



## USTAVNI SUD REPUBLIKE HRVATSKE

Zagreb, 21. prosinca 2021.

### PRIOPĆENJE ZA JAVNOST

Ustavni sud na sjednici održanoj 21. prosinca 2021. donio je, između ostalog, sljedeća rješenja:

#### **1. Broj: U-I-5781/2021 i dr.**

kojim nije prihvatio prijedloge za ocjenu suglasnosti s Ustavom članka 47. Zakona o zaštiti pučanstva od zaraznih bolesti (u daljnjem tekstu: ZZP), te članaka 5. i 10. Zakona o izmjenama i dopunama ZZP-a.

U navedenom rješenju Ustavni sud ponovio je svoja stajališta iz rješenja broj: U-I-1372/2020 i dr. od 14. rujna 2020.<sup>1</sup> o "aktiviranju" članka 17. Ustava odnosno o odnosu članaka 16. i 17. Ustava, o ovlastima Stožera civilne zaštite (u daljnjem tekstu: Stožer) za donošenje odluka/mjera propisanih ZZP-om, o pravnoj naravi tih odluka, te o načelima na temelju kojih ispituje ustavnost i zakonitost odluka Stožera u svakom pojedinom slučaju.

Stoga je Ustavni sud ponovno naglasio da pri propisivanju mjera za nadzor nad epidemijom/pandemijom ovlaštenu donositelj propisa (u konkretnom slučaju: Stožer) mora poštovati načelo razmjernosti, osiguravajući da je mjera prikladna za zaštitu javnog zdravlja (test prikladnosti), da se ta zaštita nije mogla jednako učinkovito postići manje restriktivnom mjerom (test nužnosti), te da je mjera razumna uzimajući u obzir druge suprotstavljene društvene interese i stupanj ograničavanja ljudskih prava i temeljnih sloboda (razmjernost *stricto sensu*). Sažeto, ovlaštenu donositelj dužan je, na temelju raspoloživih znanstvenih spoznaja dostupnih u trenutku donošenja propisa ili njegovih izmjena, donijeti onu mjeru za koju ocijeni da je najmanje restriktivna, s jedne strane, a da jednako učinkovito štiti javno zdravlje od bolesti COVID-19, s druge strane.

S tim u vezi Ustavni sud, u uvjetima pandemije COVID-19 koja još uvijek traje, od donositelja mjera očekuje da mjere koje donosi (naređuje) ubuduće sadrže obrazloženje na temelju kojeg će adresati tih mjera, kao i javnost, biti upoznati s razlozima zbog kojih je pojedina mjera donesena, odnosno iz kojeg će biti razvidno da je poštovano ustavno načelo razmjernosti.

U odnosu na prigovor o nadzoru nad radom Stožera, Ustavni sud ponavlja da Stožer djeluje pod neposrednim nadzorom Vlade Republike Hrvatske koja je prema Ustavu

---

<sup>1</sup> "Narodne novine" broj 105/20.

odgovorna Hrvatskom saboru, a o kojem ovisi u kojoj će se mjeri koristiti svojim ovlastima nadzora rada Vlade.

## **2. Broj: U-II-6004/2021 - COVID potvrde**

kojim nije prihvatio prijedlog za ocjenu suglasnosti s Ustavom i zakonom Odluke Vlade Republike Hrvatske o uspostavi nacionalnog sustava za izdavanje EU digitalne COVID potvrde.

Osporenom Odlukom uspostavljen je, u svrhu provedbe Uredbe (EU) 2021/953,<sup>2</sup> nacionalni sustav za izdavanje EU digitalne COVID potvrde radi olakšavanja slobodnog kretanja građana tijekom pandemije bolesti COVID-19 uzrokovane virusom SARS-CoV-2, učinkovitijeg doprinosa postupnom ukidanju ograničenja kretanja, uz istodobno ostvarivanje visoke razine zaštite javnog zdravlja.

Predlagatelj je osporio samo točku II. stavak 2. te Odluke.

Ustavni sud utvrdio je da to što je točkom II. stavkom 2. osporene Odluke predviđeno da se EU digitalne COVID potvrde na nacionalnoj razini mogu koristiti i u druge svrhe sukladno odlukama Stožera donesenim na temelju ZZP-a ne znači da je Vlada prekoračila svoje ovlasti i obveze u provedbi Uredbe (EU) 2021/953. U vezi s navedenim konstatirao je da je korištenje EU digitalnih COVID potvrda Stožer predvidio u više svojih odluka, od kojih su neke predmet ustavnosudskih postupaka (podrobnije vidi u točki 11. rješenja Ustavnog suda).

## **3. Broj: U-II-5417/2021 i dr.**

kojim nije prihvatio prijedloge za ocjenu suglasnosti s Ustavom i zakonom Odluke o uvođenju posebne sigurnosne mjere obveznog testiranja svih zaposlenika zdravstvenih ustanova, trgovačkih društava koje obavljaju zdravstvenu djelatnost te privatnih zdravstvenih radnika na virus SARS-CoV-2 i Odluke o uvođenju posebne sigurnosne mjere obveznog testiranja svih zaposlenika u djelatnosti socijalne skrbi na virus SARS-CoV-2.

Osporenim odlukama uvedena je mjera obveznog testiranja na virus SARS-CoV-2 svih zaposlenika koji dolaze na posao u zdravstvenom sustavu, odnosno u zdravstvenim ustanovama, trgovačkim društvima koja obavljaju zdravstvenu djelatnost i kod privatnih zdravstvenih radnika, te u sustavu socijalne skrbi, najmanje dva puta tjedno. Izuzetno, testiranje nije obvezno za one zaposlenike koji ispunjavaju uvjet cijepljenja ili preboljenja bolesti COVID-19, osim ako imaju znakove respiratorne infekcije, druge simptome ili znakove zarazne bolesti COVID-19 ili pozitivnu epidemiološku povijest bolesti.

---

<sup>2</sup> Uredba (EU) 2021/953 Europskog parlamenta i Vijeća od 14. lipnja 2021. o okviru za izdavanje, provjeru i prihvaćanje interoperabilnih potvrda o cijepljenju, testiranju i preboljenju bolesti COVID-19 (EU digitalna COVID potvrda) radi olakšavanja slobodnog kretanja tijekom pandemije bolesti COVID-19 ("Službeni list Europske unije", broj L 211/1 od 15. lipnja 2021.; u daljnjem tekstu: Uredba (EU) 2021/953).

Uz već navedeno o zakonitosti mjera i legitimnom cilju mjera na generalnoj razini u rješenju Ustavnog suda broj: U-I-1372/2020 i dr. od 14. rujna 2020., Ustavni sud utvrdio je da je u konkretnom slučaju, tj. u slučaju osporenih odluka, legitimni cilj obveze testiranja zaposlenika u zdravstvenom sustavu i sustavu socijalne skrbi zaštita zdravlja i života pacijenata i korisnika socijalne skrbi koji borave u ustanovama, a koji su ranjiviji zbog oslabljenog imunološkog odgovora uslijed životne dobi ili bolesti. Prema tome, cilj mjere je prije svega zaštita pacijenata i korisnika ustanova socijalne skrbi koji borave u tim ustanovama, tj. smanjiti na minimum rizik od zaraze tih osoba. Legitimni cilj istovremeno je zaštititi i živote i zdravlje zaposlenika u zdravstvenom sustavu i sustavu socijalne skrbi koji su neophodni u pružanju usluga, kao i održivost samih tih sustava. Sažeto, legitimni cilj osporene mjere je, *inter alia*, omogućiti neometano funkcioniranje zdravstvenog sustava i sustava socijalne skrbi u uvjetima pandemije SARS-CoV-2.

Polazeći od navedenog, Ustavni sud utvrdio je da osporena mjera slijedi legitimni cilj.

Ustavni sud ocijenio je da prema rezultatima znanstvenih istraživanja, znanstvenih radova i prikupljenim iskustvima stečenima za vrijeme epidemije, koji su predloženi Ustavnom sudu proizlazi da je znatno manja vjerojatnost zaraze i širenja bolesti COVID-19 među osobama koje su cijepljene ili preboljele bolest COVID-19 nego među necijepljenim osobama (vidi detaljnije u točki 13.3. obrazloženja rješenja). Također, netočna je tvrdnja pojedinih predlagatelja o jednakoj mogućnosti zaraze od strane cijepljenih i necijepljenih osoba, s obzirom da iz većeg broja znanstvenih i stručnih radova proizlazi da su zdravstveni radnici koji su cijepljeni u manjem riziku od onih necijepljenih i predstavljaju manji rizik za pacijente nego necijepljeni zdravstveni radnici.

Stoga nametanje obveze testiranja zdravstvenih djelatnika i djelatnika socijalne skrbi na virus SARS-CoV-2 koji dolaze na posao, najmanje dva puta u sedam dana, nije doneseno proizvoljno, već se temelji na znanstvenim i stručnim radovima te iskustvima prikupljenima tijekom godine i pol trajanja pandemije.

Ustavni sud utvrdio je da je uz nespornu zakonitost i legitimnost cilja, donositelj osporenih odluka utvrdio sve relevantne čimbenike za njihovo donošenje koji su mu bili dostupni u vrijeme njihovog donošenja, te je odredio mjeru koja je prikladna, nužna i razmjerna cilju koji se želi postići, a ujedno ne predstavlja prekomjeran teret za njezine adresate.

Ovo stoga što je osporenom mjerom uvedeno obvezno testiranje, a ne cijepljenje, za zaposlenike u zdravstvenom sustavu i sustavu socijalne skrbi najmanje dva puta u sedam dana. Testiranje je epidemiološka mjera podobna za rano otkrivanje prisutnosti virusa. Postupak testiranja je brz, bezbolan, rezultati su poznati u kratkom roku, a potrebno ga je provesti dva puta tjedno. Testiranje nije obvezno za zaposlenike koji ispunjavaju uvjet cijepljenja ili preboljenja bolesti COVID-19, osim ako imaju znakove respiratorne infekcije, druge simptome ili znakove zarazne bolesti COVID-19.

Prema tome zaposlenici imaju mogućnost izbora, cijepljenje, koje je dostupno i besplatno, ili testiranje koje se provodi pri dolasku na posao, najmanje dva puta u sedam dana. Testiranje je omogućeno na nekoliko tisuća mjesta u Republici Hrvatskoj, a trošak testiranja snosi poslodavac.

Pojedini predlagatelji isticali su da je točkom 7.3.2. Rezolucije broj 2361 Vijeća Europe propisano da su države dužne osigurati da nitko nije diskriminiran zbog toga što nije cijepljen, bilo zbog mogućih zdravstvenih rizika ili zato što to ne želi, kao i da je točkom 7.3.1. propisano da su države dužne osigurati da građani budu obaviješteni da cijepljenje nije obvezno i da nitko ne može biti izložen političkom, društvenom ili drugom pritisku da bude cijepljen ako to ne želi.<sup>3</sup> Navedeni prigovor povezan je s prigovorom da se osporenim odlukama zapravo uvodi opća obveza cijepljenja, odnosno da je cilj osporene mjere "prisiliti" pojedince na cijepljenje.

Ustavni sud te prigovore ocijenio je očito neosnovanim. Naime, adresatima je, kako je već navedeno, ostavljena mogućnost izbora, cijepljenje, koje je dostupno i besplatno, ili testiranje, koje se provodi pri dolasku na posao, najmanje dva puta u sedam dana, i koje, iako može izazivati neugodu, prema ocjeni Ustavnog suda ne predstavlja prekomjerni teret za zaposlene.

Nadalje, predlagatelji nisu pokazali da bi postojalo nejednako postupanje prema pojedincima na temelju njihovog cijepljenog statusa, odnosno da je određena skupina pojedinaca stavljena u nepovoljniji položaj u odnosu na cijepljene pojedince.

Osporena mjera *prima facie* upućuje na to da su svi pojedinci, dakle i necijepljeni, dužni predočiti COVID potvrdu. Stoga obveza predočenja COVID potvrde nije uvjetovana njihovim cijepljenim statusom jer se ona može ishoditi i na temelju dokaza o preboljenju ili testiranju, pa je osporena mjera jednako primjenjiva, neovisno o njihovom cijepljenom statusu, na sve pojedince koji žele pristupiti zdravstvenim uslugama u zdravstvenom sustavu.

Činjenica jest da cijepljeni i oni koji su preboljeli ne moraju udovoljiti dodatnom uvjetu testiranja, međutim, navedeno ne upućuje da su tim uvjetom necijepljeni pojedinci koji nisu preboljeli bolest COVID-19 stavljani u nepovoljniji položaj u odnosu na cijepljene ili one koji su navedenu bolest preboljeli i da im je time nametnut nerazmjerni teret.

Europski sud za ljudska prava u predmetu *Zambrano protiv Francuske* (br. 41994/21, odluka od 7. listopada 2021.) utvrdio je da COVID potvrde, dokle god necijepljenim pojedincima omogućuju da potvrdu ishode dokazom o preboljenju ili dokazom o provedenom testiranju, kao alternativama cijepljenju, ne predstavljaju zakonodavnu mjeru koja uvodi cijepljenje ili koja *de facto* obvezuje pojedince na cijepljenje.

Uz navedeno, Ustavni sud istaknuo je da se opća obveza cijepljenja može uvesti samo zakonom, a ne odlukama Stožera.

**Slijedom svega navedenog, Ustavni sud utvrdio je da zahtjev da se obvezno testiraju osobe koje nisu cijepljene i koje nisu preboljele bolest COVID-19 u ovom slučaju ima objektivno i razumno opravdanje. Osporena mjera ima**

---

<sup>3</sup> Riječ je o Rezoluciji koju je usvojila Parlamentarna skupština Vijeća Europe 27. siječnja 2021. naziva COVID-19 cjepiva: etička, pravna i praktična pitanja, koja sadrži preporuke u odnosu na razvoj COVID-19 cjepiva, raspodjelu COVID-19 cjepiva, osiguravanje široke primjene cjepiva, cijepljenje djece i nadzor dugoročnih nuspojava COVID-19 cijepljenja i njihove sigurnosti.

**legitiman cilj i razmjerna je u smislu da je uspostavljena pravedna ravnoteža između interesa zajednice i poštovanja prava i sloboda pojedinaca.**

U odnosu na prigovore predlagatelja da se zabranom zaposlenicima boravljenja u prostorijama poslodavca izravno i neposredno ograničava njihovo pravo na rad i slobodu rada ako se odbiju testirati odnosno predočiti EU digitalnu COVID potvrdu ili odgovarajući drugi dokaz, Ustavni sud naveo je da koje će to daljnje posljedice imati na radni odnos tih osoba ne određuju osporene odluke već opći propisi radnog prava te propisi koji uređuju javnu i državnu službu.

U odnosu na prigovore pojedinih predlagatelja da su zaposlenici zdravstvenog sustava i sustava socijalne skrbi u nejednakom položaju u odnosu na ostale zaposlenike, jer se mjera obveznog testiranja odnosi samo na njih, Ustavni sud utvrdio je da je s obzirom na pogoršanje epidemiološke situacije i povećanog rizika nužno bilo uvesti mjeru kojom bi se smanjio rizik da zaposlenici zaraze osobe na skrbi u njihovim ustanovama, čiji su životi i zdravlje dodatno ugroženi zbog primarne bolesti i narušenog imuniteta.

Stoga je legitimno u određenim djelatnostima, u kojima je procijenjeno da postoji opasnost osobite izloženosti riziku od prijenosa i širenja zarazne bolesti, uvesti posebne sigurnosne mjere, u ovom slučaju obvezu testiranja ili dokazivanja o cijepljenju ili prebolijevanju bolesti. Time se ujedno utječe i na održivost zdravstvenog sustava i sustava socijalne skrbi, kao i na kontinuitet u pružanju zdravstvene zaštite i socijalne skrbi. Stoga je, po naravi radnih mjesta i poslova skrbi o najugroženijoj skupini stanovništva na liječenju i smještaju u socijalnoj skrbi, ta mjera najprije uvedena u te djelatnosti.

Proizlazi, dakle, da opseg mjera ovisi o trenutnoj epidemiološkoj situaciji.

Ustavni sud istaknuo je da je, u međuvremenu, stupila na snagu Odluka o uvođenju posebne sigurnosne mjere obveznog testiranja dužnosnika, državnih službenika i namještenika, službenika i namještenika u javnim službama, službenika i namještenika u lokalnoj i područnoj (regionalnoj) samoupravi te zaposlenika trgovačkih društava i ustanova,<sup>4</sup> kojom je obveza testirana proširena i na tzv. javni sektor, koja je također osporena pred Ustavnim sudom. O suglasnosti s Ustavom te Odluke Ustavni sud odlučit će naknadno nakon što zaprimi zatraženo očitovanje Vlade Republike Hrvatske odnosno nakon što protekne rok koji je ostavljen Vladi za dostavu traženog očitovanja.

#### **4. Broj: U-II-5571/2021 i dr.**

kojim nije prihvatio prijedloge za pokretanje postupka za ocjenu suglasnosti s Ustavom i zakonom Odluke o uvođenju posebne sigurnosne mjere koju su zdravstvene ustanove, trgovačka društva koja obavljaju zdravstvenu djelatnost i privatni zdravstveni djelatnici obvezni provoditi prilikom prijema pacijenata.

Osporenom Odlukom uvedena je obveza pružatelja zdravstvenih usluga da zatraže predočenje EU digitalne COVID potvrde ili odgovarajućeg drugog dokaza o

---

<sup>4</sup> "Narodne novine" broj 121/21.

cijepljenju, preboljenju odnosno testiranju (navedenog u točki IV. Odluke) pri prijemu pacijenata kod kojih se planira hospitalizacija, provođenje dijagnostičko-terapijskih zahvata koji generiraju aerosol u njihovim prostorima, od drugih pacijenata kojima je potrebna medicinska skrb ako postoji visok rizik od širenja zaraze, te od pratnje pri porodu, od roditelja ili skrbnika djece koji borave na smještaju s djecom i od pratnje i posjetitelja hospitaliziranih pacijenata.

Polazeći od svojih načelnih stajališta iz rješenja broj: U-I-1372/2020 i dr. od 14. rujna 2020. te stajališta izraženih u naprijed navedenim rješenjima, Ustavni sud nije prihvatio prijedloge za ocjenu ustavnosti i zakonitosti ove Odluke. Sažeto, ocijenio je da sijedi legitiman cilj i ispunjava zahtjeve razmjernosti.

Ustavni sud RH navedena rješenja donio je s deset glasova za i tri glasa protiv. Nakon što protekne rok propisan Poslovníkom Ustavnog suda Republike Hrvatske za izradu izdvojenih mišljenja sudaca, ta će rješenja zajedno s izdvojenim mišljenjima biti dostupna javnosti putem internetske stranice Ustavnog suda.

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