

dr. sc. Mario Krešić\*

## IZBJEGLIČKA I COVID-19 KRIZA: IZVANREDNI REŽIMI – DA ILI NE?

*Izbjeglička kriza 2015. – 2016. i zdravstvena kriza izazvana bolešću COVID-19 2020. – 2023. u Hrvatskoj ugrozile su vrijednosti zaštićene pravom i dovele do ograničavanja subjektivnih prava. Usporedba kriza, odluka za vrijeme kriza te znanstveno-stručnog diskursa o krizama i odlukama pruža uvide u njihova zajednička i razlikovna obilježja. Takvi uvidi omogućuju identificiranje problema za pravnu znanost, pravno rasuđivanje i pravnu politiku u vezi s razumijevanjem, primjenom i uređenjem izvanrednih režima. Ti teorijski i praktični problemi mogu se rješavati korištenjem teorijskih alata koje nudi teorija prava. U ovom ćemo se radu koristiti institucijskom teorijom prava i teorijom primjene pravila.*

**Ključne riječi:** izvanredni režim, izbjeglice, COVID-19, kriza, institucijska teorija prava, primjena pravila

### 1. UVOD

Kriza pravnog poretka i pravni odgovori na krizu važne su teme za pravnu znanost, a neke od kriza privukle su veliku pozornost pravnoznanstvene i stručne javnosti u Hrvatskoj. Ovaj rad bavi se izbjegličkom krizom 2015. – 2016. i zdravstvenom krizom izazvanom bolešću COVID-19 2020. – 2023. (u radu označavane i kao prva i druga kriza) te pravnim odgovorima na te dvije krize. Primjerci kriza i odgovora na njih koriste se radi unapređenja teorije o izvanrednim režimima.

Rad se ne bavi primarno analizom pozitivnog prava iz aspekta ustavne, upravne ili druge pozitivnopravne znanosti koja prevladava među znanstvenim člancima o COVID-19 krizi u Hrvatskoj. Ipak, koristi se metodama tih disciplina za potrebe rada. Rad se primarno bavi teorijskopравnim problemima i koristi se teorijskim alatima za rješavanje teorijskih i praktičnih problema. Takav pristup i metode već su primijenjene u istraživanjima izvanrednih režima. U njima se teorija prava koristila za ra-

---

\* Dr. sc. Mario Krešić, izvanredni profesor Pravnog fakulteta Sveučilišta u Zagrebu, Katedra za teoriju prava (Associate Professor, Faculty of Law, University of Zagreb, Chair of Theory of Law): mario.kresic@pravo.unizg.hr, ORCID ID: orcid.org/0000-0002-0014-4157

zumijevanje i rješavanje pravnih problema, a identificiranje normi pravnog sustava koristilo se samo u mjeri koliko je to potrebno za teorijskopravnu analizu. Nastavno na uvide takvih istraživanja, ovaj rad dodatno razrađuje teorijske alate i proširuje analizu izvanrednih režima.

Cilj je rada upozoriti na probleme koje krize postavljaju pred pravnu znanost, pravno rasuđivanje i pravnu politiku te ponuditi pravnoteorijska rješenja za takve probleme. Problemi će se prikazati u drugoj sekciji. Riječ je o teorijskim problemima koji otežavaju analizu konkretnih primjeraka kriza te praktičnim problemima u vezi s formiranjem (aktivacijom) i uređenjem izvanrednih režima. Rješenje problema traži se u odgovarajućoj koncepciji instituta izvanrednog režima koja se razvija na temelju uvida u institucijske teorije prava i teorije primjene pravila.

Najprije će se upozoriti na neka zajednička i razlikovna obilježja kriza, odluka o krizama i diskursa o njima kako bi se identificirali problemi (sekcija 2.). Zatim će se pokazati kako se korištenjem teorije (sekcija 3. i 6.) može unaprijediti razumijevanje, a zatim i rješavanje problema (sekcija 4., 5., 8. i 9.).

## 2. ANALIZA KRIZA, ODLUKA I ZNANSTVENO-STRUČNOG DISKURSA

U ovoj sekciji usporedit će se dvije krize u Hrvatskoj, odluke za vrijeme kriza te znanstveno-stručni diskursi o krizama i odlukama kako bi se identificirali problemi u pristupu izvanrednim režimima. Usporedba upućuje na sljedeća opažanja o sličnim i razlikovnim obilježjima.

(1) Prvo opažanje odnosi se na ugrožavanje pravom zaštićenih vrijednosti i ograničavanje subjektivnih prava tijekom kriza.

Neupitno je da su obje krize obilježene ugrožavanjem pravnim poretkom zaštićenih vrijednosti.<sup>1</sup> Vrijednosti relevantne za obje krize jesu temeljna (ljudska i građanska) prava, vladavina prava<sup>2</sup>, gospodarstvo<sup>3</sup>, pravni poredak<sup>4</sup>, zdravlje<sup>5</sup> i mirni odnosi između država.<sup>6</sup>

---

<sup>1</sup> O vrijednostima koje su bile ugrožene za vrijeme izbjegličke krize, a koje su zaštićene europskim poretkom, Ustavom i Direktivom o privremenoj zaštiti v. *Krešić* 2020.

<sup>2</sup> Opasnost od pravno neuređenog postupanja izvršne vlasti, primjerice pravna neuređenost mjesta ograničenog kretanja kao što su prihvatni centri ili karantene.

<sup>3</sup> Opasnost za gospodarstvo ako se zatvore granice i država postane *hot spot* za izbjeglice; gospodarska kriza izazvana epidemijom.

<sup>4</sup> Opasnost da policijski sustav neće moći odgovoriti na masovni priljev; opasnost od raspada zdravstvenog sustava.

<sup>5</sup> Opasnost od zaraznih bolesti u prihvatnim centrima; opasnost od posljedica epidemije.

<sup>6</sup> Napetosti među državama oko prolaska izbjeglica (npr. odnosi Hrvatske s Mađarskom, Slovenijom); napetosti oko distribucije cjepiva.

Tijekom trajanja obiju kriza ograničavana su temeljna prava. Za vrijeme COVID-19 krize došlo je do ograničavanja prava primarno hrvatskih građana i primarno prava na slobodu kretanja<sup>7</sup> i slobodu okupljanja.<sup>8</sup> Za vrijeme izbjegličke krize došlo je do ograničavanja prava stranaca, a riječ je bila prije svega o ograničavanju prava na život<sup>9</sup>, prava na dostojanstvo<sup>10</sup> i prava na jednakost (pravo na nediskriminatorno postupanje).<sup>11</sup> Razlika dakle postoji s obzirom na subjekte kojima su ograničavana prava, a donekle i s obzirom na vrstu prava koja su ograničavana. Uz to, postoji još jedna bitna razlika. Ograničenja za vrijeme COVID-19 krize rezultat su normativne proizvodnje općih normi. Ograničenja za vrijeme izbjegličke krize rezultat su neposredne primjene prava u situacijama izostanka zakonskih odredbi (primjerice oko prihvatnih centara) ili postojanja zakonskih odredbi redovitog režima koji nije primjeren za masovni priljev raseljenih osoba (primjerice oko sprečavanja ulaska raseljenih osoba na državni teritorij).

(2) Drugo opažanje odnosi se na pravni režim koji se primjenjivao za vrijeme kriza.

Obje krize obilježene su propustom uspostave režima izvanrednog stanja i/ili ograničenjima prava u skladu s člankom 17. Ustava. Međutim, dok je druga kriza izazvala veliku znanstveno-stručnu<sup>12</sup> i praktično-pravnu raspravu<sup>13</sup> o tom propustu, to nije bio slučaj za prvu krizu. Usporedba postaje važnijom kada se uzme u obzir da za vrijeme prve krize nije uspostavljen ni zakonodavni režim izvanredne situacije predviđen zakonom i Direktivom za krize masovnog priljeva raseljenih osoba. Zbog toga se krizom koja je faktično zahtijevala uspostavu izvanrednog režima upravljalo na temelju normi redovitog režima, što je izazvalo brojne probleme i povećalo prijetnju za zaštićene vrijednosti. Suprotno tome, za vrijeme druge krize uspostavljen je zakonodavni izvanredni režim predviđen za zdravstvene krize.<sup>14</sup>

<sup>7</sup> V. Stožer civilne zaštite Republike Hrvatske 2020.

<sup>8</sup> V. Stožer civilne zaštite Republike Hrvatske 2022.

<sup>9</sup> Povreda prava na život proizlazila je iz: a) ugrožavanja i nesprečavanja ugrožavanja u mjestu iz kojih su osobe raseljene (npr. rat i nesprečavanje rata); b) nemogućnosti sigurnog dolaska do vanjskih granica EU-a zbog formalnih zapreka (npr. neizdavanje viza), c) prirodnih opasnosti na putu do vanjskih granica EU-a zbog politike odvratanja, d) prirodnih opasnosti zbog zatvaranja unutarnjih granica EU-a, e) neodgovarajućeg postupanja u državama EU-a zbog nedostatka kapaciteta (npr. uvjeti u prihvatnim centrima). V. Krešić 2021, 159, 161. O opasnostima za život v. novinske članke o prelasku rijeke Sutle, npr. Dnevnik 2015. O prijetnjama za život koje mogu nastati zbog neodgovarajućeg postupanja u državama EU-a v. primjerice ESLJP 2021 i ESLJP 2023.

<sup>10</sup> Uvjeti smještaja u prihvatnim centrima predstavljali su ponižavajuće postupanje posebice jer je u njima bilo ograničeno kretanje uz pravnu neuređenost tih mjesta u uvjetima primjene redovitog režima azila na situaciju masovnog priljeva osoba. S obzirom na broj izbjeglica postojala su realna ograničenja za unapređenje uvjeta smještaja koji su povremeno bili izrazito loši. V. Ured pučkog pravobranitelja 2016a, 170–171; Ured pučkog pravobranitelja 2016b; Ured pučkog pravobranitelja 2017, 190–191.

<sup>11</sup> Ured pučkog pravobranitelja 2016a, 168.

<sup>12</sup> V. Gardašević 2023; Abramović 2020; Jutarnji list 2020.

<sup>13</sup> Ustavni sud 2020.

<sup>14</sup> Zakon o zaštiti pučanstva od zaraznih bolesti; Zakon o sustavu civilne zaštite.

Ako je točna tvrdnja nekih znanstvenika da se mogao uspostaviti režim izvanrednog stanja za vrijeme zdravstvene COVID-19 krize, može li se istim načinom rasuđivanja tvrditi da se taj režim mogao uspostaviti i za vrijeme izbjegličke krize? Ako se prihvati odgovor da su dva događaja bitno različita<sup>15</sup>, onda se može postaviti sljedeće pitanje: zašto razlozi za uspostavljanje zakonodavnog režima izvanredne situacije za vrijeme prve krize nisu zaslužili barem istu političku i znanstvenu pozornost koju su zadobili razlozi za uspostavljanje režima izvanrednog stanja za vrijeme druge krize?

(3) Treće opažanje odnosi se na način donošenja odluka tijekom kriza. Za vrijeme prve krize odluka je donosila izvršna vlast kroz redovit režim uz potporu parlamenta koji je proizvodio pravila za jačanje izvršne vlasti unutar redovitog režima.<sup>16</sup> Za vrijeme druge krize također je ojačala izvršna vlast, ali na temelju formiranog zakonodavnog izvanrednog režima uz dodatnu potporu parlamenta oko rješavanja pravnih problema njegove primjene. Iako su obje krize obilježene jačanjem izvršne vlasti, rasprave o drugoj krizi posebno su se bavile pitanjima demokratskog odlučivanja<sup>17</sup> i sudskog nadzora nad pravilima o posljedicama<sup>18</sup>, dok nijedno od tih pitanja nije znatnije isticano u raspravama o prvoj krizi.

(4) Četvrto opažanje odnosi se na posljedice kriza za pravni poredak.

Objektive krize rezultirale su promjenama u pravnom poretku u odnosu na zakonodavnu primjenu ustavnog načela diobe vlasti na način da su za slučaj budućih kriza osnažile izvršnu vlast. Takve zakonodavne promjene nastale za vrijeme kriza ostale su i nakon završetka kriza. Proširena mogućnost korištenja oružanih snaga koja je uvedena za vrijeme prve krize<sup>19</sup> ostala je i nakon njezina završetka. Ustavni sud nije procjenjivao ustavnost zakona kojima je to omogućeno iako je podnesen prijedlog za ocjenom ustavnosti zakona. Isto tako, zakonodavna rješenja jačanja pozicija izvršne vlasti tijekom epidemije koja su bila sporna u znanstvenim i stručnim raspravama ostala su na snazi i nakon završetka krize.

(5) Peto opažanje odnosi se na znanstvena istraživanja kriza.

Iako su obje krize privukle pozornost znanstvene i stručne javnosti, ipak postoji razlika. Najprije, s obzirom na brojnost radova. Prema bazi znanstvenih članaka hrvatskih znanstvenika CROSBi u području prava, o drugoj krizi objavljeno je 138, a o prvoj manje od 10 znanstvenih članaka.<sup>20</sup> Nadalje, analiza sadržaja znanstvenih i stručnih

---

<sup>15</sup> V. Telegram 2016, u kojem je izneseno mišljenje može li izbjeglička kriza biti razlog za izvanredno stanje.

<sup>16</sup> Primjerice Zakon o nadzoru državne granice i Zakon o obrani.

<sup>17</sup> V. Gardašević 2021; Portal Novosti 2023; Novi list 2023; N1 Info 2023.

<sup>18</sup> V. kritiku nedostatnog pravnog rasuđivanja u nadzoru Ustavnog suda RH u Barić i Miloš 2022, 444.

<sup>19</sup> Zakon o nadzoru državne granice; Zakon o obrani.

<sup>20</sup> CROSBi. Riječi za pretragu članaka na temelju ključne riječi i naziva članka bile su: za drugu krizu „COVID“, a za prvu „izbjeglička“, „migrantska“, „privremena zaštita“.

iskaza pokazuje da je druga kriza detaljno analizirana iz aspekta pravne znanosti, prije svega znanosti o ustavnom i upravnom pravu, dok prva kriza nije rezultirala sličnim pravnim analizama. Osim dva članka – jedan iz 2020.<sup>21</sup> i drugi iz 2021.<sup>22</sup> – koja su se bavila propustom formiranja izvanrednog režima privremene zaštite, u navedenoj bazi nema članaka o prvoj krizi koji bi bili usporedivi s člancima o drugoj krizi. Naposljetku, postojala je razlika u interesima za krize, što može biti odgovor na neka postavljena pitanja o sadržaju rasprave o krizama. Naime, znanstveni interes za probleme i rješenja u odnosu na obje krize pretežito je pratio interes pravnih praktičara za pravnim rješenjima, a on nije uvijek uključivao sva moguća rješenja. Interes pravnih praktičara za izvanredne režime prevladao je tijekom druge krize. To nije bio slučaj tijekom prve krize, primjerice u slučaju raseljenih osoba iz Sirije, ali se znanstveno-stručni interes za mogućim pravnim odgovorima na takve krize promijenio 2022. kada se zanemareni institut izvanrednog režima iznenada formirao za raseljene osobe iz Ukrajine.

Navedeni uvidi upućuju na sljedeće probleme pravne znanosti (1, 2 i 3), pravnog rasuđivanja (2) i pravne politike (3).

(1) Problem sustavne spoznaje o izvanrednim režimima primjenjive na analizu svih primjeraka kriza. Kako unaprijediti sustavni pristup izvanrednim režimima?

(2) Problem formiranja izvanrednih režima. Kako odlučiti u konkretnom slučaju treba li se izvanredni režim uopće formirati i, ako je odgovor potvrđan, treba li se formirati režim izvanrednog stanja ili neki od zakonodavnih režima izvanredne situacije?

(3) Problem normativnog sadržaja izvanrednih režima posebice s obzirom na ovlasti izvršne vlasti. U kojoj mjeri i na koji način unaprijed urediti izvanredne režime?

### 3. INSTITUCIJSKA TEORIJA PRAVA

Teorija prava nudi teorijske alate za bolje razumijevanje izvanrednih režima, a time i za rješavanje navedenih problema. Sljedeće sekcije pokazat će korisnost takvih alata u obliku dvije teorije: najprije *institucijske teorije prava*, a zatim *teorije primjene prava*.

Ključan je uvid institucijske teorije prava da se na pravne probleme i načine njihova rješavanja može gledati kroz pojam institucije, a ne samo kroz izolirana pravila. Institucija obavlja spoznajnu funkciju posrednika između mnoštva činjenica i posljedica uvjetovanih takvim činjenicama.<sup>23</sup> Teorija pruža pojmovni aparat za opis strukture i vrste institucija koji može poslužiti za identificiranje, objašnjenje i tumačenje skupova normi.

---

<sup>21</sup> Krešić 2020.

<sup>22</sup> Krešić 2021.

<sup>23</sup> MacCormick 2007, 36 i 37.

(1) Institucije s obzirom na funkciju stvaranja pravnih entiteta. S obzirom na funkciju koju institucije imaju kod stvaranja pravnih entiteta, razlikujemo institucije uređenja, institucije agencije i institucije stvari.<sup>24</sup> Prve (npr. ugovor ili brak) stvaraju okvirne djelovanja koji omogućuju subjektima ostvarivati konkretne odnose (konkretni primjerci ugovora ili braka), druge (npr. sudovi ili trgovačka društva) uspostavljaju subjekte koji djeluju u pravnom poretku, a treće (npr. dionice) uspostavljaju objekte u pravnom poretku.

(2) Struktura institucija. Sve institucije imaju istu strukturu koju čine trovrsta pravila te pozadinska načela. Pravila institucija mogu se razvrstati na: a) uspostavna pravila, b) pravila okončanja i c) pravila o posljedicama. Pozadinska su načela formulirane ili neizražene norme koje odražavaju bit institucije i kao takve koriste se za tumačenje i primjenu konkretnih primjeraka dane institucije.<sup>25</sup>

(3) Institucija s obzirom na način (prirodu) postojanja. S obzirom na način postojanja institucije se mogu razvrstati na opće, pojedinačne generičke i pojedinačne individualne institucije.<sup>26</sup> Opća i generička odnose se jedna na drugu tako da opća institucija označava razred pojedinačnih generičkih institucija. To nije slučaj s individualnom institucijom. Ona predstavlja formulaciju izvanpravnog apstraktnog pojma institucije i nije podvrgnuta nijednoj općoj instituciji kao što su to generičke institucije.

Razlika između dvije vrste pojedinačnih institucija postoji i s obzirom na svojstvo (ne) isključujuće valjanosti institucije. Njegovo postojanje ispituje se usporedbom dvije uspostavljene pojedinačne institucije. Moguće suprotstavljanje među njima može proizići iz uspostave kroz uređenje normama ili uspostave kroz formiranje institucija. U teoriji<sup>27</sup> je poznata teza da su generičke institucije valjane i kad se istodobno uspostavi više institucija istog razreda, a individualne samo ako isključuju valjanost bilo koje druge iste individualne institucije istog apstraktnog pojma. Nastavno na taj uvid o svojstvu isključujuće valjanosti individualnih institucija može se dodati i sljedeća teza.

Pravni poredak može uspostaviti (urediti ili formirati) više različitih individualnih institucija, ali s pravilima o posljedicama koja nastoje urediti isti razred stanja stvari (ponašanja) predviđena kao posljedica norme te suprotstavljenih pozadinskih načela i općenito nespojivih posljedica institucija za pravni poredak. U tom slučaju govorimo o *konkurentnim institucijama* za koje vrijedi načelo o isključujućoj valjanosti institucija. Dvije su vrste konkurentnih institucija. Prva, kada je njihovo formiranje predviđeno za slučaj pojave istog razreda činjenica (konkurencija u jačem smislu), a

---

<sup>24</sup> McCormick 2007, 35.

<sup>25</sup> McCormick 1998, 336.

<sup>26</sup> Ruiter pravi razliku između jedinstvenih i svih ostalih institucija. Ruiter 1998, 230; 2001, 92.

<sup>27</sup> Ruiter 1998, 230

druga je kada se ono predviđa za slučaj različita razreda činjenica (konkurencija u slabom smislu). Postojanje konkurentnih institucija može se tumačiti kao postojanje pravnih praznina. Iako praznina ne postoji iz aspekta normiranja jer su svi relevantni događaji uređeni barem nekim institucijama, moguće je da i dalje postoji vrijednosna praznina. Naime, moguće je tvrditi da je trebala biti uspostavljena jedna, a ne druga konkurentna institucija. Takva teza postaje pravnoznanstvena teza o vrijednosnoj praznini ako se može opravdati na način da se jedna od uspostavljenih konkurentnih institucija prikaže „nepravdom“ ili suprotnom temeljnim vrijednostima poretka.<sup>28</sup> U tom slučaju praznina postoji zbog propusta formiranja institucije koja je trebala biti formirana ili zbog propusta da se suprotno načelu jednakosti uredi samo jedna umjesto dvije institucije za bitno jednako činjenično stanje.

#### 4. FUNKCIJA I PRIRODA IZVANREDNIH REŽIMA

U sljedeće dvije sekcije izneseni uvidi institucijske teorije primijenit će se na razumijevanje izvanrednih režima. U ovoj će se analizirati kojoj vrsti institucija pripada institut izvanrednog režima.<sup>29</sup> U sljedećoj će se analizirati struktura izvanrednih režima primarno na temelju sadržaja hrvatskog pravnog poretka.

##### 4.1. Funkcija izvanrednog režima za pravni poredak

U odnosu na razlikovanje institucija s obzirom na njihovu funkciju kod stvaranja pravnih entiteta, svi instituti izvanrednih režima ubrajaju se u institucije uređenja. Naime, njihova je funkcija omogućiti uspostavu konkretnih okvira djelovanja i tako uređivati skup društvenih odnosa na specifičan način bitno različit od načina uređenja ostalih, možebitno, konkurentnih institucija. Taj uvid naglašava činjenicu da ista interakcija građana za posljedicu može imati potpuno različite posljedice ovisno o tome je li uspostavljen neki izvanredni režim koji stvara okvir djelovanja za takvu interakciju. Primjerice, za vrijeme izvanrednog stanja zbog terorističkih akata, ostvarenje subjektivnih prava i obveza iz ugovornih odnosa može biti izloženo prigovoru više sile, dok u slučaju formiranja drugog izvanrednog režima to ne mora biti slučaj. Takav uvid o vrsti institucije izvanrednog režima doprinosi razumijevanju zašto se neki od njih katkad propuštaju formirati.

Osim navedene funkcije koju smo utvrdili na temelju takva razvrstavanja, analizom pozadinskih načela odredit ćemo i specifičnu funkciju koju instituti izvanrednih režima imaju za poredak.

<sup>28</sup> Ideju o vrijednosnim prazninama u odnosu na nepostojanje institucije preuzimamo iz teorije o vrijednosnim prazninama u odnosu na nepostojanje normi. Vidi *Guastini* 2023b, 133–135.

<sup>29</sup> Za prikaz konkretnih institucija koristimo se izrazom „institut“ za instituciju koju analiziramo.

## 4.2. Priroda izvanrednog režima

Što se tiče određenja vrste institucije s obzirom na način (prirodu) postojanja, instituti izvanrednih režima na prvi su pogled pojedinačne institucije, što znači da uređenje ili formiranje jednog izvanrednog režima može isključiti valjanost nekih drugih pravnih režima. Takav opis instituta objašnjava napetost oko donošenja odluke o formiranju režima za vrijeme kriza. Načelo isključenja valjanosti prije svega odnosi se na dva ista izvanredna režima, primjerice nemogućnost formiranja dva režima izvanrednog stanja, a zatim i na isključenje konkurentnih pravnih režima. Mogućnost primjene načela isključenja valjanosti konkurentnih režima ispitat ćemo u tri slučaja formiranja izvanrednih režima.

Prvi je istodobno formiranje izvanrednog i redovitog režima. U ovom slučaju može biti valjan samo jedan od tih režima. Ta tvrdnja implicira zahtjev da za svaki stvarni događaj treba ispravno odlučiti o formiranju redovitog ili nekog od izvanrednih režima te upućuje na probleme koji nastaju kada je formiran pravni režim koji ne odgovara stvarnom događaju.<sup>30</sup>

Drugi je slučaj istodobnog formiranja izvanrednog stanja i izvanredne situacije. Uz uvjet prihvaćanja određene pretpostavke, u ovom slučaju može biti valjan ili režim izvanrednog stanja ili režim izvanredne situacije. Spomenuta je pretpostavka da ta dva režima postoje zato što nastoje urediti (u dijelu norme koji propisuje ponašanje) razred istih ponašanja, ali režimi imaju suprotstavljena pozadinska načela i općenito nespojive posljedice za poredak. U idućim sekcijama ispitat će se razlika u pozadinskim načelima (funkcija, način obavljanja zakonodavne i izvršne funkcije te prema nekim razmišljanjima primjena načela razmjernosti) i naznačiti neke razlike u općenitim posljedicama za poredak (primjerice primjenjivost načela više sile). Nadalje, uobičajeno se pretpostavlja postojanje razlike u činjenicama koje uvjetuju formiranje svakog od tih režima (u dijelu norme koji predviđa događaje). Ako je tomu tako, bila bi riječ o konkurenciji u slabom smislu. Pritom razlika postoji i ako je opis činjenica za formiranje isti u svemu osim u intenzitetu njihova pojavljivanja. Kada bi režimi izvanrednog stanja i izvanredne situacije bili isti s obzirom na činjenice zbog kojih se predviđa njihovo formiranje i s obzirom na posljedice njihova formiranja, onda ne bi bila riječ o pojavi konkurencije režima u poretku, nego o redundantnosti pravnog poretka, odnosno o postojanju viška normi u pravnom poretku.

Treći je slučaj istodobnog formiranja dva režima izvanredne situacije, pri čemu među njima postoji razlika u činjenicama za koje ta dva režima predviđaju formiranje, primjerice jedan za slučaj požara, a drugi za slučaj epidemije. Hoće li između ta dva režima postojati konkurencija, ovisi o tome: (a) odnose li se propisi kako se treba ponašati

---

<sup>30</sup> V. Krešić 2020; Krešić 2021.



na isti razred ponašanja; i (b) jesu li njihova pozadinska načela suprotstavljena, a posljedice za poredak općenito nespojive. Samo ako su zadovoljena oba navedena uvjeta, postoje konkurentni izvanredni režimi. Obično za režime izvanrednih situacija to nije slučaj i vjerojatno je da će uređenja događaja biti komplementarna ili barem spojiva. U tom slučaju moguće je tvrditi da je riječ o generičkim institucijama koje imaju isti apstraktni pojam (izvanredna situacija), ali različitu materiju uređenja (požar, epidemija i sl.). Ako izvanredne situacije i nisu tako uređene nekim poretkom, navedena ideja upućuje na mogućnost upravo takva komplementarnog uređenja.

Prije negoli se osvrnemo na strukturu izvanrednih režima, navest ćemo da se oni mogu razlikovati upravo s obzirom na sadržaj elemenata koji čine takvu strukturu. S jedne je strane institut izvanrednog stanja uspostavljen ustavom (dalje u tekstu: UIIS), a s druge su strane raznovrsni instituti izvanrednih režima uređenih zakonima (dalje u tekst: ZIIS) koji se mogu razvrstati prema događajima za koje se predviđa njihovo formiranje poput događaja masovnog priljeva raseljenih osoba<sup>31</sup>, zaraznih bolesti<sup>32</sup>, poplava, požara i potresa<sup>33</sup> te ostalih katastrofa.<sup>34</sup>

## 5. STRUKTURA INSTITUTA IZVANREDNOG REŽIMA

Na temelju identificiranja relevantnih normativnih odredbi i korištenjem institucijske teorije moguće je prikazati strukturu instituta izvanrednog režima svakog poretka: (1) njegova pozadinska načela, (2) uvjete uspostave (formiranja) i okončanja te (3) posljedice uspostave instituta. Struktura izvanrednog režima prikazat će se imajući u vidu norme hrvatskog poretka.

### 5.1. Pozadinska načela

Pozadinska su načela izvanrednih režima sljedeća.

(1) Prvo načelo odnosi se na specifičnu funkciju izvanrednih režima u pravnom poretku. Funkcija je izvanrednih režima otkloniti prijetnju za pravne vrijednosti koju redovit režim ne može otkloniti. S obzirom na vrstu prijetnje može se napraviti razlika između izvanrednog stanja i izvanredne situacije. Prvi režim odnosi se na ugrožavanje bitnih elemenata poretka: neovisnosti, učinkovitosti te teritorijalne i personalne sposobnosti djelovanja pravnog poretka.<sup>35</sup> Drugi režim odnosi se na prijetnju za ljude, prirodu, društvo i poredak kao subjekte ili objekte pravnog poretka. Iako je razlika fluidna, kod

<sup>31</sup> Zakon o međunarodnoj zaštiti i privremenoj zaštiti; Direktiva o privremenoj zaštiti.

<sup>32</sup> Zakon o zaštiti pučanstva od zaraznih bolesti.

<sup>33</sup> Zakon o zaštiti od elementarnih nepogoda.

<sup>34</sup> Zakon o sustavu civilne zaštite.

<sup>35</sup> V. Ustav Republike Hrvatske, čl. 17. i 101.

izvanrednog stanja naglašeniji je sam pravni poredak, a kod izvanredne situacije ponašanja koja se nastoje urediti tim poretkom. U prilog takvu tumačenju može se navesti i (Europska) Konvencija za zaštitu ljudskih prava i temeljnih sloboda koja navodi mogućnost derogiranja obveza Konvencije u vrijeme „rata ili drugog izvanrednog stanja koje ugrožava opstanak naroda (‘the life of the nation’)“.<sup>36</sup>

(2) Sljedeću skupinu pozadinskih načela čine načela koja zabranama postavljaju granice ograničavanju prava. Iako se ta ograničenja razlikuju od poretka do poretka, barem na razini europskog poretka, možemo utvrditi sljedeća načela koja možemo grupirati u dvije podskupine. U prvu podskupinu možemo smjestiti zabrane povrede nekih bitnih načela poretka u odnosu na temeljna prava. Ovdje prije svega ulaze načelo zabrane nerazmjernosti ograničenja i načelo zabrane retroaktivnosti u području kaznenog prava. U drugu podskupinu možemo smjestiti načelo zabrane povrede nekih temeljnih prava, prije svega, prava na život, prava na dostojanstvo i prava biti slobodan od ropstva.

Hrvatski pravni poredak priznaje sva tri navedena načela, a u odnosu na zabranu povrede prava navodi prava na: život, dostojanstvo, slobodu misli, savjesti i vjeroispovijedi te nediskriminaciju.<sup>37</sup> Taj popis nepovredivih prava hrvatskog pravnog poretka uključuje i pravo biti slobodan od ropstva ili ropstvu sličnog odnosa koji uz pravo na život i pravo na dostojanstvo navodi (Europska) Konvencija za zaštitu ljudskih prava i temeljnih sloboda kada se bavi izvanrednim stanjima.<sup>38</sup>

S obzirom na skupinu načela-zabrana, razlika između načela pojedinih izvanrednih režima može nastati ako se prihvati rasuđivanje koje primjenu načela razmjernosti čini manje zahtjevnom za UIIS u odnosu na ZIIS-ove.<sup>39</sup> Međutim, moguća su i drukčija rasuđivanja, posebno za konstitucionalizirane poretke o kojima više riječi poslije.

(3) Peto pozadinsko načelo tiče se načina obavljanja zakonodavne i izvršne funkcije. Prema ustavnopravnoj i upravnompravnoj doktrini ideja izvanrednog stanja proizlazi iz potrebe jačanja izvršne vlasti i prijenosa zakonodavne funkcije sa zakonodavnog na izvršno tijelo vlasti. Pritom je moguće da izvršavanje zakonodavne funkcije za vrijeme izvanrednog stanja bude uređeno tako da se prenese na izvršnu vlast, ali uz pojačani parlamentarni i/ili sudski nadzor nad izvršnom vlasti. A moguće je i da se izvršavanje zakonodavne ovlasti, suprotno izvornoj ideji, uredi modelom demokratskog upravljanja krizama tako da se ovlast prenese s redovitog načina funkcioniranja parlamenta na izvanredni način funkcioniranja parlamenta.<sup>40</sup>

---

<sup>36</sup> (Europska) Konvencija za zaštitu ljudskih prava i temeljnih sloboda, čl. 15. V. ESLJP 1961, t. 28.

<sup>37</sup> V. čl. 17. Ustava Republike Hrvatske.

<sup>38</sup> (Europska) Konvencija za zaštitu ljudskih prava i temeljnih sloboda, čl. 15.2.

<sup>39</sup> *Selanec, Kušan i Abramović* 2020b, pas. 16–20, pas. 18.

<sup>40</sup> Bugarska se navodi kao država u kojoj je „zakonodavna delegacija“ zabranjena i za vrijeme izvanrednih situacija. V. *Belov i Tsekov* 2020.

Normativna odredba hrvatskog pravnog poretka zahtijeva dvotrećinsku većinu svih zastupnika za ograničavanje prava tijekom trajanja formiranog UIIS-a. Ona se može tumačiti kao da implicira i zahtjev za istom većinom potrebnom za formiranje samog UIIS-a. Takva odredba, a posebice možebitni implicirani zahtjev, upućuje na ideju uspostave jakog demokratskog nadzora nad izvršnom vlasti za vrijeme izvanrednih stanja. Dodatno se postavlja pitanje odražavaju li tako jake ovlasti i ideju demokratskog upravljanja krizama?

Što se tiče načina obavljanja zakonodavne i izvršne funkcije za vrijeme trajanja ZIIS-a, dolazi do jačanja izvršne vlasti i možebitnog ograničenog širenja ovlasti izvršne vlasti u području obavljanja zakonodavne funkcije, ali samo u okviru zakonskih ovlaštenja kojima se uređuju buduće krize. Širenje se odnosi na možebitnu ovlast donošenja podzakonskih općih akata od izvršne vlasti u okviru ZIIS-a. Navedeni model odgovara praksi u Republici Hrvatskoj, pri čemu je izvršna vlast koja obavlja navedene funkcije Vlada te njoj podređeni organi.

## 5.2. Pravila o uspostavi i okončanju

Pravila se o uspostavi i okončanju UIIS-a i ZIIS-ova razlikuju. UIIS uređuje ustavotvorac ustavnim uređenjem, a za njegovo formiranje i okončavanje ovlašten je parlament ili izvršna vlast. ZIIS-ove uređuje parlament zakonima, a formira ga i okončava izvršna vlast.

U Hrvatskoj UIIS formira i okončava parlament, a iznimno ovlast formiranja i okončanja može prijeći u okvir ovlasti predsjednika. Zbog neodređenosti uspostavnih pravila nije potpuno jasno kojom se većinom mora uspostaviti svako od četiri moguća izvanredna stanja: ratno stanje, stanje neposredne ugroze, stanje nefunkcioniranja poretka i stanje velike prirodne nepogode. Svaki pojedini ZIIS u Hrvatskoj se uspostavlja zakonskim uređenjem većinom glasova svih zastupnika – ako uključuje ograničenja prava ili posebno ustrojstvo tijela vlasti, što je redovito slučaj – a njegovo formiranje i okončavanje nalazi se u okviru izvršne vlasti Vlade i njoj podređenih upravnih tijela.

## 5.3. Posljedice uspostave

Što se tiče pravila posljedica ZIIS-ova, ona su unaprijed određena zakonima koji ih uređuju, dok za UIIS to ne mora biti slučaj, barem ne u mjeri kao što je to za ZIIS-ove.

U Hrvatskoj se pravila posljedice za vrijeme trajanja ZIIS-a detaljno uređuju zakonima, a ako uključuju ograničenja prava, moraju biti proizvedena u skladu s člankom 16. Ustava koji vrijedi i za redovite situacije. Ovlasti izvršne vlasti uređene su zakonom.

Nasuprot takvu detaljnijem uređenju za ZIIS-ove, pravila posljedice UIIS-a ograničena su na nekoliko općenitih normi kao što su uređenje ograničenja prava i neke pravne posljedice za štetu nastalu za vrijeme izvanrednog stanja. Ustavom je jedino unaprijed uređena posljedica ograničavanja prava koja se mora provesti u skladu s člankom 17. te izvršavanje zakonodavne i izvršne ovlasti u skladu s člancima 17. i 101. Ostale se posljedice ne predviđaju unaprijed u jedinstvenom normativnom dokumentu iako se pojedini elementi mogu pronaći u nekim zakonskim odredbama poput naknade štete za terorističke akte i javne demonstracije.<sup>41</sup> Osim toga, već zbog svoje specifične funkcije (vidi gore), izvanredna stanja svakako uključuju primjenu načela više sile, dok za izvanredne situacije to ne mora biti slučaj.

## 6. TEORIJA O PRIMJENI PRAVILA

Teorija o primjeni pravila<sup>42</sup> dio je teorije pravnog rasuđivanja za donošenje odluka. Polazi od pretpostavke da se norma sastoji od dva dijela. Antecedent određuje činjenice na koje će se norma primijeniti, a konsekvant propisuje posljedice (kao što je primjerice ponašanje) ako neki događaj zadovolji obilježja antecedenta.<sup>43</sup> Jedan dio teorije opisuje strukturu opravdanja odluke, a drugi opisuje pravila s obzirom na obvezu njihove primjene i vrstu poretka.

Opravdanje odluke mora imati strukturu koja se sastoji od tri teze (unutarnje opravdanje) i opravdanja za svaku od njih (vanjsko opravdanje).<sup>44</sup> Tri su teze teza o identifikiranju pravila potrebnog za donošenje odluke, utvrđenju što se dogodilo i podvođenju događaja pod antecedent pravila (supsumirajuća teza).<sup>45</sup> S obzirom na strukturu opravdanja odluke, važno je pitanje za izvanredne režime postoji li mogućnost pravnog rasuđivanja o njihovu formiranju ili je riječ o političkoj diskreciji? Odgovor ovisi o tome može li se teza o tome da neka kriza jest ili nije događaj koji predviđa izvanredni režim za svoje formiranje provjeravati na način svojstven za pravno rasuđivanje o supsumirajućoj tezi. Naime, kod izvanrednih je režima problem što se barem neki od njih ne moraju formirati iako je opravdano tvrditi da stvarni događaj krize odgovara opisu događaja za formiranje. Odgovor na taj problem može se potražiti u razlikovanju supsumirajuće teze u užem i širem smislu. Prva je rezultat utvrđivanja da stvarni događaj ima obilježja događaja koji opisuje norma u svom antecedentu. Druga je rezultat ne samo usporedbe stvarnog događaja i normom opisanog događaja nego i

---

<sup>41</sup> Zakon o odgovornosti za štetu nastalu uslijed terorističkih akata i javnih demonstracija.

<sup>42</sup> Teoriju opisujemo na temelju uvida R. Guastinija i N. MacCormicka. V. *Guastini* 2023b, 240–251. *MacCormick* 2007, 26–31.

<sup>43</sup> *Guastini* 2023a, 50–51.

<sup>44</sup> *Guastini* 2023a, 406–407.

<sup>45</sup> *Guastini* 2023a, 406.

ocjene ispunjava li događaj dodatne zahtjeve za primjenu norme. Dodatan zahtjev primjerice može biti postojanje ugrožavanja vrijednosti koje se režimom želi zaštititi uključujući i one koje postoje na temelju pozadinskih načela (supsumirajuća teza u širem smislu). Ili ako je zadovoljen takav zahtjev, može se dodatno ocjenjivati (ne) mogućnost zaštite vrijednosti na drugi način bez formiranja režima (supsumirajuća teza u najširem smislu).

Drugi dio teorije bavi se razlikovanjem pravila. Prvo je razlikovanje pravila s obzirom na obvezu njegove primjene. Razlika postoji s obzirom na to kako norma druge razine uređuje nastupanje posljedica nakon što je događaj već podveden pod normom opisani događaj. Vrste su pravila s obzirom na taj kriterij sljedeće.<sup>46</sup>

(a) Pravilo apsolutne primjene pravilo je u skladu s kojim svaka pojava operativne činjenice bez iznimke mora biti popraćena normativnom posljedicom, a normativna posljedica može nastupati samo ako postoji operativna činjenica.

(b) Pravilo stroge primjene pravilo je koje dopušta iznimke od nastupanja normativnih posljedica i kad nastupe operativne činjenice ako bi primjenom propisanih posljedica došlo do odstupanja od vrijednosti zaštićenih tim pravilom i možebitno ustavom, pri čemu strogost primjene može biti različita stupnja. Obveza primjene strogog pravila postoji ako bi se propustom njegove primjene povrijedile vrijednosti koje se pravilom žele zaštititi te ustavne vrijednosti ako je riječ o konstitucionaliziranom poretku o kojem će biti više riječi u nastavku.

(c) Pravilo diskrecijske primjene pravilo je koje se primjenjuje samo ako donositelj odluke ne može donijeti odluku na drugi način razmatranjem svih čimbenika važnih za vrijednosti pravila i možebitno ustava. Obveza primjene diskrecijskog pravila postoji ako bi se propustom njegove primjene povrijedile vrijednosti koje se njime žele zaštititi te ustavne vrijednosti ako je riječ o konstitucionaliziranom poretku.

Navedeno razlikovanje nije definirano normativnim odredbama, već proizlazi iz rasuđivanja o svojstvima pravila. Ima li neko pravilo svojstvo apsolutne, stroge ili diskrecijske primjene, ovisi o normama druge razine koje propisuju uvjete autorizacije primjene pravila. Postojanje i sadržaj takvih normi moguće je pak utvrditi na temelju normi treće razine o odgovornosti za odluke o primjeni pravila. Mogućnost utvrđivanja takve odgovornosti pak ovisi o a) institucijskim mogućnostima utvrđivanja odgovornosti za (ne)primjenu pravila i b) mogućnostima pravnog rasuđivanja kojima se (ne)primjena pravila može utvrditi opravdanom ili neopravdanom. Utvrđivanje takvih mogućnosti ujedno znači identificiranje normi koje to čini mogućim.

Uz navedeno postoji razlikovanje pravila ovisno o tome primjenjuju li se ona u konstitucionaliziranom ili nekonstitucionaliziranom poretku. U prvom tipu poretka, za

---

<sup>46</sup> *MacCormick* 2007, 26 i 27.

razliku od drugog, svaka je norma provedba ustavnih normi pa bi se prema tome primjena strogih i diskrecijskih pravila trebala kretati u marginama primjene određenih ustavnim normama. Budući da su sva pravila usmjeravana ustavnim normama, obje vrste pravila u konstitucionaliziranom poretku možemo nazvati „strogim pravilima u širem smislu“.

## 7. PRIMJENA PRAVILA USPOSTAVE IZVANREDNOG REŽIMA

Teoriju o primjeni pravila primijenit ćemo na analizu odlučivanja o formiranju izvanrednog režima. Pravilo uspostave izvanrednog režima bilo bi pravilo apsolutne primjene samo ako bi se režim trebao „automatski“ formirati uvijek kada se pojavi činjenica predviđena antecedentom. U idealnom slučaju, događaj koji uvjetuje formiranje bio bi definiran jasno i sa zatvorenim opsegom onoga što potpada pod definiciju događaja. Ako nema takva „automatizma“, pravilo o uspostavi režima može se promatrati samo kao strogo ili diskrecijsko pravilo.

Iako kod strogih i diskrecijskih pravila veza između pojave krize i formiranja izvanrednog režima nije tako očita kao kod pravila stroge primjene, o njima je moguće rasuđivati na način kao da je odluka o formiranju izvanrednog režima pravno usmjeravana. Norme druge razine o formiranju režima mogu se identificirati na temelju analize institucijskih mogućnosti i mogućnosti pravnog rasuđivanja o odgovornosti za primjenu pravila o formiranju.

### 7.1. Institucijske mogućnosti za utvrđivanje odgovornosti

Institucijske mogućnosti utvrđivanja odgovornosti za formiranje ili propust formiranja izvanrednog režima mogu se utvrditi analizom mogućnosti sudskog nadzora. Ovdje nije riječ samo o normama o nadležnosti nego i o sadržaju rasuđivanja nadležnog tijela kada obavlja sudski nadzor. U postupcima na europskim nadnacionalnim sudovima postoji mogućnost da se postavi pitanje odgovornosti za formiranje ili propust formiranja izvanrednih režima.<sup>47</sup> Tijekom nekih postupaka došlo je do razmatranja opravdanosti takvih odluka.<sup>48</sup> Budući da hrvatski poredak priznaje

---

<sup>47</sup> Mogućnost ocjenjivanja propusta može se pojaviti na Sudu EU-a kada je riječ o propustu EU institucije (Ugovor o funkcioniranju Europske unije, čl. 265., st. 1.) O pitanju propusta države može se raspravljati kod ispitivanja zakonitosti druge odluke koja je mogla izostatiti da se donijela propuštena odluka ili ako je propustom došlo do povrede nadnacionalne obveze pred EU sudom (mogućnost u postupcima koji bi se pokretali na temelju UFEU-a, čl. 263., st. 1., čl. 258. i 259. te čl. 267.). Slična je mogućnost za raspravu moguća i na ESLJP-u (mogućnost i postupcima koji bi se pokretali na temelju EKLJP-a, čl. 33. i 34.).

<sup>48</sup> V. Sud EU-a 2017a; Sud EU-a 2017b, t. 225.; *Sharpston* 2017, tč. 171.; *Bota* 2017, tč. 258; ESLJP 1961, t. 23. – 30.

nadležnost tih sudova, hrvatsko pravosuđe trebalo bi voditi računa o takvim mogućnostima.

Rasprava odgovornosti za formiranje ili propust formiranja izvanrednih režima može se pojaviti na Ustavnom sudu Republike Hrvatske tijekom odlučivanja u postupcima ocjenjivanja ustavnosti zakona te ustavnosti i zakonitosti drugih propisa te u postupcima u povodu ustavnih tužbi zbog povrede temeljnih prava.<sup>49</sup> Ustavni sud prihvatio je takvu nadležnost u praksi kada je razmatrao pitanje o neustavnosti propusta Hrvatskog sabora da za vrijeme COVID-19 krize ograničava prava na temelju članka 17.<sup>50</sup> Ustavni sud većinom je glasova (10 : 3) prihvatio rješenje koje sadržava tezu da je takva odluka u isključivoj domeni Hrvatskog sabora.<sup>51</sup> Ipak, u izdvojenim mišljenjima petoro sudaca<sup>52</sup>, od kojih je dvoje iznijelo podupiruće mišljenje, iznosile su se upravo ocjene o opravdanosti propusta na način kao da bi Ustavni sud mogao procjenjivati odluku ili propust odluke kada bi odlučio da nije riječ o ustavnoj praznini. Pritom, prema izdvojenim mišljenjima triju sudaca, Ustavni je sud, suprotno odluci većine, trebao ispitivati upravo takav propust. Budući da su pitanja o ograničavanju prava na temelju članka 17. i formiranja izvanrednog stanja usko povezana, sve što je rečeno za članak 17. moglo bi se primijeniti i na odluku o formiranju izvanrednog stanja.

Analiza prakse hrvatskog Ustavnog suda pokazuje da su institucijske mogućnosti ispitivanja odgovornosti za formiranje ili propust formiranja izvanrednih režima male, ali da takve mogućnosti ipak postoje i da se trenutačno tumačenje Ustava u budućnosti može promijeniti posebno imajući u vidu izdvojena mišljenja nekih sudaca.

## **7.2. Rasuđivanje o nezakonitosti formiranja ili propusta formiranja izvanrednog režima**

(Ne)zakonitost formiranja ili propusta formiranja UIIS-a ili ZIIS-a može se pravno prosuđivati na temelju tri analize: 1) analizom formalne valjanosti odluke ili propusta odluke, 2) analizom normativnih i činjeničnih teza koje vode prema odluci (unutarnje i vanjsko opravdanje) te 3) analizom posljedica odluka ili propusta odluke za zaštićene vrijednosti.

<sup>49</sup> Ustavni zakon o Ustavnom sudu Republike Hrvatske, čl. 35. – 61.; čl. 62. – 80.

<sup>50</sup> Ustavni sud 2020.

<sup>51</sup> Ustavni sud 2020, t. 28.

<sup>52</sup> Vidi izdvojena mišljenja: *Brkić* 2020, pas. 4–7; *Mlinarić* 2020, t. 10.1 – 10.3; *Abramović, Kušan i Selanec* 2020a, pas. 1–22; *Selanec i Kušan Abramović* 2020a, pas. 13–14; *Selanec, Kušan i Abramović* 2020b, pas. 16–20.

(1) Analizom formalne valjanosti odluke utvrđuje se jesu li poštovane norme o nadležnosti i postupku za formiranje izvanrednog stanja. Primjerice, u slučaju COVID-19 krize može se analizirati tko je nadležan za formiranje UIIS-a u slučaju takve krize i je li UIIS predviđen za takvu krizu formiralo nadležno tijelo u propisanom postupku.

(2) Analiza normativnih i činjeničnih teza utvrđuje relevantno pravilo o formiranju, činjenice i podvrgnutost činjenica pravilu. U odnosu na raspravu o podvrgavanju COVID-19 krize pod UIIS mogu se postaviti sljedeća pitanja: koje je pravilo formiranja UIIS-a, što se događalo za vrijeme COVID-19 krize i potpadaju li ti događaji pod pravilo o formiranju UIIS-a.

(3) U odnosu na analizu posljedica donošenja odluka ili propusta odluka za zaštićene vrijednosti (supsumirajuća teza u širem smislu), potrebno je: a) utvrditi povrjeđuju li se propustom formiranja izvanrednih režima pravne vrijednosti; b) odlučiti o ispravnosti formiranja jednog, a ne drugog izvanrednog režima; te c) utvrditi skup pravnih vrijednosti relevantnih za odluku.

(a1) Bez obzira na to je li riječ o strogo pravilu u užem smislu ili diskrecijskom pravilu, obveza formiranja nekog od izvanrednih režima postoji ako bi se propustom uspostave povrijedile vrijednosti koje se žele zaštititi takvim režimima. Ako se navedene vrijednosti mogu zaštititi i bez formiranja bilo kojeg izvanrednog režima, onda je dopušteno ostati u okviru redovitog stanja i rješidbama štiti vrijednosti. Ako to nije moguće postići redovitim režimom, onda je propust formiranja izvanrednog režima nezakonit. Uz postojanje ugrožavanja vrijednosti, potrebno je utvrditi način odlučivanja o propustu formiranja izvanrednih režima. Način ovisi o obvezi primjene pravila.

(a2) Pravilo o uspostavi UIIS-a može se tumačiti kao strogo pravilo u užem smislu. Ono zahtijeva da uvijek kada se pojavi događaj koji upućuje na formiranje UIIS-a, nadležno tijelo mora provesti postupak rasuđivanja o formiranju režima utvrđivanjem činjenica i podvođenjem činjenica pod pravilo o formiranju. Ako bi nadležno tijelo pri takvu postupku utvrdilo neke iznimke od nastupanja normativnih posljedica unatoč tome što je utvrđeno postojanje događaja, takve iznimke trebale bi biti obrazložene. Obrazloženje bi svakako trebalo ponuditi razloge zbog kojih se smatra da se vrijednosti koje štiti UIIS mogu zaštititi propustom njegova formiranja. Navedeni zahtjevi primjene strogog pravila zapravo znače strožu kontrolu zakonitosti propusta formiranja UIIS-a. Ako postoje razlozi na temelju kojih se može zaključiti da se zaštita vrijednosti UIIS-a može postići UIIS-om ili rješidbama u okviru redovitog režima, takvi razlozi nisu razlozi za izbjegavanje rasuđivanja o formiranju UIIS-a kroz odgovarajući postupak, nego samo predstavljaju dio postupka rasuđivanja kojim se identificiraju iznimke od pravila o formiranju UIIS-a.

Ako se pravilo o formiranju UIIS-a shvati kao diskrecijsko pravilo, postupak rasuđivanja o propustu njegova formiranja ne mora se pokrenuti sve dok se na drugi



način mogu zaštititi vrijednosti koje se štite UIIS-om. Sve dok se smatra da je to moguće, dopušteno je njegovu primjenu zamijeniti primjenom nekog ZIIS-a ili rješidbama unutar redovitog režima. Ali ako takvom zamjenom dolazi do povrede vrijednosti UIIS-a, može se utvrđivati odgovornost za propust njegova formiranja. Pritom je rasuđivanje o odgovornosti za propust formiranja UIIS-a ograničeno na procjenu je li on rezultat puke arbitrarnosti donositelja odluke koja ugrožava vrijednosti UIIS-a.

(a3) Sve što je navedeno za pravilo formiranja UIIS-a razmatranog kao strogo pravilo u užem smislu i kao diskrecijsko pravilo, vrijedi za analizu pravila formiranja ZIIS-a shvaćenog kao strogo pravilo u užem smislu ili diskrecijsko pravilo.

(b1) Ako su UIIS i ZIIS konkurentni režimi od kojih samo jedan može biti valjan u danom trenutku, potrebno je odabirati između formiranja UIIS-a ili ZIIS-a.

Ako je pravilo formiranja ZIIS-a strogo u užem smislu, a pravilo formiranja UIIS-a diskrecijsko pravilo, u tom se slučaju ZIIS mora podvrgnuti navedenom rasuđivanju koje vrijedi za stroga pravila, a UIIS se ne mora uopće razmatrati dok god nema povrede njegovih vrijednosti. Vrijedi i obratno. Dakle, pri razmatranju odluke o formiranju režima, režim čije je formiranje uređeno strogim pravilima ima prednost pred režimom čije je formiranje uređeno diskrecijskim pravilom. Naime, za stroga pravila postoji obveza razmatranja formiranja, a za diskrecijska pravila takva obveza ne postoji dok se god zaštita njegovih vrijednosti postiže na drugi način.

(b2) Ako su pravila o formiranju UIIS-a i ZIIS-a oba stroga pravila u užem smislu ili diskrecijska pravila, mogu se isticati argumenti o vrijednosnoj praznini. Rješenje spora o vrijednosnoj praznini može se potražiti u odabiru metakriterija za prosudbu općenitih posljedica formiranja režima za pravni poredak.

(b3) Moguća je situacija u kojoj treba odlučiti o formiranju jednog od dva ZIIS-a (vidi sekciju 4.2), pri čemu oba imaju ili stroga ili diskrecijska pravila o formiranju. Ako je riječ o konkurentnim režimima, moraju se naći metakriteriji za odluku o tome koji režim formirati. Ako nisu konkurentni, mogu se formirati oba režima. Ipak, i tada je moguće da pojedine norme dva ZIIS-a imaju nespojive posljedice o ponašanju za isto činjenično stanje. Isto činjenično stanje može se pojaviti i kada su režimi predviđeni za dva različita događaja, primjerice potres i epidemiju, ali u stvarnosti dođe do preklapanja takvih događaja, primjerice ljudi zaraženi epidemijom bolešću u potresom oštećenoj bolnici. U takvim slučajevima moraju se pronaći metakriteriji za rješavanje sukoba između pojedinih normi već formiranih režima.

(c) Ako je poredak konstitucionaliziran, pravila o formiranju ubrajaju se pod stroga pravila u širem smislu. Takvo svojstvo pravila omogućuje da se u raspravu o formiranju uključe ne samo vrijednosti koje su zaštićene izvanrednim režimima nego i sve ostale vrijednosti zaštićene ustavom.

## 8. ZAKLJUČAK

U prethodnim sekcijama pokazano je kako se teorijski alati mogu koristiti za bolje razumijevanje izvanrednih režima, što olakšava rješavanje problema njihove primjene i uređenja (problemi 2 i 3). Primjena institucijske teorije prava omogućuje razvrstavanje izvanrednih režima i identificiranje obilježja bitnih za njihovu primjenu i uređenje. Načelo isključenja valjanosti koje proizlazi iz obilježja pojedinih instituta olakšava razumjeti probleme oko formiranja izvanrednih režima. Teorija primjene pravila olakšava uvidjeti karakter uspostavnih pravila pojedinih režima i mogućnosti rasuđivanja o nužnosti, prioritetu ili opravdanosti formiranja pojedinog režima. Navedene teorije mogu biti korisne za znanstveni diskurs kod: a. pravnog rasuđivanja o odlukama tijekom kriza (*de sententia ferenda*), b. predlaganja normativnog sadržaja režima prije pojave novih kriza (*de lege ferenda*) i c. sustavnog pristupa izučavanju kriza i režima (problemi 1, 2 i 3).

Rad se nije zasebno bavio problemom pravnih politika (problem 3) iako je naznačeno kako se teorijski alati mogu iskoristiti i za analizu modela izvanrednih režima. Spomenuto je da prosudba općenitih posljedica izvanrednih režima na temelju metakriterija može biti važna za pravno rasuđivanje kod donošenja odluke o njihovu formiranju. Osim toga, takva prosudba može biti relevantna i za pravne politike uređenja izvanrednih režima. Režimi se mogu prosuđivati s obzirom na kriterij njihova utjecaja na ponašanje građana i posredstvom takva ponašanja na ekonomske, društvene i političke ciljeve donositelja odluka. Spomenuta je mogućnost primjene načela više sile za vrijeme nekih režima, što može imati bitne posljedice na ponašanje građana. Uz navedeno je naznačeno da se posljedice formiranja izvanrednih režima u konstitucionaliziranim poredcima mogu prosuđivati s obzirom na ustavne vrijednosti. Na isti se način ustavne vrijednosti mogu koristiti i za prosuđivanje modela izvanrednih režima. Iz rada proizlazi da su među takvim vrijednostima sloboda, jednakost, dioba vlasti, demokracija i vladavina prava.

## LITERATURA

1. Abramović, A. (2020). *Ustavnost u doba virusa*. lus-info. <https://www.iusinfo.hr/aktualno/u-sredistu/ustavnost-u-doba-virusa-41073>. (4. 11. 2023.).
2. Barić, S.; Miloš, M. (2022). *Mapping the Constitutional Terrain of Vulnerability*. Zbornik Pravnog fakulteta Sveučilišta u Rijeci, 43 (2), str. 431–451.
3. Belov, M.; Tsekov, A. (2020). *In Bulgaria, a self-restricting control of power*. U: Cartier, E., Basile Ridard, B., Toulemonde, G. The impact of the health crisis on the functioning of Parliaments in Europe. Robert Schuman Foundation, str. 23–30.

4. Gardašević, Đ. (2021). 'Business as unusual': pandemic concentration of executive powers in Croatia. *Pravni zapisi*, XII (1), str. 91–121.
5. Gardašević, Đ. (2023). *Pandemija i Ustav Republike Hrvatske*. Informator. <https://informatator.hr/strucni-clanci/pandemija-i-ustav-republike-hrvatske> (4. 11. 2023.).
6. Guastini, R. (2023a). *Sintaksa prava*. Naklada Breza, Zagreb.
7. Guastini, R. (2023b). *Tumačenje i argumentacija*. Naklada Breza, Zagreb.
8. Krešić, M. (2020). *Analiza Europskog instituta privremene zaštite*. Godišnjak Akademije pravnih znanosti Hrvatske, 11 (1), str. 97–118. doi:10.32984/gapzh.11.1.6.
9. Krešić, M. (2021). *Izbjeglička kriza pred vratima i zanemareno rješenje. Tri zablude o Direktivi o privremenoj zaštiti*. Godišnjak Akademije pravnih znanosti Hrvatske, 12 (1), str. 153–173. doi:10.32984/gapzh.12.1.8.
10. MacCormick, N. (1998). Norms, Institutions, and Institutional Facts. *Law and Philosophy*, 17 (3), str. 301–345.
11. MacCormick, N. (2007). *Institutions of Law: An Essay in Legal Theory*. Oxford University Press, New York.
12. Ruiters, D. W. P. (1998). Structuring Legal Institutions. *Law and Philosophy*, 17 (3), str. 215–232.
13. Ruiters, D. W. P. (2001). *Legal Institutions*. Springer, Dordrecht. doi.org/10.1007/978-94-015-9765-4.

## Pravni izvori

1. Direktiva o privremenoj zaštiti (2001). *Direktiva Vijeća 2001/55/EZ od 20. srpnja 2001. o minimalnim standardima za dodjelu privremene zaštite u slučaju masovnog priljeva raseljenih osoba te o mjerama za promicanje uravnoteženih napora država članica pri prihvatu i snošenju posljedica prihvata tih osoba*. Službeni list Europske unije, L 212/12, posebno izdanje na hrvatskom jeziku: poglavlje 19, svezak 8, str. 49–58.
2. (Europska) Konvencija za zaštitu ljudskih prava i temeljnih sloboda. MU, br. 18/97, 6/99, 14/02, 13/03, 9/05, 1/06, 2/10, 13/17.
3. *Poslovnik Hrvatskoga sabora*. NN, br. 81/13, 113/16, 69/17, 29/18, 53/20, 119/20, 123/20 i 86/23.
4. Stožer civilne zaštite Republike Hrvatske (2020). *Odluka o zabrani napuštanja mjesta prebivališta i stalnog boravka u Republici Hrvatskoj*. Donesena 23. ožujka 2020., NN, br. 35/20.
5. Stožer civilne zaštite Republike Hrvatske (2022). *Odluka o nužnim epidemiološkim mjerama kojima se ograničavaju okupljanja i uvode druge nužne epidemiološke mjere i preporuke radi sprečavanja prijenosa bolesti COVID-19 putem okupljanja*. Donesena 17. ožujka 2022., NN, br. 35/22.
6. Ugovor o Europskoj uniji (UEU) i Ugovor o funkcioniranju Europske unije (UFEU). *Consolidated versions of the Treaty on European Union and the Treaty on the Functioning of the European Union Official*. Journal of the European Union, C 83/01, sv. 53 (30. 3. 2010.).
7. *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, 05/14.

8. *Ustavni zakon o Ustavnom sudu Republike Hrvatske*. NN, br. 99/99, 29/02, 49/02.
9. *Zakon o međunarodnoj i privremenoj zaštiti*. NN, br. 70/15, 127/17, 33/23.
10. *Zakon o nadzoru državne granice*. NN, br. 83/13, 27/16, 114/22, 151/22.
11. *Zakon o obrani*. NN, br. 73/13, 75/15, 27/16, 110/17, 30/18, 70/19.
12. *Zakon o odgovornosti za štetu nastalu uslijed terorističkih akata i javnih demonstracija*. NN, br. 117/03.
13. *Zakon o sustavu civilne zaštite*. NN, br. 82/15, 118/18, 31/20, 20/21, 114/22.
14. *Zakon o zaštiti od elementarnih nepogoda*. NN, br. 73/97, 174/04.
15. *Zakon o zaštiti pučanstva od zaraznih bolesti*. NN, br. 79/07, 113/08, 43/09, 130/17, 114/18, 47/20, 134/20, 143/21.

### Sudske odluke i pravna mišljenja

1. ESLJP (1961). Presuda Europskog suda za ljudska prava. *Lawless protiv Irske* (zahtjev br. 332/57). Donesena 1. 7. 1961.
2. ESLJP (2021). Presuda Europskog suda za ljudska prava. *M. H. i ostali protiv Hrvatske* (zahtjev br. 15670/18 i 43115/18). Donesena 18. 11. 2021.
3. ESLJP (2023). Presuda Europskog suda za ljudska prava. *Daraibou protiv Hrvatske* (zahtjev br. 84523/17) od 17. 1. 2023.
4. Sud EU-a (2017a). Presuda Suda Europske unije u predmetu C-490/15. *A. S. protiv Republike Slovenije*, 26. 7. 2017.
5. Sud EU-a (2017b). *Slovačka i Mađarska protiv Vijeća*. Presuda Suda Europske unije u spoje-nim predmetima C-647/15 i C-643/15, *Slovačka Republika i Mađarska protiv Vijeća Europske unije*, 6. 9. 2017.
6. USRH (2020). *Rješenje Ustavnog suda Republike Hrvatske broj: U-I-1372/2020 i dr.* Doneseno 14. 9. 2020.
7. Abramović, A.; Kušan, L.; Selanec, G. (2020). *Izdvojeno mišljenje u odnosu na rješenje Ustav-nog suda Republike Hrvatske u predmetima broj: U-I-1372/2020 i dr.* Doneseno 14. 9. 2020.
8. Bota, Y. (2017). *Mišljenje nezavisnog odvjetnika Yvesa Bota u spojenim predmetima C-643/15 i C-647/15, Slovačka Republika i Mađarska protiv Vijeća Europske unije*. Doneseno 26. 7. 2017.
9. Brkić, B. (2020). *Izdvojeno podupiruće mišljenje u odnosu na rješenje Ustavnog suda Republike Hrvatske u predmetima broj: U-I-1372/2020 i dr.* Doneseno 14. 9. 2020.
10. Mlinarić, R. (2020). *Izdvojeno podupiruće mišljenje u odnosu na rješenje Ustavnog suda Republi-ke Hrvatske u predmetima broj: U-I-1372/2020 i dr.* Doneseno 14. 9. 2020.
11. Selanec, G.; Kušan, L.; Abramović, A. (2020a). *Izdvojeno mišljenje u odnosu na rješenje Ustav-nog suda Republike Hrvatske u predmetima broj: U-I-1372/2020 i dr.* Doneseno 14. 9. 2020.
12. Selanec, G.; Kušan, L.; Abramović, A. (2020b). *Izdvojeno podupiruće mišljenje u odnosu na odluku Ustavnog suda Republike Hrvatske u predmetu broj: U-II-2379/2020*. Doneseno 14. 9. 2020.

13. Sharpston, E. (2017). *Mišljenje nezavisne odvjetnice Eleanor Sharpston u predmetu C-490/16, A. S. protiv Republike Slovenije*. Doneseno 8. 6. 2017.

### Izvjешća i pravno neobvezujući dokumenti

1. Ured pučkog pravobranitelja (2016a). *Izbjeglička kriza u 2015. godini*. U: Izvjешće pučke pravobraniteljice za 2015.
2. Ured pučkog pravobranitelja (2016b). *Izvjешće o radu Nacionalnog preventivnog mehanizma za 2015.*
3. Ured pučkog pravobranitelja (2017). *Izvjешće pučke pravobraniteljice za 2016.*

### Novinski članci

1. Dnevnik (2015). *Prehodali hladnu Sutlu. 'Rijeka je do vrata, trebamo odjeću, hranu'*. <https://dnevnik.hr/vijesti/svijet/prehodali-hladnu-sutlu-rijeka-je-duboka-do-vrata-trebamo-pomoc-odjecu-hranu---413150.html> (4. 11. 2023.).
2. Jutarnji list (2020). *Na koji način država smije ograničavati ljudska prava u izvanrednim situacijama*. <https://www.jutarnji.hr/vijesti/hrvatska/vodeci-ustavni-strucnjaci-za-jutarnji-na-koji-nacin-drzava-smije-ogranicavati-ljudska-prava-u-izvanrednim-situacijama-10144543> (4. 11. 2023.).
3. N1 Info (2023). *Referendum je potreban i treba mijenjati članak 17. Ustava*. <https://n1info.hr/vijesti/podolnjak-referendum-je-potreban-i-treba-mijenjati-clanak-17-ustava/> (4. 11. 2021.).
4. Novi list (2020). *Ovo nije gotovo. Rad Stožera će se još propitivati*. <https://www.novolist.hr/novosti/hrvatska/sanja-baric-o-odluci-ustavnog-suda-ovo-nije-gotovo-rad-stozera-ce-se-jos-propitivati/> (4. 11. 2023.).
5. Portal Novosti (2023). *Gdje je nestao Ustav?* <https://www.portalnovosti.com/gdje-je-nestao-ustav> (4. 11. 2023.).
6. Telegram (2016). *Vlada je predložila zakon koji omogućava da vojsku na granici koriste kada hoće*. <https://www.telegram.hr/politika-kriminal/vlada-je-predlozila-zakon-koji-omogucava-da-vojsku-na-granici-koriste-kada-hoce-neki-strucnjaci-smatraju-da-nije-ustavan/> (4. 11. 2023.).

### Baze

1. CROSBİ. <https://www.bib.irb.hr:8443/> (28. 10. 2023.).

## Summary

### REFUGEE AND COVID-19 CRISIS: EMERGENCY REGIMES – YES OR NO?

*Refugee crisis 2015-2016 and the health-related COVID-19 crisis 2020-2023 in Croatia, threatened the values protected by law and led to the limitation of subjective rights. A comparison of crises, decisions during crises, the scientific and professional discourse on crises and decisions provides insights into their common and distinguishing characteristics. Such insights make it possible to identify problems for legal science, legal reasoning and legal policy related to the understanding, application and regulation of emergency regimes. These theoretical and practical problems can be solved using the theoretical tools offered by the theory of law. In this article, we will use the institutional theory of law and the theory of rule application.*

**Key words:** *emergency regimes, refugees, COVID-19, crisis, institutional theory of law, application of rules*