NN 105/2020 (25.9.2020.), Rješenje Ustavnog suda Republike Hrvatske broj: U-I-1372/2020 i dr. od 14. rujna 2020. i pet izdvojenih mišljenja sudaca

USTAVNI SUD REPUBLIKE HRVATSKE

1971

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 zakona s Ustavom Republike Hrvatske (»Narodne novine« broj 56/90., 135/97., 113/00., 28/01., 76/10. i 5/14.), na sjednici održanoj 14. rujna 2020. donio je

RJEŠENJE

I. Ne prihvaćaju se prijedlozi za pokretanje postupka za ocjenu suglasnosti s Ustavom članka 22.a Zakona o sustavu civilne zaštite (»Narodne novine« broj 82/15., 118/18. i 31/20.).

II. Ne prihvaćaju se prijedlozi za pokretanje postupka za ocjenu suglasnosti s Ustavom članaka 10., 13., 14. i 18. Zakona o izmjenama i dopunama Zakona o zaštiti pučanstva od zaraznih bolesti (»Narodne novine« broj 47/20.).

III. Ovo rješenje objavit će se u »Narodnim novinama«.

Obrazloženje

I. POSTUPAK PRED USTAVNIM SUDOM

1. Zakon o sustavu civilne zaštite donio je 7. saziv Hrvatskog sabora na sjednici održanoj 10. srpnja 2015. Proglasila ga je predsjednica Republike Hrvatske Odlukom od 15. srpnja 2015. Objavljen je u »Narodnim novinama« broj 82 od 24. srpnja 2015. i stupio je na snagu 1. kolovoza 2015. Nakon toga je 14. prosinca 2018. izmijenjen Zakonom o izmjenama Zakona o sustavu civilne zaštite. Proglasila ga je predsjednica Republike Hrvatske Odlukom od 19. prosinca 2018., a objavljen je u »Narodnim novinama« broj 118 od 27. prosinca 2018., te je stupio na snagu 1. siječnja 2019.

1.1. Hrvatski sabor je na sjednici održanoj 18. ožujka 2020. donio Zakon o dopuni Zakona o sustavu civilne zaštite. Člankom 1. tog zakona dopunjen je Zakon o sustavu civilne zaštite na način da je iza članka 22. dodan novi članak 22.a.

Zakon je proglasio predsjednik Republike Hrvatske Odlukom od 18. ožujka 2020., a objavljen je u »Narodnim novinama« broj 31 od 18. ožujka 2020., te je stupio na snagu 19. ožujka 2020.

Na dan donošenja ovog rješenja na snazi je Zakon o sustavu civilne zaštite s izmjenama i dopunama (»Narodne novine« broj 82/15., 118/18. i 31/20.; u daljnjem tekstu: ZSCZ).

2. Prijedloge za pokretanje postupka za ocjenu suglasnosti s Ustavom članka 22.a ZSCZ-a podnijeli su:

– Martin Sherri iz Zagreba (broj: U-I-1372/2020);

– Miran Zorica iz Zadra (broj: U-I-1999/2020);

– odvjetnici Dora Ljevar i Danijel Pribanić iz Zagreba (broj: U-I-2233/2020); iako ti predlagatelji navode da osporavaju i članke 22. i 72. ZSCZ-a, iz sadržaja njihovog prijedloga ne proizlazi da su osporeni i navedeni članci pa ocjena njihove ustavnosti nije predmet ovog postupka.

2.1. Predlagatelji smatraju da je članak 22.a ZSCZ-a u nesuglasnosti s člancima 3., 5., 14., 16., 17., 19., 32., 35., 48. stavkom 1., 49., 50., 54., 55. stavkom 1., 58., 88., 90., 141.c i 141.d Ustava, te s člancima 8., 13., 14., 15., 16. i 17. 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.; u daljnjem tekstu: Konvencija) i člankom 1. Protokola br. 1 uz Konvenciju, kao i s člancima 7., 16., 17. stavkom 1., 20., 21., 33., 35. i 47. Povelje o temeljnim pravima Europske unije (Charter *of Fundamental Rights of the European Union* 2010/C 83/02; Službeni list Europske unije C 83/389 od 30. ožujka 2010.; u daljnjem tekstu: Povelja o temeljnim pravima).

2.2. Na temelju članka 42. stavka 1. Ustavnog zakona o Ustavnom sudu Republike Hrvatske (»Narodne novine« broj 99/99., 29/02. i 49/02. – pročišćeni tekst; u daljnjem tekstu: Ustavni zakon), prijedlozi za pokretanje postupka za ocjenu suglasnosti s Ustavom dostavljeni su na očitovanje Vladi Republike Hrvatske. Traženo očitovanje zaprimljeno je u Ustavnom sudu 5. lipnja 2020. (klasa: 022-03/02-39/09, ur. broj: 50301-29/09-20-4 od 4. lipnja 2020.) zajedno s dopunom očitovanja dostavljenom 26. lipnja 2020. (klasa: 022-03/20-39/19, ur. broj: 50301-27/12-20-30 od 25. lipnja 2020.; u daljnjem tekstu: očitovanje Vlade od 5. lipnja 2020.).

2.3. U ustavnosudskom postupku od Hrvatskog sabora pribavljen je radni materijal s fonogramom glasovanja za osporeni zakon (klasa: 021-21/20-01/08, ur. broj: 6541-20-02 od 8. lipnja 2020.).

3. Zakon o zaštiti pučanstva od zaraznih bolesti donio je 5. saziv Hrvatskog sabora na sjednici održanoj 13. srpnja 2007., proglasio ga je predsjednik Republike Hrvatske Odlukom od 18. srpnja 2007., a objavljen je u »Narodnim novinama« broj 79 od 30. srpnja 2007., te je stupio na snagu 7. kolovoza 2007.

3.1. Zakon o izmjenama i dopunama Zakona o zaštiti pučanstva od zaraznih bolesti donio je 9. saziv Hrvatskog sabora na sjednici održanoj 17. travnja 2020., proglasio ga je predsjednik Republike Hrvatske Odlukom od 17. travnja 2020., a objavljen je u »Narodnim novinama« broj 47 od 17. travnja 2020., te je stupio na snagu 18. travnja 2020. (u daljnjem tekstu: ZIDZZP/20).

Na dan donošenja ovog rješenja na snazi je Zakon o zaštiti pučanstva od zaraznih bolesti s izmjenama i dopunama (»Narodne novine« broj 79/07., 113/08., 43/09., 130/17., 114/18. i 47/20.; u daljnjem tekstu: ZZP).

4. Prijedloge za pokretanje postupka za ocjenu suglasnosti s Ustavom članaka 10., 13., 14. i 18. ZIDZZP-a/20 podnijeli su:

– Peđa Grbin iz Pule (predmet broj: U-I-2075/2020);

– Hrvoje Šimić iz Zagreba (predmet broj: U-I-2161/2020);

– odvjetnici Dora Ljevar i Danijel Pribanić iz Zagreba (predmet broj: U-I-2234/2020.); iako ti predlagateljii navode da osporavaju članak 47. ZZP-a, iz sadržaja prijedloga proizlazi da osporavaju članak 10. ZIDZZP-a/20.

4.1. Predlagatelji smatraju da su osporeni članci ZIDZZP-a/20 u nesuglasnosti s člancima 3., 5., 14., 16., 17., 19., 32., 35., 48. stavkom 1., 49., 50., 54., 55. stavkom 1., 58., 88., 90. stavkom 4., 141.c i 141.d Ustava, te s člancima 8., 13., 14., 15., 16. i 17. Konvencije i člankom 1. Protokola br. 1 uz Konvenciju, kao i s člancima 7., 16., 17. stavkom 1., 20., 21., 33., 35. i 47. Povelje o temeljnim pravima.

4.2. Na temelju članka 42. stavka 1. Ustavnog zakona prijedlozi za pokretanje postupka za ocjenu suglasnosti s Ustavom dostavljeni su na očitovanje Vladi Republike Hrvatske. Traženo očitovanje zaprimljeno je u Ustavnom sudu 9. lipnja 2020. (klasa: 022-03/20-39/16, ur. broj: 50301-27/12-20-4 od 4. lipnja 2020. i klasa: 022-03/20-39/15, ur. broj: 50301-27/12-20-3 od 4. lipnja 2020.), zajedno s dopunom očitovanja dostavljenom 26. lipnja 2020. (klasa: 022-03/20-39/19, ur. broj: 50301-27/12-20-30 od 25. lipnja 2020.; u daljnjem tekstu: očitovanje Vlade od 9. lipnja 2020.).

Tijekom ustavnosudskog postupka od Hrvatskog sabora pribavljen je radni materijal s fonogramom glasovanja za osporeni zakon (klasa: 021-21/20-01/07, ur. broj: 6541-20-02 od 8. lipnja 2020.).

5. S obzirom na međusobnu povezanost osporenih odredaba zakona, kao i istovjetnost sadržaja prigovora predlagatelja, Ustavni sud odlučio je provesti jedinstveni ustavnosudski postupak u odnosu na oba osporena zakona.

II. OSPORENA ODREDBA ZSCZ-a i POSTUPAK DONOŠENJA

Osporena odredba

6. 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.«

Postupak donošenja

6.1. Prijedlog zakona o dopuni Zakona o sustavu civilne zaštite s Konačnim prijedlogom zakona (P.Z. br. 860) Vlada Republike Hrvatske 17. ožujka 2020. uputila je Hrvatskom saboru, a tog dana predsjednik Hrvatskog sabora navedeni prijedlog uvrstio je u dnevni red 16. sjednice 9. saziva Hrvatskog sabora.

U ocjeni stanja i osnovnim pitanjima koja treba urediti zakonom te posljedice koje će donošenjem zakona proisteći navodi se:

»Zakonom o sustavu civilne zaštite (»Narodne novine«, br. 82/15 i 118/18) propisan je način ustrojavanja stožera civilne zaštite – nacionalnog, županijskog te stožera civilne zaštite općine odnosno grada. Zakonom je propisan sastav stožera kao i način rukovođenja stožerom.

Nakon pojave koronavirusa COVID-19 u Republici Hrvatskoj aktiviran je Stožer civilne zaštite Republike Hrvatske kao i stožeri jedinica lokalne i područne (regionalne) samouprave.

S obzirom na to da su navedeni stožeri u konkretnom slučaju aktivirani zbog posebnih okolnosti izazvanih globalnim širenjem virusa, radi čega je i u Republici Hrvatskoj proglašena epidemija, u cilju ujednačavanja postupanja svih subjekata odgovornih za provedbu mjera zaštite života i zdravlja građana, kao i samih građana i pravnih osoba na cjelokupnom području Republike Hrvatske, predlaže se dopuniti Zakon o sustavu civilne zaštite na način da se omogući Stožeru civilne zaštite Republike Hrvatske donošenje odluka i uputa koje provode stožeri jedinica lokalne i područne (regionalne) samouprave. Na ovaj način ujednačit će se postupanje svih stožera prilikom donošenja i provedbe odluka kojima se reguliraju svakodnevne aktivnosti građana i pravnih osoba u situaciji proglašene epidemije.«

6.2. Rasprava je provedena 18. ožujka 2020. ZSCZ tog je dana izglasan sa 108 glasova »za«, 1 glasom »protiv« i 6 »suzdržanih« glasova.

III. OSPORENE ODREDBE ZIDZZP-a/20 i POSTUPAK DONOŠENJA

Osporene odredbe

7. Članci 10., 13., 14. i 18. ZIDZZP-a/20 glase:

»Članak 10.

U članku 47. stavku 1. iza riječi: ‘groznice’ stavlja se zarez te se dodaju riječi: ‘bolesti COVID-19 uzrokovane virusom SARS-CoV-2’.

U stavku 2. iza točke 7. dodaje se nova točka 8. koja glasi:

‘8. izolaciju osoba u vlastitom domu ili drugom odgovarajućem prostoru – samoizolacija’. Dosadašnja točka 8. postaje točka 9.

Iza stavka 3. dodaje se novi stavak 4. koji glasi:

‘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’.

U dosadašnjem stavku 4., koji postaje stavak 5., točka na kraju rečenice zamjenjuje se zarezom te se dodaju riječi: ‘osim ako su ispunjene pretpostavke iz stavka 4. ovoga članka’.

Dosadašnji stavak 5. postaje stavak 6.

Iza stavka 6. dodaje se stavak 7. koji glasi:

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

»Članak 13.

U članku 68. iza točke 5. dodaje se nova točka 6. koja glasi:

‘6. narediti izolaciju u vlastitom domu ili drugom odgovarajućem prostoru – samoizolacija’.

Dosadašnja točka 6. postaje točka 7.

Članak 14.

U članku 69. stavku 2. iza točke 3. dodaju se nove točke 4. i 5. koje glase:

‘4. narediti stavljanje u organiziranu karantenu osoba koje ne poštuju propisane posebne i sigurnosne mjere,

5. narediti izolaciju u vlastitom domu ili drugom odgovarajućem prostoru za izolaciju – samoizolacija’.

Dosadašnje točke 4. do 15. postaju točke 6. do 17.«

»PRIJELAZNE I ZAVRŠNE ODREDBE

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.«

7.1. Nakon izmjena i dopuna članci 47., 68. i 69. ZZP-a, u redakcijskom pročišćenom tekstu, glase (izmijenjeni i dopunjeni dio označio Ustavni sud):

»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, dezinsekcije 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. 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 68.

U obavljanju sanitarno-inspekcijskog nadzora na granici, granični sanitarni inspektor Državnog inspektorata ima pravo i obvezu:

1. narediti zdravstveni pregled osoba radi utvrđivanja postojanja zaraznih bolesti,

2. narediti stavljanje u karantenu osoba iz članka 55. ovoga Zakona,

3. narediti obavljanje obvezne preventivne deratizacije, dezinfekcije i dezinsekcije,

4. narediti obavljanje obvezne protuepidemijske deratizacije, dezinfekcije i dezinsekcije,

5. narediti ispitivanje učinkovitosti provedbe deratizacije, dezinfekcije i dezinsekcije,

6. narediti izolaciju u vlastitom domu ili drugom odgovarajućem prostoru – samoizolacija,

7. narediti poduzimanje drugih propisanih sanitarno-tehničkih i higijenskih mjera protiv zaraznih bolesti, u skladu s ovim Zakonom i obvezama preuzetim međunarodnim ugovorima.

Članak 69.

Nadzor nad provedbom mjera za zaštitu pučanstva od zaraznih bolesti, obavljaju nadležni sanitarni inspektori Državnog inspektorata.

U provedbi nadzora, nadležni sanitarni inspektori Državnog inspektorata ovlašteni su:

1. zabraniti kretanje osobama za koje se utvrdi ili sumnja da boluju od određenih zaraznih bolesti,

2. zabraniti okupljanje osoba u školama, kinematografima, javnim lokalima te na drugim javnim mjestima, do prestanka opasnosti od epidemije zaraznih bolesti određenih ovim Zakonom,

3. narediti izolaciju i liječenje osoba oboljelih od zaraznih bolesti određenih ovim Zakonom,

4. narediti stavljanje u organiziranu karantenu osoba koje ne poštuju propisane posebne i sigurnosne mjere,

5. narediti izolaciju u vlastitom domu ili drugom odgovarajućem prostoru za izolaciju – samoizolacija,

6. osobama koje su oboljele od određenih zaraznih bolesti te kliconošama određenih zaraznih bolesti, zabraniti rad na određenim radnim mjestima, odnosno mjestima na kojima mogu ugroziti zdravlje drugih osoba,

7. narediti udaljenje oboljelih osoba s određenih radnih mjesta,

8. zabraniti rad osobama koje nisu podvrgnute propisanim zdravstvenim pregledima,

9. narediti zdravstveni pregled osoba i materijala za laboratorijsko ispitivanje radi utvrđivanja zaraznih bolesti propisanih ovim Zakonom,

10. zabraniti rad osobama koje nemaju potrebna znanja o zdravstvenoj ispravnosti hrane i osobnoj higijeni,

11. narediti provedbu zdravstvenog odgoja osobama iz članka 37.ovoga Zakona,

12. narediti obavljanje općih, posebnih, sigurnosnih i drugih mjera.

13. zabraniti obavljanje opće, posebne i sigurnosne dezinfekcije, dezinsekcije i deratizacije, zdravstvenoj ustanovi, odnosno drugoj pravnoj osobi, ako ne udovoljavaju propisanim uvjetima, odnosno ako obavljaju tu djelatnost bez ovlaštenja ministra ili ako je obavljaju na nepropisan način,

14. narediti obavljanje povremenih zdravstvenih pregleda,

15. narediti cijepljenje protiv zaraznih bolesti osoba koje su profesionalno izložene riziku,

16. narediti ispitivanje učinkovitosti provedbe dezinfekcije (mikrobiološke čistoće) u objektima za proizvodnju i promet hranom,

17. narediti da se poduzmu i druge propisane mjere za zaštitu pučanstva od zaraznih bolesti.«

Postupak donošenja

7.2. Prijedlog zakona o izmjenama i dopunama Zakona o zaštiti pučanstva od zaraznih bolesti s Konačnim prijedlogom zakona (P.Z. br. 921) Vlada Republike Hrvatske 9. travnja 2020. uputila je Hrvatskom saboru, a tog dana predsjednik Hrvatskog sabora navedeni prijedlog uvrstio je u dnevni red 16. sjednice 9. saziva Hrvatskog sabora.

7.2.1. U osnovnim pitanjima koja se trebaju urediti zakonom te posljedice koje će nastati donošenjem zakona, između ostalog, navodi se:

»Prethodno je već rečeno da je cilj ovoga Prijedloga zakona odgovarajuće zakonske odredbe u kojima se taksativno navode pojedine zarazne bolesti dopuniti novom zaraznom bolešću COVID-19 koja je uzrokovana virusom SARS-CoV-2.

Prijedlogom zakona predlaže se i izmijeniti trenutno važeće zakonsko rješenje na način da bi odluku o proglašenju epidemije zarazne bolesti, na prijedlog ministra nadležnog za zdravstvo, donosila Vlada Republike Hrvatske, koja bi istom odredila zaraženo područje, dok bi ministar nadležan za zdravstvo bio ovlašten za donošenje odluke o proglašenju opasnosti od epidemije zarazne bolesti, na prijedlog Hrvatskog zavoda za javno zdravstvo, kojom odukom bi bilo određeno zaraženo i /ili ugroženo područje.

Kad je riječ o samim mjerama protiv širenja zaraznih bolesti, uključujući COVID-19, ocjenjuje se da su sveobuhvatne mjere, već propisane Zakonom, i da su dostatne te ih nije potrebno dopunjavati novima. Jedina potrebna izmjena odnosi se na mjeru 'izolacije u stanu', propisanu u članku 21. stavku 2. Zakona, čije je uređenje potrebno poboljšati.

(...) Kao opći zakonodavni model upravljanja krizom, primjeren težini i urgentnosti opisane pandemije/epidemije koju odlikuju brze i nepredvidljive promjene te stalna opasnost od eksponencijalnog rasta oboljelih, predlaže se institucionalni model prema kojem Stožer civilne zaštite djeluje i odlučuje u suradnji s Ministarstvom zdravstva i Hrvatskim zavodom za javno zdravstvo pod neposrednim nadzorom Vlade Republike Hrvatske.

Taj institucionalni model omogućuje brzu provedbu i ostvarenje dvaju temeljnih načela djelovanja i odlučivanja tijekom globalnih pandemija/nacionalnih epidemija, kakva je ona uzrokovana bolešću COVID-19. 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. Prema predloženom modelu, nadzor nad postizanjem tih ciljeva bio bi u rukama Vlade Republike Hrvatske. (...)

Predloženim izmjenama i dopunama Zakona omogućuje se djelotvorno upravljanje krizom u gore opisanoj situaciji pandemije/epidemije, uključujući i aktualnu pandemiju/epidemiju zarazne bolesti COVID-19 uzrokovane virusom SARS-CoV-2, te učinkovito suzbijanje bolesti radi zaštite života i zdravlja ljudi.«

7.3. Rasprava o Konačnom prijedlogu ZIDZZP-a/20 provedena je u Hrvatskom saboru 15. travnja 2020., glasovanje o zakonu provedeno je u nastavku sjednice održane 17. travnja 2020. i izglasan je s 80 glasova »za«, 16 glasova »protiv« i 21 »suzdržanim« glasom.

IV. PRIGOVORI PREDLAGATELJA

A. PRIGOVORI PREDLAGATELJA U ODNOSU NA ZSCZ

8. Predlagatelj Sherri navodi da je člankom 22.a ZSCZ-a uskraćeno pravo naroda u ostvarivanju vlasti neposrednim odlučivanjem putem zakonodavnog tijela, na način da su ovlasti Hrvatskog sabora na temelju ZSCZ-a prenesene na Stožer civilne zaštite Republike Hrvatske (u daljnjem tekstu: Stožer).

Smatra da je Stožer *ad hoc* tijelo, ovlašteno člankom 22.a ZSCZ-a na donošenje odluka od najvećeg utjecaja na građane. Međutim, smatra da se radi o pogrešnom tumačenju zakonske odredbe i da Stožer nema takva ovlaštenja. Ističe da se analizom odluka donesenih do 1. travnja 2020. može utvrditi da Stožer nije bio ovlašten za donošenje odluka koje ograničavaju osnovna prava i slobode građana, koje je ovlašteno donositi samo zakonodavno tijelo primjenom članka 17. Ustava i proglašenjem izvanrednog stanja. Ističe da je Stožer političko tijelo jer njegove članove imenuje Vlada po svom nahođenju. U odnosu na taj prigovor dodaje:

»Štoviše, Stožeru, makar u nazivu ima pojam 'civilni', na čelu je osoba koja trenutno ujedno obavlja izvršnu dužnost potpredsjednika Vlade RH te ministra unutarnjih poslova. Zbog čega se relativizira civilna narav tijela koje je po samom nazivu 'civilno'.