

Prof. dr. sc. Anita Blagojević¹
Martina Antunović, mag. iur.²

IZVANREDNO STANJE U KONTEKSTU COVID-A 19: HRVATSKI USTAVNOPRAVNI OKVIR I PRAKSA

UDK: 342.5 : 616.2-036.21 (497.5)
614.4 : 342.7(497.5)
DOI: 10.31141/zrpf.2023.60.147.119
Izvorni znanstveni rad
Primljeno: 10. 11. 2022.

Posljednja dva do tri desetljeća obilježile se mnoge i raznolike krize i izazovi, od terorizma, preko globalne financijske krize, do migracija, no ona koju je prouzročio COVID-19 svakako ulazi u red kriza koje po svom obuhvatu i karakteru ulaze među najozbiljnije i ujedno najne očekivanije. S jedne strane nepripremljene za borbu protiv nepoznatog neprijatelja, a s druge strane pod očekivanjima poduzimanja raznih zdravstvenih, ekonomskih i pravnih mjera, države su se snalazile kako god su mogle. Međutim, poduzete mjere, koje sasvim sigurno spadaju u najrestrikтивnije mjere ne samo u recentnim vremenima, s razlogom su izazvale zabrinutost u pogledu izazova poštovanja standarda demokracije, ljudskih prava i vladavine prava. Bez ikakve sumnje, pandemija COVID-a testirala je posvećenost država vladavini prava, ljudskim pravima i demokraciji u uvjetima izvanrednih okolnosti. Neke države taj su test položile s visokom ocjenom, dok su druge prilično zakazale. Cilj je ovoga rada analizirati ustavnopravni okvir, ali i postupanja hrvatskih vlasti tijekom pandemije, te doći do zaključka s kakvom je ocjenom zemlja položila test ustavnosti i očuvanja vladavine prava i ljudskih prava u to krizno vrijeme. U tom kontekstu provest će se analiza odgovarajućih odredbi međunarodnih dokumenata i odredbi Ustava Republike Hrvatske o izvanrednom stanju, nakon čega će biti prikazan pregled antipandemijskih mjera, kao i relevantna praksa Ustavnog suda Republike Hrvatske vezano uz ustavnost pojedinih mjera.

Ključne riječi: *izvanredno stanje, pandemija, ustav, ljudska prava, Hrvatska*

1. UVOD

Određene teške i izvanredne situacije koje mogu zadesiti svaku državu (čak, štoviše, nisu iznimka u suvremenom svijetu!), kao što su ratovi, prijetnja ratom, terorizam, ali i velike prirodne nepogode, nužno nalažu poduzimanje odgovarajućih aktivnosti u cilju suprotstavljanja opasnostima i u cilju očuvanja političke zajednice. U takvim situacijama govorimo o modifikacijama postojećeg poretka, odnosno o

¹ Redovita profesorica, Sveučilište Josipa Jurja Strossmayera u Osijeku, Pravni fakultet Osijek. E-mail: ablagoje@pravos.hr. ORCID: <https://orcid.org/0000-0001-7153-7444>.

² Magistra prava, Sveučilište Josipa Jurja Strossmayera u Osijeku, Pravni fakultet Osijek. E-mail: mantinovic08@gmail.com.

institutu izvanrednog stanja (stanja izuzetka, stanja nužnosti, odnosno nužde) koje u pravilu dovodi do dvije bitne posljedice: do redistribucije ovlasti, odnosno povjeravanja važnih ovlasti izvršnoj vlasti sve dok opasnost ne bude uklonjena, te do ograničavanja ljudskih prava. U kontekstu druge posljedice bitno je istaknuti kako su relevantnim međunarodnim dokumentima postavljeni strogi uvjeti za primjenu i kontrolu derogacije ljudskih prava za vrijeme izvanrednog stanja, kao što su i definirana prava koja se ne mogu ograničiti ni u kojim, pa ni u izvanrednim okolnostima. Suvremeni ustavi također nastoje anticipirati izvanredne okolnosti, ali i osigurati vraćanje sustava na normalno djelovanje kada opasnost prođe. Ipak, unatoč tome, nije tako rijetka situacija da se izvanredno stanje zlouporabi na način da se pretvori u stanje trajnog karaktera, odnosno na način da rezultira trajnijom suspenzijom ljudskih prava i na taj način dovede u pitanje vladavinu prava i demokratski poredak u cjelini. Kako ne bi došlo do zlouporabe izvanrednih okolnosti, moderne države nastoje diskrecijska djelovanja egzekutive svesti na najmanju moguću mjeru.³

Posljednja dva do tri desetljeća obilježile su mnoge i raznolike krize i izazovi, od terorizma, preko globalne financijske krize, do migracija, no ona koju je prouzročio COVID-19 svakako ulazi u red kriza koje po svom obuhvatu i karakteru ulaze među najozbiljnije i ujedno najneočekivanije. S jedne strane nepripremljene za borbu protiv nepoznatog neprijatelja, a s druge strane pod očekivanjima poduzimanja raznih zdravstvenih, ekonomskih i pravnih mjera, države su se snalazile kako god su mogle. Međutim, poduzete mjere, koje sasvim sigurno spadaju među najrestriktivnije mjere ne samo u recentnim vremenima, s razlogom su izazvale zabrinutost u pogledu izazova poštovanja demokracije, ljudskih prava i vladavine prava.

Kada je riječ o izvanrednom stanju, riječ je o institutu koji je šaroliko reguliran pozitivnopravnim propisima, pa su ga pojedine države odlučile potanko regulirati i na taj način čvrsto zadržati u okvirima vladavine prava, dok su druge to pitanje u ustavu odlučile ignorirati. Predstojeća analiza ustavnopravnog okvira Hrvatske ukazuje na činjenicu da Ustav Republike Hrvatske prepoznaje nekoliko tipova izvanrednih stanja, predviđa mehanizme suradnje između legislative i egzekutive i iako je *de lege ferenda* pojedine odredbe potrebno određenije formulirati, većinom ne ostavlja prostora za dvojbena tumačenja, a time ni za diskrecijsko postupanje. Cilj je ovoga rada analizirati ustavnopravni okvir, ali i postupanja hrvatskih vlasti tijekom pandemije, te doći do zaključka s kakvom je ocjenom zemlja položila test ustavnosti i očuvanja vladavine prava i ljudskih prava u to krizno vrijeme. U tom kontekstu provest će se analiza odgovarajućih odredbi međunarodnih dokumenata i odredbi Ustava Republike Hrvatske o izvanrednom stanju, nakon čega će biti prikazan pregled antipandemijskih mjera, kao i relevantna praksa Ustavnog suda Republike Hrvatske vezano uz ustavnost pojedinih mjera.

³ Šegvić, S., *Ustavnost izvanrednog stanja*, Vladavina prava: Časopis za pravnu teoriju i praksu, Split, 3 (1999.), 1, str. 76.

2. OPĆENITO O IZVANREDNOM STANJU

Danas postoje brojne definicije pojma izvanrednog stanja, kao i brojne situacije koje se mogu podvesti pod tu kategoriju. Ono što je zajedničko svim tim definicijama jest postojanje ozbiljne prijetnje po opstanak države, koja narušava ili može narušiti zdravlje i život građana u određenoj sredini, kao i normalno funkcioniranje njezinih institucija. Suvremena pravna doktrina kao izvanredna stanja poznaje sljedeće situacije: rat i neposredna opasnost od rata, ekonomske depresije, pobune i ustanke te druge vrste većih nemira koji ometaju normalno funkcioniranje javne vlasti, zatim elementarne i druge vrste nepogoda i katastrofa, a u novije vrijeme posebna stanja nastala nuklearnim zračenjima i učinkom bioloških i kemijskih djelovanja.⁴ Ipak, bitno je naglasiti da se sve te okolnosti ne mogu unaprijed predvidjeti, a time ni taksativno nabrojati.

Rasprave o nužnom stanju i njegovim posljedicama datiraju tek od kraja 18., odnosno početka 19. stoljeća, s pojavom moderne ustavne države.⁵ Tijekom 19. i 20. stoljeća razvilo se nekoliko teorija o izvanrednim stanjima. Prema germanskoj teoriji o državnom pravu nužde (*Staatsnotrecht*), u izvanrednom se stanju suspendira pravni poredak i u tom slučaju egzekutiva djeluje umjesto zakonodavca vlastitim normativnim intervencijama.⁶ Ova teorija ukazuje na ideju o diktaturi, odnosno apsolutizmu egzekutive u izvanrednom stanju. Na ustavnopravnoj razini uobličena je u čl. 48. Weimarskog ustava iz 1919. prema kojem su predsjedniku Republike dana ovlaštenja da u situacijama ozbiljnog poremećaja ili ugrožavanja javne sigurnosti i reda može poduzeti mjere koje su potrebne za uspostavljanje sigurnosti i reda i u tu svrhu može upotrijebiti i oružane snage.⁷ Predsjednik Republike ovlašten je u tim okolnostima i privremeno suspendirati taksativno utvrđene odredbe Ustava. U prvim godinama nakon završetka Drugog svjetskog rata, navedena germanska teorija počinje se napuštati. Nakon neuspješnog Borskog ustava iz 1949., do sveobuhvatne promjene učenja o državnom pravu nužde dolazi 1968. god. sedamnaestom novelom Ustava koja ukida dotadašnju odredbu čl. 143. i mijenja ukupno 28 članaka Ustava. Novim Ustavom, koji je teorija nazvala „ustavom stanja nužde” u njemačkom je ustavnopravnom poretku stvoren sustav ustavnih normi o raznim vrstama stanja nužde. Od tada se u njemačkoj pravnoj teoriji ne govori više o državnom pravu nužde (*Staatsnotrecht*), nego o državnom stanju nužde (*Staatsnotstand*).

Potpunu suprotnost navedenoj njemačkoj teoriji predstavlja anglosaksonska teorija *intra vires*, koja se temelji na dva načela engleskog ustavnog poretka: suverenitetu parlamenta (*Sovereignty of Parliament*) i vladavini prava (*Rule of Law*).⁸ Polazište ove teorije jest shvaćanje prema kojem se djelovanje egzekutive za vrijeme trajanja izvanrednog stanja mora temeljiti na ustavu i zakonu, koji

⁴ *Ibid.*, str. 75.

⁵ Bačić, A., *Ustav i ustavna diktatura*, Književni krug Split, 1992., str. 40.

⁶ Omejec, J., *Izvanredna stanja u pravnoj teoriji i ustavima pojedinih zemalja*, Pravni vjesnik, 12 (1996.), 14, Pravni fakultet u Osijeku, 1996., str. 175.

⁷ *Ibid.*

⁸ *Ibid.*, str. 176.

predstavljaju izraz volje predstavničkog tijela, koji unaprijed ovlašćuje egzekutivu na intervencije u izvanrednim okolnostima.⁹ Osim što je pod nadzorom parlamenta, egzekutiva je i pod nadzorom suda. Smisao je ove teorije u tome da, u izvanrednim stanjima, egzekutiva mora djelovati na temelju ovlaštenja koje joj je prethodno dodijelio parlament. Osim toga, ona ne smije, pod izlikom izvanrednih prilika, ta ista ovlaštenja zloupotrijebiti. Ako prekorači svoja ovlaštenja, ona djeluje *ultra vires* i podvrgnuta je ocjeni suda.¹⁰ Ipak, sudska kontrola postupanja egzekutive poprilično je ograničena jer se svodi na ocjenu postojanja ili nepostojanja ovlaštenja za određeno djelovanje.¹¹ Upravo zbog nedovoljno razvijenih mehanizama sudske kontrole egzekutive, određeni teoretičari ovu teoriju smatraju potencijalnim izvorom arbitrarnog postupanja egzekutive.¹²

I treća, francuska teorija izuzetnih stanja, u početnom obliku predstavljena je kao srednji put između anglosaksonske i germanske doktrine.¹³ Ustavnih tekstova o izvanrednim stanjima u Francuskoj nije bilo sve do donošenja Ustava iz 1946. godine. Do tada je njihova regulacija bila prepuštena zakonskim tekstovima, a povijesno gledano, prvo zakonski regulirano bilo je opsadno stanje (*letat de siege*). Međutim, zakonska regulacija samo opsadnog stanja nije zadovoljila potrebe ostalih izvanrednih stanja, posebice ratnog. U nedostatku zakonskih rješenja, Državni je savjet postupno stvarao pravo primjereno pojedinim izvanrednim stanjima.¹⁴ U tu se svrhu poslužio najprije ekstenzivnim tumačenjem propisa o opsadnom stanju, a poslije je sam stvarao pravila za izvanredna stanja.¹⁵ Pravno nereguliran sadržaj izvanrednog stanja predstavljao je pravnu prazninu, koja se metodom interpretacije popunjavala odgovarajućim pravnim normama, a da time nije suspendirano načelo ustavnosti i zakonitosti.¹⁶ Francuska je ozakonila stanje nužde zakonom od 3. travnja 1955. godine na osnovi Ustava iz 1946. Francuski koncept izvanrednog stanja mijenja se tek nakon Drugog svjetskog rata, De Gaulleovim Ustavom iz 1958. On je izmijenio opisani francuski koncept izvanrednih stanja tako što je dao široke ovlasti u ruke predsjedniku Republike, na temelju kojih on postaje praktički jedinim regulatorom izvanrednih stanja, oslobođen bilo kakve političke i pravne odgovornosti.¹⁷

Teorijske osnove izvanrednog stanja u povijesnom su kontekstu razmatrali brojni teoretičari, od Johna Lockeja i J. J. Rousseaua, preko C. Schmitta, C. L. Rossitera i C. J. Friedricha, do suvremenih hrvatskih autora (B. Smerdel, S. Šegvić, J. Omejec, Đ. Gardašević).¹⁸

⁹ *Ibid.*, str. 177.

¹⁰ *Ibid.*

¹¹ *Ibid.*

¹² *Ibid.*

¹³ *Ibid.*, str. 178.

¹⁴ *Ibid.*

¹⁵ *Ibid.*

¹⁶ *Ibid.*

¹⁷ *Ibid.*

¹⁸ O teorijskom prikazu vidi: Gardašević, Đ., *Ustav Republike Hrvatske i "stanja izuzetka"*, u: *Dvadeseta obljetnica Ustava Republike Hrvatske*, Bačić, A. (ur.), HAZU, Zagreb 2011., str. 409-430.

3. IZVANREDNO STANJE – MEĐUNARODNI OKVIR

Moderna koncepcija izvanrednog stanja formulirana je u temeljnim međunarodnim dokumentima usvojenima nakon strahota Drugog svjetskog rata. U pogledu sadržaja ovih dokumenata, ograničit ćemo se samo na odredbe koje se odnose na postupanje u izvanrednim stanjima, tj. na derogativne klauzule svakog od njih.

Derogativna klauzula Međunarodnog pakta o građanskim i političkim pravima glasi: „U doba izvanredne javne opasnosti koja ugrožava opstanak naroda i čije je postojanje službeno proglašeno, države stranke ovog Pakta mogu, u opsegu koji je strogo određen potrebama situacije, poduzeti mjere koje ukidaju njihove obveze iz ovog Pakta uz uvjete da te mjere nisu nespojive s njihovim ostalim obvezama koje proizlaze iz međunarodnog prava i da takve mjere ne uključuju diskriminaciju na temelju rase, boje kože, spola, jezika, religije ili socijalnog poretka.”¹⁹ Stavak 2. istog članka predviđa nemogućnost ograničenja tzv. apsolutnih prava, a to su: pravo na život, zabrana mučenja, nečovječnog ili ponižavajućeg postupanja ili kažnjavanja, zabrana ropstva ili ropskog položaja i zabrana retroaktivnog kaznenog zakonodavstva.²⁰ Posljednji, 3. stavak istog članka, propisuje obvezu obavještanja ostalih država stranaka Pakta o odredbama koje su ukinute i razlozima za takvo postupanje. Obavještanje se odvija preko Glavnog tajnika Ujedinjenih naroda.²¹

Slične odredbe nalazimo i u Europskoj konvenciji za zaštitu ljudskih prava i temeljnih sloboda: „U vrijeme rata ili drugog izvanrednog stanja koje ugrožava opstanak naroda svaka visoka ugovorna strana može, u opsegu koji je strogo određen potrebama tih izvanrednih prilika, poduzeti mjere koje derogiraju njezine obveze iz ove Konvencije, uz uvjet da te mjere nisu nespojive s njezinim ostalim obvezama po međunarodnom pravu.”²² Drugi stavak Konvencije, baš kao i Pakt, predviđa nemogućnost ograničenja određenih temeljnih prava za vrijeme trajanja izvanrednog stanja.²³ Bitno je naglasiti da dokumenti koji se bave tematikom zaštite ljudskih prava nisu jedinstveni u stavu koja prava trebaju biti izuzeta od mogućnosti derogiranja, ali oba dokumenta spominju četiri ista: pravo na život, pravo na slobodu od mučenja i drugih oblika nečovječnog postupanja, pravo biti slobodan od ropstva i iskorištavanja i pravo na uvažavanje načela nemogućnosti retroaktivnog djelovanja zakona iz oblasti kaznenog prava.²⁴ Treći stavak Konvencije propisuje da su države koje se „posluže tim pravom derogiranja” dužne obavijestiti o tome glavnog tajnika Vijeća Europe. Dužne su ga obavijestiti o mjerama koje su poduzele i o

¹⁹ Čl. 4. st. 1. Međunarodnog pakta o građanskim i političkim pravima, Službeni list SFRJ, broj 7/1971.

²⁰ Čl. 4. st. 2. Međunarodnog pakta o građanskim i političkim pravima.

²¹ Čl. 4. st. 3. Međunarodnog pakta o građanskim i političkim pravima.

²² Čl. 15. st. 1. Europske konvencije za zaštitu ljudskih prava i temeljnih sloboda, Narodne novine – Međunarodni ugovori, broj 18/97, 6/99, 14/02, 13/03, 9/05, 1/06, 2/10.

²³ Bačić, P., *Nacionalna sigurnost i derogativna klauzula o pravima čovjeka*, Zbornik radova Pravnog fakulteta u Splitu, 40 (2003.), 1-4, str. 366. Prema mišljenju autora, načelo da određena prava čovjeka ne mogu biti obuhvaćena derogativnom klauzulom predstavlja jedan od njezinih glavnih elemenata.

²⁴ *Ibid.*

razlozima zbog kojih su to učinile. Osim toga, dužne su ga obavijestiti i o prestanku djelovanja tih mjera i o ponovnoj punoj primjeni svih odredaba Konvencije.²⁵ Dakle, Konvencija, kao i Pakt, predviđa notifikaciju aktiviranja derogativne klauzule, koja ima za cilj opravdati svoju nemogućnost poštovanja svih ljudskih prava u određenoj situaciji.

U određenjima „u opsegu koji je strogo određen potrebama situacije” i „u opsegu koji je strogo određen potrebama tih izvanrednih prilika” prepoznaje se uvršteno načelo razmjernosti u analiziranim dokumentima. Drugim riječima, mjere koje se poduzimaju za vrijeme trajanja izvanrednih stanja moraju odgovarati potrebama situacije, tj. visini opasnosti u svakom pojedinom slučaju. Jasno je da je ovdje riječ o zahtjevu koji izmiče preciznim i konkretnim tumačenjima i odluku o opsegu ograničenja ljudskih prava čini ovisnom o slobodnoj procjeni vlasti.

Prilikom uvođenja mjera mora se poštovati načelo zabrane diskriminacije, što načelno znači da nitko ne smije biti stavljen u nepovoljniji položaj u odnosu na druge po bilo kojoj osnovi. Zabranu diskriminacije općenito propisuje Opća deklaracija o ljudskim pravima: „Svakome pripadaju sva prava i slobode utvrđene u ovoj Deklaraciji bez ikakve razlike glede rase, boje kože, spola, jezika, vjere, političkog ili drugog uvjerenja, nacionalog ili socijalnog podrijetla, imovine, rođenja ili neke druge okolnosti.”²⁶ Međunarodni pakt o građanskim i političkim pravima zabranu diskriminacije prilikom uvođenja mjera eksplicitno propisuje u već navedenom čl. 4., a Europska konvencija sadrži generalnu nediskriminatornu klauzulu u čl. 14.

Pitanje prethodnog proglašenja izvanrednog stanja kao uvjeta za ograničavanje ili ukidanje temeljnih prava jedno je od temeljnih pitanja po kojem se u kontekstu trenutne pandemije države razlikuju. Dužnost proglašenja izvanrednog stanja propisuje jedino Međunarodni pakt o građanskim i političkim pravima: „U doba izvanredne javne opasnosti koja ugrožava opstanak naroda i čije je postojanje službeno proglašeno...”, ali bi se isto moralo primijeniti i kod aktiviranja derogativne klauzule prema Europskoj konvenciji.²⁷

4. IZVANREDNO STANJE I USTAV

Velika većina suvremenih demokratskih država uz „normalni“ ustav redovito u pričuvi drži ‘krizni’ ustav,²⁸ odnosno odredbe koje se eksplicitno bave izvanrednim stanjem odnosno izvanrednim okolnostima. Krizni ustav mogli bismo definirati kao set ustavnih odredbi koje reguliraju proglašavanje izvanrednog stanja, s naglaskom na mogućnost ograničavanja ljudskih prava i privremene promjene u funkcioniranju ustrojstva vlasti uobičajeno u korist izvršne vlasti. Moguće je stoga doći do

²⁵ *Ibid.*

²⁶ Čl. 2. st. 1. Opće deklaracije o ljudskim pravima, Narodne novine – Međunarodni ugovori, broj 12/2009.

²⁷ Tako: Bačić, P., *op. cit.* (bilj. 23), str. 365.

²⁸ Smerdel, B., *Ustavno pravo*, Narodne novine, Zagreb 2009., str. 117.

zaključka kako je riječ o paradoksalnom dokumentu u smislu da krizni ustav ima za cilj ponovnu uspostavu ustavnog poretka privremenom suspenzijom tog istog ustavnog poretka, odnosno u smislu da krizni ustav navodi uvjete temeljem kojih se suspendira redovna primjena ustava.²⁹

4.1. Komparativna perspektiva

Od prve moderne države koja je inkorporirala odredbe o izvanrednim okolnostima u svoj ustav iz 1795., a to je bila Francuska, do danas, otprilike 90 posto svih ustava eksplicitno ima krizni ustav.³⁰ Iako možemo, dakle, reći kako je krizni ustav pravilo, a ne iznimka, i iako krizni ustavi dijele mnogo sličnosti, postoje također i značajne razlike u pogledu pojedinih dijelova kriznih ustava, ponajprije vezano uz potrebne uvjete za proglašavanje izvanrednog stanja, ili vezano uz osobu ili tijelo koje je ovlašteno proglasiti to stanje. Općenito se može reći kako je u komparativnim ustavnim sustavima prisutno šest glavnih razloga za proglašenje izvanrednog stanja, koji svakako uključuju i velike prirodne nepogode, ali i rat, odnosno agresiju, unutarnju sigurnost, opću opasnost, ekonomske okolnosti i prijetnju ustavnom sustavu.³¹ Nadalje, osim što moderni ustavi većinski predviđaju razloge aktiviranja odredbi kriznog ustava, isti redovito predviđaju i različite mehanizme sprečavanja potencijalnog iskorištavanja aktiviranja ovih odredbi, odnosno mehanizme sprečavanja zlorabe izvanrednih ovlasti od strane izvršne vlasti. U tom kontekstu Ginsburg i Versteeg navode kako većina modernih ustava (odnosno njih 60 posto) zahtijeva uvjet proglašavanja izvanrednog stanja od strane parlamenta, dok mnogi ustavi propisuju da parlament ne može biti raspušten za vrijeme izvanrednog stanja, odnosno propisuju maksimalno trajanje izvanrednih okolnosti, te produženje istih vežu uz odobrenje parlamenta.³² Trajanje izvanrednih, i uobičajeno moguće produljivih, okolnosti obično se veže uz razdoblja od nekoliko dana do nekoliko mjeseci, odnosno uz 14 (Malta) i 15 dana (Grčka i Portugal), pa sve do tri (Finska) i šest mjeseci (Latvija, Litva, Turska).³³ U pogledu sprečavanja neželjenih posljedica, odnosno ustavnih „osigurača“ zlorabe izvanrednih okolnosti svakako se izdvajaju rješenja poput zabrane održavanja izbora, ili zabrana raspuštanja parlamenta za vrijeme izvanrednih okolnosti.³⁴ Neki ustavi također

²⁹ Bjørnskov, C.; Voigt, S., *The architecture of emergency constitutions*, International Journal of Constitutional Law, Vol. 6, Issue 11, 2018., dostupno na: <https://academic.oup.com/icon/article/16/1/101/4995561>, 10. 4. 2022.

³⁰ *Ibid.*

³¹ Vidi: *Comparative Constitutional Project*: Elkins, Z.; Ginsburg, T., 2021., str. 44-45.

³² Ginsburg, T.; Versteeg, M., *The Bound Executive: Emergency Powers During the Pandemic*, str. 14-15, dostupno na: https://papers.ssrn.com/sol3/papers.cfm?abstract_id=3608974, 10. 4. 2022.

³³ European Commission for Democracy through Law (Venice Commission), *Emergency Powers*, Strasbourg, 1995., dostupno na: [https://www.venice.coe.int/webforms/documents/?pdf=CDL-STD\(1995\)012-e](https://www.venice.coe.int/webforms/documents/?pdf=CDL-STD(1995)012-e), 10. 4. 2022.

³⁴ Jabauri, A., *State of Emergency: a Shortcut to Authoritarianism*, LLM, Central European University, str. 123, dostupno na: [https://www.constcourt.ge/files/7/JCL%20-%20ENG%20-%20VOL%201%20\(2020\)%20Special%20Issue/JCL%20-%202020%20Vol.1%20Special%20Issue%20-%20ENG-121-143.pdf](https://www.constcourt.ge/files/7/JCL%20-%20ENG%20-%20VOL%201%20(2020)%20Special%20Issue/JCL%20-%202020%20Vol.1%20Special%20Issue%20-%20ENG-121-143.pdf), 10. 4. 2022.

sadrže listu nederogabilnih prava (Estonija), ili listu prava koje država ne može derogirati (Španjolska).³⁵

Prema izvješću Venecijanske komisije o izvanrednim ovlastima,³⁶ u manjem broju država postoji samo jedna vrsta izvanrednog stanja, primjerice u Cipru, Malti i Liechtensteinu. S druge strane, u većini država predviđene su različite vrste izvanrednog stanja. Dok njemački Temeljni zakon i španjolski Ustav predviđaju tri vrste izvanrednog stanja (u Njemačkoj su to stanje obrane, stanje prijetnje i unutarnje izvanredno stanje, a u Španjolskoj stanje alarma, izvanredno stanje i opasno stanje), većina ustava drugih država predviđa dvije vrste izvanrednog stanja. Tako su ustavima Grčke, Portugala, Poljske i Litve predviđeni izvanredne okolnosti (*emergency rule*) i opasno stanje, dok su ustavima Albanije i Slovenije predviđeni izvanredne okolnosti i ratno stanje.

Manjina od 10 posto ostalih ustava, a u pravilu je riječ o starijim i tekstualno kraćim ustavima,³⁷ ne sadrži izričite odredbe o izvanrednom stanju. Konstitucionalizacija izvanrednog stanja tako nije prisutna u Austriji, Belgiji, Italiji, Danskoj, Luksemburgu, Norveškoj, Švedskoj i Švicarskoj.³⁸ Međutim, valja ipak napomenuti kako čak i ustavi navedenih država sadrže neke odredbe koje se aktiviraju i primjenjuju u uvjetima rata ili drugih izvanrednih situacija. Tako se, primjerice, talijanski Ustav referira samo na ratno stanje i ne predviđa koncept izvanrednog stanja,³⁹ dok francuski Ustav ne spominje koncept izvanrednog stanja, osim u odnosu na čl. 16. (izvanredne ovlasti predsjednika u slučaju ozbiljne i neposredne prijetnje) i čl. 36. (opasno stanje u slučaju rata i intervencije oružanih snaga).⁴⁰

4.2. Izvanredno stanje i Ustav Republike Hrvatske

Odredbe o izvanrednim stanjima u Ustavu Republike Hrvatske pisane su po uzoru na španjolsko i francusko ustavno pravo, a prepoznaje se i utjecaj pojedinih rješenja iz portugalskog ustava.⁴¹

Za uređenje izvanrednog stanja u Republici Hrvatskoj ključni su članci 17. i 101. Ustava. Ustav Republike Hrvatske ne poznaje kategoriju „izvanrednog stanja” kao takvu, već u čl. 17. prepoznajemo tri oblika izvanrednog stanja: 1) ratno stanje, 2) stanje neposredne ugroženosti neovisnosti i jedinstvenosti države i 3) stanje

³⁵ European Commission for Democracy through Law (Venice Commission), *op. cit.* (bilj. 33).

³⁶ *Ibid.*

³⁷ Bjørnskov, C.; Voigt, S., *op. cit.* (bilj. 29), str. 121.

³⁸ European Commission for Democracy through Law (Venice Commission), *Compilation of Venice Commission Opinions and Reports of States of Emergency*, Strasbourg, 2000., str. 12, dostupno na: [https://www.venice.coe.int/webforms/documents/?pdf=CDL-PI\(2020\)003-e](https://www.venice.coe.int/webforms/documents/?pdf=CDL-PI(2020)003-e), 10. 4. 2022.

³⁹ Constitution of the Italian Republic, 22. prosinca 1947., dostupno na: https://www.senato.it/documenti/repository/istituzione/costituzione_inglese.pdf, 10. 4. 2022.

⁴⁰ Constitution of October 4, 1958, dostupno na: https://www.conseil-constitutionnel.fr/sites/default/files/as/root/bank_mm/anglais/constitution_anglais_oct2009.pdf, 10. 4. 2022.

⁴¹ *Op. cit.* (bilj. 6), str. 179.

velike prirodne nepogode. U svakom od ova tri stanja predviđena je mogućnost ograničenja sloboda i prava zajamčenih Ustavom.

Ustav određuje da se pojedine slobode i prava u izvanrednim stanjima mogu ograničiti samo dvotrećinskom većinom glasova svih zastupnika u Saboru, tj. zahtijeva se najširi društveni konsenzus: „O tome odlučuje Hrvatski sabor 2/3 većinom svih zastupnika, a ako se Sabor ne može sastati na prijedlog Vlade i uz supotpis predsjednika Vlade, Predsjednik RH.”⁴² Bitno je naglasiti da i u takvim stanjima Sabor zakone koji se ne odnose na ljudska prava i slobode i dalje donosi običnim natpolovičnim većinama.⁴³ Potrebno je spomenuti i četvrti oblik, predviđen čl. 101. Ustava, a odnosi se na nemogućnost tijela državne vlasti da redovito obavljaju svoje ustavne dužnosti.⁴⁴

U pogledu odredbe po kojoj Sabor odlučuje o ograničenju ljudskih prava u slučaju nastupanja neke od okolnosti navedenih u čl. 17. Ustava, ostaje nejasno tko odlučuje je li nastupilo neko od tih stanja. Navedena odredba može se tumačiti na način da odluka o ograničenjima ljudskih prava i temeljnih sloboda po logici stvari predstavlja odluku o proglašenju izvanrednog stanja.⁴⁵ Postavlja se pitanje je li uvjet za ograničavanje građanskih prava i sloboda proglašeno izvanredno stanje, a u slučaju da jest, mora li se ono proglasiti prije ograničavanja građanskih prava i sloboda ili se pretpostavlja da je proglašeno u odluci kojom se ograničavaju prava.⁴⁶

Ovlast donošenja odluka kojima se ograničavaju temeljna prava i slobode u izvanrednim stanjima isključivo je u rukama Hrvatskog sabora. Međutim, kako sama odredba Ustava navodi, ako se Sabor iz bilo kojih razloga ne bi mogao sastati, tada ovlast prelazi u ruke Predsjednika Republike koji to može činiti na prijedlog Vlade i uz supotpis predsjednika Vlade. Dakle, samim nastupom izvanrednih okolnosti ne dolazi automatski do delegacije nadležnosti s jednog organa na drugi, već isključivo u slučaju nemogućnosti normalnog rada Hrvatskog sabora.

Za razliku od stanja iz čl. 17. u kojima je, unatoč nastupanju kriznih stanja, i dalje primarno nadležan Hrvatski sabor, u okolnostima „nemogućnosti državnih

⁴² Čl. 17. st. 2. Ustava Republike Hrvatske.

⁴³ Gardašević, Đ., *Pandemija i Ustav Republike Hrvatske*, Informator, 68 (2020.), str. 2.

⁴⁴ Ovaj oblik izvanrednog stanja razlikuje se od ostala tri po tome što Ustav ne predviđa mogućnost ograničenja temeljnih ljudskih prava za vrijeme trajanja tih okolnosti. Postavlja se pitanje radi li se ovdje o propustu ustavotvoraca pa bi na to stanje trebalo analogno primijeniti odredbe o mogućnosti ograničenja ljudskih prava kao i u ostalim slučajevima ili ovo stanje treba smatrati samo ustavnim poremećajem koje bi se trebalo rješavati ustavnim mehanizmima predviđenima za redovne okolnosti.

⁴⁵ Tako Omejec, J., *op. cit.* (bilj. 6), str. 188.

⁴⁶ *Ibid.*, str. 189. Omejec navodi da ograničenju temeljnih sloboda i prava mora prethoditi odluka parlamenta kojom se utvrđuje da su ispunjene ustavne pretpostavke za nastupanje nekog od izvanrednih stanja. Prema njezinu mišljenju, pravno je irelevantno hoće li ta odluka biti donesena kao samostalna odluka ili u okviru odluke o ograničavanju određenih građanskih prava i sloboda.

tijela da redovno obavljaju svoje ustavne dužnosti”⁴⁷ predviđenim čl. 101. Ustava, automatski je predviđena suradnja Predsjednika Republike i Vlade kroz mogućnost donošenja uredbi sa zakonskom snagom.

Vraćamo se na analizu preostala 2 stavka članka 17. Ustava. Odredbe ovih stavaka inkorporiraju u sebi ranije analizirane standarde iz međunarodnih dokumenata. Stavak 2. u sebi inkorporira načelo razmjernosti u ograničavanju prava i zabranu diskriminacije prilikom uvođenja mjera: „Opseg ograničenja mora biti primjeren naravi pogibelji, a za posljedicu ne može imati nejednakost osoba s obzirom na rasu, boju kože, spol, jezik, vjeru, nacionalno ili socijalno podrijetlo.”⁴⁸ Nadalje, u 3. stavku predviđena su apsolutna prava koja ne smiju biti ograničena za vrijeme trajanja izvanrednih okolnosti: „Niti u slučaju neposredne opasnosti za opstanak države ne može se ograničiti primjena odredbi Ustava o pravu na život, zabrani mučenja, surovog ili ponižavajućeg postupanja ili kažnjavanja, o pravnoj određenosti kažnjivih djela i kazni, te o slobodi misli, savjesti i vjeroispovijedi.”⁴⁹

5. ODGOVORI DRŽAVA NA PANDEMIJU

Iako se odredbe kriznog ustava zapravo aktiviraju vrlo često, do kakvog nas zaključka dovodi podatak kako je ovakvoj aktivaciji, i to barem jedanput, u vremenu između 1985. i 2014. godine pribjeglo najmanje 137 država⁵⁰ i, iako smo lokalno i globalno svjedočili različitim epidemijama u posljednja dva desetljeća,⁵¹ mnoge države bile su potpuno nepripremljene na demokratski izazov pandemije COVID-a 19? Stoga ne čudi da su odgovori država na pandemiju bili vrlo različiti, kao što su bile različite i posljedice takvih odgovora.

5.2. Komparativna iskustva

Pandemija je stvorila laboratorij za testiranje demokracije u suočavanju s javnom zdravstvenom krizom, s tim da su neke države položile taj test s prilično dobrom ocjenom, dok su druge primjeri loše prakse. U tom kontekstu zanimljivo je opažanje Fukuyame i Lopez-Salve koji objašnjavaju zašto su, primjerice, zemlje Istočne

⁴⁷ Bez namjere da se šire bavimo ovom temom, navodimo kako je ova odredba poprilično nedorečena jer nije jasno na koja se državna tijela točno odnosi. Ako bi se odnosila npr. na tijela koja djeluju u okviru sudbene vlasti, to bi značilo da bi u slučaju nemogućnosti određenih sudova da obavljaju svoje ustavne dužnosti nastajala svojevrsna kriza u kojoj bi vlast automatski prelazila u ruke egzekutivnih organa. Tumačenja bi trebala ići u smjeru nemogućnosti Hrvatskog sabora da obavlja dužnosti. Više o toj temi u: Gardašević, Đ., *Ograničenje ljudskih prava i temeljnih sloboda u izvanrednim stanjima*, doktorska disertacija, Pravni fakultet Sveučilišta u Zagrebu, 2010., str. 34.

⁴⁸ Čl. 17. st. 2. Ustava Republike Hrvatske.

⁴⁹ Čl. 17. st. 3. Ustava Republike Hrvatske.

⁵⁰ Bjørnskov, C.; Voigt, S., *op. cit.* (bilj. 29) str. 102.

⁵¹ Lachmayer, C.; Kettemann, M., Conclusions: *Pandemocracy – Governing for the People, without the People*, u: *Pandemocracy in Europe: Power, Parliaments and People in Times of COVID-19*, Ed. Matthias C. Kettemann and Konrad Lachmayer. Oxford: Hart Publishing, 2022., str. 329.

Azije, poput Japana, bile bolje u kontroliranju pandemije nego europske ili američke zemlje, te u tom smislu izdvajaju tri ključna razlikovna elementa: državni kapaciteti (država sa snažnim javnim zdravstvenim sustavom), društveno (ne)povjerenje i političko vodstvo.⁵²

Razne mjere koje su države poduzimale u uvjetima globalne pandemije varirale su od države do države i međusobno su se razlikovale po opsegu i intenzitetu, a uključivale su, primjerice, samoizolaciju, tzv. *lock-down*, nadzor komunikacija, ograničavanje kretanja i putovanja, uvođenje COVID-potvrda, uvođenje policijskog sata. Ginsburg i Versteeg navode kako je pravna osnova za uvođenje tih mjera bila ili proglašavanje izvanrednog stanja temeljem ustava (Estonija, Čile...), ili odredbe postojećeg zakonodavstva (Austrija, Danska, Njemačka, Nizozemska, Japan...), ili usvajanje novog zakonodavstva (Ujedinjeno Kraljevstvo, Mađarska, Norveška...).⁵³

Kada je riječ o državama članicama Vijeća Europe, valja napomenuti kako članice imaju široku slobodu procjene oko odluke o tome predstavlja li neko stanje izvanredno stanje. Upravo zbog toga u praksi Europske komisije za ljudska prava, odnosno Europskog suda za ljudska prava utvrđena su mjerila kojih se države trebaju pridržavati u kontekstu izvanrednog stanja, a odnose se na iznimnost i neposrednost opasnosti, te na legitimnu svrhu proglašavanja izvanrednog stanja, s tim da se za samo proglašavanje izvanrednog stanja traži kombinacija odgovarajućih elemenata, poput stvarnog i neposrednog karaktera javne opasnosti, predstavljanja prijetnje organiziranom životu zajednice, nazočnosti tajne vojske na državnom teritoriju, alarmantnog i stalnog povećavanja terorističkih aktivnosti, izuzetnosti krize ili opasnosti.⁵⁴ U kontekstu COVID-a 19 države članice Vijeća Europe moguće je podijeliti u tri skupine u odnosu na uvođenje mjera kojima su ograničavana ljudska prava: prvu, koju čine države koje su proglasile izvanredno stanje i notificirale derogaciju Konvencije u skladu s čl. 15. (do 7. travnja 2020. to je učinilo osam država);⁵⁵ drugu, koju čine države koje nisu notificirale derogaciju, ali su proglasile izvanredno stanje (osam država);⁵⁶ te treću, koju čine ostale države koje nisu notificirale derogaciju Konvencije niti su proglasile izvanredno stanje.⁵⁷ U treću skupinu ulazi i Republika Hrvatska.

U cilju sprečavanja mogućih zlouporaba prilikom ograničavanja ljudskih prava za vrijeme izvanrednih okolnosti, ili barem minimaliziranja te mogućnosti, bitno je da države vode računa o osiguranju parlamentarnog i sudbenog nadzora nad izvršnom vlašću, o uvođenju strogo nužnih mjera, kao i o vremenskom ograničenju

⁵² Fukuyama, F.; Lopez-Calva, L. F., *Pandemics and Political Performance*, 2021., dostupno na: <https://www.project-syndicate.org/commentary/pandemic-political-decay-latin-america-caribbean-by-francis-fukuyama-and-luis-felipe-lopez-calva-2021-06>, 10. 4. 2022.

⁵³ Ginsburg, T.; Versteeg, M., *COVID-19. States of Emergencies: Part 1*, 2020., Harvard Law Review Blog, dostupno na: <https://blog.harvardlawreview.org/states-of-emergencies-part-i/>, 10. 4. 2022.

⁵⁴ Mitrović, Lj.; Pavlović Grbić, N.; Pavlović, G., *Derogiranje ljudskih prava u vanrednom stanju – slučaj Bosne i Hercegovine*, Pravni vjesnik, god. 32, br. 3-4, 2016., str. 204.

⁵⁵ Albanija, Armenija, Estonija, Gruzija, Letonija, Moldavija, Sjeverna Makedonija i Rumunjska.

⁵⁶ Finska, Italija, Litva, Mađarska, Portugal, Slovačka, Srbija, Španjolska.

⁵⁷ Podaci prema: Ustavni sud Republike Hrvatske, Rješenje Ustavnog suda Republike Hrvatske broj: U-I-1372/2020 i dr. od 14. rujna 2020. i pet izdvojenih mišljenja sudaca, Narodne novine, br. 105/2020.

mjera.⁵⁸ Također, kako različite zemlje, ali i različite pravne tradicije imaju različite koncepte izvanrednog stanja,⁵⁹ u cilju analiziranja izazova 'pandemokracije' nužno je uzeti u obzir (barem) tri glavna pitanja: je li izvanredno stanje predviđeno pojedinim ustavom, je li ono službeno proglašeno, te je li država djelovala u skladu s odredbama kriznog ustava.

5.2. Hrvatska iskustva

Za početak valja naglasiti kako Republika Hrvatska za cijelo vrijeme trajanja pandemije nije proglasila izvanredno stanje, tj. stanje velike prirodne nepogode.⁶⁰ Na hrvatskom je tlu proglašena jedino epidemija bolesti COVID-19 Odlukom o proglašenju epidemije koronavirusa, koju je 11. ožujka 2020. donio ministar zdravstva. Umjesto posezanja za kojim od oblika izvanrednog stanja iz čl. 17., Hrvatska je provodila mjere u okviru „redovnog stanja”, predviđenog u članku 16. Ustava.

Usporedimo li čl. 16. koji zahtijeva da „svako ograničenje sloboda i prava mora biti razmjerno naravi potrebe za ograničenjem...” i čl. 17. Ustava, kod kojega se zahtijeva ograničenje koje je „primjereno naravi pogibelji”,⁶¹ zaključujemo da je jednostavnije udovoljiti zahtjevu „primjerenosti” nego zahtjevu „razmjernosti”. Zahtjev „razmjernosti” u sebi sadržava dužnost uvođenja nužnih i najmanje ograničavajućih mjera kojima se postiže željeni cilj; u ovom slučaju to je zaštita zdravlja ljudi. Provođenje testa razmjernosti dodatno otežava i činjenica da je riječ o dosad nepoznatom virusu čije kretanje, a time ni mogući broj zaraženih i moguću stopu smrtnosti, nije moguće precizno predvidjeti.⁶²

Odlučivši zanemariti faktično izvanredno stanje u Republici Hrvatskoj i primijeniti navedeni čl. 16., Vlada je pristupila izmjeni dvaju zakona koji predstavljaju temelj u borbi s pandemijom. Najprije je, 18. ožujka 2020., dopunjen Zakon o sustavu civilne zaštite (u daljnjem tekstu: ZSCZ) kojim je Stožeru civilne zaštite (dalje: Stožer), kao stručnom, operativnom i koordinativnom tijelu Vlade, dana ovlast za postupanje u konkretnoj pandemiji. Riječ je o *ad hoc* tijelu sastavljenom od 27 stručnjaka iz redova Ministarstva zdravstva, Hrvatskog zavoda za javno zdravstvo (dalje HZJZ) i

⁵⁸ Ginsburg, T.; Versteeg, M., *COVID-19. States of Emergencies: Part 2*, 2020., Harvard Law Review Blog, dostupno na: <https://blog.harvardlawreview.org/states-of-emergencies-part-ii/>, 10. 4. 2022.

⁵⁹ Lachmayer, C.; Kettemann, M., *op. cit.* (bilj. 51), str. 330.

⁶⁰ Ovo nije jedina izvanredna okolnost čije postojanje nije službeno proglašeno na tlu Republike Hrvatske. Naime, Republika Hrvatska za cijelo vrijeme velikosrpske agresije na njezinu tlu nije proglasila ratno stanje. Štoviše, stanje neposredne ugroženosti neovisnosti i jedinstvenosti jedino je stanje koje je uvedeno u dosadašnjoj ustavnosudskoj praksi.

⁶¹ Čl. 17. st. 3. Ustava: „Opseg ograničenja mora biti primjeren naravi pogibelji, a za posljedicu ne može imati nejednakost osoba s obzirom na rasu, boju kože, spol, jezik, vjeru, nacionalno ili socijalno podrijetlo.”

⁶² Tako Abramović, A., *Ustavnost u doba virusa*, dostupno na: <https://www.iusinfo.hr/aktualno/ustredistu/41073>, 4. 4. 2022.

Ministarstva unutarnjih poslova.⁶³ Tako je u čl. 22.a ZSCZ-a predviđeno: „U slučaju nastupanja posebnih okolnosti koje podrazumijevaju događaj ili određeno stanje koje se nije moglo predvidjeti i na koje se nije moglo utjecati, a koje ugrožava život i zdravlje građana, imovinu veće vrijednosti, znatno narušava okoliš, gospodarsku aktivnost ili uzrokuje znatnu gospodarsku štetu, Stožer civilne zaštite Republike Hrvatske donosi odluke i upute koje provode stožeri civilne zaštite jedinica lokalne i područne (regionalne) samouprave.”⁶⁴ Ovu su odredbu kritizirali pravni stručnjaci jer je njome Stožeru dana neograničena ovlast za postupanje za vrijeme pandemije.⁶⁵

Potrebno je ukazati na činjenicu da je Republika Hrvatska, prije navedene dopune, u Zakonu o zaštiti pučanstva od zaraznih bolesti (dalje: ZZZPZB) imala predviđen sustav djelovanja u slučaju nastupanja (i proglašenja) epidemije zarazne bolesti, prema kojem je odluke u takvim okolnostima ovlašten donositi ministar zdravstva u suradnji s HZJZ-om. Dopunama ZSCZ-a došlo je do pomutnje jer je uveden paralelni sustav u upravljanju pandemijom u kojem su ovlaštenja bila i u rukama Stožera i u rukama ministra zdravstva. Činjenica je da ovakav sustav predstavlja opasnost za pravnu sigurnost jer nije bio jasno razrađen sustav suradnje između ova dva tijela, iako ministar zdravstva te ovlasti nije koristio.

Stožer je donosio mjere kojima se ograničava kretanje (npr. karantena) koje nije predviđao ZSCZ. Te su mjere predviđene ZZZPZB-om u kojem je ovlast za njihovo donošenje u to vrijeme imao jedino ministar zdravstva, na prijedlog HZJZ-a. Osim što ovakav način postupanja predstavlja opasnost za pravni sustav u cjelini, postavlja se pitanje kakve je to pravne posljedice ostavilo na pravne i fizičke osobe koje su bile podvrgnute mjerama. Jedini ispravan postupak u takvoj situaciji bio bi proglašenje svih donesenih mjera ništavim, jer su donesene bez valjane pravne osnove.⁶⁶ Vlada je doskočila navedenom problemu tako što je usvojila Zakon o izmjenama i dopunama Zakona o zaštiti pučanstva od zaraznih bolesti (dalje: ZIDZZPZB) kojim je ovlast za postupanje u okolnostima epidemije ili pandemije (ili opasnosti od njih) dana i Stožeru civilne zaštite. Na ovaj je način i Stožer dobio izravno ovlaštenje za donošenje mjere iz navedenog Zakona „u suradnji s Ministarstvom zdravstva i Hrvatskim zavodom za javno zdravstvo.”⁶⁷ Navodi se i: „Odluke Stožera donose se pod neposrednim nadzorom Vlade Republike Hrvatske.”⁶⁸ Ove izmjene i dopune donesene su 17. travnja 2020., dakle čak mjesec dana nakon usvajanja prvih mjera. Njima je predviđena i još jedna sigurnosna mjera (izolacija u vlastitom domu – samoizolacija), koja se u tom razdoblju već naveliko izricala.

⁶³ Horvat Vuković, A.; Kuzelj, V., *Constitutionality during times of crisis: Anti – pandemic measures and their effect on the rule of law in Croatia*, dostupno na: <https://eraz-conference.com/eraz-2020-59/>, 4. 4. 2022.

⁶⁴ Čl. 22.a Zakona o sustavu civilne zaštite, Narodne novine, broj 82/15, 118/18, 31/20, 20/21.

⁶⁵ Bačić Selanec, N., *COVID-19 and the Rule of Law in Croatia: Majoritarian or Constitutional Democracy?*, dostupno na: <https://verfassungsblog.de/covid-19-and-the-rule-of-law-in-croatia-majoritarian-or-constitutional-democracy/>, 4. 4. 2022.

⁶⁶ *Ibid.*

⁶⁷ Čl. 47. st. 4. Zakona o zaštiti pučanstva od zaraznih bolesti (dalje: ZZZPZB), Narodne novine, broj 79/07, 113/08, 43/09, 130/17, 114/18, 47/20, 134/20, 143/21.

⁶⁸ *Ibid.*

Na temelju opisanih činjenica, i u teoriji i u praksi pojavilo se nekoliko problema na koje je potrebno ukazati.

Prvo pitanje koje opravdano možemo postaviti jest zašto u slučaju konkretne pandemije nije aktiviran članak 17. Ustava, koji je originalno zamišljen za postupanje u okolnostima izvanrednog stanja. Okolnosti u kojima se zabranjuje okupljanje, sve se više potencira rad od kuće, a rad određenih objekata čak se i obustavlja, same po sebi nisu ni redovne ni uobičajene. Sve to dovodi nas do zaključka da su okolnosti u Hrvatskoj (i ostatku svijeta) imale obilježja faktičnog izvanrednog stanja. Izabiranje prikladnog režima za upravljanje pandemijom nije jednostavan zadatak, a odluka da postupi temeljem čl. 17. ili čl. 16. isključivo je u nadležnosti Hrvatskog sabora, potvrdio je Ustavni sud Rješenjem od 14. rujna 2020. godine.⁶⁹

Odgovor na pitanje zašto nije izabran čl. 17. može se pronaći u činjenici da bi njegova aktivacija značila da bi o mjerama u borbi s pandemijom primarno odlučivao Hrvatski sabor. Na prvi pogled tu ništa nije sporno, ako uzmemo u obzir da je riječ o tijelu koje ima najveći politički legitimitet u zemlji. S druge strane, zahjev za donošenjem mjera dvotrećinskom većinom glasova potencijalno bi predstavljao blokadu i sporost u donošenju mjera, što u okolnostima u kojima se traži brza reakcija i odgovor, nikako nije poželjno. Međutim, ako razmislimo o svrsi čl. 17., a to je neupitno da bude dodatno sredstvo zaštite ljudskih prava,⁷⁰ onda je jasno da zahtjev dvotrećinske većine treba gledati, kako navodi Gardašević, kroz prizmu njegove moralne i političke komponente, pri čemu se moralna ogleđa u tome da se o ograničenjima ljudskih prava odlučuje samo uz najviši stupanj društvene odgovornosti, a politička u tome da zastupnici koji čine dvotrećinsku većinu preuzimaju političku odgovornost za donošenje kriznih mjera.⁷¹ Shodno tome i sukladno stajalištu većine ustavnopravnih stručnjaka,⁷² smatramo kako je doista u kontekstu ograničavanja ljudskih prava trebalo aktivirati čl. 17. Ustava.

Pitanje koje također opravdano možemo postaviti jest zašto se u slučaju konkretne pandemije nije postupalo na temelju čl. 47. ZZPZB-a, koji već ima predviđen mehanizam postupanja za slučaj proglašenja epidemije zarazne bolesti, nego je ovlast prebačena na Stožer. Polazeći od činjenice da nijedan sustav ne funkcionira savršeno, povjeravanje donošenja odluka za vrijeme svjetski proglašene pandemije jednom čovjeku (ministar zdravstva), predstavljalo bi za njega prekomjeran teret. S druge strane, osposobljavanjem kolektivnog tijela, koje je pod izravnim

⁶⁹ U navedenoj Odluci stoji: „Ustavni sud zaključio je da Hrvatski sabor može u ostvarivanju svoje zakonodavne ovlasti kada ograničava pojedina ljudska prava i slobode postupati na temelju dviju ustavnih osnova predviđenih člancima 16. i 17. Ustava. Odluka o tome na temelju koje od navedenih ustavnih osnova će ograničiti pojedine slobode i/ili prava u isključivoj je nadležnosti Hrvatskog sabora.”

⁷⁰ 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.), HAZU, Zagreb 2021., str. 269.

⁷¹ *Ibid.*

⁷² Vidi primjerice: *Vodeći ustavni stručnjaci za Jutarnji. Na koji način država smije ograničavati ljudska prava u izvanrednim okolnostima*, Jutarnji list, 28. ožujka 2020., dostupno na: <https://www.jutarnji.hr/vijesti/hrvatska/vodeci-ustavni-strucnjaci-za-jutarnji-na-koji-nacin-drzava-smije-ogranicavati-ljudska-prava-u-izvanrednim-situacijama-10144543>, 10. 4. 2022.

nadzorom Vlade, smanjuje se, ili bi se barem trebao smanjiti, rizik od autoritativnog odlučivanja.

Ustavni je sud, u već navedenom Rješenju od 14. rujna 2020., između ostalog istaknuo da su odluke Stožera podložne kontroli izvršne, zakonodavne i sudbene vlasti, podsjećajući da Stožer djeluje pod neposrednim nadzorom Vlade.⁷³ Osim toga, odluke Stožera podložne su ustavnosudskoj kontroli, budući da u predmetima apstraktne ustavnosudske kontrole o ustavnosti i zakonitosti pojedinih mjera odlučuje Ustavni sud. Navedeno zapravo opisuje temeljno načelo suvremenih demokratskih država – sustav provjere i ravnoteže, koji predviđa i čl. 4. Ustava.⁷⁴ U stvarnosti je uloga Sabora marginalizirana, svedena na mogućnost traženja izvješća Vlade o radu Stožera.

Ustavni je sud pokazao preveliku dozu popustljivosti prema Stožeru, tako da je ili u potpunosti odbio preispitivanje određenih radnji ili je iskrivio standard sudskog nadzora kako bi legitimirao (teška) epidemiološka ograničenja ustavnih prava i sloboda.⁷⁵ Osim toga, nejasno je i na koji način Stožer „suraduje s HZJZ-om” i kako Vlada provodi nadzor nad postupanjem. U stvarnosti su odluke Stožera prepuštene diskreciji ministra unutarnjih poslova, koji predsjedava Stožerom.⁷⁶ Dodatan je problem što je process donošenja mjera u potpunosti netransparentan, a čak se ni ne nudi objašnjenje za njihovo uvođenje.⁷⁷ Opravdanje za aktiviranje sustava civilne zaštite možemo pronaći i u činjenici da je svjetski proglašena pandemija ujedno i sigurnosno pitanje od primarnog značaja.⁷⁸ Kako se konstantno zazivalo aktiviranje čl. 17. Ustava i proglašenje izvanrednog stanja, Ustavni je sud podsjetio da su osporeni zakoni (izmjene i dopune ZSZC-a i ZZZPB-a) raspravljeni u Hrvatskom saboru, doneseni u propisanom zakonodavnom postupku i izglasani većinom glasova zastupnika predviđenim za njihovo donošenje.

Ranije citirano Rješenje od 14. rujna 2020. dotaknulo se i zakonitosti djelovanja Stožera. Ustavni je sud utvrdio da je čl. 22.a ZSZC-a u vezi s čl. 3. st. 2. i 3. ZZZPB-a te čl. 47. ZZZPB-a, odnosno čl. 10. ZIDZZPB-a/20 određen zakonski okvir na temelju kojeg je Stožer, uz ministra zdravstva, ovlašten za donošenje odluka/mjera za sprečavanje širenja virusa. Naime, Ustavni je sud došao do zaključka da pandemija/epidemija bolesti COVID-19 predstavlja posebne okolnosti iz čl. 22.a ZSZC-a, kao i da je to nova zarazna bolest koja ugrožava zdravlje stanovnika, odnosno „zarazna bolest koja nije određena st. 1. čl. 3., a može ugroziti pučanstvo

⁷³ U tom smjeru Ustavni sud citira čl. 122. Ustava prema kojem je Vlada odgovorna Hrvatskom saboru, a prema čl. 80. st. 11. Ustava Hrvatski sabor nadzire rad Vlade i dr. nositelja javnih dužnosti odgovornih Hrvatskom saboru u skladu s Ustavom i zakonima. U skladu s tim, ocjenjuje, nema zapreka da Hrvatski sabor zatraži izvješće Vlade o provedbi mjera i radu Stožera.

⁷⁴ Čl. 4. st. 2. Ustava: “Načelo diobe vlasti uključuje oblike međusobne suradnje i uzajamne provjere nositelja vlasti propisane Ustavom i zakonom.”

⁷⁵ Horvat Vuković, A.; Kuzelj, V., *op. cit.* (bilj. 63).

⁷⁶ *Ibid.*

⁷⁷ *Ibid.*

⁷⁸ Tako 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, 36 (2020.), br. 3-4, str. 340.

RH” u smislu ZZPZB-a. Nastavno na taj zaključak, Ustavni je sud utvrdio da je Stožer imao i ima zakonsku ovlast za donošenje mjera iz čl. 47. ZZPZB-a, odnosno čl. 10. ZIDZZPZB-a/20.

U odnosu na retroaktivno djelovanje čl. 18. ZIDZZPZB-a, Ustavni je sud zaključio kako je riječ o utvrđivanju pravne naravi mjera donesenih od trenutka stupanja na snagu čl. 22.a ZZPZB-a do dana stupanja na snagu ZIDZZPZB-a/20. Naime, smatra kako u konkretnom slučaju nije riječ ni o retroaktivnosti ni o naknadnom ozakonjenju mjera Stožera, već je samo definirana njihova pravna narav, tako da se i te mjere smatraju sigurnosnim mjerama iz čl. 47. ZZPZB-a, odnosno čl. 10. ZIDZZPZB-a/20.

Osim o (ne)primjeni čl. 17. Ustava i o zakonitosti djelovanja Stožera, Ustavni je sud u svojoj praksi, rješavajući o većem broju podnesenih prijedloga za pokretanje ocjene suglasnosti s Ustavom i zakonom zakona, te mjera koje je donosio Stožer,⁷⁹ odnosno povodom inicijative jednog suca Ustavnog suda,⁸⁰ odlučivao o ustavnosti i zakonitosti pojedinih mjera koje je donio Stožer, poput samoizolacije, obvezanog korištenja maske za lice, ograničavanja društvenih okupljanja, odnosno naknadano i o COVID-potvrdama.⁸¹ Mjere su razmotrene s aspekta čl. 16. Ustava i pri tome nije dovedena u pitanje njihova razmjernost cilju koji se želio postići.

Ipak, jedina mjera koja nije prošla test ustavnosti i zakonitosti pred Ustavnim sudom jest ona čije je pokretanje postupka nadzora inicirao sam Ustavni sud. Riječ je o mjeri kojom je ograničen rad trgovina nedjeljom. Naime, iako su poduzetnička

⁷⁹ Riječ je o prijedlozima za nadzor ustavnosti Zakona o sustavu civilne zaštite, Zakona o izmjenama i dopunama Zakona o zaštiti pučanstva od zaraznih bolesti, Zakona o lokalnim izborima i Zakona o ugostiteljskoj djelatnosti, kao i o odlukama koje je donio Stožer, odnosno o Odluci o nužnoj mjeri obveznog korištenja maski za lice ili medicinskih maski za vrijeme proglašene epidemije bolesti COVID-19, Odluci o mjerama ograničavanja društvenih okupljanja, rada u trgovini, uslužnih djelatnosti i održavanja sportskih i kulturnih događaja, Odluci o načinu organizacije javnog prometa za vrijeme trajanja proglašene epidemije bolesti COVID-19, Odluci o načinu održavanja pogreba i posljednjih ispraćaja, Odluci o zabrani napuštanja mjesta prebivališta i stalnog boravišta u Republici Hrvatskoj, Odluci o privremenoj zabrani prelaska preko graničnih prijelaza Republike Hrvatske, odluci „Pomoć medijskoj industriji i medijskim profesionalcima u okolnostima epidemije COVID-19“.

⁸⁰ Radi se o inicijativi da Ustavni sud sam pokrene postupak ocjene suglasnosti s Ustavom i zakonom odluka Stožera, koju je podnio sudac Ustavnog suda Goran Selanec, vezano uz Odluku o radnom vremenu i načinu rada djelatnosti trgovine za vrijeme trajanja proglašene epidemije bolesti COVID-19, Odluku o izmjenama i dopuni Odluke o privremenoj zabrani prelaska preko graničnih prijelaza Republike Hrvatske i Ovlast izdavanja rješenja o obveznoj samoizolaciji osoba za koje se sumnja da su mogle biti u kontaktu s osobom zaraženom virusom SARS-CoV-2 na teritoriju Republike Hrvatske.

⁸¹ Vezano za COVID-potvrde, Ustavni sud donio je Odluku i Rješenje broj: U-II-7149/2021 i dr. 15. veljače 2022. Odlukom je ukinuta obveza predočenja COVID-potvrda za studente na visokim učilištima i u tu je svrhu ukinuta ranija odredba Odluke koja glasi: “Osim ukoliko visoko učilište ne odluči drugačije”. Rješenjem u preostalom dijelu nisu prihvaćeni prijedlozi za pokretanje postupka za ocjenu suglasnosti s Ustavom i zakonom Odluke o uvođenju COVID-potvrda u javni sektor. Ustavni sud smatra kako se uvođenjem obveze predočenja COVID-potvrde kojom se dokazuje cijepljenje ili preboljenje, odnosno obveze testiranja u javnom sektoru, slijedi legitiman cilj. Nadalje, Sud je ocijenio kako je uvedena mjera razmjerna jer je “donositelj osporene Odluke (...) odredio mjere koje su prikladne, nužne i razmjerne cilju koji se želi postići, a ujedno ne predstavljaju prekomjeran teret za njezine adresate”. Odluka i Rješenje Ustavnog suda Republike Hrvatske broj: U-II-7149/2021 i dr. od 15. veljače 2022. i pet izdvojenih mišljenja sudaca.

i tržišna sloboda temelj gospodarskog ustroja Republike Hrvatske,⁸² dopušteno ih je ograničiti zakonom, između ostalog, radi zaštite zdravlja ljudi. Izmjenama i dopunama Zakona o ugostiteljskoj djelatnosti određeno je da Stožer svojom odlukom može privremeno urediti rad ugostiteljskih objekata ili u potpunosti zabraniti njihov rad na cijelom ili dijelu teritorija Hrvatske, pri čemu se pojam „posebne okolnosti” definira sukladno zakonskoj definiciji iz čl. 22.a ZSCZ-a. Od zabrane rada u djelatnosti trgovine, na temelju Odluke od 19. ožujka 2020., bile su izuzete npr. prodavaonice prehrambenih artikala, prodavaonice prehrambenih i higijenskih artikala, tržnice i ribarnice itd. U skladu s Odlukom, 20. ožujka 2020. stupio je na snagu Zakon o dopunama Zakona o trgovini,⁸³ kojim se u čl. 2. t. 12. konkretizira pojam „posebnih okolnosti”.⁸⁴ Odlukom o radu trgovina, koja je donesena 24. travnja 2020., a bila je u primjeni od 27. travnja, određen je rad prodavaonica, skladišta, tržnica na veliko, tržnica na malo i dr. oblika prodaje robe izvan prodavaonice kao i prije proglašenja bolesti COVID-19 prema čl. 57. Zakona o trgovini, ali rad nije bio dopušten nedjeljom, blagdanom i neradnim danom kada se ne radi.⁸⁵ Ustavni sud je, na vlastitu inicijativu, proveo ustavnosudski postupak u kojem je zaključio da je navedena Odluka o radu trgovina neustavna u dijelu koji se odnosi na zabranu rada nedjeljom. Ako uzmemo u obzir činjenicu da su navedeni objekti u vrijeme strožih mjera radili i nedjeljom, zabrana rada nedjeljom u razdoblju sveobuhvatnog popuštanja epidemioloških mjera ne čini se nužnom.⁸⁶ Osim toga, prema podacima fiskalnih računa APIS-a najfrekventniji dan u radu trgovina jest petak pa bi označavanje tog dana kao neradnog, za epidemiološke svrhe, bio opravdaniji.⁸⁷ Temeljem tih saznanja i ocjene cjelokupne situacije, Ustavni je sud u ranije citiranom rješenju od 14. rujna 2020. zaključio kako Stožer u navedenoj situaciji nije postupio u skladu s načelom razmjernosti, predviđenim u čl. 16. Ustava.⁸⁸

⁸² Čl. 49. URH Odluka i Rješenje Ustavnog suda Republike Hrvatske broj: U-II-7149/2021 i dr. od 15. veljače 2022. i pet izdvojenih mišljenja sudaca.

⁸³ Narodne novine br. 32/20.

⁸⁴ Čl. 2. t. 12. Zakona: „*Posebne okolnosti* podrazumijevaju događaj ili određeno stanje koje se nije moglo predvidjeti i na koje se nije moglo utjecati, a koje ugrožava život i zdravlje građana, imovinu veće vrijednosti, znatno narušava okoliš, narušava gospodarsku aktivnost ili uzrokuje znatnu gospodarsku štetu.“

⁸⁵ Peček, Robert, Ustavnosudska ocjena zabrane rada nedjeljom i obveze nošenja zaštitnih maski, Informator, dostupno na: <https://informatore.hr/strucni-clanci/ustavnosudska-ocjena-zabrane-rada-nedjeljom-i-obveze-nosenja-zastitnih-maski>, 10.7.2022.

⁸⁶ Ibid.

⁸⁷ Ibid.

⁸⁸ Ibid.

6. ZAKLJUČNA RAZMATRANJA

Posljednja dva do tri desetljeća obilježile su mnoge i raznolike krize i izazovi, od terorizma, preko globalne financijske krize, do migracija, no ona koju je prouzročio COVID-19 svakako ulazi u red kriza koje po svom obuhvatu i karakteru ulaze među najozbiljnije i ujedno najne očekivanije. S jedne strane nepripremljene za borbu protiv nepoznatog neprijatelja, a s druge strane pod očekivanjima poduzimanja raznih zdravstvenih, ekonomskih i pravnih mjera, države su se snalazile kako god su mogle. Međutim, poduzete mjere, koje sasvim sigurno spadaju u najrestriktivnije mjere ne samo u recentnim vremenima, s razlogom su izazvale zabrinutost u pogledu izazova poštovanja demokracije, ljudskih prava i vladavine prava.

Razne mjere koje su države poduzimale u uvjetima globalne pandemije varirale su od države do države i međusobno su se razlikovale po opsegu i intenzitetu, a uključivale su, primjerice, samoizolaciju, tzv. *lock-down*, nadzor komunikacija, ograničavanje kretanja i putovanja, uvođenje COVID-potvrda, uvođenje policijskog sata. Komparativna analiza pokazuje kako je pravna osnova za uvođenje tih mjera bila ili proglašavanje izvanrednog stanja temeljem ustava, ili odredbe postojećeg zakonodavstva, ili usvajanje novog zakonodavstva.

Hrvatska je u okolnostima trenutne pandemije odlučila donositi mjere u okviru redovnog stanja. U tu je svrhu pristupila izmjenama pojedinih zakona. Međutim, u određenim se aspektima pravnog odgovora na pandemiju s pravom mogu postaviti pitanja ustavnosti i razmjernosti mjera, pri čemu je pitanje svih pitanja ono koje se odnosi na neaktivaciju čl. 17. Ustava. U skladu s tim, ne čudi da je povjerenje u rad Stožera u početku bilo na vrlo visokoj razini, ali kasnija nedosljednost, dvostruka mjerila i kršenje mjera od strane samih članova Stožera, znatno su umanjili njegov ugled. Gotovo svaki potez vladajućih naveo nas je na razmišljanje o stvarnom egzistiranju vladavine prava u Hrvatskoj. Aktivacija djelovanja tijela koje na početku nije imalo pravnu osnovu, predstavlja ozbiljnu opasnost po pravnu sigurnost i propust je koji sebi ne bi smjela dopustiti nijedna ozbiljna demokratska pravna država. U Hrvatskoj je uloga parlamenta također marginalizirana jer je uloga Sabora svedena na traženje izvješća Vlade o radu Stožera. Pojedine su mjere pravnu osnovu dobile retroaktivno, a možda još više čudi nastup Ustavnog suda koji je pokazao veliku dozu naklonjenosti vladajućima i za svaku očitu grešku, pa i za moguću zlouporabu okolnosti, pronašao opravdanje.

Upravo su nedostatak transparentnosti u donošenju mjera, narušena pravna sigurnost i ignoriranje postojećeg mehanizma provjere i ravnoteže – temeljnih jamstava osiguranja od arbitrarnosti postupanja – pokazatelj da je u pandemiji možda najviše stradala pravna država.

POPIS LITERATURE

Knjige i članci (objavljeni u časopisima)

1. Bačić, A., *Odredbe o "stanju nužnosti" u Ustavu Republike Hrvatske iz 1990. godine (rekapitulacija)*, Zbornik radova Pravnog fakulteta u Splitu, 34 (1997.), 45-46, str. 39-58.
2. Bačić, A., *Ustav i ustavna diktatura*, Književni krug, Split 1992.
3. Bačić, P., *Nacionalna sigurnost i derogativna klauzula o pravima čovjeka*, Zbornik radova Pravnog fakulteta u Splitu, 40 (2003.), 3-4, str. 359-370.
4. Briscese, G.; Lacetera, N.; Macis, M.; Tonin, M., *Compliance with COVID-19 Social-Distancing Measures in Italy: The Role of Expectations and Duration*, IZA Institute of Labour Economics, (2020.), str. 1-27.
5. Bull, M., *The Italian government response to Covid-19 and the making of a prime minister*, Contemporary Italian Politics, 13 (2021.), 2, str. 149-165.
6. Capano, G., *Policy design and state capacity in the COVID-19 emergency in Italy: if you are not prepared for the (un)expected, you can be only what you already are*, Policy and Society, 39 (2020.), 3, str. 326-344.
7. Gardašević, Đ., *Ograničenje ljudskih prava i temeljnih sloboda u izvanrednim stanjima*, doktorska disertacija, Pravni fakultet Sveučilišta u Zagrebu, Zagreb 2010.
8. Gardašević, Đ., *Pandemija i Ustav Republike Hrvatske*, Informator, 68 (2020.), str. 1-4.
9. Gardašević, Đ., *Pandemija kao „stanje velike prirodne nepogode“ i Ustav Republike Hrvatske, Primjena prava za vrijeme pandemije COVID-19*, Zagreb: Hrvatska akademija znanosti i umjetnosti – Znanstveno vijeće za državnu upravu, pravosuđe i vladavinu prava, (2021.), str. 23-45.
10. Gardašević, Đ., *Ustav Republike Hrvatske i "stanja izuzetka"*, u: *Dvadeseta obljetnica Ustava Republike Hrvatske*, Bačić, A. (ur.), HAZU, Zagreb 2011.
11. Gardašević, Đ., *Pojam odgovornosti i izvanredna stanja, Ustavna demokracija i odgovornost* / Bačić, A. (ur.), Zagreb: Hrvatska akademija znanosti i umjetnosti, 2013., str. 163-182.
12. Kamarić, M., *Problemi uredbe s naročitim obzirom na široka ovlaštenja*, Naučno društvo NRBiH, Djela, Knjiga IX, Sarajevo 1957.
13. Kosnica, I., *Uredbe iz nužde Predsjednika Republike Hrvatske iz 1991. – 1992.*, Zbornik Pravnog fakulteta u Zagrebu, 61 (2011.), 1, str. 149-179.
14. Lachmayer, C.; Kettemann, M., *Conclusions: Pandemocracy – Governing for the People, without the People*, u: *Pandemocracy in Europe: Power, Parliaments and People in Times of COVID-19*, Ed. Matthias C. Kettemann and Konrad Lachmayer. Oxford: Hart Publishing, 2022.
15. Mello, M.; Moscelli, G., *Voting, Contagion, and the Trade-Off between Public Health and Political Rights: Quasi-Experimental Evidence from The Italian 2020 Polls*, IZA Institute of Labour Economics (2021.), str. 1-75.

16. Mitrović, Lj.; Pavlović Grbić, N.; Pavlović, G., *Derogiranje ljudskih prava u vanrednom stanju – slučaj Bosne i Hercegovine*, Pravni vjesnik, god. 32, br. 3-4, 2016.
17. Nastić, M., *Odgovor države na bolest COVID-19: Na primjerima Hrvatske i Srbije*, Pravni vjesnik, 36 (2020.), 3-4, str. 69-90.
18. Omejec, J., *Izvanredna stanja u pravnoj teoriji i ustavima pojedinih zemalja*, Pravni vjesnik, tromjesečni glasnik za pravne i društveno-humanističke znanosti Pravnog fakulteta Sveučilišta Josipa Jurja Strossmayera u Osijeku, 12 (1996.), 1-4, str. 172-196.
19. Roksandić, S.; Grdan, 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, 36 (2020.), 3-4, str. 327-343.
20. Smerdel, B., *Ustavno pravo*, Narodne novine, Zagreb 2009.
21. Šegvić, S., *Ustavnost izvanrednog stanja*, Vladavina prava: Časopis za pravnu teoriju i praksu, Split, 3(1999.), 1, str. 73-97.

Članci s interneta

1. Abramović, A., *Ustavnost u doba virusa*, <https://www.iusinfo.hr/aktualno/ustredistu/41073>, 4. 4. 2022.
2. Bačić Selanec, N., *COVID-19 and the Rule of Law in Croatia: Majoritarian or Constitutional Democracy?* <https://verfassungsblog.de/covid-19-and-the-rule-of-law-in-croatia-majoritarian-or-constitutional-democracy/>, 4. 4. 2022.
3. Bjørnskov, C.; Voigt, S., *The architecture of emergency constitutions*, International Journal of Constitutional Law, Vol. 6, Issue 11, 2018., dostupno na: <https://academic.oup.com/icon/article/16/1/101/4995561>, 10. 4. 2022.
4. Civitarese Matteucci, S., *The Italian Response to Coronavirus and Constitutional Disagreement*, <https://ukconstitutionallaw.org/2020/04/30/stefano-civitarese-matteucci-the-italian-response-to-coronavirus-and-constitutional-disagreement/>, 11. 11. 2021.
5. Civitarese Matteucci, S.; Pioggia, A.; Repetto, G.; Tega, D.; Pignataro, M.; Celepija, M., *Italy: Legal Response to Covid-19*, <https://oxcon.ouplaw.com/view/10.1093/law-occ19/law-occ19-e11>, 11. 11. 2021.
6. Cristani, F., *Protecting privacy and data while tracking COVID-19 in Europe: Which cooperation? A focus on Italy and Czech Republic*, <https://www.iir.cz/protecting-privacy-and-data-while-tracking-covid-19-in-europe-which-cooperation-a-focus-on-italy-and-czech-republic>, 2. 4. 2022.
7. European Commission for Democracy through Law (Venice Commission), *Emergency Powers*, Strasbourg, 1995., dostupno na: [https://www.venice.coe.int/webforms/documents/?pdf=CDL-STD\(1995\)012-e](https://www.venice.coe.int/webforms/documents/?pdf=CDL-STD(1995)012-e), 10. 4. 2022.
8. European Commission for Democracy through Law (Venice Commission), *Compilation of Venice Commission Opinions and Reports of States of Emergency*, Strasbourg, 2000., dostupno na: [https://www.venice.coe.int/webforms/documents/?pdf=CDL-PI\(2020\)003-e](https://www.venice.coe.int/webforms/documents/?pdf=CDL-PI(2020)003-e), 10. 4. 2022.

9. European Par European Commission for Democracy through Law (Venice Commission), *Compilation of Venice Commission Opinions and Reports of States of Emergency*, Strasbourg, 2000., dostupno na: [https://www.venice.coe.int/webforms/documents/?pdf=CDL-PI\(2020\)003-e](https://www.venice.coe.int/webforms/documents/?pdf=CDL-PI(2020)003-e), 10. 4. 2022.
10. European Parliament, *Legal issues surrounding compulsory Covid-19 vaccination*, [https://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/BRIE/2022/729309/EPRS_BRI\(2022\)729309_EN.pdf](https://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/BRIE/2022/729309/EPRS_BRI(2022)729309_EN.pdf), 5. 4. 2022.
11. Falletti, E., *Privacy Protection, Big Data Gathering and Public Health Issues: COVID-19 Tracking App Use in Italy*, https://papers.ssrn.com/sol3/papers.cfm?abstract_id=3758800, 11. 7. 2022.
12. Fukuyama, F.; Lopez-Calva, L. F., *Pandemics and Political Performance*, 2021., dostupno na: <https://www.project-syndicate.org/commentary/pandemic-political-decay-latin-america-caribbean-by-francis-fukuyama-and-luis-felipe-lopez-calva-2021-06>, 10. 4. 2022.
13. Ginsburg, T.; Versteeg, M., *The Bound Executive: Emergency Powers During the Pandemic*, dostupno na: https://papers.ssrn.com/sol3/papers.cfm?abstract_id=3608974, 10. 4. 2022.
14. Ginsburg, T.; Versteeg, M., *COVID-19. States of Emergencies: Part 1*, 2020., Harvard Law Review Blog, dostupno na: <https://blog.harvardlawreview.org/states-of-emergencies-part-i/>, 10. 4. 2022.
15. Ginsburg, T.; Versteeg, M., *COVID-19. States of Emergencies: Part 2*, 2020., Harvard Law Review Blog, dostupno na: <https://blog.harvardlawreview.org/states-of-emergencies-part-ii/>, 10. 4. 2022.
16. Horvat Vuković, A.; Kuzelj, V., *Constitutionality during times of crisis: Anti-pandemic measures and their effect on the rule of law in Croatia*, <https://eraz-conference.com/eraz-2020-59/>, 4. 4. 2022.
17. Hrvatski zavod za javno zdravstvo, *Godina dana od početka cijepljenja*, <https://www.nsz.hr/novosti-i-obavijesti/sindikalne-vijesti-i-socijalno-partnerstvo/obvezno-cijepljenje-treba-bit-i-zadnja-opcija-stajalista-sindikata-znanosti/>, 4. 4. 2022.
18. Hrvatski zavod za javno zdravstvo, *Stiglo cjepivo protiv koronavirusa*, <https://www.hzjz.hr/priopcenja-mediji/stiglo-cjepivo-protiv-koronavirusa/>, 4. 4. 2022.
19. Hrvatski zavod za javno zdravstvo, *Tko ne treba nositi masku? Izuzeće od obveze nošenja maske*, <https://www.hzjz.hr/priopcenja-mediji/tko-ne-treba-nositi-masku-izuzece-od-obveze-nosenja-maske/>, 31. 3. 2022.
20. IDEA (Institute for Democracy and Electoral Assistance), *Global overview of COVID-19 impact on elections*, <https://www.idea.int/news-media/multimedia-reports/global-overview-covid-19-impact-elections>, 30. 3. 2022.
21. Jabauri, A., *State of Emergency: a Shortcut to Authoritarianism*, LLM, Central European University, dostupno na: [https://www.constcourt.ge/files/7/JCL%20-%20ENG%20-%20VOL%201%20\(2020\)%20Special%20Issue/JCL%20-%202020%20Vol.1%20Special%20Issue%20-%20ENG-121-143.pdf](https://www.constcourt.ge/files/7/JCL%20-%20ENG%20-%20VOL%201%20(2020)%20Special%20Issue/JCL%20-%202020%20Vol.1%20Special%20Issue%20-%20ENG-121-143.pdf), 10. 4. 2022.

22. Kuća ljudskih prava, *Utjecaj epidemije COVID-19 na ljudska prava u Hrvatskoj*, https://www.kucaljudskihprava.hr/wp-content/uploads/2020/12/TI-Utjecaj-epidemije-Covid19-na-ljudska-prava-u-Hrvatskoj_web.pdf, 12. 3. 2022.
23. Ministarstvo rada, mirovinskog sustava, obitelji i socijalne politike, *Cijepljenje radnika protiv koronavirusa*, <https://uznr.mrms.hr/cijepljenje-radnika-protiv-koronavirusa/>, 4. 4. 2022.
24. Ministarstvo zdravstva Republike Hrvatske, *Predstavljena mobilna aplikacija „Stop COVID-19“*, <https://zdravlje.gov.hr/vijesti/predstavljena-mobilna-aplikacija-stop-covid-19/5259>, 2. 4. 2022.
25. Nezavisni sindikat znanosti i visokog obrazovanja, *Obvezno cijepljenje treba biti zadnja opcija – Stajališta Sindikata znanosti*, <https://www.nsz.hr/novosti-i-obavijesti/sindikalne-vijesti-i-socijalno-partnerstvo/obvezno-cijepljenje-treba-biti-zadnja-opcija-stajalista-sindikata-znanosti/>, 4. 4. 2022.
26. Norton Rose Fulbright, *Legal Update (Italy): The New Covid Decree (Decree Law no. 24/2022)*, <https://www.nortonrosefulbright.com/en/knowledge/publications/c9076fe7/legal-update-italy-new-covid>, 11. 7. 2022.
27. Osječko-baranjska županija, *Novi dronovi s termovizijskim kamerama u borbi protiv Covid-19*, <https://www.osijek.hr/iznad-osijeka-novi-dronovi-s-termovizijskim-kamerama-u-borbi-protiv-covid-19/>, 2. 4. 2022.
28. Peček, R., *Rješenja Ustavnog suda o covid potvrdama*, <https://www.iusinfo.hr/aktualno/u-sredistu/49005>, 9. 4. 2022.
29. Peček, R., *Ustavnosudska ocjena zabrane rada nedjeljom i obveze nošenja zaštitnih maski*, Informator, <https://informatore.hr/strucni-clanci/ustavnosudska-ocjena-zabrane-rada-nedjeljom-i-obveze-nosenja-zastitnih-maski>, 10. 7. 2022.
30. Privacy International, *Italy: Lombardy tests lockdown compliance by analysing cellphone data*, <https://privacyinternational.org/examples/3626/italy-lombardy-tests-lockdown-compliance-analysing-cellphone-data>, 2. 4. 2022.
31. Pučka pravobraniteljica, *Izvješće za 2020: Pravo na privatnost*, <https://www.ombudsman.hr/hr/pravo-na-privatnost-2/>, 2. 4. 2022.
32. Pučka pravobraniteljica, *Pravna analiza – Nove mjere suzbijanja epidemije COVID-19: i zaštita i ograničavanje prava*, <https://www.ombudsman.hr/hr/pravna-analiza-nove-mjere-suzbijanja-epidemije-covid-19-i-zastita-i-ogranicavanje-prava/>, 9. 4. 2022.
33. Radno pravo, *Poslodavci kao naredbodavci i kontrolori nošenja maski*, https://radno-pravo.hr/novosti.cfm?novost_id=102, 31. 3. 2022.
34. Verlag Dashofer Online Učilište, *Plan i provedba cijepljenja protiv COVID-19 u Hrvatskoj*, https://www.onlineuciliste.hr/33/plan-i-provedba-cijepljenje-protiv-covid-19-u-hrvatskoj-uniqueidRCViWTptZHLP_h6tPx8mqbpZt2ylwt1a/, 4. 4. 2022.
35. Vlada Republike Hrvatske, *Nove odluke Stožera civilne zaštite RH o popuštanju pandemijskih mjera*, <https://koronavirus.hr/nove-odluke-stozera-civilne-zastite-rh-o-popu%C5%A1tanju-pandemijskih-mjera/1009>, 12. 4. 2022.
36. Vlada Republike Hrvatske, *Vladana sjednici donijela mjere za pomoć gospodarstvu*, <https://vlada.gov.hr/vijesti/vlada-na-sjednici-donijela-mjere-za-pomoc-gospodarstvu/29137>, 10. 7. 2022.

Propisi

1. Ustav Republike Hrvatske, Narodne novine, broj 56/90, 135/97, 08/98, 113/00, 124/00, 28/01, 41/01, 55/01/, 76/10, 85/10, 05/14.
2. Constitution of the Italian Republic, 22. prosinca 1947., dostupno na: https://www.senato.it/documenti/repository/istituzione/costituzione_inglese.pdf, 10. 4. 2022.
3. Constitution of October 4, 1958, dostupno na: https://www.conseil-constitutionnel.fr/sites/default/files/as/root/bank_mm/anglais/constiution_anglais_oct2009.pdf, 10. 4. 2022.
4. Europska konvencija za zaštitu ljudskih prava i temeljnih sloboda, Narodne novine – Međunarodni ugovori, broj 18/97, 6/99, 14/02, 13/03, 9/05, 1/06, 2/10.
5. Izvješće o primjeni članka 5. Ustavnog zakona za provedbu Ustava Republike Hrvatske, Narodne novine, broj 121/10.
6. Međunarodni pakt o građanskim i političkim pravima, Službeni list SFRJ, broj 7/1971.
7. Opća deklaracija o ljudskim pravima, Narodne novine – Međunarodni ugovori, broj 12/2009.
8. Poslovnik Hrvatskog sabora, Narodne novine, broj 81/13, 113/16, 69/17, 29/18, 53/20, 119/20 – Odluka Ustavnog suda Republike Hrvatske i 123/20.
9. Uredba o snimanju iz zraka, Narodne novine broj 77/20.
10. Uredba (EU) 2016/679 Europskog parlamenta i Vijeća od 27. travnja 2016. o zaštiti pojedinaca u vezi s obradom osobnih podataka i o slobodnom kretanju takvih podataka te o stavljanju izvan snage Direktive 95/46/EZ (Opća uredba o zaštiti osobnih podataka).
11. Zakon o dopunama Zakona o trgovini, Narodne novine, broj 32/20.
12. Zakon o izmjeni i dopunama Zakona o zaštiti pučanstva od zaraznih bolesti, Narodne novine, broj 134/2020.
13. Zakon o sustavu civilne zaštite, Narodne novine, broj 82/15, 118/18, 31/20, 20/21.
14. Zakon o ublažavanju i otklanjanju posljedica velikih prirodnih nepogoda, Narodne novine, broj 16/19.
15. Zakon o zaštiti pučanstva od zaraznih bolesti, Narodne novine, broj 79/07, 113/08, 43/09, 130/17, 114/18, 47/20, 134/20, 143/21.

Praksa Ustavnog suda

1. Izvješće Ustavnog suda o primjeni članka 5. Ustavnog zakona za provedbu Ustava RH, Narodne novine, broj 121/10.
2. Odluka i Rješenje Ustavnog suda Republike Hrvatske broj: U-II-7149/2021 i dr. od 15. veljače 2022. i pet izdvojenih mišljenja sudaca, Narodne novine, br. 25/2022.
3. Priopćenje i upozorenje Ustavnog suda Republike Hrvatske broj: U-VII-298372020 od 3. srpnja 2020., dostupno na: https://www.usud.hr/sites/default/files/dokumenti/Priopcenje_i_upozorenje_od_3_srpnja_2020_u_postupku_nadzora_ustavnosti_i_zakornitosti_izbora.pdf, 10. 4. 2022.
4. Rješenje Ustavnog suda Republike Hrvatske broj: U-I-1372/2020 od 14. rujna 2020. i pet izdvojenih mišljenja sudaca, Narodne novine, br. 105/2020.

5. Rješenje Ustavnog suda Republika Hrvatske broj: U-II-5417/2021 od 21. prosinca 2021., dostupno na: <https://www.iusinfo.hr/sudska-praksa/USRH2021B5417AII>, 10. 4. 2022.

Pojedinačni akti tijela

1. Izmjene i dopune Tehničke upute Državnog izbornog povjerenstva pripremljene u suradnji s Hrvatskim zavodom za javno zdravstvo, donesene 5. srpnja 2020.
2. Odluka o izmjeni Odluke o načinu organizacije javnog prometa za vrijeme trajanja proglašene epidemije bolesti COVID-19, donesena 24. lipnja 2020.
3. Odluka o izmjeni i dopunama Odluke o nužnim epidemiološkim mjerama kojima se ograničavaju okupljanja i uvode druge nužne epidemiološke mjere i preporuke radi sprječavanja prijenosa bolesti COVID-19 putem okupljanja, donesena 9. studenog 2020.
4. Odluka o mjerama ograničavanja društvenih okupljanja, rada u trgovini, uslužnih djelatnosti i održavanja sportskih i kulturnih događaja, donesena 19. ožujka 2020.
5. Odluka o nužnim epidemiološkim mjerama kojima se ograničavaju okupljanja i uvode druge nužne epidemiološke mjere i preporuke radi sprječavanja prijenosa bolesti COVID-19 putem okupljanja, donesena 25. listopada 2020.
6. Odluka o nužnoj mjeri obveznog korištenja maski za lice ili medicinskih maski za vrijeme trajanja proglašene epidemije bolesti COVID-19, donesena 10. srpnja 2020.
7. Odluka o stavljanju izvan snage Odluke o zabrani napuštanja županije prema mjestu prebivališta ili boravišta u Republici Hrvatskoj, donesena 29. prosinca 2020.
8. Odluka o uvođenju posebne sigurnosne mjere koju su zdravstvene ustanove, trgovačka društva koja obavljaju zdravstvenu djelatnost i privatni zdravstveni djelatnici obvezni provoditi prilikom prijema pacijenata, donesena 28. rujna 2021.
9. Odluka o uvođenju posebne sigurnosne mjere obveznog testiranja dužnosnika, državnih službenika i namještenika, službenika i namještenika u javnim službama, službenika i namještenika u lokalnoj i područnoj (regionalnoj) samoupravi te zaposlenika trgovačkih društava i ustanova, donesena 12. studenog 2021.
10. Odluka o uvođenju posebne sigurnosne mjere obveznog testiranja svih zaposlenika zdravstvenih ustanova, trgovačkih društava koja obavljaju zdravstvenu djelatnost te privatnih radnika na virus SARS-CoV-2, donesena 28. rujna 2021.
11. Odluka o zabrani napuštanja mjesta prebivališta i stalnog boravka u Republici Hrvatskoj, donesena 23. ožujka 2020.

Novinski napisi i članci

1. Beaumont, P.; Giuffrida, A., *Lombardy insists on face masks outside homes to stop Covid-19*, The Guardian, 5. travnja 2020.
2. Castelfranco, S., *Italians defy coronavirus to vote in local elections and change the constitution*, RFI (Rete Ferroviaria Italiana), 20. rujna 2020.
3. *Covid-19: Italy steps up police checks over Easter red zone weekend*, Wanted in Rome, 2. travnja 2021.

4. *Covid-19 Regulations In Italy: May 2022*, Romeing, 1. svibnja 2022.
5. Despot, S., *Sigurnost izlaska na izbore je dvojbena, ali ne razmatra se uvođenje elektroničkog ili dopisnog glasanja*, Faktograf, 25. travnja 2020.
6. Giuffrida, A.; Henley, J., *Italy to tighten Covid rules for unvaccinated with 'super green pass'*, The Guardian, 24. studenog 2021.
7. Giuffrida, A., *Quarantined Italian MPs gear up for drive-in vote for new president*, The Guardian, 21. siječnja 2022.
8. *Green Pass: All you need to know about Italy's digital covid cert*, Wanted in Rome, 2. prosinca 2021.
9. HINA, *Počelo prikupljanje potpisa za referendum o covid potvrdama: 'Pokažimo da imamo kičmu'*, Jutarnji list, 4. prosinca 2021.
10. HINA, *Ustavni stručnjaci: DIP neustavno i nesrazmjerno ograničava pravo na glasovanje*, N1, 30. lipnja 2020.
11. *Hrvatska među najgorim državama po procijepljenosti u EU, samo tri su države iza nas*, Večernji list, 20. prosinca 2021.
12. *Italian court upholds rule suspending unvaccinated workers without pay*, The Local, 11. ožujka 2022.
13. *Italy: Authorities to tighten domestic COVID-19 restrictions from March 15/update 40*, Crisis 24, 12. ožujka 2021.
14. *Italy ends two-year COVID-19 state of emergency*, Xinhua, 1. travnja 2022.
15. *Italy imposes national curfew, locked down 'red zones'*, Mint, 4. studenog 2020.
16. *Italy imposes 5-day quarantine for EU arrivals*, Wanted in Rome, 30. ožujka 2021.
17. *Italy set to extend covid state of emergency*, Wanted in Rome, 21. srpnja 2021.
18. *Italy's transport mask rule extended to September as Covid rate rises*, The Local, 15. lipnja 2022.
19. Kaul, Apoorva, *COVID-19: Italy To Abolish Mandatory Wearing Of Face Masks Outdoors As Cases Fall*, Republic World, 9. veljače 2022.
20. Klarić, J., *Odlukom Stožera policija može ispitati koliko ljudi imate u stanu. Ustavni stručnjak tumači u čemu je problem*, Telegram, 29. listopada 2020.
21. Bajsić Bogović, K.: *Ako se radnik ne želi cijepiti, poslodavac ga ne može premjestiti na drugo radno mjesto*, Lider, 30. lipnja 2021.
22. Krnić, I., *Prvi slučajeви otkaza zbog covid-potvrda: Nisu se htjeli ni testirati ni cijepiti, otpušteni su!*, Jutarnji list, 2. studenog 2021.
23. Sprečić, E., *Kakav je hrvatski zakon? Pravni stručnjaci otkrivaju mogu li necijepljeni dobiti otkaz*, Večernji list, 6. kolovoza 2021.
24. Winfield, N., *Italy imposes mask mandate outside and in as virus rebounds*, ABC News, 7. listopada 2020.
25. *10 O'Clock curfew imposed on Italy; Decree Limits Bus and Street Car Traffic and Sets Closing Hour for Public Places*, The New York Times, 11. studenog 2020.

STATE OF EMERGENCY IN THE CONTEXT OF COVID-19: CROATIAN CONSTITUTIONAL FRAMEWORK AND PRACTICE

The last two to three decades have been marked by many and diverse crises and challenges, from terrorism to the global financial crisis and migration crisis, but the one brought about by COVID-19 was certainly one of the most serious in terms of its scope and character as well as being the most unexpected. On the one hand, unprepared to combat an unknown enemy, and on the other hand, expected to undertake various health, economic and legal measures, countries coped as best they could. However, the measures taken, which were certainly among the most restrictive measures not only in recent times, have justifiably raised concern regarding challenging respect for democracy, human rights and the rule of law. Without any doubt, the COVID-19 pandemic has tested the commitment of countries to the rule of law, human rights and democracy under extraordinary circumstances. Some countries passed the test with flying colors, while others failed miserably. The aim of this paper is to analyze the constitutional and legal framework, as well as the actions of the Croatian authorities during the pandemic, and to conclude which of those the particular country passed the test of constitutionality and preservation of the rule of law and human rights during the pandemic. In this context, an analysis of the relevant provisions of international documents and the provisions of the Constitution of the Republic of Croatia on the state of emergency will be carried out, after which an overview of anti-pandemic measures will be presented, as well as the relevant practice of the Constitutional Court of the Republic of Croatia regarding the constitutionality of certain measures.

Key words: *state of emergency, pandemic, Constitution, human rights, Croatia*