



## USTAVNI SUD REPUBLIKE HRVATSKE

Broj: U-II-5709/2020

U-II-5788/2020

Zagreb, 23. veljače 2021.

Ustavni sud Republike Hrvatske, u sastavu Miroslav Šeparović, predsjednik, te suci Andrej Abramović, Ingrid Antičević Marinović, Mato Arlović, Snježana Bagić, Branko Brkić, Mario Jelušić, Lovorka Kušan, Josip Leko, Davorin Mlakar, Rajko Mlinarić, Goran Selanec i Miroslav Šumanović, rješavajući o prijedlozima za pokretanje postupka za ocjenu suglasnosti drugog propisa s Ustavom Republike Hrvatske ("Narodne novine" broj 56/90., 135/97., 113/00., 28/01., 76/10. i 5/14.) i zakonom, na sjednici održanoj 23. veljače 2021. donio je

### RJEŠENJE

Ne prihvaćaju se prijedlozi za pokretanje postupka za ocjenu suglasnosti s Ustavom i zakonom točke III. stavka 1. alineja 1. i 4. 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 ("Narodne novine" broj 141/20., 1/21., 2/21., 8/21. i 14/21.).

### Obrazloženje

#### I. POSTUPAK PRED USTAVNIM SUDOM

1. Odluku o nužnim epidemiološkim mjerama kojima se ograničavaju okupljanja i uvode druge nužne epidemiološke mjere i preporuke radi sprječavanja prijenosa bolesti COVID-19 putem okupljanja ("Narodne novine" broj 131/20.) donio je 27. studenoga 2020. Stožer civilne zaštite Republike Hrvatske (u daljnjem tekstu: Stožer) na temelju članka 47. Zakona o zaštiti pučanstva od zaraznih bolesti ("Narodne novine" broj 79/07., 113/08., 43/09., 130/17., 114/18. i 47/20.) u vezi s člankom 18. Zakona o izmjenama i dopunama Zakona o zaštiti pučanstva od zaraznih bolesti ("Narodne novine" broj 47/20.), članka 22.a Zakona o sustavu civilne zaštite ("Narodne novine" broj 82/15., 118/18. i 31/20.) i članka 9.a Zakona o ugostiteljskoj djelatnosti ("Narodne novine" broj 85/15., 121/16., 99/18., 25/19., 98/19., 32/20. i 42/20.; u daljnjem tekstu: Odluka od 27. studenoga 2020.). Ta je odluka bila na snazi do 21. prosinca 2020.

Odluku o nužnim epidemiološkim mjerama kojima se ograničavaju okupljanja i uvode druge nužne epidemiološke mjere i preporuke radi sprječavanja prijenosa bolesti COVID-19 putem okupljanja ("Narodne novine" broj 141/20.) donio je 18. prosinca 2020. Stožer na temelju članka 47. Zakona o zaštiti pučanstva od zaraznih bolesti ("Narodne novine" broj 79/07., 113/08., 43/09., 130/17., 114/18., 47/20. i 134/20.; u daljnjem tekstu: ZZP) u vezi s člankom 18. Zakona o izmjenama i dopunama Zakona o zaštiti pučanstva od zaraznih bolesti ("Narodne novine" broj 47/20.; u daljnjem

tekstu: ZIDZZP) i s člankom 5. Zakona o izmjeni i dopunama Zakona o zaštiti pučanstva od zaraznih bolesti ("Narodne novine" broj 134/20.), članka 22.a Zakona o sustavu civilne zaštite ("Narodne novine" broj 82/15., 118/18. i 31/20.; u daljnjem tekstu: ZSCZ), te članka 9.a Zakona o ugostiteljskoj djelatnosti ("Narodne novine" broj 85/15., 121/16., 99/18., 25/19., 98/19., 32/20. i 42/20.) i članka 57.a Zakona o trgovini ("Narodne novine" broj 87/08., 116/08., 76/09., 114/11., 68/13., 30/14., 32/19., 98/19. i 32/20.).

Ta je odluka izmijenjena Odlukom o izmjeni 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 ("Narodne novine" broj 1/21.), Odlukom o izmjeni 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 ("Narodne novine" broj 2/21.), Odlukom o izmjenama 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 ("Narodne novine" broj 8/21.) i Odlukom o izmjenama 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 ("Narodne novine" broj 14/21.).

Ustavni sud će u ovom rješenju za Odluku o nužnim epidemiološkim mjerama kojima se ograničavaju okupljanja i uvode druge nužne epidemiološke mjere i preporuke radi sprječavanja prijenosa bolesti COVID-19 putem okupljanja ("Narodne novine" broj 141/20., 1/21., 2/21., 8/21. i 14/21.) koristiti naziv: Odluka od 18. prosinca 2020.

Odluka od 18. prosinca 2020. je na snazi od 21. prosinca 2020. do 28. veljače 2021.

**1.1.** Prijedlog za pokretanje postupka za ocjenu suglasnosti s Ustavom i zakonom točke III. stavka 1. alineja 1. (u odnosu na misna slavlja) i 4. Odluke od 27. studenoga 2020. podnio je 4. prosinca 2020. Martin Sherri, odvjetnik iz Zagreba (predmet broj: U-II-5709/2020).

**2.** Prijedlog za pokretanje postupka za ocjenu suglasnosti s Ustavom i zakonom točke III. stavka 1., alineje 1. (u odnosu na misna slavlja) Odluke od 18. prosinca 2020. podnijela je 15. siječnja 2021. Humanitarna udruga Isusove i Marijine ruke iz Karlovca, koju zastupa Jadranka Miladin Slaviček, odvjetnica u Zagrebu (predmet broj: U-II-5788/2020). Ta je Udruga prvotni prijedlog podnijela 8. prosinca 2020., no nije bio sastavljen u skladu s odredbama Ustavnog zakona o Ustavnom sudu Republike Hrvatske ("Narodne novine" broj 99/99., 29/02. i 49/02. - pročišćeni tekst; u daljnjem tekstu: Ustavni zakon). U povodu poziva Ustavnog suda od 16. prosinca 2020., na ispravak prijedloga, dostavljen je prijedlog sastavljen u skladu s Ustavnim zakonom. Prijedlog je ponovljen podnescima od 3. veljače 2021. i od 18. veljače 2021.

**3.** Na temelju članka 42. stavka 1. Ustavnog zakona prijedlog predlagatelja iz predmeta broj: U-II-5709/2020 dostavljen je na očitovanje Vladi Republike Hrvatske, koja je očitovanje dostavila 8. siječnja 2021. (klasa: 022-03/20-39/30, ur. broj: 50301-04/12-21-4 od 7. siječnja 2021.; u daljnjem tekstu: očitovanje Vlade od 8. siječnja 2021.). Prijedlog predlagateljice iz predmeta broj: U-II-5788/2020 dostavljen je na očitovanje Vladi Republike Hrvatske, koja je očitovanje dostavila 5. veljače 2021.

(klasa: 022-03/21-39/04, ur. broj: 50301-04/12-21-4 od 4. veljače 2021.; u daljnjem tekstu: očitovanje Vlade od 5. veljače 2021.).

4. Budući da je osporena Odluka od 27. studenoga 2020. prestala važiti 21. prosinca 2020., a donesena je nova Odluka od 18. prosinca 2020. sa sadržajem (u osporenom dijelu) identičnim onom koji se osporava, Ustavni sud je proveo postupak u odnosu na odredbe odluke koje su na snazi, tj. Odluke od 18. prosinca 2020.

## II. PREDMET OSPORAVANJA

5. Osporeni dijelovi Odluke glase:

"III.

Nužne epidemiološke mjere koje se nalažu ovom Odlukom su:

– zabrana održavanja svih javnih događanja i okupljanja na kojima je prisutno više od 25 osoba na jednom mjestu

(...)

– na pogrebima, posljednjim ispraćajima i polaganjima urni može biti prisutno najviše 25 osoba, sućut ožalošćenima se ne smije izražavati bliskim kontaktom, a uprave groblja obvezne su nadzirati pridržavanje protuepidemijskih mjera

(...)"

## III. PRIGOVORI PREDLAGATELJA

6. Predlagatelj Sherri smatra da su točka III. stavak 1. alineje 1. i 4. Odluke od 27. studenoga 2020. nesuglasni s člancima 17., 40. i 134. Ustava posebice u odnosu na vjerska okupljanja i vjersku organizaciju pogreba.

Zabranom održavanja svih javnih događanja i okupljanja na kojima je prisutno više od 25 osoba na jednom mjestu i ograničenjem da na pogrebima, posljednjim ispraćajima i polaganjima urni može biti prisutno najviše 25 osoba, sućut ožalošćenima se ne smije izražavati bliskim kontaktom, predlagatelj smatra da se ograničavaju prava građana na slobodu vjeroispovijedi koja je zajamčena člankom 40. Ustava, a protivno je i članku 10. stavku 1. Zakona o pravnom položaju vjerskih zajednica ("Narodne novine" broj 83/02. i 73/13.) kojim je propisano da vjerske zajednice slobodno obavljaju vjerske obrede u prostorijama koje prema posebnim propisima ispunjavaju uvjete za okupljanje većeg broja osoba, te na otvorenim prostorima vjerskih objekata i na grobljima.

Predlagatelj smatra da su svi vjernici ograničeni u svom pravu da izražavaju vlastitu vjeroispovijed u vjerskim odnosno sakralnim objektima u skladu s religijom kojoj pripadaju te vlastitom uvjerenju. Tako se primjerice vjernike katolike ograničava u primanju svetih sakramenata (posebice pričesti). Također smatra da se vjernici ne mogu od svojih najmilijih prikladno oprostiti i dostojno održati sprovode.

Prema njegovom mišljenju eklatantan primjer onemogućavanja izražavanja vjeroispovijedi odnosno obavljanja bogoštovlja predstavlja ograničenje broja vjernika na vjerskim okupljanjima na 25 osoba neovisno o veličini vjerskih objekata.

Predlagatelj smatra da je osporeni dio Odluke od 27. studenoga 2020. u nesuglasnosti s člankom 17. stavkom 3. Ustava te da se time ugrožavaju temelji pravnog poretka jer "nitko nije ovlašten građanima ograničiti na bilo koji način pravo na život ili pravo na slobodu vjeroispovijesti ili neko drugo apsolutno pravo zaštićeno čl. 17. st. 3. Ustava. Neovisno o tome čime je motiviran pri tome".

Predlagatelj smatra da su osporene mjere u suprotnosti s člankom 134. Ustava i sa Zakonom o potvrđivanju Ugovora između Svete Stolice i Republike Hrvatske o pravnim pitanjima ("Narodne novine - Međunarodni ugovori" broj 3/97.) i člankom 14. stavkom 2. tog međunarodnog ugovora, jer nisu razmjerne cilju koji se želi postići.

Predložio je da Ustavni sud ukine osporeni dio Odluke od 27. studenoga 2020., također i da privremeno obustavi izvršenje osporenih mjera do odluke o njegovom prijedlogu.

7. Humanitarna udruga Isusove i Marijine ruke osporava točku III. alineju 1. Odluke od 18. prosinca 2020. u odnosu na misna slavlja. Iako je u prijedlogu navedeno da osporava podstavak 21. točke III. Odluke od 18. prosinca 2020. (koja se odnosi na preporuku da se vjerski obredi prate putem radio ili TV programa), iz sadržaja prijedloga proizlazi da se osporava ograničenje broja osoba koje mogu biti prisutne na vjerskim obredima/misama. U odnosu na taj dio Odluke od 18. prosinca 2020. (za koji se predlaže ukidanje), u prijedlogu se navodi:

"Odluka Stožera civilne zaštite o ograničenju broja vjernika koji smiju prisustvovati misnim slavljinama na 25 osoba po crkvi nije u suglasnosti sa naprijed citiranim odredbama Ustava RH, mjere su diskriminatorne za vjernike jer se u isto vrijeme pandemije izložbe, muzeji, kina, trgovački centri mogu biti otvoreni s tim da mogu primiti onoliko posjetitelja koliko je u skladu sa veličinom fizičkog prostora (7 m<sup>2</sup> po jednoj osobi).

Postavljamo pitanje zašto onda u crkvama bez obzira na njihovu veličinu (a ima crkava koje po dosadašnjim mjerama s obzirom na veličinu može posjetiti više od 100 osoba) postoji zakonski i empirijski potpuno neprimjereni i neutemeljeni kriterij o mogućnosti prisustvovanja misnim slavljinama samo 25 osoba bez obzira na veličinu (kvadraturu) crkve, dok u trgovačkim centrima, tramvajima, radnim prostorijama, muzejima, galerijama vrijedi drugačiji kriterij?

Sve to predstavlja kršenje osnovnih ljudskih prava zajamčenih ustavom RH, dovodi vjernike u neravnopravan položaj i predstavlja kršenje osnovnih ljudskih prava na slobodu vjeroispovijedi i javno obavljanje vjerskih obreda koje se ne smije ograničiti čak niti u slučaju velikih prirodnih nepogoda (ako se uzme da je pandemija Corona virusa elementarna nepogoda) budući je čl.17. Ustava RH određeno da i u tom slučaju opseg ograničenja mora biti primjeren naravi pogibelji, a za posljedicu ne može imati nejednakost građana s obzirom na rasu, boju kože, spol, jezik, vjeru, nacionalno ili socijalno podrijetlo.

Ovakva mjera Vlade RH predstavlja kršenje osnovnih ljudskih i ustavnih prava ne samo vjernika katolika nego i vjernika svih konfesija u Republici Hrvatskoj.

Ističemo da je i Vrhovni sud SAD donio presudu po tužbi katoličke biskupije neposredno prije nastupa ovih mjera u Hrvatskoj, u kojoj izričito kaže da nije opravdano i nije dopušteno da se u proglašenoj pandemiji poništavaju osnovna ljudska prava što je učinio guverner New Yorka koji je donio upravo takve mjere da se u bogomoljama u crvenoj zoni može biti najviše 10 ljudi, a u narančastoj zoni 25. Jedan od sudaca Vrhovnog suda SAD u obrazloženju navodi da je to čista diskriminacija vjernika i prostora za molitvu, a drugi ističe da je čudno da ljudi mogu ići u trgovinu kupovati bocu vina ili bicikl, a istovremeno bi kao bilo opasno moliti se u crkvi.

Vjernici su svjesni da je vrijeme pandemije tako da su se i Crkva i vjernici uvijek pridržavali mjera Vlade i Stožera civilne zaštite koje su do sada bile na snazi - u crkvama su klupe razmaknute, označena su mjesta na kojim se smije sjediti, na ulazu se nalaze sredstva za dezinfekciju i maske, prostor crkava se redovito dezinficira i provjetrava, tako da su ove nerazumne i diskriminatorne mjere neugodno iznenadile sve vjernike.

Naime, vjernici su na misama statični - nema interakcije, razgovora, nema fizičkog dodira, svi nose maske i drže distancu za razliku od trgovačkih centara,

škola, javnog prijevoza, tako da je ovakva odluka Vlade RH potpuno nerazumna, neosnovana, neprimjerena i diskriminatorna."

#### **IV. OČITOVANJE VLADE**

##### **8. U očitovanju Vlade od 8. siječnja 2021., između ostaloga, navedeno je:**

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

Stožer je donio pobijanu Odluku potaknut lošom epidemiološkom situacijom, koja nije pokazivala naznake poboljšanja, čija učinkovitost je oslabila širenjem epidemije bolesti COVID-19, u situaciji u kojoj je:

1. 14-dnevna incidencija, kao stručni medicinski standard, već nekoliko uzastopnih tjedana bila 10 pa do gotovo 50 puta veća od one koja ukazuje na uspostavljenu kontrolu nad epidemijom ( $< 25/100.000$ ), prema kriterijima Europskog centra za prevenciju i kontrolu bolesti (ECDC) i konsenzusu Europske komisije koji vrijede za sve zemlje članice Europske unije

2. postotak pozitivnih nalaza već nekoliko uzastopnih tjedana oko 30 % ukupno testiranih, u usporedbi s  $< 4$  % pozitivnih nalaza kao pokazatelja uspostavljene kontrole nad epidemijom prema kriterijima Europskog centra za prevenciju i kontrolu bolesti (ECDC) i konsenzusu Europske komisije koji vrijede za sve zemlje članice Europske unije

3. nemogućnost praćenja žarišta transmisije bolesti na koja bi se usmjerile mjere, pa je bilo nužno gdje god je to moguće smanjiti kretanje ljudi i stvaranje kontakata koji nisu nužni.

Referentni centar za epidemiologiju zaraznih bolesti Ministarstva zdravstva predložio je 23. studenoga 2020. hitno i neodgodivo poduzimanje dodatnih protuepidemijskih mjera na četiri područja: I. Pravovremena detekcija i izolacija oboljelih osoba i karantena njihovih bliskih kontakata, II. Mitigacijske mjere na razini zajednice (mjere za ublažavanje/umanjivanje), III. Mjere na granicama i IV. Praćenje intenziteta i težine epidemije sukladno standardima epidemiološke struke.

Od navedenih mjera predložene su mjere za ublažavanje/umanjivanje na razini zajednice kao strože i neodgodive mjere u svrhu smanjenja stupnja transmisije virusa u zajednici što prije, u trajanju od najmanje 4 tjedna, odnosno do postizanja 14-dnevne incidencije od  $50/100.000$  ili niže, a alternativno treba reevaluirati epidemiološku situaciju i na temelju situacije odlučiti o eventualnom popuštanju ili postrožavanju mjera.

Pritom je predloženo organiziranje događaja na otvorenom i zabrana organiziranih događaja u zatvorenom, obustava korištenja sportskih terena, sportskih i rekreacijskih centara u svrhu amaterskog bavljenja sportovima uz dozvoljeni individualni rad na otvorenom, strogo izbjegavanje druženja (obiteljskih i socijalnih) izvan privatnih domova i preporuka održavanja vjerskih obreda i misnih slavlja te drugih vjerskih aktivnosti online putem radija, televizije i si.

Gledajući stručno i usko epidemiološki, najvažnija epidemiološka mjera u suzbijanju pandemije koju epidemiološka djelatnost poduzima od samog početka je brza identifikacija oboljelih, izolacija oboljelih i utvrđivanje njihovih bliskih kontakata s

ciljem upućivanja u karantenu/samoizolaciju. Takva aktivnost ima razumljivo veću učinkovitost u uvjetima sporadično oboljelih i lokalizirane transmisije kad je broj oboljelih manji, kad je broj kontakata manji i što je više epidemiologa koji mogu odraditi ovaj posao do kraja. Suzbijanje epidemije isključivo je u rukama svih nas, a jedna preventivna mjera nije dovoljna kako bi spriječili širenje virusa, odnosno ključna je kombinacija i komplementarnost mjera. Vrijedan rad epidemiologa koji se odvijao kroz sve ove mjeseci u smislu pravovremene identifikacije i izolacije oboljelih te karantene njihovih kontakata, posebice oboljelih sa širokom mrežom kontakata, u uvjetima široko uspostavljene cirkulacije više nije bio dovoljan. S obzirom na direktno poznavanje epidemiološke situacije, prepoznavanje najrizičnijih okruženja koja su generirala najveće brojeve oboljelih i opteretila cjelokupan zdravstveni sustav, društveno odgovorna je bila potreba uvođenja dodatnih mjera koji izlaze izvan okvira uske epidemiološke struke, a imaju direktne posljedice na društvo u cjelini.

Uvođenjem dodatnih i jasno definiranih mjera navedenih u Odluci, u teškoj epidemiološkoj situaciji bilo je potrebno osigurati i dalje pravovremenu identifikaciju novooboljelih i traženje njihovih kontakata. Definiranjem jasnih uputa i mjera usmjerenih na sve građane ojačana je odgovornost svakog pojedinca i svjesnost da svaki građanin može pridonijeti u borbi protiv ove epidemije, a kako bolest COVID-19 zahvaća neke skupine/okruženja jače i više nego druge skupine, restrikcije su jače za te skupine nego za ona okruženja koja nisu toliko pogođena virusom, s tim daje boravak na otvorenom sigurniji od boravka u zatvorenim prostorima i pridonosi obuzdavanju epidemije.

Provedba mjera određenih Odlukom treba:

- 1) osigurati funkcioniranje škola, odgojno-obrazovnih ustanova, jer su one temelj osobnog psihofizičkog i socijalnog razvoja djece, ali i dugoročno održive društvene zajednice, što podrazumijeva osiguravanje uvjeta za provedbu epidemioloških mjera u školama, a ako nisu osigurani uvjeti za osiguravanje epidemioloških mjera, organizirati nastavu viših razreda osnovne škole i srednjih škola modelom B ili C
- 2) osigurati funkcioniranje zdravstvenog sustava, ustanova socijalne skrbi i esencijalnih javnih službi
- 3) zaštititi zaposlene i usluge u gospodarstvu koje su prioritetne
- 4) otkazati do daljnjega sportske, kulturne i sl. aktivnosti, ako nije moguće osigurati zdravlje epidemiološkim mjerama.

Neke od mjera koje su ranije donesene nisu se provodile dosljedno od strane onih koji su ih trebali provoditi, a to se posebno odnosi na mjesta i događaje koja su epidemiološki identificirana kao najrizičnija, kao što su noćni klubovi, vjenčanja, druge vrste privatnih okupljanja ljudi iz nekoliko obitelji inače bliskih odnosa koje karakteriziraju nekontrolirani uvjeti i izostanak pridržavanja potrebnih mjera, veća vjerska okupljanja, sportski događaji u objektima na zatvorenom i si. Do tih činjenica epidemiolozi su došli praćenjem indikatora 14-/7-dnevne incidencije po županijama i na nacionalnoj razini te indikatora koji ukazuju na prijenos virusa: broj oboljelih, udio pozitivnih u ukupno testiranim, reproduktivni broj, broj zauzetosti kreveta u bolnicama, nove hospitalizacije, zauzetost jedinica intenzivnog liječenja, nova zaprimanja u jedinice intenzivnog liječenja, broj osoba na respiratoru i broj umrlih. Zato je pravovremena identifikacija i traženje kontakata novooboljelih ključni čimbenik u odgovoru na epidemiju, koji je nužno staviti u kontekst stvarne epidemiološke situacije i raspoloživosti resursa, te potrebe proporcionalnog, koordiniranog i kombiniranog pristupa pri odabiru mjera u strategiji suzbijanja epidemije bolesti COVID-19.

Nastavno na navedeno, točkom III. stavkom 1. podstavcima 1., 4. i 13. Odluke Stožera nisu povrijeđena ustavna prava predlagatelja jer je praćenjem epidemiološke situacije koja se pogoršala u vrijeme donošenja Odluke, temeljem objektivnih epidemioloških indikatora utvrđeno da se te mjere moraju uvesti u kombinaciji s drugim mjerama iz Odluke, kako bi se obuzdala epidemija u danom trenutku. Mjere određene Odlukom ograničenog su trajanja navedenog u točki VIII. Odluke, a u vrijeme donošenja Odluke bile su odgovor na stvarnu epidemiološku

situaciju koja je zahtijevala učinkovitu i pravovremenu identifikaciju novooboljelih i njihovih kontakata radi smanjenja broja zaraženih osoba. U tom trenutku 14-dnevna incidencija već nekoliko uzastopnih tjedana bila je 10 pa do gotovo 50 puta veća od one koja ukazuje na uspostavljenu kontrolu nad epidemijom te je primjenom mjera iz Odluke epidemija ponovo stavljena pod nadzor, što dokazuje razmjernost mjera u odnosu na postavljeni cilj - zaštitu života i zdravlja građana Republike Hrvatske. Zaključno, pobijana Odluka Stožera u suglasnosti je s člankom 47. Zakona o zaštiti pučanstva od zaraznih bolesti, a posebne sigurnosne mjere propisane Zakonom i određene pobijanom Odlukom u suglasnosti su s člankom 16. Ustava Republike Hrvatske jer su te posebne sigurnosne mjere razmjerne postavljenom cilju i naravi potrebe za ograničenjem kontakata u danom trenutku kada je potrebno epidemiju staviti pod kontrolu radi zaštite zdravlja i života građana."

#### **8.1. U očitovanju Vlade od 5. veljače 2021., između ostaloga, navedeno je:**

"Radi značajnog pogoršanja epidemiološke situacije u Republici Hrvatskoj tijekom listopada i studenoga 2020., pokazatelji epidemije ukazivali su na visoku proširenost virusa u populaciji, pa je bilo potrebno uvođenje mjera kojima će se smanjiti kretanje ljudi i broj kontakata koji nisu nužni. Podaci o rastu zaraženih pokazuju da je najveći broj novih slučajeva u Republici Hrvatskoj zabilježen u 50. tjednu (13. prosinca 2020. - 25.032 nova slučaja zaraze) dakle 2 tjedna nakon stupanja na snagu ranije Odluke Stožera, odnosno točno na kraju vremena inkubacije od dva tjedna nakon kojega se tek i može očekivati efekt bilo koje mjere ili promjene u društvu. Nakon 50. tjedna zabilježen je kontinuirani pad novih slučajeva zaraze, a najveći pad novih slučajeva zaraze zabilježen je u 51. tjednu kada je broj novih slučajeva iznosio 18.313, a još znatniji pad je zabilježen u 52. tjednu, kada je broj novih slučajeva iznosio 9.501, što je 62 % manje, odnosno dvije trećine manje novih slučajeva nego u 50. tjednu. Nakon 50. tjedna zabilježen je kontinuirani pad novih slučajeva zaraze.

Vjerski objekti se u odnosu na neka druga javna mjesta izdvajaju kao mjesta potencijalno većeg rizika za širenje zaraze zato što su to mjesta nekontroliranog kretanja i kontakata s nepoznatim osobama koje kasnije epidemiološka služba ne može identificirati niti izreći mjeru samoizolacije osobama koje su bile u kontaktu s pozitivnom osobom. Takav potencijalni izostanak izricanja mjere samoizolacije za osobe koje su bile u kontaktu s pozitivnom osobom predstavlja veliki rizik za nekontrolirano širenje zaraze jer je samoizolacija jedna od najefikasnijih protuepidemijskih mjera. Dodatni razlog za preporuku izbjegavanja dolaska u vjerske objekte je potreba za smanjenim kretanjem stanovništva, a posebno izbjegavanje grupiranja u javnom prijevozu, pa kontinuirano poboljšanje epidemiološke situaciju u razmaku većem od dva tjedna nakon donošenja Odluke Stožera u studenome 2020. potvrđuje efikasnost protuepidemijskih mjera.

Slijedom navedenoga, Vlada Republike Hrvatske je stajališta da točkom III. stavkom 1. podstavkom 21. Odluke Stožera, u dijelu kojim se kao nužna epidemiološka mjera nalaže ograničavanje javnih okupljanja u vjerskim objektima, nisu povrijeđena ustavna prava predlagatelja jer je praćenjem epidemiološke situacije temeljem objektivnih epidemioloških indikatora utvrđeno da te mjere moraju u kombinaciji s drugim mjerama iz Odluke i dalje ostati na snazi, kako bi se obuzdala epidemija, a da pritom nije došlo do nerazmjernog ograničavanja.

Vlada Republike Hrvatske ističe da su mjere određene Odlukom ograničenog trajanja, navedenog u točki VIII. Odluke, a donošenjem nove Odluke Stožera i nastavkom primjene mjera održava se uspostavljenu kontrolu nad epidemijom dok se ne postigne smanjenje stupnja transmisije virusa u zajednici u trajanju od najmanje 4 tjedna, odnosno 14-dnevna incidencija od 50/100.000 ili niže, pa su sigurnosne mjere iz Odluke razmjerne u odnosu na postavljeni cilj - zaštitu života i zdravlja građana Republike Hrvatske.

Zaključno, pobijana Odluka Stožera u suglasnosti je s člankom 47. Zakona o zaštiti pučanstva od zaraznih bolesti, a posebne sigurnosne mjere propisane tim

Zakonom i određene pobijanom Odlukom u suglasnosti su s člankom 16. Ustava Republike Hrvatske jer su te posebne sigurnosne mjere razmjerno postavljenom cilju i naravi potrebe za ograničenjem kontakata, kada je potrebno epidemiju zadržati pod kontrolom radi zaštite zdravlja i života građana, imajući u vidu pozitivan učinak posebnih sigurnosnih mjera na epidemiološku situaciju u Republici Hrvatskoj iz Odluke Stožera od 27. studenoga 2020. ('Narodne novine', broj 131/20.)."

## V. MJERODAVNO PRAVO

9. Za ocjenu zakonitosti osporenih mjera mjerodavne su sljedeće navedene zakonske odredbe.

Članak 22.a ZSCZ-a glasi:

### "Članak 22.a

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

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

Članak 47. ZZP-a glasi:

### "C. SIGURNOSNE MJERE ZA ZAŠTITU PUČANSTVA OD ZARAZNIH BOLESTI

#### Članak 47.

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

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

1. provođenje obvezne protuepidemijske dezinfekcije, dezinfekcije i deratizacije,
2. osnivanje karantene,
3. zabranu putovanja u državu u kojoj postoji epidemija bolesti iz stavka 1. ovoga članka,
4. zabranu kretanja osoba, odnosno ograničenje kretanja u zaraženim ili neposredno ugroženim područjima,
5. ograničenje ili zabranu prometa pojedinih vrsta robe i proizvoda,
6. obvezno sudjelovanje zdravstvenih ustanova i drugih pravnih osoba, privatnih zdravstvenih radnika i fizičkih osoba u suzbijanju bolesti,
7. zabranu uporabe objekata, opreme i prijevoznih sredstava,
8. izolaciju osoba u vlastitom domu ili drugom odgovarajućem prostoru - samoizolacija,
9. obvezu pravilnog nošenja maske za lice ili medicinske maske,
10. zabranu ili ograničenje održavanja javnih događanja i/ili okupljanja,
11. zabranu ili ograničenje održavanja privatnih okupljanja,
12. druge potrebne mjere.

U slučajevima iz stavka 1. ovoga članka ministar može predložiti i zabranu ulaska u Republiku Hrvatsku osobama koje dolaze iz područja na kojima postoji



epidemija zaraznih bolesti, a nemaju valjanu potvrdu o cijepljenju ili kada to zahtijeva javno-zdravstveni interes.

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

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

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

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

Članak 18. ZIDZZP-a/20 glasi:

"Članak 18.

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

Članak 5. Zakona o izmjeni i dopunama Zakona o zaštiti pučanstva od zaraznih bolesti ("Narodne novine" broj 134/20.) glasi:

"Članak 5.

Odluke Stožera civilne zaštite Republike Hrvatske donesene radi trenutačne zaštite života i zdravlja pučanstva u Republici Hrvatskoj, a u povodu Odluke o proglašenju epidemije bolesti COVID-19 uzrokovane virusom SARS-CoV-2 u Republici Hrvatskoj, klasa: 011-02/20-01/143, urbroj: 534-02-01-2/6-20-01, od 11. ožujka 2020., kojima su uvedene mjere iz članka 1. ovoga Zakona smatraju se sigurnosnim mjerama iz ovoga Zakona."

## **VI. OCJENA USTAVNOG SUDA**

**10.** Predlagatelj Sherri smatra da se zabranom održavanja svih javnih događanja i okupljanja na kojima je prisutno više od 25 osoba na jednom mjestu, a posebice vjerskih obreda, ograničavaju prava građana na slobodu vjeroispovijedi, da su svi vjernici ograničeni u svom pravu na izražavanje vjeroispovijedi u vjerskim odnosno sakralnim objektima u skladu s religijom kojoj pripadaju te vlastitom uvjerenju. Smatra da se osporenim mjerama vjernike katolike ograničava u primanju svetih sakramenata (posebice pričesti). Predlagatelj smatra da se ograničavanjem broja vjernika na vjerskim okupljanjima na 25 osoba neovisno o veličini vjerskih objekata ograničava pravo na izražavanje vjeroispovijedi. Slične prigovore iznosi i Humanitarna udruga Isusove i Marijine ruke.

**11.** Polazeći od tih navoda predlagatelja, a imajući u vidu sve okolnosti u vezi s proglašenom pandemijom, Ustavni sud je kao mjerodavne ocijenio odredbe članaka 5., 16. i 40. Ustava te članka 9. Konvencije za zaštitu ljudskih prava i temeljnih sloboda ("Narodne novine - Međunarodni ugovori" broj 18/97., 6/99. - pročišćeni tekst, 8/99. - ispravak, 14/02. i 1/06.) koje u mjerodavnom dijelu glase:

"Članak 5.

U Republici Hrvatskoj zakoni moraju biti u suglasnosti s Ustavom, a ostali propisi i s Ustavom i sa zakonom.

(...)"

"Članak 16.

(...)

Svako ograničenje slobode ili prava mora biti razmjerno naravi potrebe za ograničenjem u svakom pojedinom slučaju."

"Članak 40.

Jamči se sloboda savjesti i vjeroispovijedi i slobodno javno očitovanje vjere ili drugog uvjerenja."

"Članak 9.

1. Svatko ima pravo na slobodu mišljenja, savjesti i vjeroispovijedi; to pravo uključuje slobodu da se promijeni vjeroispovijed ili uvjerenje i slobodu da se pojedinačno ili u zajednici s drugima, javno ili privatno, iskazuje svoju vjeroispovijed ili uvjerenje bogoslužjem, poučavanjem, praktičnim vršenjem i obredima.

2. Sloboda iskazivanja vjeroispovijedi ili uvjerenja podvrgnut će se samo takvim ograničenjima koja su propisana zakonom i koja su u demokratskom društvu nužna radi interesa javnog reda i mira, zaštite javnog reda, zdravlja ili morala ili radi zaštite prava i sloboda drugih."

Vežano uz okvir i značenje te slobode, Ustavni sud se u odluci broj: U-III-3785/2009 od 18. lipnja 2014. ("Narodne novine" broj 89/14.) pozvao na stajališta Europskog suda za ljudska prava u predmetu *Bayatyan protiv Armenije* (br. 23459/03, presuda od 7. srpnja 2011.):

"118. Sud ponavlja da je sloboda mišljenja, savjesti i vjeroispovijedi, zajamčena člankom 9. Konvencije jedan od temelja 'demokratskog društva' u smislu Konvencije. Ta sloboda, u svojoj vjerskoj dimenziji, jedan je od najživotnijih elemenata koji stvaraju identitet vjernika i njihove koncepcije života, ali je također dragocjeno sredstvo ateista, agnostika, skeptika i onih koji prema vjeri nemaju nikakav odnos (*the unconcerned*). O njoj ovisi pluralizam, neodvojiv dio demokratskog društva, kojeg se ostvarenje skupo plaćalo tijekom stoljeća. Ta sloboda obuhvaća slobodu prihvatiti ili ne prihvatiti vjerska uvjerenja (*freedom to hold or not to hold religious beliefs*) i praktimirati ili ne praktimirati vjeru (*practise or not to practise a religion*) ..."

**12.** Osporenim mjerama zabranjeno je održavanje svih javnih događanja i okupljanja na kojima je prisutno više od 25 osoba na jednom mjestu te je određeno da na takvim okupljanjima može biti najviše 25 osoba. Nedvojbeno je da se mjera, određena točkom III. stavkom 1. alinejom 1. Odluke od 18. prosinca 2020., odnosi i na vjerske objekte. Predlagatelji smatraju da se ograničavanjem broja osoba u vjerskim objektima i na pogrebima ograničavaju vjernici u obavljanju vjerskih obreda što je u nesuglasnosti s Ustavom zajamčenom slobodom vjeroispovijedi.

U rješenju broj: U-I-1372/2020 i dr. od 14. rujna 2020. ("Narodne novine" broj 105/20.) Ustavni sud je naveo da odluke Stožera kojima se nesporno ograničavaju temeljna ljudska prava i slobode smatra drugim propisima u smislu članka 125. alineje 2. Ustava, te da će pojedine odluke Stožera za koje su podneseni prijedlozi razmotriti, između ostalog, i s aspekta članka 16. Ustava, to jest razmotriti jesu li razmjerne cilju koji se njima želio postići.

Imajući u vidu prigovore predlagatelja, Ustavni sud je osporene mjere ispitao s aspekta članka 40. Ustava u vezi s člankom 16. Ustava.

*(a) Zakonitost miješanja i legitimni cilj*

**13.** U rješenju broj: U-I-1372/2020 i dr. od 14. rujna 2020. (t. 31.4. i 31.5. obrazloženja tog rješenja) Ustavni sud utvrdio je da je člankom 22.a ZSCZ-a u vezi s člankom 3. stavcima 2. i 3. ZZP-a, te člankom 47. ZZP-a odnosno člankom 10. ZIDZZP-a/20 određen (uspostavljen) zakonski okvir na temelju kojeg je Stožer (uz ministra zdravstva) ovlašten za donošenje odluka/mjera za sprječavanje širenja virusa, drugim riječima da je Stožer imao i ima zakonsku ovlast za donošenje mjera iz članka 47. ZZP-a.

U odnosu na legitimnost cilja (t. 32. obrazloženja rješenja broj: U-I-1372/2020 i dr.) utvrdio je da mjere predviđene člankom 47. ZZP-a koje Stožer donosi (naređuje) imaju isti cilj - zaštitu zdravlja i života građana radi sprječavanja i suzbijanja širenja epidemije/pandemije bolesti COVID-19. Stoga, prema stajalištu Ustavnog suda neupitna je legitimnost cilja koji se tim mjerama želio postići.

**14.** Slijedom navedenog, u ovom je ustavnosudskom postupku Ustavni sud razmotrio jesu li navedene mjere razmjerne cilju koji se želio postići, odnosno postoji li prijevaka društvena potreba za njihovo donošenje.

*(b) Nužnost u demokratskom društvu*

**15.** Iz očitovanja Vlade razvidno je da ograničavanje javnih okupljanja, pa i onih vjerskog karaktera na vjerskim obredima i pogrebima/posljednjim ispraćajima nije mjera koja je donesena proizvoljno, već se temelji na stručnom praćenju tijekom pandemije bolesti COVID-19. Iz očitovanja Vlade od 8. siječnja 2021. proizlazi da se neke od mjera koje su ranije propisane nisu provodile dosljedno, a to se posebno odnosilo na mjesta i događaje koji su epidemiološki identificirani kao najrizičniji, kao što su noćni klubovi, vjenčanja, druge vrste privatnih okupljanja ljudi iz nekoliko obitelji inače bliskih odnosa koje karakteriziraju nekontrolirani uvjeti i izostanak pridržavanja potrebnih mjera, veća vjerska okupljanja, sportski događaji u objektima na zatvorenom i sl. Takva utvrđenja utemeljena su na radu epidemiologa koji su pratili indikatore 14/7dnevne incidencije po županijama i na nacionalnoj razini te indikatora koji ukazuju na prijenos virusa: broj oboljelih, udio pozitivnih u ukupno testiranim, reproduktivni broj, broj zauzetosti kreveta u bolnicama, nove hospitalizacije, zauzetost jedinica intenzivnog liječenja, nova zaprimanja u jedinice intenzivnog liječenje, broj osoba na respiratoru i broj umrlih.

U svom je očitovanju od 5. veljače 2021. Vlada dodatno pojasnila da se vjerski objekti u odnosu na neka druga javna mjesta izdvajaju kao mjesta potencijalno većeg rizika za širenja zaraze zato što su to mjesta nekontroliranog kretanja i kontakata s nepoznatim osobama koje kasnije epidemiološka služba ne može

identificirati niti izreći mjeru samoizolacije osobama koje su bile u kontaktu s pozitivnom osobom. Takav potencijalni izostanak izricanja mjere samoizolacije za osobe koje su bile u kontaktu s pozitivnom osobom predstavlja veliki rizik za nekontrolirano širenje zaraze jer je samoizolacija jedna od najefikasnijih protuepidemijskih mjera. Dodatni razlog za ograničavanje broja osoba na vjerskim obredima i slavljima u vjerskim objektima je potreba za smanjenim kretanjem stanovništva, a posebno izbjegavanje grupiranja u javnom prijevozu, što je dovelo do kontinuiranog poboljšanja epidemiološke situacije u prosincu 2020. i siječnju 2021.

**16.** Imajući u vidu razloge kojima je Vlada obrazložila donošenje mjere ograničavanja broja osoba koje mogu prisustvovati vjerskim obredima i pogrebima, koje se temelje na stručnim spoznajama epidemiologa te stručnom prijedlogu mjera Referentnog centra za epidemiologiju zaraznih bolesti Ministarstva zdravstva od 23. studenoga 2020., ocjena je Ustavnog suda da navedene mjere koje predlagatelji smatraju nesuglasnima s člankom 40. Ustava predstavljaju nužne mjere poduzete sa svrhom zaštite zdravlja cjelokupne populacije koja se nalazi na teritoriju Republike Hrvatske, a posredno i zdravstvenog sustava.

**17.** Uvažavajući da navedena ograničenja mogu izazvati osjećaj povrede prava na javno izražavanje vjerskih uvjerenja, u odnosu na ciljeve koji se osporenim mjerama žele postići, Ustavni sud imao je u vidu i sljedeću odredbu Ustava:

"Članak 69.

(...)

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

U konkretnom slučaju primjenjivo je stajalište koje je Ustavni sud izrazio u rješenju broj: U-II-3170/2020 i dr. od 14. rujna 2020. (t. 14. obrazloženja tog rješenja) da u posebnim okolnostima, kada je nužno poduzeti hitne mjere kako bi se zaštitili životi i zdravlje građana, dakle, nedvojbeno i u situaciji kao što je ugrožavanje života i zdravlja svih građana izazvano pandemijom/epidemijom bolesti COVID-19, postoji obveza države (nadležnih vlasti) da u skladu sa svojim ovlastima poduzme mjere nužne za zaštitu života i zdravlja građana. U takvim situacijama javni interes (zaštita života i zdravlja građana) ima prevagu nad pojedinačnim pravima građana te su oni dužni poštovati i postupati po mjerama (preventivnim, sigurnosnim i sl.) koje nadležna tijela donose kako bi zaštitila živote i zdravlje cjelokupne populacije.

**18.** Ustavni sud uzeo je u obzir da je 24. i 25. prosinca 2020., odnosno 6. i 7. siječnja 2021. omogućeno održavanje misnih slavlja u skladu s posebnim preporukama i uputama Hrvatskog zavoda za javno zdravstvo (u daljnjem tekstu: HZJZ). Tako je u Preporukama za sprječavanje širenja epidemije Covid-19 tijekom održavanja misnih slavlja na Badnjak i Božić HZJZ-a od 21. prosinca 2020. navedeno:

"- Preporučuje se skraćivanje svetih misa u božićno vrijeme, osobito polnoćke. Potrebno je, koliko god je moguće skratiti trajanje, a povećati broj svetih misa te pomaknuti mise na Badnjak u ranije termine, da završe do 22 sata.

- Potrebno je, ograničiti maksimalni broj vjernika na misnom obredu u crkvi na način da se udovolje slijedeći uvjeti: broj vjernika koji mogu istovremeno biti u crkvi ovisi o unutarnjoj površini crkve na način da ne smije biti više od jednog vjernika na sedam (7) kvadratnih metara prostora predviđenog za vjernike (dakle, u površinu crkve se ne računa prostor oko oltara) i istovremeno treba osigurati dva metra

razmaka u svim smjerovima između vjernika na misi. Obavijest o najvećem dopuštenom broju vjernika na misi treba biti istaknuta na ulazu, a župljani trebaju voditi računa o tome da zaduže nekoga da kontrolira broj osoba koje ulaze.

- Održavanje fizičke distance: Članovi istog kućanstva i obitelji koje zajedno dođu na misu, ne trebaju održavati međusoban razmak od dva metra, ali između jednog kućanstva/obitelji i drugog kućanstva/obitelji treba biti razmak od dva metra. Preporučujemo odrediti klupe koje su namijenjene vjernicima koji dolaze u grupama iz istog kućanstva/obitelji (npr. prvih par klupa). - Radi osiguravanja udaljenosti u anteroposteriornom smjeru, može se koristiti tek svaki drugi red klupa i treba označiti koje su klupe predviđene za vjernike a koje se ne mogu koristiti. - U redu za pričest treba održavati razmak od dva metra i smjer kretanja treba biti takav da se nakon pričesti ne vraća vjernik istim putem kojim je išao na pričest već da zaobiđe klupe i vrati se na svoje mjesto."

**19.** Ustavni sud uzeo je u obzir i da je za vrijeme važenja Odluke od 18. prosinca 2020. (alinejom 23. stavka 1. točke III. Odluke) preporučeno da se misna slavlja kad god je to moguće prenose putem radio, TV programa ili na drugi način koji će omogućiti vjernicima da prisustvuju misnom slavlju bez dolaska u vjerske objekte.

Dakle, omogućeno je praćenje vjerskih obreda/misnih slavlja putem neposrednog prijenosa na radiju, televiziji ili putem nekog drugog medija (npr. svakodnevni prijenos katoličke mise u 18 sati na II. programu HTV-a, prijenos misnih slavlja /katoličkih, pravoslavnih, protestantskih ili sl./ na I. programu HTV-a nedjeljom dopodne i sl., ili praćenje mise ispred vjerskog objekta). U odnosu na sakramente koje spominje predlagatelj Sherri, njih primaju vjernici koji pribivaju misama, a ostali ih mogu dogovoriti (prema lokalnim prilikama i vjerskim običajima).

**19.1.** U odnosu na ograničenje broja osoba koje mogu prisustvovati pogrebima i posljednjim ispraćajima, Ustavni sud napominje da se ne radi ni o kakvom ograničenju prava iz članka 40. Ustava jer okolnost da je 25 osoba prisutno na pogrebu ne sprječava obavljanje vjerskih obreda i javnog iskazivanja vjeroispovijedi.

**20.** Slijedom svega navedenog, Ustavni sud ocjenjuje da uslijed snažnog javnog interesa postoji prijeka društvena potreba zbog koje je ograničeno okupljanje vjernika na vjerskim obredima te da osporenim mjerama nije ograničeno ustavno jamstvo slobode vjeroispovijedi i slobodnog javnog očitovanja vjere do te mjere da bi bila narušena sama bit tog jamstva. Tu ocjenu ne mijenja ni prigovor predlagatelja da je moguće organizirati prisustvovanje vjerskim obredima u vjerskim objektima na drugačiji način, kako je to organizirano u kazalištima ili kinima.

S obzirom na ove ocjene, Ustavni sud nije smatrao potrebnim razmotriti prigovore podnositelja Sherria u vezi s člankom 134. Ustava i primjenom Zakona o potvrđivanju Ugovora između Svete Stolice i Republike Hrvatske o pravnim pitanjima ("Narodne novine - Međunarodni ugovori" broj 3/97.).

**21.** Na temelju članka 43. stavaka 1. i 2. Ustavnog zakona riješeno je kao u izreci.

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

**dr. sc. MIROSLAV ŠEPAROVIĆ**  
**sudac Ustavnog suda Republike Hrvatske**

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

**IZDOJENO PODUPIRUĆE MIŠLJENJE**  
**U ODNOSU NA RJEŠENJE USTAVNOG SUDA REPUBLIKE HRVATSKE**  
**BRJ: U-II-5709/2020 i U-II-5788/2020 OD 23. VELJAČE 2021.**

**1.** U cijelosti sam suglasan s izrekom i obrazloženjem rješenja broj: U-II-5709/2020 i U-II-5788/2020 (u daljnjem tekstu: Rješenje).

U podupirućem mišljenju navodim i pojedine druge činjenice i okolnosti koje nije bilo nužno spominjati u Rješenju, ali su po mom mišljenju također važne za razumijevanje donesenog Rješenja. Zato i njih navodim u ovom mišljenju.

**2.** "Zabrana održavanja svih javnih događanja i okupljanja na kojima je prisutno više od 25 osoba na jednom mjestu" u smislu točke III. stavka 1. alineje 1. Odluke Stožera civilne zaštite Republike Hrvatske od 18. prosinca 2020. u mišljenju se označava kao "osporeno ograničenje okupljanja".

Uvodno želim naglasiti da smatram da ograničenja vezana uz epidemiju zarazne bolesti COVID-19 ne pogađaju toliko slobodu vjeroispovijedi kao takvu, odnosno slobodu javnog očitovanja vjere kao takvu (članak 40. Ustava), jer nitko u Republici Hrvatskoj tu slobodu ne dovodi u pitanje i nijedna se mjera nadležnih tijela u borbi protiv epidemije zarazne bolesti COVID-19 ne može tumačiti na način da je usmjerena gušenju vjerskih sloboda, a ponajmanje da joj je to cilj. Osim toga, svaka osoba ima punu slobodu da pojedinačno, bilo privatno ili javno, iskazuje vlastitu vjeroispovijed (odgovarajući dio članka 9. stavka 1. Konvencije za zaštitu ljudskih prava i temeljenih sloboda - u daljnjem tekstu: Konvencija). Ta sloboda ostaje izvan bilo kakvih ograničenja.

U konkretnom je slučaju, dakle, više riječ o ograničenju prava vjernika da u doba globalne pandemije i proglašene epidemije zarazne bolesti u zajednici s drugima iskazuju svoju vjeroispovijed bogoslužjem, praktičnim vršenjem ili obredima (odgovarajući dio članka 9. stavka 1. Konvencije). Stoga se u ovom mišljenju pravo koje je ograničeno osporenim točkom III. stavkom 1. alinejom 1. Odluke Stožera civilne zaštite RH od 18. prosinca 2020. naziva "pravom vjernika na zajedničko prakticiranje bogoslužja na način uobičajen za pojedinu vjersku zajednicu" ili, skraćeno, "pravom vjernika na zajedničko prakticiranje bogoslužja".

**3.** Drugo osporeno ograničenje odnosi se na pogrebe, posljednje ispraćaje i polaganje urni na kojima "može biti prisutno najviše 25 osoba" u smislu točke III. stavka 1. alineje 4. Odluke Stožera civilne zaštite RH od 18. prosinca 2020. Ako se općenito govori o objema osporenim pravnim normama, koriste se izrazi "osporene COVID-odredbe" ili "osporene COVID-mjere".

Ako se općenito govori o predmetima pred Ustavnim sudom oznake "U-II" koji se odnose na COVID-mjere, a u povodu kojih se provodi postupak apstraktne ocjene njihove suglasnosti s Ustavom, u mišljenju se koristi izraz "COVID-predmeti".

4. Pod nadležnim tijelima u mišljenju se razumijeva Stožer civilne zaštite Republike Hrvatske koji djeluje u suradnji s Ministarstvom zdravstva i Hrvatskim zavodom za javno zdravstvo, pod neposrednim nadzorom Vlade Republike Hrvatske.

### 1) Specifičnosti COVID-predmeta pred Ustavnim sudom

5. Smatram da su u Rješenju pravilno ocijenjeni i zakonitost i postojanje legitimnog cilja osporene mjere, a proveden je i dostatan test nužnosti u demokratskom društvu koji je pokazao osnovanost izreke Rješenja. Tome se nema što prigovoriti.

6. Uvodno držim važnim naglasiti da se osporene COVID-mjere odnose na zabranu održavanja svih javnih događanja i okupljanja, u koje po naravi stvari spadaju i vjerska okupljanja. No, te mjere nisu isključivo usmjerene na zabranu vjerskih okupljanja niti je zabrana vjerskih okupljanja njihov isključivi cilj. U svim COVID-predmetima ove vrste postoji sukob dvaju suprotstavljenih ustavnih prava: života i zdravlja ljudi, s jedne strane, te prava vjernika na zajedničko prakticiranje bogoslužja na način koji je uobičajen za pojedinu vjersku zajednicu, s druge strane.

Općenito, svi predmeti u kojima se sukobljavaju dva ustavna prava (ili više njih) zahtijevaju provedbu posebnog ispitnog postupka kako bi se utvrdilo je li osporena mjera pravilno izbalansirana, odnosno je li uspostavljena pravedna ravnoteža između dvaju (ili više) jednakovrijednih ustavnih prava, dobara ili vrednota koji su u sukobu.

To smatram osobito važnim ustavnopravnim aspektom u svim COVID-predmetima, u kojima se na jednoj strani "ustavne vage" uvijek nalaze život i zdravlje ljudi kao zaštićena ustavna dobra, a COVID-predmeti se pred Ustavnim sudom ispituju dok epidemija zarazne bolesti još traje, dakle tijekom razdoblja njezina aktivnog trajanja.

7. U takvim okolnostima, svaka meritorna odluka Ustavnog suda kojom se sigurnosna COVID-mjera za suzbijanje epidemije ukida kao neustavna *in abstracto*, a čije posljedice nisu pravilno procijenjene u uvjetima aktivnog trajanja epidemije, mogla bi dovesti do većeg broja smrtnih slučajeva ili većeg broja oboljenja no što bi ih bilo da Ustavni sud osporenu sigurnosnu mjeru nije ukinuo.

Stoga test pravedne ravnoteže u postupcima apstraktne kontrole ustavnosti i zakonitosti osporenih COVID-mjera nužno obuhvaća i pažljivu procjenu posljedica odluke Ustavnog suda kojom bi se pojedina pravna norma/COVID-mjera ukinula. Ta je procjena nužna jer, kao što je rečeno, svaka takva odluka Ustavnog suda može imati nesagledive i nepredvidljive štetne posljedice za život i zdravlje stanovništva u uvjetima aktivne epidemije. To je prva specifičnost COVID-predmeta.

8. Prelazimo na drugu specifičnost. U naprijed opisanim okolnostima, pojedini ustavni suci zagovaraju primjenu na konkretan slučaj tzv. testa najmanje restriktivne mjere (*the least restrictive measure*) ili barem testa manje tegobne mjere (*less onerous measure*). Oni traže da se u postupku apstraktne kontrole ustavnosti osporenih COVID-mjera, u kojemu Ustavni sud donosi meritornu odluku, prihvati sljedeći pristup: osporene mjere mogu se smatrati razmjernima samo ako se utvrdi da su bile nužne radi zaštite i očuvanja života i zdravlja ljudi (ugroženih

nekontroliranim širenjem zaraznog virusa) u smislu da nemaju nikakvu alternativu, odnosno da ne postoji manje drastično pravno rješenje kojim bi se postigao isti cilj uz manji opseg zadiranja u prava vjernika na zajedničko prakticiranje bogoslužja na način uobičajen za pojedinu vjersku zajednicu. Drugim riječima, pojedini suci zagovaraju da se u postupku apstraktne kontrole ustavnosti COVID-odredaba propisane epidemiološke i sigurnosne mjere tijekom aktivnog razdoblja epidemije ocjenjuju tzv. testom stroge nužnosti.

Međutim, test stroge nužnosti, prema mom mišljenju, nije dopušteno primjenjivati u punom ispitnom postupku apstraktne ocjene ustavnosti COVID-mjera (u kojemu se donosi meritorna ustavnosudska odluka) u razdoblju dok je epidemija zarazne bolesti još aktivna, a protek vremena jasno pokazuje da je od samog početka epidemije, sve do danas, riječ o uvijek istim epidemiološkim mjerama (jer drugih djelotvornih očito nema ili struka za njih ne zna), samo različitog obuhvata, intenziteta i vremena trajanja. Stoga, na konkretnu situaciju nije moguće primijeniti mjerila inherentna, primjerice, istražnom zatvoru kao obliku lišenja tjelesne slobode pojedinca ("što dulje trajanje pritvaranja, to stroži test opravdanosti mjere").

**9.** Ustavni sud u svojoj praksi uvažava promjene do kojih je u međuvremenu došlo u ustavnopravnom poretku Republike Hrvatske. Međutim, u ovom slučaju ne bi bila riječ o tome. Ovdje je riječ o učestalim promjenama okolnosti činjenične naravi u uvjetima pandemije/epidemije koja traje, a na nju se odgovara istim ili sličnim epidemiološkim mjerama (samo u različitom obuhvatu, intenzitetu i trajanju). Pristup Ustavnog suda prema kojem bi ista pravna norma bila utvrđena neustavnom, a nakon kratkog vremena ustavnom dovela bi do narušavanja temeljnog smisla i svrhe ustavnosudskog postupka apstraktne ocjene ustavnosti pravnih normi. Upravo stoga smatram da je u situacijama poput ove - još uvijek aktivne epidemije/pandemije bolesti COVID-19, kao nove i nedovoljno istražene zarazne bolesti o kojoj su znanstvena saznanja nepotpuna i nesigurna - nužno donositelju propisa dopustiti široku diskreciju prilikom izbora mjera, što posljedično dovodi do blažeg pristupa u ocjeni njihove razmjernosti i/ili nužnosti. Drugim riječima, Ustavni sud u ocjeni ustavnosti i zakonitosti pojedine osporene mjere primjenjuje načelo razmjernosti iz članka 16. Ustava, uzimajući pri tome u obzir da u datim okolnostima donositelj propisa mora imati široku slobodu u odabiru mjera koje smatra optimalnim i razumnim za suzbijanje pandemije i sprječavanje širenja bolesti.

**10.** Stoga, kad je riječ o drugoj specifičnosti (vezanoj uz test stroge nužnosti), zaključak bi bio sljedeći: Ustavni sud u postupku apstraktne kontrole ustavnosti osporenih COVID-mjera, u razdoblju dok epidemija još traje, mora polaziti od toga da su nadležna tijela, potpomognuta strukom i znanošću, kvalificiranija od samog Suda procijeniti postoji li potreba za nekom COVID-mjerom, u čemu bi se ona sastojala i koliki je opseg ograničenja prava nužan da bi se opasnost od širenja zaraze otklonila u različitim situacijama i različitim prostorima. (Na ovom mjestu treba primijetiti da predlagatelji nisu pokazali, niti su se pozvali na barem jednu znanstvenu ili statističku studiju koja bi sugerirala da nametnuta ograničenja nemaju utjecaja na suzbijanje širenja zarazne bolesti COVID-19.). Ovakvo postupanje Ustavnog suda u skladu je s tzv. teorijom "o samoograničenju", s obzirom da bi, po mom mišljenju, pretjerani ustavnosudski aktivizam u ovakvim vrstama predmeta za vrijeme trajanja pandemije mogao pretvoriti Ustavni sud u neku vrstu "Nadstožera civilne zaštite", što nikako nije njegova uloga.

**11.** Iz toga onda slijedi i obveza Ustavnog suda da u provedbi punog ispitnog postupka i meritornog odlučivanja o ustavnosti osporene COVID-mjere za vrijeme



trajanja epidemije, prihvati sljedeći pristup: dostupnost alternativnih rješenja, pa bila ona po nekima i prikladnija, sama po sebi ne čini propisane mjere ustavnopravno neopravdanima ili neprihvatljivima. Bitno je ispitati i utvrditi mogu li se odabrane COVID-mjere smatrati razumnima i primjerenima za postizanje legitimnog cilja koji se njima nastoji postići, uvijek imajući u vidu potrebu pronalaženja pravedne ravnoteže između dvaju ili više zaštićenih ustavnih dobara koja su u sukobu. Pod uvjetom da su mjere ostale unutar tih granica, nije na Ustavnom sudu da kaže predstavljaju li one najbolje rješenje za uređenje problema, odnosno je li regulatorna ovlast nadležnih tijela trebala biti iskorištena na drugačiji način.

Upravo takav pristup primijenjen je pri ispitivanju osporenih COVID-mjera u ovom ustavnosudskom predmetu. U cijelosti ga smatram pravilnim.

## 2) Praksa drugih sudova

12. Interesantno je primijetiti da nijedan ustavni sud, čiju jurisprudenciju ovaj sud uobičajeno prati zbog njezine važnosti za razvitak europske i globalne ustavnosudske doktrine, do danas – prema dostupnim izvorima – nije donio nijednu meritornu odluku/presudu u tim stvarima. Doneseno je nekoliko privremenih mjera/sudskih zabrana, ali ne i meritornih odluka. Hrvatska je u tom pitanju iznimka.

### 2.1. Praksa Vrhovnog suda SAD-a

13. Uvažavajući sve specifičnosti američkog sudskog sustava, i slučaj koji je razmatrao Vrhovni sud SAD-a, a na koji se poziva predlagatelj u predmetu broj: U-II-5788/2020 (*"Ističemo da je i Vrhovni sud SAD donio presudu po tužbi katoličke biskupije neposredno prije nastupa ovih mjera u Hrvatskoj, u kojoj izričito kaže da nije opravdano i nije dopušteno da se u proglašenoj pandemiji poništavaju osnovna ljudska prava što je učinio guverner New Yorka koji je donio upravo takve mjere da se u bogomoljama u crvenoj zoni može biti najviše 10 ljudi, a u narančastoj zoni 25. Jedan od sudaca Vrhovnog suda SAD u obrazloženju navodi da je to čista diskriminacija vjernika i prostora za molitvu, a drugi ističe da je čudno da ljudi mogu ići u trgovinu kupovati bocu vina ili bicikl, a istovremeno bi kao bilo opasno moliti se u crkvi."*), odnosi se samo na privremenu mjeru, a sudska zabrana ostaje na snazi do odluke Apelacijskog suda za drugi okrug (*Court of Appeals for the Second Circuit*) o osnovanosti osporavanja guvernerove naredbe. Riječ je o odluci *Roman Catholic Diocese of Brooklyn v. Cuomo*<sup>1</sup> koja je donesena većinom glasova sudaca u omjeru 5 : 4, a za koju je (liberalna) sutkinja J. Sotomayor u svom izdvojenom mišljenju navela i sljedeće:

"Suci ovog suda igraju smrtonosnu igru preispitivanjem stručnog mišljenja zdravstvenih djelatnika o tome u kojem se okruženju najlakše širi infektivni virus koji trenutno inficira milijun Amerikanaca svaki tjedan."<sup>2</sup>

14. Općenito, kad je riječ o slučaju *Cuomo* od 20. studenoga 2020. godine, koji spominje predlagatelj u predmetu broj: U-II-5788/2020, prevladavajuće je mišljenje bilo sljedeće:

<sup>1</sup> Supreme Court of the United States, *The Roman Catholic Diocese of Brooklyn, New York, Applicant v. Andrew M. Cuomo, Governor of New York*, on application for injunctive relief, 592 U. S. \_\_\_\_ (2020) No. 20A87 Per Curiam, 25 November 2020 [Lower Court: United States Court of Appeals for the Second Circuit, Case Numbers: 20-3590], [https://www.supremecourt.gov/opinions/20pdf/20a87\\_4g15.pdf](https://www.supremecourt.gov/opinions/20pdf/20a87_4g15.pdf)

<sup>2</sup> Sotomayor, J., dissenting, *ibid.*, str. 3.

"...vrlo je vjerojatno da je promjena mišljenja Suda uzrokovana odlaskom Ruth Bader Ginsburg, koja je glasala protiv sudske zabrane u slučajevima Kalifornije i Nevade, te dolaskom njezine zamjene, sutkinje Amy Comey Barrett, koja je glasala za sudsku zabranu u slučaju New Yorka, budući da je ostalih osmero sudaca glasalo na isti način u obje skupine predmeta. Suci Clarence Thomas, Samuel A. Alito, Neil Gorsuch, i Brett M. Kavanaugh glasali su za donošenje sudskih zabrana, dok su predsjednik John G. Roberts, sudac S. Breyer te sutkinje Sonia Sotomayor i Elena Kagan glasali protiv donošenja sudskih zabrana u obje skupine predmeta. To je dramatičan primjer kako se odluke Vrhovnog suda mogu izmijeniti uslijed imenovanja jednog jedinog suca, čak i u kratkom razdoblju."<sup>3</sup>

**15.** Iz citata je razvidno da je u slučaju *Cuomo* koji spominje predlagatelj u predmetu broj: U-II-5788/2020 došlo do promjene dotadašnje prakse Vrhovnog suda SAD-a u istom pravnom pitanju (ograničenju broja vjernika u zatvorenim vjerskim objektima) povezanim s epidemijom zarazne bolesti COVID-19. Tako je Sud, također s većinom glasova sudaca u omjeru 5 : 4 (ali uz sudjelovanje sada pokojne sutkinje Ruth Bader Ginsburg), ranije odbio izdati sudsku zabranu izvršne naredbe guvernera Kalifornije Gavina Newsoma kojom su crkve bile ograničene na 25% kapaciteta u svjetlu epidemije COVID-19.<sup>4</sup> Ujedinjena Pentekostalna crkva iz South Baya tvrdila je da je naredba kršila klauzulu o slobodnom prakticiranju vjere iz Prvog amandmana (*the First Amendment's free exercise of religion clause*). Nadalje, Sud je odbio izdati i sudsku zabranu izvršne naredbe guvernera Nevade Stevea Sisolaka.<sup>5</sup> Crkva podnositeljica zahtjeva tvrdila je da izvršna naredba koja dopušta ne-esencijalnim djelatnostima, poput kockarnica i vodenih parkova, da rade s 50% kapaciteta, ali sprječava da se u mjestima bogoslužnja smije okupiti više od 50 ljudi, diskriminira i krši njezino pravo na slobodno prakticiranje vjere, slobodno poučavanje vjere i javno okupljanje zaštićeno Prvim amandmanom.

Štoviše, Vrhovni sud SAD-a donio je u veljači 2021. godine još jednu odluku vezanu uz zabranu okupljanja unutar vjerskih objekata, uključujući vjerske službe u zatvorenom prostoru (*congregations of indoor activities, including indoor religious services*), ponovo u predmetu Ujedinjene Pentekostalne crkve iz South Baya protiv guvernera Kalifornije.<sup>6</sup> U tom najnovijem slučaju, Sud je odlučio (privremeno) zabraniti potpunu zabranu održavanja vjerskih službi unutar crkava, ali je ostavio na snazi ovlast države da ograniči broj vjernika u crkvama do kapaciteta od 25% za vjerske službe. Sud je ostavio na snazi i dio guvernerove naredbe prema kojemu je zabranjeno pjevanje i pljeskanje tijekom vjerskih službi u zatvorenom prostoru. U tom su predmetu sutkinja Kagan zajedno sa sucem Breyerom i sutkinjom Sotomayor (tzv. liberalni dio Vrhovnog suda SAD-a) izdvojili mišljenje suprotstavljajući se i takvoj odluci Suda, pri čemu su naglasili:

"Suci ovog suda nisu znanstvenici. Ne znamo puno ni o politikama javnog zdravstva. Unatoč tome, Sud danas zamjenjuje mišljenja stručnjaka svojim vlastitim o tome kako

<sup>3</sup> William G. Ross, The Supreme Court was Right to Enjoin New York's Virus-Related Restrictions on Religious Worship. What is Next?, JURIST – Academic Commentary, December 3, 2020, <https://www.jurist.org/commentary/2020/12/william-ross-scotus-first-amendment-covid/>.

<sup>4</sup> Supreme Court of the United States, *South Bay United Pentecostal Church, et al. v. Gavin Newsom, Governor of California, et al.*, on application for injunctive relief, 590 U. S. \_\_\_\_ (2020) No. 19A1044, 29 May 2020, [https://www.supremecourt.gov/opinions/20pdf/20a136\\_bq7c.pdf](https://www.supremecourt.gov/opinions/20pdf/20a136_bq7c.pdf)

<sup>5</sup> Supreme Court of the United States, *Calvary Chapel Dayton Valley v. Steve Sisolak, Governor of Nevada, et al.*, on application for injunctive relief, 591 U. S. \_\_\_\_ (2020) No. 19A1070, 24 July 2020, <https://www.supremecourt.gov/search.aspx?filename=/docket/docketfiles/html/public/19a1070.html>

<sup>6</sup> Supreme Court of the United States, *South Bay United Pentecostal Church, et al. v. Gavin Newsom, Governor of California, et al.*, on application for injunctive relief, 592 U. S. \_\_\_\_ (2021) No. 20A136 (20–746), 5 February 2021, [https://www.supremecourt.gov/opinions/20pdf/20a136\\_bq7c.pdf](https://www.supremecourt.gov/opinions/20pdf/20a136_bq7c.pdf).

odgovoriti na pobješnjelu pandemiju. Sud je naložio Kaliforniji da umanju uvedena ograničenja javnih okupljanja uvođenjem posebne iznimke za vjerske službe. Većina (sudaca) to je učinila iako državna politika tretira vjerske službe jednako povoljno kao i svjetovne aktivnosti (uključujući politička okupljanja), a koje, prema medicinskim dokazima, predstavljaju jednaku opasnost za prijenos COVID-a. Sukladno sudskoj mjeri, država se umjesto toga mora prema vjerskim službama odnositi kao prema svjetovnim aktivnostima koje predstavljaju puno manju opasnost. Takav nalog (*mandate*) nije u skladu s našom sudskom praksom, nadilazi našu sudsku ulogu i može uzrokovati pogoršanje pandemije."<sup>7</sup>

## 2.2. Praksa Saveznog ustavnog suda Njemačke

**16.** Savezni ustavni sud Njemačke preliminarnim rješenjem broj 1 BvQ 28/20 od 10. travnja 2020. potvrdio je zabranu vjerskih obreda koju je donijela država Hesse, a koja je utjecala na podnositelja zahtjeva, katolika, koji je želio prisustvovati misi i uskrsnim obredima.<sup>8</sup> Sud je utvrdio posebno tešku povredu slobode vjeroispovijedi, odnosno vjerskih uvjerenja podnositelja zahtjeva, ali je u konačnici zaključio da bi masovno okupljanje u crkvama predstavljalo ozbiljnu prijetnju životu i zdravlju javnosti. Stoga je "nakon vaganja mogućih posljedica" zabranu podržao, naglasivši pri tome da ju je potrebno redovito preispitivati. Napominjem da u ovom slučaju nije riječ o meritornoj odluci već o zahtjevu za izdavanje privremene mjere.

**17.** Prilikom glasovanja za Rješenje imao sam u vidu navedenu praksu Vrhovnog suda SAD-a i Saveznog ustavnog suda Njemačke.

### 3) Članak 17. Ustava i članak 15. Konvencije

**18.** Što se tiče ocjene ustavnosti Zakona o sustavu civilne zaštite te Zakona o zaštiti pučanstva od zaraznih bolesti kojima su Stožeru civilne zaštite date ovlasti da radi zaštite života i zdravlja ljudi u uvjetima pandemije COVID-19 ograničava ljudska prava i slobode, te o primjeni članaka 16. i 17. Ustava, napominjem da je, po mom mišljenju, riječ u osnovi o jednostavnim ustavnosudskim predmetima, o čemu je Ustavni sud već iznio jasna stajališta u Rješenju broj: U-I-1372/2020 i dr. od 15. rujna 2020.

Ipak, kad je riječ o pozivanju predlagatelja na izvanredno stanje koje navodno postoji u Republici Hrvatskoj zbog epidemije zarazne bolesti COVID-19, treba naglasiti da ustavni koncept "prirodne nepogode" nije samo činjenično pitanje niti je odredba članka 17. stavka 1. Ustava u dijelu koji se odnosi na "prirodne nepogode" neposredno primjenjiva. Drugim riječima, što se smatra "prirodnom nepogodom" u pravnom smislu (uz što se onda vezuju i prava i obveze) uređuje Hrvatski sabor svojim zakonom.

Mjerodavni Zakon o ublažavanju i uklanjanju posljedica prirodnih nepogoda ("Narodne novine" broj 16/19.) prirodnom nepogodom proglašava potres, olujni i orkanski vjeter, požar, poplavu, sušu, tuču, kišu koja se smrzava u dodiru s podlogom, mraz, izvanredno veliku visinu snijega, snježni nanos i lavinu, nagomilavanje leda na vodotocima, klizanje, tečenje, odronjavanje i prevrtanje

<sup>7</sup> Kagan, J., dissenting, *ibid.*, str. 1,

[https://www.supremecourt.gov/opinions/20pdf/20a136\\_bq7c.pdf#page=10](https://www.supremecourt.gov/opinions/20pdf/20a136_bq7c.pdf#page=10)

<sup>8</sup> Dostupno na: [https://www.bundesverfassungsgericht.de/e/qk20200410\\_1bvq002820.html](https://www.bundesverfassungsgericht.de/e/qk20200410_1bvq002820.html)

zemljišta te druge pojave takva opsega koje, ovisno o mjesnim prilikama, uzrokuju bitne poremećaje u životu ljudi na određenom području. Taj Zakon među "prirodne nepogode" ne ubraja epidemije zaraznih bolesti. On spominje samo to da prirodna nepogoda može dovesti do "ugroze zdravlja i života", dakle tu ugrozu (koja obuhvaća i mogućnost pojave epidemije) spominje kao prateću posljedicu prirodne nepogode. Ako je riječ o "velikim" prirodnim nepogodama, taj Zakon upućuje na katastrofe te druge događaje i stanja uređene Zakonom o sustavu civilne zaštite ("Narodne novine" broj 82/15., 118/18., 31/20., 20/21.), dok se same epidemije i pandemije zaraznih bolesti uređuju posebnim zakonom (Zakonom o zaštiti pučanstva od zaraznih bolesti).

**19.** U javnosti se provlače pravno irelevantne izjave pojedinaca o tome da je "činjenica" kako je kod epidemije riječ o prirodnoj nepogodi, pa da je to dovoljno za aktiviranje članka 17. stavka 1. Ustava. Pri tome se potpuno zanemaruje i prešućuje važeći zakonodavni okvir, a ignorira se i to da je "prirodna nepogoda" pravna kategorija *par excellence*, i da samo kao pravna kategorija može biti ustavnopravno relevantna jer tek tada za sobom povlači pravne posljedice. U tom smislu podsjećam da je o primjeni članka 16. ili članka 17. Ustava Ustavni sud već odlučio u rješenju broj: U-I-1372/20 i dr. od 14. rujna 2020., utvrdivši:

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

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

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

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

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

**20.** Treba reći i sljedeće: članak 15. Konvencije, koji dopušta državama potpisnicama, članicama Vijeća Europe, da derogiraju svoje obveze iz Konvencije za vrijeme izvanrednih stanja, iskoristilo je, na početku epidemije u proljeće 2020. godine, deset država (Albanija, Armenija, Estonija, Gruzija, Latvija, Sjeverna Makedonija, Moldova, Rumunjska, San Marino i Srbija) od ukupno njih 47, ali su sve one – s iznimkom Gruzije i Latvije – već u ljeto, a najkasnije u listopadu 2020. godine povukle te derogacije. Takvo stanje stvari potvrđuje da u slučaju epidemija zaraznih bolesti – koje mogu biti dugotrajne, pa i višegodišnje – instrumenti iz članka 15. Konvencije predviđeni za izvanredna stanja nisu nužni, ako ne i neprikladni. Prava zaštićena Konvencijom u slučaju epidemija djelotvorno se ograničavaju primjenom

redovitih restriktivnih klauzula predviđenih u temeljnim odredbama tog međunarodnog ugovora i pripadajućih mu protokola.

#### 4) Osvrt na doprinos Katoličke crkve i vjernika suzbijanju zarazne bolesti COVID-19

21. Osporeno ograničenje okupljanja oba predlagatelja primarno osporavaju s aspekta ograničavanja slobode vjernika katoličke vjeroispovijedi da prisustvuju "vjerskim okupljanjima", kao što su svete mise "pa posljedično tome i primanje pričesti iz koje vjernici crpe snagu za život, kao i primanje ostalih svetih sakramenata" (prijedlog broj: U-II-5709/2020), odnosno "misna slavlja" (prijedlog broj: U-II-5788/2020). Iako oba predlagatelja naznačuju da su svi vjernici ograničeni u svom pravu da izražavaju vlastitu vjeroispovijed u vjerskim odnosno sakralnim objektima u skladu s religijom kojoj pripadaju te vlastitom uvjerenju, iz cjeline sadržaja obaju podnesaka očito je da primarno misle na vjernike katoličke vjeroispovijedi. Stoga je i samo Rješenje usmjereno na tu skupinu vjernika, odnosno na svete mise, slavlja sakramenata, sakramentalna, pučke pobožnosti, župna slavlja i druge događaje inherentne katoličkoj vjeroispovijedi.

22. Prilikom odlučivanja i glasovanja imao sam u vidu i izjave poglavara rimokatoličke crkve pape Franje u vezi s pademijom koronavirusa. Primjerice:

- **"Papa: Korona otkrila sljedbenike Poncija Pilata:** Kriza zbog pandemije koronavirusa pogađa sve, kazao je jučer papa Franjo tijekom opće audijencije srijedom koja je održana u dvorištu apostolske palače San Damaso u prisutnosti vjernika. Papa je više puta upozorio prisutne da se ne skupljaju te apelirao da se izbjegne širenje zaraze držanjem sigurnosnog razmaka, naglašavajući da će se naći 'stolac za svakoga'...Papa Franjo je gotovo kao neki redar upozoravao osobe u dvorištu palače San Damaso, koje je mnogo manje od Trga Svetog Petra na kojem se inače održavaju opće audijencije srijedom." (Večernji list od 10. rujna 2020.);<sup>9</sup>

- **"Papa Franjo drži siguran razmak od vjernika, poštuje nove mjere:** Papa Franjo u srijedu je na općoj audijenciji držao siguran razmak od vjernika, pojašnjivši da zbog novih pravila mora poštovati mjeru fizičke udaljenosti.

Papa Franjo u srijedu je na općoj audijenciji držao siguran razmak od vjernika, pojašnjivši da zbog novih pravila uvedenih kako bi se obuzdalo širenje koronavirusa mora poštovati mjeru fizičke udaljenosti. 'Htio bih, kako to obično radim, sići i biti vam blizu kako bih vas pozdravio. No, s novim pravilima, bolje je da držimo razmak', rekao je Franjo. 'Često se dogodi da kada siđem, svi se približe i nastane gomila. Sada je to problem jer postoji rizik od zaraze. Ovako, kada svi nosimo maske i držimo razmak, možemo održati audijenciju', dodao je Franjo. (...)

Umjesto da je izašao kroz vrata na kraju hodnika i probijao se između vjernika, Papa je danas izašao kroz vrata na pozornici i s udaljenosti pozdravio vjernike koji su ga pozdravili pljeskom. 'Žao mi je što vas danas pozdravljam s udaljenosti, ali vjerujem da ako svi, kao dobri građani, slijedimo pravila koja su donijele vlasti, to će pomoći u suzbijanju pandemije. Hvala vam', rekao je Sveti Otac." (Večernji list od 14. listopada 2020.).<sup>10</sup>

Rješenje sam podržao uvažavajući i stajališta Hrvatske biskupske konferencije (u daljnjem tekstu: HBK) liturgijskim slavljinama i okupljanjima vjernika u okolnostima

<sup>9</sup> Izvor: <https://www.vecernji.hr/vijesti/papa-korona-otkrila-sljedbenike-poncija-pilata-1430242>

<sup>10</sup> Izvor: <https://www.vecernji.hr/vijesti/papa-franjo-drzi-siguran-razmak-od-vjernika-postuje-nove-mjere-1438391>

epidemije zarazne bolesti Covid-19. Riječ je, dakle, o pravilima same vjerske organizacije, koja nije bilo potrebno spominjati u samom Rješenju. Međutim, ovo podupiruće izdvojeno mišljenje pravo je mjesto da se osvijetli i taj aspekt, koji je također pridonio tome da glasam za Rješenje.

**23.** HBK je već 19. ožujka 2020. donijela Odredbe biskupa Hrvatske biskupske konferencije u vezi sa sprječavanjem širenja bolesti COVID-19 od (u daljnjem tekstu: Odredbe HBK-a),<sup>11</sup> koje u mjerodavnom dijelu glase:

"Svjesni sadašnjih zahtjevnih okolnosti, a kao dionici odgovornosti za zdravlje i život vjernika i drugih građana, te u skladu s najnovijim mjerama Stožera civilne zaštite Republike Hrvatske, Hrvatskog zavoda za javno zdravstvo i Ministarstva zdravstva, mi, biskupi Hrvatske biskupske konferencije, donosimo privremene mjere koje stupaju na snagu u petak, 20. ožujka 2020. i traju do drugačije odluke.

...

2. Svećenici neka slave svetu misu bez sudjelovanja zajednice, a u skladu s odredbama Rimskoga misala upotrijebit će se oblik 'Reda mise bez naroda'. Neka istodobno žarko ustraju u molitvi Časoslova i razmatranju, prinoseći prošnje za Božji narod i sav svijet.

3. Dijecezanski biskupi, sve do opoziva, vjernike u Hrvatskoj oslobađaju obveze sudjelovanja na nedjeljnoj i blagdanskoj svetoj misi. Neka vjernici ovu obvezu zamjene molitvom, postom, dobrim djelima, čitanjem Božje riječi, molitvenim sudjelovanjem u prijenosu euharistijskoga i drugih slavlja, prenošenih putem radija, televizije i drugih elektroničkih sredstava. Neka se tijekom prijenosa euharistijskog slavlja posebno združe primanjem duhovne pričesti.

4. Potrebno je vjernicima, napose djeci, mladima i obiteljima posredstvom elektroničkih medija omogućiti pristup katehetskim i drugim duhovnim sadržajima. O tome, neka po odredbi dijecezanskih biskupa, skrbe katehetski uredi ili druga tijela i službe koje su na pomoć župnicima u njihovu pastoralnom djelovanju.

5. Neka crkve za vrijeme trajanja epidemije budu otvorene isključivo pod sljedećim uvjetima:

a) crkve su otvorene samo za osobnu molitvu zdravih vjernika koji su bez simptoma akutne plućne bolesti;

b) u crkvi istodobno smije biti prisutno najviše deset osoba pazeći pritom da razmak između osoba bude barem 2 metra;

c) crkva otvorena za vjernike mora imati stalno otvorena vrata, uz mjere pojačane higijene i svakodnevnog čišćenja.

6. Slavlje sakramenta ispovijedi i bolesničkoga pomazanja ne može se slaviti do daljnjega, osim u smrtnoj pogibelji.

7. Slavlja kršćanskih sprovoda dopuštena su uz strogo pridržavanje zdravstvenih i sigurnosnih uputa mjerodavnih državnih institucija. Pokojnici će biti sprovedeni i pokopani u prisutnosti najbliže rodbine, a mise za pokojne bit će slavljene nakon ukidanja ovih mjera.

(...)

Podsjećamo vjernike da nam je svima kršćanska dužnost posvjedočiti solidarnost i učiniti sve da bi se spriječilo širenje virusa. Pretvorimo ovu krizu u prigodu da, unatoč ovoj kušnji, u nadi budemo radosni, u nevolji strpljivi, u molitvi postojani (usp. Rim 12,12).

(...)"

<sup>11</sup> Izvor: <https://www.zg-nadbiskupija.hr/default.aspx?ID=30878&pojам=covid-19>

**24.** Odluke Stožera civilne zaštite Republike Hrvatske, kao i preporuke Hrvatskog zavoda za javno zdravstvo, u posljednjih godinu dana neprekidnog trajanja epidemije mijenjale su se ovisno o rezultatima stručnog praćenja njezina tijeka (točka 15. obrazloženja Rješenja), a njih su slijedila i posebna pravila HBK-a. U tim okvirima smatram važnim i Pismo kardinala Josipa Bozanića o liturgijskim slavljinama i okupljanjima vjernika u novim okolnostima pandemije Covid-19 od 1. svibnja 2020.<sup>12</sup> U svom pismu kardinal Bozanić daje upute "za daljnje oblikovanje crkvenog života, poštujući odredbe mjerodavnih državnih tijela kojima je cilj zaštita zdravlja i održivost zdravstvenog sustava".

**25.** Rješenje sam podržao uzimajući u obzir i izjavu Komisije HBK-a *Iustitia et Pax* "Pandemija bolesti Covid-19: ispit solidarnosti i bratstva", koju je 17. rujna 2020. potpisao nadbiskup đakovačko-osječki Đuro Hranić, predsjednik Komisije.<sup>13</sup> Navodi se dio te izjave:

"(...) pandemija uzrokovana širenjem virusa SARS-CoV-2 otvorila je, među inim, i brojna etička i pravna pitanja, ne samo u Hrvatskoj već i u cijelom svijetu. Većina europskih država, pa tako i Hrvatska, uvele su niz izvanrednih mjera za zaštitu građana od širenja pandemije uzrokovane koronavirusom, čime su ograničena neka ljudska prava. S time u vezi treba naglasiti da ta prava koja su ograničena nisu apsolutna, odnosno država ih ima pravo ograničiti radi zaštite nekih drugih prava. Tako se prema Ustavu Republike Hrvatske slobode i prava mogu ograničiti da bi se zaštitila sloboda i prava drugih ljudi te pravni poredak, javni moral i zdravlje.

Razvidno je, dakle, da zaštita zdravlja (pučanstva) preteže nad neograničenošću sloboda i nekih drugih prava pojedinaca. Europska konvencija za zaštitu ljudskih prava također propisuje mogućnost ograničenja prava na poštovanje privatnog i obiteljskog života, slobode mišljenja, savjesti i vjeroispovijedi, slobode izražavanja i slobode okupljanja i udruživanja radi, među ostalim, zaštite zdravlja. Europski sud za ljudska prava u nizu je odluka utvrdio da države imaju pozitivnu obvezu osigurati odgovarajući pravni i institucionalni okvir za zaštitu javnog zdravlja. Dakako, navedena ograničenja moraju biti utemeljena na zakonu i razmjerna naravi potrebe za ograničenjem u svakom pojedinom slučaju

3. U Hrvatskoj su ograničenja prava u kontekstu sprječavanja širenja pandemije podvrgnuta ocjeni Ustavnoga suda koji je na sjednici održanoj 14. rujna 2020. godine većinom glasova odlučio o zahtjevima za ocjenu ustavnosti i to u odnosu na nekolicinu zakonskih izmjena koje je donio Hrvatski sabor te u odnosu na odluke Stožera civilne zaštite. U odnosu na zakonske izmjene, Ustavni sud nije prihvatio prijedloge predlagatelja uz obrazloženje da je Hrvatski sabor postupao u granicama svojih ovlasti propisanih Ustavom.

Glede odluka Stožera civilne zaštite, Ustavni je sud također, odbacivanjem ili neprihvatanjem prijedloga predlagatelja, utvrdio da su sve odluke (osim jedne koja se odnosila na zabranu rada nedjeljom i o kojoj je odlučio na vlastitu inicijativu) bile u skladu s Ustavom i da su za njihovo donošenje postojali objektivni i racionalni razlozi. Stajališta Ustavnog suda Republike Hrvatske iznimno su važna u kontekstu daljnjeg smjera djelovanja nadležnih tijela u prevenciji štetnih posljedica pandemije na zdravlje građana. To je, dakako, važno i zbog funkcioniranja obrazovnog sustava te obavljanja gospodarskih, proizvodnih i uslužnih djelatnosti o kojima ovisi održivost i stabilnost društva u cjelini. Ustavni je sud potvrdio i činjenicu da pravni propisi određuju granice etičke i pravne odgovornosti građana.

Ne samo da ne postoje apsolutne slobode u pravnomu smislu, već one mogu biti i u etičkomu smislu ograničene. Sloboda pojedinca uvijek je ograničena slobodom

<sup>12</sup> Pismo kardinala Josipa Bozanića o liturgijskim slavljinama i okupljanjima vjernika u novim okolnostima pandemije Covid-19 od 1. svibnja 2020.

<sup>13</sup> Izvor: <https://www.zg-nadbiskupija.hr/default.aspx?ID=31369&pojам=covid-19>.

drugih. Zbog toga je važno inzistirati na odgovornosti pojedinaca, ne samo u smislu samozaštite već i zaštite drugih od bolesti, posebice ranjivih skupina, onih koji su potencijalno izloženi zdravstvenim komplikacijama i istodobnim višestrukim kroničnim bolestima.

4. Javnost, dakako, ima pravo znati i preispitivati odluke i mjere nadležnih državnih tijela. To je u srži demokratskog pluralizma i različitosti koja obogaćuje društvo. Međutim, širenje teorija zavjere, panike, negiranje osobne odgovornosti i zanemarivanje prava i zdravlja drugih, te ignoriranje ne samo znanstvenih spoznaja već i vidljive stvarnosti oko nas nije prihvatljivo, jer pridonosi zbrci i neredu koji su nam svima najmanje potrebni. S druge strane, kršenje pravnih propisa kojima je cilj prevencija širenja zaraznih bolesti povlači prekršajnu pa i kaznenopravnu odgovornost, posebice u slučajevima sprječavanja zdravstvenih radnika u obavljanju zdravstvene djelatnosti.

5. U skladu s ustavnim pravom na zdrav život, svatko je dužan, u sklopu svojih ovlasti i djelatnosti, osobitu skrb posvećivati zaštiti zdravlja ljudi. Naime, kako ističe Katekizam Katoličke Crkve, „život i tjelesno zdravlje dragocjeni su Božji darovi. Treba ih razumno njegovati, obazirući se na potrebe drugih i na opće dobro. Skrb za zdravlje građana zahtijeva društvenu potporu kako bi se ostvarili uvjeti življenja koji omogućuju rast i postizanje zrelosti“ (br. 2288).

Komisija *Iustitia et pax* stoga poziva na razboritost i poštovanje zdravstvene struke. Usto apeliramo na javnu podršku radu i dostojanstvu Stožera civilne zaštite, kako nacionalnog tako i lokalnih, kao i svih zdravstvenih djelatnika koji su dosad iznijeli najveći teret u uvjetima krize. Držimo važnim i poticanje daljnje argumentirane znanstvene rasprave, posebice putem, za u tu svrhu osnovanoga, Znanstvenoga savjeta Vlade Republike Hrvatske za suzbijanje koronavirusa, u kojem su okupljeni vrhunski hrvatski znanstvenici.

6. Držeći se jednostavnih mjera higijene, razdaljine, nošenje maski u za to propisanim situacijama i prostorima, koje preporučuju Stožer i Znanstveni savjet, a u skladu s mjerama preporučenim u većini zemalja angažiranih u cilju zaštite zdravlja i života svojih državljana, čuvamo sebe i svoje bližnje. *Primum non nocere*, tj. ne naškoditi zdravlju i životu drugih ljudi i sebi samome, jedan je od osnovnih postulata medicine.

U ovom zahtjevnom vremenu pandemije, dobili smo velik izazov u novom i opasnom virusu, ali i ujedinjenu znanost i medicinu, koje su nam, osim suvremenih istraživanja u borbi protiv bolesti Covid-19, pružile jednostavne mjere koje svaka osoba dobre vjere i dobrih namjera može primijeniti u osobnoj zaštiti i zaštiti svojih bližnjih. Time ćemo ne samo sačuvati zdravlje, nego i radna mjesta, te budućnost za našu djecu. Za nas vjernike, ali i za sve ljude dobre volje, u središtu mora uvijek biti poštovanje života i dostojanstva svake ljudske osobe, a osobito bratska ljubav i solidarnost prema najranjivijima i najugroženijima u našem društvu."

**26.** Na kraju, na to što sam podržao Rješenje utjecala je i činjenica da je Ustavni sud uzeo u obzir da je na dane 24. i 25. prosinca 2020., dakle u vrijeme katoličkog Badnjaka i Božića, odnosno na dane 6. i 7. siječnja 2021. u vrijeme pravoslavnog Badnjaka i Božića, omogućeno održavanje misnih slavlja sukladno posebnim preporukama i uputama Hrvatskog zavoda za javno zdravstvo (točka 18. Rješenja).

Kao što je već rečeno, s obzirom da se prigovori predlagatelja prvenstveno odnose na vjernike katoličke vjeroispovijedi, logično je da je i samo Rješenje usmjereno na tu skupinu vjernika. Međutim, za primijetiti je da ni Srpska pravoslavna crkva, ni Islamska zajednica u Hrvatskoj, a ni druge vjerske zajednice, nisu u javnosti osporavale mjere koje su nadležna tijela poduzela radi zaštite života i zdravlja ljudi u uvjetima pandemije, a koje su zasigurno ograničavale i prava vjernika tih konfesija na iskazivanje svoje vjeroispovijedi bogoslužjem, praktičnim vršenjem ili obredima.



**27.** Vjerujem da na kraju mogu zaključiti da nijedan sudac Ustavnog suda ne dvojii oko toga da ograničenje okupljanja na 25 prisutnih osoba predstavlja ozbiljno ograničenje prava vjernika na zajedničko prakticiranje bogoslužja jer odstupa od načina na koji to uobičajeno čini pojedina vjerska zajednica. Međutim, ograničenje slobode vjeroispovijedi zajamčene člankom 40. Ustava time nije doseglo ni razmjere ni težinu koji bi osporene COVID-mjere, u razmatranom razdoblju (od 21. prosinca 2020. do 28. veljače 2021.), u vrijeme trajanja epidemije, kvalificirale kao neustavne *in abstracto*. Ograničenja nisu apsolutna i ne pretvaraju se u *de facto* zabrane prisustvovanja bogoslužjenjima, pri čemu postoje i posebna pravila za najvažnije kršćanske blagdane.

Je li se isti cilj mogao postići i propisivanjem manje restriktivnih mjera, i koje bi to mjere bile, nisu pitanja koja, po mom mišljenju, utječu na ocjenu ustavnosti osporenih mjera *in abstracto* u postupku u kojem o tim mjerama Ustavni sud meritorno odlučuje u razdoblju u kojemu je epidemija zarazne bolesti COVID-19 još aktivna.

Stoga, iako, naravno, ne sporim da nije svejedno je li se 25 osoba nalazi u "maloj crkvi" ili primjerice u zagrebačkoj Katedrali, ta nedosljednost sama po sebi nije dostatna za proglašenje osporene COVID-mjere neustavnom *in abstracto*.

To iz razloga, jer je, kao što je već rečeno, u ovom ustavnosudskom postupku utvrđeno da su odabrane COVID-mjere razumne i primjerene za postizanje legitimnog cilja zaštite života i zdravlja građana pa, u uvjetima pandemije koja traje, u ovakvim postupcima, po mom mišljenju, nije prikladno provoditi test "stroge nužnosti" jer Ustavni sud time preuzima ulogu "Nadstožera civilne zaštite". Uzimajući u obzir sveobuhvatnost poduzetih mjera radi suzbijanja pandemije, koje su očigledno dale rezultate, držim da je u konkretnom slučaju postignuta pravedna ravnoteža između dvaju zaštićenih ustavnih dobara koja su u sukobu pa propisano ograničenje nije narušilo samu bit jamstva slobode vjeroispovijedi i slobodnog očitovanja vjere.

U Zagrebu, 3. ožujka 2021.

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

**LOVORKA KUŠAN**  
**sutkinja Ustavnog suda Republike Hrvatske**

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

**IZDOJENO MIŠLJENJE**  
**U ODNOSU NA RJEŠENJE USTAVNOG SUDA REPUBLIKE HRVATSKE**  
**U PREDMETU BROJ: U-II-5709/2020 i dr. od 23. veljače 2021.**

Na žalost, ne mogu se u ovom predmetu složiti s većinom. Dio razloga mog neslaganja isti je razlozima zbog kojih se, zajedno sa sucem Abramovićem i sucem Selancem, nisam složila s ranijim odlukama većine u predmetima koji se tiču epidemioloških mjera. Radi izbjegavanja nepotrebnog ponavljanja upućujem na naša ranija izdvojena mišljenja u tim predmetima.

Međutim, želim iznijeti i dodatne razloge zbog kojih smatram da u ovom predmetu većina nije u pravu.

Uvodno želim napomenuti da osporavanje konkretnih mjera Stožera ne znači osporavanje potrebe donošenja epidemioloških mjera, jer je rasprava pokazala da to nije samorazumljivo. Ne osporavam, već upravo suprotno, i u ovom i u mnogim drugim predmetima dosljedno naglašavam da iz Ustava proizlaze mnoge obveze države da poduzima mjere radi zaštite života i zdravlja građana. Ono što je sporno je način na koji država donosi epidemiološke mjere. Sporna je procedura (o kojoj smo ranije mnogo rekli u izdvojenim mišljenjima), ali i propust državnih tijela da pri donošenju epidemioloških mjera radi zaštite zdravlja i života građana na odgovarajući način vodi računa o drugim ustavnim pravima građana te da u ta ostala prava ne zadire više nego što je to nužno.

Prvo, ne slažem se s većinom da se od naših odluka iz rujna 2020. (o mjerama državnih tijela donesenih u proljeće iste godine) nije mnogo promijenilo i da su tadašnji stavovi i zaključci Ustavnog suda jednako relevantni i danas. Za razliku od njih smatram da je protek vremena važan na više načina i da svako sljedeće ograničenje ustavnih prava građana treba iznova preispitati bez obzira što je o konkretnom ograničenju Ustavni sud zaključio pola godine ranije. Pojedina mjera može protekom vremena postati neustavna.

Naime, država je dužna zaštititi zdravlje i živote građana kada zna ili mora znati za opasnost ili rizik, a obveze države ovise o saznanjima koja državna tijela imaju o opasnosti koja građanima prijete. Nema sumnje da državna tijela o opasnosti od virusa SARS-CoV-2 i danas znaju nedovoljno, ali ipak znaju (i moraju znati) mnogo više nego u ožujku 2020. ili pak rujnu 2020. Stoga su i sa stanovišta obveze zaštite zdravlja i života građana i sa stanovišta drugih ustavnih prava koja su ograničena radi zaštite zdravlja i života, obveze države danas drugačije. Danas državna tijela zahvaljujući saznanjima koja su o koronavirusu stekla u proteklom

razdoblju mogu i moraju poduzimati efikasnije mjere za zaštitu zdravlja i života i pri tome manje a ne više ograničavati druga prava građana. Nadalje, mjere koje su možda bile nužne i razmjerne ranije mogu postati nerazmjerne zbog svojeg duljeg trajanja. Nije ista situacija kada građani svoje najbliže u domovima za starije ne mogu posjetiti mjesec dana, šest mjeseci ili godinu dana. Osim toga, u proteklom razdoblju država je poduzimala razne mjere i mogla je donekle steći saznanja koje mjere imaju kakav učinak te ih prilagođavati situaciji. K tome, epidemija je globalna, sve države poduzimaju mjere u borbi protiv epidemije te se znanje može stjecati i iz iskustva drugih. To su sve razlozi zbog kojih Ustavni sud svaku epidemiološku mjeru koja je pred njim osporena zato što ograničava ustavna prava građana treba ne samo iznova ispitati, već ju svaki put treba strože ispitati.

Drugo, prema članku 16. Ustava svaka mjera kojom se ograničavaju ustavna prava mora biti utemeljena na zakonu. Ustavni sud je u mnogobrojnim odlukama rekao što znači "utemeljenost na zakonu" tj. rekao je da to ne znači samo da određena mjera treba imati neku zakonsku osnovu već i da ta pravna osnova odnosno zakon treba imati određenu kvalitetu, da mora biti u skladu s vladavinom prava, da mora biti pristupačan i predvidiv, da mora onemogućiti arbitrarnost. Suprotno tome, u ovom predmetu većina je zadovoljna time "da je Stožer imao i ima zakonsku ovlast za donošenje mjera iz članka 4. ZZP-a" te ne smatra potrebnim ispitati zakonitost konkretne mjere na način na koji Ustavni sud to inače čini. Pitanje zakonitosti konkretne mjere nije samo pitanje ovlasti Stožera da tu mjeru donese. Mnogo pitanja je ostalo neodgovoreno. Primjerice, pitanje predvidivosti mjere odnosno zahtjev da se građanima ostavi dovoljno vremena da svoje ponašanje, poslove, planove i život uopće usklade s propisom. Iako je donekle razumljivo da se epidemiološke mjere donose brzo, odnosno da stupaju na snagu brzo nakon donošenja, nisam sigurna da je to baš uvijek nužno te da se građanima koji obavljaju određene djelatnosti ne može ostaviti malo više vremena da svoje poslovanje usklade s novim mjerama i uopće da svoje životne planove usklade s ograničenjima koja im mjere nameću. Nema mnogo djelatnosti koje se mogu preko noći ili vikenda zatvoriti, otvoriti ili potpuno reorganizirati. Nema mnogo drugih aktivnosti koje građani ne moraju isplanirati i organizirati unaprijed. Tako ni Badnjak i Božić pravoslavnih vjernika (čini se "samo" zaboravljeni u odluci od 18. prosinca 2020.) nisu došli nenadano, za njih se znalo i 18. prosinca 2020. te nema opravdanja zašto je mjera prilagođena (i) tom blagdanu tek odlukom od 3. siječnja. Posebna su pak pitanja o kojima većina ne kaže ništa vremensko ograničenje pojedinih mjera, sudska zaštita, kontrola rada Stožera i sl.

Treće, smatram da je većina nedovoljno strogo pristupila testu razmjernosti osporavane mjere koja ograničava ustavnu slobodu vjeroispovijedi iz članka 40. Ustava time što ograničava broj vjernika koji sudjeluju u vjerskom obredu na 25 osoba te da nije dovoljno kritički ispitala razloge i obrazloženje koje je ponudila Vlada. Razlozi koje Vlada navodi za tako ozbiljno zadiranje u vjerske slobode su zapravo vrlo šturi, ali za većinu očito dovoljni. Prije svega, između raznih javnih okupljanja (noćni klubovi, vjenčanja, sportske utakmice) s jedne strane i vjerskih okupljanja na obredima s druge strane velika je razlika, zato je ovim drugima i dano posebno mjesto u Ustavu. Ta posebnost vjerskih sloboda zahtijeva i veću pažnju pri njihovom ograničavanju. To što su razna okupljanja epidemiološki identificirana kao najrizičnija nije opravdanje za tako drastično ograničenje vjerskih obreda. Osim toga, kad Vlada navodi veća vjerska okupljanja kao posebno rizične događaje, čini se, barem prema dosadašnjim informacijama nadležnih tijela, da se radi o proslavama povodom i nakon pojedinih vjerskih obreda (proslave prve pričesti, krizme, vjenčanja

a ne sam obred prve pričesti, krizme i vjenčanja), pa to nije razlog za ograničenje broja ljudi koji mogu sudjelovati u samom vjerskom obredu. Nadalje, nije jasno o kakvom nekontroliranom kretanju Vlada govori kada govori o vjerskim obredima. Ako je kretanje igdje kontrolirano i predvidivo onda je to u vjerskim obredima, ali sve da vjerski obred i jest nekontrolirano kretanje, iz Vladinog očitovanja nije vidljivo da li je prije donošenja tako stroge mjere pokušala s predstavnicima vjerskih zajednica dogovoriti posebne mjere, prilagođene pojedinim vjeroispovijestima, kako bi se te "nekontrolirane" kretanje smanjile na minimum a da broj vjernika koji prisustvuju obredu bude ipak veći od 25 osoba. Vlada nadalje navodi da su vjerski objekti mjesta većeg rizika zbog nemogućnosti identificiranja i izricanja mjere samoizolacije osoba koje su bile u kontaktu s pozitivnom osobom. Međutim, mjere samoizolacije i praćenja kontakata ne provode se već mjesecima, pa nije jasno zašto se taj problem veže uz vjerske obrede. Posebno je nejasan razlog koji se odnosi na "izbjegavanje grupiranja u javnom prijevozu" kod činjenice da vjernici, barem oni najbrojnijih vjerskih zajednica, u pravilu odlaze na vjerske obrede u svom neposrednom susjedstvu. U svakom slučaju, za razliku od većine, meni je teško povjerovati da je grupiranje vjernika u javnom prijevozu nešto što utječe na epidemiološku situaciju i što u demokratskom društvu može biti razlog za ograničenje vjerskih sloboda.

Neke druge mjere pak pokazuju da se i u odnosu na vjerska okupljanja mogu primijeniti manje strože mjere od ograničenja broja vjernika na 25 osoba. Tako je primjerice u odnosu na prodavaonice i trgovine ograničenje propisano na način da se mora za svakog kupca osigurati najmanje 4 m<sup>2</sup> neto površine. Zašto se onda broj vjernika ne bi mogao propisati s obzirom na veličinu prostora u kojem se vjerski obred održava. To sve tim više što su crkve, džamije i hramovi vrlo često mnogo veći i epidemiološki prihvatljiviji prostori od prodavaonica i trgovina. Samo primjera radi navodim da su i zagrebačka katedrala i zagrebačka džamija impresivnih dimenzija i kad bi se primjenjivale jednako stroge mjere kao u trgovinama, vjerskom obredu bi bez opasnosti i rizika moglo prisustvovati barem 250 umjesto 25 vjernika.

Što se pak tiče praćenja vjerskih obreda putem neposrednog prijenosa na radiju i televiziji, sve i kad bi ta mjera mogla zamijeniti neposredno sudjelovanje u vjerskom obredu, pregled televizijskih i radio programa navodi na sumnju da tu mogućnost stvarno imaju i vjernici nekatolici.

Stoga smatram da Ustavnom sudu nisu dani argumenti koji bi opravdavali osporenu mjeru i pokazali da je ona razmjerna cilju koji se njome želi postići. Za razliku od većine, smatram da je osporenom mjerom na neustavan način ograničena ustavna sloboda vjeroispovijedi zajamčena člankom 40. Ustava.

U Zagrebu, 1. ožujka 2021.

SUTKINJA  
Lovorka Kušan, v. r.

**ANDREJ ABRAMOVIĆ**  
**sudac Ustavnog suda Republike Hrvatske**

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

**IZDOJENO MIŠLJENJE**  
**U ODNOSU NA RJEŠENJA USTAVNOG SUDA REPUBLIKE HRVATSKE U**  
**PREDMETIMA BROJ: U-II-5709/2020, U-II-5788/2020, U-II-6087/2020, U-II-**  
**6160/2020 i U-II-364/2021 od 23. veljače 2021.**

Žalim što se ne mogu složiti s mišljenjem većine da se u konkretnim ustavnosudskim predmetima broj **U-II-5709/2020 i U-II-5788/2020** ne prihvate prijedlozi za pokretanje postupka za ocjenu suglasnosti s Ustavom i zakonom točke III. stavka 1. alineja 1. i 4. 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 („Narodne novine“ broj 141/20., 1/21., 2/21., 8/21. i 14/21.),

u predmetima broj: **U-II-6087/2020 i U-II-6160/2020** ne prihvate prijedlozi za pokretanje postupka za ocjenu suglasnosti s Ustavom i zakonom točke III. stavka 1. alineje 7. 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 („Narodne novine“ broj 141/20., 1/21., 2/21., 8/21. i 14/21.) i u

odnosno u predmetu broj **U-II-364/2021** ne prihvati prijedlog za pokretanje postupka za ocjenu suglasnosti s Ustavom i zakonom točke III. stavka 1. alineja 16., 17. i 18. 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 („Narodne novine“ broj 141/20., 1/21., 2/21., 8/21. i 14/21.).

I U pogledu pitanja „zakonitosti“ osporenih odluka, u toč. 13. odluke većine u predmetu U-II-5709/2020 i dr. navodi se da je Ustavni sud „već utvrdio da je člankom 22a. ZSCZ-a u vezi s člankom 3. stavcima 2. i 3. ZZP-a, te člankom 47. ZZP-a odnosno člankom 10. ZiDZZP-a/20 određen (uspostavljen) zakonski okvir na temelju kojeg je Stožer (uz ministra zdravstva) ovlašten za donošenje odluka/mjera za sprečavanje širenja virusa, drugim riječima da je Stožer imao i ima zakonsku ovlast za donošenje mjera...“.

Svoje protivljenje takvom pravnom stajalištu već sam nekoliko puta iznosio i argumentirao. Radi izbjegavanja ponavljanja, upućujem zainteresirane na izdvojeno mišljenje uz odluku Ustavnog suda Republike Hrvatske broj: U-I-1372/2020 i dr. i izdvojeno mišljenje uz odluku Ustavnog suda broj: U-II-5920/20 i dr.

II U pogledu pitanja „nužnosti“ osporenih odluka osjećam potrebu dodati još nekoliko rečenica. Nužnost neke mjere, kao kvaliteta koja se zahtijeva, znači da se isti uspjeh (rezultat) ne bi mogao postići nekom blažom mjerom.

Na početku epidemije teško je bilo spekulirati o odnosu poduzetih mjera s brojkama zaraženih i umrlih, ali nakon godinu dana iskustva trebali bismo već nešto više znati. Ustavni sud nije tu da prosuđuje poduzete mjere s medicinskog aspekta, jer to, zbog nedostatka znanja u tom području, niti ne može činiti. Ali to ne znači da zbog nedostatka medicinskog znanja Ustavni sud uopće ne bi mogao prosuđivati (ne)valjanost poduzetih mjera, te da bi trebao apriorno amenovati sve što se po pitanju epidemije poduzima, ili ne poduzima. Ustavni sud bi morao moći najprije ispitati proceduralnu ispravnost poduzetih mjera, pa potom njihovu prirodu, logičnost i efikasnost. Drugi ustavni sudovi tom su zadatku, čini se, prišli mnogo studioznije i kritičnije, o čemu više u izdvojenom mišljenju suca dr. sc. G. Selanca i sutkinje L. Kušan.

Čini mi se da su se morala postaviti mnoga pitanja koja se, nakon 12 mjeseci epidemije, jednostavno nameću. Zbog toga smatram da je Ustavni sud trebao od donositelja osporenih mjera zahtijevati i pribaviti detaljnija objašnjenja razloga poduzimanja pojedinih mjera, a ne prihvatiti isto šturo matematičko obrazloženje za sve mjere. Ono, da podsjetim, glasi: „Radi značajnog pogoršanja epidemiološke situacije u Republici Hrvatskoj tijekom listopada i studenoga 2020., pokazatelji epidemije ukazivali su na visoku proširenost virusa u populaciji, pa je bilo potrebno uvođenje mjera kojima će se smanjiti kretanje ljudi i broj kontakata koji nisu nužni. Podaci o rastu zaraženih pokazuju da je najveći broj novih slučajeva u Republici Hrvatskoj zabilježen u 50. tjednu (13. prosinca 2020. - 25.032 nova slučaja zaraze) dakle 2 tjedna nakon stupanja na snagu ranije Odluke Stožera, odnosno točno na kraju vremena inkubacije od dva tjedna nakon kojega se tek i može očekivati efekt bilo koje mjere ili promjene u društvu. Nakon 50. tjedna zabilježen je kontinuirani pad novih slučajeva zaraze, a najveći pad novih slučajeva zaraze zabilježen je u 51. tjednu kada je broj novih slučajeva iznosio 18.313, a još znatniji pad je zabilježen u 52. tjednu, kada je broj novih slučajeva iznosio 9.501, što je 62 % manje, odnosno dvije trećine manje novih slučajeva nego u 50. tjednu. Nakon 50. tjedna zabilježen je kontinuirani pad novih slučajeva zaraze.“

II-1 Prvo, i glavno, pitanje je pitanje znanja medicinske struke o mogućnostima suzbijanja konkretne bolesti. Ne samo naše medicinske struke, već i općenito, svjetske medicinske struke. Prema dostupnim informacijama, širom svijeta ne postoji jasna relacija između rigoroznosti poduzetih mjera i stanja epidemije. Nema niti relacije između discipliniranosti stanovništva i stanja epidemije. Nema relacije niti između stanja epidemije na istom mjestu i uz iste mjere u nekoliko različitih vremenskih perioda. U nekim zemljama – koje su, *nota bene*, na glas kao uređenje i građanski discipliniranije - zaraza divlja usprkos drakonskim mjerama smanjenja građanskih sloboda, a u nekim zemljama, labavijih mjera i discipline, rezultati nisu u toj mjeri tragični. Stručnjaci često imaju međusobno različita, čak dijametralno suprotna mišljenja. Svako smanjenje zaraze pripisuje se uspješnim mjerama, a svako njezino ponovno povećanje nedisciplini građana, iako bi logično bilo da nedisciplina – zbog umora i zasićenosti građana mjerama – konstantno raste, a ne oscilira. Dakle, čini se da nije bezrazložno niti svetogrdno propitivati trenutni stupanj stručnog znanja o konkretnom medicinskom problemu.

Logički je jasno da se virus ne može širiti ako svakog pojedinca izoliramo od drugih, kao što je logički jasno da se tako nešto ne može provesti, jer sam čovjek ne može zadovoljiti niti osnovne svoje životne potrebe. Sve između krajnosti je kombinacija

sloboda i ograničenja. Ako medicinska struka ne zna jasno što i kada treba poduzimati, onda ona, zapravo, eksperimentira s kombinacijama različitih mjera, čiju uspješnost će – ili neće – potvrditi postignuti rezultat.

Kad bi bilo stručno izvjesno što se može efikasno činiti protiv epidemije, i kad to treba početi činiti, bilo bi moguće unaprijed postaviti okvire djelovanja. Moglo bi se odrediti brojke koje povlače za sobom otvaranje, i one koje povlače za sobom zatvaranje, i stupnjevati opseg i *timing* zatvaranja cijelog društva, ili pojedinih sektora društva. Svakome bi tada bilo jasno što će, i kada, uslijediti, pa bismo mogli planirati i naše privatne živote, i naše poslove. Država bi tada također mogla planirati sve one aktivnosti koje su ovako na *stand by*-u, a takvih je više nego onih koje se normalno odvijaju.

Bez potrebnih znanja poduzete mjere nemaju dominantno stručnu, već političku prirodu, što automatski mora promijeniti pristup Ustavnog suda. Ako priznamo da ne znamo, nego tek pokušavamo pronaći uspješan recept za borbu, moralo bi nam biti lakše boriti se zajedno protiv nevidljivog neprijatelja. Ali, kako je već rečeno, ta je borba u sferi politike, pa bi se za legitimno donošenje bilo kakvih mjera morala zahtijevati i Ustavom propisana procedura.

Već samo priznavanje (djelomičnog?) nepoznavanja materije predstavlja moćno oružje protiv epidemije. Treba pretpostaviti da bi svi bili spremniji sudjelovati u borbi protiv epidemije ako bi bili svjesni da i oni koji njome pokušavaju upravljati zapravo samo tapkaju u mraku. Da i ne govorimo o tome da u građani imaju pravo znati, i imaju pravo ne biti lagani i ne biti manipulirani, što proizlazi ne samo iz odredbe članka 38. Ustava RH, već i iz prirode i definicije svakog demokratskog društva.

Ovako, građani zbog nelogičnosti i nedosljednosti mjera lako gube povjerenje u mjere i u institucije koje ih donose, pitajući se: Ima li pilota u avionu?

Od nepriznavanja neznanja, i podizanja pretpostavki na razinu aksioma, gora je laž. Do laži neminovno dolazi ako netko tek želi ostaviti dojam da zna nešto što ne zna. A ima i toga. Evo dva primjera.

U sva tri očitovanja glede osporenih mjera Vlada RH navodi: „vjerski objekti / sportske aktivnosti / ugostiteljski objekti se u odnosu na neka druga javna mjesta izdvajaju kao mjesta potencijalno većeg rizika za širenje zaraze zato što su to mjesta nekontroliranog kretanja i kontakata s nepoznatim osobama koje kasnije epidemiološka služba ne može identificirati niti izreći mjeru samoizolacije osobama koje su bile u kontaktu s pozitivnom osobom“. To, jednostavno, nije istina.

Na razini konstatacije neistina se sastoji u tome da niti u vjerskim, niti u ugostiteljskim objektima nije karakteristično „nekontrolirano kretanje“, dok u sportskim aktivnostima, gdje nekontroliranog kretanja mora biti, nema „nepoznatih osoba“.

Na razini razloga, neistina je u tome što on ne postoji. Naime, u vrijeme donošenja osporenih mjera sustav praćenja i samoizolacija prešutno već dugo više nije postojao, a ni do danas nije ponovno uspostavljen. Usput rečeno, obvezna vremena tzv. samoizolacije varirala su od najprije 14 dana, preko 10 dana do ponovno 14 dana, uz prigodne iznimke od takve obveze, uz objašnjenje koje se može svesti na „eto, zato“.

Drugi primjer je moto cijele kampanje cijepljenja „Misli na druge, cijepi se“ i istodobno plašenje ljudi navodnom mogućnošću da i cijepljeni budu prenositelji virusa. Ako je to istina, onda cijepljenje nije nikakav znak da „mislimo na druge“, jer smo za njih rizik, cijepljeni i necijepljeni. Ako to nije istina, onda se radi o neumjesnom zaplašivanju ljudi. A ako se radi o ideji da se misli na druge bolesnike, čiji je pristup zdravstvenoj pomoći nemoguć ili otežan zbog fokusiranosti sustava na COVID bolesnike, onda je to prešutno priznanje utemeljenosti bojazni koje se sve češće javno izražavaju, da će ljudski danak od mnogo ozbiljnijih bolesti u nadolazećim godinama daleko nadmašiti ono što smo, navodno, spasili od ove bolesti.

II-2 Paradoksalno je da bi iskreno priznanje vlastitog neznanja ujedno za donosioce protuepidemijskih mjera bilo jedino što ih može obraniti od odgovornosti. Pogledajmo istu stvar, samo s druge strane: ako si stručan, a struka zna što treba poduzimati, onda si direktno odgovoran za štetne posljedice koje su nastale dok nisi ništa od toga poduzimao.

Ovu ću tezu potkrijepiti brojkama: osporeni propis datiran je sa 27. studenoga 2020. godine. Broj oboljelih kontinuirano je rastao od npr. 10.414 osoba 01.09.2020. do čak 115.626 osoba 26.11.2020. tj. uoči reakcije mjerama. U cijeloj prvoj fazi epidemije, od veljače do lipnja 2020. godine umrlo je od COVID-a ukupno 108 ljudi, da bi u samo mjesec dana, od 26.10.2020. do donošenja spornih mjera, umrlo od iste bolesti 1.312 osoba. Po tjednima su brojke umrlih na kraju listopada i u studenom 125, pa 232, pa 255, pa 304, pa 388.

Trend rasta je bio jasan, a vremena više nego dovoljno. Zar nisu sami najveći zagovornici stožera kao njegovu posebnu prednost isticali mogućnost promptnog reagiranja? Ako je stručno bilo izvjesno što je i kada trebalo poduzeti, i ako imamo mehanizam kojim se može reagirati brzo, za sve te ljude stradale u vrijeme dok smo samo gledali, a nismo ništa poduzimali, neki ljudi bi trebali ozbiljno odgovarati.

Kao što je iz gornje argumentacije vidljivo, ja ne tvrdim da je struka bilo što izvjesno znala. Tvrdim suprotno. Zbog toga ne zazivam njihovu odgovornost, nego ispriku za sve apodiktički izrečene kvazi-stručne tvrdnje koje je iskustvo opovrgnulo, za sve panično poduzete nepotrebne mjere koje smo pretrpili, i za svo izgubljeno vrijeme u kojem smo, preko medija, slušali puka nagađanja zaogrnutu u formu vrhovnih istina. Ne nadam se da će isprika uslijediti, ali upozoravam: ili isprika, ili odgovornost, trećeg po logici stvari ne može biti. Kao olakotnu okolnost treba u oba slučaja uzeti činjenicu da – osim u prvim mjesecima epidemije – nisu podlegli iskušenju da nas sve stave u stanje najsličnije kućnom pritvoru, a čemu u nekim drugim zemljama nisu izbjegli.

III Analizirajući teoretski mnoštvo poduzetih mjera u (djelomično) osporenom propisu, moramo doći do logički lako branjivog zaključka da nije moguće da sve propisane mjere imaju jednak učinak na sprečavanje širenja virusa. Neke mjere moraju imati veći, a neke manji učinak.

A npr. neke nemaju nikakav učinak. Primjer za to je mjera zabrane kretanja između županija, argumentaciju i analizu podataka vidjeti u izdvojenom mišljenju u predmetu broj: U-II-6136/2020. Očito je da se radilo o pukoj mjeri discipliniranja i zastrašivanja građana, ne stručnoj nego političkoj mjeri *par excellence*, pogrešci koja je tim manje ispričiva jer je ponovljena nakon prve takve mjere u proljeće 2020. godine.



Koje mjere od propisanih čak 24 njih su - i u kojem stupnju - zaslužne za smanjenje broja zaraženih nakon 50-og tjedna 2020. godine, bi li rezultat bio isti i s 14 mjera, ili bolji s 32 mjere, ostaju dileme na koje je Ustavni sud morao tražiti, i dobiti odgovor.

Kako saznati koje su mjere efikasne, a koje nisu? Brojke zaraženih su kontinuirano blago rasle od 01.07.- 01.11.2020., da bi onda eksplodirale u studenom. Usput rečeno, početak rasta broja oboljelih koincidira kako s početkom turističke sezone, tako i s uvedenom obvezom nošenja maski. Nije to paradoks. U nekim zemljama – npr. u Švedskoj koju naši mediji, po potrebi, demoniziraju, pa diviniziraju – nema obveze nošenja maski jer „one pružaju lažnu sigurnost“.

Na razini države stožer u ta četiri mjeseca nije poduzimao ništa. Smatram da je na taj način propuštena velika prilika. Blagi rast nije razlog za neaktivnost, već suprotno, za eksperiment i za blago, neinvazivno djelovanje u cilju stjecanja znanja o bolesti. Da je ta prilika iskorištena, mjere bi mogle biti preciznije i blaže, a posljedice glede zaraženih i umrlih bile bi manje.

Krajem prošle i početkom ove godine izrazito zakašnjela i neadekvatna reakcija države na posljedice potresa na Baniji pokušala se javno pravdati „načelom postupnosti“. Takvo načelo s potresom – gdje su sve posljedice odmah vidljive, i sve radnje potrebne za sanaciju odmah izvjesne – naravno nema nikakve veze. Ali ima veze s borbom protiv epidemije kad nismo sigurni što je efikasno sredstvo, a što ne.

Postupnim uvođenjem mjera i mjerenjem postignutog efekta, ili uvođenjem različitih mjera na nekoliko područja sa sličnim startnim brojkama oboljelih vjerojatno bi se došlo do mnogo preciznijih saznanja o mjestima širenja i načinima suzbijanja virusa. Ta bi saznanja kasnije bila dragocjena, i za iduće valove bolesti, i u godinama koje slijede, pa i za očekivane buduće bolesti (sjetimo se da je i ovaj COVID 19 bliski srodnik i SARS-a i MERS-a iz bliske prošlosti!).

Čak i pod pretpostavkom da tako ne bismo polučili nikakva korisna saznanja o borbi protiv virusa, to je vrijeme ipak uludo izgubljeno. Naime, objekti protuepidemijskih mjera se međusobno jako razlikuju. Razlikuju se međusobno crkva od crkve, kafić od kafića, restoran od restorana, sport od sporta, dvorana od dvorane itd. Neki od njih možda i jesu povećanog epidemiološkog rizika, dok neki to, sigurno, nisu. Potrebna je bila individualizacija objekata prema njihovim svojstvima da svaka mjera koja se na njih odnosi ne bi zahvatila preširoko, i predstavljala nepotrebnu uravnilovku. Tih je nekoliko ljetno – jesenskih mjeseci bilo, tj. trebalo biti sasvim dovoljno da se razdvoje rizični od manje rizičnih, i da se postave jasni i izvjesni kriteriji.

IV Treba istaknuti da samo mjere koje su nužne prolaze test razmjernosti, što je posebno važno kada se krizom na pogrešan tj. protuustavan način upravlja kroz članak 16. Ustava. Paradoksalno je da bi ocjena odlučivanja u skladu s Ustavom, kroz mehanizam članka 17., bila blaža prema vladajućima. Ustav zna da u velikim krizama ponekad nije sasvim i odmah izvjesno što je nužno, a što ne, pa tada traži da mjere budu tek primjerene, dakle kriterij koji je mnogo blaži.

Da sumiram, osporene odluke neustavne su zbog neovlaštenog donositelja i zbog neustavnog načina donošenja. Neustavne su zbog nedostatka parlamentarne kontrole. Neustavne su jer ograničavaju ustavom zajamčena ljudska prava, a ne prolaze test razmjernosti. Jednostavno, neustavne su s koje god strane se pogleda.

Iz navedenih razloga smatram da je prijedloge za ocjenu ustavnosti osporenih propisa trebalo prihvatiti, te osporene propise ukinuti kao nesuglasne s Ustavom Republike Hrvatske.

U Zagrebu, 3. ožujka 2021.

SUDAC  
Andrej Abramović, v. r.

**dr. sc. GORAN SELANEC**  
**sudac Ustavnog suda Republike Hrvatske**

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

**IZDVOJENO MIŠLJENJE**  
**U ODNOSU NA RJEŠENJE USTAVNOG SUDA REPUBLIKE HRVATSKE U**  
**PREDMETIMA BROJ: U-II-5709/2020, U-II-5788/2020 OD 23. VELJAČE 2021.**

Ustav jamči slobodu savjesti i vjeroispovijedi i slobodno javno očitovanje vjere ili drugog uvjerenja.

Savjest osobe predstavlja temelj njenog moralnog sustava vrijednosti. Kao takva ona je ključna za njen identitet kao autonomnog racionalnog bića sa svojom jedinstvenom osobnošću i dostojanstvom. Zadiranje u slobodu savjesti građana i građanki predstavlja zadiranje u samu srž njihovog identiteta kao autonomnih slobodnih pojedinaca. Pitanja savjesti s kojima je svatko od nas suočen zasebno i autonomno, sam pred sobom i sam sa sobom, ulaze među najintimnije odluke koje osoba donosi u tijeku svog životnog vijeka, odluke koje su odlučne za njeno osobno dostojanstvo i autonomiju. To su odluke koje predstavljaju samu srž njene slobode.

Svatko tko iole drži do ove vrijednosne postavke da osoba mora biti slobodna samostalno odrediti svoj sustav osobnih moralnih uvjerenja - bio taj sustav vjerskog ili nekog drugog filozofskog karaktera - kako bi taj sustav slobodno otvoreno živjela u skladu sa svojom savjesti mora biti zabrinut sljedećom činjenicom. Ovi konkretni predmeti odnose se na ozbiljna ograničenja prava na poštovanje osobnog dostojanstva, osobnog i obiteljskog života (čl. 35. Ustava) odnosno slobode javnog očitovanja vjere ili drugog uvjerenja (čl. 40. Ustava). Neka od osporavanih mjera idu tako daleko da bez uvjerljivog racionalnog utemeljenja, ali i (su)osjećaja za dostojanstvo onog u što zadiru, birokratskim šabloniziranim pristupom priječe ljude da dostojanstveno isprate i oproste se od svojih preminulih odnosno priječe ih da zajednički sudjeluju u vjerskim obredima koji su ključni za njihov osobni odnos prema smislenom postojanju. Usprkos ovoj činjenici da se radi o predmetima u kojima se uistinu odlučuje o zadiranju u samu srž slobode pojedinca Ustavni sud nije posvetio niti jednu jedinu rečenicu ulozi, težini i značaju koje pravo na dostojanstvo i slobodu osobnog života zajamčenim člankom 35. Ustava odnosno jamstvo slobode savjesti i vjeroispovijesti propisano člankom 40. Ustava Republike Hrvatske imaju u sustavu zaštite temeljnih prava i sloboda građana u Republici Hrvatskoj.<sup>1</sup> Osnovno

---

<sup>1</sup> Izvjestitelji nisu našli shodnim iznijeti niti jedan samostalan ustavni argument o važnosti slobode savjesti i vjeroispovijesti kako za osobni identitet i dostojanstvo svake pojedine osobe tako i za uspješno funkcioniranje pluralističkog demokratskog društva. Umjesto ustavnopravnog obrazloženja u kojem bi bila izložena samostalna stajališta svojstvena hrvatskom Ustavnom sudu izvjestitelji su prosto preuzeli jedan odlomak iz jedne ESLJP odluke (od doslovno desetina ako ne i stotina odluka ESLJP koje se odnose na slobodu savjesti i vjeroispovijesti):

poštovanje prema vrijednosti, intimnosti i dostojanstvenosti životnih trenutaka na koje se odnose mjere zabrane koje su predmet ocjene ustavnosti u ovim predmetima traži i zaslužuje puno više od takve siromašne ustavne argumentacije koju je podržala (istini za volju ovaj puta dosta tanka) većina ovog sastava Ustavnog suda.

Nevjerojatno je da su uz odobrenje većine izvjestitelji u ovom predmetu pitanju ustavnosti zabrane sudjelovanja više od 25 osoba prilikom posljednjeg ispraćaja preminule bližnje osobe posvetili tek jednu jedinu rečenicu iz koje jasno proizlazi da ova većina smatra kako činjenica da najbliži nemaju slobodu sahranu svojih preminulih organizirati u skladu sa svojim uvjerenjima odnosno običajima i tradicijama koje su izraz tih uvjerenja *ne predstavlja niti ograničenje slobode javnog iskazivanje tih osobnih uvjerenja koja predstavljaju izraz njihove osobne savjesti.*<sup>2</sup> Ničim potkrijepljena tvrdnja da sahrane ne predstavljaju dio slobode vjeroispovijesti zajamčene člankom 40. Ustava je ne samo suprotna općeprihvaćenom shvaćanju manifestacija vjerskih sloboda već je jednostavno bešćutna. Ovakvo poimanje slobode savjesti i vjeroispovijesti mi je kao sucu Ustavnog suda u potpunosti strano i neprihvatljivo.

Većina i u ovoj odluci primjenjuje svoj šablonizirani pristup koji je razvila za potrebe COVID predmeta, a koji sam zajedno sa sutkinjom Kušan izložio vrlo detaljnoj analizi i kritici u izdvojenom mišljenju u paralelnoj skupini predmeta *U-II-6087/2020 i dr.* (odlučenih na isti dan, 23. veljače 2021).

Ukratko, kako bi izbjegla primjenu strogog testa razmjernosti većina je za potrebe COVID predmeta zauzela stajalište da se epidemiološke mjere zabrana koje donosi Nacionalni stožer, a kojima se zadire u osobne slobode građana, ne mogu ocjenjivati pojedinačno i zasebno već se moraju sagledavati kao dio "paketa" mjera koje su donesene radi suzbijanja i sprječavanja širenja SARS-CoV-2 pandemije. Mjere čine sastavni dio epidemiološkog sklopa čija uspješnost se procjenjuje prvenstveno, ako ne i isključivo temeljem rezultata do kojih dolazi nakon primjene mjera, a ne na temelju konkretnih podataka, empirijskih pokazatelja i stručnih saznanja kojima se raspolagalo ili moglo i trebalo raspolagati u trenutku donošenja mjera zabrane. U tom smislu većina zaključuje da su sve mjere koje čine sklop mjera koje je Nacionalni stožer donio u prosincu (18. prosinca 2020.) bile "prikladne i neophodne"

---

*"Vezano uz okvir i značenje te slobode, Ustavni sud se u odluci broj: U-III-3785/2009 od 18. lipnja 2014. ('Narodne novine' broj 89/14.) pozvao na stajališta Europskog suda za ljudska prava u predmetu Bayatyan protiv Armenije (br. 23459/03, presuda od 7. srpnja 2011.):*

*'118. Sud ponavlja da je sloboda mišljenja, savjesti i vjeroispovijedi, zajamčena člankom 9. Konvencije jedan od temelja 'demokratskog društva' u smislu Konvencije. Ta sloboda, u svojoj vjerskoj dimenziji, jedan je od najživotnijih elemenata koji stvaraju identitet vjernika i njihove koncepcije života, ali je također dragocjeno sredstvo ateista, agnostika, skeptika i onih koji prema vjeri nemaju nikakav odnos (the unconcerned). O njoj ovisi pluralizam, neodvojiv dio demokratskog društva, kojeg se ostvarenje skupo plaćalo tijekom stoljeća. Ta sloboda obuhvaća slobodu prihvatiti ili ne prihvatiti vjerska uvjerenja (freedom to hold or not to hold religious beliefs) i praktcirati ili ne praktcirati vjeru (practise or not to practise a religion) ...'"*

S obzirom da je ovaj odlomak prekopiran u obrazloženje odluke koju je podržala većina, a da pri tome nije pruženo ikakvo dodatno obrazloženje njegove relevantnosti za konkretan predmet ili značaja stajališta koja su u njemu iznesena, niti predstavlja ikakav temelj za neki kasniji dio obrazloženja, njegova funkcija je čisto ukrasna. Većina ga koristi kao retorički instrument kako bi stvorila kakav takav privid ustavnopravne argumentacije. Radi se o vrlo prostoj logičkoj pogrešci u argumentaciji poznatoj kao "probiranje".

<sup>2</sup> Ta rečenica glasi:

*"19.1. U odnosu na ograničenje broja osoba koje mogu prisustvovati pogrebima i posljednjim ispraćajima, Ustavni sud napominje da se ne radi ni o kakvom ograničenju prava iz članka 40. Ustava jer okolnost da je 25 osoba prisutno na pogrebu ne sprječava obavljanje vjerskih obreda i javnog iskazivanja vjeroispovijedi."*

stoga jer podaci iz 50. do 52. tjedna zaraze (dva do tri tjedna nakon uvođenja sklopa mjera) pokazuju njihovu uspješnost izraženu kroz pad stope zaraženosti pri čemu pretpostavka kauzaliteta nije potkrijepljena niti jednim konkretnim podatkom ili empirijskim pokazateljima niti većina smatra da je tako nešto potrebno. U paralelnom izdvojenom mišljenju u skupini predmeta *U-II-6087/2020 i dr.* detaljno je obrazloženo zbog čega je ovakav pristup ustavnopravno potpuno suprotan samoj temeljnoj svrsi načela razmjernosti. Štoviše u izdvojenom mišljenju su jasno identificirani ozbiljni logički nedostaci u argumentaciji na kojoj većina temelji ovaj pristup koji ga dovode u sukob s postavkama elementarne logike. S obzirom da je većina u ovim predmetima primijenila isti pristup i koristila iste pseudoargumente koje koristi i u predmetima *U-II-6087/2020 i dr.* za detaljnu kritiku načina na koji većina otupljuje načelo razmjernosti u njegovoj temeljnoj ulozi sprječavanja arbitrarnog i samovoljnog postupanja državne vlasti prema građanima zaštitu temeljnih prava i sloboda građana upućujem na to izdvojeno mišljenje.

U ovom izdvojenom mišljenju usredotočit ću se na specifičnosti aspekta primjene testa razmjernosti u odnosu na postupanje državne vlasti kojim zadire u osobne slobode savjesti i vjeroispovijesti građana. Suprotno većini koja u jamstvu slobode savjesti i vjeroispovijesti vidi tek još jednu od puno ustavnih odredbi obrazložiti ću zbog čega Ustav zahtijeva da se na zadiranja državne vlasti u slobodu vjeroispovijesti i savjesti primjeni najstroži stupanj nadzora razmjernosti.

Sloboda savjesti i vjeroispovijesti ima posebnu ustavnu težinu zbog dvostrukog vrijednosnog utemeljenja. S jedne strane, kao što je već navedeno na samom početku, savjest je kičma osobnog sustava moralnih vrijednosti svake osobe pojedinačno. U tom smislu ovo ustavno pravo je od centralne važnosti za osobnu slobodu svake osobe da autonomno formira svoj identitet i samostalno nađe svoju istinu i smisao svog postojanja. Kao takvo neodvojivi je dio koncepta ljudskog dostojanstva. S druge strane, ako svaka osoba zasebno i slobodno traži svoju istinu na sebi svojstven način u skladu sa svojom osobnom savješću što je obilježje temeljem kojeg u sebi i drugima vidimo ljudskost i njoj karakterističnu dostojanstvenost tada, kao ljudi koji su jednaki u tom dostojanstvu vezanom uz autonomiju izbora vrijednosti kojima se vodimo kroz život, jedni prema drugima dugujemo međusobno poštovanje. U tom smislu sloboda savjesti i vjeroispovijesti je temelj društvenog suživota prema načelu pluralizma i kao takva je od izuzetne važnosti za funkcioniranje demokratskog društva.

Ovo dvostruko vrijednosno utemeljenje - individualni aspekt osobna autonomija i društveni aspekt demokratskog pluralizma - traže od tijela državne vlasti izuzetnu pažnju i poseban oprez da pri korištenju svojih ovlasti koja su im dana da služe građanima svojim postupcima ne ugroze ovu ustavnu slobodu. U tome je temeljna sloboda savjesti i vjeroispovijesti (čl. 40. Ustava) usko vezana uz slobodu izražavanja (čl. 38. Ustava).

Zbog takvog vrijednosnog utemeljenja slobode savjesti i vjeroispovijesti Ustav traži najviši stupanj nadzora dopuštenosti ograničavanja kojima biva podvrgnuta od strane državne vlasti. Drugim riječima, ograničenja slobode savjesti i vjeroispovijesti podložna su najstrožem stupnju testa razmjernosti. Odluka većine u ovom predmetu razotkriva zabrinjavajuću činjenicu da većina očigledno ili ne shvaća ustavnu važnost slobode savjesti i vjeroispovijesti ili ne mari za nju. U suprotnom ne bi u predmetima u kojima se odlučuje o grubim ograničenjima te slobode pri životnim događajima iz najintimnije sfere njihovih života - ispraćaj preminulih i sudjelovanje u vjerskim

obredima - inzistirala na daljnjem otupljivanju nadzora razmjernosti postupaka državne vlasti kojima birokratski kruto zadire u tu osobnu slobodu.

Konkretnije, najviši stupanj nadzora razmjernosti zadiranja u osobne slobode znači da državna vlast koja smatra potrebnim poduzimati mjere kojima ograničava slobodu savjesti i vjeroispovijesti nosi najvišu razinu tereta dokaza u postupku pred Ustavnim sudom u kojim se ocjenjuje razmjernost takvog ograničenja. Na državnoj vlasti je - bilo da se radi o zakonodavcu ili egzekutivi - da Ustavnom sudu podnese vrlo uvjerljive razloge i konkretan dokazni materijal iz kojeg vrlo jasno proizlazi da:

- 1) postoji stvarna i ozbiljna potreba za zaštitom jednog od legitimnih ciljeva iz stavka 1. članka 16. Ustava zbog kojih se državna vlast uopće upušta u ograničavanje slobode savjesti i vjeroispovijesti;
- 2) učinkovitost mjere ograničenja u postizanju zaštite deklariranog legitimnog cilja nije samo razumno pretpostavljena već je stvarna, vrlo vjerojatna i značajna u pogledu konkretnog učinka;
- 3) smislenost i učinkovitost mjere nije dovedena u pitanje nedosljednostima u postupanju državne vlasti kako u primjeni same mjere tako i u predanosti zaštite deklariranog cilja;
- 4) ne postoji neka druga alternativna mjera koja je podjednako učinkovita u zaštiti deklariranog legitimnog cilja, ali blaža u zadiranju u osobnu slobodu savjesti i vjeroispovijesti.

Legitimno pitanje koje otvara ovaj predmet, a kojem većina ne posvećuje niti slova, je zahtijeva li Ustav da se ovako zahtjevan test razmjernosti ograničenja temeljne slobode savjesti i vjeroispovijesti jednako strogo primjenjuje i u izvanrednim okolnostima poput ovih s kojima se i kao društvo i kao ljudska zajednica globalno suočavamo tijekom SARS-CoV-2 pandemije.

Argumentirat ću zbog čega Ustav traži pozitivan odgovor na ovo pitanje odnosno zbog čega ocjenjujem da sve dok se temeljne slobode i prava građana ograničavaju običnom parlamentarnom većinom Ustav traži da se i tijekom pandemije državnu vlast stavlja pred stroge zahtjeve testa razmjernosti kada ograničava ustavnu slobodu savjesti i vjeroispovijesti.<sup>3</sup> Ranije sam ukazao na dvostruko vrijednosno utemeljenje ustavnog jamstva slobode savjesti i vjeroispovijesti iz članka 40. Ustava

---

<sup>3</sup> U ovoj ocjeni nisam komparativno usamljen. Primjerice u predmetima u kojima je odlučivao povodom zahtjeva građana za izdavanjem hitnih privremenih mjera kojima bi se suspendirale epidemiološke mjere kojima su vlasti pojedinih saveznih država uvele ograničenja sudjelovanja na skupnim vjerskim obredima u zatvorenim prostorima kao što su misna slavlja Ustavni sud Savezne Republike Njemačke (BVerG) je izrazio stajalište da se na ozbiljna ograničenja slobode vjeroispovijesti primjenjuje strogi test razmjernosti i za vrijeme pandemije. BVerG je u tim predmetima odbio izricanje privremene mjere jer je ocijenio da zbog jasno određenog i ograničenog roka njene primjene (svega nekoliko tjedana) nije zadovoljen prag vrlo teških posljedica po interese podnositelja zahtjeva koji je potrebno zadovoljiti kako bi BVerG izrekao privremenu mjeru suspenzije koja bi bila na snazi do konačne odluke Ustavnog suda o njejoj ustavnosti do koje dolazi tek po iscrpljenju pravne zaštite pred redovnim (ovdje upravnim) sudovima. Tako je primjerice u odluci 1 BvQ 28/20 od 10. travnja 2020. BVerG našao:

*"Izuzetno ozbiljno zadiranje u slobodu vjeroispovijesti radi zaštite zdravlja i života trenutno je opravdano jer je uredba od 17. ožujka 2020., a time i zabrana crkvenih sastanaka, ograničenog trajanja do 19. travnja 2020. To osigurava da se uredba mora ažurirati uzimajući u obzir novosti u razvoju korona pandemije. Ovdje - kao i kod svakog daljnjeg ažuriranja propisa - s obzirom na zabranu sastajanja u crkvama relevantnih u ovom postupku, mora se provesti strogo ispitivanje proporcionalnosti i istražiti može li se, s obzirom na nova saznanja, na primjer o načinima širenja virusa ili riziku od preopterećenja zdravstvenog sustava, ublažiti zabrana vjerskih službi pod - moguće strogim uvjetima, a možda i koristiti regionalna ograničenja."*

*Vidi također odluku BVerG 1 BvQ 31/20 od 10. travnja 2020.*

pri čemu u okolnostima pandemije vrednota pluralističkog demokratskog uređenja društva ima posebno očiti značaj. Razdoblja izvanrednih društvenih okolnosti kao što je ovo s kojim smo suočeni radi opasnosti SARS-CoV-2 pandemije obilježena su stanjima uznemirenosti, nesigurnosti i neizvjesnosti i potrebom za žurnim odgovorima na prijetnje koje takva stanja donose. Takve okolnosti često traže široko povjerenje u prenošenju ovlasti na tijela izvršne vlasti koja su uobičajeno najbolje institucionalno pozicionirana da pruže brze odgovore na izazove izvanrednih okolnosti. S takvim prijenosom ovlasti i umanjnjem kritičnosti u poklanjanju povjerenja dolazi i rizik koncentracije moći u jednoj grani državne vlasti čime se narušava ravnoteža koju ustavna arhitektura ostvaruje kroz načelo kočnica i ravnoteža (članak 4. Ustava). Sami poremećaji u ravnoteži nisu opasni per se ako su učinkovit odgovor na izazove izvanrednih okolnosti. No ako su popraćeni neodgovornim korištenjem povećanih ovlasti donose povećanje rizika arbitrarnog ili samovoljnog postupanja državne vlasti. Pluralizam različitih vrijednosnih uvjerenja i sloboda njihovog izražavanja predstavljaju osnovni društveni osigurač u smislu umanjenja rizika arbitrarnog postupanja jer u sebi imanentno zahtijevaju slobodu javno izražene kritike temeljene na tim uvjerenjima. Ako građani ocjene da državna vlast postupa loše savjest im nalaže da je izlože kritici. U tom smislu povećanje rizika arbitrarnog postupanja državne vlasti tijekom izvanrednih okolnosti vodi u direktan sukob s temeljnim slobodama slobode izražavanja odnosno sestrinskih sloboda savjesti i vjeroispovijesti. U tom smislu mehanizam nadzora razmjernosti zadiranja državne vlasti u slobode građana dobiva dodatno naglašenu važnost.

Navedeno nikako ne znači da strogo inzistiranje na načelu razmjernosti u ograničavanju slobode savjesti i vjeroispovijesti traži od sudaca i sutkinja Ustavnog suda da na sebe preuzmu ulogu stručnjaka za pitanja o kojima imaju izuzetno nedostatno znanje pa krenu propitkivati stručne/znanstvene zaključke onih osoba i tijela koja ga posjeduju i koja su ga štoviše dužna koristiti kako bi zaštitila zdravlje i život građana. Test razmjernosti ne ulazi u propitkivanje razine znanstvene ispravnosti stručnih ocjena temeljem kojih nadležna tijela opravdavaju donošenje svojih odluka. To nije njegova svrha. Svrha načela razmjernosti je testirati uvjerljivost razloga kojim državna vlast pokušava uvjeriti građane odnosno Ustavni sud u potrebitost, prikladnost i nužnost svoje odluke da se upusti u ograničavanje njihovih temeljenih interesa koje Ustav štiti kao temeljne slobode i prava. Test razmjernosti je jamac objektivnosti u postupanju državne vlasti odnosno štiti od njenih iracionalnih, arbitrarnih ili samovoljnih postupaka s dalekosežnim posljedicama po slobodu građana.

Odgovorani sudac ili sutkinja Ustavnog suda zna da je u okolnostima zdravstvene krize potrebno imati povjerenja u zdravstvene stručnjake i njihove procjene. No to povjerenje ima svoje granice u dužnosti zaštite građana od rizika da se pod krinkom stručnosti njihove odluke ne pretvore u arbitrarno postupanje. U tom smislu dužnost je Ustavnog suda da kroz test razmjernosti inzistira na transparentnosti, dostupnosti i uvjerljivosti podnesenih razloga, stručnih obrazloženja i empirijskih pokazatelja. U tom smislu odgovorani sudac ili sutkinja Ustavnog suda poći će u svojoj ocjeni postupanja državne vlasti s pretpostavke da praktična svakodnevna odgovornost za zaštitu javnog zdravlja leži na demokratski izabranim i legitimiranim državni dužnosnicima, a ne sucima. Posljedično odgovorni suci i sutkinje neće olako odbaciti njihove zaključke i prosudbe već će im prići s dužnom pažnjom i razumijevanjem. No dužna pažnja ne znači slijepo povjerenje. Baš zato jer služe onima koji su ih demokratskim putem ovlastili za obnašanje vlasti nose teret uvjerenja prema Ustavnom sudu kojem su dužni dokazati da tu ovlast ne koriste arbitrarno već

opravdano, s dobrim razlogom. Što je ograničenje osobne slobode značajnije ili rizik sklonosti arbitrarnom ponašanju veći to je i teret uvjerenosti teži.

Navedeni argumenti vrlo uvjerljivo dolaze do izražaja ako ih se primijeni na konkretne okolnosti ovih predmeta. Pitanje u srcu ovog predmeta je vrlo izravno i jasno: zadovoljavaju li mjere zabrane okupljanja više od 25 osoba na sahranama i zabrane okupljanja više od 25 osoba na vjerskim obredima kao što su misna slavlja ovako postavljen test razmjernosti iz članka 16. Ustava.

Ako se test vjerno primijeni zaključak mora biti da ne zadovoljavaju.

Prvo, legitimni cilj mjera zabrane i potreba njegove zaštite u okolnostima pandemije su nesporne. Ne postoji ništa što ukazuje da Nacionalni stožer koristi legitimni cilj zaštite zdravlja i života građana kao krinku za neke druge skrivene namjere. To je tim više ako se uzme u obzir da se mjera zabrane javnog okupljanja primjenjuje vrlo široko i na ostala područja koja nisu vezana uz izražavanje savjesti i vjeroispovijesti građana. To samo po sebi je značajan korak u ocjeni da se ne postupi samovoljno već u interesu općeg dobra. No to nije jedini uvjet i nije dovoljno da se zadovolji test razmjernosti.

Drugo, uvjet prikladnosti mjere nije zadovoljen. Iako je razumno pretpostaviti da bi ograničenja javnog okupljanja, posebno ako su postavljena horizontalno prema širokom spektru društvenih odnosa (što ovdje jeste slučaj), mogla pridonijeti sprječavanju širenja virusa ipak se radi samo o tezi. Sud je potrebno uvjeriti u njenu održivost konkretnim pokazateljima. Podaci općenite prirode o razini proširenosti virusa i brzini njegovog širenja kao i podaci o padu broja zaraženosti u periodu 50. do 52. tjedna nisu podaci temeljem kojih je moguće zaključiti da mjera zabrane okupljanja više od 25 osoba na sahranama odnosno zabrana okupljanja više od 25 osoba na vjerskim obredima značajno doprinose umanjenju širenja zaraze. *Ovim ne tvrdim da one uistinu ne doprinose.* Tvrdim da nadležna tijela izvršne vlasti nisu podastrla empirijske pokazatelje i stručna objašnjenja temeljem kojeg je to moguće zaključiti.

U ovom koraku posebno upućujem na argumente koje sam zajedno sa sutkinjom Kušan iznio u izdvojenom mišljenju u paralelnoj skupini COVID predmeta *U-II-6087/2020 i dr.*, prije svega u njegovom drugom dijelu.

Treće i vjerojatno ključno, ono što ove mjere zabrane okupljanja kojima se ograničava sloboda savjesti i vjeroispovijesti građana čini posebno problematičnima je niz očiglednih, javnih, grubih i neobjašnjivih nedosljednosti u njihovoj primjeni. Radi se o dvije skupine nedosljednosti. Jedna je blaža u svojoj težini dok je druga skupina izrazito zabrinjavajuća s aspekta rizika samovolje u postupanju državne vlasti.

Prije svega, podnositelji su vrlo precizno postavili pitanje korištenja različitih kriterija ograničavanja javnih okupljanja od strane Nacionalnog stožera. Dok je za sahrane i vjerske obrede kriterij maksimalan broj ljudi od 25 osoba za trgovačke centre, trgovine, komercijalne kino dvorane ili javne ustanove poput muzeja i kazališta imaju pogodnost blažeg kriterija rezervirane kvadrature (7m<sup>2</sup> po osobi). U svom očitovanju nadležna tijela izvršne vlasti nisu dale niti jedan razlog kojim bi objasnile ovu razliku usprkos činjenici da je posve razumno pretpostaviti da bi isti kriteriji rezervirane kvadrature (ili recimo slični kriteriji od 25% popunjenosti prostora) mogli biti



dosljedno primijenjeni u vjerskim objektima, a posebno prilikom sahrana koje su u najvećem dijelu održavaju na otvorenom. Ako su uz to popraćene nekim drugim epidemiološkim mjerama zaštite kojima se jamči dovoljna udaljenost i smanjuje bliski kontakt jasno je da postoji ozbiljno pitanje nužnosti ovako strogog i birokratski krutog ograničenja slobode savjesti i vjeroispovijesti na kojeg nadležna tijela nisu dala ikakvo stručno obrazloženje već su ovakvu razliku pokušali opravdati pozivanjem na brojke koje pokazuju da su mjere kao cjelina dovele do pada stope zaraženosti u periodu od 50. do 52. tjedna. Većina je to prihvatila kao relevantno opravdanje i razumni dokaz uspješnosti pristupa tih tijela u suzbijanju pandemije.

Ponovo naglašavam, možda postoji razlog zbog kojih je opravdano koristiti različite kriterije za različite vrste prostora. No taj razlog nam nije predložen.

Povrh navedenog, javnost je svjedočila vrlo zabrinjavajućem nedosljednom pristupu u primjeni same mjere zabrane javnih okupljanja preko maksimalnih 25 osoba. To je bilo posebno očigledno prilikom organiziranja sahrana javnih osoba koje su ostavile trag u društvenom životu. Na takvim sahranama pred očima javnosti dokumentirano je sudjelovao daleko veći broj osoba od onog što je dozvoljeno propisom Nacionalnog stožera od 18. prosinca 2020. koji se ovdje osporava. Taj propis ne dozvoljava ikakve iznimke od propisane zabrane. No usprkos toga taj isti Nacionalni stožer je javno opravdavao organizaciju tih specifičnih ispraćaja nižući zavidan broj objašnjenja zašto je uz poduzimanje posebnih epidemioloških mjera zaštite (redari, trake za održavanje razmaka, povećana dostupnost higijenskih sredstava itd.) rizik širenja zaraze bio umanjen usprkos tolikog broja prisutnih. Stajališta sam da je s ustavnog aspekta poželjno da se omogući dostojanstven ispraćaj što uključuje i prisutnost onih koji žele podržati one koji su preminuloj osobi bili bliski ili se jednostavno sami oprostit od preminule osobe. Stoga ti specifični događaji sami po sebi ne bi trebali biti predmet osude. Oni su izraz slobode savjesti i vjeroispovijesti. No ono što je izuzetno zabrinjavajuće je što je tijelo koje je donijelo mjeru zabrane koja se odnosi na sahrane javno iznosilo čitav niz obrazloženja opravdanosti odstupanja od tog ograničenja, koja pri tome nisu predviđena istim propisom koji je to tijelo donijelo, a kojima su dokazali da postoje alternativne mjere koje mogu podjednako ostvariti cilj zaštite zdravlja i života, ali su blaže u zadiranju u slobodu savjesti i vjeroispovijesti građana. Takvo postupanje tog nadležnog tijela i njegovih članova predstavlja arbitrarnost koja zadire u načelo jednakosti građana pred zakonom zajamčeno člankom 14. stavkom 2. Ustava. To dodatno dolazi do izražaja ako se u obzir uzmu i druge nedosljednosti kojima je svjedočila javnost kao što je prekršajno kažnjavanje organizatora prosvjeda ugoditelja održanog na središnjem zagrebačkom trgu dok je sudjelovanje osoba koje su vezane uz to tijelo na javnim okupljanjima (vjerskog karaktera) koja su također odstupala od propisane mjere zabrane opravdano apelom za razumijevanjem ni manje ni više već slobode vjerskog izražavanja.

Radi se o ozbiljnim nedosljednostima koje prijete stvaranjem rascijepa unutar društva.

Na kraju, ponavljam tvrdnju da će odgovoran sudac ili sutkinja Ustavnog suda u svojoj ocjeni postupanja državne vlasti krenuti s pretpostavkom da praktična svakodnevna odgovornost za zaštitu javnog zdravlja leži na demokratski izabranim i legitimiranim državnim dužnosnicima, a ne sucima. No u okolnostima ovog predmeta to je upravo i razlog zbog kojeg je nužan najstroži stupanj nadzora razmjernosti zadiranja u slobodu savjesti i vjeroispovijesti od strane Nacionalnog stožera.

Nacionalni stožer nije demokratski legitimirano tijelo. Štoviše kao što sam u nekoliko navrata argumentirao Nacionalni stožer nije podložan niti izravnoj demokratskoj kontroli predstavničkog tijela građana i građanki iako koristi ovlaste koje pripadaju tom tijelu ili u najboljem slučaju Vladi. Taj nedostatak demokratskog legitimiteta ovog tijela traži od Ustavnog suda da ga podvrgne strogoj kontroli testa razmjernosti. Većina ovog sastava Ustavnog suda to očigledno nije spremna.

U Zagrebu, 2. ožujka 2021.

SUDAC  
dr. sc. Goran Selanec, v. r.

Miroslav Šumanović  
sudac Ustavnog suda Republike Hrvatske

Na temelju članka 27. stavaka 4. i 5. Ustavnog zakona o Ustavnom sudu Republike Hrvatske ("Narodne novine" broj 99/99., 29/02. i 49/02. - pročišćeni tekst) iznosim

**IZDVOJENO MIŠLJENJE U ODNOSU NA RJEŠENJE  
USTAVNOG SUDA REPUBLIKE HRVATSKE U PREDMETIMA  
BROJ: U-II-5709/2020 I U-II-5788/2020 od 23. veljače 2021.**

Iako ne dovodim u pitanje polazne postavke Rješenja (da osporena mjera nije proizvoljno donesena, da joj je legitimni cilj zaštite zdravlja neupitan i da je, kad je riječ o pitanju javnoga zdravlja, neupitna prevaga javnog interesa nad pojedinačnim pravima), nisam se mogao uskladiti s većinom po pitanju proporcionalnosti osporene mjere. U očitovanju Vlade na prigovore podnositelja ni u argumentaciji većinskog stajališta ne nalazim "izlaz" iz problema nastalog nametanjem krutog i teško branjivog zahtjeva prema kojem, neovisno o veličini crkvenog prostora (njegovom "smještajnom kapacitetu"), broj vjernika na bogoslužju ne smije prelaziti maksimum od 25 osoba, a taj se zahtjev beziznimno odnosi na sve prostore bogoslužja neovisno njihovoj veličini.

Konkretno, isto ograničenje se primjenjuje za npr. malu crkvu "Ranjenog Isusa", kao i za impozantnije prostore crkve sv. Blaža ili Gospe od Zdravlja (u Splitu) u kojima i tri puta više ljudi bez problema može održavati fizičku distancu u zatvorenim prostorima.

Takva revnost protuepidemijske strategije teško da izvire iz razumne primjene načela opreznosti koje određuje standarde primjerenog postupanja u zaštiti ljudskog zdravlja. Navedeno načelo kao znanstveni postulat u biti korespondira načelu razmjernosti iz članka 16. stavka 2. Ustava jer oba izvire iz zdravorazumskog zahtjeva pronalaženja razborite (najprikladnije) mjere u svim ograničenjima ljudskih prava i zahvata u redovne situacije, pa tako i u slučaju protuepidemijskih mjera čija praktična primjena ne bi trebala biti intenzivnija i za ljudska prava invazivnija od onoga stupnja i razine koja odgovara prethodnoj razumnoj procjeni veličine rizika i mogućih posljedica.

Utoliko ovdje nije jasan razlog propisivanja zabrana normiranjem fiksnog broja vjernika koji je neprekoračiv neovisno o karakteristikama pojedinog prostora bogoslužja, tim više što za neke druge prostore vrijede bitno drukčiji kriteriji, a pritom nije dokučiv smisao različitog pristupa. Tako se, prema istom osporenom propisu, zabrana okupljanja više od 25 osoba ne primjenjuje na druge neesencijalne djelatnosti kao što su npr. "profesionalne umjetničke izvedbe i programi koji ne uključuju zbornu pjevanje", kinoprojekcije i izložbe u muzejima i galerijama za koje vrijedi tek *in concreto* određivi limit broja prisutnih osoba prema veličini prostora tako da za svakog nazočnog mora biti osigurano min. 4 m<sup>2</sup> neto površine uz strogo pridržavanje standardnih propisanih mjera i preporuka HZJZ-a.

Nerazumnost razlikovanja zabrane okupljanja u prostorima bogoslužjima i u prostorima koji ne služe esencijalnim djelatnostima najbolje dokazuje nedosljednost u Preporukama od 21. prosinca 2020. o protuepidemijskim mjerama u crkvama za Badnjak i Božić, u kojima je primijenjen kriterij "jedan vjernik na 7 m2 prostora predviđenog za vjernike uz dva metra razmaka u svim smjerovima između vjernika na misi".

U tom smislu, a polazeći od izričitog stava Europskog suda za ljudska prava (u daljnjem tekstu: ESLJP) prema kojem je pravo vjernika na okupljanje i manifestiranje vjere u javnosti ili mjestima bogoslužja njihovo esencijalno pravo zajamčeno člankom 9. Konvencije za zaštitu ljudskih prava i temeljenih sloboda (u daljnjem tekstu: Konvencija), te posebno polazeći od izričitog stava ESLJP-a da zabrana pristupa mjestima bogoslužja lišava vjernike same biti slobode vjeroispovijedi ("*rendered devoid of all substance*", vidi *Cumhuriyetçi Eğitim ve Kültür Merkezi Vakfı protiv Turske*, § 41.; te *Association de solidarité avec les témoins de Jéhovah i dr. protiv Turske*, § 90.), doista je krajnje upitna ocjena većine da načelo razmjernosti nije povrijeđeno jer "nije narušena sama bit" ustavnog jamstva slobode prakticiranja vjeroispovijedi.

Držim očitim da je intenzitet ovako nefleksibilno koncipirane protuepidemijske mjere pretjeran, da ne kažem drastičan, u odnosu na njezino zadiranje u slobodu vjeroispovijedi kao Ustavom zajamčenog prava čija se bit, između ostaloga, upravo i ostvaruje prakticiranjem vjerskih obreda (liturgije, kulta) u za to namijenjenom prostoru koji za vjernike ima karakter svetosti, za razliku od krajnje nemističnog televizijskog ili internetskog prijenosa takvih obreda u kojima ne mogu sudjelovati. Iako ateistima i agnosticima to ne mora biti lako shvatljivo, za vjernike je sudjelovanje u obredu u posvećenom prostoru bogoslužja zapravo izravan susret s (riječima Victora Hugoa) "Nevidljivim koji je očit". Stoga ne nalazim razloga zašto vjerski obred kao čin ispovijedanja vjere, koji je u praksi ESLJP-a zaštićen kao sama bit prava na slobodu vjeroispovijedi pod člankom 9. Konvencije, ne bi bio zaštićen jamstvima članaka 40. i 41. stavka 2. Ustava jer je prakticiranje vjere bogoslužjem upravo *constitutivum* identiteta vjernika, nešto po čemu su oni to što jesu u razumskom i duhovnom smislu. U Hrvatskoj, ova sloboda također ulazi u okvir ustavnog identiteta zemlje jer ne može biti ograničena ni u "izvanrednom stanju" u skladu s člankom 17. stavkom 3. Ustava (koji u tom kontekstu izuzima od ograničenja u "izvanrednim stanjima" i pravo na život, zabranu mučenja, pravnu određenost kažnjivih djela i kazni, te slobodu misli i savjesti), što znači da sloboda vjeroispovijedi čini nepovredivu bit Ustava. S obzirom na to, mogućnost ograničenja ove slobode treba najuže i najstrože tumačiti i primjenjivati.

Drugim riječima, legitimni cilj se treba ostvariti samo uz minimalno potreban ograničavajući zahvat u opseg ostvarivanja zaštićenog prava, a ne uz bilo koji intenzitet zadiranja koji ipak ne dokida samu bit toga prava. Ako, naime, sama bit nekog zajamčenog prava bude dokinuta, onda načelo razmjernosti više "nije u igri" jer pravo nije ograničeno nego ga više nema, ono je prestalo. Zato mislim da je osporena mjera "pala" na testu razmjernosti.

S obzirom na sličnost problematike, ilustracije radi upućujem na Odluku francuskog Državnog vijeća (*Conseil d'État*) br. 446930, 446941, 446968, 446975 od 29. studenoga 2020. kojom je prihvaćen zahtjev vjerskih zajednica za hitnom suspenzijom Vladine mjere ograničenja okupljanja više od 30 ljudi u mjestima bogoslužja te je naloženo Vladi da u roku od tri dana izmijeni osporenu odluku,

prilagođavajući je, na primjer, površini objekata ili njihovom prihvatnom kapacitetu, tako da je strogo proporcionalna zdravstvenom riziku. Ocijenjeno je opravdanim, radi zaštite zdravlja drugih, ograničiti okupljanje na bogoslužjima jer ona mogu biti mjesta na kojima postoji povećani rizik zaraze koronavirusom, utoliko što se odvijaju u zatvorenom prostoru male veličine, tijekom dužeg vremenskog razdoblja, s velikim brojem ljudi, uz molitvu koja se izgovara naglas ili pjesme, ritualne geste koje uključuju kontakte, pokrete ili čak razmjenu između sudionika. Međutim, utvrđeno je da drugim javnim ili poslovnim djelatnostima, uključujući i one "neesencijalne", Vlada nije postavila ograničenje okupljanja na određeni broj sudionika, neovisno o veličini prostora. U tom smislu, nije prihvaćeno da bi "posebnost vjerskih ceremonija odnosno bogoslužja" sama po sebi mogla biti dovoljna kako bi se ograničilo broj okupljenih u mjestima bogoslužja na maksimalni broj od 30 sudionika, a bez uzimanja u obzir veličine prostora i njegovog prihvatnog kapaciteta.

Slijedom navedenog, u opisanom francuskom slučaju sud je utvrdio da se radi o ozbiljnom i očito neproporcionalnom ograničenju temeljne slobode vjeroispovijedi (bogoslužja) koje nije bilo nužno radi postizanja legitimnog cilja zaštite javnog zdravlja.

U kontekstu problematike ustavnosti protuepidemijskih mjera ovom izdvojenom mišljenju dodajem i analizu okolnosti koje su relevantne i aktualne za predmetnu temu.

## **I. O primjeni članka 17. Ustava i standardima zaštite ljudskih prava, položaju Hrvatskog sabora i Ustavnog suda (hrvatskom ustavnom modelu) tijekom pandemije SARS-CoV-2**

Ponukan sve izraženijim javnim prijeporima na temu primjenjivosti članka 17. Ustava u trenutnoj situaciji ograničenja ustavnih (ljudskih) prava tijekom SARS-CoV-2 pandemije, konkretno o pitanju nalazimo li se *de facto* u izvanrednom stanju i treba li Hrvatski sabor ostvarivati kontrolu nad radom Stožera civilne zaštite dvotrećinskim odlučivanjem, a osobito zbog različitih tumačenja pozicije i djelovanja Ustavnog suda koja, između ostaloga, prigovaraju Ustavnom sudu nedostatak neovisnosti od izvršne ovlasti, čak do razine "manipuliranja" radom Ustavnog suda ili problematiziranja profesionalnih kompetencija i kredibiliteta pojedinih sudaca, a uvažavajući participaciju drugih nositelja ustavnog institucionalnog okvira Republike, posebno Predsjednika Republike i zastupnika u Hrvatskom saboru, u javnim raspravama o primjeni članka 17. Ustava, držim potrebnim sa svoje strane izložiti što mislim o ovoj problematici i rasvijetliti je iz druge perspektive, posebice u odnosu na neopravdane teze o "politizaciji" rada Ustavnog suda, a s ciljem da razložim pozadinu "konzervativnog" pristupa primjeni članka 17. Ustava.

Mogu prihvatiti argumente koje su iznosili neki ustavnopravni stručnjaci ili Predsjednik Republike i pojedini zastupnici u Hrvatskom saboru, da je pandemija SARS-CoV-2 stanje velike prirodne nepogode u smislu članka 17. Ustava koje je rezultiralo ograničenjem niza osobnih sloboda i drugih ustavnih prava.

Međutim, iz moje optike, meritum stvari nije u raščlambi (semantičkoj analizi) pojmova "velike prirodne nepogode" i "izvanrednog stanja", niti se time Ustavni sud bavio prigodom rasprave o ovoj problematici, nego je bit u prosudbi kakve bi učinke eventualna primjena članka 17. Ustava tijekom pandemije SARS-CoV-2 imala na

dosad postignuti stupanj zaštite ustavnih (ljudskih) prava, a u okvirima ustavnog modela parlamentarne demokracije koji nam je zadan.

Teza da je s aspekta zaštite ustavnih (ljudskih) prava potrebno ograničiti Stožer civilne zaštite parlamentarnim nadzorom na temelju članka 17. Ustava zapravo podupire snižavanje dosad ostvarenog stupnja zaštite ustavnih (ljudskih) prava u Republici Hrvatskoj.

"Izvanredno stanje" koje implicira članak 17. Ustava zapravo omogućuje Hrvatskom Saboru, Vladi i Stožeru civilne zaštite da ograniče ustavna (ljudska) prava u većoj mjeri nego što je to moguće u "redovnim stanjima". U tom slučaju bi se primjenjivalo pravilo prema kojem Hrvatski sabor i Vlada imaju prostrano diskrecijsko područje, odnosno vrlo široku marginu prosudbe, u ograničenju ustavnih (ljudskih) prava, dok bi margina prosudbe Ustavnog suda u ispitivanju razmjernosti pojedinih mjera Stožera civilne zaštite bila znatno sužena u odnosu na one testove proporcionalnosti koje Ustavni sud sada primjenjuje (u "redovnom stanju"). Drugim riječima, pojedinci i pravne osobe koji bi se ustavnim tužbama obraćali Ustavnom sudu i tvrdili da je došlo do nerazmjernog ograničenja njihovih prava uživali bi, u slučaju primjene članka 17. Ustava, niže standarde zaštite, a doseg nadzora Ustavnog suda bi značajno bio sužen.

Isti učinak bi konačno formaliziranje članka 17. Ustava imalo i na mogućnost građana i poduzetnika da se nakon iscrpljenja pravnog puta pred Ustavnim sudom obrate ESLJP-u.

Naime, jednom kad Ustavni sud potvrdi primjenu članka 17. Ustava, otvorio bi put Hrvatskom saboru i Vladi da Vijeću Europe uputi obavijest (notifikaciju) o derogiranju Konvencije tijekom primjene članka 17. Ustava, sve u skladu s člankom 15. Konvencije. U slučaju derogiranja Konvencije, ESLJP prestaje koristiti svoje standardne testove razmjernosti (proporcionalnosti) uplitanja u prava i slobode zajamčene Konvencijom, te se njegov sudski nadzor isključivo ograničava na pitanje jesu li osporene mjere koje je država primijenila tijekom "izvanrednog stanja" bile nužne, odnosno opravdane, u kontekstu izvanredne (hitne) situacije (vidjeti predmete *Irska protiv Ujedinjenog Kraljevstva*, 1978., § 207.; te *Kavala protiv Turske*, 2019., § 88.).

Čak i kad Vijeću Europe nije formalno upućena notifikacija o derogiranju Konvencije, ESLJP bi bio dužan uzeti u obzir činjenicu da je Hrvatski sabor ili hrvatski Ustavni sud prihvatio da se nalazimo u stanju pokrivenim člankom 17. Ustava te bi u tom slučaju bio dužan provesti testove proporcionalnosti u skladu s legitimnim ciljem koji se nastojao postići primjenom članka 17. Ustava, ostavljajući široku marginu prosudbe Republici Hrvatskoj. Drugim riječima, ESLJP u slučajevima "izvanrednog stanja" snižava standarde zaštite ljudskih prava u odnosu na one koje primjenjuje u "redovnim" stanjima, a države na temelju članka 15. Konvencije uživaju široku marginu prosudbe u derogiranju odredaba Konvencije koje jamče upravo ona osobna prava i slobode koje su posebno ugrožene tijekom pandemije SARS-CoV-2 kao što su osobna sloboda (članak 5. Konvencije), sloboda kretanja (članak 2. Protokola br. 4 uz Konvenciju), pravo na osobni i obiteljski život i pravo na pristup zdravstvenim uslugama (članak 8. Konvencije), pravo na mirno uživanje imovine i poduzetničke slobode (članak 1. Protokola br. 1 uz Konvenciju), sloboda okupljanja i pravo na prosvjed (članak 11. Konvencije), sloboda vjeroispovijedi (članak 9. Konvencije) i dr.

Polazeći od realnosti da je, za razliku od dominirajućeg stanja u redovnom sudstvu (uz rijetke iznimke), Ustavni sud jedini sud Republike Hrvatske koji izravno primjenjuje Konvenciju i koji je uspio internalizirati konvencijske (europske) standarde zaštite ljudskih prava u hrvatski pravni sustav, držim da uloga ustavnog suca nije arbitrirati između katedri ustavnog prava o pojmovima sadržanim u članku 17. Ustava, niti podilaziti formalno-proceduralnim obzirima bez sagledavanja konteksta i konačnih učinaka na ustavnopravni poredak i dosad postignuti stupanj zaštite ljudskih prava u Republici Hrvatskoj. Naime, dokle god institucije i javna uprava redovno funkcioniraju (a unatoč svemu i dalje uredno funkcioniraju), dužnost ustavnih sudaca je očuvati razinu zaštite ljudskih prava koju je Ustavni sud dosad postigao razvojem svoje ustavnosudske prakse i internalizacijom konvencijskih (europskih) standarda u hrvatski pravni sustav i zaštititi u što širem opsegu nadležnosti i ovlasti Ustavnog suda u jednoj od najtežih kriznih situacija u kojoj se Republika Hrvatska našla nakon Domovinskog rata, a bez uspostavljanja nepotrebnih presedana koji bi se u budućnosti mogli zloupotrijebiti (imajući u vidu iskustva i drugih članica Vijeća Europe iz kojih je razvidno da procesi demokratizacije i razvoja vladavine prava nisu ireverzibilni). Na kraju, uloga je ustavnih sudaca, i onda kad građanima i poduzetnicima nije pružena zaštita na domaćoj sudskoj razini, očuvati njihovo pravo da se na temelju članka 34. Konvencije obrate ESLJP-u i tamo dobiju odgovarajuću zaštitu svojih prava, a u skladu s ionako minimalnim standardima zaštite koje je taj sud razvio u "redovnim situacijama".

Pod hipotetikom solucije u kojoj bi Ustavni sud prihvatio tezu da se protuepidemijske mjere moraju donositi isključivo na osnovi članka 17. Ustava u Hrvatskom saboru dvotrećinskom većinom, moguće je domisliti kako bi Hrvatski sabor u postojećem ustavnom modelu nadzirao sustav upravljanja pandemijom, odnosno na koji bi način upravljao kriznom situacijom.

Hipotetički, u petak 15. kolovoza, treba hitno donijeti odluku o zatvaranju državnih granica zbog pojave smrtonosnog virusa u okruženju, a koja predstavlja ograničenje slobode kretanja. Može li se donošenje odluke o protuepidemijskoj mjeri povjeriti dvotrećinskoj većini Hrvatskog sabora koji se u skladu s člankom 79. stavkom 1. Ustava ne nalazi u zasjedanju, a njegovi su zastupnici na godišnjem odmoru širom Hrvatske i svijeta? U tom bi slučaju Stožer civilne zaštite morao čekati da se sukladno članku 79. stavcima 2. i 3. Ustava provede komplicirana procedura sazivanja Hrvatskog sabora u izvanredno zasjedanje.

Čak i da je takvu mjeru potrebno donijeti i tijekom redovnog zasjedanja Hrvatskog sabora, nije moguće odgovoriti na pitanje o hipotetskom odlučivanju dvotrećinskom većinom u Hrvatskom saboru bez uzimanja u obzir nedavnog slučaja kad zbog nepostojanja kvoruma zastupljenosti (zbog odsutnosti samo jednog zastupnika) nije bilo moguće održati ni sjednicu Hrvatskog sabora na kojoj se nakon katastrofalnog potresa na Banovini običnom (a ne dvotrećinskom) većinom nije mogao donijeti zakon koji regulira hitnu pomoć i obnovu potresom pogođenih područja.

Zaključno, može li 151 zastupnik Hrvatskog sabora pravilno procijeniti opravdanost donošenja pojedinih protuepidemijskih mjera? Jesu li svi zastupnici osobe osposobljene medicinskim znanjima, sposobne procijeniti primjerice opravdanost mjere zabrane okupljanja u zatvorenim prostorima tako što će utvrditi kojom brzinom i u kolikom prostoru se aerosolom širi SARS-CoV-2 kad se u istom prostoru okuplja

2, 20 ili 200 osoba? Mogu li oni procijeniti opravdanost mjera koje donose stručnjaci i znanstvenici, i pritom arbitrirati te razumno odlučivati o pitanjima o kojima ne postoji suglasnost ni unutar same znanstvene zajednice na domaćoj i međunarodnoj razini i o kojima se i ugledni stručnjaci značajno razilaze u bitnim prosudbama?

Međutim, neovisno i o krutim pravilima o sazivanju Hrvatskog sabora, kvorumu zastupljenosti i kvorumu odlučivanja, također moram upozoriti da ni odbori Hrvatskog sabora (izuzev onih kojima su neke ovlasti izričito povjerene zakonom, kao što je Odbor za Ustav, Poslovnik i politički sustav ili Odbor za unutarnju politiku i nacionalnu sigurnost), nemaju ovlasti kakve imaju odbori u usporedivim (model) parlamentarnim demokracijama, primjerice u Ujedinjenom Kraljevstvu, a ni ovlasti koje imaju parlamentarni odbori u predsjedničkim sustavima, kakve imaju odbori američkog Kongresa, a to su izdavanje obvezujućih naputaka tijelima državne uprave i agencijama, obvezujućih naloga za izuzimanje dokaza ili ovlast saslušanja službenika državne uprave i dužnosnika (kao *General Committees* u britanskom parlamentu), pravo provedbe istraživanja (kao *Select Committees* u britanskom parlamentu), ili pak posredno "pravo vetiranja" određenih odluka Vlade i tijela državne uprave neprihvatanjem izvješća ("*report and wait procedure*") ili uskratom financiranja (vidjeti u tom smislu pojam "*federal government shutdowns*" tijekom mandata R. Reagana, B. Clintona i B. Obame). Drugim riječima, nijedan odbor Hrvatskog sabora nema ovlast pozvati na saslušanje ili izuzeti dokaze od članova Stožera civilne zaštite, niti provoditi istraživanja o radu ovog tijela, odnosno, učinkovito i efektivno nadzirati Stožer civilne zaštite.

Konačno, ako Vlada ne može ishoditi dvotrećinsku većinu u Hrvatskom saboru za donošenje protuepidemijskih mjera, ima li takva situacija ikakve reperkusije na političku odgovornost Vlade? Nema. Zato što se o (ne)povjerenju Vladi u Hrvatskom saboru odlučuje običnom većinom. Drugim riječima, Vlada o čijim protuepidemijskim mjerama ne bi postojalo dvotrećinsko odobrenje Hrvatskog sabora, za to ne bi bila (politički) odgovorna na bilo koji način. (S tim u vezi upozoravam posebno na ustavnu krizu u Češkoj Republici o kojoj relevantni europski mediji izvještavaju čitav protekli tjedan, a u kojoj se dogodilo da Vlada u parlamentu nema dvotrećinsku većinu za produljivanje protuepidemijskih mjera, dok češki premijer odbija odstupiti, zbog čega su sustav protuepidemijskih mjera morali "spašavati" pokrajinski čelnici svojim odlukama.)

U tom smislu sam dodatno dužan osvrnuti se na odredbu članka 101. stavka 2. Ustava koja bi se trebala primjenjivati kad se u stanju velike prirodne nepogode Hrvatski sabor ne može sastati (daljnji stavci 3. i 4. iste odredbe), pa predviđa ovlast Predsjedniku Republike donositi uredbe sa zakonskom snagom. U tom slučaju je Predsjednik Republike ograničen prijedlogom, odnosno ako prijedlog i dolazi od Predsjednika Republike, ograničen je supotpisom Predsjednika Vlade. Slijedi, dakle, da ni Predsjednik Republike tijekom pandemije SARS-CoV-2, i da se primjenjuje članak 17. Ustava i Hrvatski sabor ne može sastati, ne može samostalno donositi nikakve odluke bez odluke Vlade.

Dakle, prema postojećem hrvatskom ustavnom modelu, Vlada zasnovana na običnoj većini drži, i u "redovnom" i u "izvanrednom" stanju, u "pat poziciji" sve druge nositelje ustavnih kontrola i ravnoteže ("*checks and balances*") - i Hrvatski sabor i Predsjednik Republike.



Zato ostajem kod stava da Hrvatski sabor u postupku dvotrećinskog odlučivanja predviđenim člankom 17. Ustava, zbog neodgovarajućih ustavnih ovlasti koje su mu dodijeljene, ne može osigurati hitar i učinkovit sustav upravljanja pandemijom, niti može efektivno nadzirati odgovornost nositelja tog sustava, Vlade i Stožera civilne zaštite. Ova primjedba ne ide u pravcu diskreditiranja uloge Hrvatskoga sabora, nego upućivanja na nedostatke inherentne modelu usvojenom nakon dokidanja polupredsjedničkog sustava iz božićnog Ustava. Riječ je o ustavnom modelu doktrinarno opisanom kao parlamentarizam većinskog tipa poremećene ravnoteže u korist izvršne vlasti ("kancelarski sustav") - u kojem su iz naprijed navedenih razloga izostavljeni konkretni i učinkoviti mehanizmi kontrola i ravnoteže koji bi omogućili Hrvatskom saboru obavljanje brzog i učinkovitog nadzora nad radom Vlade, te kojim su preostale uske predsjedničke ovlasti lišene svakog smisla obveznim supotpisom Predsjednika Vlade.

Stoga, umjesto da se uoči pravi trenutak za otvaranje svih pitanja o nedostacima ustavnog modela parlamentarne demokracije kojeg slijedimo, u pravnoj znanosti, klubovima parlamentarnih stranaka i javnom diskursu, kao najveći problem, metodom zamjene teza, nametnuo se jedini čuvar ustavnosti te sustava kontrola i ravnoteže u većinskom parlamentarnom sustavu - Ustavni sud.

S druge strane, razumno je procijeniti treba li u situaciji, kad se u javnom diskursu nameće pristup da je sustav civilne zaštite i protuepidemijskih mjera "izpolitiziran", takvom "izpolitiziranom" sustavu još više političke kontrole u vidu dvotrećinskog (raspravljajna) i glasanja u Hrvatskom saboru, umjesto nekog vida objektivne kontrole?

Prema tome, pred Ustavnim sudom se nikad nije našla dvojba o tome što je velika prirodna nepogoda iz članka 17. Ustava, već - barem prema mojem viđenju - samo jedna dilema - hoće li nadzor nad sustavom protuepidemijskih mjera biti prepušten u cijelosti kontroli dvotrećinske većine Hrvatskog sabora, ili će se primijeniti model (ustavno)sudske kontrole?

Ustavni sud, za razliku od Hrvatskog sabora, uživa dojam ili barem presumpciju objektivne sudske kontrole. U tom smislu ističem kako su odluke Ustavnog suda lako provjerljive pred ESLJP-om i podliježu njegovoj objektivnoj kontroli, čak i postupci apstraktne ustavnosudske kontrole (ocjene ustavnosti, vidjeti u tom smislu predmete *Gavella protiv Hrvatske* te *Juričić protiv Hrvatske*). Ustavnosudska kontrola se ne zasniva na javnom mnijenju, pitanju dojma ili političkom mandatu, već na objektivnim provjerljivim činjenicama. Ustavni sud posjeduje dovoljan (premda zasad nikako savršen) postupovni instrumentarij da bi te činjenice utvrdio te odvagao različite pristupe i pravna mišljenja, od pribavljanja pisanih očitovanja od Vlade, do pribavljanja mišljenja znanstvenika u različitim poljima znanosti, od prava do medicine. Od svih institucija, najveću sposobnost hitrog djelovanja u kriznim situacijama ima upravo Ustavni sud jer je i prije ove pandemije, u svom redovnom djelovanju (primjerice, u predmetima istražnog zatvora, protjerivanja stranaca ili iseljenja iz doma), održavao i održava hitne izvanredne sjednice vijeća od šest sudaca ili sjednica punog plenuma. Stručne službe i savjetnici Ustavnog suda kad je potrebno rade i na neradne dane i blagdane, a tijekom godišnjih odmora i neradnih dana Ustavni sud ima ustrojen sustav dežurstava putem obvezne prisutnosti najmanje polovice uposlenih i obveznog odziva zaposlenika na poziv. I konačno, u postupovnom smislu najvažnije za podnositelje zahtjeva, prijedloga i ustavnih tužbi,

Ustavni je sud uvijek ovlašten privremenom mjerom odgoditi primjenu (učinke) osporenih akata i neposredno intervenirati u neustavno stanje.

Slijedom navedenog, prema mojoj prosudbi, Ustavni sud se, suočen s alternativom parlamentarne kontrole dvotrećinskim odlučivanjem, iz naprijed navedenih razumnih motiva, opredijelio za učinkovitiji i objektivniji model (ustavno)sudske kontrole nad radom Stožera civilne zaštite i protuepidemijskih mjera, ostavljajući pritom Hrvatskom saboru nedirnutu prirodnu ustavnu poziciju koju uživa u većinskom parlamentarnom sustavu baziranom na odlučivanju običnom većinom. Upravo u navedenom kontekstu (premda se u javnom diskursu tumačila u kontekstu konačne pobjede pojedinih saborskih klubova), a u vezi s prethodno opisanim nedostatcima u ustavnim ovlastima Hrvatskog sabora, treba i tumačiti rijetku odluku Ustavnog suda kojom su protuepidemijske mjere oglašene neustavnima - onu o ukidanju odredaba Poslovnika Hrvatskog sabora kojima se ograničio rad Hrvatskog sabora, zastupnika i klubova u protuepidemijskim uvjetima.

## **II. Osvrt na diskreditiranje uloge Ustavnog suda tijekom pandemije SARS-CoV-2 alternativnim činjenicama**

Rad Ustavnog suda je naravno podvrgnut kritici ne samo stručne javnosti, već i laičke javnosti i medija, a sloboda izražavanja je temeljni stup demokratskih društava. Problem po hrvatski ustavnopravni poredak u cjelini, međutim, nastaje, kad se ono što se reprezentira kao dopuštena kritika, počinje pretvarati u javno primjetnu i prevladavajuću agendu diskreditiranja Ustavnog suda kao institucije koja ne uživa nikakvu neovisnost od izvršne vlasti, a dio te agende proizlazi iz, doslovno, alternativnih činjenica koje je nemoguće javno opovrgnuti (jer je interni sustav funkcioniranja Ustavnog suda poznat tek nekolicini pojedinaca koji su u njemu radili ili rade).

Prva alternativna činjenica na kojoj se gradi dojam o tome da Ustavni sud naginje stanovitoj tajnosti postupanja, a to u povezanosti s podvrgavanjem dominantnim političkim strukturama u izvršnoj vlasti, je navodni nedostatak javnosti rada Ustavnog suda zbog nemogućnosti medija da u skladu s člankom 47. stavkom 3. Ustavnog zakona o Ustavnom sudu Republike Hrvatske (u daljnjem tekstu: Ustavni zakon) nazoče sjednicama Ustavnog suda na kojima se odlučivalo o mjerama Stožera civilne zaštite, te zbog nesazivanja savjetodavne ili javne rasprave u skladu s člancima 49. i 50. Ustavnog zakona.

Prije svega, tajnost raspravljanja, odnosno vijećanja i glasovanja sudskih vijeća, *in camera*, je sukladno standardima ESLJP-a i Venecijanske komisije za demokraciju kroz pravo, temelj neovisnosti pravosuđa koji jamči sucima slobodu od bilo kakvog vanjskog pritiska, uključujući i od utjecaja javnosti. Tako primjerice i Zakon o kaznenom postupku i Zakon o parničnom postupku, ne da ne predviđaju pravo javnosti da sudjeluju na sjednicama sudskih vijeća, već apsolutno zabranjuju da u prostoriji sudskog vijeća tijekom vijećanja i glasovanja bude prisutan itko osim članova vijeća (sudaca i njihovih savjetnika) te zapisničara. Takva ili slična pravila primjenjuju se na svim sudovima u svim demokratskim zemljama, kao i na ESLJP-u i Sudu Europske unije, a iznimke je možda (ako igdje) moguće naći samo u autokratskim ili totalitarnim sustavima gdje je sadržaj rasprave, vijećanja i glasovanja sudaca od interesa izvršne vlasti ili njezinih tajnih službi. Slijedom navedenog, ni u jednoj uređenoj demokratskoj državi, pa čak ni na jednom hrvatskom sudu, osim na

Ustavnom sudu, ne postoji pravo medija prisustvovati donošenju sudskih odluka *in camera* na sjednicama suda.

Ustavni sud, kad smatra potrebnim pribaviti dodatna pravna mišljenja ili znanstveni savjet, poseže za pribavom pisanih očitovanja, poglavito katedri pravnih fakulteta. Međutim, u recentnije vrijeme katedre pravnih fakulteta iznose često snažno suprotstavljena stajališta o pitanjima koja im Ustavni sud postavi, prethodno ih javno obznanjujući tako da se u široj javnosti i mjesecima prije odluke Ustavnog suda raspravljaju pravna pitanja koja bi trebao raspraviti Ustavni sud na svojoj sjednici. Drugim riječima, rijetko kad Ustavni sud od pozvanih katedri uspije dobiti jedinstven i nedvosmislen stav o postavljenim pitanjima. Tako je Ustavni sud doveden u nezahvalnu ulogu javnog arbitra između suprotstavljenih stajališta pojedinih znanstvenika, ustavnopravnih stručnjaka, njihovih katedri, ili suprotstavljenih stajališta unutar samih katedri. Slijedom navedenog, većina ustavnih sudaca nije bila sklona omogućiti da se u tu poziciju ponovo dovede pri donošenju važnih odluka o mjerama Stožera civilne zaštite te je ocijenjeno zadovoljavajućim, u slučaju da se ocijeni potrebnim, pribaviti odgovarajuća mišljenja pisanim putem.

Što se pak tiče odredaba članaka 49. i 50. Ustavnog zakona o savjetodavnoj i javnoj raspravi, i uopće drugih odredaba Ustavnog zakona kojima bi se trebala osigurati kontradiktornost postupka pred Ustavnim sudom, one ne udovoljavaju prije svega načelu kontradiktornosti kao postupovnom jamstvu prava na pravično suđenje (vidjeti utvrđenu povredu članka 6. stavka 1. Konvencije u postupku pred Ustavnim sudom u predmetu *Juričić protiv Hrvatske*) zbog čega je Ustavni sud morao posegnuti za posebnim pravilima za obradu predmeta.

Isto tako, ove odredbe ne zadovoljavaju potrebe Ustavnog suda, posebno u predmetima konkretne ustavnosudske kontrole (ustavnih tužbi) koji čine više od 90% ustavnosudskih predmeta, a u kojima se u predmetima sporova između privatnih stranaka sve češće pojavljuju pitanja djelotvornosti zakonodavnog okvira za rješavanje privatnih sporova (s aspekta pozitivne obveze države da uvede djelotvoran okvir za zaštitu prava i sloboda zajamčenih Konvencijom). U tom smislu, odredbe članaka 49. i 50. Ustavnog zakona potrebno je redizajnirati u skladu s pravilima o javnim raspravama pred usporedivim sudovima, poglavito ESLJP-om. Naime, taj sud održava javne rasprave samo s jednim ciljem - saslušanjem stranaka: nakon što stranke (pojedinaac i zastupnik vlade) iznesu argumente o (ne)osnovanosti pojedinačnog zahtjeva, suci postavljaju izravno pitanja strankama o činjeničnim ili pravnim aspektima predmeta, bez iznošenja vlastitih (sudačkih) mišljenja o predmetu, a nakon saslušanja se povlače na tajnu raspravu *in camera*. Funkcija savjetodavnih rasprava pred ESLJP-om ostvaruje se tako što se prethodno, zainteresiranim osobama, udrugama za zaštitu ljudskih prava, međunarodnim organizacijama, odobrava na njihov zahtjev ili dodjeljuje odlukom suda status intervenijenta u postupku, te one podnose pisana očitovanja koja na javnoj raspravi mogu dodatno razjasniti na upit sudaca. Pritom se suci ne upuštaju u nikakvu raspravu s navedenim sudionicima postupka, niti javnost može steći uvid u prethodno formirane stavove ili mišljenja sudaca.

Druga alternativna činjenica na kojoj se pokušava zasnovati u javnosti dojam o pristranosti Ustavnog suda je navodno manipuliranje dodjelom predmeta ocjene ustavnosti mjera Stožera civilne zaštite tako što su svi ti predmeti bez jasnog pravila dodijeljeni jednom sucu izvjestitelju. Pitanje načina dodjele "anti-covid" predmeta u rad (i posljedično postupanje suca izvjestitelja u tim predmetima) bilo je i predmetom

posebne elaboracije pojedinih izdvojenih mišljenja što bi samo po sebi indiciralo postojanje internog prijepora proceduralno-poslovničke naravi, ali i suštinske naravi.

Prije svega, Ustavni zakon ne sadrži nikakva jasna pravila o dodjeli predmeta na Ustavnom sudu, a također, nikakva pravila ni o prioritonom rješavanju predmeta odnosno njihovoj hitnosti, redosljedu rješavanja i slično. Stoga je pitanje dodjele predmeta riješeno Poslovníkom Ustavnog suda, u članku 14., tako da Predsjednik Ustavnog suda dodjeljuje predmet u rad (u čemu ga može zamijeniti i Zamjenik Predsjednika Ustavnog suda), a prema članku 15. Poslovnika dodjeljuje ga u rad prema abecednom redu sudaca. Abecedni red sudaca zapravo utvrđuju stručne službe Ustavnog suda koje vode informacijski sustav s podacima o abecednom redu i posljednjoj dodjeli, opterećenosti, i članovima pojedinih "rotirajućih" vijeća, kao što su pritvorsko vijeće i vijeća za izborne sporove, čiji sastav nije stalan.

Međutim, članak 15. Poslovnika Ustavnog suda izriekom ovlašćuje Predsjednika Ustavnog suda da predmete raspodjeljuje u rad i mimo abecednog reda.

Navedena odredba prije svega postoji, ne samo da bi se uvažile stručne specijalizacije pojedinih sudaca i savjetnika, već i kako bi se omogućila ravnomjerna opterećenost sudačkih referada, jer je prilično poznato svakom tko je obavljao sudački posao da je nemoguće jednom sucu u jednoj godini s potrebnom kvalitetom iznjedrati više opsežnih i iznadstandardno kompleksnih predmeta koji bi mu automatizmom mogli biti dodijeljeni prema kriteriju abecednog reda.

Također, kako bi se izbjeglo neujednačeno rješavanje istovrsnih ili sličnih predmeta, i zastoji u radu više sudačkih referada s istovrsnim predmetima u kojima se ne može odlučivati dok se konačno ne zauzmu načelna stajališta Ustavnog suda o spornim općim pitanjima, ne nalazim ništa sporno u dodjeljivanju takozvanih "serijskih" predmeta u jednu sudačku referadu.

Što se tiče redosljeda rješavanja "serijskih" predmeta unutar jedne sudačke referade, njega ne određuje Predsjednik Ustavnog suda, već ga zajedno sa savjetnikom utvrđuje sudac izvjestitelj. Redosljed se određuje, barem u mojoj referadi, ne samo po hitnosti (postoje predmeti u kojima se zahtijeva od savjetnika da predmet pripremi u roku dva do tri dana, kao što su predmeti istražnog zatvora, protjerivanja, izručenja i slični, kao i izborni sporovi u kojima je rok određen zakonom), već i po logici pravnih pitanja koja su postavljena, s tim da je neke predmete jednostavno nemoguće riješiti prije nego što je o nekom prethodnom pravnom pitanju zauzet stav u nekom drugom predmetu, ili prije no što su pribavljena sva potrebna očitovanja stranaka i sudionika.

Slijedom navedenog, ne postoji apsolutno ništa protivno Poslovníku Ustavnog suda niti neuobičajeno ili nikad viđeno u činjenici da referada jednog suca izvjestitelja obrađuje skupinu predmeta koja se odnosi na bitno slična ili potpuno identična pravna pitanja te određuje redosljed za njihovu obradu.

Štoviše, to je notorno i zato posve poznato svim sucima Ustavnog suda!

Zaključno, u predmetima protuepidemijskih mjera, neovisno o pitanju ocjene samog merituma konačne odluke Suda i kvalitete njezine argumentacije, glede same tehnologije i načina postupanja ne vidim ništa atipično, sporno ili iregularno što bi

moglo predstavljati osnovu za iole utemeljeno problematiziranje postupanja Ustavnog suda.

Zagreb, 1. ožujka 2021.

SUDAC  
Miroslav Šumanović, v. r.