

Prof. dr. sc. Boris Ljubanović¹
Doc. dr. sc. Ana Đanić Čeko²

(NE)OPRAVDANOST OGRANIČENJA I ZABRANA PRELASKA GRANIČNIH PRIJELAZA POD UTJECAJEM PANDEMIJE COVID-a 19

UDK: 341.222 : 616.2-036.21
DOI: 10.31141/zrpf.2022.59.145.491
Izvorni znanstveni rad
Primljeno: 9. 7. 2022.

Uvažavajući činjenicu da su ljudska prava i slobode u najvećoj opasnosti upravo za trajanja kriznih (izvanrednih) situacija, uočavamo da su se mjere izrečene za vrijeme pandemije ponajviše odnosile i utjecale na slobodu kretanja. U radu se ukratko propitkuje, kroz ustavnopravne uvjete postavljene u ustavnim člancima, o utjecaju pandemije na ograničavanje slobode kretanja. Nadalje, s upravno-pravnog aspekta preispituju se određena postupanja i odluke imenovanog stručnog tijela Stožera, samo u pogledu zabrana i ograničenja koja se odnose na prelaskе graničnih prijelaza, a u cilju sprečavanja širenja bolesti COVID-19. Primjenom normativne analize, pozornost se posvećuje važećem zakonskom okviru postavljenom u Zakonu o sustavu civilne zaštite i Zakonu o zaštiti pučanstva od zaraznih bolesti koji se odnosi na ovlasti Stožera i izricanje prije svega sigurnosnih mjera u pogledu zabrana i ograničenja prelazaka graničnih prijelaza. Kratko se daje osvrt na odabranu ustavnosudsku praksu, tzv. „COVID-predmete“, te ističu određeni ustavnopravni argumenti. Završno se navode kritička promišljanja i iznose zaključci o odabranoj problematici.

Ključne riječi: *ograničenja i zabrane, granični prijelazi, Stožer civilne zaštite Republike Hrvatske, ustavnosudska praksa, COVID-19*

1. UVOD

Možemo se zasigurno složiti da je pojava globalne pandemije i nacionalne epidemije bolesti COVID-19 prouzročene virusom SARS-CoV-2 izazvala, kao ništa drugo u skorije vrijeme, toliko podijeljenih mišljenja, određenih nelogičnosti i nedosljednosti te brojnih rasprava kojima smo svjedočili kako u znanstvenoj i stručnoj javnosti, medijskom prostoru, tako i društvu općenito (od stručnjaka iz različitih područja do građana laika). O važnosti i potrebi zaštite zdravlja ljudi kao primarnog cilja općenito, a poglavito kada govorimo o zaraznim bolestima, ne treba puno govoriti. No, kada uzmemo jednu ovako iznenadnu i nepredvidivu okolnost i

¹ Redoviti profesor u trajnom zvanju, predstojnik Katedre upravnog prava i znanosti, Pravni fakultet Sveučilišta J. J. Strossmayera u Osijeku, e-mail: ljboris@pravos.hr

² Docentica na Katedri upravnog prava i znanosti, Pravni fakultet Sveučilišta J. J. Strossmayera u Osijeku, e-mail: adjanic@pravos.hr

opasnost u kojoj se upravo radi zaštite zdravlja svih u javnom (općem) interesu te hitnom donošenju odluka i poduzimanju mjera i aktivnosti da bi se širenje bolesti spriječilo i naposljetku suzbilo, pojavljuju se pitanja ograničenja određenih ustavno zajamčenih temeljnih ljudskih sloboda i prava. Isto tako, u odnosu na određenja ograničenja i zabrane propitkuje se opravdanost razmjernosti naravi potrebe za istim. Uvažavajući činjenicu da su ljudska prava i slobode u najvećoj opasnosti upravo za trajanja kriznih (izvanrednih) situacija, uočavamo da su se mjere određene i izrečene za vrijeme pandemije ponajviše odnosile i utjecale na slobodu kretanja.

Kako se o određenim temama iz različitih pravnih grana već pisalo o utjecaju pandemije, pozornost nam je stoga privukla potreba propitkivanja područja o kojem se nije mnogo ili uopće pisalo, a povezuje pitanja slobode kretanja, prelaska graničnih prijelaza te povlači svojevrzne i sigurnosne aspekte. Upravo se, s upravnopravnog aspekta, preispituju određena postupanja i odluke nadležnog imenovanog nacionalnog operativnog koordinacijskog tijela, samo u pogledu zabrana i ograničenja koja se odnose na prelasku graničnih prijelaza, a u cilju sprečavanja širenja bolesti COVID-19. Isto tako, daje se kratak prikaz institucionalnog modela kao svojevrzne reakcije države na zdravstvenu kriznu situaciju. Ukazuje se na različite vrste javnopravnih tijela koja sudjeluju u izricanju i provedbi mjera vezanih za ograničenja slobode kretanja i prelaska graničnih prijelaza. Primjenom normativne analize pozornost se posvećuje važećem temeljnom zakonskom okviru postavljenom u Zakonu o sustavu civilne zaštite (dalje: ZSCZ)³ i Zakonu o zaštiti pučanstva od zarazni bolesti (dalje: ZZPZR).⁴ Na osnovi njega nadležno tijelo izriče (naređuje) određene vrste (obveznih i posebnih sigurnosnih) mjera i uputa te donosi odluke radi zaštite zdravlja ljudi te sprečavanja širenja i suzbijanja zaraznih bolesti s posebnim osvrtom na zabranu i ograničenja kretanja osoba (prelazak preko graničnih prijelaza RH). U drugom se dijelu rada kratko daje osvrt na odabranu ustavnosudsku praksu, tzv. „COVID-predmete“ te ističu određeni ustavnopravni argumenti. O pitanjima opravdanosti ili neopravdanosti određenih zabrana i ograničenja zasnovanih u odlukama Stožera civilne zaštite Republike Hrvatske (dalje: Stožer), završno ističemo kritička promišljanja i iznosimo zaključke o istaknutoj problematici.

³ Narodne novine, br. 82/2015, 118/2018, 31/2020, 20/2021.

⁴ Narodne novine, br. 79/2007, 113/2008, 43/2009, 130/2017, 114/2018, 47/2020, 134/2020, 143/2021.

2. UKRATKO O PROPITKIVANJU UTJECAJA PANDEMIJE COVID-a 19 NA OGRANIČENJA USTAVNOG JAMSTVA LJUDSKIH PRAVA I SLOBODA U KONTEKSTU SLOBODE KRETANJA

Očigledno je kako je nastupom pandemije i svih okolnosti povezanih s bolešću COVID-19 u protekle dvije godine kao nepredvidive, specifične i iznenadne okolnosti (zdravstvene, društvene, pravne, sigurnosne, gospodarske, ekonomske situacije), a u cilju sprečavanja širenja navedene zarazne bolesti i očuvanja ljudskog zdravlja, došlo od ograničenja odnosno suspendiranja zajamčenih ustavnih prava i sloboda te nužnosti poduzimanja brojnih izvanrednih mjera i aktivnosti kojima se zadiralo i u brojna prava i slobode. U tome kontekstu, nastupa i određeni poseban režim važenja ljudskih prava te do izražaja dolazi demokratska otpornost⁵ države u cilju odgovora na posebne izvanredne okolnosti. Ustavni stručnjaci izrazili su svoja promišljanja u znanstvenim radovima⁶ u kojima su propitkivali potpada li ova situacija izazvana pandemijom pod iznimno (izvanredno) stanje (izvanrednu okolnost) predviđeno ustavnim tekstom.⁷ Pod velike prirodne nepogode (izazvane vanjskim i unutarnjim uzrocima) mogu se podvesti epidemijaska oboljenja (zarazne bolesti većih razmjera), stoga smo mišljenja kako su ispunjeni ustavnopravno propisani uvjeti izvanrednih prilika (stanja).⁸ Ujedno je pojavom pandemije, kao određene krizne situacije, ostvarena i ustavnopravna posljedica odnosno ispunjen je kriterij ograničenja ustavnih prava i sloboda sukladno čl. 16. st. 1. i čl. 17. st. 1. Ustava RH. Jasno je da ova epidemija predstavlja okolnost koja se nije mogla predvidjeti, čiji razmjeri prelaze granice jedne države, ima posljedice širokog opsega na ljudsko zdravlje i život ili ih uvelike ugrožava, koja se kontinuirano pokušava spriječiti te da svaka država drugačije odgovara na ovu zdravstvenu krizu. Unutar navedenoga sadržani su elementi izvanrednog stanja. Hrvatski Ustav propisuje da su ograničenja prava i sloboda moguća kada o tome odluči Hrvatski sabor

⁵ Nastić, M., „Odgovor države na bolest Covid-19: na primjerima Hrvatske i Srbije“, *Pravni vjesnik*, vol. 36, br. 3-4, 2020., str. 70.

⁶ Gardašević, Đ., „Pandemija i Ustav Republike Hrvatske“, *Informator* br. 6623, od 17. travnja 2020., str. 2-4; Gardašević, Đ., „Izvanredna stanja, „velike prirodne nepogode“ i promjene Ustava Republike Hrvatske“, u: *Ustavne promjene i političke nagodbe – Republika Hrvatska između ustavne demokracije i populizma*, Bačić, A. (ur.).

Zagreb: Hrvatska akademija znanosti i umjetnosti – Znanstveno vijeće za državnu upravu, pravosuđe i vladavinu prava, 2021., str. 249-275. V. i Odluku Ustavnoga suda Republike Hrvatske broj: U-VIIR-2180/2022 od 16. svibnja 2022. i tri izdvojena mišljenja sudaca.

⁷ Čl. 17. st. 1. Ustava Republike Hrvatske, Narodne novine br. 56/1990, 135/1997, 08/1998, 113/2000, 124/2000, 28/2001, 41/2001, 55/2001, 76/2010, 85/2010, 05/2014.

⁸ O izvanrednim stanjima opširnije v. Omejec, J., „Ograničavanje sloboda i prava čovjeka i građanina u izvanrednim stanjima“, *Društvena istraživanja*, vol. 5., br. 2, 1996., str. 345-374.; Omejec, J., „Izvanredna stanja u pravnoj teoriji i ustavima pojedinih zemalja“, *Pravni vjesnik*, vol. 12, br. 1-4, 1996., str. 172-196.

dvotrećinskom većinom svih zastupnika. U RH nije proglašeno izvanredno stanje⁹ niti je u ovoj situaciji odlučeno na propisani način, već se dopunama ZSCZ-a iz ožujka 2020.¹⁰ u hitnom postupku ovlast prenijela na Stožer¹¹ dodavanjem čl. 22 a. Dakle, operativno i stručno tijelo koje je pod neposrednim nadzorom izvršne vlasti, umjesto zakonodavnog tijela. U prilog tome ističemo, kako Gardašević upozorava, da izričaj čl. 22a ZSCZ-a sadržava ideju koncepcije izvanrednih ovlasti *sui generis*.¹² Rekli bismo da se ovdje radi o svojevrsnoj iznimci od ustavno postavljenog okvira postupanja u izvanrednom stanju, dajući ovlasti u ruke nekog drugog tijela od onih određenih ustavnim odredbama, još pri tome donoseći odluke kojima se sadržajno odlučuje o ograničavanju ustavnim pravima građana, koje imaju učinak *erga omnes*. Ovo ukazuje na određenu poremećenu ravnotežu zakonodavne i izvršne vlasti, pod objašnjenjem da su Stožeru dane takve ovlasti kako bi se brže reagiralo i odgovorilo na potrebe izazvane koronavirusom radi sprečavanja bolesti.

Za pitanje ograničenja slobode kretanja u kontekstu pandemije, ističemo čl. 32. Ustava RH. Sloboda kretanja osobno je i subjektivno pravo,¹³ jedno od najsloženijih te najpodložnijih ograničenjima, što je vidljivo i u doba trajanja pandemije odnosno epidemije. Zajamčena je svim osobama koje se zakonito nalaze na teritoriju RH, a tek iznimno može se ograničiti zakonom.¹⁴ Opći ustavnopravni uvjeti za ograničenja prava i sloboda, propisani su u čl. 16. Ustava RH te se odnose na sljedeće: a) ograničenje prava i sloboda moguće je samo zakonom; b) ako je to nužno, c) radi zaštite pravnog poretka ili zdravlja, prava i sloboda drugih; d) ograničenje mora biti učinjeno radi ostvarenja legitimnog cilja propisanog Ustavom RH; e) ograničenje prava i sloboda mora biti razmjerno cilju koji se ograničenjem želi postići odnosno naravi potrebe za ograničenjem; f) procjena potrebe ostvaruje se u svakom pojedinom slučaju. Potrebno je, dakle, primijeniti načelo razmjernosti uz poštovanje vladavine prava i postupanja u postavljenim (zadanim) ustavnim i zakonskim okvirima. Posebni uvjeti normirani su u čl. 32. st. 3. Ustava RH. Na

⁹ Svrha proglašenja iznimnog stanja legitimna je samo onda kada se „*cilj njegovog proglašenja ne svodi na uvođenje diktature ili kršenje ljudskih prava, već na otklanjanje ozbiljnih opasnosti i brzi povratak zemlje ka normalnom funkcioniranju ustavnog sistema i punom uživanju ljudskih prava i osnovnih sloboda.*“ Više o pitanjima izvanrednog stanja u Bosni i Hercegovini v. Mitrović, Lj.; Grbić Pavlović, N.; Pavlović, G., „Derogiranje ljudskih prava u vanrednom stanju – slučaj Bosne i Hercegovine“, *Pravni vjesnik*, vol. 32, br. 3-4, 2016., str. 204.

O proglašenim izvanrednim stanjima te donesenim mjerama na temelju posebnih ustavnih/zakonskih ovlaštenja ili na temelju postojećeg zakonodavstva detaljnije v. https://www.europarl.europa.eu/EPRS/graphs/Emergencystates_HR.pdf, 30. svibnja 2022.

¹⁰ Izglaslan kvalificiranom većinom svih zastupnika. Narodne novine, br. 31/2020, https://narodne-novine.nn.hr/clanci/sluzbeni/2020_03_31_673.html, 25. svibnja 2022.

¹¹ Rješenje o imenovanju načelnika, zamjenika načelnika i članova Stožera civilne zaštite Republike Hrvatske, Narodne novine, br. 20/2020. V. i Pravilnik o sastavu stožera, načinu rada te uvjetima za imenovanje načelnika, zamjenika načelnika i članova stožera civilne zaštite, Narodne novine, br. 126/2019.

¹² Gardašević G., *op. cit.* u bilj. 6, str. 262.

¹³ Ivanda, S.; Blagojević, A., *Sloboda kretanja i unutarnja sigurnost*, Pravni fakultet Osijek, Osijek, 2011., str. 12.

¹⁴ V. i čl. čl. 141. d. st. 1. t, 1. Ustava RH, Narodne novine br. 56/1990, 135/1997, 08/1998, 113/2000, 124/2000, 28/2001, 41/2001, 55/2001, 76/2010, 85/2010, 05/2014 te čl. 6. i čl. 45. Povelje Europske unije o temeljnim pravima (2016/C 202/02), <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/HR/TXT/PDF/?uri=CELEX:12016P/TXT&from=RO>.

temelju njih, pravo ulaska i izlaska može se ograničiti: a) samo iznimno; b) samo zakonom, c) ako je to nužno, d) u cilju zaštite pravnog poretka ili zdravlja, prava i sloboda drugih. Mogućnost ograničenja slobode kretanja predviđenog jedino zakonom radi sprečavanja zaraznih bolesti predviđa Ustav Republike Slovenije.¹⁵ Također, Temeljni zakon Savezne Republike Njemačke regulira u čl. 11. st. 2. da se sloboda kretanja može ograničiti samo zakonom ili na temelju zakona i to samo u propisanim slučajevima koji su pobrojani u ustavnom članku. Jedan od njih odnosi se upravo na slučajeve u kojima je potrebno otkloniti prijeteću opasnost za postojanje ili slobodu osnovnog demokratskog poretka Federacije ili zemlje, za borbu protiv opasnosti od epidemija, prirodnih katastrofa ili posebno teških nesreća.¹⁶ Mađarski pak Ustav izričito uređuje da je za donošenje zakona o kretanju i boravku potrebna dvotrećinska većina glasova nazočnih zastupnika.¹⁷ Isto tako, on sadržava vrlo detaljno razrađena pitanja izvanrednog stanja (od čl. 48. do 54.), razlikuje izvanredno stanje i stanje preventivne obrane, posebno normira postupanja kod terorističkih prijetnji, neočekivanih napada, stanje opasnosti. Završno, čl. 54. sadržava zajednička pravila za posebne pravne poretke, unutar kojih se normira da se prava mogu ograničiti ili obustaviti te da se u posebnom pravnom poretku primjena Temelnog zakona ne može obustaviti, a funkcioniranje Ustavnog suda ne smije se ograničiti.

Ovdje valja također podsjetiti i na čl. 15. 1 st. 1. (europske) Konvencije za zaštitu ljudskih prava i temeljnih sloboda¹⁸ (dalje: Konvencija), kojim se regulira postupanje ugovornih strana za vrijeme izvanrednog stanja odnosno postojanja javne opasnosti. U njemu su sadržani konvencijski uvjeti, koji se očituju u sljedećem: a) predviđa se ratno stanje ili drugo izvanredno stanje, b) ugrožavanje opstanka naroda, c) poduzimanje mjera u odgovarajućem opsegu, d) takvim se mjerama mogu derogirati obveze iz Konvencije, e) mjere ne smiju biti nespojive s ostalim obvezama iz Konvencije, f) ugovorna strana mora o derogaciji obveza i prestanku djelovanja mjera obavijestiti glavnog tajnika Vijeća Europe, g) opseg je strogo određen potrebama izvanrednih prilika. Nadalje, u pogledu slobode kretanja istaknuli bismo i čl. 5.1 st. 1 e). Navedenim člankom Konvencije predviđa se mogućnost lišavanja (ograničenja) zajamčenog prava na slobodu u slučaju zakonitog lišavanja radi sprečavanja širenja zaraznih bolesti. Čl. 2. uz Protokol 4. Konvencije jamči se

¹⁵ Čl. 32. st. 2. Uradni list RS, br. 33/1991-I, 42/1997 – UZS68, 66/2000 – UZ80, 24/2003 – UZ3a, 47, 68, 69/2004 – UZ14, 69/2004 – UZ43, 69/2004 – UZ50, 68/2006 – UZ121,140,143, 47/2013 – UZ148, 47/2013 – UZ90,97,99, 75/2016 – UZ70a in 92/2021 – UZ62a).

¹⁶ Grundgesetz für die Bundesrepublik Deutschland, Zadnji put izmijenjeno čl. 1 G v. 28. 6. 2022. I 968, <https://www.gesetze-im-internet.de/gg/BJNR000010949.html>.

¹⁷ Čl. 58. st. 3. Magyarország Alaptörvénye, (2011. április 25.) <https://www.alkotmanybirosag.hu/alaptorveny>.

¹⁸ Narodne novine, Međunarodni ugovori, br. 18/97, 6/99, 14/02, 13/03, 9/05, 1/06, 2/10.

pravo na slobodu kretanja.¹⁹ U čl. 2. st. 3. također se raspisuju uvjeti pod kojima ova sloboda može biti ograničena. Dakle, radi se o zabrani ograničenja u ostvarivanju prava, osim u popisanim uvjetima: a) da su u skladu sa zakonom, b) nužnost zabrana u demokratskom društvu c) zabrane mogu biti samo ako su određene radi interesa državne sigurnosti ili javnog reda ili mira, za održavanje javnog poretka, sprečavanje zločina, zaštite zdravlja ili morala ili zaštite prava i sloboda drugih. Prava se mogu podvrgnuti ograničenjima samo u određenim dijelovima područja, u skladu za zakonskim okvirima, opravdana pozivom na zaštitu javnog interesa u demokratskom društvu.²⁰ Da bi postavljene zabrane bile zakonite, opravdane i nužne,²¹ trebaju biti ispunjeni gore istaknuti legitimni ciljevi u skladu s načelom razmjernosti i proporcionalni razdoblju na koje se ograničenje odnosi.

Prvi se put dogodilo da su se brojne države ugovornice suočile s istim izvanrednim stanjem ovakvih razmjera i odlučile aktivirati čl. 15. Konvencije te derogirati prava. S jedne strane, pandemija zahtijeva odgovor država da raspoloživim i odgovarajućim mehanizmima zaštite zdravlje i život ljudi, dok to, s druge pak strane, podrazumijeva ograničenja i zadiranje u brojna zajamčena konvencijska, ustavna i zakonska prava pojedinaca. Kada se radi o zabranama putovanja i ograničenjima slobode kretanja, države bi redovno trebale preispitivati potrebu i opravdanosti takvih izrečenih mjera i ograničenja, pri tome vodeći računa koji je stupanj rizika od brzog širenja bolesti uslijed takvog kretanja.²² Upravo zbog toga, takve redovne kontrole preispitivanja mjera postaju sve relevantnije, osobito u situacijama kada dulje traju.

Sve navedeno ukazuje na to da ovako postupanje i odlučivanje kao odgovor na krizu prouzročenu koronavirusom, predstavlja iznimku od procedura i ovlaštenih tijela čije je uporište postavljeno u ustavnim člancima. O tome je posebice trebalo povesti računa jer se radi o ograničenju ustavnih prava i sloboda te ugrozi života i zdravlja ljudi, kao i o potrebi primjene načela razmjernosti. Isto tako, valja napomenuti da su u pogledu ograničavanja slobode kretanja zabranom prelaska

¹⁹ U travnju 2020. pokrenut je postupak pred Europskim sudom za ljudska prava (dalje: ESLJP) u predmetu Magdić protiv Hrvatske (zahtjev br. no. 17578/20), kojim je postavljen i zahtjev u odnosu na propitkivanje mjera Stožera vezanima za slobodu kretanja, uz slobodu vjeroispovijesti i okupljanja. Zahtjev je priopćen hrvatskoj Vladi 31. svibnja 2021. Opširnije o zahtjevima koji se odnose na krizu vezanu za COVID-19 pred ESLJP-om v. i https://www.echr.coe.int/Documents/FS_Covid_ENG.pdf, *Guide on Article 2 of Protocol No. 4 to the European Convention- Freedom of movement*, First edition – 30 April 2022, European Court of Human Rights on Human Rights, p. 1-59, https://www.echr.coe.int/Documents/Guide_Art_2_Protocol_4_ENG.pdf, 10. lipnja 2022.

²⁰ V. čl. 2. st. 4. uz Protokol br. 4. uz Konvenciju za zaštitu ljudskih prava i temeljnih sloboda o osiguranju određenih prava i sloboda uz ona uključena u Konvenciji i Protokolu br. 11, Strasbourg, 16. rujna 1963., (europska) Konvencija za zaštitu ljudskih prava i temeljnih sloboda, Narodne novine, Međunarodni ugovori, br. 18/97, 6/99, 14/02, 13/03, 9/05, 1/06, 2/10.

²¹ O propitkivanju nezakonitih i neopravdanih ograničenja slobode kretanja pozivom na čl. 2. uz Protokol br. 4. Konvencije v. Odluku Europskog suda za ljudska prava, zahtjev br. 36077/14, Nino BEVC protiv Hrvatske; Odluku Europskog suda za ljudska prava, zahtjev br. 29998/15 Zsolt Tamás HERNADI protiv Hrvatske. Isto tako v. Terheş v. Romania (dec.) – 49933/20.

²² Presuda Velikog vijeća u predmetu De Tommaso protiv Italije, 23. veljače 2017. (predstavka br. 43395/09), Presuda u predmetu A. E. protiv Poljske, 31. ožujka 2009. (predstavka br. 14480/04). Detaljnije o analizi predmeta v. Bianku, L.; Mole, N.; Smith, H., *COVID-19 i njegov utjecaj na ljudska prava, Pregled relevantne prakse Europskog suda za ljudska prava*, Braithwaite, B.; Harby, C.; Miletić, G. (ur.), AIRE centar, Civil Rights Defenders, 2020., str. 273-276.; 397-399.

graničnih prijelaza, ispunjeni svi ustavom predviđeni opći i posebni uvjeti. Neki od gore navedenih uvjeta koji se mogu preispitivati jest nužnost odobrenja ograničenja dvotrećinskom većinom od strane Hrvatskog sabora; umjesto toga primjenjivan je hitno izmijenjeni ZZPZB i dane su brojne ovlasti u ruke Stožera u pogledu donošenja mjera, odluka i uputa vezanih za brojna ograničenja. Abramović ukazuje na to da ukoliko „*bi se mjerom mogla ograničavati ljudska ustavna prava, mjera ograničenja mora biti zakonom predviđena i mora je odrediti nadležno tijelo. Ako nije predviđena, mora biti donesena u zakonodavnom postupku i u predviđenoj proceduri.*“²³ Isto tako, ukazujemo na propitkivanje primjene načela razmjernosti u pandemiji kada govorimo o ograničenju slobode kretanja, s aspekta duljine trajanja mjera i razmjernosti naravi potrebe posezanja za takvim ograničenjima koja su se, doduše, kroz vrijeme smanjivanja broja zaraženih i popuštanja mjera postupovno ublažavala.

3. INTITUCIONALNI MODEL – KAKO JE REPUBLIKA HRVATSKA REGIRALA I ODGOVORILA NA COVID-19

Valja podsjetiti kako civilna zaštita predstavlja javni interes RH iz raznih aspekta: zaštite i spašavanja ljudi i životinja, okoliša, materijalnih i kulturnih dobara u slučajevima velikih nesreća i katastrofa. Osim na državnoj razini,²⁴ civilna zaštita pripada i u samoupravni djelokrug jedinica lokalne samouprave²⁵ te se sustav civilne zaštite ustrojava na lokalnoj, područnoj i regionalnoj razini.²⁶

Vlada RH dosta je rano poduzela prve mjere u obrani protiv ove iznenadno izazvane bolesti (već u veljači 2020.), ubrzo nakon proglašenja pandemijske bolesti i shvaćanja ozbiljnosti situacije koju ona izaziva i zahtijeva.²⁷ Unatoč Ustavom RH propisanim nadležnim tijelima ovlaštenima za postupanje i odlučivanje, dakle

²³ Abramović, A., *Ustavnost u doba virusa*, od 30. ožujka 2020., <https://www.iusinfo.hr/aktualno/u-sredistu/41073>, 1. lipnja 2022.

²⁴ U okviru Ministarstva unutarnjih poslova formirano je Ravnateljstvo civilne zaštite. V. čl. 6. Zakona o ustrojstvu i djelokrugu tijela državne uprave, Narodne novine, br. 85/2020. Više v. i na Ravnateljstvo civilne zaštite - Naslovna (gov.hr), <https://mup.gov.hr/ravnateljstvo-civilne-zastite/283284>, 28. svibnja 2022.

²⁵ V. čl. 129 a. st. 1. Ustava RH, Narodne novine br. 56/1990, 135/1997, 08/1998, 113/2000, 124/2000, 28/2001, 41/2001, 55/2001, 76/2010, 85/2010, 05/2014 i čl. 19.-19.a Zakona o lokalnoj i područnoj (regionalnoj) samoupravi, Narodne novine, br. 33/2001, 60/2001, 129/2005, 109/2007, 125/2008, 36/2009, 36/2009, 150/2011, 144/2012, 19/2013, 137/2015, 123/2017, 98/2019, 144/2020.

²⁶ Čl. 5. st. 2., čl. 8. st. 1. t. 5., čl. 16.-19, čl. 21. st. 1., čl. 23.-24. Zakona o sustavu civilne zaštite, Narodne novine, br. 82/2015, 118/2018, 31/2020, 20/2021.

²⁷ Odluku o proglašenju opasnosti od epidemije ministar zdravstva donio je 4. ožujka 2020., a Odluku o proglašenju epidemije bolesti COVID-19 prouzročene virusom SARS-CoV-2, donio je 11. ožujka 2020. Više v. *Izvjешće o učincima provedbe mjera iz Zakona o zaštiti pučanstva od zaraznih bolesti tijekom epidemije bolesti COVID-19 uzrokovane virusom SARS-COV-2 u Republici Hrvatskoj, za razdoblje od 11. ožujka 2020. do 15. siječnja 2021.*, Vlada RH, Zagreb, siječanj 2021., str. 3 (dalje: Izvjешće). Odluku o proglašenju epidemije v. na <https://www.iusinfo.hr/document?sopi=DDHR20201106N133>, 2. lipnja 2022.

Hrvatskog sabora ili predsjednika RH i predsjednika Vlade RH,²⁸ ovlašćuje se Stožer civilne zaštite RH²⁹ na osnovi ZSCZ-a.³⁰ Od svih pobrojanih tijela državne vlasti, Vlada RH ima najveći utjecaj za vrijeme epidemije. Dobro je poznato da u iznimnim stanjima dolazi do poremećaja ravnoteže u korist izvršne vlasti. No, iznimno stanje nije proglašeno, a Hrvatski sabor nije bio potpuno onemogućen obavljati svoje ustavne dužnosti (mogao se sastati), postojala je i mogućnost online sudjelovanja, ipak je ostalo pitanje postizanja propisane dvotrećinske većine svih zastupnika za donošenje zakona koji se tiče ograničavanja ustavnih prava i sloboda.³¹

Treba u tome kontekstu istaknuti da je Stožer kao stručno i operativno tijelo pod neposrednim nadzorom upravo Vlade RH. Osnovano je i imenovano rješenjem Vlade RH na prijedlog ministra unutarnjih poslova 20. veljače 2020.³² Na čelu je Stožera ministar unutarnjih poslova, ujedno i podpredsjednik Vlade RH, koji i rukovodi njegovim radom.³³ Vrlo zanimljivom odredbom čini nam se čl. 22. st. 3. kojim se predviđa da, u slučaju proglašenja katastrofe, rukovođenje Stožerom umjesto ministra preuzima predsjednik Vlade RH ili po njegovu ovlaštenju član Vlade RH ili načelnik Stožera. Dakle, može se zaključiti da čitavim sustavom rukovodi izvršna vlast (na svim razinama). Time su, zapravo pored ustavnih uvjeta umjesto zakonodavnoj, ovlasti pripale izvršnoj vlasti i bez proglašenja iznimnog stanja sukladno Ustavu RH niti katastrofe ili velike nesreće sukladno ZSCZ-u. Ovlasti za postupanje Stožera proizlaze nakon dopuna ZSCZ-a dodavanjem čl. 22.a ZSCZ-a. Na temelju te zakonske odredbe kao pravne osnove, Stožer donosi odluke i upute te izriče mjere. Uvjeti u kojima mu je to moguće, također su sadržani u čl. 22.a st. 1. ZSCZ-a. Dakle, ako nastupe posebne okolnosti, koje podrazumijevaju događaj ili određeno stanje koje je nepredvidivo i na koje se nije moglo utjecati, a njima se ugrožavaju život i zdravlje građana, imovina veće vrijednosti, znatno narušava okoliš, gospodarsku aktivnost ili ono uzrokuje znatnu gospodarsku štetu. Iz tumačenja ove zakonske odredbe i propisane svrhe odlučivanja Stožera te opravdanja ovakvog dodjeljivanja ovlasti, između ostaloga, radi ujednačavanja postupanja pravnih osoba i građana (čl. 22.a st. 2. ZSCZ-a), proizlazi da su mu

²⁸ Sukladno čl. 17. st. 1. Ustava RH, Narodne novine br. 56/1990, 135/1997, 08/1998, 113/2000, 124/2000, 28/2001, 41/2001, 55/2001, 76/2010, 85/2010, 05/2014.

²⁹ V. Rješenje o imenovanju načelnika, zamjenika načelnika i članova Stožera civilne zaštite Republike Hrvatske, Narodne novine, br. 20/2020.

³⁰ Prijedlog zakona o dopuni Zakona o sustavu civilne zaštite, s Konačnim prijedlogom zakona, P. Z. br. 860, Vlada Republike Hrvatske, Zagreb, ožujak 2020., str. 5., https://www.sabor.hr/sites/default/files/uploads/sabor/2020-03-17/183002/PZ_860.pdf, 26. svibnja 2022.

³¹ Hrvatski sabor može na godinu dana (najviše) ovlastiti Vladu RH da donosi uredbe za neposrednu provedbu zakona (uredbe na temelju zakonske ovlasti ili podzakonski općenormativni akti po posebnom ovlaštenju), ali je iz djelokruga prava odlučivanja u povodu tih uredbi isključeno donošenje organskih zakona, odnosno uređivanje pitanja koja se tiču ustavnih ljudskih prava i temeljnih sloboda. V. čl. 88. st. 1. Ustava RH, Narodne novine br. 56/1990, 135/1997, 08/1998, 113/2000, 124/2000, 28/2001, 41/2001, 55/2001, 76/2010, 85/2010, 05/2014.

³² V. čl. 22. st. 1. Zakona o sustavu civilne zaštite, Narodne novine, br. 82/2015, 118/2018, 31/2020, 20/2021.

³³ V. čl. 22. st. 2. Zakona o sustavu civilne zaštite, Narodne novine, br. 82/2015, 118/2018, 31/2020, 20/2021.

povjerene vrlo široke ovlasti odlučivanja o ograničavanju sloboda i prava, koje imaju velik utjecaj na život građana.

Osim Stožera, tijela koja u javnozdravstvenom interesu sudjeluju u provedbi mjera, županijski su i lokalni stožeri, određena državna tijela, brojna ministarstva poput Ministarstva unutarnjih poslova, Ministarstva zdravstva, Ministarstva vanjskih i europskih poslova, Ministarstva pravosuđa i uprave, Ministarstva gospodarstva i održivog razvoja, Ministarstva znanosti i obrazovanja te druga, svako u svom resoru, Državni inspektorat, HZJZ, pravne osobe s javnim ovlastima iz sustava socijalne skrbi, Agencija za lijekove i medicinske proizvode itd. Za podršku Kriznom stožeru Ministarstva zdravstva, 30. ožujka 2020. Odluku o imenovanju Stručno-operativnog tima (od 39 članova), donio je ministar zdravstva.³⁴

S obzirom na to da se radi o epidemiji zaraznom bolesti, za donošenje mjera i odluka Stožera relevantni su ZSCZ te ZZPZB. Iz analize relevantnih odredbi ZSCZ-a koje se odnose na Stožer kao na jedan od operativnih tijela u sustavu civilne zaštite, uočava se različita terminologija, kada promatramo kroz prizmu djelovanja navedenog sustava u kriznim situacijama koje predstavljaju javnu opasnost te zahtijevaju izvanredan pravni režim. U ZSCZ-u pak pronalazimo sljedeće pojmove: velika nesreća, katastrofa, izvanredan događaj, posebna okolnost, dok se u ZZPZR-u pojavljuju pojmovi poput epidemija, elementarne nesreće, epidemija zarazne bolesti ili opasnost od epidemije zarazne bolesti. Uviđa se razlika u terminologiji određenoj ustavnim tekstom i zakonski postavljenim okvirom kada je riječ o izvanrednim stanjima. U dva različita pravna izvora (Ustav i zakoni), predviđaju se drukčije vrste tijela (od temeljnih tijela državne vlasti; zakonodavnog do izvršnog odnosno tijela državne uprave, lokalne i regionalne (područne) samouprave, javne ustanove), a sadržajno se (vrstama akata koje se mogu donositi u izvanrednim stanjima) odlučuje o ograničavanju sloboda i prava te im je ista svrha donošenja: otklanjanje opasnosti za život i zdravlje ljudi. Stoga bi o tome za ubuduće trebalo promisliti, upravo u cilju ujednačenog postupanja te odlučivanja prema ustavnom i zakonskom uređenju, u slučaju eventualne ponovne pojave određene izvanredne situacije koja bi zahtijevala izvanredne mjere zbog promptne i adekvatne reakcije na nju i otklanjanja opasnosti za život i zdravlje građana. „*Ograničenje ljudskih prava predstavljeno je kao jedna od najznačajnijih mjera u borbi protiv epidemije*“, „... *ispravno dizajnirane i pravilno implementirane, ove odredbe predstavljaju mehanizam samoobrane za demokraciju i pružaju snagu potrebnu za suočavanje s ozbiljnim prijetnjama...*“, ističe Nastić.³⁵ No, moguće je i manje restriktivnim mjerama postići postavljeni cilj u pandemijskim okolnostima, radi smanjivanja, ublažavanja i otklanjanja posljedica zarazne bolesti.

³⁴ Izvješće, *op. cit.* u bilj. 22, str. 7.

³⁵ Nastić, M., *op. cit.* u bilj. 5, str. 86, 70.

3.1. Mjere i odluke Stožera civilne zaštite Republike Hrvatske u pogledu zabrana i ograničenja prelaska preko graničnih prijelaza Republike Hrvatske

Mjere se, sukladno epidemiološkoj situaciji, donose radi zabrane kontakata, širenja bolesti, smanjivanja smrtnosti i oboljenja te zaštite života i zdravlja građana. Ograničenja slobode kretanja radi zaštite zdravlja ljudi zabranom prelaska graničnih prijelaza, uz određene iznimke, iskazana su u Odlukama Stožera.³⁶ Odluke koje je Stožer donio radi sprečavanja širenja zarazne bolesti COVID-19, dostupne su na službenim mrežnim stranicama Ravnateljstva civilne zaštite.³⁷ U nastavku dajemo prikaz tijeka donošenja odluka te njihovih izmjena i dopuna, kao i njihova sadržaja, a odnose se samo na ograničenja slobode kretanja i prelaska osoba (putnika).

Ubrzo nakon proglašenja epidemije 11. ožujka 2022.,³⁸ posebnom odlukom ministra zdravstva na prijedlog HZJZ-a, donesene su prve četiri odluke Stožera 19. ožujka 2020. Jedna od njih bila je i odluka koja se odnosila upravo na privremenu zabranu prelaska graničnih prijelaza.³⁹ Njome se privremeno zabranio i ograničio prelazak osoba preko svih graničnih prijelaza⁴⁰ RH. Pravna osnova za donošenje navedene odluke sadržana je prvotno u čl. 22.a st. 1. ZSCZ-a. Izuzeci⁴¹ od primjene iskazanog ograničenja, navedeni su u točki II. Odluke, a na njih se primjenjuju upute i mjere koje je donosio Hrvatski zavod za javno zdravstvo (dalje: HZJZ). Omogućen je povratak hrvatskim državljanima i odlazak u zemlju gdje rade i borave, kao i povratak građanima država članica EU-a i država članica schengenskog prostora u njihove matične države te drugih kategorija navedenih u točki I. Odluke st. 3. Odluka

³⁶ Više v. sve odluke na <https://civilna-zastita.gov.hr/vijesti/priopcenje-za-medije-stozera-civilne-zastite-republike-hrvatske-od-26-ozujka-u-9-30-sati/sve-odluke-stozera-civilne-zastite-rh-za-sprecavanje-sirenja-zaraze-koronavirusom/2302>, 1. lipnja 2022.

³⁷ <https://civilna-zastita.gov.hr/odluke-stozera-civilne-zastite-rh-za-sprecavanje-sirenja-zaraze-koronavirusom/2304>, 1. lipnja 2022.

³⁸ V. čl. 2, st. 1. i čl. 2, st. 4. Zakona o zaštiti pučanstva od zaraznih bolesti, Narodne novine, br. 79/2007, 113/2008, 43/2009, 130/2017, 114/2018, 47/2020, 134/2020, 143/2021. Što se tiče proglašenja epidemije, u čl. 2, st. 4. navodi se da ministar zdravstva na prijedlog HZJZ-a posebnom odlukom proglašava opasnost od epidemije, dok je u st. 5. propisano da Vlada RH na prijedlog ministra zdravstva posebnom odlukom proglašava epidemiju. Obje se odluke objavljuju u Narodnim novinama. Odluku v. na <https://www.iusinfo.hr/document?sopi=DDHR20201106N133>, 2. lipnja 2022.

³⁹ Odluka o privremenoj zabrani prelaska preko graničnih prijelaza Republike Hrvatske, Narodne novine, br. 132/2020-714. V. i https://civilna-zastita.gov.hr/UserDocsImages/CIVILNA%20ZA%C5%A0TITA/PDF_ZA%20WEB/Odluka%20-%20privremena%20zabrana%20prelaska%20preko%20grani%C4%8Dnih%20prijelaza%20RH.pdf, 2. lipnja 2022.

⁴⁰ Granični su prijelazi uređeni Uredbom o graničnim prijelazima Republike Hrvatske, Narodne novine, br. 79/2013, 38/2020, 68/2020. Izmjene navedene Uredbe br. 38/2020 odnosile su se upravo na privremeno zatvaranje graničnih prijelaza i privremene odgode otvaranja sezonskih graničnih prijelaza zbog COVID-a 19 (za međunarodni promet putnika u pomorskom prometu) dodali su se čl. 30.a i 30.b, dok se onima br. 68/2020 predlaže otvaranje graničnih prijelaza te ukidanje privremene odgode otvaranja zbog poboljšanja epidemiološke situacije.

Što obuhvaća područje graničnog prijelaza, regulirano je u čl. 12. Zakona o nadzoru državne granice, Narodne novine, br. 83/2013, 27/2016. Isto tako, treba spomenuti i Pravilnik o uvjetima i načinu određivanja područja graničnog prijelaza, Narodne novine, br. 150/2004.

⁴¹ Više v. <https://www.koronavirus.hr/privremena-zabrana-i-ogranicenje-prelaska-preko-grani%C4%8Dnih-prijelaza-rh/733>, 2. lipnja 2022.

Stožera odnosila se na razdoblje od mjesec dana, uz objave u Narodnim novinama i službenim mrežnim stranicama Ravnateljstva civilne zaštite. Također, treba napomenuti Odluku Stožera⁴² istog datuma. Njome su bili točno određeni granični prijelazi preko kojih je bilo dopušteno odvijanje tranzitnog prometa teretnih vozila koja su tijekom tranzita preko teritorija RH bila pod pratnjom policijskih službenika. Sve detalje oko kretanja i putovanja odredilo je Ravnateljstvo policije. Isto tako, za informacije vezane za granične prijelaze, građani se mogu obratiti Upravi za granicu MUP-a. Osim odluka Stožera, donesene su mjere i upute od strane HZJZ-a, a odnosile su se na prelazak državne granice.⁴³ Kada govorimo o prelascima preko graničnih prijelaza, treba spomenuti i Zakon o nadzoru državne granice,⁴⁴ kojim se propisuje da nadzor predstavlja kontrolu prelazaka i zaštitu državne granice, što se obavlja i radi zaštite zdravlja i života ljudi. Prelasci preko graničnih prijelaza, sukladno donesenim odlukama te izmjenama i dopunama odluka Stožera, bili su ograničeni na razne načine: od potrebe posjedovanja digitalne COVID-potvrde, potvrde o preboljenju ili potvrde o testiranju i negativnom nalazu PCR-a ili brzog antigenskog testa BAT određenog roka trajanja, određivanja samoizolacije (određeni rok, npr. 10 dana).⁴⁵

Europska je unija svojim preporukama upućivala i usmjeravala države članice u pogledu primjena mjera u nacionalnim sustavima. U kontekstu ograničenja koja se tiču putovanja i prelazaka državne granice, ovdje treba spomenuti i Komunikaciju o privremenom ograničenju neobveznih putovanja u EU⁴⁶ koju je Europska komisija usvojila 16. ožujka 2020. Određene kategorije osoba izuzete⁴⁷ su od privremenog ograničenja te su pobrojane u spomenutoj Komunikaciji. Isto tako, navedeno je da bi se to ograničenje trebalo primjenjivati 30 dana, dok bi svako moguće produženje trebalo procijeniti ovisno o javnozdravstvenoj situaciji. Dana 30. lipnja 2020. donesena je Preporuka Vijeća (EU) 2020/912 o privremenom ograničenju neobaveznih putovanja u EU i mogućem ukidanju takvog ograničenja.⁴⁸ U detaljnije razrade na razini EU-a nećemo ulaziti s obzirom na opseg rada.

Odluka Stožera koje su se odnosile na zabrane i ograničenja prelaska graničnih prijelaza do trenutka predaje ovog rada, bilo je ukupno 45. Zadnja dostupna Odluka o privremenom ograničavanju preko graničnih prijelaza RH na službenim

⁴² Odluka o graničnim prijelazima preko kojih će se odvijati tranzitni promet teretnih vozila preko teritorija Republike Hrvatske (19. ožujka 2020.). V. i <https://www.koronavirus.hr/odluka-o-granicnim-prijelazima-preko-kojih-ce-se-odvijati-tranzitni-promet-teretnih-vozila-preko-rh/218>, 3. lipnja 2022.

⁴³ V. Izvješće, *op. cit.* u bilj. 22, str. 51.

⁴⁴ V. čl. 3. Zakona o nadzoru državne granice, Narodne novine, br. 83/2013, 27/2016.

⁴⁵ V. i na <https://www.koronavirus.hr/privremena-zabrana-i-ogranicjenje-prelaska-preko-granicnih-prijelaza-rh/733>, 5. lipnja 2022.

⁴⁶ Komunikacija Komisije Europskom parlamentu, Europskom vijeću i Vijeću COVID-19: privremeno ograničenje neobveznih putovanja u EU, COM(2020) 115 final, <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/HR/TXT/?uri=CELEX:52020DC0115>, 3. lipnja 2022.

⁴⁷ Više v. i na https://ec.europa.eu/info/live-work-travel-eu/coronavirus-response/travel-during-coronavirus-pandemic/exemptions-coronavirus-travel-restrictions-eu_hr#kategorije-izuzea, 3. lipnja 2022.

⁴⁸ Preporuka Vijeća (EU) 2020/912 od 30. lipnja 2020. o privremenom ograničenju neobveznih putovanja u EU i mogućem ukidanju takvog ograničenja, ST/9208/2020/INIT, OJ L 2081, 1. 7. 2020.

mrežnim stranicama Ravnateljstva civilne zaštite jest ona s datumom 7. travnja 2022. Na mrežnoj stranici koronavirus.hr, objavljeno 3. svibnja 2022., a vezano za putovanja, stoji kako se i dalje primjenjuje Odluka o privremenom ograničavanju preko graničnih prijelaza RH koja je vrijedila do 30. travnja 2022., s obzirom na to da nije došlo do produženja. Dakle, ukinuta je privremena zabrana i ograničenje prelaska, ulazak je u RH dopušten.⁴⁹ Stožer je donio 271 odluku, samostalno ili na prijedlog županijskih stožera iz djelokruga MUP-a.⁵⁰ Nakon izmjena i dopuna ZZZPB-a 2020.,⁵¹ na osnovi čl. 47. ZZZPB-a i čl. 22.a ZSCZ-a, donesene su 244 odluke (od 271).

Kroz razdoblje od dvije godine (računajući od donošenja prve odluke) dok epidemija još uvijek i dalje traje, u pogledu analiziranih odluka dolazilo je do popuštanja mjera, odnosno ublažavanja zabrana i ograničenja kako se popravljala epidemiološka situacija i smanjivao broj zaraženih (oboljelih) osoba, ali i povodom nekih drugih čimbenika (kriterija), npr. pred turističku sezonu. Određene mjere vrijedile su na razini cijele države, dok su na prijedlog pojedinih županijskih stožera i lokalnih epidemiologa, zbog pogoršanja epidemiološke situacije, dodatne mjere obuhvaćale samo područje određenih županija, gradova i općina. Odluke su se kontinuirano dopunjavale i mijenjale, na način da se uvodile nove mjere ili produžavale postojeće za daljnjih mjesec dana (u pravilu). Zabrana je ukinuta odlukom 8. travnja 2022., a stupila je na snagu 9. travnja 2022.

Sukladno čl. 47. st. 1. ZZZPB-a, ministar zdravstva može narediti posebne sigurnosne mjere na prijedlog HZJZ-a za zaštitu pučanstva od zaraznih bolesti. Slučajevi u kojima je moguće izricanje sigurnosnih mjera propisani su u čl. 47. st. 2. ZZZPB-a. Stoga su u odnosu na ograničenja i zabrane prelaska graničnih prijelaza iskorištene ovlasti koje su se odnosile na zabrane putovanja i kretanja osoba, ograničenje kretanja, ograničenja ili zabrane prometa (određene vrste roba i proizvoda).⁵² Isto tako, treba uputiti i na čl. 47. st. 4. ZSCZ-a kada govorimo o izricanju sigurnosnih mjera povodom odluka. Njime se predviđa da, u slučaju proglašenja epidemije zarazne bolesti ili opasnosti od iste u odnosu na koju je Svjetska zdravstvena organizacija proglasila pandemiju/epidemiju ili opasnost od nje, sigurnosne mjere može odlukom narediti i Stožer. On to može samo u suradnji

⁴⁹ Više v. <https://www.koronavirus.hr/o-putovanju/11>; <https://www.koronavirus.hr/nove-odluke-stozera-civilne-zastite-rh-o-popu%25%A1tanju-pandemijskih-mjera/1009>; <https://mup.gov.hr/vijesti/od-sutra-u-ponoc-izvan-snage-gotovo-sva-dosadasnja-epidemioloska-ogranicenja/288623>, 3. lipnja 2022.

⁵⁰ Stanje do 13. siječnja 2021. V. Izvješće, *op. cit.*, u bilj. 22, str. 33. Dodatnih 40 odluka, sukladno *Izvješću o učincima provedbe mjera iz Zakona o zaštiti pučanstva od zaraznih bolesti tijekom epidemije bolesti COVID-19 uzrokovane virusom SARS-CoV-2 u Republici Hrvatskoj, za razdoblje od 1. lipnja do 31. kolovoza 2021.*, Vlada RH, Zagreb, 7. listopada 2021., str. 32. Usp. i *Izvješće* od 20. siječnja 2022., doneseno za razdoblje od 1. rujna 2021. do 31. prosinca 2022., str. 58.

⁵¹ Narodne novine, br. 47/2020.

⁵² V. čl. 47. st. 2. t. 3-5. Zakona o zaštiti pučanstva od zaraznih bolesti, Narodne novine, br. 79/2007, 113/2008, 43/2009, 130/2017, 114/2018, 47/2020, 134/2020, 143/2021.

s Ministarstvom zdravstva i HZJZ-om.⁵³ Navedene se odluke donose pod nadzorom Vlade RH.

U pogledu ovlasti za izricanje određenih vrsta zabrana čelnika ministarstva, ukazujemo i na čl. 39. Zakona o sustavu državne uprave (dalje: ZSDU),⁵⁴ kojim mu se omogućava donošenje privremenih interventnih mjera i naredbi. Dakle, ovlast se odnosi za iznimne slučajeve, koji moraju biti propisani zakonom. Također, duljina trajanja ovih mjera, naredbi i zabrana, uvjeti pod kojima se mogu donositi te opseg zahvaćanja, moraju biti regulirani zakonom. Opća pravila za njihovo donošenje sadržana su stoga u ZSDU-u.⁵⁵ Predstavljaju općenormativna ovlaštenja, odnosno radi se o posebnim vrstama ovlaštenja. Mogu li se, dakle, ovlaštenja određena u čl. 39. ZSDU-a i čl. 47. ZZPZB-a dovesti u svezu? U tome smjeru, Ustavni sud RH, u Rješenju od 14. rujna 2020.,⁵⁶ navodi kako odluke Stožera nemaju karakter propisa, već se radi o interventnim mjerama. Ukazuje kako se odluke/mjere smatraju drugim propisima te na nužnost razlikovanja naredbi koje se smatraju drugim propisima od naredbi koje su po pravnoj naravi interventne mjere.⁵⁷

Naredbom se može privremeno narediti ili zabraniti određeno postupanje te obvezno primijeniti druge privremene interventne mjere. Ako se privremenim interventnim mjerama (privremeno) ograničavaju određena prava i slobode, osnova i krajnji opseg ograničenja moraju biti osobito precizno utvrđeni zakonom.⁵⁸ Takve mjere moraju biti nužne i u cilju trenutačne zaštite pravnog poretka, života, sigurnosti, zdravlja ili imovine veće vrijednosti, što predstavlja njihovo sadržajno određenje. Ograničenja i zabrane odnose se samo na određeno upravno područje. Obvezatno se objavljuju u Narodnim novinama i drugim sredstvima javnog priopćavanja. Njihov donositelj u obvezi ih je, kako se navodi u zakonskom stavku, „odgovarajuće“ obrazložiti te stupaju na snagu danom donošenja (čl. 39. st. 3. ZSDU-a). Iz tumačenja navedene zakonske odredbe, može se zaključiti kako su slični ili skoro i istovjetni uvjetima predviđenima konvencijskim člancima o izvanrednim stanjima koje smo ranije navodili.

Završno bismo htjeli samo ukratko istaknuti kako je situacija vezana za COVID-19, kada govorimo o graničnim prijelazima, predstavljala poseban izazov i utjecala na pitanja zakonitih i nezakonitih migracija, tražitelja međunarodne zaštite. Pri tome je trebalo uzeti u obzir razmjernost u postupanjima, uvažavajući

⁵³ O vrstama mjera i analizi istih više v. Ofak, L., „Pravna priroda mjera usmjerenih na suzbijanje pandemije COVID-a 19“, *Zbornik radova Pravnog fakulteta u Splitu*, god. 58, br., 2, 2021, str. 459-475.

⁵⁴ Narodne novine br. 66/2019.

⁵⁵ Prilikom donošenja novog ZSDU-a, navedeno je usklađeno sa stajalištima utvrđenima u Odluci i Rješenju Ustavnog suda RH br. U-I/3845/2006 i U-I 5348/2012, od 23. siječnja 2013., Narodne novine, br. 12/2013. Isto tako, i radi usklađivanja s brojnim posebnim zakonima u kojima su takva ovlaštenja već od ranije sadržana. Detaljnije o tome v. *Konačni prijedlog zakona o sustavu državne uprave*, P.Z. br. 617, Zagreb, 30. svibnja 2019., str. 21-22, https://www.sabor.hr/sites/default/files/uploads/sabor/2019-05-30/161604/PZ_617.pdf, 2. lipnja 2022.

⁵⁶ Rješenje Ustavnog suda Republike Hrvatske U-II-2027/2020 od 14. rujna 2020.

⁵⁷ V. Odluku i rješenje Ustavnog suda RH broj: U-I-3845/2006 od 23. siječnja 2013. i Rješenje Ustavnog suda RH broj: U-I-1372/2020 i dr. od 14. rujna 2020. i pet izdvojenih mišljenja sudaca.

⁵⁸ Ibidem, str. 27.

potrebu daljnjeg rada službi MUP-a i zaštite zdravlja, što je u određenom opsegu dovodilo i do suspenzija određenih postupaka. Bez obzira na situaciju prouzročenu koronavirusom, do smanjenja broja tražitelja međunarodne zaštite nije došlo u značajnoj mjeri tijekom 2020.⁵⁹ Zabilježena su 29.094 nezakonita prelaska 2020. (porast za 43,5 % naspram 2019.). Trend nezakonitih prelazaka pokazuje kratki pad u razdoblju ožujak i travanj zbog izbijanja bolesti COVID-19, te zatim povećanje (kolovoz-listopad).⁶⁰ Tako da utjecaj COVID-a, kada govorimo o ovome dijelu, ne umanje sigurnosne aspekte, već ih dodatno i otežava.

4. KRATAK OSVRT NA USTAVNOSUDSKU PRAKSU U ODNOSU NA „COVID-PREDMETE” – USTAVNOPRAVNI ARGUMENTI U POGLEDU ZABRANA PRELAZAKA GRANIČNIH PRIJELAZA

O opravdanosti odluka kojima se ograničavaju i zabranjuju prelasci državne granice, raspravljao je u svojim odlukama i rješenjima i Ustavni sud RH. U rješenju⁶¹ od 14. rujna 2020. ističe kako je mjera bila prikladna i nužna te je omogućila ostvarenje legitimnog cilja – zaštitu javnog zdravlja i života ljudi na znatno širem području od RH, te stoga i opravdana. Isto tako, poziva se kako je velik broj država u Europi postupao na sličan način. U točki 10. Rješenja, Ustavni sud RH ukazuje da šteta koja je pojedincu mogla nastati zbog nemogućnosti prelaska državne granice može biti predmet konkretnih sudskih postupaka, na što je uputio predlagatelj i dovodio u svezu s istaknutom zabranom. Vlada RH u svojem je očitovanju na navode predlagatelja iskazala kako su „ustavne slobode i prava građana u svakom trenutku bili ograničeni samo u mjeri koja je nužna i koja odgovara naravi potrebe za njihovim ograničenjem.”⁶² Navedenim rješenjem odbačen je prijedlog za pokretanje postupka za ocjenu suglasnosti s Ustavom i zakonom Odluke o privremenoj zabrani prelaska preko graničnih prijelaza RH. Isto stajalište Ustavni je sud donio u još nekoliko predmeta u 2021.⁶³ Sud je u nekoliko svojih rješenja naveo kako je razlog za odbacivanje nepostojanje ustavnopravne argumentacije.⁶⁴ Isti je o njima odlučivao nakon što su odluke mijenjane i dopunjene, stoga je i reakcija ustavotvorca djelomice zakašnjela, uzimajući u obzir sadržaj odluka u kojima su iskazane ovlasti Stožera za ograničavanjima prava i sloboda. U odnosu na propitkivanje ovlasti izricanja sigurnosnih mjera Stožera, također je podneseno

⁵⁹ Sukladno zadnjem dostupnom izvješću. Detaljnije v. *Godišnje izvješće o migracijama i azilu za 2020. za Hrvatsku*, Nacionalno izvješće (II. dio), lipanj 2021., str. 33, <https://emn.gov.hr/emn-publikacije/emn-izvjesca/godisnje-izvjesce-o-migracijama-i-azilu-za-2020-za-hrvatsku/637>, 5. lipnja 2022.

⁶⁰ Ibidem, str. 74-76.

⁶¹ Rješenje Ustavnog suda Republike Hrvatske U-II-2027/2020 od 14. rujna 2020.

⁶² Točka 5. Rješenja Ustavnog suda Republike Hrvatske U-II-2027/2020 od 14. rujna 2020.

⁶³ V. i Rješenje Ustavnog suda Republike Hrvatske broj: U-II-4784/2020, 3. veljače 2021.; Rješenje Ustavnog suda Republike Hrvatske broj: U-I-5918/2020, U-I-5919/2020, 3. veljače 2021.

⁶⁴ Na drugačija promišljanja i argumentaciju, u izdvojenim mišljenjima iskazali su dvojica sudaca i jedna sutkinja.

više zahtjeva za ocjenu suglasnosti s Ustavom RH ZZPZB-a i ZSCZ-a,⁶⁵ u kojima je Ustavni sud također iskazao svoje stajalište. U više je predmeta ukazivao na sljedeće: „... *Ustavni sud nije nadležan ocjenjivati treba li ili ne Hrvatski sabor u određenim posebnim okolnostima, neovisno jesu li one izrijeком navedene u čl. 17., primijeniti ('aktivirati') čl. 17. Ustava...*“⁶⁶ Smatra da su, u ovoj situaciji, njegova uloga i nadležnost u nadzoru ustavnosti odluka Hrvatskog sabora moguće samo kada on primjenom čl. 17. st. 1. Ustava RH odlučuje o ograničavanju zajamčenih pojedinih prava i sloboda te da je Hrvatski sabor mogao postupiti na dvije ustavne osnove, o čijem izboru primjene Ustavni sud nije ovlašten nalagati Hrvatskom saboru. Stoga je primjena čl. 16. i 17. Ustava RH u isključivoj domeni Hrvatskog sabora te to što osporeni zakoni (i mjere) nisu doneseni na temelju tih ustavnih članaka ne čini sama po sebi te zakone neustavnima. Nadalje, navodi da epidemija predstavlja posebnu okolnost prema čl. 22. ZSCZ-a, da je Stožer imao zakonsku ovlast izricati mjere jer je zakon iz kojeg proizlaze te ovlasti izmijenjen i donesen u propisanoj zakonodavnoj proceduri, da je neupitan legitimni cilj mjera te da su odluke Stožera podložne sudskoj kontroli (ovisno o vrstama odluka).

5. ZAKLJUČAK

Jasno je da nastupom okolnosti u kojima postoji ugroza za zdravlje i život, a predstavljaju opći (javni) interes, radi kojih država putem ovlaštenih tijela mora kroz ustavne i zakonske osnove osigurati i pružiti zaštitu istih, te s druge, pak, strane voditi računa da će to posljedično dovesti do ograničavanja ustavnih i konvencijskih temeljnih ljudskih prava i sloboda – valja reagirati odgovorno i donijeti odluke koje opravdavaju takva ograničenja. Ta ograničenja moraju ispunjavati postavljene ustavne i zakonske uvjete te biti razmjerna, učinkovita, opravdana, nužna i iznimna. Je li tome uistinu bilo tako tijekom trajanja epidemije u svakoj njezinoj fazi (valu) i jesu li odluke bile opravdane te se država pokazala uspješna u borbi protiv ove zarazne bolesti, može se raspravljati s raznih aspekata. S pravnog aspekta, akademsku zajednicu uvelike su okupirala promišljanja potpada li epidemija pod čl. 17. st. 1. Ustava RH i može li se smatrati velikom prirodnom nepogodom. Isto tako, koja su tijela trebala odlučivati i na temelju koje pravne osnove donesene popisano većinom sukladno ustavnim odredbama, da bi donesene odluke kojima se ograničavaju slobode i prava bile zakonite, opravdane, razmjerne naravi za ograničenjem i nužne. Brojna propitkivanja opravdanosti i osporavanja pravne osnove za donošenje odluka, imenovanja nadležnih tijela te ovlasti istih za izricanje mjera te zakonitosti donesenih odluka i vrsta mjera s aspekta legitimnosti

⁶⁵ Rješenje ustavnog suda Republike Hrvatske, broj: U-I-1372/2020, broj: U-I-1999/2020, broj: U-I-2075/2020, broj: U-I-2233/2020, broj: U-I-2161/2020, broj: U-I-2234/2020, 14. rujna 2020., Odluka Ustavnog suda Republike Hrvatske broj: U-I-263/2021 od 8. lipnja 2021. i izdvojeno mišljenje sudaca.

⁶⁶ V. npr. točku 7. Rješenja Ustavnog suda Republike Hrvatske U-I-5918/2020, U-I-5919/2020 od 3. veljače 2021., točku 10.2 Odluke Ustavnog suda Republike Hrvatske broj: U-I-263/2021 od 8. lipnja 2021. i izdvojeno mišljenje sudaca.

i razmjernosti, vidljiva su u pokretanju postupaka pred Ustavnim sudom RH, gdje je i on iskazao svoja stajališta o ovoj kriznoj izvanrednoj zdravstvenoj situaciji, uz izdvojena mišljenja sudaca koja su isticala drukčiju argumentaciju ne slažući se, pri tome, s donesenim odlukama i rješenjima.

Iz rada je razvidno kako je upravo sloboda kretanja bila jedna od prvih ustavnih sloboda na „udaru ove krizne situacije“. To potvrđuju i prve odluke Stožera, koje su se, između ostalih, odnosile na ograničenja kretanja. Isto tako, u prilog tome idu i izmjene zakonske regulative, preporuke Europske komisije, stajališta izražena u ustavnosudskoj praksi 2020. i 2021. Prelasci preko graničnih prijelaza, sukladno donesenim odlukama te izmjenama i dopunama odluka Stožera, bili su ograničeni na razne načine.

Kontrola i preispitivanje izrečenih mjera i donesenih odluka imenovanog tijela, nužni su radi procjene razmjernosti, pa i učinkovitosti, svrhe izricanja, nužnosti i opravdanosti, duljine trajanja u odnosu na ugrozu i mogućnost da se njima otkloni opasnost za život i zdravlje te spriječi širenje bolesti (smanji smrtnost, preopterećenost i ostali problemi u zdravstvenom sustavu). Vlada RH obvezala se podnositi izvješća Hrvatskom saboru o učincima provedenih mjera tri puta godišnje dok traje epidemija, na koja smo se za određene podatke i pozivali u ovome radu.

O pitanju ovakvog institucionalnog modela (koji je u potrebi za hitnošću odgovora države na ovu iznenadnu okolnost opasnu po zdravlje ljudi, a prvi je put imala svjetske razmjere širenja), kao i pravne osnove i sadržaja, širine ovlasti te utjecaja odluka i mjera na ustavne slobode i prava koja su u velikoj mjeri bila ograničena, postoje podijeljena mišljenja kako akademske zajednice, tako i ustavnih stručnjaka, praktičara, sudaca, pa i same javnosti. Tijekom ovog perioda dok epidemija još uvijek traje, dolazilo je, sukladno epidemiološkoj situaciji i tzv. valovima pandemije, do postupnog ublažavanja, pa i ukidanja izrečenih mjera. O pitanju opravdanosti ili neopravdanosti izrečenih mjera zabrane prelaska graničnih prijelaza, možemo iskazati kako su bila opravdana u početnim periodima epidemije kada se, uz konzultacije i mišljenja epidemiologa i zdravstvene struke, promišljalo da će se prvotno na taj način smanjiti broj oboljelih i širenje bolesti. Kako se vrijeme epidemije produžavalo, a mjere nisu uvelike utjecale na smanjenje, došlo je do ublažavanja i popuštanja mjera. U tome smjeru želimo istaknuti kako ograničenje kretanja koje je početno opravdano, može kroz dulje vremensko razdoblje trajanja ograničenja postati vrlo vjerojatno nerazmjerno te predstavljati povredu slobode kretanja. Ograničenja trebaju biti podložna periodičnom preispitivanju i kontroli opravdanosti, osobito ona koja traju dulje vrijeme.

Neke su europske države proglasile izvanredno stanje i uvele i veća ograničenja u pogledu kretanja (npr. policijski sat, mjere zatvaranja) nego li RH, a i trajala su dulje. Isto tako, ukazalo se na neka od ustavnih rješenja drugih država koje su čak i vrlo detaljno razradile postupke i vrste izvanrednih stanja te koje u ustavnom tekstu imaju predviđenu epidemiju kao iznimku za ograničenje slobode kretanja. Možda bi i naš ustavotvorac na tome tragu trebao razmisliti o mogućim intervencijama u

ustavni tekst kojima bi se dopunile odredbe o vrstama izvanrednih stanja vodeći se izazovima i dosadašnjim iskustvom s kojima se suočavamo u pogledu ove epidemije.

Nažalost, ustavnosudska praksa u većini svojih predmeta pokazuje da je Ustavni sud negativno odlučivao o zahtjevima (odbacujući ili odbijajući zahtjeve za pokretanjem postupka) te isticao nedovoljno postavljenu i obrazloženu ustavnopravnu argumentaciju istih (ustavnopravno relevantne i konkretne razloge koji ukazuju na sumnju u nesuglasnost te pravnu preciznost da bi se postupak pokrenuo i u njemu odlučivalo). Mišljenja smo da je Ustavni sud ranije trebao donijeti određene svoje odluke, ne prebacujući isključivo odgovornost i nadležnost na zakonodavno tijelo jer ova je situacija zahtijevala promptnije odluke.

POPIS LITERATURE

Knjige i znanstveni radovi:

1. Abramović, A., Ustavnost u doba virusa, od 30. ožujka 2020., <https://www.iusinfo.hr/aktualno/u-sredistu/41073>, 1. lipnja 2022.
2. Bianku, L.; Mole, N.; Smith, H., COVID-19 i njegov utjecaj na ljudska prava, Pregled relevantne prakse Europskog suda za ljudska prava, Braithwaite, B.; Harby, C.; Miletić, G. (ur.), AIRE centar, Civil Rights Defenders, 2020.
3. Gardašević, Đ., Pandemija i Ustav Republike Hrvatske, Informator br. 6623, od 17. travnja 2020., str. 1-4.
4. Gardašević, Đ., Izvanredna stanja, “velike prirodne nepogode” i promjene Ustava Republike Hrvatske, u: Ustavne promjene i političke nagodbe - Republika Hrvatska između ustavne demokracije i populizma, Bačić, A. (ur.). Zagreb: Hrvatska akademija znanosti i umjetnosti - Znanstveno vijeće za državnu upravu, pravosuđe i vladavinu prava, 2021. str. 249-275.
5. Guide on Article 2 of Protocol No. 4 to the European Convention- Freedom of movement, First edition – 30 April 2022, European Court of Human Rights on Human Rights, p. 1-62., https://www.echr.coe.int/Documents/Guide_Art_2_Protocol_4_ENG.pdf, 10. lipnja 2022.
6. Ivanda, S.; Blagojević, A., Sloboda kretanja i unutarnja sigurnost, Pravni fakultet Osijek, Osijek, 2011.
7. Mitrović, Lj.; Grbić Pavlović, N.; Pavlović, G., Derogiranje ljudskih prava u vanrednom stanju – slučaj Bosne i Hercegovine, Pravni vjesnik, vol. 32, br. 3-4, 2016., str. 201-211.
8. Nastić, M., Odgovor države na bolest Covid-19: na primjerima Hrvatske i Srbije, Pravni vjesnik, vol. 36, br. 3-4, 2020., str. 69-90.
9. Ofak, L., Pravna priroda mjera usmjerenih na suzbijanje pandemije COVID-a 19, Zbornik radova Pravnog fakulteta u Splitu, god. 58, br., 2, 2021, str. 459-475.
10. Omejec, J. Ograničavanje sloboda i prava čovjeka i građanina u izvanrednim stanjima, Društvena istraživanja, vol. 5., br. 2, 1996., str. 345-376.

11. Omejec, J., Izvanredna stanja u pravnoj teoriji i ustavima pojedinih zemalja, Pravni vjesnik, vol. 12, br. 1-4, 1996., str. 172-196.

Pravni propisi:

1. Povelja Europske unije o temeljnim pravima (2016/C 202/02), <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/HR/TXT/PDF/?uri=CELEX:12016P/TXT&from=RO>
2. (Europska) Konvencija za zaštitu ljudskih prava i temeljnih sloboda, Narodne novine, Međunarodni ugovori, br. 18/1997, 6/19999, 14/2002, 13/2003, 9/2005, 1/2006, 2/2010
3. Protokol br. 4. uz Konvenciju za zaštitu ljudskih prava i temeljnih sloboda o osiguranju određenih prava i sloboda uz ona uključena u Konvenciji i Protokol br. 11, Strasbourg, 16. rujna 1963.
4. Ustav Republike Hrvatske, Narodne novine br. 56/1990, 135/1997, 08/1998, 113/2000, 124/2000, 28/2001, 41/2001, 55/2001, 76/2010, 85/2010, 05/2014
5. Ustav Republike Slovenije, Čl. 32. st. 2. Uradni list RS, br. 33/1991-I, 42/1997 – UZS68, 66/2000 – UZ80, 24/2003 – UZ3a, 47, 68, 69/2004 – UZ14, 69/2004 – UZ43, 69/2004 – UZ50, 68/2006 – UZ121,140,143, 47/2013 – UZ148, 47/2013 – UZ90,97,99, 75/2016 – UZ70a in 92/2021 – UZ62a)
6. Ustav Republike Mađarske, Magyarország Alaptörvénye, (2011. április 25.), <https://www.alkotmanybirosag.hu/alaptorveny>
7. Temeljni zakon Savezne Republike Njemačke, Grundgesetz für die Bundesrepublik Deutschland, Zadnji put izmijenjeno čl. 1 G v. 28.6.2022 I 968, <https://www.gesetze-im-internet.de/gg/BJNR000010949.html>.
8. Zakon o sustavu civilne zaštite, Narodne novine, br. 82/2015, 118/2018, 31/2020, 20/2021
9. Zakon o zaštiti pučanstva od zarazni bolesti, Narodne novine, br. 79/2007, 113/2008, 43/2009, 130/2017, 114/2018, 47/2020, 134/2020, 143/2021
10. Zakona o ustrojstvu i djelokrugu tijela državne uprave, Narodne novine, br. 85/2020
11. Zakon o lokalnoj i područnoj (regionalnoj) samoupravi, Narodne novine, br. 33/2001, 60/2001, 129/2005, 109/2007, 125/2008, 36/2009, 36/2009, 150/2011, 144/2012, 19/2013, 137/2015, 123/2017, 98/2019, 144/2020
12. Zakon o nadzoru državne granice, Narodne novine, br. 83/2013, 27/2016
13. Zakon o sustavu državne uprave, Narodne novine br. 66/2019
14. Uredba o graničnim prijelazima Republike Hrvatske, Narodne novine, br. 79/2013, 38/2020, 68/2020
15. Pravilnik o sastavu stožera, načinu rada te uvjetima za imenovanje načelnika, zamjenika načelnika i članova stožera civilne zaštite, Narodne novine, br. 126/2019
16. Pravilnik o uvjetima i načinu određivanja područja graničnog prijelaza, Narodne novine, br. 150/2004

Sudska praksa Europskog suda za ljudska prava:

1. A. E. protiv Poljske, (predstavka br. 14480/04) 31. ožujka 2009.

2. Bevc protiv Hrvatske, zahtjev br. 36077/14, 28. travnja 2020.
3. Hernadi protiv Hrvatske, zahtjev br. 29998/15, 3. rujna 2019.
4. Magdić protiv Hrvatske, zahtjev br. 17578/20, 1. rujna 2022.
5. Terheş v. Romania, zahtjev br. 49933/20, od 20. svibnja 2021.
6. De Tommaso protiv Italije, (predstavka br. 43395/09), 23. veljače 2017.

Sudska praksa Ustavnoga suda Republike Hrvatske:

1. Odluka Ustavnoga suda Republike Hrvatske, broj: U-VIIR-2180/2022, od 16. svibnja 2022. i tri izdvojena mišljenja sudaca
2. Odluka i Rješenje Ustavnog suda Republike Hrvatske, broj: U-I/3845/2006; broj: U-I 5348/2012, od 23. siječnja 2013.
3. Rješenje Ustavnog suda Republike Hrvatske, broj: U-II-2027/2020, od 14. rujna 2020.
4. Odluku i rješenje Ustavnog suda RH broj: U-I-3845/2006 od 23. siječnja 2013.
5. Rješenje Ustavnog suda Republike Hrvatske, broj: U-I-1372/2020 i dr. od 14. rujna 2020. i pet izdvojenih mišljenja sudaca
6. Rješenje Ustavnog suda Republike Hrvatske, broj: U-II-4784/2020, 3. veljače 2021.
7. Rješenje Ustavnog suda Republike Hrvatske, broj: U-I-5918/2020, broj: U-I-5919/2020, 3. veljače 2021.
8. Rješenje Ustavnog suda Republike Hrvatske, broj: U-I-1999/2020, broj: U-I-2075/2020, broj: U-I-2233/2020, broj: U-I-2161/2020, broj: U-I-2234/2020, od 14. rujna 2020.,
9. Odluka Ustavnog suda Republike Hrvatske, broj: U-I-263/2021 od 8. lipnja 2021. i izdvojeno mišljenje sudaca

Izvješća, odluke i rješenja, dokumenti te drugi akti:

1. Godišnje izvješće o migracijama i azilu za 2020. za Hrvatsku, Nacionalno izvješće (II. dio), lipanj 2021., str. 1.-133., <https://emn.gov.hr/emn-publikacije/emn-izvjesca/godisnje-izvjesce-o-migracijama-i-azilu-za-2020-za-hrvatsku/637>, 5. lipnja 2022.
2. Izvješće o učincima provedbe mjera iz Zakona o zaštiti pučanstva od zaraznih bolesti tijekom epidemije bolesti COVID-19 uzrokovane virusom SARS-COV-2 u Republici Hrvatskoj, za razdoblje od 11. ožujka 2020. do 15. siječnja 2021., Vlada RH, Zagreb, 20. siječanj 2021., str. 1.-74., https://www.sabor.hr/sites/default/files/uploads/sabor/2021-01-21/104902/IZVJ_PROVEDBA_MJERA_COVID-19.pdf, 2. lipnja 2022
3. Izvješće o učincima provedbe mjera iz Zakona o zaštiti pučanstva od zaraznih bolesti tijekom epidemije bolesti COVID-19 uzrokovane virusom SARS-CoV-2 u Republici Hrvatskoj, za razdoblje od 1. lipnja do 31. kolovoza 2021., Vlada RH, Zagreb, 7. listopada 2021., str. 1.-59., https://www.sabor.hr/sites/default/files/uploads/sabor/2021-10-07/174703/IZVJ_UCINCI_COVID_19.pdf, 2. lipnja 2022
4. Izvješće o učincima provedbe mjera iz Zakona o zaštiti pučanstva od zaraznih bolesti tijekom epidemije bolesti COVID-19 uzrokovane virusom SARS-CoV-2 u Republici Hrvatskoj, za razdoblje doneseno za razdoblje od 1. rujna 2021. do 31. prosinca 2021.,

- Vlada RH, Zagreb, 20. siječnja 2022., str. 1.- 89., https://www.sabor.hr/sites/default/files/uploads/sabor/2022-01-20/175003/IZVJ_UCINCI_COVID_19_RUJAN_PROSINAC_2021.pdf, 2. lipnja 2022
5. Komunikacija Komisije Europskom Parlamentu, Europskom Vijeću i Vijeću COVID-19: privremeno ograničenje neobveznih putovanja u EU, COM(2020) 115 final, <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/HR/TXT/?uri=CELEX:52020DC0115>, 3. lipnja 2022.
 6. Konačni prijedlog zakona o sustavu državne uprave, P.Z. br. 617, Zagreb, 30. svibnja 2019., str. 1.-36., https://www.sabor.hr/sites/default/files/uploads/sabor/2019-05-30/161604/PZ_617.pdf, 2. lipnja 2022.
 7. Odluka o proglašenju opasnosti od epidemije, od 4. ožujka 2020., <https://zdravstvo.gov.hr/UserDocsImages//2020%20CORONAVIRUS//ODLUKA%20O%20PROGLA%C5%A0AVANJU%20OPASNOSTI%20OD%20EPIDEMIJE.pdf>, 2. lipnja 2022.
 8. Odluka o proglašenju epidemije bolesti COVID-19 uzrokovane virusom SARS-CoV-2, od 11. ožujka 2020., <https://zdravstvo.gov.hr/UserDocsImages/2020%20CORONAVIRUS//ODLUKA%20O%20PROGLA%C5%A0AVANJU%20EPIDEMIJE%20BOLESTI%20COVID-19.pdf>, 2. lipnja 2022.
 9. Odluku o proglašenju epidemije, <https://www.iusinfo.hr/document?sopi=DDHR20201106N133>, 2. lipnja 2022.
 10. Odluka o privremenoj zabrani prelaska preko graničnih prijelaza Republike Hrvatske, Narodne novine, br. 132/2020-714
 11. Odluka o graničnim prijelazima preko kojih će se odvijati tranzitni promet teretnih vozila preko teritorija Republike Hrvatske (19. ožujka 2020.), Narodne novine, br. 33/2020-727
 12. Preporuka Vijeća (EU) 2020/912 od 30. lipnja 2020. o privremenom ograničenju neobveznih putovanja u EU i mogućem ukidanju takvog ograničenja, ST/9208/2020/INIT, OJ L 208I , 1.7.2020
 13. Prijedlog Zakona o dopuni Zakona o sustavu civilne zaštite, s Konačnim prijedlogom zakona, P. Z. br. 860, Vlada Republike Hrvatske, Zagreb, 17. ožujak 2020., str. 1.-7., https://www.sabor.hr/sites/default/files/uploads/sabor/2020-03-17/183002/PZ_860.pdf, 26. svibnja 2022.
 14. Rješenje o imenovanju načelnika, zamjenika načelnika i članova Stožera civilne zaštite Republike Hrvatske, Narodne novine, br. 20/2020

Web izvori:

1. https://www.europarl.europa.eu/EPRS/graphs/Emergencystates_HR.pdf, 30. svibnja 2022.
2. https://narodne-novine.nn.hr/clanci/sluzbeni/2020_03_31_673.html, 25. svibnja 2022.
3. <https://mup.gov.hr/ravnateljstvo-civilne-zastite/283284>, 28. svibnja 2022.

4. <https://civilna-zastita.gov.hr/vijesti/priopcenje-za-medije-stozera-civilne-zastite-republike-hrvatske-od-26-ozujka-u-9-30-sati/sve-odluke-stozera-civilne-zastite-rh-za-sprecavanje-sirenja-zaraze-koronavirusom/2302>, 1. lipnja 2022.
5. https://civilnazastita.gov.hr/UserDocsImages/CIVILNA%20ZA%C5%A0TITA/PDF_ZA%20WEB/Odluka%20%20privremena%20zabrana%20prelaska%20preko%20grani%C4%8Dnih%20prijelaza%20RH.pdf, 2. lipnja 2022.
6. <https://www.koronavirus.hr/privremena-zabrana-i-ogranicenje-prelaska-preko-grani%C4%8Dnih-prijelaza-rh/733>, 2. lipnja 2022.
7. <https://www.koronavirus.hr/odluke-ogranicnim-prijelazima-preko-kojih-ce-se-odvijati-tranzitni-promet-teretnih-vozila-preko-rh/218>, 3. lipnja 2022.
8. https://ec.europa.eu/info/live-work-travel-eu/coronavirus-response/travel-during-coronavirus-pandemic/exemptions-coronavirus-travel-restrictions-eu_hr#kategorije-izuzea, 3. lipnja 2022.
9. <https://www.koronavirus.hr/o-putovanju/11>; <https://www.koronavirus.hr/nove-odluke-stozera-civilne-zastite-rh-o-popu%C5%A1tanju-pandemijskih-mjera/1009>; <https://mup.gov.hr/vijesti/od-sutra-u-ponoc-izvan-snage-gotovo-sva-dosadasnja-epidemioloska-ogranicenja/288623>, 3. lipnja 2022.

(NO) JUSTIFICATION OF LIMITATIONS AND PROHIBITIONS CROSSING BORDER CROSSINGS UNDER THE INFLUENCE OF THE PANDEMIC COVID-19

Acknowledging the fact that human rights and freedoms are in the greatest danger precisely during crisis (emergency) situations, it has been noted that the measures imposed during the pandemic mostly relate to and affect the freedom of movement. The paper briefly examines the impact of the pandemic on the restriction of freedom of movement through the constitutional and legal conditions set in the constitutional articles. Furthermore, certain actions and decisions of the appointed expert body - Headquarters are being reviewed from the administrative-legal aspect, only with regard to prohibitions and restrictions related to cross-border movements with the aim of preventing the spread of the COVID-19 disease. By applying the normative analysis, attention is paid to the current legal framework established in the Civil Protection System Act and the Public Protection Against Infectious Diseases Act, which both relate to the authority of the Headquarters and the imposition, above all, of security measures regarding prohibitions and restrictions on cross-border movements. A brief overview of the selected constitutional-judicial practice, the so-called "The COVID-19 cases", is highlighted by certain constitutional and legal arguments. Conclusively, critical considerations and conclusions are presented on the selected issue.

Key words: *restrictions and prohibitions, border crossings, Civil Protection Headquarters of the Republic of Croatia, constitutional and judicial practice, COVID-19*