

dr. sc. Damir Primorac*

SAMOIZOLACIJA KAO POSEBNA SIGURNOSNO-PRAVNA MJERA ZAŠTITE PUČANSTVA OD ZARAZNIH BOLESTI U KONTEKSTU KORONAVIRUSA (COVID-19) – JAVNOPRAVNI ASPEKTI

Rad se bavi aktualnim pitanjima sigurnosno-pravnog uređenja zaštite pučanstva od zaraznih bolesti s naglaskom na izolaciju osoba u vlastitom domu ili drugome odgovarajućem prostoru (samoizolacija) sa svrhom sprečavanja i suzbijanja zaraznih bolesti u kontekstu koronavirusa (COVID-19). Aktualna zdravstvena situacija uzrokovana koronavirusom (COVID-19) koja je poprimila pandemijske razmjere dala je odgovor na postojeće mehanizme u borbi protiv te zarazne bolesti, ali jednako tako i upozorila na određene sigurnosno-pravne nedostatke koje je bilo potrebno u hodu ispravljati odnosno nadopunjavati. U tom smislu autor u radu iznosi prikaz važećih pravnih rješenja kojima se uređuje ta problematika kao i prijedloge de lege ferenda. Autor jasno naznačuje bitnu ulogu nadležnih tijela Republike Hrvatske u sprečavanju i suzbijanju zaraznih bolesti, pa i glede nužnih oblikovanja kvalitetnih zakonskih rješenja, ne podcjenjujući ulogu svih građana u njihovu provođenju. Naime, ako građani nisu odgovorni, samodisciplinirani i svjesni situacije u kojoj se nalaze, kao odgovor na takvo ponašanje moraju postojati kvalitetni pravni propisi na temelju kojih će, kao izraz društvene osude, biti primjereno kažnjeni.

Ključne riječi: zarazne bolesti, koronavirus, izolacija, samoizolacija, karantena, nadzor, pravni aspekti.

1. UVOD

Zarazne ili infektivne bolesti su bolesti izazvane ulaskom patogenih mikroorganizama (npr. iz životinja, zraka, ljudi i sl.) u organizam domaćina (npr. ljudi) zbog čega dolazi do njihova razmnožavanja.¹ Riječ je o bolestima koje su velika javnozdrav-

* Dr. sc. Damir Primorac, izvanredni profesor, Sveučilišni odjel za forenzične znanosti Sveučilišta u Splitu, Pravni fakultet Sveučilišta u Mostaru, odvjetnik i redoviti član Akademije pravnih znanosti Hrvatske (Associate Professor, University Department of Forensic Sciences, University of Split, Faculty of Law at University of Mostar, Attorney at Law and Full Member of the Croatian Academy of Legal Sciences): damir.primorac@primorac-partners.com

ORCID ID: orcid.org/0000-0001-5036-4222

¹ Hrvatska enciklopedija. Leksikografski zavod Miroslav Krleža, *Zarazne bolesti*, dostupno na <https://enciklopedija.hr/natuknica.aspx?ID=66905> (18. 12. 2020.).

stvena prijatna u svijetu, stoga je razumljivo da sve države poduzimaju raznovrsne mjere radi sprečavanja i suzbijanja zaraznih bolesti, odnosno zaštite zdravlja svojih stanovnika. Tijekom ljudske povijesti pojavljivale su se razne vrste zaraznih bolesti, npr. kuga, velike boginje, španjolska gripa, kolera² i dr., dok sada živimo u vremenu novijih zaraznih bolesti poput koronavirusa, *Severe Acute Respiratory Syndrome* (dalje u tekstu: SARS), *Acquired immune deficiency syndrome* (dalje u tekstu: AIDS), ptičje gripe, svinjske gripe i dr.

Koronavirus je otkriven u Kini krajem 2019. godine, a povezan je sa slučajevima virusne upale pluća u gradu Wuhanu (provincija Hubei). Riječ je o virusu koji potječe od životinja te je prenosiv na ljude. Svjetska zdravstvena organizacija (*World Health Organization* – dalje u tekstu: WHO) koronavirus je nazvala SARS-CoV-2, a bolest koju uzrokuje *CoronaVirus Disease-19* (dalje u tekstu: COVID-19).³ Zbog rasprostranjenosti te bolesti i opasnosti koju predstavlja, WHO je 11. ožujka 2020. godine okarakterizirao COVID-19 kao pandemiju.⁴ Istog je dana i ministar zdravstva Republike Hrvatske (dalje u tekstu: ministar zdravstva), a na prijedlog Hrvatskog zavoda za javno zdravstvo (dalje u tekstu: HZJZ), donio Odluku o proglašenju epidemije bolesti COVID-19 uzrokovane virusom SARS-CoV-2 na području Republike Hrvatske (dalje u tekstu: RH).⁵ Na taj je dan u RH bilo 16 osoba zaraženih koronavirusom⁶, s time da je prvi slučaj dijagnosticiran 25. veljače 2020. godine u Zagrebu.⁷

Od pojave koronavirusa u Kini pa do danas postalo je i više nego jasno koliko je to ozbiljan problem u svijetu. Iz dana u dan rastao je broj zaraženih i umrlih, a razvoj učinkovita cjepiva odnosno lijeka dugotrajan je proces. Kod takva stanja najbolji učinak postiže se poduzimanjem preventivnih mjera (pravilnom higijenom ruku, izbjegavanjem kontakata s drugim osobama, pridržavanjem mjera izolacije, pravodobnim

² Lučev, *Ropac* 2007, 24.

³ Vidjeti o tome: Vlada RH. *Činjenice o koronavirusu*, dostupno na <https://www.koronavirus.hr/stomoram-znati/o-bolesti/cinjenice-o-koronavirusu/55> (18. 12. 2020.).

⁴ World Health Organization. *Rolling updates on coronavirus disease (COVID-19)*, dostupno na <https://www.who.int/emergencies/diseases/novel-coronavirus-2019/events-as-they-happen> (11. 1. 2021.).

⁵ Odluka Ministarstva zdravstva o proglašenju epidemije bolesti COVID-19 uzrokovana virusom SARS-CoV-2 od 11. ožujka 2020. godine, dostupno na <https://www.medico.hr/wp-content/uploads/2020/03/Odluka-epidemija-11.03.2020.pdf> (18. 12. 2020.). Kasnijim izmjenama i dopunama Zakona o zaštiti pučanstva od zaraznih bolesti (NN, br. 47/20) propisano je da ministar zdravstva, na prijedlog Hrvatskog zavoda za javno zdravstvo, posebnom odlukom proglašava opasnost od epidemije zarazne bolesti te određuje zaraženo odnosno ugroženo područje, dok Vlada RH, na prijedlog ministra zdravstva, posebnom odlukom proglašava epidemiju zarazne bolesti te određuje zaraženo područje (vidjeti čl. 2., st. 4. i 5. tog zakona). Dakle, do tih izmjena odluku o proglašenju epidemije donosio je ministar, a poslije je propisano da to čini Vlada RH.

⁶ Vlada RH. *Koronavirus*, dostupno na <https://www.koronavirus.hr> (18. 12. 2020.).

⁷ O tome vidjeti: HZJZ. *COVID-19 – Priopćenje prvog slučaja*, 25. veljače 2020. godine, dostupno na <https://www.hzjz.hr/priopcenja-mediji/covid-19-priopcenje-prvog-slucaja/> (21. 12. 2020.).

izvješćivanjem javnosti i dr.)⁸, pa je u tom smislu i Vlada RH, svjesna ozbiljnosti situacije, dana 20. veljače 2020. godine, u skladu s čl. 22., st. 1. Zakona o sustavu civilne zaštite (dalje u tekstu: ZSCZ)⁹, osnovala Stožer civilne zaštite Republike Hrvatske (dalje u tekstu: Stožer civilne zaštite RH).¹⁰ Važno je naglasiti da se Stožer civilne zaštite RH sastoji od rukovodećih osoba iz središnjih tijela državne uprave, operativnih snaga sustava civilne zaštite i drugih pravnih osoba od osobite važnosti za sustav civilne zaštite RH, a načelnik je Stožera civilne zaštite RH ministar unutarnjih poslova RH koji ujedno i rukovodi njegovim radom.¹¹ Jedna je od važnijih uloga Stožera civilne zaštite RH u ovakvim posebnim okolnostima kao što je pojava koronavirusa donošenje odluka i uputa koje provode stožeri civilne zaštite jedinica lokalne i područne (regionalne) samouprave, a sve s ciljem kako bi se ujednačilo postupanje svih tih stožera pri provođenju odluka i uputa.¹² Tijekom svog rada Stožer civilne zaštite RH donio je više odluka¹³, a uz stožere civilne zaštite jedinica lokalne i područne (regionalne) samouprave odluke provode i ostale operativne snage sustava civilne zaštite.¹⁴

⁸ Jedina prevencija koju danas poznajemo jest ona vezana uz mjere higijene koja uključuje temeljito pranje ruku, izbjegavanje dodirivanja usta, očiju i nosa neopranim rukama, izbjegavanje kontakata s osobama koje su oboljele od respiratornih infekcija, što manje rukovanja, izbjegavanje putovanja, posebice u krajeve koji su epicentri epidemija, izbjegavanje javnih okupljanja... Posebno je važno da sve osobe koje imaju naznake respiratorne infekcije izbjegavaju kontakte s drugima, što bi i inače trebao biti obrazac ponašanja. Iznimno učinkovitim mjerom pokazalo se zadržavanje u kućnim izolacijama svih onih za koje epidemiološka služba utvrdi da je to potrebno. Više o tome: Večernji list. *Mitovi i istine o koronavirusu*, dostupno na <https://www.vecernji.hr/vijesti/mitovi-i-istine-o-koronavirusu-1386576> - www.vecernji.hr (21. 12. 2020.).

⁹ Zakon o sustavu civilne zaštite, NN, br. 82/15, 118/18 i 31/20.

¹⁰ Rješenje o imenovanju načelnika, zamjenika načelnika i članova Stožera civilne zaštite RH objavljeno je u Narodnim novinama, br. 20/20 od 21. veljače 2020. godine. Potrebno je naglasiti da su zajedno sa Stožerom u suzbijanje koronavirusa uključene i druge službe, npr. granična policija, epidemiolozi, sanitarna inspekcija Državnog inspektorata, Zavod za javno zdravstvo, Zavod za hitnu medicinu kao i službe uključene u sustav civilne zaštite i dr.

¹¹ Vidjeti čl. 22., st. 1. i 2. ZSCZ-a.

¹² S obzirom na to da u ZSCZ-u (NN, br. 82/15 i 118/18) nije bilo propisano da Stožer civilne zaštite RH ima mogućnost donositi odluke i upute, potrebno je istaknuti da su dopune ZSCZ-a napravljene u tijeku pandemije koronavirusa na način da su u istom danu donesene dopune ZSCZ-a (18. ožujka 2020. godine), isti je dan Zakon o dopuni ZSCZ-a proglasio predsjednik RH, a već je sljedeći dan stupio na snagu (NN, br. 31/20).

¹³ Tako npr. Odluka o mjerama ograničavanja društvenih okupljanja, rada u trgovini, uslužnih djelatnosti i održavanja sportskih i kulturnih događanja, Odluka o privremenoj zabrani prelaska preko graničnih prijelaza Republike Hrvatske (obje odluke objavljene su u NN, br. 32/20 od 19. ožujka 2020. godine), Odluka o mjeri strogog ograničavanja zadržavanja na ulicama i drugim javnim mjestima, br. 34/20 od 21. ožujka 2020. godine.

¹⁴ Operativne snage civilne zaštite čine stožeri civilne zaštite, operativne snage vatrogastva, operativne snage Hrvatskoga crvenog križa, operativne snage Hrvatske gorske službe spašavanja, udruge, postrojbe i povjerenici civilne zaštite, koordinatori na lokaciji i pravne osobe u sustavu civilne zaštite (čl. 20., st. 1. ZSCZ-a).

S druge strane, zbog ozbiljne prijetnje zdravlju ljudi izazvane koronavirusom, i Ministarstvo zdravstva RH osnovalo je Krizni stožer Ministarstva zdravstva RH s osnovnom zadaćom davanja procjene krizne situacije širenja koronavirusa, predlaganja preventivnih mjera, bolje koordinacije svih nadležnih zdravstvenih službi i sl.¹⁵ Uz Stožer civilne zaštite RH te Krizni stožer Ministarstva zdravstva RH veliku ulogu u praćenju i analiziranju stanja glede koronavirusa, predlaganja i provođenja mjera radi sprečavanja daljnjeg širenja koronavirusa svakako ima i Hrvatski zavod za javno zdravstvo koji redovito daje preporuke, upute, smjernice i dr.¹⁶ Prema tome, zajedničkim snagama Stožera civilne zaštite RH, Kriznog stožera Ministarstva zdravstva RH, HZJZ-a kao i svih ostalih nadležnih službi započele su preventivne mjere usmjerene na sprečavanje i suzbijanje koronavirusa u RH.

Iako su radi zaštite ljudi od zaraznih bolesti predviđene brojne sigurnosne mjere, autor će se u pisanju ovog rada zadržati samo na sigurnosnoj mjeri izolacije osoba u vlastitom domu ili drugome odgovarajućem prostoru (dalje u tekstu: samoizolacija), analizirajući je s aspekta sigurnosno-pravne mjere, s time da će naglasak biti samo na zaraznu bolest COVID-19.

2. SAMOIZOLACIJA KAO POSEBNA SIGURNOSNA MJERA ZAŠTITE

Posebne sigurnosne mjere za zaštitu pučanstva od zaraznih bolesti određuju se radi suzbijanja i sprečavanja zaraznih bolesti, odnosno otklanjanja opasnosti koje mogu nastupiti ako se one na vrijeme ne odrede.¹⁷ Dakle, riječ je o mjerama koje se primjenjuju kao prioritetne i preventivne mjere u zaštiti zdravlja pučanstva.¹⁸ Posebne sigurnosne mjere naređuje ministar zdravstva na prijedlog HZJZ-a. Međutim, kada je proglašena epidemija zarazne bolesti ili opasnost od epidemije zarazne bolesti u odnosu na koju je Svjetska zdravstvena organizacija proglasila pandemiju, odnosno epidemiju ili opasnost od nje, prema čl. 47., st. 4. Zakona o zaštiti pučanstva od zaraznih bolesti (dalje u tekstu: ZZZPZ)¹⁹, sigurnosne mjere može odlukom narediti, u suradnji s Ministarstvom zdravstva te HZJZ-om, i Stožer civilne zaštite RH. Odluke

¹⁵ Više o tome: *Priopćenje Ministarstva zdravstva RH od 31. siječnja 2020. godine*, dostupno na <https://zdravlje.gov.hr/vijesti/ministarstvo-zdravstva-osniva-se-nacionalni-krizni-stozer-zbog-koronavirusa/4956> (21. 12. 2020.).

¹⁶ Preporuke HZZJ-a, dostupno na <https://www.hzjz.hr/sluzba-epidemiologija-zarazne-bolesti/koronavirus-najnovije-preporuke/> (21. 12. 2020.). Vidjeti: Vlada RH. Pregovaračko stajalište RH za Međuvladinu konferenciju o pristupanju RH Europskoj uniji za poglavlje 28. *Zaštita potrošača i zdravlja* od 28. ožujka 2007. godine, dostupno na <http://www.mvep.hr/custompages/static/hrv/files/pregovori/4/28.pdf> (21. 12. 2020.).

¹⁷ Horvatić, Derenčinović, Cvitanović 2017, 265.

¹⁸ Lazarević 1981, 205.

¹⁹ Zakon o zaštiti pučanstva od zaraznih bolesti, NN, br. 79/07, 113/08, 43/09, 130/17, 114/18, 47/20 i 134/20.

Stožera civilne zaštite RH donose se pod neposrednim nadzorom Vlade RH, a sigurnosne mjere koje naređuje ministar zdravstva i Stožer civilne zaštite RH objavljuju se u Narodnim novinama.²⁰ ZZZPB-om je propisano kako se mogu odrediti sljedeće posebne sigurnosne mjere²¹: 1. provođenje obvezne protuepidemijske dezinfekcije, dezinfekcije i deratizacije, 2. osnivanje karantene, 3. zabrana putovanja u državu u kojoj postoji epidemija bolesti, 4. zabrana kretanja osoba, odnosno ograničenje kretanja u zaraženim ili neposredno ugroženim područjima, 5. ograničenje ili zabrana 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. zabrana uporabe objekata, opreme i prijevoznih sredstava, 8. izolacija u vlastitom domu ili drugome odgovarajućem prostoru – samoizolacija, 9. druge potrebne mjere. Iako se određivanjem nekih od posebnih sigurnosnih mjera zadire u pojedina temeljna prava čovjeka (npr. pravo kretanja), potrebno je istaknuti da se radi zaštite zdravlja (npr. donošenjem odluke o proglašenju epidemije bolesti) to pravo može iznimno ograničiti zakonom.²² U tom je smislu ZZZPB-om i propisano nekoliko takvih posebnih sigurnosnih mjera, npr. zabrana putovanja u državu u kojoj postoji epidemija, zabrana kretanja osoba, odnosno ograničenja kretanja u zaraženim ili neposredno ugroženim područjima i dr., s time da je odredbom čl. 47., st. 2., toč. 9. ZZZPB-a propisano da se radi zaštite pučanstva od zaraznih bolesti mogu odrediti i „druge potrebne mjere“.

U kontekstu najnovijih događanja u RH i svijetu izazvanih zaraznom bolesti COVID-19 vrlo se često u javnom prostoru koriste riječi *karantena*, *izolacija* i *samoizolacija*. Iako se i u ZZZPB-u upotrebljavaju ti pojmovi, u njemu nije navedeno značenje tih zakonskih izraza, što bi po mišljenju autora u budućnosti trebalo nadopuniti. Tako iz odredaba ZZZPB-a proizlazi da se karantena sastoji u ograničenju slobode kretanja te u provođenju zdravstvenih pregleda tijekom karantene.²³ Karantena se određuje

²⁰ Čl. 47., st. 4. i 6. ZZZPB-a.

²¹ Čl. 47., st. 2. ZZZPB-a.

²² Čl. 32. Ustava Republike Hrvatske, NN, br. 56/90, 135/97, 08/98, 113/00, 124/00, 28/01, 41/01, 55/01, 76/10, 85/10, 05/14). Vidjeti o tome Rješenje Ustavnog suda RH br. U-I-1372/2020 i dr. od 14. rujna 2020. godine i pet izdvojenih mišljenja sudaca, NN, br. 105/20) te Odluku Ustavnog suda RH br. U-II-2379/2020 od 14. rujna 2020. godine i tri izdvojena mišljenja sudaca, NN, br. 105/20. Više o tome i u *Priopćenju za javnost Ustavnog suda RH od 14. rujna 2020. godine*, dostupno na https://www.usud.hr/sites/default/files/dokumenti/Priopcenje_za_javnost_od_14.09.2020.pdf (21. 12. 2020.).

²³ Čl. 55., st. 1. ZZZPB-a. Prema Klaić 1990, 664. Pojam karantena (tal. *quarantina* – oko četrdeset) označava izolaciju zaraznih bolesnika ili osoba koje su s njima u doticaju kako bi se spriječila zaraza. O karanteni vidjeti: Leksikon Marina Držića. *Karantena*, dostupno na <https://leksikon.muzej-marindrzc.eu/karantena/> (22. 12. 2020.). Tu je, među ostalim, vidljivo da je Dubrovnik još 1377. godine uveo karantenu te se navodi: „... U Dubrovniku je 1377. Veliko vijeće izdalo odredbu *Onaj koji dolazi iz krajeva zahvaćenih kugom neka ne ulazi u Dubrovnik ili njegovu okolicu (Veniens de locis pestiferis non intret Ragusium vel districtum)* prema kojoj su pridošlice iz kužnih područja imale provesti mjesec dana na određenim nadziranim lokacijama prije no što im se dopusti ući u grad. Godine 1397. uslijedila je nova odredba (O

kada se utvrdi ili posumnja da su određene osobe bile u neposrednom kontaktu sa zaraženom osobom ili na području pogođenom epidemijom zarazne bolesti.²⁴ Dakle, svrha je karantene izdvajanje potencijalno zaraženih osoba iz njihova okružja na točno određeno mjesto radi utvrđivanja jesu li te osobe zaražene te hoće li im biti potrebno odrediti izolaciju da bi se spriječilo širenje zarazne bolesti.

Za razliku od karantene, izolacija bi bila protuepidemijska mjera izdvajanja zaražene osobe iz njezina okružja te njezino hospitaliziranje u zdravstvenim ustanovama koje imaju osigurane uvjete za izolaciju i liječenje od zaraznih bolesti.²⁵

Samoizolacija, kao oblik izolacije, u osnovi bi značila izolaciju određene osobe u vlastitom domu ili drugome odgovarajućem prostoru. Iako se samoizolacija ponajprije odnosi na osobe koje nisu zaražene (dakle, riječ je o osobama koje su bile u kontaktu s oboljelim osobama od COVID-19 ili koje dolaze iz područja zahvaćenog bolesti COVID-19), iznimno, samoizolacija se može odrediti i prema osobama za koje se utvrdi da su oboljele od COVID-19, kao i prema osobama za koje se posumnja da boluju od bolesti COVID-19. Da bi se samoizolacija mogla odrediti i prema tim osobama, potrebna je epidemiološka ocjena HZJZ-a, odnosno zavoda za javno zdravstvo županije, to jest Grada Zagreba ili prema procjeni doktora medicine specijalista epidemiologije, odnosno drugoga mjerodavnog doktora medicine određene specijalnosti, ali pod uvjetom da za te osobe postoje odgovarajući uvjeti prema procjeni doktora opće (obiteljske) medicine (npr. odgovarajući smještaj u vlastitom domu ili drugome odgovarajućem prostoru – posebna i odvojena prostorija, potrebna skrb i dr.).²⁶ Važno je istaknuti da se u borbi protiv koronavirusa u Hrvatskoj samoizolacija primjenjuje i na zaražene osobe, ali samo u odnosu na one koje su pokazivale blagu kliničku sliku zarazne bolesti COVID-19.

Kao što je već istaknuto, samoizolaciju kao sigurnosnu mjeru za zaštitu pučanstva od zaraznih bolesti naređuje ministar zdravstva na prijedlog HZJZ-a, a iznimno je

uredbama donesenima godine 1397. protiv onih koji dolaze iz krajeva zahvaćenih kugom – De ordinibus contra eos qui veniunt de locis pestiferis anno 1397 factis) kojom se utvrdilo trajanje i mjesto karantene, odredile kazne za kršitelje te naredilo da Malo vijeće ima imenovati tri zdravstvena službenika iz redova vlastele za nadzor provođenja tih mjera.“

²⁴ Odluku o osnivanju karantene donosi ministar zdravstva na prijedlog HZJZ-a (čl. 47., st. 2., toč. 2. i čl. 55., st. 4. ZZZPB-a). Vidjeti Odluku ministra zdravstva o osnivanju karantene od 21. veljače 2020. godine, dostupno na <https://zdravstvo.gov.hr/UserDocsImages//2020%20CORONAVIRUS//ODLUKA%20O%20OSNIVANJU%20KARANTENE%20I%20IZMENE%20ODLUKE.pdf>. (22. 12. 2020.). O tome kada se osobe stavljaju u karantenu vidjeti čl. 55., st. 2. ZZZPB-a.

²⁵ Detaljnije vidjeti čl. 2., toč. 25. Zakona o zaštiti stanovništva od zaraznih bolesti, Službeni glasnik Republike Srbije, br. 15/16, 68/20, 136/20, dostupno na https://www.paragraf.rs/propisi/zakon_o_zastiti_stanovnistva_od_zaraznih_bolesti.html. (27. 5. 2021.). O tome i kod: Klaić 1990, 619. Izolacija (tal. *isolare* – odvojiti, odijeliti, osamiti) označava osamljivanje, izlučenje, odvojenje, izdvojenje, odijeljenost, odvojenost, osamljenost. Vidjeti čl. 21., st. 1. ZZZPB-a.

²⁶ Čl. 21., st. 2. i 2. ZZZPB-a.

može narediti i Stožer civilne zaštite RH u suradnji s Ministarstvom zdravstva i HZJZ-om.²⁷ U tom smislu, a radi zaštite pučanstva od zarazne bolesti COVID-19, ministar zdravstva dana 14. ožujka 2020. godine donio je Odluku o posebnoj sigurnosnoj mjeri izolacije osoba u vlastitom domu ili drugom odgovarajućem prostoru (samoizolacija), i to svim osobama koje ulaze u RH iz država u kojima postoji rasprostranjena ili lokalna transmisija zarazne bolesti COVID-19.²⁸ Prema toj odluci, svim tim osobama naređeno je pridržavanje posebne sigurnosne mjere samoizolacije gdje za izolaciju postoje odgovarajući uvjeti u trajanju od 14 dana od dana ulaska u RH.

Do donošenja te odluke ministra zdravstva, a radi pravodobna otkrivanja eventualnog nastanka bolesti i sprečavanja njezina daljnjeg širenja, granični državni inspektor i/ili sanitarni inspektor Područnog ili Središnjeg ureda Državnog inspektorata (dalje u tekstu: sanitarni inspektor) nakon što je utvrdio da je određena osoba boravila u stranoj državi koja je zahvaćena epidemijom zarazne bolesti COVID-19 (do tih podataka dolazilo se anketiranjem upitnikom), donosio je rješenje o stavljanju te osobe pod zdravstveni nadzor u samoizolaciju u trajanju od 14 dana. Žalba protiv tog rješenja nije odgađala njegovo izvršenje tako da je ono odmah postalo izvršno.²⁹ Takvu osobu sanitarni inspektor upućivao je nadležnoj epidemiološkoj službi prema mjestu boravka, s time da je sanitarni inspektor i sam bio u obvezi o tome izvijestiti nadležnu epidemiološku službu (telefonom i dostavom preslike rješenja). Zdravstveni nadzor provodio se na način da se nadzirana osoba trebala 14 dana svakodnevno telefonski javljati nadležnom epidemiologu, ali nije imala ograničenje kretanja.³⁰ U slučaju nepoštivanja zdravstvenog nadzora nadležna epidemiološka služba o tome je izvješćivala sanitarnog inspektora.

²⁷ Čl. 47., st. 2. i 4. ZZPZB-a.

²⁸ Odluka ministra zdravstva o posebnoj sigurnosnoj mjeri izolacije osoba u vlastitom domu ili drugom odgovarajućem prostoru (samoizolacija) od 14. ožujka 2020. godine, dostupno na <http://medjurmurska-zupanija.hr/wp-content/uploads/2020/03/Odluka-samoizolacija-14-03-2020-2.pdf>, a ta odluka izmijenjena je novom Odlukom ministra zdravstva o posebnoj sigurnosnoj mjeri izolacije osoba u vlastitom domu ili drugom odgovarajućem prostoru (samoizolacija) od 16. ožujka 2020. godine, dostupno na https://civilna-zastita.gov.hr/UserDocImages/CIVILNA%20ZAŠTITA/PDF_ZA%20WEB/Odluka%20o%20posebnoj%20mjeri%20izolacije_16.3.2020..pdf (22. 12. 2020.).

²⁹ Čl. 70., st. 1. u svezi s čl. 68., toč. 6. ZZPZD-a.

³⁰ HZJZ. *Preporuka o postupanju s osobama koje su u zadnjih 14 dana prije ulaska u Hrvatsku boravile na području zahvaćenom epidemijom bolesti koju izaziva novi koronavirus: zdravstveni nadzor nad osobama bez simptoma/znakova bolesti i postupak s osobom koja pokazuje simptome/znakove bolesti i njezinim kontaktima*, dostupno na https://mmpi.gov.hr/UserDocImages/dokumenti/PROMET/Promet%202_20/Zdravstveni%20nadzor%20050220%20V5%20rev.%20san%205-2_20.pdf. (22. 12. 2020.). U toj preporuci, osim ostalog, navedeno je: „... Nad tim osobama provodi se zdravstveni nadzor na način da se temeljem rješenja jave teritorijalno nadležnom epidemiologu i da tijekom 14-dnevnog razdoblja od napuštanja Kine svaki dan budu u telefonskom kontaktu s epidemiologom i izvještavaju dnevno o svom zdravstvenom stanju, bez ograničenja kretanja...“

Međutim, nakon što je ministar zdravstva 14. ožujka 2020. godine donio Odluku o posebnoj sigurnosnoj mjeri izolacije osoba u vlastitom domu ili drugom odgovarajućem prostoru (samoizolacija), i to u odnosu na sve osobe koje ulaze u RH iz država u kojima postoji rasprostranjena ili lokalna transmisija zarazne bolesti COVID-19, njima je granični sanitarni inspektor na graničnom prijelazu uručivao pisanu obavijest o obveznoj kućnoj samoizolaciji u trajanju od 14 dana nakon napuštanja zahvaćenog područja i provođenja zdravstvenog nadzora, uz obvezu telefonskog javljanja liječniku opće (obiteljske) medicine prvoga dana nakon dolaska.³¹ Prethodno su sve te osobe trebale ispuniti tzv. sanitarni upitnik u kojemu su sadržani osobni podaci i podaci o zdravstvenom stanju za vrijeme boravka u tim državama (jesu li bili u kontaktu s oboljelim osobom i dr.) koji su se unosili u informacijski sustav radi nadzora pridržavanja propisane kućne samoizolacije.³² U odnosu na strane državljane koji su dolazili iz posebno rizičnih područja, njima je granični sanitarni inspektor pri ulasku u RH uručivao rješenje o karanteni i 14-dnevnome zdravstvenom nadzoru te su pod policijskom pratnjom odlazili u organiziranu karantenu.³³

Osobe koje su bile u državama u kojima postoji rasprostranjena ili lokalna transmisija zarazne bolesti COVID-19, a iz nekog razloga nisu od graničnoga sanitarnog inspektora dobile pisanu obavijest o obveznoj kućnoj samoizolaciji u trajanju od 14 dana, ili su imale saznanja da su bile u kontaktu s osobom oboljelim od bolesti COVID-19, trebale su se telefonski javiti svom liječniku opće (obiteljske) medicine odnosno epidemiologu te su potom bile upućene u samoizolaciju.

U svim drugim slučajevima, ako je riječ o osobama koje nisu putovale ni boravile u državama u kojima postoji rasprostranjena ili lokalna transmisija zarazne bolesti COVID-19, a za koje se posumnja da boluju od zarazne bolesti COVID-19, ili da je pak riječ o zdravim osobama koje su bile u kontaktu s oboljelim osobama od zarazne bolesti COVID-19 (bez obzira na to što nemaju simptome), dužne su, po uputi liječnika opće (obiteljske) medicine ili epidemiologa, boraviti u samoizolaciji.

³¹ Obveza je liječnika opće (obiteljske) medicine unošenje podataka u informacijski sustav da se određena osoba javila radi zdravstvenog nadzora (podatci se unose u digitalnu platformu za praćenje zdravstvenog nadzora virusne bolesti COVID-19), s time da se nakon završetka nadzora u informacijski sustav unose i podatci o ishodu nadzora.

³² Tako je npr. Hrvatski zavod za zdravstveno osiguranje omogućio ugradnju baze podataka o svim osobama u samoizolaciji u Centralni zdravstveni informacijski sustav Republike Hrvatske tako da je podatak o mjerama samoizolacije dostupan svim ljekarnicima i liječnicima obiteljske medicine – *Važne upute za ljekarnike*, dostupno na <https://www.koronavirus.hr/vazne-upute-za-ljekarnike/250> (22. 12. 2020.). Važno je istaknuti da je s Centralnim zdravstvenim informacijskim sustavom Republike Hrvatske povezano i Ministarstvo unutarnjih poslova RH, što znači da i ono u svome informacijskom sustavu ima imena i prezimena svih osoba koje se trebaju nalaziti u samoizolaciji.

³³ HZJZ. *Preporuka o postupanju s osobama koje su u zadnjih 14 dana prije ulaska u Hrvatsku boravile na području zahvaćenom epidemijom COVID-19: zdravstveni nadzor nad osobama bez simptoma/znakova bolesti i postupak s osobom koja pokazuje simptome/znakove bolesti i njezinim kontaktima*, dostupno na [Zdravstveni_nadzor_150320_V12_b.pdf](#) (22. 12. 2020.).

Dakle, mjeru samoizolacije, kao preventivnu mjeru zbog sumnje na zaraznu bolest COVID-19, usmenim nalogom određuje nadležni liječnik opće (obiteljske) medicine ili epidemiolog, a ta je mjera po svom učinku individualna (osobna) mjera. Važno je naglasiti da se o toj mjeri izvještava HZJZ da bi se upisala u centralni upisnik u kojemu se na nacionalnoj razini evidentiraju sve osobe kojima je ta mjera izrečena.³⁴

3. PREKRŠAJNA I KAZNENOPRAVNA ODGOVORNOST KRŠENJA MJERA SAMOIZOLACIJE – DE LEGE LATA I DE LEGE FERENDA

Svaka osoba kojoj je određeno pridržavanje posebne sigurnosne mjere samoizolacije zbog zarazne bolesti COVID-19 dužna je pridržavati se navedene mjere, ograničiti svoje kretanje i boraviti u određenom prostoru. Osnovna je svrha samoizolacije sprečavanje i širenje zarazne bolesti te očuvanje zdravlja ljudi, a to se jedino može postići ostankom u kući i izbjegavanjem bliska kontakta s drugim ljudima. Naime, svi oni koji su pod mjerama samoizolacije ocijenjeni su kao visokorizične osobe glede prenošenja zarazne bolesti neovisno o tome imaju li simptome.³⁵ Bez pridržavanja mjera samoizolacije, samoodgovornosti, razuma i discipline građana, ali jednako tako i pravodobne reakcije nadležnih tijela, teško se može zaustaviti njezino širenje. Sve to može dovesti do posljedica neograničenih razmjera i kolapsa zdravstvenog sustava bilo koje države jer ne postoji nijedan zdravstveni sustav na svijetu koji se istodobno može skrbiti o tolikom broju pacijenata kojima je potrebna intenzivna skrb zbog te vrste zarazne bolesti.

Imajući u vidu propisane mjere za sprečavanje i suzbijanje zaraznih bolesti, pa tako i posebne sigurnosne mjere samoizolacije, postavilo se pitanje prekršajne i kaznenopravne odgovornosti svih onih neodgovornih građana koji su kršili propisanu obvezu samoizolacije.³⁶

³⁴ Vidjeti rješenje Ustavnog suda Republike Hrvatske br. U-I-1372/2020 i dr. od 14. rujna 2020. godine i pet izdvojenih mišljenja sudaca (Narodne novine, br. 105/20).

³⁵ Sudac Ustavnog suda RH Andrej Abramović u svom članku pod naslovom *Ustavnost u doba virusa* objavljenom 30. ožujka 2020. godine na portalu IUS-INFO smatra da se zatvaranjem ljudi u vlastite kuće bez testiranja njih stavlja u prekarni položaj i da je mjerom samoizolacije dana prednost štednji na testovima, tj. ekonomskim interesima nad ljudskim pravima, što nije proporcionalno čl. 16. i 17. Ustava RH (NN, br. 56/90, 135/97, 08/98, 113/00, 124/00, 28/01, 41/01, 55/01, 76/10, 85/10 i 05/14). Članak je dostupan na <http://www.iusinfo.hr/DailyContent/Topical.aspx?id=41073> (22. 12. 2020.). Ustavni sud RH reagirao je na taj članak te je 31. ožujka 2020. godine u svome pisanom priopćenju naveo da je riječ o privatnim stavovima sudca Abramovića iza kojih ne stoji Ustavni sud RH niti predstavljaju stavove Ustavnog suda RH. Nadalje je istaknuto da Ustavni sud pažljivo prati sve mjere i radnje koje nadležna državna tijela poduzimaju za suzbijanje pandemije koronavirusa te je ocijenio da u tom trenutku nema nikakve potrebe za postupanjem Ustavnog suda RH u smislu njegovih ustavnih ovlasti. Priopćenje je dostupno na https://www.usud.hr/sites/default/files/doc/Priopcenje_Ustavnog_suda_Republike_Hrvatske_od_31.3.2020.pdf (22. 12. 2020.).

³⁶ U svezi s kršenjem mjera samoizolacije oglasila se pisanim priopćenjem i Katedra za kazneno pravo Pravnog fakulteta Sveučilišta u Zagrebu 23. ožujka 2020. godine, dostupno na <https://www.ju->

Da bi se mogao dati odgovor na pitanje kojim je propisom uređena prekršajnopravna odgovornost svih onih koji krše mjeru samoizolacije, najprije je potrebno odgovoriti na pitanje koja sve nadležna tijela sudjeluju u postupku nadzora mjera samoizolacije te koje su njihove ovlasti. Poštuje li osoba mjeru samoizolacije, provjerava policija. Provjera se najčešće obavlja obilaskom tih osoba u vlastitom domu ili drugome odgovarajućem prostoru gdje se provodi samoizolacija ili izlaskom na mjesto događaja u povodu prijave (npr. prijave građana, ljekarnika i sl.). Ako policija utvrdi da određena osoba krši mjeru samoizolacije, podnosi prijavu Državnom inspektoratu koji potom s policijom, u skladu s odredbama Zakona o Državnom inspektoratu (dalje u tekstu: ZDI), obavlja ciljani inspekcijski nadzor na adresi te osobe (u okviru Državnog inspektorata inspekcijski nadzor obavlja sanitarni inspektor jer to ulazi u njegovo područje rada).³⁷ Imajući u vidu da se zarazna bolest COVID-19 lako i brzo širi te da je zbog opasnosti za zdravlje i život ljudi određene mjere potrebno odmah poduzeti, sanitarni inspektor ima mogućnost, u skladu sa ZPPZB-om³⁸, ZDI-jem³⁹ i Zakonom o općem upravnom postupku (dalje u tekstu: ZOUP)⁴⁰, izdati usmeno rješenje osobi koja se treba pridržavati mjere samoizolacije i prema kojemu se toj osobi zabranjuje kretanje izvan vlastitoga doma ili drugoga odgovarajućeg prostora gdje se provodi samoizolacija te narediti svakodnevno javljanje nadležnom liječniku (na zahtjev osobe za koju se provodio inspekcijski nadzor sanitarni inspektor dužan je izdati pisani otporak usmenog rješenja).⁴¹ Isto tako, jedna od točaka izreke usmenog rješenja sanitarnog inspektora sadržava i opomenu o novčanoj kazni, odnosno da će osoba koja dobrovoljno ne izvrši mjeru samoizolacije (riječ je o ispunjenju nenov-

tarnji.hr/vijesti/top/koronavirus/kršenje-samoizolacije-je-kazneno-djelo-profesori-izdali-upozorenje-namijenjeno-neodgovornim-gradanima-zbog-takvog-ponasanje-se-ide-i-u-zatvor/10123390/ (22. 12. 2020.). Isto tako, zbog neodgovorna ponašanja većega broja građana koji ne poštuju upute i mjere Stožera RH i drugih nadležnih tijela radi sprečavanja širenja koronavirusa izdalo je pisano priopćenje i Državno odvjetništvo Republike Hrvatske (dalje u tekstu: DORH) u kojem se izvješćuje javnost da je DORH uputio sva županijska i općinska državna odvjetništva radi otkrivanja i procesuiranja počinitelja kaznenih djela širenja i prenošenja zarazne bolesti te odgovarajućih prekršaja kao i počinitelja kaznenih djela lažne uzbune i podredno prekršaja širenja lažnih i uznemiravajućih vijesti, dostupno na <http://www.dorh.hr/PriopcenjaDORH-a> (22. 12. 2020.).

³⁷ Čl. 58. – 81. Zakona o Državnom inspektoratu, NN, br. 115/18. Vidjeti i čl. 6. ZDI-ja.

³⁸ Usmeno rješenje donosi se kada je potrebno hitno poduzeti određene mjere zbog uklanjanja opasnosti za zdravlje i život pučanstva (čl. 70., st. 2. ZPPZB-a).

³⁹ Čl. 87. ZDI-ja.

⁴⁰ Iznimno, rješenje se može donijeti i u usmenom obliku kad je potrebno poduzeti hitne mjere radi osiguranja javnog reda i sigurnosti, radi otklanjanja neposredne opasnosti za život i zdravlje ljudi i imovinu veće vrijednosti (čl. 97., st. 2. Zakona o općem upravnom postupku, NN, br. 47/09.

⁴¹ Vidjeti čl. 87. ZDI-ja i čl. 97., st. 2. ZOUP-a. U svim drugim slučajevima, ako nema elemenata žurnosti i opasnosti za život i zdravlje ljudi, rješenje sanitarnog inspektora o inspekcijskom nadzoru donosi se u pisanom obliku, a jednako tako u pisanom obliku donosi se i rješenje o izvršenju rješenja koje je postalo izvršno. Osim toga, daljnje postupanje sanitarnog inspektora u odnosu na oba rješenja isto je kao i kod njegovih usmenih rješenja jer podnesene žalbe ne odgađaju njihova izvršenja (čl. 97., st. 2. ZOUP-a).

čane obveze) ili ako je bude kršila, u skladu s čl. 142. ZOUP-a biti novčano kažnjena. Važno je naglasiti da žalba protiv tog rješenja ne odgađa njegovo izvršenje tako da ono odmah postaje izvršno (čl. 70., st. 1. ZZZPB-a i čl. 87., st. 4. ZDI-ja).

Ako osoba prema kojoj je određena mjera samoizolacije i nakon usmenog rješenja nastavi kršiti tu mjeru, sanitarni inspektor posebnim rješenjem izreći će joj novčanu kaznu i pokušati je na taj način prisiliti na ispunjenje obveze sadržane u izvršnom rješenju. Ako ona i dalje nastavi s neispunjenjem obveze, sanitarni inspektor može joj izreći novu, veću novčanu kaznu, i tako više puta, ali se mora držati propisanoga zakonskog raspona.⁴² Žalba na rješenje o novčanoj kazni ne odgađa njezino izvršenje, a novčana kazna izvršava se preko Financijske agencije (dalje u tekstu: FINA).⁴³ Međutim, postavlja se pitanje ako i nakon više uzastopnih novčanih kazni koje je izrekao sanitarni inspektor, određena osoba i dalje nastavi kršiti mjeru samoizolacije, kako tu osobu, u skladu s odredbama upravnog postupka, prisiliti na ispunjenje obveze. U tom slučaju sanitarni inspektor ima ovlasti, u skladu s čl. 69., st. 2., toč. 4. ZZZPB-a, narediti stavljanje u organiziranu karantenu osoba koje ne poštuju propisane posebne i sigurnosne mjere. Naredba se donosi u obliku rješenja, a žalba protiv tog rješenja ne odgađa njegovo izvršenje. Ta se odluka može, u slučaju da određena osoba dragovaljno ne pristupi u organiziranu karantenu, prema odredbi čl. 144. ZOUP-a, provesti neposrednom prisilom uz pomoć policije. Na taj će način toj osobi biti ograničeno kretanje, a karantenu će na zahtjev nadležnog tijela osiguravati policija.⁴⁴

Nakon što je odgovoreno na pitanje koja sve nadležna tijela sudjeluju u nadzoru mjera samoizolacije te koje su njihove ovlasti, ostaje nam odgovoriti na pitanje postojanja eventualne prekršajnopravne odgovornosti osobe koja krši mjeru samoizolacije. Prije svega, treba istaknuti da usmeno rješenje sanitarnog inspektora glede dužnosti pridržavanja mjere samoizolacije i obveze javljanja nadležnom liječniku kao i izvršenje novčane kazne zbog nepostupanja nakon izvršnog rješenja nije prekršajnopravna sankcija, već upravna mjera u upravnom postupku. Upravnom mje-

⁴² Visina novčane kazne koja se izriče fizičkoj osobi može iznositi najviše do dvije prosječne godišnje brutoplaće ostvarene u RH u prethodnoj godini (čl. 142., st. 2. ZOUP-a). Ako je fizičkoj osobi već prvi put izrečena novčana kazna u najvećem iznosu (do dvije prosječne godišnje brutoplaće ostvarene u RH u prethodnoj godini), tada se daljnje novčane kazne također izriču u najvećem propisanom zakonskom iznosu (do dvije prosječne godišnje brutoplaće ostvarene u RH u prethodnoj godini). Novčana kazna može se izricati sve dok osoba ne izvrši svoju obvezu, dakle nema nikakva ograničenja glede toga koliko se puta netko može novčano kazniti. Vidjeti više: *Turčić*, 2010, str. 273.

⁴³ Čl. 4. – 12. Zakona o provedbi ovrhe na novčanim sredstvima, NN, br. 68/18, 02/20, 46/20 i 47/20.

⁴⁴ Neposredna prisila provodi se jedino u situaciji ako se izvršenje mjere samoizolacije ne može postići ni nakon više izrečenih novčanih kazni. Dakle, taj način ispunjenja obveze provodi se tek kao krajnja mjera. Ako dođe do tog načina ispunjenja obveze te određena osoba bude smještena u prisilnu izolaciju u jednu od organiziranih karantena, nema nikakve zapreke da ona, uza sve troškove upravnog postupka, pa tako i angažmana policije (u skladu sa ZOUP-om), snosi i troškove svog boravka u karanteni.

rom u upravnom postupku nastoji se pravodobno suzbiti zatečeno protupravno stanje i onemogućiti počinitelja da nastavi takvo činjenje, ali se takvom mjerom ne odlučuje o meritumu prekršaja pa se ni takva upravna mjera ne može smatrati prekršajnom sankcijom.⁴⁵

Dakle, pitanje postojanja eventualne prekršajne odgovornosti osobe koja krši mjeru samoizolacije odvojeno je od pitanja upravnih mjera koje je donio sanitarni inspektor. Prema tome, tek ako se osoba ne pridržava sigurnosne mjere za zaštitu pučanstva od zaraznih bolesti (naređene samoizolacije), ili sigurnosne mjere za zaštitu pučanstva od zaraznih bolesti (stavljanja u karantenu), ili ako ne izvrši rješenje sanitarnog inspektora, ona tada zalazi u prekršajnu sferu za što su propisane novčane kazne (čl. 76.a ZZZPB-a i čl. 127., st. 1., toč. 4. u svezi sa st. 4. i čl. 71. ZDI-ja). Sanitarni inspektor, kao ovlašteni tužitelj⁴⁶, tada ima mogućnost na temelju vjerodostojne dokumentacije izdati prekršajni nalog ili eventualno podnijeti optužni prijedlog nadležnom sudu. Radi žurnosti postupanja, pojednostavnjena postupka i njegove učinkovitosti sanitarni inspektori zbog počinjenja te vrste prekršaja izdaju prekršajne naloge, a na kršiteljima samoizolacije ostaje prihvatiti predloženu sankciju ili izjaviti prigovor, nakon čega se predmet dostavlja nadležnom sudu na daljnje postupanje.

Razmatranjem postojećeg stanja ZZZPB-a mišljenja sam da bi kao jedno od rješenja svakako trebalo razmotriti i mogućnost propisivanja prekršaja u slučaju ako fizička osoba pri povratku u RH iz države u kojoj postoji epidemija zarazne bolesti graničnomu sanitarnom inspektor ili drugomu nadležnom tijelu da neistinite ili nepotpune podatke bitne za sprečavanje i suzbijanje zaraznih bolesti. Naime, do donošenja Odluke ministra zdravstva o posebnoj sigurnosnoj mjeri izolacije osoba u vlastitom domu ili drugom odgovarajućem prostoru (samoizolacija) 14. ožujka 2020. godine, sanitarni inspektor, nakon što je utvrdio da je određena osoba boravila u stranoj državi koja je zahvaćena epidemijom zarazne bolesti COVID-19, donosio je rješenje o stavljanju te osobe pod zdravstveni nadzor u samoizolaciju u trajanju od 14 dana, a od 14. ožujka 2020. godine pa nadalje uručivao im je pisanu obavijest o obveznoj kućnoj samoizolaciji u trajanju od 14 dana nakon napuštanja zahvaćenog područja i provođenja zdravstvenog nadzora, uz obvezu telefonskog javljanja liječniku obiteljske medicine prvog dana nakon dolaska. Važno je naglasiti da je sanitarni inspektor do podataka odakle dolazi pojedina osoba dolazio na temelju njihovih izjava, odnosno nakon ispunjavanja sanitarnog upitnika te je u skladu s time dalje postupao. Naravno, treba predvidjeti mogućnost da neće svi građani savjesno i odgovorno postupiti te dati istinite i potpune podatke koji su bitni za sprečavanje i suzbijanje

⁴⁵ Presuda Vrhovnog suda Republike Hrvatske br. Kzz-43/2017 od 8. studenoga 2017.

⁴⁶ Prema čl. 109. Prekršajnog zakona, NN, br. 107/07, 39/13, 157/13, 110/15, 70/17 i 118/18 – dalje u tekstu: PZ) ovlašteni su tužitelji državni odvjetnik, tijelo državne uprave, pravna osoba s javnim ovlastima i oštećenik.

zaraznih bolesti tako da bi upravo zbog nesavjesnih i neodgovornih trebalo propisati takvo postupanje kao prekršaj.

Jednako tako, kao mogućnost propisivanja prekršaja trebalo bi razmotriti i slučaj ako fizička osoba u postupku zdravstvenog nadzora, doktoru opće (obiteljske) medicine ili specijalistu epidemiologije, da neistinite ili nepotpune podatke koji su bitni za sprečavanje i suzbijanje zaraznih bolesti (npr. podatke o kontaktu s oboljelim osobom i sl.).⁴⁷ Mišljenja sam da je i u tom slučaju riječ o neodgovornom ponašanju pojedinaca zbog čega bi takve osobe trebalo sankcionirati.

Neodgovorno ponašanje građana koji ne izvršavaju izvršna rješenja sanitarnog inspektora te krše mjeru samoizolacije nije samo prekršaj već može biti i kazneno djelo propisano u čl. 180. Kaznenog zakona (dalje u tekstu: KZ 2011).⁴⁸ Naziv je kaznenog djela širenje ili prenošenje zarazne bolesti, a ono je smješteno u glavi XIX. KZ-a 2011 koja nosi naziv Kaznena djela protiv zdravlja ljudi. U skladu s čl. 180., st. 1. KZ-a 2011 osnovni oblik kaznenog djela širenja ili prenošenja zarazne bolesti, koje se može počinuti s namjerom, čini onaj tko ne postupi po propisima ili naredbama kojima nadležno državno tijelo naređuje preglede, dezinfekciju, dezinfekciju, deratizaciju, odvajanje bolesnika ili drugu mjeru za sprečavanje i suzbijanje zarazne bolesti među ljudima, odnosno za sprečavanje i suzbijanje zarazne bolesti životinja od kojih mogu oboljeti i ljudi, pa zbog toga dođe do opasnosti od širenja zarazne bolesti među ljudima ili prenošenja zarazne bolesti sa životinja na ljude.⁴⁹ U konkretnom slučaju, kada je u pitanju zarazna bolest COVID-19 te kršenje mjere samoizolacije, jasno je, da je radi sprečavanja i suzbijanja zarazne bolesti nadležno tijelo (Državni inspektorat) donijelo rješenje (naredbu) kojim određenoj osobi zabranjuje kretanje izvan kućne samoizolacije te joj naređuje svakodnevno javljanje nadležnom liječniku. Dakle, ako netko krši mjeru samoizolacije, tada ne postupa po naredbi nadležnog tijela, zbog čega može doći do opasnosti od širenja zarazne bolesti među ljudima, odnosno konkretnog ugrožavanja.⁵⁰ To znači, nakon što je određena osoba unatoč zabrani napustila kućnu samoizolaciju te otišla npr. u trgovinu gdje se nalaze druge osobe ili na svoje radno mjesto gdje se također nalaze druge osobe i sl., da je već tada nastupila opasnost od širenja zarazne bolesti COVID-19 među ljudima.⁵¹ Međutim, ako je odre-

⁴⁷ Detaljnije vidjeti čl. 85., toč. 1. Zakona o zaštiti stanovništva od zaraznih bolesti, Službeni glasnik Republike Srbije, br. 15/16, 68/20, 136/20, dostupno na https://www.paragraf.rs/propisi/zakon_o_zastiti_stanovnistva_od_zaraznih_bolesti.html (27. 5. 2021.).

⁴⁸ Kazneni zakon, NN, br. 125/11, 144/12, 56/15, 61/15, 101/17, 118/18 i 126/19.

⁴⁹ Detaljnije o tome: *Mrčela, Vuletić* 2019, 42–45.

⁵⁰ Nepostupanje po propisima ili naredbama kojima nadležno tijelo zdravstvene službe određuje mjere za suzbijanje ili sprečavanje zarazne bolesti kod ljudi predstavljat će radnju počinjenja toga kaznenog djela samo ako je počinitelj pripadao krugu osoba na koje se odnosila dužnost postupanja po tim propisima ili naredbama. Vidjeti o tome: *Babić, Filipović, Marković, Rajić* 2005, 1031.

⁵¹ *Grozđanić, Škorić* 2009, 72–73; *Horvatić* 2002, 165–166, i *Horvatić, Derenčinović, Cvitanović* 2017, 32.

đena osoba unatoč zabrani napustila kućnu samoizolaciju i otišla u šetnju na mjesto gdje nije bilo drugih osoba i sl., tada nije došlo do opasnosti od širenja zarazne bolesti COVID-19 među ljudima pa ne bi ni bila riječ o kaznenom djelu, već o prekršaju (čl. 76.a ZPPB-a, čl. 127., st. 1., toč. 4. u svezi sa st. 4. i čl. 71. ZDl-ja). Iz toga je razvidno da mora doći do konkretnog ugrožavanja drugoga, odnosno stvarne i bliske mogućnosti povređivanja zaštićenog objekta (u ovom slučaju zdravlja ljudi) jer ako nema takva ugrožavanja, nema ni kaznenog djela. Prema tome, za ostvarenje toga kaznenog djela ne traži se da dođe do prenošenja zarazne bolesti kod drugoga, već samo do stvaranja konkretne opasnosti od širenja zarazne bolesti. Za taj oblik kaznenog djela propisana je kazna zatvora do dvije godine, a ako dođe do prenošenja zarazne bolesti, propisana je kazna zatvora do tri godine. Ako je kazneno djelo počinjeno iz nehaja, propisana je kazna zatvora do jedne godine. Teški oblici toga kaznenog djela propisani su u čl. 192. KZ-a 2011 (ako je npr. kaznenim djelom širenje ili prenošenje zarazne bolesti počinjenim s namjerom postojeća bolest znatno pogoršana, propisana je kazna zatvora od šest mjeseci do pet godina, a ako je tim kaznenim djelom počinjenim s namjerom prouzročena smrt jedne ili više osoba, propisana je kazna zatvora od tri do dvanaest godina i dr.).⁵²

4. ZAKLJUČAK

Kada jedna zarazna bolest, kao što je u ovom slučaju COVID-19, poprimi pandemijske razmjere, iznimno je važno brzo i kvalitetno spriječiti njezino širenje na druge ljude. Da bi se to moglo ostvariti, bilo je nužno od samog početka poduzeti sve potrebne mjere pripravnosti zbog pandemije koronavirusa i redovito pratiti razvoj situacije. U tom je smislu potrebno, kao što se to pokazalo u RH, odmah formirati relevantno stručno tijelo zaduženo za provođenje preventivnih mjera glede prikupljanja relevantnih podataka o izvoru zarazne bolesti i njezinu početku, oboljelima i osobama koje bi mogle biti izložene bolesti te poduzimanje potrebnih sigurnosnih mjera radi zaštite pučanstva od zaraznih bolesti. U RH tu je ulogu preuzeo Stožer civilne zaštite Republike Hrvatske koji je, koordinirajući zajedno sa svim ostalim službama (Kriznim stožerom Ministarstva zdravstva RH, Hrvatskim zavodom za javno zdravstvo i dr.), započeo borbu protiv koronavirusa. S obzirom na to da je jedna od ključnih uloga spriječiti širenje zarazne bolesti, doneseno je više posebnih sigurnosnih mjera, a jedna od njih bila je samoizolacija. Cilj je te mjere izdvojiti sve one osobe za koje se utvrdi ili posumnja da su bile u neposrednom dodiru s oboljelim osobama ili su unatrag 14 dana boravile u područjima/zemljama s lokalnom ili raširenom transmisijom (prijenosom) zarazne bolesti COVID-19 te na taj način spriječiti moguće širenje bolesti. Međutim, unatoč propisanim mjerama samoizolacije koje su određene tim

⁵² O ostalim teškim oblicima kaznenog djela širenja ili prenošenja zarazne bolesti vidjeti čl. 192. KZ-a 2011.

osobama, ima dosta neodgovornih građana koji su te mjere neozbiljno shvatili te ih kršili. Upravo je zbog takvih nesavjesnih građana poseban naglasak u radu stavljen na sve one propise koji uređuju problematiku određivanja i kršenja mjera samoizolacije, u upravnom postupku i u prekršajnom i kaznenom postupku. Isto tako, radi još kvalitetnijeg rješenja ZZPZB-a, u dijelu koji se odnosi na kaznene odredbe dani su određeni prijedlozi propisivanja novih prekršaja. Iako se tijekom pandemije koronavirusa u javnosti uglavnom isticalo da prekršitelji mjera samoizolacije podliježu odgovornosti u upravnom i prekršajnom postupku, autor je u radu posebno analizirao u kojim sve slučajevima prekršitelj može odgovarati i kazneno zbog kaznenoga djela širenja ili prenošenja zarazne bolesti. Dakle, kršenje mjere samoizolacije nije uvijek samo prekršaj, kao blaži oblik protupravnog ponašanja zbog kojega se može izreći novčana kazna, već je u određenim uvjetima to i kazneno djelo zbog kojega je moguće izreći kaznu zatvora. Prema tome, građani moraju biti svjesni da uz njihovu odgovornost i disciplinu borba protiv zarazne bolesti može biti kvalitetnija i učinkovitija, posebno kada za tu bolest još nije razvijen učinkovit lijek ili cjepivo, ali jednako tako, da je u slučaju neposluha pojedinaca koji se ne drže propisanih preventivnih i sigurnosnih mjera, ta borba otežana, te da oni nesavjesni i neodgovorni zbog kršenja tih mjera mogu i trebaju biti primjereno kažnjeni. Naravno, pritom je uvijek važno voditi računa o učinkovitosti i razmjernosti poduzetih mjera, odnosno da se radi zaštite života i zdravlja ljudi, što bi uvijek trebalo biti primarno, Ustavom propisane slobode i prava građana ograničavaju samo u onoj mjeri koliko je to nužno te koliko okolnosti danog slučaja to zahtijevaju.

LITERATURA

1. Babić, M.; Filipović, Lj.; Marković, I.; Rajić, Z. (2005). *Komentari krivičnih/kaznenih zakona u Bosni i Hercegovini*, Savjet/Vijeće Evrope i Evropske komisije, Sarajevo.
2. Grozdanić, V.; Škorić, M. (2009). *Uvod u kazneno pravo – opći dio*, Organizator d. o. o., Zagreb.
3. Horvatić, Ž. (2002). *Rječnik kaznenog prava*, Masmedia, Zagreb.
4. Horvatić, Ž.; Derenčinović, D.; Cvitanović, L. (2017). *Kazneno pravo: Opći dio II. – Kazneno djelo i kaznenopravne sankcije*, Pravni fakultet Sveučilišta u Zagrebu, Zagreb.
5. Klaić, B. (1990). *Rječnik stranih riječi*, Nakladni zavod Matice Hrvatske, Zagreb.
6. Lazarević, Lj. (1981). *Krivično pravo – Posebni dio*, Savremena administracija, Beograd.
7. Lučev, O.; Ropac, D. (2007). *Globalna epidemiologija zaraznih bolesti*, Infektološki glasnik, 27 (1), str. 23–26.
8. Mrčela, M.; Vuletić, I. (2019). *Liječnik i kazneno pravo*, Narodne novine, Zagreb.
9. Turčić, Z. (2010). *Komentar Zakona o općem upravnom postupku*, Biblioteka Pravo, Knjiga 65, Zagreb.

Pravni izvori:

1. Kazneni zakon, NN, br. 125/11, 144/12, 56/15, 61/15, 101/17, 118/18 i 126/19
2. Odluka Ustavnog suda RH br. U-II-2379/2020 od 14. rujna 2020. godine i tri izdvojena mišljenja sudaca, NN, br. 105/20
3. Odluka o mjerama ograničavanja društvenih okupljanja, rada u trgovini, uslužnih djelatnosti i održavanja sportskih i kulturnih događanja, NN, br. 32/20
4. Odluka o privremenoj zabrani prelaska preko graničnih prijelaza Republike Hrvatske, NN, br. 32/20
5. Odluka o mjeri strogog ograničavanja zadržavanja na ulicama i drugim javnim mjestima, NN, br. 34/20
6. Prekršajni zakon, NN, br. 107/07, 39/13, 157/13, 110/15, 70/17 i 118/18
7. Rješenje o imenovanju načelnika, zamjenika načelnika i članova Stožera civilne zaštite RH, NN, br. 20/20
8. Rješenje Ustavnog suda RH br. U-I/5418/2008 od 30. siječnja 2014. godine, NN, br. 22/14
9. Rješenje Ustavnog suda RH br. U-I-1372/2020 i dr. od 14. rujna 2020. godine i pet izdvojenih mišljenja sudaca, NN, br. 105/20
10. Ustav Republike Hrvatske, NN, br. 56/90, 135/97, 08/98, 113/00, 124/00, 28/01, 41/01, 55/01, 76/10, 85/10 i 05/14
11. Zakon o Državnom inspektoratu, NN, br. 115/18
12. Zakon o općem upravnom postupku, NN, br. 47/09
13. Zakon o provedbi ovrhe na novčanim sredstvima, NN, br. 68/18, 02/20, 46/20 i 47/20
14. Zakon o sustavu civilne zaštite, NN, br. 82/15, 118/18 i 31/20
15. Zakon o zaštiti pučanstva od zaraznih bolesti, NN, br. 79/07, 113/08, 43/09, 130/17, 114/18, 47/20 i 134/20

Sudska praksa:

1. Presuda Vrhovnog suda Republike Hrvatske br. Kzz-43/2017 od 8. studenoga 2017.

Mrežni izvori:

1. Abramović, A. (2020). *Ustavnost u doba virusa*, <https://www.iusinfo.hr/DailyContent/Topical.aspx?id=41073> (22. 12. 2020.).
2. Hrvatska enciklopedija. Leksikografski zavod Miroslav Krleža, *Zarazne bolesti*, <https://enciklopedija.hr/natuknica.aspx?ID=66905> (18. 12. 2020.).
3. HZZJ. *COVID-19 – Priopćenje prvog slučaja*, 25. veljače 2020. godine, <https://www.hzjz.hr/priopcenja-mediji/covid-19-priopcenje-prvog-slucaja/> (21. 12. 2020.).
4. HZZJ. *Preporuke*, <https://www.hzjz.hr/sluzba-epidemiologija-zarazne-bolesti/koronavirus-najnovije-preporuke/> (21. 12. 2020.).

5. HZJZ. *Preporuka o postupanju s osobama koje su u zadnjih 14 dana prije ulaska u Hrvatsku boravile na području zahvaćenom epidemijom bolesti koju izaziva novi koronavirus: zdravstveni nadzor nad osobama bez simptoma/znakova bolesti i postupak s osobom koja pokazuje simptome/znakove bolesti i njezinim kontaktima*, https://mmpi.gov.hr/UserDocsImages/dokumenti/PROMET/Promet%202_20/Zdravstveni%20nadzor%20050220%20V5%20rev.%20san%205-2_20.pdf (22. 12. 2020.).
6. HZJZ. *Preporuka o postupanju s osobama koje su u zadnjih 14 dana prije ulaska u Hrvatsku boravile na području zahvaćenom epidemijom COVID-19: zdravstveni nadzor nad osobama bez simptoma/znakova bolesti i postupak s osobom koja pokazuje simptome/znakove bolesti i njezinim kontaktima*, [Zdravstveni_nadzor_150320_V12_b.pdf](https://mmpi.gov.hr/UserDocsImages/dokumenti/Zdravstveni_nadzor_150320_V12_b.pdf) (22. 12. 2020.).
7. Leksikon Marina Držića. *Karantena*, <https://leksikon.muzej-marindrzc.eu/karantena/> (22. 12. 2020.).
8. Odluka ministra zdravstva RH o osnivanju karantene od 21. veljače 2020. godine, <https://zdravstvo.gov.hr/UserDocsImages//2020%20CORONAVIRUS//ODLUKA%20O%20OSNIVANJU%20KARANTENE%20I%20IZMENE%20ODLUKE.pdf> (22. 12. 2020.).
9. Odluka ministra zdravstva RH o posebnoj sigurnosnoj mjeri izolacije osoba u vlastitom domu ili drugom odgovarajućem prostoru (samoizolacija) od 14. ožujka 2020. godine, <http://medjimurska-zupanija.hr/wp-content/uploads/2020/03/Odluka-samoizolacija-14-03-2020-2.pdf> (22. 12. 2020.).
10. Odluka ministra zdravstva RH o posebnoj sigurnosnoj mjeri izolacije osoba u vlastitom domu ili drugom odgovarajućem prostoru (samoizolacija) od 16. ožujka 2020. godine, https://civilna-zastita.gov.hr/UserDocsImages/CIVILNA%20ZAŠTITA/PDF_ZA%20WEB/Odluka%20o%20posebnoj%20mjeri%20izolacije_16.3.2020..pdf (22. 12. 2020.).
11. Odluka Ministarstva zdravstva RH o proglašenju epidemije bolesti COVID-19 uzrokovana virusom SARS–CoV-2 od 11. ožujka 2020. godine, <https://www.medico.hr/wp-content/uploads/2020/03/Odluka-epidemija-11.03.2020.pdf> (18. 12. 2020.).
12. Priopćenje Ministarstva zdravstva RH od 31. siječnja 2020. godine, <https://zdravlje.gov.hr/vijesti/ministarstvo-zdravstva-osniva-se-nacionalni-krizni-stozer-zbog-koronavirusa/4956> (21. 12. 2020.).
13. Priopćenje Katedre za kazneno pravo Pravnog fakulteta Sveučilišta u Zagrebu od 23. ožujka 2020. godine, <https://www.jutarnji.hr/vijesti/top/koronavirus/krsenje-samoizolacije-je-kazneno-djelo-profesori-izdali-upozorenje-namijenjeno-neodgovornim-gradanima-zbog-takvog-ponasanje-se-ide-i-u-zatvor/1012339/> (22. 12. 2020.).
14. Priopćenje Ustavnog suda RH od 31. ožujka 2020. godine, https://www.usud.hr/sites/default/files/doc/Priopcenje_Ustavnog_suda_Republike_Hrvatske_od_31.3.2020.pdf (22. 12. 2020.).
15. Priopćenje Državnog odvjetništva RH od 24. ožujka 2020. godine, <http://www.dorh.hr/PriopcenjaDORH-a> (22. 12. 2020.).
16. Priopćenje za javnost Ustavnog suda Republike Hrvatske od 14. rujna 2020. godine, https://www.usud.hr/sites/default/files/dokumenti/Priopcenje_za_javnost_od_14.09.2020.pdf (21. 12. 2020.).

17. Važne upute za ljekarnike, <https://www.koronavirus.hr/vazne-upute-za-ljekarnike/250> (22. 12. 2020.).
18. Večernji list. Mitovi i istine o koronavirusu, <https://www.vecernji.hr/vijesti/mitovi-i-istine-o-koronavirusu-1386576> - www.vecernji.hr (21. 12. 2020.).
19. Vlada RH. Koronavirus, <https://www.koronavirus.hr> (18. 12. 2020.).
20. Vlada RH. Činjenice o koronavirusu, <https://www.koronavirus.hr/sto-moram-znati/o-bolesti/cinjenice-o-koronavirusu/55> (18. 12. 2020.).
21. Vlada RH. Pregovaračko stajalište RH za Međuvladinu konferenciju o pristupanju RH Europskoj uniji za poglavlje 28. Zaštita potrošača i zdravlja od 28. ožujka 2007. godine, <http://www.mvep.hr/custompages/static/hrv/files/pregovori/4/28.pdf> (21. 12. 2020.).
22. World Health Organization. Rolling updates on coronavirus disease (COVID-19), <https://www.who.int/emergencies/diseases/novel-coronavirus-2019/events-as-they-happen> (11. 1. 2021.).
23. Zakon o zaštiti stanovništva od zaraznih bolesti, Službeni glasnik Republike Srbije, br. 15/16, 68/20, 136/20), https://www.paragraf.rs/propisi/zakon_o_zastiti_stanovnistva_od_zaraznih_bolesti.html (27. 5. 2021.).

Summary

SELF-ISOLATION AS A SPECIAL SECURITY-LEGAL MEASURE FOR THE PROTECTION OF POPULATION AGAINST INFECTIOUS DISEASES IN THE CONTEXT OF CORONAVIRUS (COVID-19) – PUBLIC LAW ASPECTS

The paper deals with current issues of the security-legal regulation of population protection against infectious diseases, with particular emphasis on isolation of people in their own home or other appropriate facility (self-isolation), in order to prevent and combat infectious diseases in the context of coronavirus (COVID-19). Current health situation caused by coronavirus (COVID-19), which has reached pandemic proportions, has given the answer to the existing mechanisms in the battle against that infectious disease, but it has also pointed out the security-legal deficiencies which needed corrections or updates during the disease. In that regard, the author presents the review of valid legal solutions which regulate this issue and also puts forward the proposals de lege ferenda. The author clearly indicates the significant role of competent authorities of the Republic of Croatia in the prevention and fight against the infectious diseases and necessary design of legal solutions, without underestimating the role of all citizens in the enforcement of those solutions. Indeed, if the citizens are not responsible, self-disciplined and aware of the situation, high quality legal regulations must exist as an answer to such behaviour providing regulations under which those citizens will be adequately sanctioned, as an expression of social disapproval.

Key words: *Infectious diseases, coronavirus, isolation, self-isolation, quarantine, surveillance, legal aspects.*