

PANDEMIJA PRED USTAVNIM SUDOM

Ustavni sud nedavno je rješavao o većem broju određenih odredbi i propisa smještenih u Zakon o sustavu civilne zaštite¹, Zakon o izmjenama i dopunama Zakona o zaštiti pučanstva od zaraznih bolesti², Zakon o lokalnim izborima³ i Zakon o ugostiteljskoj djelatnosti⁴ kao i o odlukama koje je donio Stožer civilne zaštite: Odluci o nužnoj mjeri obvezatnog korištenja maski za lice ili medicinskih maski za vrijeme trajanja proglašene epidemije bolesti COVID-19, Odluci o načinu organizacije javnog prometa za vrijeme trajanja proglašene epidemije bolesti COVID-19, Odluci o mjerama ograničavanja društvenih okupljanja, rada u trgovini, uslužnih djelatnosti i održavanja sportskih i kulturnih događanja, Odluci o načinu održavanja pogreba i posljednjih ispraćaja, Odluci o mjeri strogog ograničavanja zadržavanja na ulicama i drugim javnim mjestima, Odluci 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, Odluci o zabrani napuštanja mjesta prebivališta i stalnog boravka u Republici Hrvatskoj, Odluci o privremenoj zabrani prelaska preko graničnih prijelaza Republike Hrvatske, odluci naziva "Pomoć medijskoj industriji i medijskim profesionalcima u okolnostima epidemije COVID-19" te Odluci o

radnom vremenu i načinu rada u djelatnosti trgovine za vrijeme trajanja proglašene epidemije bolesti COVID-19.

Recentnim rješenjima⁵ Ustavnoga suda pandemija koronavirusa dobila je i ustavnosudski epilog koji je u odnosu na pojedine odredbe nekoliko zakona i brojne odluke Stožera civilne zaštite zaokružio prevenciju i zaštitu od pandemijske zaraze na normativnom polju. Uz prijedloge za pokretanje ocjene ustavnosti navedenih zakona i odluka koje su podnosili građani, inicijativu da Ustavni sud sam pokrene postupak ocjene suglasnosti s Ustavom i zakonom odluke Stožera civilne zaštite Republike Hrvatske pokrenuo je i jedan ustavni sudac. Uz prevagu glasova od deset naspram tri, ustavnost pojedinih zakonskih odredaba i zakonitost odluka koje je donio Stožer civilne zaštite, osim odluke o neradnoj nedjelji, nisu dovedeni u pitanje. Tri suca koja nisu izrazila suglasnost s ocjenom većine iznijela su i svoja izdvojena mišljenja, dok su dva suca iznijela izdvojena podupiruća mišljenja. Opisani aktivitet unutar institucije Ustavnoga suda sam za sebe govori o slojevitosti i složenosti teme, kao i važnosti donesenog pravorijeka kako za zdravlje građana, tako i za njihova temeljna ljudska prava i slobode.

Temeljni prijedpor i motiv za podnošenje prijedloga za ocjenu zakona i odluka, što se neposredno odnosi na nastalu pandemijsku situaciju, jest (ne)primjena članka 17. Ustava Republike

¹Narodne novine, broj 82/15., 118/18. i 31/20.

²Narodne novine, broj 47/20.

³Narodne novine, broj 42/20.

⁴Narodne novine, broj 85/15., 121/16., 99/18., 25/19., 98/19., 32/20. i 42/20.

⁵U-I-1372/2020 i 5 dr. i U-II-3170/2020 i 4. dr. od 14. rujna 2020.

Hrvatske. Predlagatelji su smatrali da su na Stožer civilne zaštite prenesene ovlasti Hrvatskoga sabora, jer je spornim odlukama provodio mjere kojima su bila ograničena temeljna ljudska prava i slobode građana. U slučaju "aktiviranja" članka 17., stavka 1. Ustava, odnosno proglašenja izvanrednog stanja uzrokovanog pandemijom, Hrvatski sabor bi legitimno odlučivao o ograničenju ljudskih prava i sloboda dvotrećinskom većinom glasova svih zastupnika.

Pojedinim prijedlozima osporena je ovlast Stožera civilne zaštite kao tijela izvršne vlasti da samostalno donosi odluke kojima se ograničavaju pojedina ljudska prava i slobode, iz kojega razloga nemaju legitiman cilj, nije moguće provjeriti njihovu nužnost i razmjernost, neograničenog su trajanja i nisu podložne kontroli ni zakonodavne niti sudske vlasti.

Ustavni sud pojasnio je da osporeni zakoni i mjere nisu morali biti doneseni na temelju članka 17., stavka 1. Ustava, jer Hrvatski sabor prilikom ograničavanja pojedinih ljudskih prava i sloboda može uz spomenuti članak 17. Ustava postupati i na temelju ustavne osnove članka 16. Ustava donošenjem zakona, odnosno mijenjanjem i dopunjavanjem zakona donesениh u proceduri u kojoj se zahtijeva većina glasova svih zastupnika, a koja je propisana za donošenje pojedinog zakona.

Nadalje, ograničenje sloboda i prava na temelju članka 17., stavka 1. Ustava dopušteno je samo "u doba ratnog stanja ili neposredne ugroženosti neovisnosti i jedinstvenosti države, te velikih prirodnih nepogoda", u kojem se slučaju nikada ne smije ograničiti pravo na život, zabrana mučenja, surovog ili ponižavajućeg postupanja ili kažnjavanja, o pravnoj određenosti kažnjivih djela i kazni te o slobodi misli, savjesti i vjeroispovijedi. Iako jedino Hrvatski sabor ima nadležnost odlučivanja o ograničenju pojedinih prava i sloboda, ocjena ustavnosti takve odluke Hrvatskog sabora donesene na temelju članka 17., stavka 1. Ustava u nadležnosti je Ustavnog suda. Međutim, Ustavni sud nema ovlast ocjenjivati treba li Hrvatski sabor "aktivirati" članak 17. Ustava, što znači da činjenica što osporeni zakoni i odluke nisu doneseni na temelju članka 17. Ustava, ne čini istodobno te zakone neustavnima.

Zakone čije su pojedine odredbe osporavali predlagatelji, a na temelju kojih je upravo Stožer civilne zaštite ovlašten za donošenje sigurnosnih mjera za zaštitu pučanstva od zaraznih bolesti, Hrvatski sabor raspravio je i donio u propisanom zakonodavnom postupku te ih izglasao potrebnom većinom glasova zastupnika predviđenom za njihovo donošenje. Ustavni sud je u svojim rješenjima Stožer civilne zaštite opisao kao stručno, operativno i koordinativno tijelo za provođenje mjera i aktivnosti civilne zaštite u velikim nesrećama i katastrofama koje djeluje pod neposrednim nadzorom Vlade Republike Hrvatske, iz kojeg razloga smatra da Stožer civilne zaštite pripada u krug tijela izvršne vlasti. Navedeno je utemeljeno na odredbama Zakona o sustavu civilne zaštite koji propisuje položaj, sastav i ovlasti Stožera civilne zaštite te nadzor nad njegovim radom, kao i na osporenim odredbama kojima je dopunjen navedeni zakon. Naime upravo je osporenim odredbama 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 civilne zaštite donosi odluke i upute koje provode stožeri civilne zaštite jedinica lokalne i područne (regionalne) samouprave, a koje se odluke i upute donose radi zaštite života i zdravlja građana, očuvanja imovine, gospodarske aktivnosti i okoliša te ujednačavanja postupanja pravnih osoba i građana.

Nadalje, osporenim izmjenama i dopunama Zakona o zaštiti pučanstva od zaraznih bolesti propisano je da u slučaju proglašenja epidemije zarazne bolesti ili opasnosti od epidemije zarazne bolesti u odnosu na koju je i Svjetska zdravstvena organizacija proglasila pandemiju odnosno epidemiju ili opasnost od nje, sigurnosne mjere koje je inače ovlašten narediti ministar zdravlja, može narediti u suradnji s Ministarstvom zdravlja i Hrvatskim zavodom za javno zdravstvo upravo Stožer civilne zaštite, a da se te odluke donose pod neposrednim nadzorom Vlade. Navedenom dopunom propisana je i sigurnosna mjera izolacije osoba u vlastitom domu ili drugom odgovarajućem prostoru, odnosno mjera samoizolacije. Upravo je opisanim zakonodavnim okvirom legalizirano djelovanje Stožera civilne

zaštite, koji je uz ministra zdravstva ovlašten donositi odluke i mjere za sprečavanje širenja virusa.

Istodobno Ustavni sud je pojasnio da su odluke Stožera civilne zaštite podložne kontroli izvršne, zakonodavne i sudbene vlasti, i to stoga što djeluje pod neposrednim nadzorom Vlade.

Stoga su pojedinačne odluke Stožera civilne zaštite podložne ustavnosudskoj kontroli, dok su pojedinačne odluke donesene u provedbi pojedinih mjera Stožera civilne zaštite podložne u prvom redu redovnoj sudskoj, a potom i ustavnosudskoj kontroli.

Ustavni sud utvrdio je postojanje legitimnog cilja kroz donesene mjere Stožera civilne zaštite, a radi se o zaštiti zdravlja i života građana radi sprečavanja i suzbijanja širenja pandemije COVID-19 pa je legitimnost cilja koji se tim mjerama želio postići nesumnjiva. Osporene mjere su, kao sigurnosne mjere, propisane Zakonom o zaštiti pučanstva od zaraznih bolesti te su po svojoj naravi opće/generalne naravi na temelju kojih ovlaštena osoba ili tijelo donosi konkretne odluke/mjere, ocjena ustavnosti i zakonitosti kojih, uključujući i njihovu razmjernost, može biti predmet samo posebnih ustavnosudskih postupaka. Tako će Stožer civilne zaštite ili Ministar zdravstva donijeti konkretne odluke i mjere o osnivanju karantene, zabrani putovanja u državu u kojoj postoji epidemija bolesti, zabrani kretanja osoba, ograničenju kretanja u zaraženim ili neposredno ugroženim područjima, ograničenju ili zabrani prometa pojedinih vrsta robe i proizvoda, zabrani uporabe objekata, opreme i prijevoznih sredstava, izolaciji osoba u vlastitom domu ili drugom odgovarajućem prostoru.

Uvažavajući da su osporenim propisima predviđene mjere kojima se ograničavaju temeljna ljudska prava i slobode, ali sa svrhom sprečavanja širenja epidemije zarazne bolesti radi zaštite života i zdravlja ljudi, ocijenjeno je da je Hrvatski sabor postupao u granicama svojih ovlasti propisanih Ustavom.

Unatoč tomu što odluke Stožera nemaju karakter propisa, već interventnih mjera, pa Ustavni sud ne bi bio nadležan za ocjenu njihove ustavnosti i zakonitosti, pojedine odluke i mjere ograničile su temeljna ljudska prava i slobode, što može ugroziti samu bit prava te je Ustavni sud u odnosu na pojedine mjere koje je donio Stožer civilne zaštite proveo postupak ocjene ustavnosti i zakonitosti. Mjere su razmotrene među ostalim s aspekta članka 16. Ustava, odnosno ocijenjena je njihova razmjernost cilju koji se njima želio postići.

Ustavni sud je na temelju članka 38., stavka 2. Ustavnog zakona pokrenuo postupak na vlastitu inicijativu i utvrdio da pri donošenju mjere kojom je ograničen rad trgovina nedjeljom Stožer civilne zaštite nije postupio u skladu s načelom razmjernosti, kao jednim od dva načela u skladu s kojima poduzima mjere iz Zakona o zaštiti pučanstva od zaraznih bolesti te je predstavljala prekomjeran teret njihovim adresatima. To stoga što u skladu s prikupljenim podacima nisu postojali objektivni i opravdani razlozi zbog uvođenja epidemiološke mjere zabrane rada trgovina nedjeljom. Naime, podatci dobiveni putem evidencije fiskalnih računa sustava APIS ukazali su da se najviše prodaje i dobiti ostvaruje petkom, a ne nedjeljom te da su najveće zarade u prodaji na malo zadnjih deset godina ostvarene petkom, zbog čega je nedjelja dan u tjednu umjerenog epidemiološkog rizika, i stoga odluka Vlade da prodajni objekti od 27. travnja 2020. do 26. svibnja 2020. ne rade nedjeljom nije uvjerljiva. Valja napomenuti da je Ustavni sud pokrenuo postupak ocjene ove Vladine odluke na vlastitu inicijativu, na temelju članka 38., stavka 2. Ustavnog zakona o Ustavnom sudu Republike Hrvatske i utvrdio da pri donošenju osporene mjere Stožer nije postupio u skladu s načelom razmjernosti, kao jednim od dva načela u skladu s kojima poduzima mjere iz članka 47. Zakona o zaštiti pučanstva od zaraznih bolesti.

*Ivana Đuras, dipl. iur., viša savjetnica
Ustavni sud RH, Zagreb*