

Nikolina Katić\*

## Ograničenje prava na slobodu kretanja u vrijeme izvanrednog stanja prema Konvenciji za zaštitu ljudskih prava i temeljnih sloboda

Sadržaj

1. Uvod
2. Ograničenja slobode kretanja u doba izvanrednog stanja
3. Što nudi Konvencija i praksa Europskog suda?
4. Mogu li se mjere karantene, samoizolacije i druge mjere ograničenja kretanja usporediti sa oduzimanjem slobode?
5. Mjere ograničenja prava na slobodu kretanja koje je radi zaštite od širenja bolesti COVID-19 primijenila Republika Hrvatska
6. Zaključak

### 1. Uvod

Pravo na slobodu kretanja jedno je od temeljnih ljudskih prava. Činjenica da svaki pojedinac može u bilo koje vrijeme otići ili doći u bilo koje mjesto, slobodno se kretati po svojoj volji, vrlo je važno ljudsko pravo, ali nije i apsolutno. Konvencija za zaštitu ljudskih prava i temeljnih sloboda (Konvencija) te Europski sud za ljudska prava u Strasbourgu (Europski sud) koji tu Konvenciju tumači, svrstavaju pravo na slobodu kretanja u derogabilna, odnosno kvalificirana konvencijska prava. To znači da se to pravo može ograničiti pod uvjetima koje priznaje Konvencija i praksa Europskog suda, a kao opravdanje za miješanje odnosno ograničenje prava na slobodu kretanja priznaju se zaštita zdravlja većeg broja ljudi, javni moral, nacionalna sigurnost i slično.

Kada je 11. ožujka 2020. godina Svjetska zdravstvena organizacija (*World Health Organization*) proglasila svjetsku pandemiju zbog bolesti COVID-19 uzrokovane akutnim respiratornim virusom SARS-CoV-2 koji se u vrlo kratkom vremenu proširio gotovo cijelim svijetom, države su bile suočene sa izvanrednom situacijom. Radi se o novom soju koronavirusa koji prije nije bio otkriven kod ljudi. Reakcije država bile su više ili manje pravodobne, a sastojale su se u nizu mjera koje su za cilj imale sprečavanje širenja zaraze odnosno zaštitu zdravlja većeg broja ljudi. U svakom slučaju, gotovo sve zemlje vrlo su brzo shvatile da je uvođenje mjera zaštite nužno i prijeko potrebno. Navedene mjere se sastoje u ograničavanju niza ljudskih odnosno

\* Autorica je pomoćnica zastupnice Republike Hrvatske pred Europskim sudom za ljudska prava

konvencijskih prava. U ovom radu bavit ću se mjerama koje se odnose na ograničenje prava na slobodu kretanja kao što su zabrana okupljanja, zabrana napuštanja mjesta prebivališta, zabrana napuštanja vlastitog doma u određenom periodu, samoizolacija i karantena.

Naglašavam kako Konvencija i Europski sud *a priori* ne zabranjuju uvođenje takvih mjera, dapače. Pozitivne obveze koje nalaže Konvencija kako bi se ostvario legitimni cilj zaštite zdravlja ljudi traže od država članica aktivnu brigu i pravodobnu reakciju. Nepoduzimanje mjera kao i njihovo nepravodobno poduzimanje, ali i neodgovarajuće i nedostatno informiranje javnosti, moglo bi se smatrati povredom pozitivnih obveza države, prema mišljenju istaknutih konvencijskih stručnjaka.<sup>1</sup>

Ipak ključno kod mjera kojima se ograničavaju ljudska prava je da te mjere budu zakonite, da imaju legitiman cilj, da budu nužne u demokratskom društvu te da budu proporcionalne. Navedena pravila koja proizlaze iz dosadašnje prakse Europskog suda vrijede uvijek, bilo da se mjere kojim se ograničavaju ljudska prava uvode u doba izvanrednog stanja ili u neko manje izvanredno doba.

## 2. Ograničenja slobode kretanja u doba izvanrednog stanja

*„Naravno, ograničenja putovanja od velike su važnosti za zaštitu javnog zdravlja od vrlo zaraznih bolesti s kratkim razdobljem inkubacije, poput kolere ili žute groznice, ili, uzimimo novije primjere, teškog akutnog respiratornog sindroma (SARS) i „ptičje gripe“ (H5N1). Ograničenja ulaska [u zemlju] u vezi s takvim uvjetima mogu pomoći da se spriječi njihovo širenje isključivanjem putnika koji ove bolesti mogu prenijeti svojom prisutnošću u zemlji putem povremenih kontakata ili čestica u zraku.“* Ovo nije citat iz izvješća Svjetske zdravstvene organizacije o mjerama za zaštitu od pandemije, već izvod iz presude Europskog suda u predmetu *Kiyutin protiv Rusije*.<sup>2</sup>

Navedena presuda, iako nije recentna i ne odnosi se na najnoviju svjetsku pandemiju, jasno pokazuje načela i standarde koje Europski sud primjenjuje u slučajevima ograničenja ljudskih prava zbog zaštite zdravlja većeg broja ljudi. Europski sud dakle ne zabranjuje ograničenje slobode kretanja pojedincima za koje se zna da su zaraženi određenim virusom ili da bi mogli biti zaraženi, a samim time predstavljaju opasnost za zdravlje većeg broja ljudi. Međutim, određeni uvjeti i tada moraju biti zadovoljeni.

Prije svega, Europski sud razmatra o kakvom je virusu ili potencijalnoj zdravstvenoj opasnosti riječ, odnosno može li se virus prenijeti socijalnim kontaktom između ljudi ili je za prijenos i zarazu potreban direktniji kontakt koji uključuju i razmjenu tjelesnih tekućina ili nešto treće. U citiranoj presudi *Kiyutin* Europski sud bavio se prijenosom virusa HIV-a budući da je podnositelj bio zaražen tim virusom. Sud je utvrdio da virus HIV-a nije zarazan na način da bi se prenosio zrakom ili socijalnim kontaktom među ljudima, stoga i mjere ograničenja kretanja pojedinca koje se određuju u tim slučajevima moraju biti primjerene kako bi se konkretna zaraza smanjila u populaciji i njezino širenje zaustavilo. Slijedom navedenog, ograničenje prava na slobodu

<sup>1</sup> J. McBride, *An Analysis of Covid-19 Responses and ECHR Requirements*, ECHR Blog, 27. 03. 2020, dostupno na: <http://echrblog.blogspot.com/2020/03/an-analysis-of-covid-19-responses-and.html>, očitavanje: 30. 03. 2020.

<sup>2</sup> *Kiyutin protiv Rusije*, zahtjev br. 2700/10, presuda od 10. 03. 2011, dostupno na: <http://hudoc.echr.coe.int/eng?i=001-103904>, očitavanje: 01. 04. 2020.

kretanja HIV pozitivnim osobama, posebice na duže vrijeme, ne bi bila odgovarajuća mjera sprječavanja širenja te zaraze u društvu. Europski sud sličan je stav već bio zauzeo i u presudi u predmetu *Enhorn protiv Švedske*.<sup>3</sup>

Primjenjujući ova načela na trenutnu pandemijsku krizu bolesti COVID-19 jasno je da će ograničenja prava na slobodu kretanja biti jedne od prvih mjera za kojima će države posegnuti u sprječavanju širenja ove zaraze, jer se ovaj virus širi socijalnim kontaktom odnosno bliskim kontaktom sa zaraženom osobom. Trenutno dostupni epidemiološki podaci ukazuju da se virus relativno brzo i lako širi među ljudima, te se procjenjuje da bi jedna oboljela osoba u prosjeku mogla zaraziti dvije do tri osjetljive osobe.<sup>4</sup> S obzirom na navedeno, kao i na dosadašnji stav Europskog suda, države *neće pogriješiti* izaberu li mjere ograničenja kretanja kao mjeru za sprječavanje širenja pandemije.

Pitanje je samo odgovaraju li te mjere konkretnom trenutku odnosno stanju u pojedinoj državi te udovoljavaju li ostalim uvjetima koje nalaže Konvencija i praksa Europskog suda. U tom smislu, iako trenutno ne postoji sudska praksa Europskog suda u pogledu mjera koje su države poduzele za sprječavanje širenja pandemije COVID-19 bolesti, bogata praksa tog suda ipak može poslužiti kao temelj i alat državama članicama u određivanju i provođenju nužnih mjera koje neće biti protivne zaštićenim ljudskim pravima.

### 3. Što nudi Konvencija i praksa Europskog suda?

Pravo na slobodu kretanja u širem smislu u Konvenciji se štiti kroz dva konvencijska prava. Jedno je pravo na osobnu slobodu iz čl. 5 Konvencije koje obuhvaća i njezino lišenje, a drugo je pravo na slobodu kretanja iz čl. 2 Protokola br. 4 uz Konvenciju. Koji od navedenih članaka Konvencije će doći u pitanje u pojedinom slučaju ovisi o intenzitetu ograničenja i okolnostima konkretnog slučaja.

Članak 5 stavak 1 (e) Konvencije koji jamči pravo na osobnu slobodu izrijeком navodi sprječavanje širenja zaraznih bolesti kao jedan od razloga za ograničenje slobode i tu nije ništa sporno. Članak 2 Protokola br. 4 uz Konvenciju jamči svima na teritoriju države članice slobodu kretanja. Međutim, u stavku 3 istog članka daje mogućnost državama članicama da to pravo ograniče, ali samo u skladu sa zakonom, ako postoji legitiman cilj, ako je ograničenje nužno u demokratskom društvu te ako je ograničenje proporcionalno cilju koji se želi postići.

Europski sud je u svojoj dosadašnjoj praksi već više puta naveo da se „*pitanja zdravstvene politike, posebice što se tiče općih preventivnih mjera, u načelu nalaze unutar granice procjene domaćih vlasti koje su u najboljem položaju za procjenu prioriteta, korištenje resursa i socijalnih potreba*“.<sup>5</sup> U dosadašnjoj praksi, čini se, Europski je sud je prihvatio puno restriktivnije mjere ograničenja kretanja kao mjeru zaštite od širenja zaraze nego što je to činila

<sup>3</sup> *Enhorn protiv Švedske*, zahtjev br. 56529/00, presuda od 25. 01. 2005, dostupno na: <http://hudoc.echr.coe.int/eng?i=001-68077>, očitavanje: 30. 03. 2020.

<sup>4</sup> Usp. Hrvatski zavod za javno zdravstvo: *Pitanja i odgovori o bolesti uzrokovane novim koronavirusom*; ožujak 2020, dostupno na: <https://www.hzjz.hr/priopcenja-mediji/pitanja-i-odgovori-o-bolesti-uzrokovanoj-novim-koronavirusom/>, očitavanje: 03. 04. 2020.

<sup>5</sup> *Shelley protiv Ujedinjenog Kraljevstva*, zahtjev br. 23800/06, odluka od 04. 01. 2008, dostupno na: <http://hudoc.echr.coe.int/eng?i=001-84610>, očitavanje: 03. 04. 2020.

primjerice Svjetska zdravstvena organizacija u svojim preporukama.<sup>6</sup> U presudi u *predmetu Novruk i drugi protiv Rusije*<sup>7</sup> Europski sud je prihvatio da je mjera ograničavanja kretanja zbog sprječavanja širenja tuberkuloze bila odgovarajuća s obzirom da: „(...) tuberkuloza nema simptoma u svom latentnom obliku, ali može s vremenom napredovati u aktivnu fazu i širiti se zrakom kada ljudi koji imaju aktivnu tuberkulozu kašljaju ili kišu.“<sup>8</sup> U tom smislu, pretpostavljam da bi se Europski sud isto postavio i u slučaju bolesti COVID-19, s obzirom na ono što do sada znamo o njezinom širenju i na činjenicu da je u samo tri mjeseca od pojave prvog slučaja u Kini (sredinom prosinca 2019. godine) ta bolest dosegla svjetske razmjere.

Navedeno, međutim, ne znači da će sve mjere ograničenja slobode kretanja u svim državama članicama biti sukladne Konvenciji i praksi Europskog suda samo zato što su donesene zbog zaštite zdravlja ljudi. Njihova sukladnost Konvenciji i dalje će ovisiti o tome jesu li osim njezine prikladnosti u konkretnoj situaciji, zadovoljeni i drugi uvjeti koje postavlja Konvencija i praksa Europskog suda (zakonitost, legitiman cilj i proporcionalnost).

Evidentno je da sve svjetske države, a posebice države članice Vijeća Europe pred sobom imaju težak zadatak – s jedne strane pravodobno i efikasno odrediti i provesti mjere kako bi se zaustavilo širenje zaraze i spriječila daljnja ugroza zdravlja većeg broja ljudi, a posebice najranjivijih skupina u društvu, i s druge strane, postići pravičan balans tako da mjere koje su određene ne naruše ili ugroze ljudska prava propisana Konvencijom. U tom smislu države će morati surađivati, podupirati se, ali i učiti jedni od drugih. Suradnja država članica i razmjena informacija u svrhu zaštite ljudskih prava utkana je u sami duh Konvencije i njezinu preambulu.<sup>9</sup>

Dodatno, još je 2016. godine Parlamentarna skupština Vijeća Europe donijela Rezoluciju 2114 (2016) pod nazivom „*Postupanje s međunarodnim hitnim zdravstvenim pitanjima*“ („*The handling of international public-health emergencies*“)<sup>10</sup>. U njoj je između ostalog tražila od država članica da surađuju u donošenju politika i odluka kada su u pitanju zdravstvene krize i izvanredna stanja. Rezolucija je donesena u povodu zabilježenog značajnog širenja virusa gripe H1N1, ebole i zika virusa, ali je svakako primjenjiva i na trenutnu situaciju. Iz trenutne

<sup>6</sup> A. Tsampi, *Public Health and the European Court of Human Rights: Using Strasbourg's Arsenal in the COVID-19 Era*, Global Health Law Groningen, 27. 03. 2020, dostupno na: [https://www.rug.nl/rechten/onderzoek/expertisecentra/ghlg/blog/public-health-and-the-european-court-of-human-rights-27-03-2020?fbclid=IwAR3o3EXski1E4BsB-n2rcFHG6CSEDwoFqI7d4tQE6uz5zgv\\_qswEc3u20WY](https://www.rug.nl/rechten/onderzoek/expertisecentra/ghlg/blog/public-health-and-the-european-court-of-human-rights-27-03-2020?fbclid=IwAR3o3EXski1E4BsB-n2rcFHG6CSEDwoFqI7d4tQE6uz5zgv_qswEc3u20WY), očitavanje: 02. 04. 2020.

<sup>7</sup> *Novruk i drugi protiv Rusije*, zahtjevi br. 31039/11 48511/11 76810/12, presuda od 15. 03. 2016, dostupno na: <http://hudoc.echr.coe.int/eng/?i=001-161379>, očitavanje: 02. 04. 2020.

<sup>8</sup> *Ibid.*, § 103 presude.

<sup>9</sup> Preambula Konvencije za zaštitu ljudskih prava i temeljnih sloboda glasi kako slijedi: „*Vlade potpisnice, članice Vijeća Europe, uzimajući u obzir Opću deklaraciju o ljudskim pravima koju je Opća skupština Ujedinjenih naroda proglasila 10. prosinca 1948; uzimajući u obzir da ta Deklaracija nastoji osigurati opće i djelotvorno priznanje i poštovanje u njoj proglašenih prava; uzimajući u obzir da je cilj Vijeća Europe postizanje većeg jedinstva njegovih članica i da je jedan od načina postizanja toga cilja očuvanje i daljnje ostvarivanje ljudskih prava i temeljnih sloboda; potvrđujući svoju duboku privrženost tim temeljnim slobodama koje su osnova pravde i mira u svijetu i koje su najbolje zaštićene istinskom političkom demokracijom, s jedne strane, te zajedničkim razumijevanjem i poštovanjem ljudskih prava o kojima te slobode ovise, s druge strane; odlučne, kao vlade europskih država koje su vođene istinskim duhom političkih ideala i tradicije poštovanja slobode i vladavine prava, koji su njihova zajednička baština, poduzeti početne korake da bi zajednički osigurale ostvarenje određenih prava utvrđenih Općom deklaracijom; (...)“*

<sup>10</sup> Rezolucija 2114(2016) Parlamentarne skupštine Vijeća Europe od 22. 04. 2016, dostupno na: <http://assembly.coe.int/nw/xml/XRef/Xref-XML2HTML-en.asp?fileid=22755&lang=en>, očitavanje: 02. 04. 2020.



perspektive značajna je točka 4.11 predmetne Rezolucije u kojoj se države članice pozivaju da „u slučaju izvanrednog stanja za javno zdravlje stvorene prenosivom bolešću, pažljivo osmisle i provedu sve mjere javnozdravstvenog nadzora za ublažavanje bolesti (poput karantene, socijalnog distanciranja, granične kontrole i ograničenja putovanja) koje bi mogle ugroziti pojedinačna prava i slobode“.<sup>11</sup> Drugim riječima, Parlamentarna skupština, kao uostalom i Europski sud, ne traži od država članica da se suzdrže od ograničenja prava na slobodu kretanja, već pozivaju da ta ograničenja zadovolje uvjet proporcionalnosti.

#### 4. Mogu li se mjere karantene, samoizolacije i druge mjere ograničenja kretanja usporediti sa oduzimanjem slobode?

Odgovor na ovo pitanje nije i ne može biti generalan i procjenjivati će se od slučaja do slučaja. Europski sud je u svojoj dosadašnjoj praksi postavio standarde i načela koja su primjenjiva kako bi se napravila distinkcija između lišenja i ograničenja slobode kretanja. Primjerice u predmetu *Tommaso protiv Italije*<sup>12</sup> Veliko vijeće Europskog suda navelo je: „(...) da bi se utvrdilo je li netko 'lišen slobode' u smislu članka 5., polazište mora biti njegova specifična situacija i mora se uzeti u obzir čitav niz faktora kao što su vrsta, trajanje, učinci i način provedbe predmetne mjere. Razlika između lišavanja i ograničenja slobode je stupanj ili intenzitet, a ne priroda ili supstancija“.

U tom smislu, mjera kojom je određena potpuna karantena ili samoizolacija pojedine osobe bez mogućnosti napuštanja vlastitog doma mogla bi biti razmatrana u okviru čl. 5 Konvencije, dakle kao lišenje slobode, ovisno naravno koliko ta mjera u konkretnom slučaju traje i traje li dulje nego je nužno. S druge strane, mjera ograničenja slobode kretanja u određeno vrijeme (primjerice uvođenje policijskog sata) ili zabrana napuštanja prebivališta osim u nužnim situacijama (zbog odlaska na posao ako je nužno, zbog odlaska na liječnički pregled u drugi grad ili neke druge nužne situacije) ne bi predstavljala lišavanje već samo ograničenje slobode u okviru članka 2 Protokola br. 4 uz Konvenciju. Ovdje nipošto ne želim insinuirati da bi bilo koja od ovih načelno spomenutih mjera predstavljala i kršenje predmetnih konvencijskih prava, već samo da bi te mjere bile na ovaj način razmatrane unutar Konvencije.

Odlučujuću procjenu razlike između lišenja i ograničenja slobode kretanja zavisit će i od činjenice koje su sankcije predviđene za kršenje pojedine mjere.<sup>13</sup> Ukoliko sankcije predviđaju drastične novčane kazne i/ili određivanje svojevrsnog pritvora ili drugog lišenja slobode, primjena članka 5 Konvencije može doći u obzir.

Nadalje, mjera socijalnog distanciranja, na prvi pogled ne bi se mogla smatrati oduzimanjem, već eventualno ograničenjem prava na slobodu kretanja, ili još prije, prava na slobodu okupljanja. Međutim, bez obzira na to da li se socijalno distanciranje provodi kaznenim sankcijama ili ne, predstavlja li lišavanje slobode ili samo miješanje u slobodu kretanja, njegova prihvatljivost kao ograničenje bilo kojeg prava prema Konvenciji uključivat će niz čimbenika.<sup>14</sup>

<sup>11</sup> *Ibid*, t. 4.11 Rezolucije.

<sup>12</sup> *Tommaso protiv Italije*, zahtjev br. 43395/09, presuda VV od 23. 02. 2017, dostupno na: <http://hudoc.echr.coe.int/eng?i=001-171804>, očitavanje: 02. 04. 2020.

<sup>13</sup> McBride (bilj. 1).

<sup>14</sup> *Ibid*, dio koji se odnosi na Slobodu kretanja.

Prema tome, važno je može li se mjera socijalnog distanciranja smatrati podobnom za zaustavljanje širenja koronavirusa, je li mjera usvojena samo kad druga manje opsežna ograničenja nisu djelovala i koliko je dugo bila na snazi, odnosno da li je bila određena dulje nego što bi zaista moglo služiti cilju koji se želi postići. Dobrobit pojedinca i mogućnost građana da pod tom mjerom relativno normalno žive (nabavljaju namirnice i hranu, lijekove i potreban materijal) bit će važan čimbenik u određivanju je li poštivana ravnoteža bilo kojeg od tih prava i javnog interesa. Jednako važna u tom pogledu bit će i sposobnost komuniciranja s drugima i primanja vijesti i informacija.<sup>15</sup>

U svakom slučaju, u trenutku kada Europski sud bude u pojedinačnim predmetima koji će se javiti pred njim procjenjivao podobnost i sukladnost mjera ograničenja prava na slobodu kretanja uslijed izvanredne situacije nastale zbog COVID-19 bolesti, zasigurno će procjenjivati i njihovu pravodobnost ali i rezultate. U tom smislu bitni će biti i statistički pokazatelji ali i fleksibilnost državnih tijela odnosno njihovo pravodobno procjenjivanje koje mjere i na koliko dugo ostaju na snazi i kada mora doći do njihovog postroženja. Stoga, države ne smiju pribjegavati automatski najstrožim rješenjima niti ona mogu biti određena jednom, a da traju dok god traje i izvanredno stanje – mjere se stalno moraju propitivati od strane nadležnih vlasti, te ukoliko postoji mogućnost mora ih se zamijeniti blažom mjerom ili posve ukinuti kada i čim je to moguće.

## **5. Mjere ograničenja prava na slobodu kretanja koje je radi zaštite od širenja bolesti COVID-19 primijenila Republika Hrvatska**

Dana 25. veljače 2020. godine potvrđen je prvi slučaj zaraze novog koronavirusa 2019 (COVID-19) uzrokovanog infekcijom SARS-CoV-2 u Republici Hrvatskoj.<sup>16</sup> Već sljedećeg dana 26. veljače 2020. godine uvedeno je svakodnevno održavanje sjednica Stožera civilne zaštite Republike Hrvatske (Stožer) radi pravodobnog i potpunog informiranja javnosti, u 9 sati te u 16 sati, koje su prenosili svi nacionalni mediji, nakon kojih se izdaju priopćenja za javnost i objavljuju na stranicama Ravnateljstva civilne zaštite.<sup>17</sup> Dana 5. ožujka 2020. godine ministar zdravstva donio je odluku o proglašavanju opasnosti od epidemije zarazne bolesti COVID-19. Riječ je administrativnoj mjeri koja ne označava stupanj ugroze, već omogućuje ministru da mobilizira sve resurse u zdravstvenom sustavu, po potrebi premješta infektologe i druge zdravstvene djelatnike i opremu što omogućuje bolje upravljanje sustavom zdravstva.

Prva mjera koja se odnosila na ograničenje prava na slobodu kretanja donesena je 09. ožujka 2020. godine. Njome je određeno da će svi strani državljani koji ulaze u Hrvatsku iz područja gdje su žarišta zaraze, posebno iz dijelova Kine, Italije, Južne Koreje i dr, biti upoznati s obaveznom mjerom smještaja u karantenu na 14 dana, prije ulaska u Hrvatsku. Također, preporučeno je da se odgode svi organizirani skupovi s više od 1000 ljudi. Svi oni koji će ih ipak održati dužni su osigurati visoke higijenske standarde. Dana 18. ožujka 2020. godine Hrvatski

<sup>15</sup> Sličan stav Europskog suda izražen je primjerice u predmetu *Amuur protiv Francuske*, zahtjev br. 19776/92, presuda od 25. 06. 1996, dostupno na: <http://hudoc.echr.coe.int/eng/?i=001-57988>, očitavanje: 02. 04. 2020.

<sup>16</sup> Hrvatski Zavod za javno zdravstvo: *COVID-19 Priopćenje prvog slučaja*, veljača 2020, dostupno na: <https://www.hzjz.hr/priopcenja-mediji/covid-19-priopcenje-prvog-slucaja/>, očitavanje: 03. 04. 2020.

<sup>17</sup> Vlada Republike Hrvatske, <https://www.koronavirus.hr/vladine-mjere/101>, očitavanje: 03. 04. 2020.

sabor donio je Zakon o izmjeni i dopuni Zakona o sustavu civilne zaštite<sup>18</sup>. Tom je novelom parlament dao Stožeru civilne zaštite ovlast donošenja odluka i mjera radi zaštite života i zdravlja građana, očuvanja imovine, gospodarske aktivnosti i okoliša te ujednačavanja postupanja pravnih osoba i građana.

Sljedećeg dana, 19. ožujka 2020. godine, Stožer je donio Odluku o privremenoj zabrani prelaska preko graničnih prijelaza Republike Hrvatske.<sup>19</sup> Navedenom odlukom privremeno je ograničen ulazak i izlazak iz Hrvatske, ali je navedeno da će hrvatskim državljanima koji se zateknu izvan granica Hrvatske biti omogućen povratak uz primjena uputa Hrvatskog zavoda za javno zdravstvo o sprječavanju širenja bolesti COVID-19. Također je državljanima EU omogućen povratak u matične zemlje. Navedenom odlukom izuzeti su zdravstveni djelatnici, zdravstveni istraživači i suradnici, stručnjaci za skrb o starijima te osobe koje zahtijevaju hitnu medicinsku skrb, kao i prekogranični radnici, osobe u tranzitu, prijevoznici roba te diplomati, policajci i djelatnici civilne zaštite. Istog je dana Stožer donio i Odluku o mjerama ograničavanja društvenih okupljanja, rada u trgovini, uslužnih djelatnosti i održavanja kulturnih i sportskih događanja<sup>20</sup> u trajanju od 30 dana. U tom trenutku u Hrvatskoj je bilo 105 osoba oboljelih od koronavirusa.

Sljedećeg dana, 20. ožujka 2020. godine Stožer je donio Odluku o stavljanju izvan uporabe dječjih igrališta i otvorenih sportskih igrališta u trajanju od 30 dana.<sup>21</sup> Istog je dana donesena i Odluka o obustavi javnog prometa<sup>22</sup> na jednako vremensko trajanje. Dan kasnije, 21. ožujka 2020. godine kada se broj oboljelih od koronavirusa popeo na 168 osoba Stožer je donio Odluku o mjeri strogog ograničavanja zadržavanja na ulicama i drugim javnim mjestima<sup>23</sup> na rok od 30 dana. Odluka se odnosila na sve ulice, rive, trgove, parkove i druge javne površine.

Odluku o zabrani napuštanja mjesta prebivališta Stožer je donio 23. ožujka 2020. godine.<sup>24</sup> Ova mjera nije vremenski ograničena, kao prethodno donesene. Osobe kojima se izda propusnica na

<sup>18</sup> Zakon o izmjeni i dopuni Zakona o sustavu civilne zaštite, *NV* 31/20, dostupno na: [https://narodne-novine.nn.hr/clanci/sluzbeni/2020\\_03\\_31\\_673.html](https://narodne-novine.nn.hr/clanci/sluzbeni/2020_03_31_673.html), očitavanje: 03. 04. 2020.

<sup>19</sup> Odluka o privremenoj zabrani prelaska preko graničnih prijelaza Republike Hrvatske, dostupno na: [https://civilna-zastita.gov.hr/UserDocsImages/CIVILNA%20ZA%C5%A0TITA/PDF\\_ZA%20WEB/Odluka%20-%20privremena%20zabrana%20prelaska%20preko%20grani%C4%8Dnih%20prijelaza%20RH.pdf](https://civilna-zastita.gov.hr/UserDocsImages/CIVILNA%20ZA%C5%A0TITA/PDF_ZA%20WEB/Odluka%20-%20privremena%20zabrana%20prelaska%20preko%20grani%C4%8Dnih%20prijelaza%20RH.pdf), očitavanje: 04. 04. 2020.

<sup>20</sup> Odluka o mjerama ograničavanja društvenih okupljanja, rada u trgovini, uslužnih djelatnosti i održavanja kulturnih i sportskih događanja, dostupno na: [https://civilna-zastita.gov.hr/UserDocsImages/CIVILNA%-20ZA%C5%A0TITA/PDF\\_ZA%20WEB/Odluka%20-%20mjere%20ograni%C4%8Davanja%20dru%C5%A1tvenih%20okupljanja,%20rada%20trgovina.pdf](https://civilna-zastita.gov.hr/UserDocsImages/CIVILNA%-20ZA%C5%A0TITA/PDF_ZA%20WEB/Odluka%20-%20mjere%20ograni%C4%8Davanja%20dru%C5%A1tvenih%20okupljanja,%20rada%20trgovina.pdf), očitavanje: 04. 04. 2020.

<sup>21</sup> Odluka o stavljanju izvan uporabe dječjih igrališta i otvorenih sportskih igrališta, dostupno na: [https://civilna-zastita.gov.hr/UserDocsImages/CIVILNA%20ZA%C5%A0TITA/PDF\\_ZA%20WEB/Odluka%20o%20stavljanju%20izvan%20uporabe%20dje%C4%8Djih%20igrali%C5%A1ta.pdf](https://civilna-zastita.gov.hr/UserDocsImages/CIVILNA%20ZA%C5%A0TITA/PDF_ZA%20WEB/Odluka%20o%20stavljanju%20izvan%20uporabe%20dje%C4%8Djih%20igrali%C5%A1ta.pdf), očitavanje: 04. 04. 2020.

<sup>22</sup> Odluka o obustavi javnog prometa, dostupno na: [https://civilna-zastita.gov.hr/UserDocsImages/CIVILNA%20ZA%C5%A0TITA/PDF\\_ZA%20WEB/Odluka%20o%20zabrani%20javnog%20prometa.pdf](https://civilna-zastita.gov.hr/UserDocsImages/CIVILNA%20ZA%C5%A0TITA/PDF_ZA%20WEB/Odluka%20o%20zabrani%20javnog%20prometa.pdf), očitavanje: 04. 04. 2020.

<sup>23</sup> Odluka o mjeri strogog ograničavanja zadržavanja na ulicama i drugim javnim mjestima, dostupno na: [https://civilna-zastita.gov.hr/UserDocsImages/CIVILNA%20ZA%C5%A0TITA/PDF\\_ZA%20WEB/Odluka%20-%20o%20ograni%C4%8Denju%20zadr%C5%BEavanja%20na%20ulicama%20i%20javnim%20mjestima\\_POTPIS\\_ANO.pdf](https://civilna-zastita.gov.hr/UserDocsImages/CIVILNA%20ZA%C5%A0TITA/PDF_ZA%20WEB/Odluka%20-%20o%20ograni%C4%8Denju%20zadr%C5%BEavanja%20na%20ulicama%20i%20javnim%20mjestima_POTPIS_ANO.pdf), očitavanje: 04. 04. 2020.

<sup>24</sup> Odluka o zabrani napuštanja mjesta prebivališta, dostupno na: [https://civilna-zastita.gov.hr/UserDocsImages/CIVILNA%20ZA%C5%A0TITA/PDF\\_ZA%20WEB/Odluka%20o%20zabrani%20napu%C5%A1tanja%20prebivali%C5%A1ta....pdf](https://civilna-zastita.gov.hr/UserDocsImages/CIVILNA%20ZA%C5%A0TITA/PDF_ZA%20WEB/Odluka%20o%20zabrani%20napu%C5%A1tanja%20prebivali%C5%A1ta....pdf), očitavanje: 04. 04. 2020.

temelju prijedloga poslodavca, doktora obiteljske medicine ili nadležnog stožera civilne zaštite, mogu napustiti svoje prebivalište. Ova odluka dopunjena je 01. travnja 2020. godine kada su umjesto pisanih propusnica uvedene e-propusnice odnosno one u digitalnoj verziji radi lakšeg praćenja. Na dan 05. travnja 2020. godine u Hrvatskoj je potvrđeno ukupno 1182 oboljele osobe a ukupno 15 osoba preminulo je od koronavirusa. Za sada nema ekspanzijskog rasta što ukazuje na to da su mjere bile pravodobne i da Stožer u velikoj mjeri ovu situaciju drži pod kontrolom. Isto tako vidljivo je da Stožer svoje mjere propituje i prilagođava stvarnom stanju u danom trenutku, s obzirom na porast broja novooboljelih i umrlih osoba.

Gledajući s pravne strane neke od gore navedenih mjera bile su već kritizirane u stručnoj javnosti.<sup>25</sup> U citiranom članku autor Abramović posebno kritizira zakonitost mjera koje je donio Stožer, odnosno činjenica da je zakonodavac sve ovlasti u donošenju mjera i odluka prenio na tijelo izvršne vlasti. Međutim, Ustavni sud se ogradio od ovakvog stava javnim priopćenjem<sup>26</sup> navodeći kako se radi o privatnom stavu jednog suca a ne stavu Ustavnog suda. „*Ustavni sud pažljivo prati sve mjere i radnje koje nadležna državna tijela poduzimaju za suzbijanje pandemije korona virusom te je ocijenio da u ovom trenutku nema nikakve potrebe za postupanjem Ustavnog suda u smislu njegovih ustavnih ovlasti.*“ navedeno je u priopćenju.

Suzdržavajući se od generalne ocjene mjera u ovom trenutku, čini mi se, međutim, da zakonodavni temelj za mjere zaštite protiv pandemije bolesti COVID-19 ipak postoji. Konvencija i praksa Europskog suda pod pojmom „zakonitost“ podrazumijevaju postojanje uporišta u domaćem zakonu koji je jasan i konkretan te predvidljiv za adresate. To naime ne podrazumijeva da sve mjere moraju biti propisane jednim zakonom.

Glavno Tajništvo Vijeća Europe objavilo je 08. travnja 2020. godine dokument pod nazivom „*Poštivanje demokracije, vladavine prava i ljudskih prava u okviru zdravstvene krize zbog COVID19; Priručnik za države*“.<sup>27</sup> Dio dokumenta odnosi se upravo na zakonitost odluka državne vlasti u vrijeme izvanrednog stanja. Vijeće Europe inzistira da se i u ovo vrijeme nastavi sa zakonitim postupanjem svih tijela državne vlasti i poštivanjem vladavine prava te da se poštuje načelo zakonitosti. Međutim, isto tako ističe da pojam „zakon“ ne znači samo akt koji je donio parlament, već se pod time može smatrati i svaki akt izvršne vlasti koji je tijelo te vlasti donijelo u doba krize u skladu sa ustavnim ovlastima. U predmetnom dokumentu je također naglašeno kako gotovo svi Ustavi država članica poznaju prenošenje većih ovlasti na tijela izvršne vlasti u doba izvanrednog stanja i nacionalne ugroze. Vijeće Europe priznaje i mogućnost da zakonodavna vlast usvoji posebno izrađene zakone za suočavanje s trenutnom krizom koja nadilazi već postojeća pravna pravila. U konačnici Vijeće Europe naglašava važnost Ustavnih sudova država članica, koji moraju i dalje imati mogućnost ocjenjivati ustavnost donesenih propisa i akata, sve u cilju zaštite načela zakonitosti.

U svakom slučaju, s obzirom na sve gore izneseno i na dosadašnju praksu, Europski sud neće procjenjivati bilo koju od donesenih mjera načelno, već će njezinu spojivost s Konvencijom

<sup>25</sup> A. Abramović, *Ustavnost u doba virusa*, IUS-INFO, ožujak 2020, dostupno na: <https://www.iusinfo.hr/DailyContent/Topical.aspx?id=41073>, očitavanje: 04. 04. 2020.

<sup>26</sup> Priopćenje Ustavnog suda Republike Hrvatske od dana 31. 03. 2020, dostupno na: [https://www.usud.hr/sites/default/files/doc/Priopcenje\\_Ustavnog\\_suda\\_Republike\\_Hrvatske\\_od\\_31.3.2020.pdf](https://www.usud.hr/sites/default/files/doc/Priopcenje_Ustavnog_suda_Republike_Hrvatske_od_31.3.2020.pdf), očitavanje: 04. 04. 2020.

<sup>27</sup> Respecting democracy, rule of law and human rights in the framework of the COVID-19 sanitary crisis A toolkit for member states, br. SG/Inf(2020)11, dostupno na: <https://www.coe.int/en/web/chisinau/-/coronavirus-guidance-to-governments-on-respecting-human-rights-democracy-and-the-rule-of-law>, očitavanje: 08. 04. 2020.



procjenjivati u okolnostima konkretnog predmeta na temelju konkretnih činjenica primjenom gore iznesenih načela i standarda. U tom smislu će, u okolnostima svakog konkretnog predmeta, Europski sud procijeniti i zakonitost i legitiman cilj i proporcionalnost mjere za koju pojedinac bude smatrao da je povrijedila neko od njegovih konvencijskih prava.

## 6. Zaključak

Ograničenja prava na slobodu kretanja u nekim slučajevima i potpuna lišenja slobode nisu protivna Konvenciji i praksi Europskog suda ukoliko su zakonita, imaju legitiman cilj i ako su proporcionalna cilju koji se želio postići. U procjeni sukladnosti tih ograničenja s Konvencijom biti će ključna i njihova podobnost da se legitiman cilj postigne. Konkretnije, procjenjivat će se da li se ograničenjem kretanja, socijalnim distanciranjem, propisanom samoizolacijom ili potpunom karantenom mogla postići zaštita većeg broja ljudi i spriječiti širenje zaraze u danom trenutku kada je ta mjera donesena. Nakon toga procjenjivat će se njezina proporcionalnost u konkretnom slučaju u kojima će odlučujući argument biti ocjena duljine trajanja mjere i njezin intenzitet, ali kao što je vidljivo iz prakse Europskog suda, i težina sankcije koja je određena u slučaju njezinog nepridržavanja.

Europski sud, međutim, neće procjenjivati zašto se pojedina država odlučila na ovu ili onu strategiju suzbijanja pandemije. Sud, naime, neće u svojim odlukama reći da je bilo bolje izabrati strategiju „imuniteta krda“ u odnosu na strategiju „potpune karantene“, u kojem slučaju se (namjerno) donosi mali broj ograničavajućih mjera upravo kako bi što više ljudi preboljelo tu bolest i steklo imunitet. Europski sud ne procjenjuje miješanja u ljudska prava *in abstracto* već u okolnostima pojedinog predmeta i konkretnih činjenica donosi svoju odluku.

U odnosu na mjere koje je do sada poduzela Republika Hrvatska, iz dostupne statistike<sup>28</sup> o broju oboljelih, izliječenih i umrlih od bolesti COVID-19 vidi se da nadležne službe situaciju s pandemijom ove bolesti za sada drže pod kontrolom i da se može reći da se učinkovito bore sa pandemijom. Mjere koje su do sada poduzete, barem one koje su relevantne za ovaj rad, čine mi se razumne i prikladne, a posebno značajnim smatram i činjenicu da Stožer mjere ograničenja kretanja odnosno okupljanja donosi sukladno rastu odnosno padu broja oboljelih, dakle, trenutnoj situaciji, upravo kako i nalaže Europski sud.

Kod kritiziranja mjera koje se donose, a koje imaju u podlozi ograničenje prava na slobodu kretanja (u bilo kojem obliku), treba imati na umu da one s druge strane vage imaju pravo na život. Za razliku od slobode kretanja, pa čak i njezinog lišenja, pravo na život je apsolutno konvencijsko pravo i ne može se derogirati nikada, niti u doba izvanrednog stanja.<sup>29</sup>

<sup>28</sup> V. Hrvatski zavod za javno zdravstvo, najnoviji podaci o bolesti COVID-19, dostupno na: <https://www.hzjz.hr/priopcenja-mediji/koronavirus-najnoviji-podatci/>, očitavanje: 08. 04. 2020.

<sup>29</sup> V. čl. 15 Konvencije za zaštitu ljudskih prava i temeljnih sloboda, dostupno na: [https://echr.coe.int/Documents/Convention\\_HRV.pdf](https://echr.coe.int/Documents/Convention_HRV.pdf), očitavanje: 30. 03. 2020.

*Restriction of the right to freedom of movement in times of emergency - What does the Convention on Human Rights and Fundamental Freedoms say?*

*Summary*

*The Convention for the Protection of Human Rights and Fundamental Freedoms (hereinafter: the Convention) and the European Court of Human Rights in Strasbourg (hereinafter: the European Court), which interprets that Convention, classify the right to freedom of movement as derogable or qualified Convention rights. This means that this right can be restricted under the conditions recognized by the Convention and the case law of the European Court of Justice, and the protection of the health of a large number of people, public morals, national security and the like are justified for interfering or limiting the right to freedom of movement.*

*The Convention and the European Court do not a priori prohibit the introduction of such measures, quite the opposite. The positive obligations imposed by the Convention in order to achieve the legitimate aim of protecting human health require from Member States active care and timely response.*

*When considering measures that restrict human rights, it is crucial to make them legitimate, necessary in a democratic society and proportionate. The above rules, which follow from the case-law of the European Court of Justice, always apply, whether measures to restrict human rights are imposed in times of emergency or some other, less extraordinary time.*

*When measures that result with restrictions of the right to freedom of movement (in whatever form) are criticised, it is important to keep in mind that on the other side of the scale is the right to life. Unlike freedom of movement and even deprivation of liberty, the right to life is an absolute Convention right and can never be derogated, even in times of emergency.*