NN 61/2022 (1.6.2022.), Odluka Ustavnoga suda Republike Hrvatske broj: U-VIIR-2180/2022 od 16. svibnja 2022. i tri izdvojena mišljenja sudaca

USTAVNI SUD REPUBLIKE HRVATSKE

888

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, u postupku pokrenutom na zahtjev Hrvatskog sabora radi utvrđivanja je li referendumsko pitanje u skladu s Ustavom Republike Hrvatske (»Narodne novine« broj 56/90., 135/97., 113/00., 28/01., 76/10. i 5/14.) i jesu li ispunjene pretpostavke iz članka 87. stavaka od 1. do 3. Ustava za raspisivanje referenduma, na sjednici održanoj 16. svibnja 2022. donio je

ODLUKU

I. Utvrđuje se da nije u skladu s Ustavom referendumsko pitanje predloženo u zahtjevu Organizacijskog odbora Građanske inicijative »Odlučujmo zajedno!« za raspisivanje referenduma o prijedlogu dopune članka 17. stavka 1. Ustava, koji je dostavljen predsjedniku Hrvatskog sabora 24. siječnja 2022. i zaveden pod ur. broj: 361-22-04 i ur. broj: 361-22-05, klasa: 013-02/22-01/01, a koje glasi:

»Jeste li za to da se članak 17. stavak 1. Ustava Republike Hrvatske mijenja i glasi:

'U doba ratnog stanja ili neposredne ugroženosti neovisnosti i jedinstvenosti države, te velikih prirodnih nepogoda te epidemije, odnosno pandemije, pojedine slobode i prava zajamčena Ustavom mogu se ograničiti. O tome odlučuje Hrvatski sabor dvotrećinskom većinom svih zastupnika, a ako se Hrvatski sabor ne može sastati na prijedlog Vlade, i uz supotpis predsjednika Vlade, predsjednik države.

ZA PROTIV'«

II. O predloženom referendumskom pitanju iz točke I. izreke nije dopušteno raspisivanje referenduma.

III. Ova odluka objavit će se u »Narodnim novinama«.

Obrazloženje

I. POSTUPAK PRED USTAVNIM SUDOM

1. Hrvatski sabor 11. travnja 2022., dostavio je Ustavnom sudu Odluku u povodu zahtjeva za raspisivanje državnog referenduma Organizacijskog odbora Građanske inicijative »Odlučujmo zajedno!« (u daljnjem tekstu: zahtjev Organizacijskog odbora), klasa: 013-02/22-01/01, koju je donio na sjednici održanoj 8. travnja 2022. (u daljnjem tekstu: Odluka HS-a).

Odluka HS-a donesena je na temelju članka 81. Ustava, članka 95. Ustavnog zakona o Ustavnom sudu Republike Hrvatske (»Narodne novine« broj 99/99., 29/02. i 49/02. – pročišćeni tekst; u daljnjem tekstu: Ustavni zakon) i članka 159. Poslovnika Hrvatskoga sabora (»Narodne novine« broj 81/13., 113/16., 69/17., 29/18., 53/20., 119/20. – odluka USRH broj: U-I-4208/2020 i 123/20.) te je objavljena u »Narodnim novinama« broj 45 od 13. travnja 2022.

2. Odluka HS-a glasi:

»HRVATSKI SABOR

Na temelju članka 81. Ustava Republike Hrvatske, članka 95. Ustavnog zakona o Ustavnom sudu Republike Hrvatske ('Narodne novine', br. 99/99., 29/02. i 49/02. – pročišćeni tekst) i članka 159. Poslovnika Hrvatskoga sabora, Hrvatski sabor na sjednici 8. travnja 2022. donio je

ODLUKU
U POVODU ZAHTJEVA ZA RASPISIVANJE DRŽAVNOG
REFERENDUMA GRAĐANSKE INICIJATIVE 'ODLUČUJMO ZAJEDNO!'
I.

Sukladno članku 95. Ustavnog zakona o Ustavnom sudu Republike Hrvatske (‘Narodne novine’, br. 99/99., 29/02. i 49/02. – pročišćeni tekst), Hrvatski sabor od Ustavnog suda Republike Hrvatske traži da utvrdi je li sadržaj referendumskog pitanja u skladu s Ustavom Republike Hrvatske i jesu li ispunjene pretpostavke iz članka 87. stavaka 1. do 3. Ustava Republike Hrvatske za raspisivanje državnog referenduma na temelju Zahtjeva za raspisivanje državnog referenduma Građanske inicijative ‘Odlučujmo zajedno!’ koji je predsjedniku Hrvatskoga sabora dostavio Organizacijski odbor Građanske inicijative ‘Odlučujmo zajedno!’, aktom pod brojem klasa: 013-02/22-01/01, urbroj: 361-22-05 i urbroj: 361-22-04, od 24. siječnja 2022., a kojim se traži da se raspiše državni referendum sa sljedećim referendumskim pitanjem:

‘Jeste li za to da se članak 17. stavak 1. Ustava Republike Hrvatske mijenja i glasi:

‘U doba ratnog stanja ili neposredne ugroženosti neovisnosti i jedinstvenosti države, te velikih prirodnih nepogoda te epidemije, odnosno pandemije, pojedine slobode i prava zajamčena Ustavom mogu se ograničiti. O tome odlučuje Hrvatski sabor dvotrećinskom većinom svih zastupnika, a ako se Hrvatski sabor ne može sastati na prijedlog Vlade, i uz supotpis predsjednika Vlade, predsjednik države.’

ZA PROTIV«

II.

Ova Odluka stupa na snagu danom donošenja, a objavit će se u ‘Narodnim novinama’.

Klasa: 013-02/22-01/01

Zagreb, 8. travnja 2022.

HRVATSKI SABOR
Predsjednik
Hrvatskoga sabora
Gordan Jandroković, v. r.«

3. U skladu s člankom 25. Ustavnog zakona, Ustavni sud je dopisom od 12. travnja 2022. zatražio dostavu relevantne dokumentacije. Hrvatski sabor je 15. travnja 2022. dostavio Ustavnom sudu, sljedeću zatraženu dokumentaciju:

– odluku od 24. studenoga 2021. o osnivanju Organizacijskog odbora Građanske inicijative »Odlučujmo zajedno« za izjašnjavanje birača o potrebi da se zatraži raspisivanje referenduma;

– zapisnik od 24. siječnja 2022. o primopredaji materijala s prikupljenim potpisima građana uz zahtjev za raspisivanje državnog referenduma Građanske inicijative »Odlučujmo zajedno!«;

– pisano obrazloženje zahtjeva za raspisivanje državnog referenduma Organizacijskog odbora Građanske inicijative »Odlučujmo zajedno!«;

– zapisnik s 27. sjednice Odbora za Ustav, Poslovnik i politički sustav održane 3. veljače 2022.;

– izvješće Odbora za Ustav, Poslovnik i politički sustav predsjedniku Hrvatskog sabora od 3. veljače 2022.;

– Izvješće Vlade Republike Hrvatske od 23. ožujka 2022. o provedenoj provjeri broja i vjerodostojnosti potpisa birača te zakonitosti postupka prikupljanja potpisa birača, koja je provedena na temelju zaključka Hrvatskog sabora donesenog na 10. sjednici održanoj 11. veljače 2022.;

– zapisnik s 30. sjednice Odbora za Ustav, Poslovnik i politički sustav održane 30. ožujka 2022.;

– CD sa snimkom 30. sjednice Odbora za Ustav, Poslovnik i politički sustav održane 30. ožujka 2022.;

– izvješće od 31. ožujka 2022. Odbora za Ustav, Poslovnik i politički sustav upućeno predsjedniku Hrvatskog sabora s prijedlogom odluka u povodu Izvješća o provedenoj provjeri broja i vjerodostojnosti potpisa birača te zakonitosti postupka prikupljanja potpisa birača;

– fonogram rasprave s 10. sjednice Hrvatskog sabora, održane 6. i 8. travnja 2022., o prijedlogu odluka u povodu Izvješća o provedenoj provjeri broja i vjerodostojnosti potpisa birača te zakonitosti postupka prikupljanja potpisa birača.

3.1. S obzirom da je Hrvatski sabor Ustavnom sudu 15. travnja 2022. dostavio zatraženu dokumentaciju taj se datum ima smatrati datumom od kojeg se računa rok određen člankom 95. stavkom 2. Ustavnog zakona (v. odluku Ustavnog suda broj: U-VIIR-1158/2015 od 21. travnja 2015., »Narodne novine« broj 46/15., točka 4.1.).

II. UTVRĐENJA USTAVNOG SUDA

4. Članak 87. stavci 1., 2. i 3. Ustava glase:

»Članak 87.

Hrvatski sabor može raspisati referendum o prijedlogu za promjenu Ustava, o prijedlogu zakona ili o drugom pitanju iz svog djelokruga.

Predsjednik Republike može na prijedlog Vlade i uz supotpis predsjednika Vlade raspisati referendum o prijedlogu promjene Ustava ili o drugom pitanju za koje drži da je važno za neovisnost, jedinstvenost i opstojnost Republike.

O pitanjima iz stavka 1. i 2. ovoga članka Hrvatski sabor će raspisati referendum u skladu sa zakonom ako to zatraži deset posto od ukupnog broja birača u Republici Hrvatskoj.

(…)«

5. Članak 95. Ustavnog zakona (koji upućuje na članak 87. stavke 1., 2. i 3. Ustava, a na temelju kojeg je donesena Odluka HS-a) glasi:

»Članak 95.

(1) Na zahtjev Hrvatskoga sabora Ustavni sud će, u slučaju kad deset posto od ukupnog broja birača u Republici Hrvatskoj zatraži raspisivanje referenduma, utvrditi je li sadržaj referendumskog pitanja u skladu s Ustavom i jesu li ispunjene pretpostavke iz članka 86. (ispravno: članka 87. – op. Ustavnog suda) stavka 1. do 3. Ustava Republike Hrvatske za njegovo raspisivanje.

(2) Odluku iz stavka 1. ovoga članka Ustavni sud će donijeti u roku od 30 dana od dana zaprimanja zahtjeva.«

1) Je li ispunjena pretpostavka iz članka 87. stavka 1. Ustava?

6. Zahtjev Organizacijskog odbora usmjeren je na dopunu članka 17. stavka 1. Ustava koji glasi:

»Članak 17.

U doba ratnog stanja ili neposredne ugroženosti neovisnosti i jedinstvenosti države, te velikih prirodnih nepogoda pojedine slobode i prava zajamčena Ustavom mogu se ograničiti. O tome odlučuje Hrvatski sabor dvotrećinskom većinom svih zastupnika, a ako se Hrvatski sabor ne može sastati, na prijedlog Vlade, i uz supotpis predsjednika Vlade, predsjednik Republike.

(...)«

Zahtjev je Organizacijskog odbora da se u citiranom tekstu iza riječi »velikih prirodnih nepogoda« dodaju riječi »te epidemije, odnosno pandemije«.

7. Odgovarajući na pitanje Hrvatskog sabora o tome je li ispunjena pretpostavka iz članka 87. stavka 1. Ustava za raspisivanje narodnog ustavotvornog referenduma o dopuni članka 17. stavka 1. Ustava, Ustavni sud odgovara potvrdno, budući da je predloženo referendumsko pitanje usmjereno ka izmjeni (dopuni) jednog konkretnog članka odnosno stavka Ustava, a prema članku 87. stavku 1. Ustava referendum se može raspisati »o prijedlogu za promjenu Ustava«.

2) Je li ispunjena pretpostavka iz članka 87. stavka 3. Ustava?

8. Pretpostavka iz članka 87. stavka 3. Ustava odnosi se na pitanje je li raspisivanje predloženog referenduma zatražilo deset posto od ukupnog broja birača u Republici Hrvatskoj.

U konkretnom slučaju među dionicima postupka nije sporno, a to proizlazi i iz Izvješća Vlade o provedenoj provjeri broja i vjerodostojnosti potpisa birača te zakonitosti postupka prikupljanja potpisa birača, da je za raspisivanje državnog referenduma Organizacijskog odbora Građanske inicijative »Odlučujmo zajedno!« prikupljeno 370.310 valjanih potpisa birača, što predstavlja više od 10% od ukupnog broja birača u Republici Hrvatskoj.

Slijedom navedenog, Ustavni sud utvrđuje da je ispunjena i pretpostavka iz članka 87. stavka 3. Ustava.

3) Je li sadržaj referendumskog pitanja u skladu s Ustavom?

9. Prije svega, Ustavni sud podsjeća na pravne standarde Komisije za demokraciju putem prava (Venecijanske komisije), savjetodavnog tijela Vijeća Europe za ustavna pitanja, utvrđene u njezinu Kodeksu dobre prakse o referendumima iz 2009. godine (u daljnjem tekstu: Kodeksu dobre prakse o referendumima /Code *of Good Practice on Referendums,* adopted by the Venice Commission at its 70th plenary session /Venice, 16-17 March 2007/, Study No. 371/2006, CDL-AD(2007)008rev, Strasbourg, 20 January 2009/), koja glase:

a) u pogledu proceduralne valjanosti referendumskog pitanja:

»III. Posebna pravila

1. Vladavina prava

Korištenje referendumom mora biti u skladu s *(must comply with)* pravnim sustavom kao cjelinom, a osobito s proceduralnim pravilima. ...

2. Proceduralna valjanost tekstova upućenih na referendum

Pitanja upućena na referendum moraju poštovati:

– jedinstvo forme: u istom se pitanju ne smiju miješati nacrti amandmana specifičnog izričaja s prijedlozima općenitog izričaja ili s pitanjem koje se odnosi na načela;

– jedinstvo sadržaja: osim u slučaju potpune revizije teksta (Ustava, zakona), mora postojati istinska *(intrinsic)* veza između različitih dijelova svakog pitanja koje se stavlja na glasovanje, s ciljem da se zajamči slobodno pravo glasa birača, koji ne smiju biti pozvani da prihvate ili odbace u cjelini odredbe koje nisu istinski povezane; istodobna revizija nekoliko odlomaka teksta jednaka je potpunoj reviziji;

– jedinstvo hijerarhijskih razina: poželjno je da se isto pitanje ne primjenjuje simultano na zakonodavstvo različitih hijerarhijskih razina.

(...)

Tekstovi koji su suprotni zahtjevima spomenutim pod III.2 ... ne smiju se staviti na narodno izglasavanje *(popular vote).«*

b) u pogledu materijalnopravne valjanosti referendumskog pitanja:

»III. Posebna pravila

1. Vladavina prava

Korištenje referendumom mora biti u skladu s pravnim sustavom kao cjelinom ... Napose, referendumi se ne mogu održati ako ih Ustav ili zakon koji je u skladu s Ustavom ne predviđaju, primjerice kad je tekst, upućen na referendum, stvar isključive nadležnosti parlamenta.

(...)

3. Supstancijalna valjanost tekstova upućenih na referendum

Tekstovi upućeni na referendum moraju biti u skladu sa *(must comply with)* svim višim zakonima (načelo hijerarhije normi).

Oni ne smiju biti suprotni međunarodnom pravu ili statutarnim načelima Vijeća Europe (demokracija, ljudska prava i vladavina prava).

Tekstovi koji su suprotni zahtjevima spomenutim pod ... III.3 ne smiju se staviti na narodno izglasavanje *(popular vote).«*

a) Obrazloženje zahtjeva Organizacijskog odbora

10. U obrazloženju zahtjeva Organizacijskog odbora za raspisivanje državnog referenduma o pitanju koje je citirano u točki I. izreke ove odluke navedeno je sljedeće:

»Referendumskim pitanjem predlaže se provesti ustavotvorni referendum. Predlaže se izmjena u članku 17., stavku 1. Ustava Republike Hrvatske, u kojoj se odredbi nakon riječi 'nepogoda' uvrštavaju riječi 'epidemije, odnosno pandemije'. Tom ustavnom dopunom želi se izrijekom propisati da stanje proglašene epidemije, odnosno pandemije odgovara po svojoj prirodi ostalim u članku 17. navedenim izuzetnim situacijama (ratno stanje, neposredna ugroženost neovisnosti i jedinstvenosti države, velike prirodne nepogode) i to isključivo iz razloga što Hrvatski sabor, u postupku donošenja zakona i Ustavni sud Republike Hrvatske u svojim odlukama nisu prihvatili ustavnu interpretaciju prema kojoj bi pojam 'velika prirodna nepogoda' uključivao i epidemiju/pandemiju.

Nesporno je da je veliki broj ustavnopravnih stručnjaka, dio zastupnika Hrvatskog sabora te neki suci Ustavnog suda Republike Hrvatske smatraju da postojeće stanje tzv. 'posebnih okolnosti', kako je ono definirano člankom 22a. Zakona o sustavu civilne zaštite u svezi s proglašenom epidemijom u Republici Hrvatskoj predstavlja u biti stanje 'velike prirodne nepogode', u kojem bi Hrvatski sabor o ograničenju pojedinih sloboda i prava zajamčenih Ustavom trebao odlučivati dvotrećinskom većinom svih zastupnika, u skladu s člankom 17. Ustava Republike Hrvatske.

Koliko je predlagatelju poznato prof.dr.sc. Jasna Omejec, bivša predsjednica Ustavnog suda Republike Hrvatske, prva je još 1996. u jednom znanstvenom radu napisala da 'velike elementarne nepogode' mogu biti 'katastrofalni potresi, poplave, šumski i drugi požari, epidemijska oboljenja ljudi (ali i flore i faune), a u najnovije vrijeme i iznimna stanja nastala uslijed atomskih zračenja'. Nadalje, velika većina profesora ustavnog prava na katedrama za ustavno pravo na pravnim fakultetima u Hrvatskoj smatra da pojam 'velika prirodna nepogoda' uključuje i stanje epidemije i da je stoga o ograničenjima sloboda i prava građana Hrvatski sabor trebao odlučivati 2/3 većinom. Takvo je stajalište prof.dr.sc. Sanje Barić, prof.dr.sc. Đorđa Gardaševića, prof.dr.sc. Robert Podolnjaka', prof.dr.sc. Anite Blagojević i prof.dr.sc. Ane Horvat Vuković. Suprotno mišljenje iznio je prof.dr.sc. Branko Smerdel.

Da je epidemija COVID-19 prouzročila takvo stanje i poprimila takve dramatične razmjere da se ni Hrvatski sabor ne bi mogao sastati, tada bi o ograničenjima sloboda i prava jedino mogao odlučivati Predsjednik Republike, na prijedlog Vlade i uz supotpis predsjednika Vlade upravo na temelju postojanja 'velike prirodne nepogode' i ovlasti koju im Ustav daje u slučaju nemogućnosti Sabora da se sastane i tada bi epidemija bila velika prirodna nepogoda.

Krajem ožujka 2020. predsjednik kluba zastupnika HDZ-a Branko Bačić je izjavio u emisiji 'Otvoreno':

'Da bismo spriječili širenje koronavirusa, zaštitili zdravije ljudi, potrebno je suspendirati određena prava i slobode koje nam pruža Ustav. Sabor može dvotrećinskom većinom donijeti odluku da su nastupili uvjeti elementarne nepogode iz članka 17. Ustava, kako bi se ograničilo neka prava građana. Tom bi se odlukom propisalo i koja se prava ne smiju suspendirati. Očekujem da, s obzirom na ozbiljnost situacije, Vlada sutra uputi u Sabor prijedlog takve odluke, koju bismo onda mi krajem tjedna izglasali'.

Međutim, Vlada takvu odluku nije predložila te su izmjene zakona, kojima su ograničena određena prava i slobode radi zaštite zdravlja (temeljem članka 16. Ustava) donošene kvalificiranom većinom svih zastupnika. Tako je Zakon o izmjenama i dopunama Zakona o zaštiti pučanstva od zaraznih bolesti, kojim je Stožer civilne zaštite ovlašten donositi epidemiološke mjere, donesen 17. travnja 2020. s 80 glasova zastupnika.

Nadalje, Ustavni sud je u svom Rješenju br. U-I-1372/2020 od 14. rujna 2020. (»Narodne novine« br. 105/2020) (i ponovio u nekim kasnijim odlukama) zaključio 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.'

Iz izloženog je jasno da je parlamentarna većina u Hrvatskom saboru iz političko-pragmatičkih razloga – kako bi sama mogla odlučivati o ograničenjima sloboda i prava građana tijekom epidemije – odlučila ignorirati članak 17. Ustava praveći se da 'posebne okolnosti' prigodno osmišljene u članku 22a. Zakona o sustavu civilne zaštite i proglašena epidemija nemaju obilježja 'velike prirodne nepogode'. Uz navedeno, u relevantnim odlukama izražena je dominantna potvrda sudaca Ustavnog suda takvoj ustavnoj interpretaciji

Vlade i parlamentarne većine, štoviše, samo tri suca Ustavnog suda smatraju da je postojeća epidemija izazvana COVID-19 'velika prirodna nepogoda' te je u skladu s tim Hrvatski sabor o ograničenja sloboda i prava trebao odlučivati 2/3 većinom zastupnika, u skladu s člankom 17. Ustava Republike Hrvatske.

S obzirom na navedeno i činjenicu da predlagatelj referendumskog pitanja smatra da su postojeće 'posebne okolnosti' izazvane epidemijom/pandemijom COVID-19 takva karaktera da su uzrokovale iznimno široka i dalekosežna ograničenja sloboda i prava zajamčenih Ustavom Republike Hrvatske, a koja zahtijevaju donošenje odluka u Hrvatskom saboru s visokim stupnjem konsenzusa (dvije trećine svih zastupnika) predlaže se da se u ustavnu odredbu članka 17. stavka 1., pored ratnog stanja, neposredne ugroženosti neovisnosti i jedinstvenosti države i velikih prirodnih nepogoda, uvrsti izrijekom i stanje 'epidemije, odnosno pandemije' kao ono u kojem se pojedine slobode i prava mogu ograničiti uz potrebnu 2/3 većinu svih zastupnika u Hrvatskom saboru.

Takva ustavna dopuna nije suvišna, kako glasi jedan prigovor, jer bi Hrvatski sabor mogao i može u budućnosti smatrati stanje epidemije 'velikom prirodnom nepogodom'. Međutim, taj prigovor nije objektivan, jer se ne može realno očekivati da bi sadašnja Vlada i njena parlamentarna većina mogla promijeniti svoje stajalište tijekom sadašnjeg parlamentarnog saziva, koji bi trebao trajati do 2024. godine. Jednako tako je nerealno očekivati, nakon niza odluka Ustavnog suda, da bi više sudaca (barem njih četvero pored postojeća tri) promijenilo svoje stajalište i ustavnu interpretaciju u svezi epidemije kao 'velike prirodne nepogode' i nužnosti odlučivanja Hrvatskog sabora na temelju članka 17. Ustava.

Stoga je stajalište svih građana koji su svojim potpisom zatražili raspisivanje ustavnog referenduma da se jedino ustavnom dopunom članka 17. može zajamčiti da će ubuduće u stanju epidemije, odnosno pandemije, o ograničenju sloboda i prava Hrvatski sabor morati odlučivati najvišom kvalificiranom većinom koju poznaje Ustav Republike Hrvatske.«

b) Načelna stajališta Ustavnog suda o članku 17. Ustava

11. Ustavni sud primjećuje da se predloženo referendumsko pitanje i citirano obrazloženje zahtjeva Organizacijskog odbora temelje *de facto* na istovjetnim tezama na kojima su se temeljili pojedini prijedlozi za pokretanje postupaka za ocjenu suglasnosti određenih zakona s Ustavom odnosno drugih propisa s Ustavom i zakonom o kojima je Ustavni sud već odlučivao.

Primjerice, Ustavnom sudu tijekom 2020. godine bilo je podneseno više prijedloga za pokretanje postupka za ocjenu suglasnosti s Ustavom pojedinih odredaba Zakona o sustavu civilne zaštite (»Narodne novine« broj 82/15., 118/18. i 31/20.) i Zakona o izmjenama i dopunama Zakona o zaštiti pučanstva od zaraznih bolesti (»Narodne novine« broj 47/20.), sve u kontekstu pandemije zarazne bolesti COVID-19. Pojedini prijedlozi za pokretanje ustavnosudskog postupka – u povodu kojih je doneseno rješenje Ustavnog suda broj: U-I-1372/2020 i dr. od 14. rujna 2020. (»Narodne novine« broj 105/20.) – sadržavali su argumentaciju predlagatelja prema kojoj odluke Stožera civilne zaštite Republike Hrvatske ograničavaju Ustavom zajamčene slobode i prava hrvatskih građana, poput slobode kretanja ili slobode poduzetništva, a da pritom ni te odluke, kao ni mjerodavni zakon nisu doneseni na način predviđen člankom 17. stavkom 1. Ustava, premda je riječ o okolnostima koje su izvanredne – riječ je, tvrdili su, o »velikoj prirodnoj nepogodi« u smislu članka 17. Ustava – u kojima bi demokratska procedura propisana Ustavom zahtijevala donošenje takvih akata dvotrećinskom većinom.

11.1. U spomenutom rješenju, kojim podneseni prijedlozi nisu prihvaćeni, Ustavni sud je, među ostalim, naveo (i u više kasnijih odluka ponovio) sljedeće (najrelevantnije dijelove teksta istaknuo Ustavni sud):

»19. Od pojave nepoznate bolesti, kasnije nazvane pandemija/epidemija bolesti COVID-19, sve države Europske unije i svijeta suočile su se sa zahtjevima zaštite života i zdravlja građana od sprečavanja nastanka i širenja zaraze, čije širenje i posljedice nije bilo moguće predvidjeti. Tako su države članice Vijeća Europe (47), kao stranke Konvencije, u borbi protiv širenja zarazne bolesti COVID-19 u uvjetima globalne pandemije poduzele iste ili slične protuepidemijske mjere koje se ovisno o epidemiološkim podacima i shvaćanju o pogibeljnosti virusa u pojedinim državama međusobno razlikuju po opsegu i intenzitetu. Međutim, nesporno je riječ o mjerama kojima se, iako su poduzete radi zaštite života i zdravlja ljudi u okolnostima sprečavanja nekontroliranog širenja zaraze, ograničavaju pojedina ljudska prava i slobode. Izvor: Omejec, J. Primjena Europske konvencije o ljudskim pravima u doba koronavirusa, Informator, br. 6622, 13.4.2020.

Konvencija i praksa Europskog suda za ljudska prava u Strasbourgu (u daljnjem tekstu: ESLJP) *a priori* ne zabranjuje uvođenje takvih mjera. Naprotiv, pozitivne obveze koje nalaže Konvencija kako bi se ostvario legitimni cilj zaštite života i zdravlja ljudi zahtijevaju od država aktivnu brigu i pravovremenu reakciju.

20. Vijeće Europe, uz niz drugih međunarodnih organizacija i institucija koje se bave vladavinom prava i zaštitom ljudskih prava, istaknulo je da pred državama u suočavanju s pandemijom bolesti COVID-a 19 stoji veliki društveni, politički i pravni izazov kako bi na to stanje odgovorile djelotvorno i pri tome osigurale da mjere koje poduzimaju ne umanjuju dugoročne interese zaštite osnovnih demokratskih vrijednosti, vladavine prava i ljudskih prava jer se vladavina prava mora poštivati i u izvanrednim situacijama. Stoga **zakonodavac u takvim uvjetima može promijeniti postojeće i/ili donijeti posebne zakone koji će biti prilagođeni kriznoj situaciji i kojima će dati šira ovlaštenja nadležnim tijelima od onih koja imaju po postojećim zakonima.** Takvi novi zakoni ili izmjene postojećih zakona, kako bi se bolje i učinkovitije odgovorilo kriznoj situaciji, moraju biti u skladu s Ustavom i međunarodnim standardima. Također, tijekom izvanrednog stanja vlade mogu dobiti opća ovlaštenja za donošenje uredbe sa zakonskom snagom, pod uvjetom da su takva ovlaštenja ograničenog karaktera. Osnovna svrha režima izvanrednog ili sličnog stanja jest da se suzbije razvoj krize i da se, što je prije moguće, vrati u normalno stanje. **Nadzor neophodnosti produženja izvanrednog stanja mora biti pod nadzorom zakonodavnog tijela, kako izvršne vlasti ne bi zloupotrijebile i neprihvatljivo produžavale takvo stanje.** (Glavno