

LJUDSKA PRAVA U HRVATSKOJ POD UTJECAJEM PANDEMIJE

*Matko Guštin**

*Veronika Sudar***

Izlaganje sa znanstvenog skupa

UDK: 342.7:616.92(497.5)

341.231.14:616.92(497.5)

Rad primljen: 7. travnja 2021.

Rad prihvaćen: 12. svibnja 2021.

Sažetak

Pandemija COVID-19, osim što je snažno utjecala na javno zdravstvo diljem svijeta, utjecala je i na ljudska prava u cjelini. Djelotvorna zaštita ljudskih prava zahtijevala je i postavljanje posebnog pravnog okvira. Iako države kao mogućnost predviđaju proglašenje izvanrednog stanja u slučaju okolnosti kao što je pandemija COVID-19, brojne su države pristupile funkcionalnijim instrumentima i oslonile se na tijela izvršne vlasti kao regulatore ljudskih prava u pandemijskim uvjetima. Autori u radu analiziraju sustav ljudskih prava u Hrvatskoj na općenitoj razini uz naznaku ključnih ustavnih odredbi te paralelno s time, pravni okvir zaštite istih u uvjetima pandemije COVID-19 analizirajući odluku Ustavnog suda Republike Hrvatske po pitanju djelovanja Stožera civilne zaštite. Osim analize pravnog okvira ograničavanja ljudskih prava, analiziraju se i odluke Ustavnog suda Republike Hrvatske po pitanjima kategorija osobnih, gospodarskih/poduzetničkih te političkih prava, kao i pitanje nametanja dodatnih obveza u uvjetima pandemije.

* Matko Guštin, student Pravnog fakulteta Sveučilišta Josipa Jurja Strossmayera u Osijeku, matko.gustin10@gmail.com

** Veronika Sudar, studentica Pravnog fakulteta Sveučilišta Josipa Jurja Strossmayera u Osijeku, veronika.sudar15@gmail.com

Ključne riječi: *ljudska prava, pandemija COVID-19, Ustavni sud, zaštitna maska, Republika Hrvatska.*

1. UVOD

Zaštita ljudskih prava ključni je zadatak svake države jer upravo se u njihovoj zaštiti očituje i stupanj demokratizacije. Kolika je važnost ljudskih prava za društvo, svjedoči i činjenica da se ustavi, kao temeljni pravni akti država, uglavnom baziraju na regulaciji i zaštiti ljudskih prava. Sve to ukazuje kako su ljudska prava regulirana kogentnim normama kojima se onemogućava olako mijenjanje njihova sadržaja. Ljudska prava na visokoj su razini hrvatskih prioriteta od uspostave njezine neovisnosti, a posebno su do izražaja došla pristupanjem Europskoj uniji kada europsko zakonodavstvo postaje sastavni dio unutarnjeg pravnog sustava Republike Hrvatske. Međutim, pandemija COVID-19, osim što je utjecala na pitanje zaštite javnog zdravlja, utjecala je i na brojna druga područja, pa tako i na ljudska prava u cjelini, osobito na pravo/slobodu kretanja te gospodarska, odnosno poduzetnička prava. Uz ograničenje prava, pandemija je nametnula i novu obvezu kao dio svakodnevice „novog normalnog“ – nošenje zaštitnih maski za lice što osobito izaziva prijepore iako je bit takvog postupanja zaštita javnog zdravlja kao stupa prava svakog pojedinca. Zabrana javnih okupljanja i posebna pravila uspostavljena uvođenjem obveze socijalnog distanciranja, pogodila su i poduzetnički sektor, ponajprije sektor trgovine i ugostiteljstva čime su gotovo izravno povrijeđene poduzetničke ustavne vrednote. Osim problematike samih odluka, u pitanje je dovedena i ustavnost postupanja „pandemijskog“ tijela – Stožera civilne zaštite. Referirajući se na pitanje ustavnosti, ključnu ulogu u tom smislu imao je Ustavni sud Republike Hrvatske koji je potvrdio legitimnost i racionalnost donesenih odluka, ali i svojim preventivnim djelovanjem, spriječio potencijalno opasnu ugrozu biračkog prava na parlamentarnim izborima. Cilj je ovoga rada ukazati na važnost zaštite temeljnih ljudskih prava te prikazati stanje pojedinih prava u Hrvatskoj tijekom pandemije COVID-19, prije svega na prijeko potrebnu ustavnost postupanja i djelovanja. Stoga se ovaj rad bavi analizom pojedinih temeljnih ljudskih prava u Republici Hrvatskoj tijekom pandemije COVID-19. Prvo poglavlje tako se bavi sustavom ljudskih prava u Republici Hrvatskoj na općenitoj razini, drugo poglavlje analizira pravnu podlogu djelovanja te odabrana područja ljudskih prava te se u

konačnici daje zaključak svega do sada činjenog, kao i perspektiva daljnjeg djelovanja.

2. SUSTAV LJUDSKIH PRAVA U REPUBLICI HRVATSKOJ

Demokratski sustavi u suvremenom svijetu nezamislivi su bez (pravne) regulacije ljudskih prava. Složenost ovog područja opravdava korištenje termina „sustav ljudskih prava“ jer on uključuje čitav niz propisa, a uz njih i institucionalnu infrastrukturu putem koje se provode ti isti propisi. Teorijskim postulatima, ljudska prava definiraju se dvojako – kao suzdržavanje od narušavanja zaštićene sfere osobnih i političkih prava svakog pojedinca te s druge strane, kao aktivno djelovanje, osobito u području gospodarskih, socijalnih ili pak kulturnih prava.¹ Prema hijerarhiji pravnih propisa, ustavi su najvažniji pravni propisi svake države pa kao takvi reguliraju i čitav sustav ljudskih prava postavljajući kriterije njihova ostvarivanja i zaštite. Ustav Republike Hrvatske² postavlja nekoliko temeljnih vrednota ključnih za područje ljudskih prava, pa tako ističe slobodu, jednakost, nacionalnu ravnopravnost, ravnopravnost spolova, mirotvorstvo, socijalnu pravdu, poštivanje prava čovjeka, nepovredivost vlasništva, očuvanje prirode i okoliša, vladavinu prava i demokratski višestranački poredak³ kao temeljne odrednice sustava ljudskih prava u Hrvatskoj. Komplementarnost ljudskih prava očituje se i u URH koji regulira osobna, politička, gospodarska, socijalna i kulturna prava i slobode.⁴ Uz URH, važan propis kojim se ostvaruju ustavna jamstva provedbe i zaštite ljudskih prava u Hrvatskoj jest i Zakon o suzbijanju diskriminacije⁵ kojim se eksplicitno zabranjuje svaki oblik diskriminacije, odnosno stavljanje u nepovoljniji položaj⁶, a što je iznimno dopušteno u slučajevima očuvanja javnog zdravlja, javne sigurnosti, javnog reda i mira, u slučaju posebnih mjera nužnih i prikladnih za ostvarivanje stvarne jednakosti društvenih skupina, pri obavljanju profesionalnih djelatnosti i drugo.⁷ Razvidno je stoga da odredba ZSD-a o

¹ Smerdel, B., Sokol, S., *Ustavno pravo*, Zagreb, 2009., str. 101.

² Ustav Republike Hrvatske, Narodne novine br. 56/90, 135/97, 08/98, 113/00, 124/00, 28/01, 41/01, 55/01, 76/10, 85/10, 05/14 (nadalje: URH).

³ Smerdel, *op. cit.* u bilj. 1, str. 114.

⁴ *Ibid.*, str. 113.

⁵ Zakon o suzbijanju diskriminacije, Narodne novine br. 85/08, 112/12 (nadalje: ZSD).

⁶ Članak 2. ZSD-a.

⁷ Detaljnije u članku 9. ZSD-a.

slučajevima dopuštene diskriminacije slijedi odredbu URH prema kojoj se prava i slobode mogu ograničiti samo zakonski sa svrhom zaštite slobode i prava drugih osoba te pravnog poretka, javnog morala i zdravlja uz obvezu njihove razmjernosti sukladno situaciji i potrebi.⁸

Pristupanjem Europskoj uniji, Hrvatska je dodatno ojačala sustav ljudskih prava slijedeći europsko zakonodavstvo. Sukladno Ugovoru o funkcioniranju Europske unije,⁹ hrvatski državljani postali su dijelom građanstva Europske unije što im daje prava osobne, političke i gospodarske naravi.¹⁰ Isto tako, Ugovor o Europskoj uniji¹¹ postavlja još jasnije kriterije zaštite ljudskih prava proklamirajući poštivanje ljudskog dostojanstva, slobode, demokracije, jednakosti te vladavine prava¹² dok sve navedene „programatske“ odrednice detaljnije regulira i Povelja Europske unije o temeljnim pravima.¹³ Upravo je pandemija COVID-19, kao najznačajniji globalni događaj u posljednjih 70 godine, dakle od završetka Drugog svjetskog rata, dovela u pitanje postojeći sustav ljudskih prava kada se zbog fleksibilnosti donošenja odluka kojima se štiti viši interes – javno zdravlje. Hrvatska je, kao i ostale države svijeta, bila primorana donositi odluke kako bi zaštitila javno zdravlje pri čemu je u pitanje dovedena i zakonitost takvih odluka.

3. PANDEMIJA COVID-19 I LJUDSKA PRAVA – PRIMJER HRVATSKE

Pandemija COVID-19 nedvojbeno je ograničila niz temeljnih prava i sloboda, kao što su pravo slobodno kretanja, obavljanja poduzetničke/gospodarske djelatnosti, prava političke naravi, ali i nametnula i novu obvezu – nošenje zaštitnih maski kako bi se mogućnost zaraze virusom svela na najmanju moguću mjeru. Nemogućnost okupljanja većeg broja osoba na jednom mjestu nagnala je i na prilagodbu načina donošenja odluka o ograničenju pojedinih prava. Sve navedeno, rezultiralo je i postupanjem Ustavnog suda Republike Hrvatske koji je ispitivao zakonitost donesenih odluka kojima su se ograničavala temeljna

⁸ Članak 16. URH.

⁹ Službeni list Europske unije, C 202/47 od 7. lipnja 2016. (nadalje: UFEU).

¹⁰ Članak 20. UFEU-a.

¹¹ Službeni list Europske unije, C 202/17 od 7. lipnja 2016. (nadalje: UEU).

¹² Članak 2. UEU-a.

¹³ Službeni list Europske unije, C 202/390 od 7. lipnja 2016.

prava ili pak nametale nove obveze. Kako je Hrvatska dio Europske unije, važno (političko) pitanje glede zaštite ljudskih prava postalo je pitanje cjepiva kojega nema dovoljno, odnosno sam plan cijepjenja ne napreduje na način kako su države članice to očekivale. Još veći problem predstavlja loša ugovorna regulacija, osobito kada je u pitanju izvoz cjepiva.¹⁴ Takvo postupanje dovodi u pitanje javnozdravstvene politike Europske unije s obzirom da one jamče visok stupanj zaštite zdravlja ljudi, odnosno na taj način djeluje se kontradiktorno od nastojanja Europske unije u borbi protiv velikih zdravstvenih problema.¹⁵

3.1. Pravni okvir djelovanja

Odredbom URH određeno je kako se u doba ratnog stanja, neposredne ugroženosti neovisnosti i jedinstveni države ili pak velikih prirodnih nepogoda, ustavna prava i slobode mogu ograničiti samo odlukom Hrvatskog sabora i to dvotrećinskom većinom, odnosno u slučaju da se Hrvatski sabor ne može sastati, Predsjednik Republike Hrvatske po prijedlogu Vlade i supotpis njezine predsjednika.¹⁶ Proglašenjem *lockdowna*, Stožer civilne zaštite, čije je djelovanje uređeno posebnim zakonskim propisom,¹⁷ započeo je s provedbom aktivnosti u svrhu zaštite javnog zdravlja, samim time i donošenje odgovarajućih odluka. Generalno, takav pristup dovodi do suspenzije ustavnih odredbi o mogućnosti ograničenja ljudskih prava, no potrebno je uzeti u obzir i operativnost donošenja odluka i dugotrajnost parlamentarnog procesa donošenja pojedinih odluka. Pandemija COVID-19 izaziva dvojbu glede svojeg „statusa“ te su brojne države izbjegavale termin izvanrednog stanja. Stožer civilne zaštite, u slučajevima nastupa posebnih okolnosti, odnosno događaja ili kojeg drugog stanja koje se nije moglo predvidjeti te na koje se nije moglo utjecati, a svojim djelovanjem ugrožava život i zdravlje građana, imovinu, okoliš, gospodarsku aktivnost ili pak uzrokuje gospodarsku štetu, ovlašten je donositi odluke i upute koje provode stožeri na lokalnoj i regionalnoj razini. Pri tome, navedene odluke i upute donose

¹⁴ Europa izvozi cjepivo, a nema za svoje građane. Dostupno na: <https://www.dw.com/hr/europa-izvozi-cjepivo-a-nema-za-svoje-gra%C4%91ane/a-56849734> [pristup: 02. svibnja 2021.].

¹⁵ Članak 168. stavak 1. UFEU-a.

¹⁶ Članak 17. stavak 1. URH.

¹⁷ Zakon o sustavu civilne zaštite, Narodne novine br. 82/15, 118/18, 31/20, 20/21 (nadalje: ZSCZ).

se sa svrhom zaštite zdravlja i života građana, očuvanja imovine, gospodarske aktivnosti i okoliša te, ključno, ujednačenog postupanja građana i pravnih osoba, što jasno implicira na sprječavanje bilo kakvog oblika diskriminacije.¹⁸

Iako je djelovanje Stožera civilne zaštite u kontekstu zaštite ljudskih prava često bilo promatrano kao protuustavno u kontekstu ljudskih prava, Ustavni sud Republike Hrvatske dao je jasan zaključak oko toga, osobito u ustavnosti i zakonitosti njegova postupanja. Naime, Ustavni sud Republike Hrvatske utvrdio je kako pandemija COVID-19 predstavlja posebnu, nepredvidivu okolnost temeljem koje je Stožer civilne zaštite ovlašten donositi odluke i mjere sa svrhom zaštite javnog zdravlja, odnosno sprječavanja širenja bolesti. Ključno je istaknuti i kako je Ustavni sud konstatirao kako zakonsko uporište za donošenje odluka Stožera civilne zaštite i njegovo djelovanje uopće ne znači i da njegovo djelovanje nije podložno kontroli budući da kao stručno, operativno i koordinativno tijelo, Stožer civilne zaštite djeluje pod nadzorom Vlade koja je pak odgovorna Hrvatskom saboru. Glede razmjernosti, i u tom smislu Ustavni sud potvrdio je kako je cilj ovakvog djelovanja Stožera civilne zaštite zaštita zdravlja i života građana što opravdava legitimnost njegovih mjera.¹⁹ Iako je Ustavni sud Republike Hrvatske potvrdio legitimnost Stožera civilne zaštite i valjanost njegovih odluka, kritičari i dalje stoje na tragu da je trebalo aktivirati članak 17. URH i samim time proglasiti izvanredno stanje. Razmatrajući donesenu odluku, razvidno je kako je Ustavni sud Republike Hrvatske išao u smjeru članku 16. URH vodeći se nužnim ciljem u kontekstu ograničavanja ljudskih prava, u ovom slučaju, sa svrhom zaštite javnog zdravlja.

3.2. Osobna prava

Neka od osobnih prava određenih URH su jamstvo osobnog života, sloboda kretanja, pravo utočišta, nepovredivost doma, sloboda mišljenja, pravo izražavanja i drugo.²⁰ U uvjetima pandemije COVID-19, najviše

¹⁸ Članak 22.a ZSCZ-a.

¹⁹ Rješenje Ustavnog suda Republike Hrvatske, U-I-1372/2020 i dr. od 14. rujna 2020., t. 31.4, 31.5, 31.6 i 32.

²⁰ Detaljnije: Smerdel, *op. cit.* u bilj. 1, str. 135. – 140.

prijepora nastalo je kod ograničenja prava na slobodu kretanje te uvođenje obveznog nošenja zaštitnih maski.

3.2.1. Sloboda kretanja

Pravo koje je najpogođenije u pandemiji COVID-19 svakako je pravo, odnosno sloboda kretanja. Odredbom URH, pravo kretanje teritorijem Republike Hrvatske, paralelno s time i pravo ulaska te izlaska iz nje, moguće je ograničiti u slučaju nužnosti sa svrhom zaštite zdravlja, pravnog poretka ili pak prava i sloboda drugih osoba.²¹ Pandemijom COVID-19 došlo je do potreba za primjenom sasvim drugačijih metoda zdravstvene zaštite, pa su tako primjenjivane mjere karantene, samoizolacije, izolacija ili pak uvođenje tzv. propusnica kojima je kretanje bila ograničeno. Potonje navedene mjere bile su nužne s obzirom da su iscrpljene sve ostale mogućnosti zaštite javnog zdravlja i života ljudi.²² Sloboda kretanja kao temeljna hrvatska ustavna vrednota ograničena je zabranom napuštanja mjesta prebivališta. Naime, Stožer civilne zaštite zabranio je svojom odlukom sva kretanja osim onih neophodnih, kao što su opskrba hranom pojedinih područja, dnevne migracije, novinarska djelatnost, pružanje medicinske skrbi, važni obiteljski razlozi te djelovanje operativnih službi.²³

Ograničenje kretanja uvedeno je i privremenom zabranom prelaska graničnih prijelaza, dok se u uvjetima „novog normalnog“ te odluke učestalo mijenjaju i prilagođavaju epidemiološkoj situaciji. Naime, prvom odlukom o privremenoj zabrani prelaska graničnih prijelaza²⁴ ograničen je prelazak osobama preko svih graničnih prijelaza u Republici Hrvatskoj uz mogućnost povratka hrvatskih državljana te državljana svih ostalih država u njihove matične države. Glede prelaska državne granice, izuzeci su bili predviđeni za zdravstvene i prekogranične radnike, prijevoznike, diplomate, policijske službenike te putnike u tranzitu.²⁵ Ustavni sud

²¹ Smerdel, *op. cit.* u bilj. 1, str. 135.

²² Roksandić, S., Grđan, K., COVID-19 i razumijevanje pravnih propisa vezanih uz suzbijanje zaraznih bolesti u Republici Hrvatskoj – osvrt na bitna pravna pitanja od početka pandemije do listopada 2020., *Pravni vjesnik*, Vol. 36, br. 3-4, 2020., str. 333. i 334.

²³ *Ibid.*, str. 331. i 332.

²⁴ Odluka o privremenoj zabrani i ograničavanju prelaska preko graničnih prijelaza Republike Hrvatske, Narodne novine br. 32/20.

²⁵ Rješenje Ustavnog suda Republike Hrvatske, U-II-2027/2020 od 14. rujna 2020., t. 3.

Republike Hrvatske, u odnosu na slobodu kretanja po pitanju prelaska državne granice, ustvrdio je kako je većina europskih zemalja postupala na sličan način jer se jedino na taj način moglo spriječiti kretanje ljudi te samim time i širenje bolesti što ukazuje na legitimnost cilja zaštite zdravlja i života.²⁶

3.2.2. Obveza nošenja zaštitnih maski

Od polovine srpnja 2020. godine, u Hrvatskoj je obvezno nošenje zaštitnih maski za lice, pri čemu se ta obveza posebno odnosi na zaposlenike zdravstvenih ustanova i boravak u istima, vozače i putnike u javnom prijevozu, zaposlenike i kupce u trgovinama, u ugostiteljskoj djelatnosti, rad sa strankama, uslužne djelatnosti te ostale slučajeve.²⁷ Kao ključni problem kod ove mjere, postavljao se problem diskriminacije u odnosu na osobe koje bi odbile nositi masku zbog uvjerenja o nedostatnosti opravdanja za nošenje maske uopće, što posljedično utječe i na pitanje prava na rad, a isticalo se i kako su na taj način, građani izloženi svojevrsnom pokusu.²⁸

Ustavni sud Republike Hrvatske posebno je istaknuo i kako je zaštita zdravlja preduvjet zaštite i očuvanja čovjekovog dostojanstva uopće aludirajući tako na opravdanost obveze nošenja zaštitnih maski za lice.²⁹ Pandemija COVID-19 nije samo hrvatski, već i globalni problem, pa je shodno tomu Ustavni sud zaključio kako je nacionalno djelovanje Hrvatske u skladu s međunarodnopravnim obvezama, prije svega u skladu s djelovanjem Svjetske zdravstvene organizacije pa je tako Stožer civilne zaštite postupao zakonito kada je uveo obvezu nošenja zaštitnih maski kao nužnu mjeru. S druge pak strane, Ustavni je sud zaključio i kako obveza nošenja maski ne predstavlja diskriminaciju, kao niti neugodu građani jer obveza koja im je nametnuta, za cilj ima zaštitu javnog zdravlja.³⁰

²⁶ *Ibid.*, t. 10.

²⁷ Rješenje Ustavnog suda Republike Hrvatske, U-II-3170/2020 i dr. od 14. rujna 2020., t. 4.

²⁸ *Ibid.*, t. 6.1.

²⁹ *Ibid.*, t. 9.

³⁰ *Ibid.*, t. 13. i 14.

3.3. Gospodarska prava

Ograničenje kretanje te uvođenje svih ostalih protuepidemijskih mjera, značajno je pogodilo i gospodarski sektor, osobito sektor trgovine i ugostiteljstva. Sektor trgovine susreo se s ograničenjem radnog vremena tijekom *lockdowna*, uvođenjem neradne nedjelje te zatvaranjem određene vrste trgovinskih djelatnosti. S druge pak strane, sektor ugostiteljstva značajan period bio je u *lockdownu* te onemogućen u obavljanju gospodarske djelatnosti. Navedeni gospodarski sektori primali su i naknadu države kako bi zadržali radna mjesta, no pred Ustavnim sudom Republike Hrvatske vođeni su postupci glede zakonitosti ograničavanja rada te diskriminatornog postupanja prema sektoru ugostiteljstva i trgovine.

3.3.1. Ugostiteljstvo

Ugostiteljstvo je najpogođeniji gospodarski sektor u pandemiji COVID-19, a pitanje zakonitosti djelovanja Stožera civilne zaštite javilo se izmjenama i dopunama Zakona o ugostiteljskoj djelatnosti. Naime, izmjenama i dopunama navedenog Zakona, određeno je kako Stožer civilne zaštite Republike Hrvatske svojom odlukom može privremeno urediti rad ugostiteljskih objekata ili u potpunosti zabraniti njihov rad na cijelom ili dijelu teritorija Republike Hrvatske pri čemu se pojam „posebne okolnosti“ definira sukladno zakonskoj definiciji iz članka 22.a ZSCZ-a.³¹ Potonje navedene odredbe naizgled ukazuju na narušavanje gospodarskih prava, prije svega članaka 49. i 50. URH, no potrebno je uzeti u obzir i ustavnu odredbu prema kojoj je poduzetničku slobodu moguće zakonski ograničiti sa svrhom zaštite javnog interesa, sigurnosti Republike Hrvatske, prirode, ljudskog okoliša i zdravlja.³² Ustavni sud Republike Hrvatske ističe kako je Stožer civilne zaštite stekao ovlast donošenja mjera i odluka sa svrhom zaštite javnog zdravlja što ne dovodi u pitanje legitimnost toga cilja.³³ Isto tako, Ustavni sud Republike Hrvatske relativizirao je pitanje naknade nastale štete navodeći kako je tijekom ugostiteljskog *lockdowna* isplaćivana i odgovarajuća naknada kojoj je svrha bila omogućiti obavljanje gospodarske djelatnosti.³⁴ Stoga sve

³¹ Rješenje Ustavnog suda Republike Hrvatske, U-I-2162/2020 od 14. rujna 2020., t. 5.

³² Članak 50. stavak 2. URH.

³³ Rješenje Ustavnog suda Republike Hrvatske, *op. cit.* u bilj. 29, t. 11.

³⁴ *Ibid.*, t. 12.

navedeno upućuje na zakonitost postupanja Stožera civilne zaštite te postizanje legitimnog cilja.

3.3.2. Sektor trgovine

Problematična odluka u vezi sektora trgovine odnosila se na pitanje rada nedjeljom, iako je u sektoru trgovine ograničavano i radno vrijeme trgovina.³⁵ Kod sektora trgovine *de facto* bila je prisutna diskriminacija jer nedjeljom, blagdanom i neradnim danom mogli su raditi samo kiosci, pekarnice te benzinske postaje.³⁶ Iako je Vlada Republike Hrvatske kao opravdanje navela veliku fluktuaciju ljudi u navedenim vrstama trgovinskih subjekata što može djelovati negativno na epidemiološku situaciju,³⁷ Ustavni sud Republike Hrvatske ipak je bio drugačijeg mišljenja. Naime, u svojoj odluci, Ustavni sud pozvao se na odredbu Zakona o trgovini prema kojoj je eksplicitno naglašeno kako u posebnim okolnostima (kako je to definirano ZSCZ-om) Stožer civilne zaštite uređuje radno vrijeme u trgovinama.³⁸ Ustavni je sud tako odlučio da ovakva mjera nije bila nužna niti opravdana, čak niti činjenicom da je mjera bila aktivna tek oko mjesec dana. U prilog potonjoj odluci Ustavnog suda, generalno se navode dva razloga:

- iako je očekivano da bi navedena mjera štitila zdravlje i živote ljudi, ona je donesena tek početkom postupnog popuštanja mjera *lockdowna*, dok su u vrijeme najteže zdravstvene krize (prehrambene) trgovine radile nedjeljom, blagdanom i neradnim danom,
- ukoliko nedjelja nije dan koji fluktuiraju najveći broj ljudi u prodavaonice, ponovno nema nužnosti niti opravdanja za donošenje ovakve mjere.³⁹

Iako se kao opravdanje Vlade Republike Hrvatske navodila i izmjena odluke o radu i radnom vremenu trgovine, Ustavni je sud zauzeo stav kako navedeno postupanje nije ispunilo potrebni test razmjernosti.⁴⁰

³⁵ Detaljnije: Odluka o radnom vremenu trgovina, Narodne novine br. 35/20.

³⁶ Rješenje Ustavnog suda Republike Hrvatske, U-II-2379/2020 od 14. rujna 2020., t. 3.

³⁷ *Ibid.*, t. 4.

³⁸ *Ibid.*, t. 7. i 8.

³⁹ *Ibid.*, t. 13.

⁴⁰ *Ibid.*, t. 14.

Promatrajući cjelokupnu situaciju u cjelini, ovakva mjera mogla bi opravdati ustavne odredbe o mogućnosti ograničavanja poduzetničkih sloboda sa svrhom zaštite zdravlja ljudi, no neusklađenost djelovanja i željenih ciljeva odmiču je od nužnosti i razmjernosti.

3.4. Politička prava – biračko pravo

Iako je pandemija COVID-19 ograničila brojna društvena događanja i velika društvena okupljanja, nužno je djelovati u okvirima ustavnosti što podrazumijeva i provedbu izbora koji su nužni kako bi dali potreban legitimitet za donošenje odluka osobito u stanjima kao što je pandemija. Svojevrsni pokušaj ograničavanja ustavnog prava na izbor predstavnika i neposredno odlučivanje⁴¹ te općeg i jednakog biračkog prava.⁴² Naime, početkom srpnja 2020. godine u Republici Hrvatskoj održavali su se parlamentarni izbori pri čemu je Državno izborno povjerenstvo u uputama za provedbu izbora navelo kako birači, koji bi izmjerili povišenu tjelesnu temperaturu, ne mogu pristupiti izborima, pa čak niti kod kuće, odnosno izjednačeni su birački koji imaju simptom za koji nije potvrđeno da je posljedica pandemije COVID-19 sa zaraženim osobama.⁴³ Takvo postupanje može se tumačiti i kao izravna diskriminacija kojom se, u ovom slučaju, osoba stavlja u nepovoljniji položaj od druge osobe u usporedivoj situaciji,⁴⁴ a što je i URH zabranjeno. Prethodno navedeno potencijalno protuustavno djelovanje Ustavni je sud spriječio nametanjem obveze Državnom izbornom povjerenstvu prema kojoj je ono dužno, sukladno uvjetima i potrebama zaštite javnog zdravlja, osigurati mogućnost svim hrvatskim državljanima ostvarivanje njihova biračkog prava.⁴⁵

4. ZAKLJUČAK

Pandemija COVID-19 uvelike je poljuljala svijet i dovela u pitanje gotovo sva temeljna ljudska prava. Svojim odredbama, URH predviđa načine postupanja u doba krize koje se odnosi na ratno stanje i pandemiju. No, u

⁴¹ Članak 1. stavak 3. URH.

⁴² Članak 45. stavak 1. URH.

⁴³ Priopćenje i upozorenje Ustavnog suda Republike Hrvatske, U-VII-2980/2020 od 03. srpnja 2020., t. 1.

⁴⁴ Članak 2. stavak 1. ZSD-a.

⁴⁵ *Ibid.*, t. 2.

praksi to ipak nije tako jednostavno. Kao ključno pitanje postavlja se odlučivanje o važnosti pojedinih prava i stavljanju jednog temeljnog ljudskog prava ispred brojnih drugih. To temeljno ljudsko prava koje se u vrijeme pandemije od presudne važnosti mora zaštititi dakako je ljudsko zdravlje, u ovom slučaju javno zdravlje. Postupajući sukladno ovlastima Hrvatskog sabora, Stožer civilne zaštite donosio je brojne mjere ograničenja, od ograničenja kretanja, obveze nošenja zaštitnih maski, do zabrane rada uslužnim djelatnostima. Radom se analizirala legitimnost postupanja Stožera civilne zaštite u kontekstu zaštite temeljnih ljudskih prava u doba pandemije, a tezu o legitimnosti njegova djelovanja u potpunosti je opravdala odluka USRH kojom se nedvojbeno utvrđuje kako svojim postupanjem Stožer nije prekoračio ovlasti te da je djelovao u skladu s javnim interesima štiteći javno zdravlje kao viši cilj. Iako je USRH opravdao djelovanje Stožera uvažavajući prije svega argument operativnosti postupanja, odnosno promptne reakcije na situaciju uzrokovanu pandemijom COVID-19, ipak kao opcija ostaje podnošenje na raspravu donesenih mjera Hrvatskom saboru, makar i retroaktivno. Dva su razloga za to: prvo, Stožer civilne zaštite, odnosno njegovi članovi na taj bi način pokazali političku odgovornost za svoje postupanje u kontekstu zaštite ljudskih prava u uvjetima pandemije, a uslijed svojevrstne (gotovo samoinicijativne) relaksacije ustavnih odredbi o zaštićenju ljudskih prava, dok bi s druge pak strane Hrvatski sabor u punom smislu riječi, uz USRH, potvrdio legitimnost i nužnost donesenih odluka s obzirom da predstavlja najviše demokratsko tijelo. Unatoč svim mjerama i ograničenjima koje bi se mogle tumačiti kao oblici ograničavanja ljudskih prava, potrebno je uzeti u obzir i činjenicu kako je država poticala opstanak poduzetnika, ali i opstojnost brojnih drugih društvenih skupina što odmiče od klasičnog oblika ograničavanja ljudskih prava. U konačnici, ostaje za vidjeti kako će ova pandemijska situacija utjecati na razvoj ljudskih prava povratkom u „nepandemijsko“ stanje te hoće li ono dovesti do stvaranja novog okvira zaštite ljudskih prava.

POPIS LITERATURE

KNJIGE

1. Smerdel, B., Sokol, S., *Ustavno pravo*, Narodne novine, Zagreb, 2009.

PUBLIKACIJE

1. Roksandić, S., Grđan, K., COVID-19 i razumijevanje pravnih propisa vezanih uz suzbijanje zaraznih bolesti u Republici Hrvatskoj – osvrt na bitna pravna pitanja od početka pandemije do listopada 2020., *Pravni vjesnik*, Vol. 36, br. 3-4, 2020., str. 327-343.

PRAVNI IZVORI

1. Ustav Republike Hrvatske, Narodne novine br. 56/90, 135/97, 08/98, 113/00, 124/00, 28/01, 41/01, 55/01, 76/10, 85/10, 05/14.
2. Ugovor o funkcioniranju Europske unije, OJ C 202, 07.06.2016.
3. Ugovor o Europskoj uniji, OJ C 202, 07.06.2016.
4. Povelja o temeljnim pravima Europske unije, OJ C 202, 07.06.2016.
5. Zakon o sustavu civilne zaštite, Narodne novine br. 82/15, 118/18, 31/20, 20/21.
6. Zakon o suzbijanju diskriminacije, Narodne novine br. 85/08, 112/12.

SUDSKA PRAKSA

1. Rješenja Ustavnog suda Republike Hrvatske, U-I-1372/2020 i dr. od 14. rujna 2020.
2. Rješenje Ustavnog suda Republike Hrvatske, U-II-3170/2020 i dr. od 14. rujna 2020.
3. Rješenje Ustavnog suda Republike Hrvatske, U-II-2027/2020 od 14. rujna 2020.
4. Rješenje Ustavnog suda Republike Hrvatske, U-I-2162/2020 od 14. rujna 2020.
5. Rješenje Ustavnog suda Republike Hrvatske, U-II-2379/2020 od 14. rujna 2020.
6. Priopćenje i upozorenje Ustavnog suda Republike Hrvatske, U-VII-2980/2020 od 03. srpnja 2020.

MREŽNI IZVORI

1. <https://www.dw.com/hr/europa-izvozi-cjepivo-a-nema-za-svoje-gra%C4%91ane/a-56849734>, [pristup: 02. svibnja 2021.].

HUMAN RIGHTS IN CROATIA UNDER THE INFLUENCE OF THE PANDEMIC

Matko Guštin

Veronika Sudar

Summary

The COVID-19 pandemic, except a strong impact on public health around the world, has also affected human rights in general. Effective protection of human rights also required the establishment of a special legal framework. Although states envisage declaring a state of emergency in a circumstance such as the COVID-19 pandemic, many states have approached more functional instruments and relied on executive bodies as human rights regulators in pandemic conditions. The authors analyze the human rights system in Croatia at the general level with an indication of key constitutional provisions and, in parallel, the legal framework for their protection in a pandemic COVID-19 analyzing the decision of the Constitutional Court of the Republic of Croatia on the Civil Protection Headquarters. In addition to the analysis of the legal framework restricting human rights, the decisions of the Constitutional Court of the Republic of Croatia on issues of categories of personal, economic / entrepreneurial and political rights are analyzed, as well as the issue of naming additional obligations in a pandemic.

Keywords: *human rights, pandemic COVID-19, Constitutional Court, protective mask, Republic of Croatia.*