo i mnoga konkretna pitanja bez kojih nismo mogli donijeti odluku. Mene je primjerice iznimno zanimala sudska zaštita u odnosu na mjere i odluke Stožera. Voljela bih znati koliko je pisanih pojedinačnih odluka o »samoizolaciji« doneseno, da li se u odnosu na te odluke primjenjivao članak 97. Zakona o općem upravnom postupku itd. Kao sutkinja Ustavnog suda odluku ne mogu donijeti na temelju novinskih članaka i ispitivanja susjeda i poznanika o njihovim iskustvima. Stoga smo nas troje sudaca i predložili da se održi javna rasprava. U ovoj grupi predmeta to je bilo potrebnije nego li i u jednom drugom predmetu o kojem smo do sada raspravljali. Međutim, ni taj prijedlog, kao niti onaj o javnosti sjednice nije bio prihvaćen. Ključni argument za neodržavanje rasprave i sjednice nije me uvjerio u suprotno. Uz sva tehnološka dostignuća i tehničke mogućnosti, rasprava i/ili sjednica mogle su biti održane u skladu s epidemiološkim mjerama.

Zagreb, 22. rujna 2020.

Sutkinja

Lovorka Kušan, v. r.

Sudac

Andrej Abramović, v. r.

Sudac

dr. sc. Goran Selanec, v. r.

* * *

IZDVOJENO MIŠLJENJE SUCA USTAVNOG SUDA REPUBLIKE HRVATSKE ANDREJA ABRAMOVIĆA

kojem se pridružuju:

Lovorka Kušan, sutkinja Ustavnog suda Republike Hrvatske

dr. sc. Goran Selanec, sudac Ustavnog suda Republike Hrvatske

Na temelju članka 27. stavaka 4. i 5. Ustavnog zakona o Ustavnom sudu Republike Hrvatske (»Narodne novine« broj 99/99., 29/02. i 49/02. – pročišćeni tekst) prilažem sljedeće

IZDVOJENO MIŠLJENJE

U ODNOSU NA RJEŠENJE USTAVNOG SUDA REPUBLIKE HRVATSKE U PREDMETIMA BROJ: U-I-1372/2020, U-I-1999/2020, U-I-2075/2020, U-I-2233/2020, U-I-2161/2020 I U-I- 2234/2020 OD 14. RUJNA 2020.

I. Odluka većine

Većina suda, u svojoj odluci, između ostalog navodi: »međutim, US RH nije nadležan ocjenjivati treba li ili ne Hrvatski sabor u određenim posebnim okolnostima... primijeniti ('aktivirati') čl. 17. Ustava. (točka 27. odluke) ...Ustavni sud ističe da je odluka o tome hoće li se pojedine mjere radi suzbijanja epidemije/pandemije SARS-Cov-2 donijeti primjenom čl. 16. ili čl. 17. Ustava u isključivoj domeni Hrvatskog sabora. Navedeni izbor Ustav je prepustio Hrvatskom saboru kao zakonodavnom tijelu... Stoga činjenica da osporeni zakoni (i mjere) nisu doneseni na temelju čl. 17. Ustava, po ocjeni Ustavnog suda, ne čini sama po sebi te zakone neustavnima.« (točka 28. odluke).

Te su konstatacije naprosto pogrešne.

II. Najprije o dilemi redovnog i izvanrednog stanja

Meni je kao pravniku (što je manje bitno), ali i pravu kao znanstvenoj disciplini (što je svakako važnije) strana ideja da za neku situaciju postoje dvije različite norme iste snage i ranga, pa da o nečijoj dobroj volji ovisi hoće li primijeniti jednu, ili pak drugu. Konkurencija dviju pravnih normi nazivamo antinomijom – što je u pravu problem – na rješavanje kojeg su pravници još od davnina ulagali mnogo energije, i posljedično iznjedrili čvrsta pravila. Tih se pravila treba držati, a ne ih ignorirati.

Analizirajmo malo tu neobičnu i pogrešnu konstataciju da Sabor može »birati« između ustavnih normi: ako bi to bilo točno, to bi značilo da se jednostavnom većinom može odlučiti i sve ono za što Ustav traži kvalificiranu, 2/3 većinu. Ali koja vlast bi onda sama sebi vezala kamen opozicije oko vrata, kad može (!?) iste propise sama donositi jednostavnom većinom?

Ustav nije slastičarnica u kojoj svatko bira ono na što u datom momentu ima najbolji apetit. Ako dvije norme konkuriraju, onda jednu od njih *svakako treba*, a drugu *nikako ne treba* primijeniti. Usput rečeno, ustavne norme se ne »aktiviraju«, one su stalno aktivne, kao i sve norme svih važećih zakona i propisa. Ustav i zakoni su na snazi, a ne u hibernaciji.

Ustav ne navodi tko bi to trebao proglasiti izvanredno stanje kada ono nastupi. Iz toga proizlazi da ga i nije nužno proglašavati ako je ono faktički nastupilo, mada bi zbog razloga pravne sigurnosti itd. bilo mnogo bolje da se to ipak učini. U tom smislu bilo bi dobro i oportuno Ustav dopuniti. Međutim, kad je izvanredno stanje već nastupilo – a Ustavom je ono posebno i drugačije regulirano – onda se u skladu s time treba i ponašati.

Dodatni argument takvom zaključku možemo naći u našoj bliskoj ustavnoj prošlosti: nitko neće kazati da Hrvatska devedesetih nije bila u ratu, iako rat nikada nije objavljen u smislu odredbe čl. 100. Ustava. To što nije poštovana ustavna procedura (nota bene, čak onda kada ona u Ustavu postoji!) ne oduzima ništa stvarnosti koju smo živjeli, pa svejedno imamo u zakonima i hrvatske branitelje Domovinskog rata, i osobe nestale u Domovinskom ratu, i masovne grobnice žrtava Domovinskog rata – a sve to bez da je (Domovinski) rat itko proglasio. Rat, kao i drugi uzroci izvanrednog stanja, ili jesu, ili nisu. To je prvenstveno činjenično, a tek onda pravno pitanje. Jednako tako, neke su zemlje, očito iz dnevopolitičkih razloga, u nekom trenutku stigle proglasiti »pobjedu« nad epidemijom, da bi danas strepile nad svojim zdravstvenim sustavom baš kao i svi ostali, i iz istih razloga. Dakle, ne mora biti pobjeda niti ako je proglašena, kao što ne znači da nema izvanrednog stanja, bilo ono ili ne bilo proglašeno.

Konačno, sam Stožer svoje postojanje duguje normi koja glasi »U slučaju nastupanja posebnih okolnosti koje podrazumijevaju događaj ili određeno stanje koje se nije moglo predvidjeti i na koje se nije moglo utjecati, a koje ugrožava život i zdravlje građana, imovinu veće vrijednosti, znatno narušava okoliš, gospodarsku aktivnost ili uzrokuje znatnu gospodarsku štetu...«. Niti to »nastupanje okolnosti« nitko ne proglašava, niti je proglasio, ali su izgleda nastupile, jer evo ga Stožer radi punom parom.

A da je izvanredno stanje nastupilo, ne samo u RH, već i u Evropi i svijetu, dokazuje sljedeće:

1. Svjetska zdravstvena organizacija je još 11.03.2020. proglasila pandemiju virusa SARS-Cov-2, uz poziv svim vladama na »hitnu i agresivnu akciju«. Takve se akcije ne traže u redovitim situacijama;

2. od 27 zemalja EU otprilike polovina njih (tj. 13) proglasilo je izvanredno stanje, dok je ostalih 14 uvelo građanima raznovrsne mjere ograničenja temeljem postojećih protuepidemijskih zakona, gdje gdje strože čak i od zemalja koje su proglasile izvanredno stanje (npr. mjere Njemačke u odnosu na izvanredno stanje Finske). Dakle, čini se da je nastupanje izvanrednog

stanja – objavljenog ili ne – široko prepoznato, pa su poduzete brojne mjere zaštite stanovništva. Valja primijetiti da se već same te mjere drugih država (npr. ograničenje prometa ljudi i robe itd.), neovisno o virusu, reflektiraju na RH kao izvanredno stanje;

3. od zemalja potpisnica EKLjP (Konvencija), njih najmanje 7 je dostavilo notifikaciju o derogaciji obveza iz Konvencije za trajanja pandemije, dok su mnoge druge zemlje svoje obveze prema Konvenciji, kao i prema Međunarodnom paktu o građanskim i političkim pravima (MPGPP) derogirale prešutno;

4. uvodeći u sustav Stožer civilne zaštite proglašeno je »stanje koje se nije moglo predvidjeti i na koje se nije moglo utjecati, a koje ugrožava život i zdravlje građana, imovinu veće vrijednosti, znatno narušava okoliš, gospodarsku aktivnost ili uzrokuje znatnu gospodarsku štetu«. Mnogi bi baš ovako opisali veliku prirodnu nepogodu;

5. u prvo vrijeme nisu se znale točne karakteristike virusa niti se mogla realno procijeniti stvarna njegova opasnost. I, konačno,

6. prema novinskim izvještajima od 27. 3. 2020. (Novi list i dr.), vladajući su »preko noći« odustali od primjene čl. 17. Ustava, nakon što je već bilo najavljeno »upućivanje u Sabor odluke o ograničavanju određenih građanskih prava sukladno članku 17. Ustava«. Predsjednik kluba zastupnika HDZ u Saboru Bačić izjavio je za televiziju 25. 3. 2020. da »očekuje, s obzirom na ozbiljnost situacije, da Vlada uputi u Sabor prijedlog takve odluke, koju bismo mi onda na kraju tjedna izglasali«. To se nije desilo, izjavljeno je da se »razmišlja o tome«, a onda se više nije niti razmišljalo.

Zanemarila se i preporuka Venecijanske komisije (16. 4. 2020. i 26. 5. 2020.) da je bolje izvanredno stanje službeno proglasiti, dok faktično izvanredno stanje treba izbjegavati.

To sve navodim da argumentiram tvrdnju da je izvanredno stanje de facto nastupilo, i da je to svima bilo jasno, i u zemlji, i u inozemstvu. Ali se nije postupalo kako Ustav nalaže za takvu situaciju, već se kalkuliralo. Kad je potom oko toga nastao prijepor između Vlade i Predsjednika, javnost se podijelila na navijačke tabore.

Argumenti koji su se iznosili bili su povremeno apsurdni do mjere koja vrijeđa i razum, i dobar ukus. Netko je od »uglednih« pravnikâ čak naizgled ozbiljno zagovarao tezu da epidemija virusa nije »prirodna nepogoda« u smislu ustavne odredbe, zanemariâši općeprihvaćenu temeljnu podjelu događaja na one prirodne i one čovjekovom djelatnošću izazvane. U galami koja se stvorila argumenti su postali irelevantni, a istina se negdje izgubila.

III. Potom o posljedicama izvanrednog stanja

Postoji razlika između zakona donesenih u (redovnoj) situaciji iz čl. 16. Ustava i (izvanrednoj) situaciji iz čl. 17. Ustava: naime, kako je gore već rečeno, u ovoj drugoj Ustav traži da zakoni koji ograničavaju Ustavom zajamčene slobode i prava budu doneseni dvotrećinskom većinom. Ako je za nešto propisana kvalificirana većina, nije moguće običnom većinom odlučiti da to ipak ne treba.

Kazati da se Ustavnog suda ne tiče jesu li osporeni zakoni doneseni Ustavom propisanim većinom, ili to nisu, predstavlja suštinsko nerazumijevanje uloge Ustavnog suda u pravnom sustavu države. Koga bi se onda to pitanje trebalo ticati, ako ne Ustavnog suda? Ustavni sud je čuvar Ustava, i dužan je reagirati na svako njegovo kršenje.

U proteklih pola godine u javnosti su se pojavljivale mnoge mistifikacije izvanrednog stanja u vezi s primjenom čl. 17. Ustava. Tako je upozoravano da izvanredno stanje »ne treba prizivati«, da što će nam »tenkovi na ulicama«, i slične besmislice. Ustav je tu jasan: ako se Sabor može sastajati, on se sastaje i za vrijeme izvanrednog stanja, jedino što zakone kojima se ograničavaju ustavna prava i slobode donosi 2/3 većinom.

Također su u javni prostor dominantno puštane lamentacije nekih poznatih (i) ustavnih pravnikâ o navodnoj objektivnoj nemogućnosti predstavničkog tijela da promptno reagira na opasne, teško predvidive tekuće izazove koje pred nas postavlja epidemija (uspit rečeno, to je izvanredno stanje po definiciji). Na toj pogrešnoj pretpostavci dalje su se gradile alibi-konstrukcije za neustavno stanje u kojem smo se našli.

Nije točno da parlamenti ne mogu (pravovremeno) reagirati u vrijeme epidemije, naročito takve kao što je konkretna. U drugim zemljama su bez problema uspijevali reagirati. Npr. 16. travnja 2020. švedski je parlament donio zakon koji vladi dozvoljava donošenje određenih mjera kako bi se zaustavilo širenje virusa. Tako mogu bez konzultiranja parlamenta, zatvoriti škole, restorane, teretane ili bilo koje drugo poduzeće itd. Ali te, strože mjere mogu uvesti samo ako se nalaze u situaciji koja je toliko hitna da nemaju vremena za raspravu u parlamentu. S druge strane, parlament može opozvati svaku mjeru. Slično je i u Španjolskoj. Ne znam zbog čega u svim zemljama Evrope parlamenti funkcioniraju promptno i drže korak, a jedino kod nas to, navodno, ne bi bilo moguće?

Ustavotvorac je prepoznao opasnost da se u krizi i opasnosti izvršna vlast otme parlamentarnoj kontroli. Namjerno ili nenamjerno, tek zbog panike i straha. Mi smo uspjeli dokazati da je bojazan ustavotvorca bila utemeljena.

Ustavotvorac je prepoznao potrebu da se u uvjetima psihoze izazvane općom opasnosti dodatno osiguraju ljudska prava zahtjevom kvalificirane većine za restriktivne propise. Mi smo uspjeli dokazati da je panika moćnija od Ustava.

Osim razloga zbog kojih se moralo postupati prema pravilima o izvanrednom stanju, vidim i (najmanje) dva razloga zbog kojih bi takvo postupanje bilo bolje tj. korisnije.

Najprije, međunarodni standardi zaštite ljudskih prava (EKLjP i MPGPP) traže da izvanredno stanje bude jasno privremeno. I stoga ga je bolje proglasiti, kako bi se otklonila svaka bojazan da će krizne, ograničavajuće norme opstati i nakon prestanka krize.

Potom je tu pitanje standarda procjene ograničenja ljudskih prava i sloboda. Naše neznanje o osobinama novog virusa i dinamičnost situacije u kojoj smo se početkom ožujka 2020. našli trebali su jasno uputiti na zaključak da neće biti moguće poštovati zahtjev za razmjernost (čl. 16. Ustava!) ograničenja ustavnih prava i sloboda u situaciji kada se nedvojbeno neka ograničenja moralo poduzeti. Da bi mjera bila razmjerna, mora biti nužna (tj. da se blažom mjerom ne bi mogao postići cilj), ali kako znati što je nužno kada ne poznaješ dobro ono što nas uopće ugrožava?

Ono što je paradoksalno jest činjenica da bi za mjere donesene i poduzete primjenom čl. 17. Ustava ocjena ustavnosti bila mnogo blaža, jer se za ograničavanje ustavnih prava u vrijeme izvanrednog stanja Ustavom traži tek primjerenost mjera (a ne i njihova razmjernost, što je svakako stroži zahtjev jer mnogo više toga može biti primjereno nego razmjerno). Za zakonodavca je, dakle, lakše i sigurnije sa stajališta kasnije ocjene pravilnosti postupanja da ograničenja ustavnih prava poduzima u okviru izvanrednog stanja.

Zbog navedenih razloga držim da je u nastaloj situaciji bilo potrebno odluke kojima se zadire u ustavna prava i slobode donositi u Saboru dvotrećinskom većinom.

IV. O ustavnosti čl. 22a. Zakona o sustavu civilne zaštite

Gornja razmatranja o potrebi da se propisi u vrijeme izvanrednog stanja donose prema pravilima koja reguliraju izvanredno stanje ne odnose se direktno na osporenu odredbu čl. 22a. ZSCZ. Ona je, naime, u Saboru izglasana dvotrećinskom većinom. Ona glasi:

Članak 22.a

(1) U slučaju nastupanja posebnih okolnosti koje podrazumijevaju događaj ili određeno stanje koje se nije moglo predvidjeti i na koje se nije moglo utjecati, a koje ugrožava život i zdravlje građana, imovinu veće vrijednosti, znatno narušava okoliš, gospodarsku aktivnost ili uzrokuje znatnu gospodarsku štetu, Stožer civilne zaštite Republike Hrvatske donosi odluke i upute koje provode stožeri civilne zaštite jedinica lokalne i područne (regionalne) samouprave.

(2) Odluke i upute iz stavka 1. ovoga članka donose se radi zaštite života i zdravlja građana, očuvanja imovine, gospodarske aktivnosti i okoliša te ujednačavanja postupanja pravnih osoba i građana.

Ali je zato osporena odredba ustavnopravno problematična iz drugih razloga. Od Stožera civilne zaštite koji je i ranije postojao kao tijelo u ZSCZ, »novi« stožer, nakon novele zakona, prema čl. 22a. ima ovlasti donošenja »odluka i uputa«.

Većinska odluka temelji se na konstatacijama da Stožer *spada u krug tijela izvršne vlasti*, da djeluje *pod neposrednim nadzorom Vlade*, a služi za *provođenje mjera i aktivnosti civilne zaštite u velikim nesrećama i katastrofama* (točka 30.1. odluke). Dalje se kaže da je *čl. 22a. ZSCZ u vezi s čl. 3. st. 2. i 3. ZZZP-a, te čl. 47. ZZZP-a odnosno čl. 10. ZIDZZP-a određen (uspostavljen) zakonski okvir na temelju kojeg je Stožer (uz ministra zdravstva) ovlašten za donošenje odluka/mjera za sprečavanje širenja virusa* (točka 31.4. odluke). Odluke Stožera su *podložne kontroli izvršne, zakonodavne i sudbene vlasti* (točka 31.6. odluke). Slijedom navedenog, utvrdili su da je *Stožer imao i ima zakonsku ovlast za donošenje mjera iz čl. 47. ZZZP-a odnosno čl. 10. ZIDZZP-a/20.* (točka 31.5. odluke).

Idemo redom, mada je to teško u nastalom neredu.

Prema odredbi čl. 21. st. 2. ZSCZ – koji je, nota bene, na snazi bila i ostala – Stožer je »stručno, operativno i koordinativno tijelo za provođenje mjera i aktivnosti civilne zaštite u velikim nesrećama i katastrofama.«. To je ono što bi, prema važećim propisima, Stožer trebao biti.

Stožer formiran Rješenjem Vlade RH od 20.02.2020. godine nije stručno tijelo jer je pretežno sastavljen po političkom kriteriju. Ministar unutarnjih poslova je načelnik Stožera i rukovodi radom Stožera, koji čine još i imenovani predstavnici svih ministarstava (osim onog za branitelje i za vanjske poslove), Hrvatske vatrogasne zajednice, Državnog hidrometeorološkog zavoda, Seizmološke službe, Hrvatskih voda, Hrvatskog crvenog križa, Hrvatske gorske službe spašavanja, Hrvatskog zavoda za javno zdravstvo i Hrvatskog zavoda za hitnu medicinu.

Prema svom sastavu, Stožer bi bio proširena koordinacija Vlade, dakle u bitnome političko tijelo. Poznata izjava ministra zdravstva od 14.08.2020. (Telegram) da je turistička sezona bila »ciljani rizik« jasno ukazuje da se Vlada u borbi s virusom nije oslanjala samo na stručne medicinske, već je uzimala u obzir i druge kriterije.

Stožer je predviđen za provođenje mjera i aktivnosti civilne zaštite, da bi se odmah počeo baviti prvenstveno poslovima iz djelokruga ministra zdravstva, a potom i iz djelokruga rada drugih ministara. Tako je uspostavljen obrnuti logički slijed: umjesto da stručnjaci savjetuju resorne ministre da donose potrebne odluke, ministarstva daju predstavnike u Stožer da bi ovaj lakše donosio svoje odluke.

Stožer, onako kako je zamišljen, ne može ništa što već Vlada i njezini ministri ne bi mogli ranije učiniti. On je Vladin klon pod nadzorom Vlade, koliko god to bilo tautologija. Interpoliran u sustav vlasti kao slon u staklanu, i svi problemi preplitanja nadležnosti s drugim tijelima koji iz toga proizlaze najviše liče na definiciju braka iz starog vica: pokušaj da zajedno riješite probleme koje ne bi niti imao da si ostao sam.

Javnost je, uslijed pogrešnog informiranja, stekla dojam da je osnivanje stožera nužno da bismo se kolektivno obranili od ozbiljne ugroze. Taj je dojam naprosto pogrešan. Hrvatska je imala Zakon o zaštiti pučanstva od zaraznih bolesti davno prije pojave virusa SARS-Cov-2, u kojem zakonu su izriekom spomenute i virusne hemoragijske groznice npr. ebola (smrtnost 50%), i Marburg virus (smrtnost 50%), kao i »stariji brat« virusa SARS-Cov-2 – SARS (smrtnost 11%). Ovaj aktualni virus ima stopu smrtnosti cca 1% (prema Lancetu), što znači da je 50 puta (5000 %) manje smrtonosan od npr. ebole. Pa ipak smo pored postojanja zakona koji predstavlja razrađeni sistem obrane od mnogo opasnijeg »neprijatelja« pribjegli ad hoc, ili bolje rečeno, ho-ruk rješenju. Slikovito se to može prikazati ovako: pas jazavčar ima 10 kg, a grizli medvjed 500 kg tj. teži je 50 puta. Oba mogu ugristi čovjeka, i sigurno nitko ne želi biti ugrizen. Ali je neobično imati spremne sve mjere za obranu od grizli medvjeda, a onda – kao nužne – tražiti neke hitne nove mjere kad se pojavi jazavčar. Virus SARS-Cov-2 je, nedvojbeno, opasan virus, ali, srećom, beskrajno manje opasan od nekih drugih virusa za koje već imamo pravila ponašanja. Teško se oteti dojmu da se najprije (da citiram Majakovskog) iz muhe napravilo slona, da bi se potom prodavalo slonovaču.

Nepotrebnost Stožera, međutim, nije najveći problem. Nije to čak niti njegova politiziranost. Prvi problem je to što je sa Stožerom uspostavljeno tijelo opće nadležnosti, svojevrsni passepartout, koje se miješa u zakone i propise sviju vrsta, što već kao pravna norma ima ozbiljnu manu, budući da načelo ustavnosti i zakonitosti traži da norma bude jasna i predvidiva adresatima, a što norma s općim i okvirnim ovlastima nikako ne može niti biti.

Sudski nadzor također je upitan – budući da je Ustavni sud odgađao čak i raspravljanje, a ne samo odlučivanje o tom problemu, a ostali sudovi su otežano radili dio vremena. Dapače, dogodilo se obrnuto: umjesto da sudovi kontroliraju odluke Stožera, Stožer je svojim odlukama ograničio rad sudova, koji su obustavili raspravljanje »zbog epidemioloških razloga«. Nije se smjelo tako dogoditi, sudski nadzor je morao biti osiguran, postojati i djelovati. Načelo zakonitosti i načelo vladavine prava zahtijevaju da temeljni zahtjevi pravičnog suđenja budu poštovani i tijekom izvanrednog stanja.

Kontrola od strane izvršne vlasti, kako je već rečeno, logički je nonsens: nije moguće samokontrolu smatrati kontrolom izvršne vlasti.

Drugi veliki problem je, u smislu odredbe čl. 15. Konvencije, što postojanje Stožera nema unaprijed određeno ograničeno trajanje delegacije ovlasti, niti utvrđene kriterije za trajanje, kao niti za prestanak trajanja. Postoji, naravno, čl. 88. Ustava kojim se neke zakonodavne ovlasti parlamenta mogu delegirati Vladi, ali o delegaciji zakonodavnih ovlasti drugim tijelima – posebno ad hoc tijelima koje Ustav ne poznaje – nema ni riječi.

Većina u Ustavnom sudu smatra da je »Stožer stekao generalnu/opću ovlast za donošenje posebnih mjera kada nastupe posebne okolnosti...« (iz obrazloženja odluke U-I-2162/2020). Takvo, zastrašujuće shvaćanje otkriva pred nama paralelnog zakonodavca, na čelu s ministrom policije, koji se ne mora opterećivati ustavnim ograničenjima niti zakonodavnim procedurama.

Najveći problem je ipak činjenica da je Stožer u razdoblju od ključnih mjesec dana tj. od 19. 3. 2020. (kada je izmjenama ZSCZ dobio novo mjesto u sustavu Civilne zaštite) do 18. 4. 2020. (kada je izmjenama ZZP dobio ovlasti u području zaštite od zaraznih bolesti) donosio odluke bez zakonskog temelja tj. na koje nije bio ovlašten. Tek izmjenama ZZP od 18. 4. 2020. uvodi se Stožer kao aktivni čimbenik u zakon.

Za tih mjesec dana postojala je dvojna nadležnost u zakonu: za iste stvari su bili nadležni ministar zdravstva prema ZZP i (navodno) Stožer prema ZSCZ. Tu ponovno dolazimo do ranije spomenutih kolizijskih pravila: ne mogu dva tijela biti nadležna za istu stvar. Prema pravilu prednosti kasnijeg propisa nadležan bi onda bio Stožer, a prema pravilu prednosti specijalnog zakona nadležan bi bio ministar zdravstva. Prema cilju propisa sasvim bi sigurno prednost uvijek imao ministar zdravstva, jer bi svatko razuman u pogledu odlučivanja o zaštiti od zarazne bolesti prednost dao onome tko je na čelu Ministarstva zdravstva u odnosu na tijelo koje vodi ministar policije.

Sve navedeno predstavlja razloge neustavnosti čl. 22a. ZSCZ.

V. O retroaktivnosti čl. 10. i 18. izmjena i dopuna ZZP

U tom se propisu, između ostalog, određuje:

»Odluke Stožera civilne zaštite RH donesene radi trenutačne zaštite života i zdravlja pučanstva... smatraju se mjerama iz čl. 10. st. 3. ovoga Zakona.«.

U odluci većine te se izmjene i dopune ne smatraju retroaktivnima, jer da njima nisu naknadno ozakonjene mjere koje je u međuvremenu poduzimao Stožer, nego je samo »definirana njihova pravna narav« (točka 35.2. odluke). Drugim riječima, Stožer je izmjenama ZSCZ ovlašten na sve moguće mjere, a one koje je poduzeo naknadno ulaze u zakonski okvir, i to zbirno, bez da ih se posebno navodi.

Prvo što u takvom lakonskom zaključku ne valja jest to što sama Vlada – predlagatelj osporenog propisa – smatra da se radi o retroaktivnosti, jednako kao što to smatra i podnositelj prijedloga za ocjenu ustavnosti;

Drugo što ne valja jest očita činjenica da nisu u osporenim odredbama samo »ozakonjena« postupanja Stožera. Osim toga ima tamo svašta, evo na primjer ukidanje novčane naknade za osobe kojima je zabranjeno kretanje, ako je zabranjeno u vrijeme kad je proglašena epidemija ili opasnost od nje za bolest za koju je WHO proglasila pandemiju, epidemiju ili opasnost od njih. O tome se u odluci većine ne govori ništa. A ta je odredba retroaktivna, i to baš pravo retroaktivna bez ikakve sumnje. Naknadno se njome ukida zakonom propisano, već ranije stečeno pravo. Nemoguće je to ne vidjeti, kao što je nemoguće šutke prijeći preko takvog prijedloga za ocjenu ustavnosti.

O tim odštetama osjećam potrebu reći još nešto: u javnosti se često, u vezi s primjenom ZSCZ i ZZP, spominje fraza »da ne bismo plaćali odštetu«. Ništa nije protivnije pravu nego takav stav. Odšteti mora prethoditi šteta. Šteta koju netko trpi treba se naknaditi, a ne naknadu izbjegavati, pa još retroaktivno. Slabo financijsko stanje države nije razlog za maćehinski odnos prema oštećenom građaninu kojeg štiti zakon.

U vrijeme izvanrednog stanja uistinu je osporeni propis trebalo donijeti dvotrećinskom većinom. Ali niti to ne bi moglo otkloniti njegovu retroaktivnost, zabranjenu u čl. 90. Ustava, jer besparica ne može biti »posebno opravdan razlog« za ukidanje odšteta.

Ali je osporeni propis osim toga i neodređen – cijeli gore citirani čl. 18. – jer se odnosi na cijeli krug neimenovanih mjera koje su kao takve, nenabrojene, navodno inkorporirane u zakon, pa bi trebale vrijediti i u budućnosti?! Što točno – ne zna se.

Kako je gore već argumentirano, Stožer nije bio nadležan za mjere koje u zakonu već postoje, jer je za njihovo poduzimanje bio nadležan netko drugi. Za mjere koje u zakonu nisu bile mogao bi biti nadležan, ako bi retroaktivnost bila (izuzetno, nota bene!) dopuštena. Razloge za takvu izuzetnu dopuštenost treba strogo analizirati – jer je u pravu izuzetak redovito jači od pravila – a u odluci većine naknadne mjere ne samo da nisu analizirane, nego nisu niti spomenute.

Na Vladi je da opravda dopuštanje retroaktivnosti. Vlada u svome očitovanju nije to niti pokušala učiniti za svaku pojedinu mjeru, Tako se zaključak većine ne može opravdati niti sa stajališta njihove pogrešne pravne dijagnoze, niti sa aspekta pravnog stajališta kakvo je trebalo zauzeti.

Stoga je prijedlog za ocjenu ustavnosti trebalo usvojiti u odnosu na osporena dva članka izmjena i dopuna ZZP.

VI. Posebno o mjeri samoizolacije

Samoizolacija je mjera koja je u pravni sustav uvedena izmjenama i dopunama ZZP od 18. 4. 2020. godine. Naziv nije baš sretan, jer se ne radi o dobrovoljnoj izolaciji, već o konfinaciji.

Pogrešan naziv nije toliko problem koliko je problem provođenje mjere. Naime, naređuje se usmenim rješenjem (čl. 70., 21., 68. i 69. ZZP), a žalba ne odlaže izvršenje rješenja. Radi se o upravnom postupku, koji traži (čl. 97. ZOUP) da se rješenje izdano usmenim putem dostavi stranci bez odgode ako za to postoje opravdani razlozi – što ograničavanje osobne slobode (u najmanju ruku ograničavanje slobode kretanja) i omogućavanje eventualne žalbe u svakom slučaju jesu. Ali rješenje o samoizolaciji nitko nikada nije vidio u pisanom obliku! Time je osobama »stavljenim« u samoizolaciju povrijeđeno i ustavno pravo na žalbu (čl. 18. Ustava), i pravo na pristup sudu (čl. 29. Ustava). Dodajmo tome obustavu rasprava na sudovima i povreda prava na sud je kakva se samo može zamisliti.

Ono što je još sporno je nužnost mjere samoizolacije kao uvjet za njezinu razmjernu dopuštenost. Naime, kraj postojanja testova na bolest (koji su sigurno blaža mjera), kraj preporuke WHO »testirajte, testirajte, testirajte!« teško je zaključiti zašto nije moguće osloboditi se samoizolacije testiranjem.

Odnosno, većini to nije omogućeno, ali nekima jest. Neki su političari koji su se našli u blizini zaraženih osoba ipak uspjeli izbjeći samoizolaciju testiranjem.

U kontekstu (ne)ustavnosti mjere samoizolacije to naglašavam ne radi različitog postupanja u istim situacijama tj. diskriminacije, niti zbog vjerodostojnosti Stožera koji je to pravdao, već zbog jednostavne logike: ako se negativnim testom mogla izbjeći samoizolacija, zašto to nije bila praksa sa svima? Trošak testiranja nije toliki da bi opravdavao izbjegavanje, uostalom, moglo ga se omogućiti uz plaćanje onima koji to žele više od dvotjednog sjedenja kod kuće.

Budući da, kao što pokazuje gornja analiza, mjera nije provedena na zakoniti način, niti prolazi test razmjernosti, u pogledu iste trebalo je prijedloge za ocjenu ustavnosti usvojiti i ukinuti čl. 13. i 14. izmjena i dopuna ZZP.

Zagreb, 22. rujna 2020.

Sudac

Andrej Abramović, v. r.

Sutkinja

Lovorka Kušan, v. r.

Sudac

dr. sc. Goran Selanec, v. r.

* * *

Na temelju članka 27. stavka 4. Ustavnog zakona o Ustavnom sudu Republike Hrvatske (»Narodne novine« broj 99/99., 29/02. i 49/02. – pročišćeni tekst) prilažem sljedeće

**IZDOJENO PODUPIRUĆE MIŠLJENJE
U ODNOSU NA RJEŠENJE USTAVNOG SUDA REPUBLIKE HRVATSKE U PREDMETU
BROJ:
U-I-1372/2020 I DR. OD 14. RUJNA 2020.**

Suglasan sam sa izrekom odluke Ustavnog suda prema kojoj se ne prihvaćaju prijedlozi za pokretanje postupka za ocjenu suglasnosti s Ustavom članka 22a. Zakona o sustavu civilne zaštite (»Narodne novine« broj 82/15., 118/18. i 31/20.; u daljnjem tekstu: ZSCZ) te članka 10., 13., 14., 18. Zakona o izmjenama i dopunama Zakona o zaštiti pučanstva od zaraznih bolesti (»Narodne novine« broj 47/20.; u daljnjem tekstu: ZIDZZP/20).

Prihvaćam i razloge koji se navode u obrazloženju naše odluke pod naslovom »VI. OCJENA USTAVNOG SUDA«.

Ipak, radi potpune jasnoće i preciznosti razloga za takvu odluku želim posebno ukazati na sljedeće:

Pandemija COVID-a 19, već je posve jasno, ne spada u doseg odredbe članka 17. Ustava Republike Hrvatske (»Narodne novine« broj 56/90., 135/97., 113/00., 28/01., 76/10. i 5/14.) i pod pojam »izvanredno stanje« već je očito riječ stanju koje će potrajati, postati redovno, sa kojim se suočila i u kojemu će ubuduće živjeti cjelokupna svjetska populacija, uključujući i Republiku Hrvatsku. Stoga nije bilo, a niti ima mjesta, tvrdnjama da bi Hrvatski sabor trebao proglasiti izvanredno stanje (kao da je riječ o ratu, neposrednoj ugroženosti neovisnosti države te velikim prirodnim nepogodama)^[2] (Pandemija uzrokovana virusom COVID-19 je zarazna bolest te po prirodi stvari spada pod režim Zakona o zaštiti pučanstva od zaraznih bolesti, koji je *lex specialis* u odnosu na sve druge prirodne pojave pa i prirodne nepogode) i da bi Hrvatski sabor dvotrećinskom većinom svih zastupnika odlučivao o ograničenju pojedinih prava i sloboda zajamčenih Ustavom Republike Hrvatske te Konvencijom za zaštitu ljudskih prava i temeljnih sloboda (»Narodne novine – Međunarodni ugovori« broj 18/97., 6/99. – pročišćeni tekst, 8/99. – ispr., 14/02. i 1/06.; u daljnjem tekstu: Konvencija).

Ovo tim prije što članku 17. Ustava prethodi članak 16. stavak 1. Ustava koji omogućava zakonodavcu da bez proglašavanja izvanrednog stanja zakonom ograniči pojedina prava i slobode između ostaloga i radi zaštite zdravlja.

Utemeljen na odredbi članka 16. stavka 1. Ustava, Zakon o zaštiti pučanstva od zaraznih bolesti donesen je daleko prije pojave *virusa COVID-19*, korona virus doveo je samo do osporenih izmjena i dopuna tog zakona, kojima je bolest COVID-19 uzrokovana virusom SARS-CoV-2 uvrštena među zarazne bolesti. To znači da su Zakonom o zaštiti pučanstva od zaraznih bolesti i prije pojave *corona virusa tipa COVID-19* neka temeljna prava i slobode već bili ograničeni, a da nije bilo proglašeno izvanredno stanje u smislu članka 17. Ustava^[4] (Primjerice Zakon o zaštiti pučanstva od zaraznih bolesti od 13. srpnja 2007. godine sadržavao je odredbe o tome da je ministar zdravstva, na prijedlog Hrvatskog zavoda za javno zdravstvo imao ovlast donositi odluke o izolaciji osoba zaraženih gubom, kolerom, kugom, trbušnim tifusom i dr. Izolacija se mogla izvršavati u zdravstvenoj ustanovi, a u slučaju epidemije širih razmjera i u drugim objektima osposobljenim za tu svrhu, a predviđao je izolaciju u stanu u nekim slučajevima (vidjeti članke 20. – 22. tog zakona))

Odredbu sličnu članku 16. stavku 1. Ustava, sa istom implikacijom, sadrži i članak 5. stavak 1. e) Konvencije prema kojemu se osoba može lišiti slobode radi sprečavanja širenja zaraznih bolesti, što Konvencija prepušta nacionalnom zakonodavcu.

Ove dvije odredbe (članak 16. stavak 1. Ustava i članak 5. stavak 1. e) Konvencije su materijalne odredbe konstitutivnog (ustavnog) značenja koje omogućavaju državi da radi sprečavanja širenja zaraznih bolesti zakonom može propisati mjere kojima se ograničavaju prava i slobode zaštićene Ustavom i Konvencijom sve do lišenja slobode, kao i državna tijela nadležna za provođenje i nadzor tih mjera, a da pritom ne proglašava izvanredno stanje, pri čemu svako ograničenje prava ili sloboda mora biti razmjerno naravi potrebe za ograničenjem i cilju koji se želi postići, na što obvezuje članak 16. stavak 2. Ustava, ali i ustavnosudska praksa kao i praksa Europskog suda za ljudska prava.

Upravo iz odredbe članka 16. stavka 1. Ustava proizlazi pravo zakonodavcu (Hrvatskom saboru) da odredi i mjere i tijela koja su nadležna za donošenje i provedbu mjera za zaštitu pučanstva od zaraznih bolesti kao što je to i učinjeno osporenim odredbama Zakona o izmjenama i dopunama Zakona o zaštiti pučanstva od zaraznih bolesti i Zakona o sustavu civilne zaštite.

Prema odredbi članka 69. stavka 1. Ustava svatko ima pravo na zdrav život, što znači da je zdravlje vrednota zaštićena ustavom, a kršenje tog prava zakonodavac je sankcionirao kao kazneno djelo protiv zdravlja ljudi – širenje i prenošenje zarazne bolesti iz članka 180. Kaznenog zakona.

Posebno treba istaknuti da naspram prava zaraženih osoba i drugih osoba u samoizolaciji stoji pravo svih drugih zdravih osoba na život i na zdravlje, a ustavna je obveza države da osigura zdrav okoliš i zaštititi zdravlje ljudi (članak 69. stavci 2. i 3. Ustava). U suprotstavljanju ta dva prava (prava zaražene osobe da se slobodno kreće, komunicira, radi, zabavlja se na mjestu gdje je okupljeno više osoba naspram prava svih drugih na zdrav život) prevagu valja dati pravu zdravih osoba na očuvanje vlastitog zdravlja i života.

Pa iako prema odredbi članka 47. stavka 2. Zakona o zaštiti pučanstva od zaraznih bolesti s izmjenama i dopunama (»Narodne novine« broj 79/07., 113/08., 43/09., 130/17., 114/18. i 47/20.) ministar zdravstva može narediti posebne sigurnosne mjere za zaštitu pučanstva od zaraznih bolesti (koja između ostalog uključuje zabranu putovanja u državu u kojoj postoji epidemija, zabranu odnosno ograničenje kretanja u zaraženim područjima, zabranu prometa pojedinih vrsta roba i proizvoda, zabranu uporabe objekata, opreme i prijevoznih sredstava te samoizolaciju, ali i druge potrebne mjere – članak stavak 2. točke 1. do 9. tog Zakona), davanje istih ovlasti Stožeru civilne zaštite Republike Hrvatske u slučaju kada je Svjetska zdravstvena organizacija proglasila pandemiju, u nadležnosti je zakonodavca te nije upitno sa ustavnopravnog stanovišta.

Pritom valja naglasiti da Stožer svoje odluke donosi u suradnji s Ministarstvom zdravstva i Hrvatskim zavodom za javno zdravstvo, te da su odluke Stožera pod nadzorom Vlade Republike Hrvatske, a prema odredbi članka 112. Ustava Vlada je odgovorna Hrvatskom saboru. Na taj način osigurano je da Hrvatski sabor kontrolirajući Vladu kontrolira i mjere koje je naredio Stožer.

Ukoliko bi mjere koje naređuje Stožer bile drastično nerazmjerne potrebi i cilju sprečavanja širenja virusa, parlament može otvoriti raspravu, tražiti odgovornost Vlade ili pojedinih ministara, sve sukladno članku 112. Ustava, ali i izmijeniti osporene i druge zakonske odredbe sukladno okolnostima i spoznajama o naravi ove nedovoljno istražene, evidentno opake zarazne bolesti, za koju se još ne znaju niti svi modusi prenošenja, niti vrijeme inkubacije, a niti doseg dugoročnih posljedica po zdravlje osobe koje su preboljele virus.

Kako se radi o mjerama koje su brojne, pretežno hitne, ali i podložne brzim i čestim izmjenama, bilo bi teško izvedivo, gotovo nezamislivo, da bi ih uopće mogao donositi Hrvatski sabor i to dvotrećinskom većinom kako to tvrde neki od predlagatelja i ustavnopravnih eksperata koji nastupaju u medijskom prostoru.

Zagreb, 21. rujna 2020.

Sudac

dr. sc. Branko Brkić, v. r.

IZDVOJENO MIŠLJENJE SUCA USTAVNOG SUDA REPUBLIKE HRVATSKE DR. SC. GORANA SELANCA

kojem se pridružuju:

Lovorka Kušan, sutkinja Ustavnog suda Republike Hrvatske

Andrej Abramović, sudac Ustavnog suda Republike Hrvatske

Na temelju članka 27. stavaka 4. i 5. Ustavnog zakona o Ustavnom sudu Republike Hrvatske (»Narodne novine« broj 99/99., 29/02. i 49/02. – pročišćeni tekst) prilažemo sljedeće

IZDVOJENO MIŠLJENJE

U ODNOSU NA RJEŠENJE USTAVNOG SUDA REPUBLIKE HRVATSKE U PREDMETIMA

BROJ: U-I-1372/2020, U-I-1999/2020, U-I-2075/2020,

U-I-2233/2020, U-I-2161/2020, U-I-2234/2020
OD 14. RUJNA 2020.

Izdvojenim mišljenjem izražavamo duboko neslaganje s izrekom i obrazloženjem koju je za istu ponudila većina sudaca i sutkinja Ustavnog suda. S većinom se ne slažemo na čitavom nizu razina. Izražavamo duboku zabrinutost i žaljenje što tijekom postupka nije osigurana kolegijalna rasprava o ključnim pitanjima za uspješnost ocjene ustavnosti zakonskog okvira kojim je ustrojen i temeljem kojeg postupka Stožer civilne zaštite Republike Hrvatske (Nacionalni stožer). Smatramo da su odluke Ustavnog suda u COVID predmetima donesene nepravodobno te izražavamo nezadovoljstvo načinom na koji su tretirani naši zahtjevi za žurnijim raspravljanjem i odlučivanjem odnosno kako su tretirane ustavnopravne inicijative koje smo podnosili kao ustavni suci. Konačno, smatramo da argumenti većine ne zadovoljavaju kriterije dosljednosti odnosno ne pružaju ustavnopravno uvjerljive odgovore na ključna pitanja o ustrojstvu i postupanju kolektivnog tijela kao što Nacionalni stožer kojem je travanjskim izmjenama Zakona o zaštiti pučanstva od zaraznih bolesti (ZZPZB) i Zakona o sustavu civilne zaštite (ZSCZ) velikom (kvalificiranom) većinom glasova u Hrvatskom saboru povjerena ključna odgovornost u trenutnom ustrojstvu sustavu zaštite života i zdravlja građana od zaraznih bolesti.

Prema našoj ocjeni odluka većine ne pruža odgovore na brojna ustavnopravna pitanja koje su otvorena izmjenama Zakona o zaštiti pučanstva od zaraznih bolesti odnosno Zakona o sustavu civilne zaštite:

- zadržava li nakon izmjene zakonskog okvira (kvalificiranom većinom) Vlada ovlast opozvati odluku Nacionalnog stožera ako se s njom ne slaže iz nekog razloga;

- ima li Nacionalni stožer »rok postojanja« (ako nema nije li ga potrebno ustrojiti temeljem preciznijih propisa u okviru zakona kojima Sabor uređuje ustrojstvo, ovlasti i obveze Vlade)

- isključuje li odluka Nacionalnog stožera istovremenu ovlast ministra zdravstva da odluči o istoj epidemiološkoj mjeri kako je to inicijalno propisano ZZPZB-om još od 1992. godine;

- koje je rješenje sukoba nadležnosti

- ima li Nacionalni stožer ovlast poništiti odluke lokalnih stožera civilne zaštite koji se ne slažu s njegovim pristupom i ocjenama, posebice kada sam nije regulirao neko pitanje svojim odlukama na nacionalnoj razini;

- Prema načelu supsidijarnosti odluke i mjere civilne zaštite prvenstveno se donose i provode angažiranjem svih raspoloživih vlastitih resursa i sposobnosti sudionika i operativnih snaga sustava civilne zaštite jedinice lokalne i područne (regionalne) samouprave koja je pogođena velikom nesrećom ili katastrofom.

- prema kojim postupovnim pravilima Nacionalni stožer donosi odluke

- kakva je pravna priroda odluka koje donosi Nacionalni stožer

U slučaju da nije moguće pronaći odgovore na navedena pitanja koja su od izuzetne važnosti za djelotvornost sustava zaštite života i zdravlja građana i građanki od zaraznih bolesti, smatramo kako odluka koju je podržala većina ne može pružiti odgovor na ključna pitanja koja su u društvu izazvala duboki procjep oko ustavnosti djelovanja Nacionalnog stožera: jamči li takav sustav poštivanje načela zakonitosti; štiti li od rizika povećanja neuređenosti tog sustava i procesa razgradnje povjerenja u njega (rizik entropije); sprječava li urušavanje ustavnog načela trodiobe vlasti i povećanje koncentracije državne vlasti u izvršnoj grani; te jamči li građanima učinkovitu pravnu zaštitu od postupanja aktera unutar tog sustava kojim se zadire u neka od njihovih najosobnijih osobnih interesa i osobnu autonomiju?

Kroz ostatak izdvojenog mišljenja ćemo argumentirano, izravno i što preciznije obrazložiti naš zaključak kako ustrojstvo i djelovanje Nacionalnog stožera ne može proći nadzor ustavnosti proveden upravo kroz ova pitanja.

Odmah na početku smatramo korisnim naglasiti da smatramo da koncept upravljanja kriznim okolnostima izazvanih pandemijom putem zasebno ustrojenog tijela koje je Sabor zakonski uspostavio i ovlastio za te okolnosti nije suprotna Ustavu *per se*.

Njegovu ustavnost određuje karakter takvog specifičnog kriznog tijela koji se očitava u njegovim ovlastima odnosno prvenstveno u njegovoj funkcionalnoj podređenosti zakonodavnoj grani državne vlasti i (ne)ovisnost od izvršne grane državne vlasti.

Sustav civilne zaštite preustrojen je zakonskim izmjenama Zakona o sustavu civilne zaštite iz travnja ove godine, mjesec dana nakon što je Nacionalni stožer već poduzimao mjere ograničavanja temeljnih prava i sloboda građana u svrhu zaštite života i zdravlja od zarazne bolesti COVID-19. Mjere ograničenja temeljnih prava i sloboda Nacionalni stožer donosio je koristeći ovlasti koje još uvijek prvenstveno pripadaju ministru zdravstva, iako za to prije travanjskih izmjena nije imao zakonskog temelja.

U periodu od proglašenja pandemije do stupanja na snagu travanjskih izmjena Zakona o zaštiti pučanstva od zaraznih bolesti i Zakona o sustavu civilne zaštite hrvatski pravni poredak uključivao je već ustrojen i razvijen sustav zaštite života i zdravlja građana i građanki od opasnosti koje nose zarazne bolesti. Štoviše, sustav je ustrojen još u kolovozu 2007. godine kako bi ga se uskladilo s pravnom stečevinom što je tada bio jedan od uvjeta zatvaranja Poglavlja 28 »Zaštita zdravlja i potrošača« u pregovorima u pristupanju u članstvo EU.^[3] (Vidi <http://edoc.sabor.hr/DocumentView.aspx?sign=5%5CV-1437-2007.pdf>.)

Jedan od glavnih razloga usklađivanja tada postojećeg (od 1992. godine) sustava zaštite od zaraznih bolesti bilo je institucionalno jačanje sanitarne inspekcije i učinkovitosti upravno-pravne zaštite građana od postupanja ovlaštenih tijela izvršne vlasti u provođenju epidemioloških mjera kojima se zadiralo u temeljna prava građana i građanki.

Prema sustavu zaštite od zaraznih bolesti iz 2007. godine, glavna i odgovorna osoba ovlaštena za suzbijanje opasnosti zaraznih bolesti bio je (i još uvijek jest) ministar zdravstva. Već je Zakonom o zaštiti pučanstva od zaraznih bolesti iz 2007. godine (ZZPZB 2007) Sabor propisao čitav niz epidemioloških mjera koje je stavio na raspolaganje nadležnim tijelima izvršne vlasti kako bi bile u poziciji odgovoriti na prijetnju pojave epidemije. Ovlast aktiviranja epidemioloških mjera dana je ministru zdravstva dok je ovlast izravne primjene mjera u pojedinačnom slučaju primarno dana sanitarnoj inspekciji koja je bila nadležna i za nadzor poštivanja aktiviranih i izrečenih mjera. Izuzetno važno obilježje tog sustava zaštite od zaraznih bolesti je *funkcionalna neovisnost* Ministarstva zdravstva. Ovlast aktiviranja epidemioloških mjera kojima se ograničavaju temeljne slobode i prava građana i građanki s ciljem zaštite života i zdravlja dana je *isključivo* ministru zdravstva. Za odluku o aktiviranju epidemioloških mjera koje mu je Sabor stavio na raspolaganje ministar *nije dužan tražiti suglasnost Vlade*. S obzirom da Vlada ne osnažuje odluke ministra, nema ni ovlast opozvati ih. Mjere su na snazi dok ih ministar ne opozove.

Ovakav stupanj funkcionalne nezavisnosti ministra zdravstva od same Vlade koje je i sam član ukazuje na nekoliko činjenica koje su bitne i za ocjenu ustavnosti trenutnog zakonskog okvira temeljem kojeg postupaju Stožer.

Prvo, sustav je ustrojen s idejom da u kriznoj situaciji kao što je epidemija učinkovitost djelovanja postaje izuzetno važna. Učinkovitost je spoj pravovremenosti i stručnosti. Stavljanjem epidemioloških mjera na raspolaganje izravno ministru zdravstva stoga nije neobičan model. Radi se o resoru izvršne vlasti kojem su na raspolaganju neophodno specijalizirano medicinsko znanje i iskustvo stručnjaka koji su sposobni nositi se s odgovornošću zaštite života i zdravlja od zaraznih bolesti. Istovremeno, oslobađajući ministra zdravstva potrebe da za svoje odluke o aktiviranju epidemioloških mjera traži kolektivnu suglasnost Vlade, Sabor je osigurao mogućnost promptnijeg donošenja odluka zaštićenog od inače uobičajenog utjecaja interesa drugih resora unutar Vlade. Drugim riječima, interes zaštite života i zdravlja odnosno sigurnosti građana postaju primarni interes nacionalne sigurnosti radi što uspješnijeg suzbijanja epidemije.

Drugo, ojačane ovlasti ministra zdravstva za sobom povlače i njegovu izravniju političku odgovornost. S obzirom da za vrijeme trajanja epidemije Vlada nema ovlast ukidati epidemiološke mjere ne može niti opozvati ministra zdravstva bez suglasnosti Sabora. U periodu krize izazvane epidemijom ministar zdravstva je tako izravno odgovoran samom Saboru. Uspostavljena je *jasna i izravna linija političke odgovornosti* glavnog operativca prema demokratski izabranom predstavničke tijelu zakonodavne grane državne vlasti. Na taj način je djelomično pružena i politička zaštita ostatku Vlade koja ne odgovara za odluke koje je voljom samog Sabora samostalno donosio jedan njen član. Ovakav štiti od političke odgovornosti u određenoj mjeri pridonosi *stabilnosti funkcioniranja ostatka izvršne vlasti* u kriznom periodu.

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

Ono što javnu raspravu o potrebi aktiviranja mehanizama iz članka 17. Ustava, a i promišljanja većine, čini ironičnim je jednostavna činjenica da isti daju veću slobodu manevriranja ministru zdravstva i izvršnoj vlasti u cjelini dok istovremeno postrožuju parlamentarni nadzor samo u vrlo uskom području koje se odnosi na pitanje usvajanja novih epidemioloških mjera.^[6] (Vidi naše izdvojeno mišljenje u predmetu broj: U-II-2379/2020 (»epidemiološka« mjera zabrana rada trgovina

nedjeljom).)

Činjenica da bi ministar zdravstva ocijenio kako mu postojeće epidemiološke mjere propisane Zakonom o zaštiti pučanstva nisu dovoljne i da je potrebno upotrijebiti i neke druge koje nisu uključene u Zakon predstavlja vrlo uvjerljiv dokaz da je opasnost izazvana prirodnom pojavom širenja zarazne bolesti »velika«. U takvim okolnostima razina (oštrina) ustavnosudskog nadzora nad ustavnošću epidemioloških mjera kojima se ograničavaju temeljna prava i slobode ublažila bi se s puno zahtjevnije i strože razine testa razmjernosti (iz članka 16. Ustava) na razinu testa razumnosti iz stavka 2. članka 17. Ustava. To bi omogućilo promptnije djelovanje kako Sabora u donošenju novih mjera tako i izvršne vlasti u primjeni aktiviranih mjera na pojedinačne slučajeve u praksi.

Retroaktivnim travanjskim intervencijama u Zakon o zaštiti pučanstva od zaraznih bolesti odnosno u Zakon o sustavu civilne zaštite došlo je do ozbiljnih poremećaja u opisanoj arhitekturi sustava zaštite od zaraznih bolesti. To se posebno odnosi na:

1) *prekid jasne linije demokratskog nadzora* nad tijelima izvršne vlasti nadležnih za aktivaciju epidemioloških mjera kojima se zadire u temeljna prava i slobode te

2) ozbiljno ograničenje pa i *ukidanje učinkovite pravne zaštite* onim građanima kojim su izrečene epidemiološke mjere što se prvenstveno odnosi na izricanje karantene odnosno (samo)izolacije.

Travanjskim izmjenama ZSCZ-a i ZPPZB-a spojena su do tada dva odvojena i u najvećem dijelu neovisna sustava zaštite života i zdravlja građana, krojena za vrlo drugačije vrste interventnih situacija. Najvažnije obilježje ovog spajanja sustava zaštite od zaraznih bolesti i sustava civilne zaštite je interpolacija kolektivnog tijela kao što je Nacionalni stožer civilne zaštite na mjesto ministra zdravstva u sustavu zaštite od zaraznih bolesti. *Posljedice ove interpolacije, svjesna ili nehajna, je zamagljenje političke odgovornosti za aktiviranje epidemioloških mjera koje zadiru u temeljna prava i slobode građana.* Na mjesto jednog dužnosnika koji je dobio *izravno povjerenje saborskih zastupnika* upravo kako bi upravljao sektorom zdravstvene zaštite građana dolazi kolektivno tijelo koje se sastoji od predstavnika niza institucija javne vlasti. S obzirom da je sustav civilne zaštite krojen za potrebe drastično drugačijih oblika relativno lokaliziranih i vremenski ograničenih nepogoda (zemljotres, požar, poplava, teroristički napad)^[8](Svrhu sustava civilne zaštite lako je ustanoviti kroz odredbe članka 3. Zakona o sustavu civilne zaštite koji definira ključne zakonske pojmove (suzbijanje zaraznih bolesti nije među njima):3) Asanacija animalna je postupak prikupljanja, zbrinjavanja, uklanjanja i ukopa životinjskih leševa i namirnica životinjskog porijekla.4) Asanacija humana je postupak uklanjanja, identifikacije i ukopa posmrtnih ostataka žrtava.5) Asanacija terena je skup organiziranih i koordiniranih tehničkih, zdravstvenih i poljoprivrednih mjera i postupaka radi uklanjanja izvora širenja društveno opasnih bolesti.6) Evakuacija znači premještanje ugroženih osoba, životinja i pokretne imovine iz ugroženih objekata ili područja.7) Izvanredni događaj znači događaj za čije saniranje je potrebno djelovanje žurnih službi te potencijalno uključivanje operativnih snaga sustava civilne zaštite.8) Katastrofa je stanje izazvano prirodnim i/ili tehničko-tehnološkim događajem koji opsegom, intenzitetom i neočekivanošću ugrožava zdravlje i živote većeg broja ljudi, imovinu veće vrijednosti i okoliš, a čiji nastanak nije moguće spriječiti ili posljedice otkloniti djelovanjem svih operativnih snaga sustava civilne zaštite područne (regionalne) samouprave na čijem je području događaj nastao te posljedice nastale terorizmom i ratnim djelovanjem.9) Kemijsko-biološko-radiološko-nuklearna zaštita je skup organiziranih postupaka koji obuhvaćaju detekciju, uzimanje uzoraka i identifikaciju kemijskih, bioloških, radioloških i nuklearnih sredstava i/ili tvari te obilježavanje i dekontaminaciju opasnih područja.33) Velika nesreća je događaj koji je prouzročen iznenadnim djelovanjem prirodnih sila, tehničko-tehnoloških ili drugih čimbenika s posljedicom ugrožavanja zdravlja i života građana, materijalnih i kulturnih dobara i okoliša na mjestu nastanka događaja ili širem području, čije se posljedice ne mogu sanirati samo djelovanjem žurnih službi na području njezina nastanka.35) Zaštita i spašavanje znači organizirano provođenje mjera i aktivnosti u sustavu civilne zaštite.36) Zaštita od požara je sustav mjera i radnji utvrđenih posebnim propisima.37) Zbrinjavanje je osiguravanje hitnog, privremenog smještaja i opskrbe osnovnim životnim namirnicama i predmetima za osobnu higijenu za ugrožene građane koji se evakuiraju, odnosno premještaju s ugroženog područja.)

zakonski je određeno da stožerima civilne zaštite upravljaju operativci iz interventnih sektora, primarno djelatnici Ministarstva unutarnjih poslova.^[10](Sukladno čl. 8. ZSCZ-a:Mjere i aktivnosti u sustavu civilne zaštite provode sljedeći sudionici:– Vlada Republike Hrvatske– Ministarstvo unutarnjih poslova, kao središnje tijelo državne uprave nadležno za poslove civilne zaštite (u daljnjem tekstu: Ministarstvo)– tijela državne uprave i druga državna tijela– Oružane snage Republike Hrvatske i policija– jedinice lokalne i područne (regionalne) samouprave.Sukladno čl. 20 ZSCZ-a:(1) Mjere i aktivnosti u sustavu civilne zaštite provode sljedeće operativne snage sustava civilne zaštite:a) stožeri civilne

zaštiteb) operativne snage vatrogastvac) operativne snage Hrvatskog Crvenog križad) operativne snage Hrvatske gorske službe spašavanja) udrugef) postrojbe i povjerenici civilne zaštiteg) koordinatori na lokacijih) pravne osobe u sustavu civilne zaštite.)

Nacionalnim stožerom civilne zaštite tako upravlja ministar unutarnjih poslova, a članovi Stožera dolaze *iz niza područja koja nemaju jasnih poveznica sa zadaćom suzbijanja zaraznih bolesti.*^[12] (Prema članku 2. Pravilnika o sastavu stožera: (1) *Stožer civilne zaštite Republike Hrvatske čine imenovani predstavnici:– ministarstva nadležnog za unutarnje poslove– ministarstva nadležnog za obranu– ministarstva nadležnog za financije– ministarstva nadležnog za zdravstvo– ministarstva nadležnog za poljoprivredu– ministarstva nadležnog za zaštitu okoliša– ministarstva nadležnog za graditeljstvo– ministarstva nadležnog za gospodarstvo– ministarstva nadležnog za more, promet i infrastrukturu– ministarstva nadležnog za demografiju, obitelj, mlade i socijalnu politiku– ministarstva nadležnog za vanjske i europske poslove– ministarstva nadležnog za turizam– ministarstva nadležnog za kulturu– ministarstva nadležnog za znanost i obrazovanje– Hrvatske vatrogasne zajednice– Državnog hidrometeorološkog zavoda– Seizmološke službe– Hrvatskih voda– Hrvatskog crvenog križa– Hrvatske gorske službe spašavanja i– Hrvatskog zavoda za javno zdravstvo– Hrvatskog zavoda za hitnu medicinu. Predstavnici HZJZ-a i HZHM-a su uključeni tek travanjskim izmjenama Pravilnika. S obzirom da se tijekom veljače/ožujka Nacionalni stožer autonomno ovlastio poduzimati epidemiološke mjere kojima se značajno ograničavaju temeljna prava građana, a koje su prije travanjskih izmjena (pa i nakon njih) pripadale ministru zdravstva odmah se može primjetiti da 1) od ustrojavanja u veljači/ožujku do sredine travnja u Nacionalnom stožeru nije bilo predstavnika javnih zavoda i institucija iz resora zdravstvene zaštite te 2) da u Nacionalnom stožeru uopće nema stručnjaka za (ustavno)pravna pitanja pa čak niti kroz resorno ministarstvo.)*

Istovremeno, za razliku od ministra zdravstva, velika većina članova stožera ne samo da nisu prošli ikakav proces stjecanja povjerenja demokratski izabranih zastupnika već su u velikom dijelu nepoznati javnosti.

Nadalje, potpuno je nejasno kako Nacionalni stožer donosi svoje odluke kao kolektivno tijelo; u kojem formatu postupka, prema kojim postupovnim pravilima te s kojom podjelom uloga u odlučivanju. Iako je Zakonom o sustavu civilne zaštite, a potom i podzakonskim Pravilnikom o sastavu stožera, načinu rada te uvjetima za imenovanje načelnika, zamjenika načelnika i članova stožera civilne zaštite (»Narodne novine« broj 17/20.) određen sastav Nacionalnog stožera, nigdje nisu preciznije određena postupovna pravila koja određuju tijek donošenja odluka odnosno formalni uvjeti prema kojima odluka Stožera poprima pravno obvezujuću snagu. Sagledavajući odredbe ZSCZ-a i Pravilnika, prvo svaku pojedinačno, a potom sve skupno, moglo bi se naći dovoljno podrške za *dijametralno suprotna tumačenja.*

Neke odredbe tako sugeriraju da u konačnici odluku Nacionalnog stožera donosi načelnik stožera koji je prema ZSCZ-u uvijek ministar unutarnjih poslova. Kada bi to bio slučaj, ostatak stožera bio bi sveden na savjetodavnu ulogu odnosno izvršnu ispomoć. Posljedično, umjesto ministra zdravstva kriznom situacijom u području zaštite života i zdravlja građana upravljao bi ministar unutarnjih poslova koji bi preuzeo sve ovlasti aktiviranja epidemioloških mjera iz ZZPZB-a. Takvo rješenje smatramo suprotnim članku 112. Ustava kojim je propisano da je svaki ministar osobno odgovoran za svoje područje rada. Prema drugom tumačenju, Nacionalni stožer kao kolektivno tijelo odlučuje većinom glasova svojih članova. Smatramo da je ovo rješenje također suprotno članku 112. Ustava. Prvo, čak i ako Stožer donosi odluke većinom glasova, u konačnici njih potpisuje ministar unutarnjih poslova. U slučaju da ministar unutarnjih poslova uskrati potpis odluka neće stupiti na snagu čime *de facto* ima najvažniju poziciju u postupku odlučivanja. Drugo i još značajnije, u odlukama Nacionalnog stožera o aktiviranju epidemioloških mjera (zdravstvena problematika) kojima se ograničavaju temeljna prava građana (ustavno pravosudna tematika) *formalno ne sudjeluju niti ministar zdravstva, niti ministar pravosuđa* koji nisu članovi stožera iako su odgovorni za područja tih politika.^[14] (U proteklih pola godine svjedočili smo realnosti u kojoj je ispred Nacionalnog stožera prema građanima nastupao niz pojedinaca od kojih dobar dio njih nije imao nikakav formalan status unutar strukture tog tijela, ali su unatoč tome aktivno doprinosili stvaranju javne percepcije da su dio Stožera. Ministar zdravstva redovno je sudjelovao na konferencijama za javnost koje je sazivao Nacionalni stožer te iznosio informacije odnosno odgovarao na pitanja javnosti u ime i ispred Nacionalnog stožera iako je zakonskim odredbama izričito određeno da nije dio Stožera već zadržava svoju funkcionalno neovisnu poziciju u sustavu zaštite od zaraznih bolesti. Ravnateljica Klinike za infektivne bolesti »Dr. Fran Mihaljević«, Zagreb sudjelujući na njegovim konferencijama također učestalo nastupa ispred i u ime Nacionalnog stožera iako je prema stavku 2. člankom 4. Pravilnika o sastavu stožera uključena u strukturu Civilnog stožera Grada Zagreba. Od sredine kolovoza nadalje uz (ne)članove Stožera prema građanima su učestalo počeli nastupati i pojedini članovi Znanstvenog savjeta Vlade RH kao tijela koja daje smjernice Nacionalnom stožeru što dodatno pridonosi difuziji i netransparentnosti u postupku donošenja odluka

vezanih uz aktivaciju i primjenu epidemioloških mjera kojima se ograničavaju temeljna prava građana i građanki. Ovakav odnos prema javnosti i građanima svjedoči u prilog činjenici da ne postoji pravno formaliziran i jasno određen postupak donošenja odluka u okviru Nacionalnog stožera, a time niti jasna podjela odgovornosti za posljedice po stvarne živote i interese građana nastale odlukama Stožera.)

Interpolacijom Nacionalnog stožera kao kolektivnog tijela s potpuno neodređenim postupkom odlučivanja i preuzimanja odgovornosti za svoje postupanje u već postojeći sustav zaštite od zaraznih bolesti prekinuta je jasna linija demokratske odgovornosti koja je proizlazila iz činjenice da je sukladno članku 112. Ustava ministar zdravstva osobno odgovara Saboru za odluke koje je donosio temeljem izričitih ovlasti koje su mu stavljene na raspolaganje ZZPZB-om. S obzirom da se te ovlasti odnose na mjere koje predstavljaju jedno od najozbiljnijih ograničenja temeljnih prava i sloboda u hrvatskom pravnom poretku, linija izravne osobne demokratske odgovornosti nadležnog tijela izvršne vlasti – ministra zdravstva – prema Hrvatskom saboru bila je ključna za ustavnu održivost sustava zaštite pučanstva od zaraznih bolesti. *Prekidom te linije oslabljena je mogućnost učinkovitog demokratskog nadzora od strane Sabora nad nadležnim tijelom izvršne vlasti nadležnim za aktiviranje epidemioloških mjera odnosno Nacionalnim stožerom. Bez izravnog demokratskog nadzora Sabora kakav je postojao u odnosu na ministra zdravstva sustav zaštite od zaraznih bolesti značajno je povećao rizik prekomjerne koncentracije državne vlasti u izvršnoj grani* što je u suprotnosti s načelom kočnica i ravnoteža (međusobne suradnje i uzajamne provjere) izraženim kroz stavak 2. članka 4. Ustava.

Disperziji političke odgovornosti prema Saboru kao najvišem demokratskom tijelu pridonosi i činjenica da nakon travanjskih zakonskih intervencija u ZZPZB i ZSCZ ništa ne priječi pravno tumačenje kako *postoji dvostruka linija upravljanja opasnostima od pandemije* s obzirom da prema zakonskim odredbama ministar zdravstva i Nacionalni stožer imaju iste ovlasti bez preciziranog hijerarhijskog odnosa. Sukladno članku 47. stavku 4. ZZPZB-a epidemiološke mjere može odlukom narediti, u suradnji s Ministarstvom zdravstva i Hrvatskim zavodom za javno zdravstvo, i Stožer civilne zaštite Republike Hrvatske koje se donose pod neposrednim nadzorom Vlade Republike Hrvatske. Citirana odredba je primjer široke pravne neodređenosti.

Prvo, koristeći pojam »suradnje« odredba u potpunosti ostavlja pitanje kako riješiti mogući sukob između stožera i ministra zdravstva. Ništa u tekstu odredbi ZZPZB-a ne sprječava situaciju u kojoj ministar zdravstva i Stožer paralelno donose neusklađene ili međusobno pobijajuće odluke o aktivaciji epidemioloških mjera. Drugim riječima, nakon travanjskih izmjena ZZPZB dopušta *dvostruku liniju upravljanja* sustavom zaštite od zaraznih bolesti bez jasnog mehanizma uklanjanja nedosljednosti i kontradiktornosti.

S obzirom da najveći dio epidemioloških mjera predstavlja značajno ograničenje temeljnih prava i sloboda, sama mogućnost ovakvog dualiteta pri izricanju mjera predstavlja povredu načela minimalne zakonske određenosti ograničenja temeljnih prava.

Drugo, ostaje potpuno nejasno što točno uključuje »neposredni nadzor Vlade«. Jasno je da Vlada imenuje i razrješava članove Stožera osim ministra unutarnjih poslova koji obnaša dužnost načelnika po volji ZSCZ-a.^[16] (Članak 22. ZSCZ-a(1) Vlada Republike Hrvatske na prijedlog ministra osniva i imenuje rješenjem Stožer civilne zaštite Republike Hrvatske koji se sastoji od rukovodećih osoba iz središnjih tijela državne uprave, operativnih snaga sustava civilne zaštite i drugih pravnih osoba od osobite važnosti za sustav civilne zaštite Republike Hrvatske.(2) Načelnik Stožera civilne zaštite Republike Hrvatske je ministar i rukovodi radom Stožera. S obzirom da ministar unutarnjih poslova predlaže osnivanje i imenovanje Stožera i njegovih članova upitno je može li Vlada razriješiti stožer bez suglasnosti ministra unutarnjih poslova.)

No s obzirom da je travanjskim izmjenama Nacionalni stožer interpoliran na mjesto ministra zdravstva koje je po zakonu funkcionalno neovisno, iz ZZPZB-a proizlazi da Vlada ne osnažuje pa stoga niti može ukinuti ili poništiti odluku Nacionalnog stožera^[10] (Vlada u cijelosti preuzima kontrolu^[10] nad odlukama Stožera isključivo sukladno uvjetima članka 22. stavka 3. ZSCZ-a:(3) Kada se proglašava katastrofa, rukovođenje radom Stožera civilne zaštite Republike Hrvatske preuzima predsjednik Vlade Republike Hrvatske ili, po ovlaštenju predsjednika Vlade Republike Hrvatske, član Vlade ili načelnik Stožera civilne zaštite Republike Hrvatske. Istovremeno, proglašenje katastrofe bi snažno upućivali na pojavu »velike prirodne nepogode« iz članka 17. Ustava.)

baš kao što ne može ukinuti ili poništiti odluku ministra zdravstva. Stoga se neposredni nadzor vlade svodi na dužnost Stožera da o svemu detaljno izvješćuje Vladu, uzima u obzir njena stajališta, ali je u konačnici Stožer, ako se odredbe ZZPZB-a uzmu ozbiljno, funkcionalno neovisan u svojim odlukama baš kao što je to i ministar zdravstva. Tome svjedoči i činjenica da je

člankom 22a ZSCZ-a propisano da u slučaju nastupanja »posebnih okolnosti« Nacionalni stožer donosi odluke i upute koje vrijede na čitavom teritoriju Republike i koje se donose radi zaštite života i zdravlja građana, očuvanja imovine, gospodarske aktivnosti i okoliša te ujednačavanja postupanja pravnih osoba i građana.

Naravno, sve navedeno u članku 22a ZSCZ-a je inače u okolnostima koje nisu »posebne« primarna funkcija Vlade Republike Hrvatske. No, ako se ostane vjeran samom semantičkom izričaju (u stručnoj i općoj javnosti učestalo osporavanog) članka 22a ZSCZ-a, ove nadležnosti Vlada u »posebnim okolnostima« dijeli s Nacionalnim stožerom. Ovako proširene ovlasti Nacionalnog stožera ujedno su i najznačajnija razlika u ovlastima prema ministru zdravstva. Prije travanjskih izmjena ZSCZ-a i ZPPZB-a, ministar zdravstva donosio je odluke o aktiviranju epidemioloških mjera kojima se ograničavaju temeljna prava građana *vodeći se isključivo ciljem zaštite života i zdravlja*. Ministar zdravstva kao ključno tijelo sustava zaštite od zaraznih bolesti nije imao niti ima u svojoj nadležnosti upravljanja sustavom zaštite od zaraznih bolesti *»očuvanja imovine, gospodarske aktivnosti i okoliša te ujednačavanja postupanja pravnih osoba i građana«*. Tako proširena nadležnost zakonski je osigurana samo Nacionalnom stožeru, što uvjerljivo ukazuje na činjenicu da je člankom 22a ZSCZ-a Nacionalnom stožeru osigurana izuzetna funkcionalna neovisnost u aktiviranju epidemioloških mjera i upravljanja društvenim okolnostima tijekom trenutne pandemije.

Navedeno ukazuje na visok stupanj »pravne entropije« u sustavu zaštite pučanstva zaraznih bolesti nakon travanjskih zakonskih izmjena. Odnosi na relaciji Vlada Republike Hrvatske – ministar zdravstva – Nacionalni stožer nisu u dovoljnoj mjeri pravno precizirani, što dovodi do visokog rizika pojave pravne nesigurnosti u pogledu aktiviranja i primjene epidemioloških mjera kojima se zadire u temeljna prava građana. Potpuno je moguće da u nekom periodu i određenim okolnostima ovako postavljen sustav u praksi funkcionira temeljem korektnih odnosa i međusobnog uvažavanja (ili možda neke vrste političke stege) navedenih tijela izvršne vlasti. No to samo po sebi ne može biti dovoljno jamstvo načela zakonitosti njegova postupanja prema građanima i građankama.

Sve dok duboko nedorečeni izričaj zakonskih i podzakonskih odredbi kojima je utemeljen sustav zaštite od zaraznih bolesti dopušta sukob nadležnosti između ključnih aktera sustava odnosno ne jamči učinkoviti mehanizam uklanjanja nedosljednosti i konflikata između nadležnih tijela koja nemaju jasno postavljen hijerarhijski odnos, Ustavni sud ima dužnost ukazati na tu zabrinjavajuću nedorečenost i osigurati njenu korekciju.^[11] (Vidi kasnije fn. 11. i 13.)

Opisani izostanak minimalne pravne preciznosti u odnosu na ključne uvjete koje je potrebno zadovoljiti da bi neka odluka mogla poprimiti karakter pravne obveznosti pretače se i na pravni karakter odluka Nacionalnog stožera. Naime, ako se prati sada već ustaljena doktrina Ustavnog suda – prema kojoj se pitanje predstavlja li neka odluka upravnog tijela »opći akt« iz članka 3. stavka 2. ZUS-a, a ne »drugi propis« u smislu članka 125. alineje 2. Ustava, *rješava primarno prema donositelju akta* – odluke koje je Nacionalni stožer donosio od 19. ožujka 2020. po svojoj formi najviše odgovaraju institutu »općeg akta«. Za nadzor zakonitosti općih akata nadležan je Visoki upravni sud Republike Hrvatske (VUS). U postupku ocjene zakonitosti općeg akta VUS je dužan ocijeniti je li konkretni opći akt donesen sukladno propisanoj proceduri u skladu s ovlastima koja su dana donositelju kako bi mogao ocijeniti je li akt pravno obvezujući. Drugim riječima, VUS je dužan upustiti se u razmatranje upravo ovih pitanja na koja smo ukazali kako bi upozorili na izrazitu neodređenost pravnih odredbi koje se odnose na nadležnost i način rada ključnih aktera u sustavu zaštite od zaraznih bolesti. Kroz svoju praksu Ustavni sud je razvio mogućnost da sam razmotri pitanje ustavnosti općih akata za koje je inače primarno nadležan VUS.^[12] (U rješenju broj: U-II-5157/2005 i dr. od 5. III. 2012. (»Narodne novine« broj 41/12.) kojim je zaprimljene a neriješene prijedloge za ocjenu ustupio VUS-u, dao je novu definiciju drugog propisa u smislu članka 125. alineje 2. Ustava:»3. Uvažavajući zakonsko određenje općih akata iz članka 3. stavka 2. ZUS-a, pod 'drugim propisom', u smislu članka 125. alineje 2. Ustava, razumijeva se eksterni općenormativni i pravno obvezujući akt koji je donijelo tijelo državne vlasti radi uređenja pojedinih pitanja, izvršenja i/ili provedbe zakona, odnosno provedbe drugog propisa više pravne snage, koji uređuje odnose na općenit način i koji djeluje prema svima koji se nađu u pravnoj situaciji da se na njih dotični akt ima primijeniti. Sukladno tome, temeljna materijalna obilježja 'drugog propisa' u smislu članka 125. alineje 2. Ustava jesu njegova apstraktnost i generalnost. Ustavni sud Republike Hrvatske može odlučiti, na temelju članka 125. alineje 2. Ustava, provesti kontrolu ustavnosti i zakonitosti i općeg akta tijela državne vlasti koji ima samo jedno materijalno obilježje 'drugog propisa' (apstraktnost ili generalnost), ako ocijeni da je to nužno radi zaštite ljudskih prava i temeljnih sloboda zajamčenih Ustavom i drugih najviših vrednota ustavnog poretka Republike Hrvatske utvrđenih u članku 3. Ustava. 'Drugim propisima' u smislu članka 125. alineje 2. Ustava ne smatraju se eksterni i interni opći akti koje donose tijela jedinica lokalne i područne (regionalne) samouprave, druge pravne osobe s javnim ovlastima i pravne osobe koje obavljaju javnu službu u smislu članka 3. stavka 2. ZUS-a. Kontrola njihove zakonitosti u nadležnosti je Visokog upravnog suda Republike Hrvatske.«)

Takva diskrecija proizlazi iz uloge Ustavnog suda kao konačnog čuvara ustavnog poretka. No kada Ustavni sud koristi ovu mogućnost dužan je osigurati višu razinu zaštite temeljnih prava građana od one koja bi im bila osigurana u upravno-sudskom postupku ocjene zakonitosti pred VUS-om. Stoga, s obzirom da je Ustavni sud ocijenio kako je sam nadležan za ocjenu ustavnosti i zakonitosti odluka Stožera bio je dužan pružiti odgovore na pitanja koje bi podnositelji inače dobili u postupku ocjene zakonitosti pred VUS-om. To Ustavni sud nije učinio, već je izravno suočen s ovim dilemama tijekom rasprave na sjednici Suda ocijenio da ona nisu od značaja za njegovu odluku.

Sudac izvjestitelj se u svojim nacrtima koji su dobili podršku većine nije osvrtao kako na pitanje formalnih uvjeta koje odluka Nacionalnog stožera mora zadovoljiti kako bi bila pravno obvezujuća tako i na pitanje sukoba nadležnosti i nedostatka mehanizma uklanjanja nedorečenosti između nadležnih tijela na relaciji Vlada – Nacionalni stožer – ministar zdravstva. Naš zahtjev za javnom raspravom temeljem članka 50. Ustavnog zakona o Ustavnom sudu Republike Hrvatske temeljili smo između ostalog i na ovom pitanju. Smatrali smo da bi pozivanjem na raspravu predstavnika svih nadležnih tijela koja sudjeluju u sustavu zaštite pučanstva od zaraznih bolesti Sudu bilo omogućeno utvrditi kako donošenje odluka u okviru Nacionalnog stožera uistinu funkcionira u praksi odnosno kako se rješavaju odnosi između ključnih tijela sustava zaštite kako bi se izbjegao sukob i uklonile nedosljednosti. Većina je na prijedlog suca izvjestitelja zaključila da to nisu relevantna pitanja odnosno da je sudac izvjestitelj podastro sve bitne činjenice i pravne argumente temeljem kojih je moguće donijeti odluku bez javne rasprave. Štoviše, sudac izvjestitelj je na raspolaganju imao mogućnost sazivanja savjetodavne rasprave iz članka 49. Ustava kako bi pred sjednicu Suda izašao s prijedlozima kako razriješiti ove dileme. Nije smatrao potrebnim to učiniti. Štoviše, s obzirom da nam kao sucima Ustavnog suda tijekom postupka nije omogućen uvid u točan sadržaj zahtjeva za očitovanjem koje je sudac izvjestitelj uputio isključivo Vladi Republike Hrvatske nismo mogli utvrditi je li bilo koje od ovih pitanja uopće razmatrano pri izradi nacrtu odluke.^[13](Bez javne rasprave i uvida u zahtjev za očitovanjem Vladi ostaje nam jedino tumačiti ciljeve koje je zakonodavac pokušao ostvariti travanjskim intervencijama u zakonodavni okvir uspostavljen ZZPZB-om odnosno ZSCZ-om. No, u periodu opasnosti od pandemije (koje se ne smatra nužno katastrofom) Hrvatski sabor osigurao je Nacionalnom stožeru visoki stupanj funkcionalne nezavisnosti u svrhu obrane zdravlja i života građana i građanki od opasnosti obolijevanja od virusne zaraze. Nezavisnost se temelji na nužnoj potrebi specifične znanstvene stručnosti članova tog tijela radi suzbijanja epidemioloških opasnosti zaraze koja poprima globalne razloge jer znanost u trenutku pojave i širenja nije bila dovoljno upoznata s njenim djelovanjem. S obzirom da su travanjske izmjene zakonskog okvira dobile podršku kvalificirane većine nismo uvjereni da su zastupnici koji tada nisu predstavljali vladajuću većinu dali podršku rješenju prema kojem bi Nacionalni stožer imao ulogu koja bi bila šira od donošenja nezavisnih stručnih epidemioloških mjera i osiguravanja njihove usklađene primjene kroz postojeći sustav civilne zaštite na čitavom teritoriju Republike. Istovremeno, čak i ako je ova pretpostavka ispravna to ne oslobađa saborske zastupnike iz tadašnje opozicije ustavne odgovornosti za posljedice koje su travanjske intervencije stvorile u stvarnom životu. Ustavnost određenog postupanja mjeri se na temelju njegovih stvarnih učinaka, a ne možebitne namjere autora.)

S obzirom da je većina prihvatila nacrt odluke suca izvjestitelja te da obrazloženje odluke većine u potpunosti ignorira navedena pitanja, čini se da to nije bio slučaj.

Istovremeno, osnovni zahtjev vladavine prava (članak 3. Ustava) jest da su ovlasti tijela državne i javne vlasti precizno definirane zakonom. Ako se zakonitost odnosi na postupke državnih dužnosnika i javnih službenika, to također zahtijeva da imaju ovlaštenje za postupanje i da donose odluke u granicama ovlasti koje su im dodijeljene, a time poštuju odredbe kako odredbe materijalnog prava tako i postupovnog prava. Stoga, sukladno uvjetima koji su razvijeni u okviru sustava zaštite temeljnih prava i sloboda koje je uspostavila Europska konvencija za zaštitu ljudskih prava i temeljnih sloboda, izricanje mjera kojima se ograničavaju temeljna prava i slobode mora se temeljiti na izričitim zakonskim odredbama kojima je jasno propisano ne samo što točno materijalno sadrži konkretno ograničenje (njegov sadržaj, doseg,) već i koji su unaprijed i transparentno određeni formalni uvjeti koje je potrebno ispuniti da konkretno ograničenje postane pravno obvezujuće, ali isto tako i način na koji pojedinac može ostvariti učinkovitu pravnu (sudsku) zaštitu u odnosu na sporno ograničenje. To jasno proizlazi iz ustaljene prakse Europskog suda za ljudska prava gdje se posebno ističu odluke kao što su *Amann v. Switzerland* (27798/95, 16 February 2000); *Slivenko v. Latvia*, (48321/99, 9 October 2003); *X. v. Latvia* (27853/09, 26 November 2013); *Kurić and Others v. Slovenia*, (26828/06, 12 March 2014). Nadalje, ovakva doktrina načela zakonitosti izričito je prihvaćena kao aspekt vladavine prava i od Suda Europske unije (ECJ), C-496/99 P, *Komisija protiv CAS Succhi di Frutta*, 29. travnja 2004; vidi također ECJ, 212 to 217/80, *Amministrazione delle finanze dello Stato v. SRL Meridionale Industria Salumi and Others*, 12 November 1981.; CJEU, C585/13, *Europäisch-Iranische Handelsbank AG v. Council of the European Union*, 5 March 2015.: »that legislation be clear and precise and that its application be foreseeable for all interested parties«; ECJ, C-325/91, *France v Commission*, 16 June 1993.).

U svjetlu navedenih ustavno-pravnih stajališta koja naš ustavni poredak dijeli i s članicama Vijeća Europe i s članicama Europske unije (članak 141c Ustava), nama ostaje nejasno kako je sudac izvjestitelj uz podršku većine došao do zaključka da se radi o pitanju koje nije relevantno za bit odluke o ustavnosti djelovanja Nacionalnog stožera.

Iz prethodne analize pozitivnih odredbi kojima je uređen sustav zaštite života i zdravlja građana od zaraznih bolesti nakon travanjskih intervencija jasno proizlazi da nasuprot većini smatramo da ovako ozbiljni nedostaci u pozitivnim odredbama kojima se uređuje donošenje pravno obvezujućih odluka Nacionalnog stožera kojima se ograničavaju temeljna prava građana predstavljaju povredu ustavnog uvjeta zakonitosti ograničenja temeljnih prava (članak 5. Ustava) kao preduvjeta za provođenje testa razmjernosti (iz članka 16. Ustava) kao i vladavini prava kao temeljnoj vrednoti ustavnog poretka (članak 3. Ustava).

Jednako tako moramo upozoriti na činjenicu da je nakon travanjskih izmjena ZZPZB-a i ZSCZ-a kojima je Nacionalni stožer kao interpoliran na mjesto ministra zdravstva došlo do ozbiljnih poremećaja u odnosu između zakonodavne, sudske i izvršne grane vlasti. Do tada ključno tijelo izvršne vlasti u sustavu zaštite građana od zaraznih bolesti s jasno određenom upravnom formom donošenja odluka i izravnom linijom osobne političke odgovornosti (članak 112. Ustava) »zamijenilo« je kolektivno tijelo bez jasno definirane postupovne forme donošenja svojih odluka i raspodjele odgovornosti, kako unutar samog kolektivnog tijela tako i u odnosu na ostale aktere izvršne vlasti unutar sustava zaštite od zaraznih bolesti. Ovakvom difuzijom odgovornosti došlo je do prekida jasne linije demokratske odgovornosti prema Hrvatskom saboru koja je postojala prije intervencija od strane izvršne vlasti u sustav zaštite od zaraznih bolesti iz veljače/ožujka, a koje su tek naknadno retroaktivne zakonski potvrđene. Nažalost, tijekom perioda »posebnih okolnosti« pandemije nestručnost, nehaj ili puka nenamjerna pogreška u procjeni pri donošenju odluka mjeri se ne u materijalnim iznosima već u ljudskim sudbinama. Stoga je jasna podjela odgovornosti za donesene odluke i postupanja od ključnog značenja za demokratsku kontrolu građana i građanki prema onima kojima su u ruke povjerili svoje živote i zdravlje dajući im izuzetno dalekosežne ovlasti koje im dozvoljavaju i samo ograničenje njihovih temeljnih osobnih sloboda i ljudskih prava. Travanjskim izmjenama prekinuta je jasna podjela odgovornosti za ključne odluke unutar sustava zaštite od zaraznih bolesti odnosno jasna linija demokratskog nadzora od strane demokratski legitimiranog predstavničkog tijela građana nad odlukama ključnih aktera unutar sustava temeljena na načelu kako pravne tako i političke odgovornosti izvršne vlasti.

Nakon interpolacije Nacionalnog stožera na mjesto ministra zdravstva nejasno je tko izravno odgovara Saboru sukladno članku 112. Ustava. Sastav Nacionalnog stožera velikom većinom čine dužnosnici ili službenici koji ne odgovaraju izravno Saboru iako imaju izričite formalne ovlasti odlučivanja u donošenju odluka stožera.^[14](Članak 8. Pravilnika o sastavu stožera propisuje da:(1) Osobe koje se predlažu za imenovanje u stožer civilne zaštite, osim potrebnih stručnih kompetencija za obavljanje dužnosti u stožeru civilne zaštite moraju imati i formalno pravo na odlučivanje.(2) Kada se na dužnosti u stožeru civilne zaštite predlažu osobe koje nemaju formalni autoritet ili u situacijama kada se zbog spriječenosti imenovanih članova stožera u njihov rad uključuju zamjenski predstavnici, oni moraju imati ovlaštenje za odlučivanje kojim im se daje formalni autoritet.)

Jedini član stožera prema kojem postoji izravna linija demokratskog nadzora je ministar unutarnjih poslova koji je načelnik Stožera prema slovu ZSCZ-a. Istovremeno, niti je poduzimanje zdravstvenih mjera u njegovoj resornoj nadležnosti niti je jasno da načelnik stožera može samostalno donijeti bilo koju važniju odluku o aktiviranju epidemioloških mjera kojima se ograničavaju temeljna prava građana. Stoga je potpuno nejasno po kojim kriterijima bi se demokratski ocjenjivala njegova odgovornost. Jednako je i sa odgovornošću Vlade Republike Hrvatske. Iako je člankom 47. stavkom 4. ZZPZB-a propisano da Nacionalni stožer donosi odluke pod »neposrednim nadzorom Vlade« u konačnici je Stožer funkcionalno neovisan u aktiviranju epidemioloških mjera kojima se ograničavaju temeljna prava s obzirom da Vlada niti osnažuje niti može ukinuti te odluke. Štoviše, ako se izričaj ZZPZB-a i Pravilnika o sastavu stožera uzme ozbiljno Vlada, čini se, nema mogućnosti samostalno izmijeniti sastav Stožera. Posljedično, a s obzirom da je sam Sabor svojim travanjskim intervencijama stvorio takvu situaciju, nije jasno prema kojim kriterijima bi Vlada demokratski odgovarala građanima za rad Nacionalnog stožera.^[15]

(Opisani nedostatak pravnog reda u odnosima podjele odgovornosti unutar i među ključnim tijelima sustava zaštite od zaraznih bolesti možda se najbolje zrcali u žustroj stručnoj, javnoj i političkoj raspravi o tome je li Nacionalni stožer specifično stručno tijelo neovisno od političkog utjecaja Vlade ili je puko političko tijelo u proširenoj strukturi Vlade. Ukazujemo da se na početku rada Nacionalnog stožera žustro zastupalo stajalište da Stožer nije političko tijelo te da donosi odluke isključivo temeljem zdravstveno-epidemioloških kriterija zaštite života i zdravlja građana bez političkog utjecaja. Nakon odustajanja od epidemiološke strategije »čekića i plesa« u svibnju i gotovo potpunog otvaranja državnih granica bez obzira na epidemiološke rizike, a posebno po završetku parlamentarnih izbora, jednako žustro se počelo zastupati stajalište prema kojem je Nacionalni stožer specijalno stručno tijelo koje se u svojim odlukama nužno vodi političkim ciljevima Vlade. S obzirom da u tom razdoblju nije bilo nikakvih promjena zakonskog okvira temeljem kojeg Stožer djeluje, a da se radi o dijametralno suprotnim stajalištima, ova nedosljednost

slikovito pokazuje problematičnu nedorečenost zakonskih odredbi kojima se reguliraju odnosi i odgovornosti između ključnih tijela unutar sustava zaštite od zaraznih bolesti.)

Isto se može primijeniti i na osobnu odgovornost ministra zdravstva.

S obzirom da smo ranije izrazili svoje stajalište da je sustav zaštite od zaraznih bolesti prije travanjskih intervencija bio sukladan ustavnim načelima zakonitosti (članak 5. Ustava) odnosno uzajamne suradnje i kontrole (članak 4. Ustava) jasno je da smatramo da trenutni sustav u kojem odluke umjesto ministra zdravstva donosi jednako funkcionalni neovisno kolektivno tijelo (Nacionalni stožer) unutar kojeg formalno ne postoji jasno uređena podjela odgovornosti, a zbog čega u konačnici dolazi do nemogućnosti uspostava jasnih kriteriji demokratskog nadzora nad radom tog tijela, ne zadovoljava navedene ustavne uvjete *zakonitosti* odnosno *kočnica i ravnoteža*.

Posljedično, dok se zakonski ne precizira postupovna forma donošenja odluka unutar Stožera kao kolektivnog tijela odnosno dok se na formalno-pravni način precizno ne definiraju odnosi u trokutu Nacionalni stožer – Vlada – ministar zdravstva, nećemo se moći složiti sa zaključkom većine kako je zakonski okvir za ustrojstvo i djelovanje Nacionalnog stožera sukladan Ustavu. Do tada je naša dužnost upozoriti da ovakva disperzija odgovornosti među ključnim akterima dovodi do »pravne entropije« unutar sustava zaštite od zaraznih bolesti koja za posljedicu ima stvaranje pravne nesigurnosti,^[16] (Najočigledniji primjer onog što nazivamo »pravnom entropijom« nalazimo u postupanju Hrvatskog zavoda za javno zdravstvo do kojeg dolazi upravo zbog nedostatka pravila o podjeli odgovornosti i hijerarhiji odnosa unutar samog Stožera, a potom i u odnosima Stožera prema drugim tijelima unutar sustava zaštite od zaraznih bolesti koji su primarno određeni političkim, a ne jasnim pozitivnim pravnim kriterijima. Tu smo prije svega dužni ukazati na postupanje ravnatelja HZJZ-a koji se je, putem elektronskih kanala komunikacije te izvan radnog vremena Zavoda, ovlastio pružati epidemiološke procjene o neophodnosti ostanka pojedinca u samoizolaciji, iako je ista određena odlukom zakonski nadležnog epidemiologa. Jednako zabrinjavajuće postupanje nalazimo u činjenici da se je HZJZ autonomno ovlastio izdavati naputke o tumačenju odredbi ZZPZB-a koje se odnose na nadzor provođenja aktiviranih epidemioloških mjera od strane sanitarne inspekcije (vidi <https://www.seebiz.eu/drustvo/nove-mjere-inspektori-ce-moci-zatvarati-nocne-klubove/238820/>). Nismo svjesni da je prije ovog slučaja bilo koji ravnatelj bilo koje javne ustanove ikada prisvojio ovlast da izdaje naputke koji de facto imaju ulogu »vjerodostojnog tumačenja« pozitivnih zakonskih odredaba, a da pri tome tumačenja čak idu u smjeru širenja ovlasti koje je zakonodavac izričito ograničio za inspekcijско tijelo nadzora. Također duboko vjerujemo da do ovakvih pojava ne bi došlo da je unutar sustava zaštite od zaraznih bolesti zakonski jasno određena raspodjela ovlasti i odgovornosti. Ukazujemo da smo u ulozi sudaca/sutkinje Ustavnog suda pravovremeno upozorili ostale suce i sutkinje na ovakve pojave te ih pozvali da Ustavni sud što prije raspravi predmete koji se odnose na ustavnost postupanja Nacionalnog stožera kako bi onemogućili ova i slična postupanja koja bi svaki put iznova izazvala reakciju javnosti i pridonijela rastu nepovjerenja građana u sustav zaštite od zaraznih bolesti. Svaki put je (neformalno) odlučeno kako nema potrebe da se o predmetima raspravlja u tom trenutku te da će po potrebi ovakvi postupci biti obrađeni u predmetima koji su tada bili u tijeku već nekoliko mjeseci. Obrazloženja odluka koja su u COVID predmetima dobila podršku većine dokazuju da to nije bio slučaj. Stoga, opetovano suočeni s takvim odbacivanjem naših zahtjeva za pravovremenim raspravama i odlučivanjem, kao suci Ustavnog suda koji se iz svoje pozicije sudačke nezavisnosti ne slažu s takvim ocjenama većine, držimo da je naša pojedinačna sudačka dužnost upozoriti na takve pojave unutar ustavnopravnog poretka Republike.)

ali i povećanje rizika koncentracije državne vlasti unutar izvršne grane vlasti na uštrb pune demokratske kontrole od strane građana i građanki putem njihovog demokratski legitimiranog predstavničkog tijela, ali i na uštrb mogućnosti učinkovite pravne zaštite koju je građanima i građankama ustavnopravno dužna osigurati sudska grana vlasti.

Naime, prije travanjskih intervencija postojala je jasna linija upravno-sudskog nadzora nad odlukama ministra zdravstva kojima se aktiviraju sigurnosne epidemiološke mjere kojima se zadire u temeljna prava i slobode odnosno konkretnom primjenom tih mjera u pojedinačnom slučaju, bilo upravnom odlukom ili rješenjem ministra, bilo upravnim rješenjem izdanim od strane nadležnih inspekcijских tijela prilikom osiguranja provedbe aktiviranih mjera. Interpolacijom Nacionalnog stožera na mjesto ministra zdravstva mogućnost pristupa sudskoj zaštiti od strane građana postaje u najmanju ruku nejasna, a u nekim slučajevima im je očigledno uskraćena. Najdrastičniji primjer ograničenju temeljnom pravu na učinkovitu pravnu zaštitu uskratoma pristupa sudu je način na koji se sigurnosna epidemiološka mjera samoizolacije izriče u pojedinačnim slučajevima. Sigurnosna mjera samoizolacije pojedinaca za koje je epidemiološkom obradom nadležnog liječnika utvrđena sumnja na moguću zaraženost uvedena je travanjskim izmjenama ZZPZB-a. Prije travanjskih izmjena ZZPZB je propisivao da se osobe za koje se utvrdi da su oboljele ili za koje se sumnja da boluju od zaraznih bolesti obvezno izoliraju i liječe *u zdravstvenim*

ustanovama koje imaju osigurane uvjete za izolaciju i liječenje oboljelih od zaraznih bolesti.^[17](Članak 21. ZZZPB-a (»Narodne novine« broj 79/07., 113/08., 43/09., 130/17. i 114/18.))

Izolacija zaraženih i onih kod kojih postoji opravdana sumnja na zaraženost (iako ona nije potvrđena) u zdravstvenim ustanovama bila je propisana kao jedino pravilo. Mogućnost izolacije u domu nije bila omogućena. Izolacija se naređivala upravnim rješenjem sanitarne inspekcije.^[18](Članak 69. ZZZPB-a (»Narodne novine« broj 79/07., 113/08., 43/09., 130/17. i 114/18.))

Na taj način uspostavljena je jasna linija upravno-sudskog nadzora sukladno članku 18. i članku 19. Ustava.^[19](Uz pojedinačnu mjeru izolacije ZZZPB je prije travanjskih izmjena propisivao i mogućnost karantene koja je po svojem sadržaju odgovarala današnjoj samoizolaciji. Specijalnu epidemiološku mjeru karantene aktivirao je ministar zdravstva svojom odlukom te ju je također odlukom primjenjivao na pojedinačne slučajeve.)

Travanjskim izmjenama izolacija zaraženih i onih kod kojih postoji opravdana sumnja na zaraženost (iako ona nije potvrđena) u zdravstvenim ustanovama propisana je kao glavno pravilo, ali uz mogućnost iznimke. Iznimka je uvedena stavkom 2. članka 21. ZZZPB-a koji propisuje da »prema epidemiološkoj ocjeni Hrvatskog zavoda za javno zdravstvo, odnosno zavoda za javno zdravstvo županije, odnosno Grada Zagreba ili prema procjeni doktora medicine specijalista epidemiologije, odnosno drugog nadležnog doktora medicine određene specijalnosti, osobama za koje se utvrdi da su oboljele, za koje se posumnja da boluju od bolesti COVID-19 uzrokovane virusom SARS-CoV-2 ili zdravim osobama koje su bile u kontaktu s oboljelim osobama od te bolesti, odnosno dolaze iz područja zahvaćenog bolesti COVID-19 uzrokovane virusom SARS-CoV-2 može se odrediti izolacija u vlastitom domu, odnosno u drugom odgovarajućem prostoru – samoizolacija, ako za to postoje odgovarajući uvjeti«.

S obzirom da usprkos našim zahtjevima i inicijativama sudac izvjestitelj nije od nadležnih tijela zatražio očitovanje o funkcioniranju mjere samoizolacije u praksi, iz onog što smo uspjeli samostalno utvrditi proizlazi da se citirana odredba primjenjuje na način da epidemiolog/liječnik telefonskim pozivom obavijesti osobu za koju je putem primjene epidemiološke mjere anketiranja utvrđena sumnja da je bila u izravnom kontaktu sa zaraženom osobom da je dužna ostati u samoizolaciju u trajanju od 14 dana (iako su u javnosti poznati slučajevi političkih dužnosnika kojima je izricano kraće trajanje)^[20](Vidi smjernice HZZJ-a na <https://www.hzjz.hr/sluzba-epidemiologija-zarazne-bolesti/izolacija-tko-sve-treba-biti-u-njoj-i-pravila-koja-trebaju-postovati-ukucani-osobe-koja-je-izolaciji/>.)

. Suprotno onom što je sugerirano u očitovanju Vlade dano u ovom predmetu pojedincu se ne izdaje nikakvo pismeno rješenje niti uputa o pravnom lijeku.^[21](Pojedincu kojem je izdana telefonska naredba ostanaka u samoizolaciji upisuje se u evidencija o osobama kojima je određena mjera zdravstvenog nadzora u samoizolaciji u obliku platforme »Centralni repozitorij podataka o osobama kod kojih je dijagnosticiran COVID-19 i nadzorima nad postavljenim sumnjama na tu bolest. Vidi <https://www.hzjz.hr/wp-content/uploads/2020/04/Korisni%C4%8Dke-upute-v2.pdf>. Ministarstvo unutarnjih poslova i Sanitarna inspekcija Državnog inspektorata Republike Hrvatske su svoje informacijske sustave povezali s Centralnim repozitorijem putem automatske razmjene podataka. Na taj način policijski ili inspeksijski službenici imaju mogućnost reakcije na prijave o kršenju naredbe o samoizolaciji odnosno mogućnost nadzora u svrhu prekršajno-kaznenog progona osoba koje su nedozvoljeno izašle iz određene samoizolacije.)

Drugim riječima, po onome što je nama poznato (u svjetlu ograničenih mogućnosti utvrđenja koje imamo s obzirom da nam nije povjerena odgovornost izvjestitelja u bilo kojem od COVID predmeta), pojedinac nema mogućnost žalbe na usmenu naredbu ostanaka u samoizolaciji.^[22](Nužno je naglasiti kako epidemiološka mjera samoizolacije pati i od drugih ozbiljnih nedostataka. Prije svega činjenica je da zakonodavac nije propisao jasne kriterije – materijalne i postupovne – prema kojima je moguće ograničiti slobodu građana određivanjem samoizolacije. Ti kriteriji nisu propisani čak niti nekim podzakonskim aktom kao što bi bio npr. bio Pravilnik kojeg izdaje nadležni ministar zdravstva. Postoje smjernice koje je izdao HZZJ, ali one nemaju ikakvu pravnu snagu već su upute epidemiolozima koji po njima mogu ili ne moraju postupati. Nedostatak jasnih zakonskih pravila pri određivanju kućnog pritvora samoizolacijom i dovodi do izuzetno velike i netransparentne diskrecije pri određivanju mjere samoizolacije. Tako široka diskrecija posebno je zabrinjavajuća u svjetlu određenih postupanja članova Stožera pri određivanju samoizolacije u odnosu na političke dužnosnike. Podsjećam da je Ustavni sud do sada uvijek dosljedno i strogo inzistirao na stajalištu da se osobna sloboda pojedinca može ograničiti samo ako je takvo ograničenje jasno propisano i uređeno zakonom. Posljedično sama praksa Ustavnog suda zahtijeva da je zakonodavac dužan jasno odrediti:1) tko određuje ograničenje slobode, 2) kojom vrstom odluke, 3) prema kojim postupovnim pravilima, 4) prema kojim jasno određenim i dosljedno primjenjivim materijalnim kriterijima,5) kakvi su pravni lijekovi (moguća žalba odnosno obavezan pristup sudskoj zaštiti)Ograničenje osobne slobode ne trpi diskreciju tijela koja su nadležna tu slobodu ograničiti sukladno

načelu razmjernosti. S obzirom da je mjera samoizolacije vrsta kućnog pritvora naglašavamo da nitko nema pravo građanima uskraćivati osobnu slobodu da kao pojedinci samostalno i autonomno određuju kako će živjeti svoj život sukladno svom nahođenju. Ograničenje ove slobode može biti opravdano samo izuzetno važnim razlozima, relativno kratkotrajno i određeno prema jasnim kriterijima koji su razumljivi svima i dosljedno primjenjivi na sve građane bez obzira na njihov društveni status. Republika Hrvatska je država vladavine prava, a ne arbitrarne diskrecije pojedinaca.)

S obzirom da mu nikad nije pruženo niti obrazloženje odluke o izricanju samoizolacije niti uputa o pravnom lijeku pojedincu je očigledno ograničeno temeljno pravo na učinkovitu pravnu zaštitu pred nezavisnim tijelom sudske vlasti.^[23] (Ostaje nejasno koji je razlog za uvođenje mjere samoizolacije s obzirom da se ista mogla ostvariti putem mjere karantene koju je izricao ministar zdravstva i nad kojom je prije travanjskih izmjena bila osigurana upravno-sudska zaštita. Ono što nam je potpuno nejasno je zbog kojih točno razloga se pojedincima kojima je izrečena naredba o samoizolaciji ne izdaje pismeno rješenje sukladno Zakonu o općem upravnom postupku iako je člankom 69. ZZPZB-a travanjskim izmjenama sanitarnoj inspekciji omogućeno da uz mjeru izolacije izriču i mjeru samoizolacije. U tom smislu upozoravamo i na članak 97. Zakona o općem upravnom postupku («Narodne novine» broj 47/09.) koji jasno i izričito propisuje: (1) Rješenje se donosi u pisanom obliku. Rješenje se može izdati na propisanom obrascu. (2) Iznimno, rješenje se može donijeti i u usmenom obliku kad je potrebno poduzeti hitne mjere radi osiguranja javnog reda i sigurnosti, radi otklanjanja neposredne opasnosti za život i zdravlje ljudi ili imovinu veće vrijednosti. (3) Rješenje u usmenom obliku dostavlja se stranci i u pisanom obliku, kad je to propisano zakonom, ili ako stranka to zahtijeva, ili ako za to postoje drugi opravdani razlozi. Rješenje u pisanom obliku dostavlja se bez odgode, a najkasnije u roku od osam dana od dana donošenja usmenog rješenja. Službena osoba dužna je upozoriti stranku da ima pravo tražiti pisani otpравak usmenog rješenja.)

Stoga način na koji se nakon travanjskih izmjena građanima i građankama u pojedinačnim slučajevima izriče mjera izolacije predstavlja najgrublju povredu učinkovite pravne zaštite u sudskom postupku zajamčene kako člankom 18. tako i člankom 19. Ustava.^[24] (O značenju ustavnog prava na žalbu odnosno temeljnog prava na nezavisnu sudsku zaštitu u demokratskim ustavno-pravnim porecima vidi odluku u predmetu povodom ocjene ustavnosti Zakona o javnoj nabavi broj: U-I-2911/2017 od 5. veljače 2019.)

Upozoravamo da mogućnost pristupa nezavisnoj sudskoj zaštiti kao ključno jamstvo učinkovite pravne zaštite predstavlja i temeljno pravo zajamčeno Poveljom o temeljnim pravima Europske unije. S obzirom da mjera samoizolacije, kao vrsta kućnog pritvora, predstavlja grubo ograničenje slobode kretanja, kao i osobne slobode općenito, kako državljana drugih država članica kojima je izrečena u Hrvatskoj tako svim državljanima Republike Hrvatske jer im priječi kretanje unutar i izvan Hrvatske, ukazujemo da se *EU jamstva učinkovite pravne zaštite razvijena kroz praksu Suda Europske unije*^[25] (*Za sveobuhvatniji pregled prakse Suda Europske unije koja se odnosi na jamstvo učinkovite pravne zaštite u postupku pred nezavisnim tijelom sudske vlasti zajamčeno člankom 47. Povelje o temeljnim pravima vidi skupnu odluku Ustavnog suda u predmetu broj: U-I-2591/2019 od 24. lipnja 2020.*)

izravno primjenjuju i na izricanje te epidemiološke mjera, ali i ostalih mjera kojima se ograničava sloboda kretanja EU građana. To je još jedan od razloga zbog kojih smo predlagali javnu raspravu odnosno upozorili suca izvjestitelja da je u okviru ocjene ustavnosti ustrojstva i postupanja Nacionalnog stožera potrebno razmotriti i EU aspekte koji ukazuju na potrebu aktiviranja mehanizma iz članka 267. Ugovora o funkcioniranju Europske unije sukladno članku 141c Ustava. Iz obrazloženja nacрта odluka u COVID-19 predmetima proizlazi kako se većina nije osvrtnala na moguće povrede EU prava.

Ono što nas posebno zabrinjava je činjenica da će osoba kojoj je izdana naredba ostanka u samoizolaciji mogućnost pristupa sudu moći ostvariti tek ako svjesno prekrši izdanu naredbu o samoizolaciji te bude prekršajno ili kazneno procesuirana od strane tijela policijskog ili inspekcijiskog nadzora. Prema ustaljenoj praksi Suda Europske unije »*pojam »regulatornog akta koji ... ne podrazumijeva provedbene mjere« mora [se] tumačiti u svjetlu cilja te odredbe, a to je osigurati da pojedinci ne moraju kršiti zakon kako bi imali pristup sudu. Drugim riječima, tim konceptom želi se osigurati sudski nadzor pred sudovima Unije kao krajnjem utočištu, tako da osoba koja je izravno pogođena aktom koji ne podrazumijeva provedbene mjere ne mora prvo kršiti njegove odredbe, a zatim se izjasniti da su te odredbe nezakonite u postupku pokrenutom protiv njih pred nacionalnim sudovima.*« (vidi posebno *T&L Sugars and Sidul Açúcares v Commission*, C-456/13 P, para. 29.; *Telefónica v Commission*, C-274/12 P, para. 27; judgment of 18 October 2018, *Internacional de Productos Metálicos v Commission*, C-145/17 P, EU:C:2018:839, para. 49.).

U svjetlu navedenog jasno je kako praksa izricanja epidemiološke mjere (samo)izolacije predstavlja grubu povredu članka 45. (sloboda kretanja građana EU) odnosno članka 47. (pravo na djelotvoran pravni lijek i na pošteno suđenje) Povelje o temeljnim pravima Europske unije.

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

Zagreb, 21. rujna 2020.

Sudac

dr. sc. Goran Selanec, v. r.

Sutkinja

Lovorka Kušan, v. r.

Sudac

Andrej Abramović, v. r.