

Ograničavanje izvršne vlasti u izvanrednim okolnostima

Trampus, Sonja

Undergraduate thesis / Završni rad

2024

Degree Grantor / Ustanova koja je dodijelila akademski / stručni stupanj: **University of Zagreb, Faculty of Law / Sveučilište u Zagrebu, Pravni fakultet**

Permanent link / Trajna poveznica: <https://um.nsk.hr/um:nbn:hr:199:051368>

Rights / Prava: [In copyright](#) / [Zaštićeno autorskim pravom.](#)

Download date / Datum preuzimanja: **2024-12-29**



Repository / Repozitorij:

[Repository Faculty of Law University of Zagreb](#)





REPUBLIKA HRVATSKA
SVEUČILIŠTE U ZAGREBU
PRAVNI FAKULTET
STUDIJSKI CENTAR ZA
JAVNU UPRAVU I JAVNE
FINANCIJE



Studentica:

Sonja Trampus

DIPLOMSKI RAD

**Ograničavanje izvršne vlasti u izvanrednim
okolnostima**

Kolegij:

USTAVNO PRAVO REPUBLIKE HRVATSKE

Mentorica:

izv. prof. dr. sc. Ana Horvat Vuković

Zagreb, 2024.

SADRŽAJ

1. UVOD.....	1
2. NAČELO DIOBE VLASTI U RH.....	2
3. IZVRŠNA VLAST	7
3.1. Položaj i uloga izvršne vlasti u RH.....	7
3.2. Ovlasti izvršne vlasti.....	10
4. IZVANREDNA STANJA	13
4.1. Pojam izvanrednog stanja.....	13
4.2. Nastanak i razvoj izvanrednog stanja.....	14
4.3. Način provođenja izvanrednog stanja	17
5. PRAVNE OVLAŠTI I MEHANIZMI IZVRŠNE VLASTI U IZVANREDNIM OKOLNOSTIMA.....	19
6. OGRANIČAVANJE IZVRŠNE VLASTI U IZVANREDNIM OKOLNOSTIMA	26
7. DJELOVANJE OGRANIČAVANJA IZVRŠNE VLASTI U PRAKSI.....	30
8. ZAKLJUČAK.....	36
9. LITERATURA.....	37

1. UVOD

Stanje koje se u Ustavu nerijetko naziva neposrednom ugroženošću neovisnosti i jedinstvenosti države samo je jedno od onih koji se u pravnoj doktrini nazivaju izvanrednim (iznimnim) okolnostima (stanjima) ili, pak, stanjima nužde ili stanjima opasnosti. Posljedice ovakvih stanja višestruke su, a jedna od najznačajnijih, iz pravnog aspekta, je svakako legalna mogućnost posrednog ili neposrednog ograničavanja (ili čak ukidanja) Ustavom zajamčenih sloboda i prava čovjeka i građanina. Izvanredno stanje predstavlja pravni režim koji država uvodi u izuzetnim okolnostima kada je suočena s krizom koja ugrožava sigurnost, suverenitet, ili funkcioniranje osnovnih institucija. Ovaj režim omogućava privremeno ograničavanje određenih prava i sloboda građana kako bi se omogućila efikasna reakcija na kriznu situaciju. Uobičajeni razlozi za proglašenje izvanrednog stanja mogu uključivati prirodne katastrofe (poplave, požari, potresi itd.), ratne situacije ili oružane sukobe, epidemije i pandemije kao i teške unutarnje krize (političke, socijalne ili ekonomske). Proglašenje izvanrednog stanja obično podrazumijeva angažiranje vojske, dodatna ovlaštenja vlastima, kao i privremeno ograničavanje slobode kretanja, okupljanja ili informiranja.

Glavni cilj ovog diplomskog rada jest pojašnjenje pojma, nastanka i razvoja te načina provođenja izvanrednog stanja, s naglaskom na prikaz izvršne vlasti, njenih ovlasti, ali i ograničenja u takvim uvjetima.

Diplomski je rad strukturiran u devet poglavlja, a prvo je uvod u sami rad. Potom, u drugome se poglavlju pojašnjava načelo diobe vlasti prema različitim teorijama, a treće obuhvaća pojašnjenje samog pojma izvršne vlasti, prikazivanje položaja i uloge izvršne vlasti u RH kao i njenih ovlasti. Nadalje, četvrto poglavlje uključuje pojašnjavanje pojma izvanrednog stanja, prikazivanje njegovog nastanka i razvoja te načina provođenja. Dok se u petom poglavlju navode i pojašnjavaju pravne ovlasti i mehanizmi izvršne vlasti u izvanrednim okolnostima, šesto poglavlje navodi njena ograničenja u takvim okolnostima. Sedmo poglavlje prikazuje djelovanje ograničavanja izvršne vlasti u praksi, a osmo poglavlje obuhvaća zaključna razmatranja autorice nakon kojeg se navodi popis literature korištene prilikom izrade diplomskoga rada.

2. NAČELO DIOBE VLASTI U RH

Načelo diobe vlasti predstavlja jedno od temeljnih načela Ustava Republike Hrvatske iz 1990. godine. Ustavnu odredbu prema kojoj je „u Republici Hrvatskoj državna vlast ustrojena na načelu diobe vlasti na zakonodavnu, izvršnu i sudbenu“¹ sadrže danas, u različitim varijacijama, svi demokratski svjetski ustavi. Iako ustavna odredba o diobi vlasti na prvi pogled djeluje vrlo jasna i razumljiva, ista se u praksi prihvaća i tumači na različite načine. U Republici Hrvatskoj je načelo diobe vlasti, poput mnogih drugih načela, preuzeto i razrađeno po uzoru na ustave razvijenih demokratskih država, a najčešće se shvaća vrlo pojednostavljeno, gotovo kao funkcionalna podjela državne vlasti na tri potpuno odvojena dijela. Na temelju takvog shvaćanja proizlazi posve neutemeljena kritika ustavnog modela i zbilje suvremenog hrvatskog polupredsjedničkog sustava utemeljena na tvrdnji da je isti suprotan načelu diobe vlasti.²

Formirajući načelo diobe vlasti, francuski sudac, književnik, povjesničar i politički filozof Montesquieu naglašava političku slobodu građanina pojedinca. Nakon što je proučio različita shvaćanja slobode i, pri tome, zaključio da se politička sloboda ne sastoji u tome da svatko čini što želi, Montesquieu iznosi što podrazumijeva pod pojmom političke slobode: U državama, odnosno u društvu gdje postoje zakoni, sloboda se ne može sastojati u mogućnosti da se čini sve ono što se želi - sloboda je pravo činiti sve što zakoni dopuštaju te ako bi, naime, i jedan građanin mogao činiti ono što oni zabranjuju, ne bi bilo više slobode ni za koga jer bi si i drugi prisvojili istu vlast.³

U skladu s time, Montesquieu izjednačava političku slobodu s osobnom i pravnom sigurnošću i potpunim poštovanjem načela zakonitosti i pravne države. U tom smislu je Montesquieu određuje na sljedeći način: politička sloboda jednoga građanina podrazumijeva mirnoću duha koja potječe iz spoznaje svakoga o vlastitoj sigurnosti koju, da bi posjedovao, neophodno je da organizacija društva bude takva da se njome osigura građanima da se ne moraju bojati drugih građana.⁴

¹ Čl. 4. Ustava Republike Hrvatske (dalje u tekstu: URH), Narodne novine, br. 56/90, 135/97, 08/98, 113/00, 124/00, 28/01, 41/01, 55/01, 76/10, 85/10, 05/14.

² Sokol, S., *Načelo diobe ili ograničenja vlasti*, Politička misao: časopis za politologiju, vol. 29, br. 1, 1992., str. 3.

³ Montesquieu, C., *De l'esprit des lois*, Pariz, 1995, str. 76., dostupno na: https://archives.ecole-alsacienne.org/CDI/pdf/1400/14055_MONT.pdf (04. rujna 2024.)

⁴ *Ibid*, str. 76.

Polazeći od toga, Montesquieu donosi zaključak kako politička sloboda može postojati samo pod umjerenim oblicima vladavine, ako se u njima ne zloupotrebljava vlast. Definirajući pojam političke slobode i političku sredinu u kojoj se ista može razvijati, Montesquieu raščlanjuje mogućnosti i razloge zloupotrebe vlasti. Naime, dok jedni slobodu smatraju mogućnošću da sruše onoga kome su dali vlast, drugi je smatraju pravom da odaberu one kojima se moraju pokoravati. S obzirom da se u demokracijama čini da narod može raditi što god želi, nerijetko se miješaju vlast i sloboda naroda.⁵

Stoga, potrebom očuvanja političke slobode pojedinca, s jedne strane, i prirodnom težnjom svih ljudi koji obavljaju poslove vlasti da je zloupotrijebe, s druge strane, nužnost da jedna vlast zaustavlja, odnosno ograničava drugu. Montesquieu razvija svoju, u današnje vrijeme najčešće pogrešno shvaćenu, teoriju o diobi vlasti. Pri tome se oslanja na engleski ustavni model prema kojemu je kralj, kao najviši organ izvršne vlasti, bio ujedno i zakonodavni organ, a njegovi ministri su se morali oslanjati na parlamentarnu većinu. Tako su već u njegovo vrijeme u engleskom ustavu postojali osnovni elementi parlamentarne vlade. Međutim, to nije bio parlamentarizam 19. stoljeća jer je korupcija transformirala infrastrukturu ustavnog sustava, unutar kojega su se na vlasti smjenjivale dvije, tada još ne političke stranke, već samo grupacije (*whig i tory*), ali u njemu nije bilo više od diobe vlasti u Montesquieuovu smislu. Istaknuvši da u svakoj državi postoje tri vlasti (zakonodavna, izvršna i sudska), Montesquieu ukratko opisuje sadržaj svake od njih. Prema njemu se zakonodavna vlast odnosi na donošenje i mijenjanje zakona, odlučivanje o ratu i miru, kažnjavanje zločina i rješavanje sporova između pojedinaca. Nadalje, izvršna se vlast, prema njemu, odnosi isključivo na nastupanje države „prema van“.⁶

S obzirom da je odredio vlasti u državi i funkcije svake od njih, Montesquieu, polazeći od zaštite političke slobode pojedinca, a imajući u vidu ograničenje apsolutne monarhije njegova doba u Francuskoj, zahtijevao je njihovu diobu. U skladu s time, kad jedna osoba (ili tijelo) obavlja poslove zakonodavne i izvršne vlasti, po njegovu mišljenju, nema slobode. Isti je slučaj i onda kada sudska vlast nije odvojena od zakonodavne i izvršne vlasti.⁷

Upravo zato Montesquieu smatra da zakonodavnu vlast treba obavljati predstavničko tijelo, izvršnu kralj, a sudsku ne stalni senat, već osobe neposredno iz naroda koje su izabrane na određeno vrijeme i na način kako je propisano zakonom.

⁵ Montesquieu, C., *op.cit.* u bilj. 3., str. 78.

⁶ Sokol, S., *op. cit.* u bilj. 2, str. 4-6.

⁷ Montesquieu, C., *op.cit.* u bilj. 3., str. 78.

Raspravljajući o zakonodavnoj vlasti, Montesquieu, iako načelno smatra da bi je trebao obavljati narod što je, u velikim državama nemoguće, a u malima nesvrshodno, razvija vlastitu teoriju o predstavničkoj demokraciji kao jedinom obliku obavljanja zakonodavne funkcije koji osigurava njeno djelovanje u korist političke slobode pojedinca. Prema njemu nositelj izvršne vlasti treba biti monarh koji raspolaže i pravom zakonodavne sankcije pa je, tako, dijelom i zakonodavni organ, što znatno mijenja njegovu početnu koncepciju podjele vlasti. Dakle, iako je odbacivao mogućnost da zakonodavna vlast zaustavlja odluke izvršne vlasti, Montesquieu joj je ipak priznao pravo da može propitivati načine na koji se izvršavaju zakoni koje je donijela. Međutim, pri tome nije pojašnjeno na koji bi način zakonodavna vlast mogla vršiti svoje pravo nadzora nad primjenom zakona ako ne posjeduje nikakve sankcije prema aktima i postupcima izvršne vlasti. Pri tome je Montesquieu posve površan jer, koliko god njegova teorija o diobi vlasti bila usmjerena protiv apsolutne monarhije u Francuskoj, on je ipak previše opterećen tradicionalnim aristokratskim vrijednostima da bi mogao potpuno ograničiti vlast monarha. Stoga on uopće ne ulazi u sadržaj ispitivanja načina primjene zakona, već smatra da zakonodavno tijelo ne smije uopće imati vlast da sudi pojedincu, a prema tome ni ponašanju onoga koji je izvršava. Iz navedenog se može zaključiti kako je cjelovita Montesquieuova teorija o diobi vlasti daleko od organizacijski i funkcionalno oštre diobe triju vlasti. Doduše, Montesquieu ne smatra državnu vlast jedinstvenom te je daleko od toga da je između navedenih triju vlasti zakonodavna najviša te najveće dužnosti pridaje monarhu. Prema njemu je dioba više suradnja, međusobna isprepletenost i stvarno zajedništvo triju funkcija koje imaju i moraju imati različite nositelje. Putem međusobne suradnje i nadzora jedna vlast treba sprječavati onu drugu da ne bude zloupotrijebljena od onih koji je vrše nauštrb političke slobode građana. Montesquieuovo shvaćanje pojma zloupotrebe vlasti ne sastoji se samo u prekoračenju ovlasti njenih nositelja u ustavnopravnom smislu i kršenju njenih zakonskih granica, već i u političkoj zloupotrebi odnosno jednostranom obavljanju vlasti u korist samo jednog društvenog sloja ili pojedinca o državi. Ne zloupotrijebiti vlast za njega znači provoditi politiku koja vodi računa o različitosti interesa i prava koja postoje unutar društva. Može se zaključiti da izvorno načelo diobe vlasti nastaje upravo kao Montesquieuov zahtjev i sustav institucija ograničenja vlasti.⁸

Pored Montesquieua, u području organizacije vlasti vrlo je važno spomenuti i francuskog političkog ekonomista, a ujedno i matematičara, Marie Jeana Antoinea Nicolasa de Caritata, markiza od Condorceta, poznatijeg kao Nicolasa de Condorceta.

⁸ Sokol, S., *op. cit.* u bilj. 2, str. 7-8.

Naime, u području organizacije i diobe vlasti, Condorcet je važan zbog njegovog nastojanja da formira takve ustavne i političke institucije pomoću kojih bi društvena bit neposredne demokracije mogla doći do izražaja i kod odlučivanja na onim društvenim razinama gdje se zbog širine, brojnosti subjekata koji su njime obuhvaćeni te složenosti odluka ono mora obavljati pravno-tehnički na posredan način.⁹

Ovim svojim razmišljanjima kao i pokušajem da ideju delegatstva institucionalno oblikuje te ju realizira, Condorcet je, bez dvojbi, jedan od preteča sustava organizacije i funkcioniranja političke vlasti koja se naziva delegatskim sustavom, ali i svih suvremenih shvaćanja načela jedinstva vlasti i skupštinskog sustava.¹⁰

Condorcetova shvaćanja o temeljima i organizaciji vlasti moguće je pratiti već od prvih rasprava o načinu donošenja i sadržaju Deklaracije o pravima iz 1789. godine i Ustava iz 1791. godine. Condorcet je tražio da se i Deklaracija i budući Ustav stave na potvrdu narodu, tj. da svaki građanin bude pozvan da se izjasni o Deklaraciji o pravima te da iznese svoje mišljenje o tome je li ista sastavljena dobro ili loše. Zastupnik i jedan od tvoraca revolucionarne političke doktrine srednje buržoazije, a kasnije i vodeći ustavni teoretičar žirondinske političke grupacije, Condorcet je već onda pokušao, kao sredstvo teorijske i neposredne političke borbe za vlast društvene i političke grupe kojoj je pripadao, osmisliti kompromisni model o temeljima i organizaciji vlasti koji će se razlikovati od „čistog“ predstavničkog sistema i oštre podjele vlasti po Ustavu iz 1791. godine. Pojam delegacije vršenja zakonodavne zakonodavno tijelo, kao organ koji zajedno s narodom obavlja zakonodavnu funkciju, bude jednodomno te da ga s mandatom od jedne godine biraju neposredno birači u primarnim skupštinama. Condorcet je bio jedan od prvih pobornika shvaćanja koje se danas naziva kvadrilateralističkim i prema kojem u državi postoje četiri, a ne tri funkcije:¹¹

- zakonodavna,
- izvršna (ili političko-izvršna),
- upravna i
- sudska.

⁹ Sokol, S., *Condorcetova misao o temeljima i organizaciji vlasti*, Politička misao: časopis za politologiju, vol. 23, br. 2, 1922., str. 4.

¹⁰ *Ibid*, str. 5.

¹¹ Sokol, S., *op. cit.* u bilj. 9, str. 5-7.

Njegov idejni i neposredno ustavno-institucionalni utjecaj na oblikovanje suvremenih ustavnih modela organizacije vlasti u onim sistemima koji polaze od načela demokratskog jedinstva vlasti iznimno je značajan i velik. Njegove ideje o kombiniranoj primjeni neposredne i posredne demokracije putem specifičnih institucija delegatstva, kao i pokušaj da, polazeći od načela demokratskog jedinstva vlasti, realno primjenjivim ustavnim modelom razriješi problem usklađivanja principa demokratičnosti i efikasnosti u organizacijskom i funkcionalnom odnosu legislative i egzekutive postale su izvorište i temeljni sadržaj cjelovite građanske ustavne i političke misli u 19. i 20. stoljeću.¹²

Dakle, na temelju svega navedenoga, može se zaključiti kako načelo diobe vlasti ustavno, ali i zbiljski, nije „mehaničko dijeljenje“ državne vlasti na tri organizacijski i funkcionalno neovisne vlasti, već da načelno znači dodjeljivanje temeljnih državnih funkcija, shvaćenih u materijalnom smislu, različitim državnim organima. Pri tome odnosi između državnih organa koji, u pravilu, obavljaju različite temeljne državne funkcije mogu organizacijski i funkcionalno biti različiti, ali je važno (i to je stvarni sadržaj načela diobe vlasti) da niti jedan od organa odnosno vlasti nije nadmoćan ostalima već da su svi načelno ravnopravni kako bi se međusobno ograničavali i kako bi cjelovit sustav državne vlasti bio ograničen. U skladu s time, stvarni sadržaj načela diobe vlasti jest ograničenje vlasti zbog čega ustavno i zbiljsko ustrojstvo vlasti konkretne države to više primjenjuje načelo diobe vlasti što je unutar njega potpunije izraženo kroz međusobne ovlasti, ograničenje svih temeljnih državnih organa odnosno vlasti.¹³

Načelo diobe vlasti služi očuvanju demokracije i vladavine prava, jer osigurava da nijedna grana vlasti ne može zlorabiti moć. Zakonodavna vlast stvara zakone, izvršna vlast ih provodi, a sudbena vlast osigurava da su zakoni primijenjeni na pravi način i prema ustavnim normama. Osim toga, u RH postoji sustav međusobne kontrole i ravnoteže (engl. *checks and balances*), koji osigurava da se vlasti međusobno nadziru i ograničavaju, čime se sprječava zloupotreba ovlasti.¹⁴

¹² Sokol, S., *op. cit.* u bilj. 9, str. 5-7.

¹³ *Ibid*, str. 17.

¹⁴ Montesquieu, C., *op.cit.* u bilj. 3., str. 85.

3. IZVRŠNA VLAST

Pod pojmom izvršne vlasti podrazumijevaju se organi koji obavljaju izvršne funkcije, izvršavaju zakone i donose propise (prije svega uredbe) za njihovo izvršavanje. Izvršna vlast djeluje u političkim sustavima država čije je ustrojstvo vlasti utemeljeno na načelu diobe vlasti na zakonodavnu, sudsku i izvršnu vlast (parlamentarni, polupredsjednički i predsjednički sustav).¹⁵

Izvršna vlast kontrolira i nadzire zakonitost rada organa državne uprave kao i njihovo djelovanje. Organi izvršne vlasti zaduženi su i za donošenje političkih akata, provođenje vanjske politike te ostvarujući pravo zakonodavne inicijative (upućivanje zakonskih prijedloga parlamentu), poticanje rada zakonodavnoga tijela. U poslove izvršne vlasti ubrajaju se, prvenstveno, pravni (ali i nepravni) politički sadržaji. Naglašava se da se izvršna funkcija vlasti, za razliku od zakonodavne i sudske funkcije, ne može odrediti posebnom vrstom pravnih akata, zbog čega izvršna funkcija ostaje neodređena jer ne postoji pouzdan pravni kriterij za određivanje njenog sadržaja. Zato među teoretičarima postoji spor oko izdvajanja tako posebno shvaćene izvršne vlasti. Ipak, neovisno o tom sporu, postoje i poslovi izvršne naravi, a koji se stavljaju u nadležnost posebnoj, izvršnoj vlasti i koji se razlikuju od poslova zakonodavne vlasti (donošenje zakona kao općih akata) te sudbene vlasti (donošenje pojedinačnih akata kojima se konkretiziraju odredbe općih normi).¹⁶

3.1. Položaj i uloga izvršne vlasti u RH

U Republici Hrvatskoj državna je vlast ustrojena na načelu diobe vlasti na, kao što je prethodno već spomenuto, zakonodavnu, izvršnu i sudbenu vlast. U Republici Hrvatskoj izvršnu vlast obavljaju predsjednik Republike Hrvatske (u daljnjem tekstu: predsjednik RH) i Vlada Republike Hrvatske (u daljnjem tekstu: Vlada RH) koju čine predsjednik, jedan ili više potpredsjednika i ministri. Zbog toga se kaže da u ustrojstvu državne vlasti RH postoji dualizam izvršne vlasti.¹⁷

¹⁵ Đerđa, D., *Institucionalni ustroj izvršne i upravne vlasti u Europskoj uniji*, Zbornik Pravnog fakulteta Sveučilišta u Rijeci, vol. 28, br. 2, 2007., str. 1187.

¹⁶ *Ibid.*, str. 1187.

¹⁷ Bačić, A., *Ustav Republike Hrvatske i najviše vrednote ustavnog poretka*, Zbornik radova Pravnog fakulteta u Splitu, vol. 49, br. 1, 2012., str. 11.

Predsjednik Republike predstavlja i zastupa Republiku Hrvatsku u zemlji i inozemstvu, a odabire se na temelju općeg i jednakog biračkog prava neposrednim izborom na pet godina. S druge strane, Vlada RH odgovorna je Hrvatskom saboru, a njen predsjednik predstavlja Vladu Hrvatskom saboru, a na dužnost stupa kad joj povjerenje iskaže većina saborskih zastupnika.¹⁸

Predsjednik RH stabilan je element sustava iz razloga što nije izravno odgovoran Saboru već je politički i pravno odgovoran samo za povredu Ustava. U većini političkih sustava odnos izvršne i zakonodavne vlasti uređen je na način da parlament može Vladi izglasati nepovjerenje, a u slučaju sukoba Vlade i parlamenta Vlada ne može samostalno raspustiti parlament već jedino može predložiti državnom poglavaru da to učini. Nakon raspuštanja parlamenta raspisuju se izbori koji će pokazati komu je biračko tijelo skloni: vladinoj stranci ili koaliciji ili strankama parlamentarne većine koje su vladi izglasale nepovjerenje.¹⁹

Vlada Republike Hrvatske centar je izvršne vlasti u RH, a iako se govori o vladi u parlamentarnom sustavu predstavničke demokracije, najučestalijem obliku vlasti u Europi²⁰, čija egzistencija ovisi o povjerenju parlamenta, ipak je Vlada RH najmoćnija i najutjecajnija institucija hrvatskog političkog sustava. Naime, Vlada RH određuje smjer razvoja svih javnih politika te političke prioritete države.²¹

Proces odlučivanja Vlade RH određuju dvije osnovne dimenzije:²²

- unutarnja distribucija moći i
- stupanj centralizacije odlučivanja.

Temeljna pretpostavka za analizu obiju dimenzija jest razumijevanje unutarnjeg ustroja Vlade. Pri tome se dužnosnici politički imenovani i zaduženi za određivanje javno-političkih preferencija Vlade. Međutim, s obzirom da oni imaju ograničenu dostupnost informacija te ograničene kapacitete, njihovo djelovanje i rad u velikoj mjeri ovise o kvaliteti i kapacitetima službenika s kojima surađuju.

Dakle, odnosi moći i efikasnost upravljanja ovise o strukturi cjelokupne organizacije Vlade, a ne samo o premijeru i ministrima.

U sklopu Vlade RH razlikuju se sljedeća tijela:²³

¹⁸ Bačić, A., op. cit. u bilj. 17., str. 11.

¹⁹ *Ibid.*, str. 11.

²⁰ Blondel, J., *Cabinets in Post-communist East-Central Europe and in the Balkans*, Palgrave, Houndmills, 2001., str. 49.

²¹ Goetz, K. H. i Wolmann, H., *Governmentalizing central executives in post-communist Europe: A four country comparison*, *Journal of European Public Policy*, vol. 8, br. 6, 2001, str. 867.

²² Vidović, T., Petek, A., *Što čini Vladu Republike Hrvatske? Analiza unutarnjeg ustroja hrvatske vlade*, *Političke analize: Tromjesečnik za hrvatsku i međunarodnu politiku*, vol. 12, br. 45, 2023, str. 11.

²³ Vidović, T., Petek, A., op. cit. u bilj. 22., str. 12-15.

Nadalje, drugu razinu čine tehničko-administrativne službe Vlade RH koje su zadužene za koordinaciju pripreme i održavanja redovnih sjednica političkih tijela Vlade. Potom, radna tijela Vlade RH, kao sljedeća razina ustrojstva, odrađuju najviše rasprava oko prijedloga javnih politika Vlade RH. Konačno, četvrtu razinu tijela Vlade RH čine njene stručne službe koje djeluju u obliku ureda Vlade. Dok su neke stručne službe utemeljene Zakonom o Vladi Republike Hrvatske²⁴, preostale se utemeljuju uredbama koje usvaja Vlada sukladno istom Zakonu. Međutim, bez obzira na njihovo utemeljenje, Vlada RH mora donijeti zasebnu uredbu za svaki Vladin ured te njima propisati njihov unutarnji ustroj i način rada. Aktualna Vlada RH djeluje kroz sljedeće urede:²⁵ Ured za zakonodavstvo, Ured za udruge, Ured za ljudska prava i prava nacionalnih manjina, Ured za ravnopravnost spolova, Ured za opće poslove Hrvatskog sabora i Vlade Republike Hrvatske, Ured za protokol, Ured za unutarnju reviziju, Ured zastupnika Republike Hrvatske pred Europskim sudom za ljudska prava, Ured Komisije za odnose s vjerskim zajednicama i Direkcija za korištenje službenih zrakoplova. Iako se Vlada nerijetko poistovjećuje s premijerom te nekoliko ministara istaknutih u javnosti, riječ je o kompleksnoj državnoj organizaciji s razvedenom arhitekturom, kao što je i vidljivo iz Grafičkog prikaza 1.

3.2. Ovlasti izvršne vlasti

Predsjednik RH brine se o redovitom i usklađenom djelovanju i stabilnosti državne vlasti, odgovara za obranu neovisnosti i teritorijalne cjelovitosti, vrhovni je zapovjednik oružanih snaga, raspisuje izbore za Hrvatski sabor i saziva ga na prvo zasjedanje, raspisuje referendum, povjerava mandat za sastavljanje Vlade, daje pomilovanja, dodjeljuje odlikovanja i priznanja te surađuje s Vladom u oblikovanju i provedbi vanjske politike.²⁶

Nadalje, predsjednik RH predstavlja nositelja izvršne vlasti sa značajnim političkim i upravljačkim funkcijama kojima ga se smješta na mjesto lidera (vođe) sustava.

Nadalje, predsjednik je stabilan i nepristran ustavni organ koji obavlja tradicionalne funkcije državnog poglavara te koji potiče, kontrolira, usmjerava i jamči korektno djelovanje sveukupne državne vlasti (u parlamentarnim republikama).

²⁴ Zakon o Vladi Republike Hrvatske (dalje u tekstu: ZVRH), Narodne novine, br. 150/11, 119/14, 93/16, 116/18, 80/22, 78/24.

²⁵ Vidović, T., Petek, A., *op. cit.* u bilj. 22, str. 14.

²⁶ Bačić, A., *op. cit.* u bilj. 17., str. 13.

U skladu s time, predsjednik RH ima sljedeće ovlasti:²⁷

- predstavlanje i zastupanje zemlje (i u zemlji i u inozemstvu),
- briga o redovitom i usklađenom djelovanju i stabilnosti državne vlasti te
- odgovaranje za obranu neovisnosti i teritorijalne cjelovitosti RH.

Kako je već spomenuto, predsjednik RH se odabire na temelju općeg i jednakog biračkoga prava na izravnim izborima tajnim glasovanjem na razdoblje od pet godina pri čemu niti jedan predsjednik ne može biti odabran za tu funkciju više od dva puta.²⁸

Nadalje, predsjednik RH ne može obavljati niti jednu drugu javnu ili profesionalnu dužnost, a nakon izbora podnosi ostavku na članstvo u političkoj stranci. Ako je spriječen (bilo na kraći, bilo na dulji period) te u slučaju njegove ostavke ili smrti, zamjenjuje ga predsjednik Hrvatskog sabora. Predsjednik RH ima još i sljedeće odgovornosti:²⁹

- raspisivanje izbora za Hrvatski sabor i sazivanje na prvo zasjedanje,
- raspisivanje referenduma u skladu s Ustavom RH,
- povjeravanje mandata za sastavljanje Vlade osobi koja uživa povjerenje većine svih zastupnika,
- davanje pomilovanja,
- dodjeljivanje odlikovanja i priznanja,
- suradnja s Vladom RH u oblikovanju i provođenju vanjske politike te
- predstavlanje vrhovnog zapovjednika oružanih snaga RH.

U izvjesnim slučajevima, koji su strogo pravno definirani, predsjednik RH može donositi i uredbe koje imaju zakonsku snagu. Sukladno Ustavu i zakonu, predsjednik RH surađuje s Vladom RH u usmjeravanju rada sigurnosnih službi, a na prijedlog Vlade i uz supotpis predsjednika Vlade, nakon savjetovanja s predstavnicima klubova zastupnika parlamentarnih stranaka, predsjednik RH može raspustiti Hrvatski sabor. Predsjednik RH je odgovoran i za povredu Ustava do koje dođe prilikom obavljanja dužnosti, a taj postupak pokreće Hrvatski sabor te o odgovornosti odlučuje Ustavni sud RH. Predsjednik RH ima imunitet nepovredivosti, a u obavljanju dužnosti mu pomažu savjetodavna tijela, članovi koje imenuje i razrješuje te ima pravo i predlagati promjenu Ustava RH.³⁰

²⁷ Čl. 7. Zakona o izboru predsjednika Republike Hrvatske (dalje u tekstu: ZOPRH), Narodne novine, br. 22/92, 42/92, 71/97, 69/04, 99/04, 44/06, 24/11, 128/14.

²⁸ Čl. 8. ZOPRH-a.

²⁹ Čl. 98. URH-a.

³⁰ Vidović, T., Petek, A., *op. cit.* u bilj. 22, str. 17.

Pored predsjednika, izvršnu vlast u RH obavlja i Vlada, i to sukladno Ustavu Republike Hrvatske i Zakonu o Vladi Republike Hrvatske. U obavljanju izvršne vlasti Vlada RH određuje, usmjerava i usklađuje provođenje politika i programa i s tim ciljem predlaže i donosi strategije, daje smjernice, donosi akte te poduzima druge mjere potrebne za uređenje odnosa iz područja svoje nadležnosti. Također, Vlada RH predlaže Hrvatskom saboru zakone, ostale zakonske akte te državni proračun i završni račun, provodi zakone i druge odluke Hrvatskoga sabora, donosi uredbe za izvršenje zakona, vodi vanjsku i unutarnju politiku, usmjerava i nadzire rad državne uprave, brine o gospodarskom razvitku zemlje, usmjerava djelovanje i razvitak javnih službi te obavlja druge poslove određene Ustavom i zakonom.³¹ Članovi Vlade, kabinet u cjelini i Uži kabinet, te premijer kao najvažniji pojedinac u Vladi, čine političku „kralježnicu“ Vlade jer svi oni osiguravaju tzv. političku volju u procesu odlučivanja, kroz koju bi se specifične vizije i ciljevi javnih politika, proizašli iz ideologije vladajućih, trebali pretočiti u djelovanje državnih institucija i rezultate političkog sustava. Bez obzira što je riječ o centralnom političkom tijelu sa znatnim ovlastima, Vlada Republike Hrvatske nije često predmet znanstvenih istraživanja i stručnih analiza. Način donošenja odluka, način rada te procesi upravljanja unutar vlada u svijetu predstavljaju sporedni predmet različitih politoloških istraživanja i u svijetu, pa se vrlo često sve što se događa unutar vlada tretira kao „crna kutija“.³²

Kako je prethodno navedeno, Vlada RH obuhvaća četiri vrste tijela. Pri tome, prvu razinu čine politička tijela u čije se ovlasti ubrajaju donošenje odluka Vlade i glasovanje po točkama dnevnog reda na tjednim sjednicama Vlade za razne akte koje Vlada donosi. Ministri, kao članovi Vlade, istovremeno su i čelnici različitih ministarstava, za razliku od premijera, te eventualno nekih potpredsjednika čiji je posao isključivo vezan uz Vladu.

Vlada je odgovorna Hrvatskom saboru, a njezine ovlasti proizlaze iz zakona koje Sabor donosi.³³

Na čelu Vlade je predsjednik Vlade (premijer), koji ima ključnu ulogu u odlučivanju o politici i donošenju odluka unutar Vlade. Premijer vodi sjednice Vlade i koordinira rad ministara. Ova podjela vlasti između predsjednika, Vlade i Sabora osigurava ravnotežu moći unutar izvršne vlasti i države u cjelini.³⁴

³¹ Bačić, A., op. cit. u bilj. 17., str. 13.

³² Zakošek, N., *Politički sustav Hrvatske*, Fakultet političkih znanosti, Zagreb, 2002., str. 17.

³³ *Ibid*, str. 17.

³⁴ Bačić, A., op. cit. u bilj. 17., str. 14.

4. IZVANREDNA STANJA

Izvanredno stanje predstavlja fenomen koji je potrebno shvatiti unutar okvira moderne države jer je tek s pojavom moderne države i razvoja pojma suverenosti izvanredno stanje postalo prihvaćena metoda upravljanja.³⁵

Međutim, ono razumijevanje pojma izvanrednog stanja otežava tumačenje istoga ekskluzivno kao pravnog ili političkog problema. Naime, prema Agambenu³⁶, izvanredno stanje na zadovoljavajući način nisu uspjeli razumjeti ni politička znanost ni pravo iz razloga što se ono nalazi „na granici između politike i prava“. Dakle, izvanredno je stanje istovremeno i dio pravnog poretka države koji se pokreće u izvanrednim okolnostima kada je ugrožen sam opstanak tog poretka, ali i specifično moderna „tehnika vladanja“ nad životom koja zbog logike suverenosti i državne nužde „uzdiže“ suverenu odluku iznad norme koja se suspendira.³⁷

Iako je izvanredno stanje sastavni dio ustava država, ono, prema svojoj prirodi, teži konstruiranju prostora izuzetka koji se nalaze izvan prava. Upravo se zato čini da je izvanredno stanje istovremeno i afirmacija pravnog poretka jer ga štiti od ugrožavanja, ali je ujedno i suspendiranje istog poretka kako bi se stvorio prostor za donošenje odluka koje nisu vezane unaprijed određenim normama. Upravo zato vrijedi sljedeća definicija Agambena: „izvanredno stanje zapravo nije ni izvan ni unutar pravnog poretka i problem njegova definiranja tiče se upravo praga ili zone indiferencije, u kojoj se unutra i vani ne isključuju, nego se indeterminiraju“.³⁸

4.1. Pojam izvanrednog stanja

Izvanredno je stanje ono stanje u kojem se zbog pojave izvanrednih okolnosti (ugroženosti zdravlja i života građana, mira i sigurnosti državnog poretka) ne primjenjuje određen broj pravnih normi, već se umjesto njih primjenjuju neke druge norme koje su predviđene upravo za takve slučajeve, a sve se one, u pravilu, odnose na prava i slobode građana te na organizaciju i nadležnost različitih državnih tijela.

³⁵ Agamben, G., *Izvanredno stanje*, Deltakont, Zagreb, 2008., str. 35.

³⁶ *Ibid*, str. 35.

³⁷ *Ibid*, str. 36.

³⁸ *Ibid*, str. 36.

Do izvanrednog stanja dolazi uslijed bolesti, ratne opasnosti, velikih elementarnih nepogoda i slično, a proglašava se aktom najviših organa državne vlasti.³⁹

Njemački pravnik Carl Schmitt autor je djela *Politička teologija* (1922. godine) u kojemu povezuje pojam iznimnog (izvanrednog) stanja i razne političke situacije. Ukoliko vlada ili neko drugo tijelo proglasi izvanredno stanje u nekom području, ono će uvesti posebne mjere kao što su povećane ovlasti policije ili vojske, obično zbog građanskih nereda ili, pak, prirodnih katastrofa kao što je potres, poplava i slično. Schmittova teorija suverenosti pravno se vezala uz pojam vlasti, a ista se pretvara u teoriju suverenosti vezanu uz pojam moći. Navedeno dokazuje činjenica da se suverenost ne izvodi iz postupka legalnosti već iz postupka legitimnosti koji završava u pojmu moći (suveren će odlučivati o izvanrednom stanju). Za Schmitta je suveren onaj koji ima moć odlučivanja o tome je li uopće nastupilo nešto iznimno.⁴⁰

Schmitt svojim konceptom učenja o nadležnosti (njem. *Kompetenz-Kompetenz*) postavlja pravno pitanje o tome tko je nadležan odlučivati o iznimnome stanju, odnosno tko sudi, a tko interpretira jer, ukoliko je netko određen Ustavom za odlučivanje o iznimnome stanju ili stanju nužde, njegova odluka nije suverena nego samo redovna pravna odluka.

4.2. Nastanak i razvoj izvanrednog stanja

Izvanredno je stanje karakteristično moderan pojam što znači da ga se mora analizirati u uskoj vezi s modernom državom koja se, na razini političke filozofije, već zaokružila u klasično modernom 17. stoljeću u djelima Hobbesa, Grotiusa i Pufendorfa. Prema Schmittu, 16. i 17. stoljeće predstavljaju početak epohe moderne jer je upravo tada „iz krvavih pirova religijskih stranačkih ratova proizašla europska država kao umjetničko djelo ljudskog razuma“.⁴¹

Moderna država je nastala kao nova prostorna organizacija koja je bila sposobna prevladati vjerske građanske ratove zato što se stvorio prostor ograničenog međunarodnog rata među suverenim državama koje priznaju jedna drugoj pravo na suvereni monopol na proglašenje „neprijatelja“. Od onda je neprijatelj onaj tko dolazi izvan države i tko se nalazi izvan zajednice „prijatelja“.

³⁹ Agamben, G., *op. cit.* u bilj. 35., str. 38.

⁴⁰ Sunajko, G., *Problem iznimnog (izvanrednog) stanja – Sto godina Schmittove Političke teologije*, Filozofska istraživanja, vol. 42, br. 3, 2022., str. 632.

⁴¹ Schmitt, C., *Nomos zemlje u međunarodnom pravu Jus Publicum Europaeum*, Fedon, Beograd, 2011., str. 163.

Ideja moderne države je od njenih samih početaka bila povezana s idejom iznimnog (izvanrednog) stanja, a prema Schmittovoj interpretaciji Hobbesa (kao oca moderne države), ključni cilj moderne suverenosti bio je izlazak iz „stanja rata“ i stvaranje mehanizama koji će štiti živote građana unutar definiranog teritorija. Međutim, da bi se ta zaštita uopće omogućila, za državu je bilo potrebno da uključi logiku izuzetnosti.⁴²

Navedeno bi značilo da je s ciljem očuvanja „normalnosti“ (stanja u kojem se definirane norme mogu provoditi u djelo) državi potrebna iznimka, odnosno izvanredno stanje, jer jedino kroz iznimku može potvrditi sebe kao državu i tako dokazati da nije kaotično „stanje rata“. Do iznimke dolazi onda kada se prvo moraju donijeti određeni pravni propisi kako bi uopće bili važeći. Svaka opća norma zahtijeva „normalni“, svakodnevni okvir života u kojem se ona može činjenično primijeniti i koji je podređen njenim regulacijama. Naime, kako bi pravni poredak imao smisla, mora postojati normalna situacija, a suveren je onaj koji definitivno odlučuje postoji li uopće normalno stanje ili ne.⁴³

Upravo je bit države u izvanrednom stanju, a ne u „normalnoj“ situaciji, kako bi se očekivalo, i to upravo iz razloga što se onda, u tom specifičnom trenutku, konkretiziraju moderne ideje moći i upravljanja. Upravo izvanredno stanje karakterizira odluka koja, nevezana normama, čuva poredak unutar određenog područja izuzeća u kojem se norma ne može „činjenično primijeniti“. Iz toga proizlazi da je za modernu državu jedan od najvažnijih pojmova pojam „nužde“ koji predstavlja „opravdanje“ za privremenu suspenziju prava i stvaranja novih uvjeta i prostora za donošenje odluka i „kažnjavanje neprijatelj“ pri čemu se ti prostori mogu nazvati prostorima izuzeća. Upravo na temelju Schmittovih i Agambenovih proučavanja, može se tvrditi da se upravo kroz koncept nužde može najbolje objasniti dvoznačna priroda izvanrednog stanja. Naime, s jedne strane, nužda podrazumijeva afirmaciju arbitrarne odluke unutar prostora izuzeća, što vodi ka suspendiranju pravnog poretka u prostoru izuzeća, ali istovremeno taj prostor postaje i najjasniji izraz pravnog poretka jer se upravo na tom prostoru država brani od neprijatelja i ugroza. Međutim, s druge strane, taj je prostor ujedno i prostor bezakonja jer na njemu više ne vrijede nikakve unaprijed ustanovljene norme.⁴⁴

Prema Agambenu, u takvim prostorima norma nije posve dokinuta već samo u danom trenutku, nije primjenjiva.

⁴² Schmitt, C., *Dictatorship: From the origin of the modern concept of sovereignty to proletarian class struggle*, Polity Press, Cambridge, 2014., str. 16-17.

⁴³ *Ibid.*, str. 13.

⁴⁴ *Ibid.*, str. 15.

Drugim riječima, nužda nije izvor zakona niti ga suspendira već se ograničava na to da pojedini slučaj oslobodi doslovne primjene norme.⁴⁵

Zbog toga razlog za trajno pojavljivanje izvanrednih stanja kroz europsku povijest ne bi trebalo tražiti u propustima u ustavima ili protuustavnim praksama već u temeljima moderne države. Prema istom je autoru zapadna država, od samih početaka, bila obilježena htijenjem za uključenjem mehanizma izvanrednog stanja u svoj pravni odnosno ustavni okvir i moderno izvanredno stanje predstavlja pokušaj uključivanja u pravni poredak samog izuzetka čime se stvara neka „mutna“ zona u kojoj se čin i pravo podudaraju. Tek se u modernom dobu počinje pojavljivati sklonost uključivanju izvanrednog stanja u pravni poredak i njegovo prikazivanje kao istinskog zakonskog stanja. Na taj način nešto što je inicijalno bilo „izvan prava“, nakon uspostave moderne postaje sastavni dio pravnog poretka. Stoga, čini se da za teoriju izvanrednog stanja najvažniji pojam postaje Agambenova „zona nerazlikovanja“ (engl. *zone of indistinction*) koja se definira kao „ambigvitetna i neodređena zona u kojoj konkretni postupci, sami po sebi, izvanpravni ili protupravni, prelaze u pravo“.⁴⁶

U izvanrednom se stanju dolazi „brišu“ granice između prijatelja i neprijatelja iz razloga što svatko može biti, temeljem odluke suverena, proglašen „neprijateljem“ države, poretka, sigurnosti ili nečeg drugog, a upravo se od toga država treba štititi. Dakle, moderna je država, po svojoj suštini, povezana s izvanrednim stanjem kao mehanizmom vlastite obrane u trenucima nužde. Stvaranje neprijatelja, posebnih prostora izuzeća i spuštanje bića na nivo bića bez građanskih prava samo su neke od tehnika upravljanja na kojima počiva moderna država. No, u neoliberalno doba, koje je u društvenim znanostima okarakterizirano kao doba depolitizacije i smanjenja moći te uloge suverene države, nastupila je promjena prirode suverene moći i samog izvanrednog stanja, i to iz razloga što je ograničena uloga koju je država igrala kao akter u novom transnacionalnom kontekstu. Iako je zasigurno točno da su se razvili neki posve novi prostori izuzeća (zračne luke, izbjeglički centri, trgovački centri), kao što je točno i da je na polju ekonomije neoliberalna država izgubila mnoge od svojih klasičnih moći, često ostaje prešućeno da je neoliberalna država zapravo postala mnogo više povezana s mehanizmima izvanrednog stanja, oslanjajući se na potonje kako bi očuvala politički poredak i ekonomski sustav. Zato Neocleous⁴⁷ ističe da „postaje sasvim jasno da je izvanredno stanje bilo ključno za učvršćenje kapitalističke moderne države“.

⁴⁵ Agamben, *op. cit.* u bilj. 35, str. 38.

⁴⁶ *Ibid.*, str. 42.

⁴⁷ Neocleous, M., *The Problem with Normality: Taking Exception to „Permanent Emergency“*, *Alternatives*, vol. 31, 2006., str. 195.

4.3. Način provođenja izvanrednog stanja

Izvanredno stanje može utjecati i na procese donošenja novih ustava, ali i na procese mijenjanja onih postojećih. Što se tiče prve situacije, utjecaj izvanrednih stanja možda je najjasnije vidljiv u kontekstu revolucionarnih prevrata, a klasični američki i francuski primjeri pokazuju kako iz kriznih stanja izazvanih revolucijama uobičajeno slijede procesi donošenja novog ustava ili nekog zakonskog akta koji ima sličan karakter.⁴⁸

Slično tome, usvajanje novog ustava možda i ne mora biti provedeno striktno u okolnostima izvanrednog stanja, ali ipak može biti pod njegovim očitim i neposrednim utjecajem. S druge strane, odnos ustavnih modifikacija i kriznih stanja javlja se i u onim situacijama kada modifikacije nisu usmjerene na usvajanje novog, već na transformaciju postojećeg ustava. Za potrebe razmatranja problema očuvanja ustava prilikom provedbe postupaka ustavnih modifikacija to se pitanje ipak značajno razlikuje od prethodnog primjera vezanog uz donošenje sasvim novog ustava. Naime, za razliku od tog prethodnog primjera, u kojem novi ustav zamjenjuje onaj raniji, ovdje se radi o tome da izvanredne situacije dovode do čitavog niza posljedica u području zamišljenog funkcioniranja modela ustavnog sustava predviđenog za redovna stanja, ali ipak na način koji ne zahtijeva donošenje sasvim novog ustavnog dokumenta. Drugim riječima, smisao postojanja institucija izvanrednih stanja, kako se to najčešće shvaća, nalazi se u cilju očuvanja postojećeg ustava, a ne donošenja novog. Upravo se na taj način postojeći ustav „brani“ od krize koja mu egzistencijalno prijete. Izvanredna ili njima vrlo slična stanja dovode do iznimno širokog spektra izvanrednih (ustavnih) mjera koje potencijalno zahvaćaju cijeli sadržaj ustavnog prava. Posljedice su, u tom smislu, vidljive i u polju krizne preraspodjele ovlasti ustavno definiranih tijela i u polju ustavno zaštićenih temeljnih ljudskih prava i sloboda.⁴⁹

Uz to su i jedna i druga vrsta posljedica (logično) povezane s prirodom izvanrednog stanja koje, s jedne strane, najčešće dolazi nenadano i nepredviđeno te se, s druge strane, i kao rezultat prvog, vrlo često unaprijed ne može u potpunosti valjano normirati već zahtijeva dodatne prilagodbe pravnog sustava novonastalim okolnostima, osobito ako je prijetnja sasvim egzistencijalna.

⁴⁸ Gardašević, Đ. i Zlatić, V., *Stabilnost i trajnost ustava u redovnim i izvanrednim okolnostima*, Zagrebačka pravna revija, vol. 10, br. 3., 2021., str. 210.

⁴⁹ Omejec, J., *Izvanredna stanja u pravnoj teoriji i ustavima pojedinih zemalja*, Pravni vjesnik, tromjesečni glasnik za pravne i društveno-humanističke znanosti Pravnog fakulteta Sveučilišta Josipa Jurja Strossmayera u Osijeku, vol. 12, br. 1-4, 1996., str. 179.

Što se, pak, tiče izvanredne (re)alokacije ovlasti ustavno definiranih tijela, njen je cilj jačanje ovlasti izvršne grane vlasti koja se tradicionalno shvaća kao ona grana koja je u najboljoj poziciji odgovoriti na konkretne zahtjeve situacije. Jačanje i koncentracija izvršne vlasti vidljivi su na tri značajne razine. Prvo, na teorijskom planu već se tradicionalno ističe kako upravo izvršna vlast ima karakteristike koje nisu svojstvene drugim dvjema granama, a pokazuju se ključnima baš u trenucima najvećih opasnosti za ustavnopravni poredak ili stanovništvo neke države. Potom, na istom se tragu kriznog jačanja izvršne vlasti nalaze i normativna rješenja na razini konkretnih ustavnih dokumenata. Konačno, i krize same u praksi vrlo jasno dokazuju kako u izvanrednim okolnostima upravo izvršna vlast dobiva nove, dodatne, ovlasti koje ranije nije imala.⁵⁰

Pored svega navedenoga, s aspekta pitanja krizne organizacije vlasti može se dodati i to da ona djeluje i na horizontalnoj (jačanje ovlasti izvršne vlasti), ali i na vertikalnoj razini, što dodatno pojačava uvjerenje kako izvanredna stanja u iznimno velikoj mjeri modificiraju norme pravnog poretka predviđene za redovne situacije. Što se, pak, tiče položaja ustavno zajamčenih temeljnih ljudskih prava i sloboda, izvanredne situacije već po prirodi stvari, a što jednako potvrđuju i teorija i povijesno iskustvo, dovode do njihovih izvanrednih ograničenja. Upravo se u izvanrednim stanjima pitanja ograničenja ljudskih prava i sloboda ili ovlasti ustavnih tijela ne bi smjela ostaviti isključivo onima koji u izvanrednom stanju odlučuju. Točnije, trebala bi se promicati ideja po kojoj je redovni ustav sposoban usmjeriti izvanredna djelovanja te da već unaprijed sadrži kriterije nužnih postupanja. Navedeno, dakle, isključuje ili (barem) umanjuje potrebu da se u krizi ustav dopunjuje ili mijenja ili da se, pak, poduzimaju akcije izvan samog ustava.⁵¹ U Hrvatskoj se izvanredno stanje dogodilo, a da nije bilo proglašeno, kako navodi Omejec⁵², što je još jedna dvoznačna karakteristika izvanrednog stanja. Upravo na temelju činjenice da prije donošenja uredbi koje imaju snagu zakona nije jasno proglašeno izvanredno stanje, podignut je zahtjev za ocjenom ustavnosti kojeg je Ustavni sud odbio, utvrdivši da „iz članka 101. Ustava Republike Hrvatske proizlazi da predsjednik Republike samostalno odlučuje jesu li se stekle okolnosti koje znače neposrednu ugroženost neovisnosti i jedinstvenosti Republike Hrvatske“ te da „Ustav ne nalaže da se nastup tih izvanrednih okolnosti mora prethodno utvrditi posebnom odlukom“.⁵³

⁵⁰ Omejec, J., *op. cit.* u bilj. 49., str. 179.

⁵¹ Gardašević, Đ. i Zlatić, V., *op. cit.* u bilj. 48, str. 218.

⁵² Omejec, J., *Uredbe od nužde u pravnoj teoriji*, Hrvatski pravni centar, Zagreb, 1997., str. 87.

⁵³ Rješenje Ustavnog suda Republike Hrvatske broj U-I-179/1991. od 24. lipnja 1992., odjeljak III.

5. PRAVNE OVLAŠTI I MEHANIZMI IZVRŠNE VLAŠTI U IZVANREDNIM OKOLNOSTIMA

U pravnoj i političkoj povijesti Europe, u tematici izvanrednih stanja, najveći odjek su imale teorije iz 19. i početka 20. stoljeća. Pri tome su dvije od tih pravnih teorija – germanska teorija (o državnom pravu nužde) te anglosaksonska teorija "*intra vires*" početno predstavljale, sa stajališta načela zakonitosti, dva suprotna pravna rješenja u kojima se težište polagalo prvenstveno na političko pitanje odnosa između legislative i egzekutive u izvanrednom stanju kao poremećaja njihovih normalnih međusobnih odnosa.⁵⁴

U skladu s germanskom teorijom o državnom pravu nužde (njem. *Staatsnotrecht*), u izvanrednom se stanju suspendira pravni poredak, a izvršna vlast djeluje umjesto zakonodavca vlastitim normativnim intervencijama i uslijed suspenzije pravnog poretka gubi se i sudska kontrola nad izvršnom. Vođena motivom nužde (nužde za spas države, nacionalne nužde, socijalne nužde itd.) i zaštite javnog interesa, zbog kojeg je dopušten svaki zahvat kod subjektivnih prava pojedinaca, ovo državno pravo nužde i nije bilo nikakvo pravo nego „etiketa“ pod kojom su se konzervirali ostaci svemoći feudalne uprave. Dakle, ova je teorija pokrenula ideju o diktaturi ili apsolutizmu izvršne vlasti, a polaznu točku pravne konstrukcije o državnom pravu nužde činila je patrimonijalna koncepcija države njemačkih pravnika iz druge polovice 19. stoljeća - vladar (a kasnije država) dragovoljno delegira dio svojih atribucija na predstavničko tijelo (koncepcija samoograničavanja). Međutim, vladar i dalje ima mogućnost povlačenja delegiranih ovlaštenja te, pozivajući se na to da je država dospjela u stanje nužde, preuzimanja punog obavljanja zakonodavne funkcije koju je povjerio predstavničkom tijelu. Njegovi se akti pravno kvalificiraju kao uredbе iz nužde, a monarhova osobna vlast seže toliko daleko da on može donositi pravne akte čak i protivno samom ustavu jer koncepcija samoograničavanja vrijedi i u pogledu ustava te predstavlja pravni akt kojim je vladar sam sebi postavio izvjesna ograničenja. Doktrinarna koncepcija državnog prava nužde dobila je svoj ustavnopravni izraz u Članku 48. weimarskog Ustava iz 1919. godine.⁵⁵

⁵⁴ Omejec, J., *Izvanredna stanja u pravnoj teoriji i ustavima pojedinih zemalja*, Pravni vjesnik, vol. 12, br. 1-4, 1996., str. 175.

⁵⁵ Ivančević, V., *Modifikacija ustavnosti i zakonitosti s naročitim obzirom na teorije o izuzetnim stanjima*, Simpozijum o osnovima i oblicima ustavnosti i zakonitosti u socijalizmu, poseban otisak, izvanserijsko izdanje SANU, Odeljenje društvenih nauka, Beograd, 1967., str. 58.

Tom su ustavnom odredbom predsjedniku Republike dana ovlaštenja da s razloga ozbiljnog poremećaja ili ugrožavanja javne sigurnosti i reda može poduzeti mjere koje su potrebne za uspostavu sigurnosti i reda, a, prema potrebi, upotrijebiti u tu svrhu i oružane snage te, privremeno, potpuno ili dijelom, suspendirati taksativno utvrđene odredbe Ustava. Prikazana germanska doktrina počinje se napuštati u prvim godinama nakon završetka Drugog svjetskog rata i to razdoblje započinje u velikoj mjeri neuspješno – donošenjem Borskog ustava (*Grundgesetz*) iz 1949. godine.⁵⁶

Do opće reforme i značajnog preobražaja čitavog učenja o državnom pravu nužde dolazi u Njemačkoj 1968. godine, i to 17. novelom Ustava kojom se ukinula dotadašnja odredba članka 143. te su dodane posve nove odredbe, tj. zamijenjene ili popunjene postojeće. Time je u njemačkom ustavno-pravnom poretku stvoren cjelovit sustav ustavnih normi o raznim vrstama stanja nužde. Zatim, pravni smisao anglosaksonske teorije „*intra vires*” bio je od samog početka oprečan prethodnoj, a ta se teorija temelji na dva načela engleskog ustavnog poretka: suverenitetu parlamenta (*Sovereignty of Parliament*) i vladavini prava (*Rule of Law*). Sukladno značenju tih načela, ova teorija proizlazi iz shvaćanja da se intervencije izvršne vlasti u izvanrednim okolnostima mogu temeljiti samo na ustavu i zakonu kao izrazu volje predstavničkog tijela koje unaprijed ovlašćuje izvršnu vlast na izuzetne intervencije te je zadržava pod svojom kontrolom, ali i pod kontrolom suda. Razlozi za to posebno su opravdani u vrijeme rata iz razloga što država preuzima odgovornost za planiranje akcija širokog spektra sukladno volji parlamenta i, posebno, za djelovanja u stanjima nužde. Prema tome, i u izvanrednim stanjima izvršna vlast mora djelovati u granicama svojih ovlaštenja.⁵⁷

Pored germanske i anglosaksonske, postoji još i francuska teorija izuzetnih stanja (fran. *theorie der pouvoirs des circonstances exceptionnelles*) koja je u svom je početnom obliku vrlo često predstavljana kao srednji put između anglosaksonske i germanske doktrine. Kao i prethodne dvije, i ova je teorija vjerno odražavala faktično stanje prava u vremenu njezina nastajanja. Sve do donošenja Ustava iz 1946. godine, francuski ustavni akti nisu sadržavali odredbe o izvanrednim stanjima već je njihova regulacija bila stvar zakonodavstva. Povijesno gledajući, prvu je zakonsku regulaciju dobio institut opsadnog stanja (*letat de siege*), i to neposredno nakon pada burbonske dinastije uspostavljanjem Druge republike 1849. godine. Međutim, zakonodavnom regulacijom opsadnog stanja nisu se mogla pokriti sva izvanredna stanja (osobito ratna) što je dovelo do porasta značaja pravne prakse u tom pitanju.⁵⁸

⁵⁶ Ivančević, V., *op. cit.* u bilj. 55., str. 58.

⁵⁷ *Ibid*, str. 59.

⁵⁸ Omejec, J., *op. cit.* u bilj. 54, str. 179.

Usljed manjka izričitih zakonskih normi, Državni je savjet postupno stvarao pravo primjereno pojedinim izuzetnim stanjima, ponajprije ekstenzivnim tumačenjem propisa o opsadnome stanju, a kasnije i sam stvarajući pravila za mirnodopska izvanredna stanja. Francuska koncepcija izuzetnih stanja mijenja se tek nakon Drugog svjetskog rata.⁵⁹

Nasuprot doktrinama o izvanrednim stanjima u opisanim pravnim porecima, koje, neovisno o razvojnim promjenama, prati dugovječna tradicija, utjelovljena u mnogobrojnim teorijskim raspravama i stotinama odluka pravne (sudske i upravne) prakse, hrvatskoj pravnoj doktrini je, u vrijeme pisanja članka (1996. godine), tek predstojalo kreiranje pravno-dogmatskih spoznaja o fenomenu izvanrednih stanja u Republici Hrvatskoj i njegovom utjecaju na ustavom zajamčene slobode i prava njenih građana. Normativne osnove za taj posao postavljene su Ustavom RH iz 1990. godine. Višegodišnje stanje u državi koje su okarakterizirali kao ratno, pružilo je empirijsku podlogu. Dapače, može se utvrditi da je upravo faktično iskustvo rata dovelo u pitanje primjerenost ustavnopravne regulacije izvanrednih stanja u Hrvatskoj, stvarajući tako jedan od najozbiljnijih problema aktualnog hrvatskog ustavnopravnog poretka.⁶⁰

Proglašenje izvanrednog stanja u Republici Hrvatskoj može se dogoditi u izvanrednim okolnostima, kao što su prirodne katastrofe, rat, teška ekonomska kriza, epidemije ili drugi veliki sigurnosni izazovi. Prema Ustavu Republike Hrvatske, izvanredno stanje proglašava Hrvatski sabor na prijedlog Vlade Republike Hrvatske ili predsjednika države. Ako je Sabor raspušten ili nije u mogućnosti sastati se, predsjednik Republike može donijeti odluku o proglašenju izvanrednog stanja uz supotpis predsjednika Vlade. U tom slučaju, predsjednik ima ovlasti koje su inače u nadležnosti Sabora, ali samo u ograničenom trajanju. U okviru izvanrednog stanja mogu se privremeno ograničiti neka prava i slobode građana u svrhu zaštite sigurnosti i javnog poretka. Međutim, sva ograničenja moraju biti u skladu s međunarodnim standardima i zakonima te proporcionalna situaciji koja je izazvala izvanredno stanje.⁶¹

U Republici Hrvatskoj ovlasti predsjednika tijekom izvanrednih okolnosti definirane su Ustavom Republike Hrvatske (posebno člancima 17. i 101.) te zakonima poput Zakona o sustavu domovinske sigurnosti i Zakona o obrani.⁶²

⁵⁹ Omejec, J., *op. cit.* u bilj. 54, str. 179.

⁶⁰ *Ibid.*, str. 180.

⁶¹ *Ibid.*, str. 180.

⁶² Bačić, A., *Ustavno pravo i političke institucije*, Pravni fakultet u Splitu, Split, 2006., str. 78.

U izvanrednim okolnostima, kao što su ratno stanje, neposredna ugroženost neovisnosti, jedinstvenosti i opstanka države, ili veliki prirodni nepogode i druge katastrofe, ovlasti predsjednika mogu biti proširene. U takvim su situacijama sljedeće ovlasti predsjednika Republike Hrvatske ključne:⁶³

1. proglašenje izvanrednog stanja:
 - ako dođe do ratnog stanja ili neposredne ugroženosti države, predsjednik Republike, na prijedlog Vlade RH i uz supotpis premijera, može proglasiti izvanredno stanje,
 - u slučaju neposredne ugroženosti državne neovisnosti, predsjednik može, uz savjetovanje s Vladom i nakon što o tome obavijesti Sabor, donijeti uredbe sa zakonskom snagom
2. mobilizacija Oružanih snaga - predsjednik je vrhovni zapovjednik Oružanih snaga RH te u izvanrednim okolnostima može narediti mobilizaciju vojske, kao i donošenje potrebnih odluka za obranu zemlje,
3. donošenje uredbe sa zakonskom snagom:
 - kada Hrvatski sabor ne može zasjedati, predsjednik, uz supotpis predsjednika Vlade, može donositi uredbe sa zakonskom snagom za vrijeme trajanja izvanrednog stanja - te uredbe moraju biti potvrđene od strane Sabora čim se on može sastati,
4. ovlasti u izravnoj ugroženosti državne sigurnosti:
 - predsjednik može donijeti hitne odluke koje uključuju korištenje vojske, uvođenje izvanrednog stanja, ali uz prethodnu konzultaciju s Vladom RH i obavještanje Sabora - ako Sabor ne može zasjedati, predsjednik donosi potrebne mjere, ali ih mora predati Saboru na odobrenje čim to bude moguće,
5. smanjenje prava i sloboda:
 - u skladu s člankom 17. . Ustava RH, za vrijeme izvanrednih stanja, moguće je privremeno ograničiti neka prava i slobode građana, ali samo u mjeri nužnoj da se zaštiti sigurnost države i temeljna prava i slobode građana.

Sve ove ovlasti daju predsjedniku ključnu ulogu u vođenju zemlje kroz krizne situacije, no važno je da većinu svojih odluka donosi u koordinaciji s Vladom i uz potvrdu Hrvatskog sabora čim je to moguće.

⁶³ Bačić, A., *op. cit.* u bilj. 62., str. 78.

Pri tome predsjednik:⁶⁴

- samostalno ocjenjuje nastup takvih okolnosti čime ne postoji obveza njegovog prethodnog savjetovanja s bilo kojim tijelom države,
- nema obvezu obavještanja ikoga (prvenstveno javnosti) o nastupu takvih okolnosti i uvođenju izvanrednog stanja niti objavljivanja svoje odluke te
- nema ustavnih ograničenja u pogledu trajanja takvog izvanrednog stanja.

Dakle, predsjednik RH, sam ocjenjuje nastup izvanrednih okolnosti, s praktičnom posljedicom da narod sazna za uvedeno izvanredno stanje tek posredno, točnije putem činjenice da su donesene uredbe iz nužde ili da su poduzete izvanredne mjere.⁶⁵

Republika Hrvatska je ratificirala i dva važna akta koja sadrže odredbe o postupanju u izvanrednim stanjima, a to su Međunarodni pakt o građanskim i političkim pravima (New York, 1966) i Dokument Moskovskog sastanka Konferencije o ljudskoj dimenziji KESS-a (Moskva, 1991). Nadalje, u području ograničavanja temeljnih sloboda i prava građana u izvanrednim stanjima, ratnom stanju i u stanju neposredne ugroženosti neovisnosti i jedinstvenosti RH, kao i onda kad su tijela državne vlasti onemogućena da redovito obavljaju ustavne dužnosti, izvršna vlast RH ima ustavno ovlaštenje da donosi uredbe sa zakonskom snagom te da poduzima izvanredne mjere. Takvim uredbama predsjednik uređuje, a izvanrednim mjerama intervenira, u one društvene odnose koji spadaju u nadležnost Hrvatskog sabora kao vrhovnog zakonodavnog tijela RH. Naime, ono što Sabor RH ne može uređivati svojim zakonima, ne može ni predsjednik RH svojim uredbama, što vrijedi i za poduzimanje izvanrednih mjera. Uredbama sa zakonskom snagom predsjednik RH može donositi propise kojima se priznaje zakonska snaga što znači da može i obesnažiti postojeće zakonske propise koje je donijelo zakonodavno tijelo (parlament). Međutim, takvim uredbama predsjednik RH nije ovlašten ograničavati ustavne slobode i prava čovjeka i građana jer to ne može ni hrvatski parlament u svom redovitom zakonodavnom djelokrugu. Kako bi to mogao parlament, a potom i predsjednik, potreban je nastup posebnih i izuzetnih okolnosti. U većini sustava, pa tako i u hrvatskom, kontrolu uredbi i njihove ustavnosti i zakonitosti, u pravilu, vrši predstavničko tijelo.⁶⁶

Moderna koncepcija izvanrednog stanja formulirana je u temeljnim međunarodnim dokumentima koji su usvojeni nakon Drugog svjetskog rata.

⁶⁴ Omejec, J., *op. cit.* u bilj. 54, str. 180.

⁶⁵ *Ibid.*, str. 181.

⁶⁶ Kosnica, I., *Uredbe iz nužde predsjednika Republike Hrvatske iz 1991. – 1992.*, Zbornik Pravnog fakulteta u Zagrebu, vol. 61, br. 1, 2011., str. 172.

Klauzula prethodno spomenutog Međunarodnog pakta o građanskim i političkim pravima glasi: „U doba izvanredne javne opasnosti koja ugrožava opstanak naroda i čije je postojanje službeno proglašeno, države stranke ovog Pakta mogu, u opsegu koji je strogo određen potrebama situacije, poduzeti mjere koje ukidaju njihove obveze iz ovog Pakta uz uvjete da te mjere nisu nespojive s njihovim ostalim obvezama koje proizlaze iz međunarodnog prava i da takve mjere ne uključuju diskriminaciju na temelju rase, boje kože, spola, jezika, religije ili socijalnog poretka.”⁶⁷

Prema st. 2. istog članka predviđena je nemogućnost ograničenja tzv. apsolutnih prava, a to su:⁶⁸ pravo na život, zabrana mučenja, nečovječnog ili ponižavajućeg postupanja ili kažnjavanja, zabrana ropstva ili ropskog položaja i zabrana retroaktivnog kaznenog zakonodavstva. Slične se odredbe nalaze i u Europskoj konvenciji za zaštitu ljudskih prava i temeljnih sloboda te prema njima, u vrijeme rata ili drugog izvanrednog stanja koje ugrožava opstanak naroda, svaka visoka ugovorna strana može poduzeti mjere koje derogiraju njezine obveze iz ove Konvencije, uz uvjet da te mjere nisu nespojive s njezinim ostalim obvezama po međunarodnom pravu.⁶⁹

Dakle, u Republici Hrvatskoj, pravne ovlasti i mehanizmi izvršne vlasti u izvanrednim okolnostima uređeni su Ustavom, zakonima te posebnim propisima. U takvim situacijama država može poduzeti određene izvanredne mjere kako bi očuvala sigurnost, stabilnost i pravni poredak. Ključne ovlasti i mehanizmi mogu uključivati sljedeće:⁷⁰

- proglašenje izvanrednog stanja (u slučaju velikih prirodnih katastrofa (poplave, potresi, požari), ratnog stanja ili oružanih sukoba ili velikih društvenih kriza (gospodarska kriza, masovne migracije),
- ulogu Vlade Republike Hrvatske (koja ima ključnu ulogu u provođenju izvanrednih mjera kao što su koordinacija civilne zaštite, donošenje hitnih mjera i zakona o izvanrednim situacijama),

⁶⁷ Čl. 4. St. 1. Međunarodnog pakta o građanskim i političkim pravima (dalje u tekstu: MPGPP), Službeni list SFRJ, br. 7/1971.

⁶⁸ Čl. 4. St. 2. MPGPP-a.

⁶⁹ Čl. 15. St. 1. Europske konvencije za zaštitu ljudskih prava i temeljnih sloboda (dalje u tekstu: EKZLJPTS), Narodne novine, br. 18/97, 6/99, 14/02, 13/03, 9/05, 1/06, 2/10.

⁷⁰ Blagojević, A., Antunović, M., *Izvanredno stanje u kontekstu COVID-a 19: hrvatski ustavnopravni okvir i praksa*, Zbornik radova Pravnog fakulteta u Splitu, vol. 60, br. 1, 2023, str. 122.

- ovlasti predsjednika Republike (u izvanrednim okolnostima, predsjednik Republike ima pojačane ovlasti, osobito kada Hrvatski sabor ne može zasjedati zapovijedanje Oružanim snagama (tada predsjednik ima ovlast zapovijedanja oružanim snagama Republike Hrvatske), donošenje uredbi sa zakonskom snagom (u slučaju ratnog stanja ili neposredne ugroženosti Republike, predsjednik može, uz suglasnost premijera i predsjednika Sabora, donositi uredbes sa zakonskom snagom), raspisivanje referenduma (tada može raspisati referendum po pitanjima koja su od velike važnosti za nacionalnu sigurnost i državnu neovisnost),
- ovlasti ministra unutarnjih poslova (odgovorno je za održavanje unutarnje sigurnosti - u izvanrednim situacijama ministar unutarnjih poslova može uvesti policijski sat (ograničiti slobodu kretanja i uvesti policijski sat radi održavanja javnog reda), provoditi karantenu (u slučaju pandemije ili drugih zdravstvenih prijetnji, može narediti karantene ili ograničenje kretanja određenih skupina) te izvanredne sigurnosne mjere (provoditi posebne sigurnosne mjere, uključujući kontrole granica, pretrage i nadzor stanovništva) i
- mehanizme zaštite ljudskih prava (iako se u izvanrednim okolnostima može privremeno odstupiti od nekih prava i sloboda, Ustav RH i međunarodni ugovori propisuju minimalne standarde zaštite ljudskih prava.

U izvanrednim okolnostima, Vlada Republike Hrvatske ima ključnu ulogu u koordinaciji svih resursa i djelovanju jer može donijeti uredbu sa zakonskom snagom kada je Sabor raspušten ili kada se, pak, ne može sastati zbog izvanrednih okolnosti. Ove uredbes moraju biti potvrđene od Sabora čim se ponovno može sastati. Ključnu ulogu u koordinaciji djelovanja svih tijela u slučaju katastrofe, poput velikih potresa, požara ili pandemije ima stožer civilne zaštite koji koordinira aktivnosti policije, vojske, vatrogasaca, hitnih službi i drugih tijela. Iako izvršna vlast ima široke ovlasti u izvanrednim situacijama, postoje i mehanizmi nadzora:

- Sabor ima ulogu u odobravanju i nadzoru izvanrednih mjera te mora potvrditi uredbes sa zakonskom snagom koje donosi Vlada ili predsjednik Republike i
- Ustavni sud može odlučiti o ustavnosti mjera koje ograničavaju prava i slobode, čime osigurava da se izvanredne mjere provode u skladu s Ustavom.

Zaključno, pravne ovlasti i mehanizmi izvršne vlasti u izvanrednim okolnostima u RH pažljivo su definirani kako bi omogućili brzo i učinkovito djelovanje, ali uz jasne mehanizme nadzora kako bi se spriječile zloupotrebe i osiguralo poštivanje temeljnih prava i sloboda.⁷¹

⁷¹ Blagojević, A., Antunović, M., *op. cit.* u bilj. 70., str. 122.

6. OGRANIČENJE IZVRŠNE VLASTI U IZVANREDNIM OKOLNOSTIMA

Jedina ustavna ograničenja predsjednika RH u izvanrednim okolnostima, a koja su propisana člankom 101. Ustava, odnose se na zabranu raspuštanja Sabora (dok se predsjednik RH koristi tim ovlastima, Sabor ne može biti raspušten) i obvezu ratifikacije uredbi od strane Sabora RH (čim se Sabor bude mogao sastati). Nadalje, Sabor RH ima ustavno ovlaštenje da u izvanrednim stanjima nužde odlučuje o ograničavanju pojedinih sloboda i prava zajamčenih Ustavom, i to dvotrećinskom većinom svih zastupnika. Za potrebe izvanrednih stanja donose se uredbe iz nužde kao posebna vrsta uredbi (tzv. ustavne uredbe) koje je ovlašten donositi izvršni organ u slučajevima izvanrednih stanja. Prvi put je ovlast izvršnom organu da donosi uredbe iz nužde dana francuskom Ustavnom poveljom 1814. godine.⁷²

Od tada se ovlast donošenja uredbi iz nužde propisivala ustavima mnogih zemalja. U pravni sustav Kraljevine Jugoslavije mogućnost donošenja uredbi iz nužde uvedena je oktroiranim ustavom iz 1931. godine te, dok u prvom Ustavu FNRJ iz 1946. godine uredbe iz nužde nisu bile predviđene, već je Ustavni zakon FNRJ iz 1953. godine sadržava ovlast Saveznog izvršnog vijeća da donese uredbe sa zakonskom snagom o nužnim mjerama za vrijeme pripravnog, mobilnog i ratnog stanja.⁷³

Nakon toga se ovlast donošenja uredbi sa zakonskom snagom u slučaju neposredne ratne opasnosti i za vrijeme ratnog stanja „prebacila“ sa Saveznog izvršnog vijeća na predsjednika, tj. Predsjedništvo SFRJ-a te predsjedništvo republika i autonomnih pokrajina.⁷⁴

Općenito, donošenje uredbi iz nužde izvršnih organa uzrokuje u sustavu vlasti poremećaj nadležnosti između izvršnih i zakonodavnih organa, i to u korist izvršnih organa. Naime, njima je dana ovakva ovlast iz razloga što su oni u vrijeme krize u mogućnosti brže djelovati, u stalnom su zasjedanju i relativno su homogeni.⁷⁵

Ustavna rješenja o tome kojem će izvršnom organu u zemlji biti povjerena ovlast donošenja uredbi iz nužde razlikuju se od zemlje do zemlje i ovisno o obliku vladavine i državnom uređenju. Dok u pojedinim zemljama za uredbe iz nužde ovlasti ima predsjednik republike, u pojedinim ih ima kralj, a u pojedinima, pak, vlada. Kako bi izvršni organ donio uredbe iz nužde, osim što za to mora biti nadležan, traži se ispunjenje još nekih pretpostavki od kojih je osnovna pretpostavka nastupanje izvanrednih okolnosti, odnosno izvanrednog stanja.

⁷² Bačić, A., *Odredbe o stanju nužnosti u Usta-vu Republike Hrvatske iz 1990. godine (rekapitulacija)*, Zbornik radova Pravnog fakulteta u Splitu, br. 1-2., 1997., str. 39.

⁷³ Ivančević, V., *Institucije upravnog prava*, Zagreb, 1983., str. 95.

⁷⁴ *Ibid*, str. 95.

⁷⁵ Bačić, A., *op. cit.* u bilj. 72, str. 41-42.

Pri tome, u slučaju da ne može doći do okupljanja i djelovanja zakonodavnog tijela, često se traži da uz izvršnu vlast djeluje i jedan odbor skupštine.⁷⁶

Svakako je prednost u davanju ovlasti monokratskom organu veća djelotvornost, no nedostatak je veći rizik da će vlast postati autoritarna i prerasti u diktaturu. S druge strane, davanje ovlasti vladi kao kolektivnom organu smanjuje rizik od autoritarne vlasti, ali nosi rizike manje učinkovitosti.⁷⁷

Kako bi se izbjegli rizici autoritarnog odlučivanja, postoje i rješenja koja predviđaju zajedničko djelovanje monokratskog organa i vlade. Pri tome se najčešće traži postojanje prijedloga vlade ili supotpis predsjednika vlade. Da bi izvršni organ donio uredbu iz nužde, osim što za to mora biti nadležan, traži se ispunjenje još nekih pretpostavki od kojih je osnovna pretpostavka nastupanje izvanrednih okolnosti, odnosno izvanrednog stanja. Izvanredne okolnosti mogu biti razne i teško ih je nabrojati, a sam pojam izvanrednog stanja teško je definirati. Upravo zbog toga mnogi teoretičari pribjegavaju nabrojavanju situacija koje se smatraju izvanrednim stanjima. Oni, pri tome, kao primjere navode rat, neposrednu ratnu opasnost, pobune, elementarne nepogode, epidemijska oboljenja ljudi, biljaka i životinja.⁷⁸ Osim propisivanja nadležnosti za donošenje uredbi iz nužde i okolnosti postojanja izvanrednog stanja, ustavima i međunarodnim ugovorima propisani su dodatni uvjeti kako bi se ograničila izvršna vlast u svojem postupanju. Česti dodatni uvjeti jesu prethodno proglašenje izvanrednog stanja i nemogućnost okupljanja i djelovanja zakonodavnog tijela. Pri tome, u slučaju da ne može doći do okupljanja i djelovanja zakonodavnog tijela, često se traži da, uz izvršnu vlast, djeluje i jedan odbor skupštine. Nadalje, osim pretpostavki za donošenje uredbi, važno je razmotriti i pitanje njihova dosega pri čemu je temeljno pitanje mogu li se uredbama mijenjati samo zakoni ili se uredbama može mijenjati i ustav te, ako se može mijenjati i ustav, može li se mijenjati samo dijelom ili ga se uredbama može u potpunosti staviti izvan snage. Navedeno je važno prvenstveno zbog toga što mijenjanje odredbi ustava može u većoj mjeri ograničiti prava građana, a time i dovesti u pitanje legitimitet pojedinog režima. Naposljetku, postavlja se pitanje kontrole uredbi iz nužde koja je uvijek naknadna. U pravilu je vrši predstavničko tijelo, a u sustavima koji imaju uspostavljen ustavni sud, uredbu često može kontrolirati i ta institucija. Kontrola od strane predstavničkog tijela je pravilo koje propisuje većina današnjih suvremenih ustava. Parlament može takve akte potvrditi, a može i odbiti njihovu potvrdu.

⁷⁶ Perić, B., *Struktura prava*, Informator, Zagreb, 1994., str. 141.

⁷⁷ Bačić, A., *op. cit.* u bilj. 72, str. 40.

⁷⁸ Kosnica, I., *op. cit.* u bilj. 66, str. 152.

Akcija parlamenta trebala bi značiti uspostavljanje poremećene ravnoteže između izvršne i zakonodavne vlasti.⁷⁹

Donošenjem novog hrvatskog Ustava tijekom 1990. godine trebalo je uspostaviti novi okvir djelovanja institucija i propisati široku listu ljudskih prava svojstvenu demokratskom društvu. Ustavom je trebalo propisati i djelovanje institucija i opseg ljudskih prava u izvanrednim okolnostima u skladu s čime su već u bile sastavljene odredbe o uredbama iz nužde, odnosno uredbama sa zakonskom snagom. Naime, prema tim odredbama predsjednik RH ima ovlasti donošenja uredbi sa zakonskom snagom i poduzimanja izvanrednih mjera, ali pod uvjetom da je nastupio jedan od triju ostalih navedenih uvjeta: ratno stanje, neposredna ugroženost neovisnosti i jedinstvenosti Republike ili nemogućnost redovnog obavljanja ustavnih dužnosti tijela državne vlasti.⁸⁰

Dok se koristi tim ovlastima, predsjednik Republike ne smije raspustiti Hrvatski sabor. Pored čl. 110., vrlo je važan čl. 17. Ustava kojim su regulirane pretpostavke za ograničavanje ustavnih prava u slučaju neposredne pogibelji za opstanak države.⁸¹

O tom ograničenju odlučuje isključivo Hrvatski sabor, a tek ako se Sabor ne može sastati, onda o tome odlučuje predsjednik RH.⁸²

Opseg ograničenja mora biti u skladu s vrstom i prirodom opasnosti, a za posljedicu nikako ne smije imati nejednakost građana s obzirom na njihov spol, rasu, boju kože, jezik, vjeru te nacionalno ili socijalno podrijetlo.⁸³

S obzirom da je s vremenom bilo promjena u Ustavu, kako se isti dopunjavao i mijenjao, čak je i tadašnji zastupnik i član Komisije za ustavna pitanja Sabora, profesor Pravnog fakulteta u Splitu, Nikola Visković predlagao da u članku stoji samo dio o donošenju uredbi sa zakonskom snagom, a ne i za poduzimanje izvanrednih mjera jer je smatrao da donošenje uredbi sa zakonskom snagom znači ujedno i poduzimanje izvanredne mjere.⁸⁴

Međutim, u Komisiji je prevladalo stajalište da se ova podjela treba zadržati iz razloga što je donošenje uredbi sa zakonskom snagom djelovanje u normativnoj sferi, a donošenje izvanrednih mjera djelovanje izvan normativne sfere.

⁷⁹ Kosnica, I., *op. cit.* u bilj. 66, str. 152-153.

⁸⁰ Čl. 110. URH-a (1990).

⁸¹ Čl. 17. URH-a (1990).

⁸² *Ibid.*

⁸³ Čl. 17. st. 2. URH-a (1990).

⁸⁴ Kosnica, I., *op. cit.* u bilj. 66, str. 154.

No, članak 17. prijedloga nacрта trenutno važećeg Ustava ipak je doživio veće promjene, i to sljedeće:⁸⁵

- za donošenje odluka u izvanrednim okolnostima zadužen je Hrvatski sabor dvotrećinskom većinom svih zastupnika (odnosno predsjednik Republike Hrvatske, u situacijama kada se Hrvatski sabor ne može sastati – u prijašnjim je Ustavima za to bio nadležan isključivo predsjednik Republike),
- u raspravama koje su uslijedile na sjednicama Komisije za ustavna pitanja došlo je i do promjene formulacije.

Ondašnji su zastupnici uputili mnoštvo kritika na donesene odredbe, a jedna se od njih odnosila na mišljenje da su ovlasti predsjednika RH u izvanrednim okolnostima preširoke te da bi proglašavanje izvanrednog stanja trebalo pripasti Saboru.⁸⁶

Nadalje, ukoliko su se, tijekom izvanrednog stanja, trebala ograničiti ustavna prava, nadležan je bio Hrvatski sabor ili predsjednik (ako se Sabor nije mogao sastati). Kada se Vlada RH ne može sastati u izvanrednim okolnostima, o pitanjima iz njenog djelokruga odlučuje Uži kabinet Vlade čije se odluke potvrđuju na prvoj sljedećoj sjednici Vlade.⁸⁷

Dakle, svaka odluka koja se donosi, a za posljedicu ima ograničenje prava treba zadovoljiti navedene kriterije, odnosno ne bi ju smjelo donositi drugo tijelo ili „preko noći“. Prema tome, zaključuju Blagojević i Antunović:⁸⁸ „samim nastupom izvanrednih okolnosti ne dolazi automatski do delegacije nadležnosti s jednog organa na drugi, već isključivo u slučaju nemogućnosti normalnog rada Hrvatskog sabora.“

U odnosu na trajanje izvanrednog stanja, Ustav sadrži samo navedenu odredbu o prestanku važenja odredbi iz nužde, no izvan toga izvanredne mjere mogu trajati koliko god to zahtijevaju izvanredne okolnosti koje su dovele do potrebe usvajanja istih.⁸⁹

Sve navedeno ovisi o slobodnoj procjeni tijela koja su zadužena za njihovo stavljanje izvan snage, a to su predsjednik RH, predsjednik Vlade, ali i Hrvatski sabor (čim se može sastati). Međutim, kao problem se nameće činjenica da se ono ne odnosi na prestanak važenja izvanrednog stanja zbog čega bi u Ustav trebalo ugraditi odgovarajuće zaštitne klauzule.⁹⁰

⁸⁵ Čl. 17. URH-a.

⁸⁶ Kosnica, I., *op. cit.* u bilj. 66, str. 155.

⁸⁷ Čl. 17. ZVRH-a.

⁸⁸ Blagojević, A., Antunović, M., *op. cit.* u bilj. 70, str. 122.

⁸⁹ Gardašević, Đ., *Izvanredna stanja, velike prirodne nepogode i promjene Ustava Republike Hrvatske*, Zagreb, 2021., str. 18.

⁹⁰ *Ibid*, str. 19.

7. DJELOVANJE OGRANIČENJA IZVRŠNE VLASTI U PRAKSI

Ograničenja izvršne vlasti u praksi odnose se na mehanizme i institucije koje osiguravaju da izvršna vlast (predsjednik, premijer, vlada) ne prekoračuje svoja ovlaštenja i da djeluje u skladu sa zakonom. Ova ograničenja su ključna za očuvanje ravnoteže vlasti i sprječavanje zloupotrebe moći. Glavni mehanizmi djelovanja ograničenja izvršne vlasti u praksi su sljedeći:⁹¹

1. Ustav i zakoni (Ustav svake države jasno definira ovlasti izvršne vlasti i postavlja pravila o tome kako vlast treba funkcionirati- svako djelovanje koje prelazi te granice može biti proglašeno neustavnim od strane ustavnih sudova),
2. zakonodavna vlast (parlament, koji ima ključnu ulogu u nadzoru nad izvršnom vlašću - donosi zakone koje izvršna vlast mora provoditi, odobrava budžet i može pozvati članove vlade na odgovornost kroz mehanizme kao što su interpelacija, glasanje o povjerenju i slično),
3. Sudstvo (sudovi imaju ulogu osigurati da izvršna vlast poštuje zakone i Ustav - ustavni sudovi mogu poništiti odluke izvršne vlasti ako su neustavne, a redovni sudovi mogu donijeti odluke protiv vlade u slučajevima kršenja zakona),
4. nezavisni nadzorni organi (institucije kao što su ombudsmani, antikorupcijske agencije i revizorske komisije djeluju kao kontrolori rada izvršne vlasti, posebno u oblastima kršenja ljudskih prava, korupcije i transparentnosti),
5. Mediji i javnost (slobodni mediji i građansko društvo imaju ključnu ulogu u praćenju rada izvršne vlasti - izvještavanjem o zloupotrebama i nedosljednostima, mediji mogu podići svijest i potaknuti odgovornost među političarima) te
6. Politička opozicija (opozicijske stranke u parlamentu i van njega djeluju kao korektiv izvršne vlasti, osporavajući njezine odluke i ukazujući na nepravilnosti ili zloupotrebe).

Ova ograničenja zajedno osiguravaju da izvršna vlast ostane pod kontrolom i da se očuva ravnoteža među granama vlasti, sprječavajući autoritarizam ili diktaturu.

Tijekom Domovinskog rata u Hrvatskoj (od 1991. do 1995. godine), država se suočila s teškim okolnostima koje su zahtijevale hitne i efikasne mjere kako bi se zaštitile teritorijalna cjelovitost, suverenitet i sigurnost građana.⁹²

⁹¹ Blagojević, A., Antunović, M., *op. cit.* u bilj. 70, str. 125.

⁹² Živić, D., *Demografski gubitci Hrvatske vojske tijekom Domovinskog rata*, Diacovensia, br. XIII, 2005., str. 121.

U tom je kontekstu izvršna vlast, predvođena tadašnjim predsjednikom Republike Franjom Tuđmanom, koristila ustavnu ovlast donošenja uredbi sa zakonskom snagom u hitnim situacijama, poznatih i kao uredbе iz nužde. Kao što je prethodno već navedeno, prema Ustavu RH iz 1990. godine, u situacijama rata ili neposredne opasnosti za državu, kada Sabor ne može zasjedati, predsjednik RH ima pravo donositi uredbе sa zakonskom snagom, što je izvanredno ovlaštenje. Te uredbе mogu privremeno zamijeniti zakone, ali je važno da budu naknadno potvrđene od Sabora čim se steknu uvjeti za redovno funkcioniranje zakonodavne vlasti. U skladu s time su se tijekom Domovinskog rata koristile sljedeće uredbе iz nužde za rješavanje raznih pitanja:

1. organizaciju obrane i mobilizacije (uredbama su regulirane mjere mobilizacije stanovništva i resursa za obranu države - donošene su uredbе o vojnoj obvezi, organizaciji oružanih snaga te upravljanju civilnom zaštitom i privredom u ratnim uvjetima),
2. upravljanje gospodarstvom (donošene su uredbе koje su omogućavale prilagodbu gospodarstva ratnim uvjetima, uključujući kontrolu nad opskrbom i proizvodnjom, kao i upravljanje infrastrukturom kako bi se podržali napori obrane),
3. javne sigurnosti i pravnog poretka (kako bi se osigurala sigurnost građana i kontrolirala unutarnja stabilnost, uredbama su privremeno suspendirana neka građanska prava, a uvedene su mjere koje su omogućile efikasniju borbu protiv kriminala i sabotaza) te
4. humanitarne i socijalne pomoći (uredbе su korištene za organiziranje i distribuciju humanitarne pomoći, smještaj izbjeglica i raseljenih osoba te za osiguranje minimalnih socijalnih standarda u uvjetima rata).

Iako su uredbе iz nužde bile nužne za vrijeme rata, važna je i uloga zakonodavne vlasti i Ustavnog suda u nadzoru nad ovim aktima. Nakon što bi Sabor ponovno zasjedao, uredbе su morale biti potvrđene ili stavljene van snage. Osim toga, Ustavni sud je mogao ocijeniti njihovu ustavnost. Međutim, na ove su uredbе postojale kritike da su neka od ovih ovlaštenja bila preširoka i da su mogla biti zloupotrijebljena za jačanje političke moći vladajućih struktura. Također, najveći problem ovih uredbi jest što su sve one donošene mimo Ustava (uz funkcionirajući Sabor) i one su formalnopravne bile nišetne (Ustavni sud je dopustio njihovu naknadnu konvalidaciju potvrdom Hrvatskog sabora).⁹³

⁹³ Gardašević, Đ., *Ustav Republike Hrvatske i 'stanja izuzetka'*, HAZU, Zagreb, 2011., str. 409-412.

Potom, sljedeći primjer koji je vrlo značajan i koji je potrebno navesti kao primjer izvanrednih okolnosti jest pandemija COVID-a 19 na koju su mnoge svjetske države bile nepripremljene. U tim su uvjetima bile provođene različite mjere, ovisno od države do države te su se međusobno razlikovale i prema svom opsegu i prema svom intenzitetu. Pri tome je pravna osnova za sve njih bila ili proglašavanje izvanrednog stanja temeljem ustava ili odredbe postojećeg zakonodavstva ili, pak, usvajanje novog zakonodavstva.⁹⁴

U kontekstu COVID-a 19 države članice Vijeća Europe moguće je podijeliti u tri skupine u odnosu na uvođenje mjera kojima su ograničavana ljudska prava:⁹⁵

1. države koje su proglasile izvanredno stanje i notificirale derogaciju Konvencije,
2. države koje nisu notificirale derogaciju, ali su proglasile izvanredno stanje te
3. ostale države koje nisu notificirale derogaciju Konvencije niti su proglasile izvanredno stanje.

Republika Hrvatska spada u treću skupinu, a s ciljem sprječavanja mogućih zlouporaba prilikom ograničavanja ljudskih prava za vrijeme izvanrednih okolnosti ili, barem, minimaliziranja te mogućnosti, bitno je da države vode računa o osiguranju parlamentarnog i sudbenog nadzora nad izvršnom vlašću, o uvođenju strogo nužnih mjera te vremenskom ograničenju mjera. RH za cijelo vrijeme trajanja pandemije nije proglasila izvanredno stanje, tj. stanje velike prirodne nepogode. Bila je proglašena jedino epidemija bolesti COVID-19 na hrvatskome području, i to 11. ožujka 2020. godine. Umjesto posezanja za nekim oblikom izvanrednog stanja, RH je provodila mjere u okviru „redovnog stanja”, predviđenog u članku 16. Ustava.⁹⁶

Nakon odluke o zanemarivanju faktičnog izvanrednog stanja u RH i primjene istog članka, Vlada RH je pristupila izmjeni dva zakona, kao temeljna u borbi s pandemijom. Najprije je, 18. ožujka 2020. godina dopunila Zakon o sustavu civilne zaštite⁹⁷ kojim je Stožer civilne zaštite, kao stručno, operativno i koordinativno tijelo Vlade, dobio ovlast za postupanje u konkretnoj pandemiji na što je bilo mnoštvo kritika od strane pravnih stručnjaka iz razloga što je tako Stožeru dana neograničena ovlast za postupanje za vrijeme pandemije.⁹⁸

⁹⁴ Blagojević, A., Antunović, M., *op. cit.* u bilj. 70, str. 128.

⁹⁵ *Ibid.*, str. 128.

⁹⁶ Čl. 16. URH-a.

⁹⁷ Zakon o sustavu civilne zaštite (dalje u tekstu: ZSCZ), Narodne novine, br. 82/15, 118/18, 31/20, 20/21, 114/22.

⁹⁸ Bačić Selanec, N., *COVID-19 and the Rule of Law in Croatia: Majoritarian or Constitutional Democracy?*, Pravni fakultet Sveučilišta u Zagrebu, Zagreb, 2021., str. 68.

Prije ove dopune, u Zakonu o zaštiti pučanstva od zaraznih bolesti⁹⁹ postojala je odredba prema kojoj je odluke u izvanrednim okolnostima donosio ministar zdravstva, surađujući s Hrvatskim zavodom za javno zdravstvo. Međutim, dopunama ZSCZ-a, nastupila je „pomutnja“ zbog toga što su ovlasti paralelno imali i ministar zdravstva i Stožer civilne zaštite što je predstavljalo pravnu nesigurnost zbog nejasno razrađenog sustava suradnje između njih. Stoga je Vlada RH usvojila Zakon o izmjenama i dopunama Zakona o zaštiti pučanstva od zaraznih bolesti¹⁰⁰ kojim je ovlast za postupanje u okolnostima epidemije ili pandemije (ili opasnosti od njih) dana i Stožeru civilne zaštite. Odabir adekvatnog režima za upravljanje pandemijom nije niti malo jednostavan te je u nadležnosti Hrvatskog sabora. S druge strane, zahtjev za donošenjem mjera dvotrećinskom većinom glasova potencijalno bi predstavljao blokadu i sporost u donošenju mjera, što u okolnostima u kojima se traži brza reakcija i odgovor, nikako nije poželjno. Ustavni je sud u Rješenju od 14. rujna 2020.¹⁰¹, između ostalog, istaknuo da su odluke Stožera podložne kontroli izvršne, zakonodavne i sudbene vlasti, podsjećajući da Stožer djeluje pod neposrednim nadzorom Vlade. Osim toga, odluke Stožera podložne su ustavnosudskoj kontroli, budući da u predmetima apstraktne ustavnosudske kontrole o ustavnosti i zakonitosti pojedinih mjera odlučuje Ustavni sud. Nejasnim se pokazao i način na koji Stožer civilne zaštite surađuje s HZJZ-om i kako Vlada provodi nadzor nad postupanjem. U stvarnosti su odluke Stožera prepuštene diskreciji ministra unutarnjih poslova, koji predsjedava Stožerom. Dodatan je problem što je proces donošenja mjera u potpunosti netransparentan, a niti se ne nudi objašnjenje za njihovo uvođenje. Opravdanje za aktiviranje sustava civilne zaštite može se pronaći i u činjenici da je svjetski proglašena pandemija ujedno i sigurnosno pitanje od primarnog značaja. Budući da se stalno isticala težnja za aktivacijom čl. 17. URH-a i proglašenje izvanrednog stanja, Ustavni je sud podsjetio da su osporeni zakoni raspravljani u Hrvatskom saboru, doneseni u propisanom zakonodavnom postupku te izglasani većinom glasova zastupnika predviđenim za njihovo donošenje. Temeljem tih saznanja i ocjene cjelokupne situacije, Ustavni je sud u ranije citiranom rješenju od 14. rujna 2020. godine zaključio da Stožer nije postupio u skladu s načelom razmjernosti iz čl. 16. URH-a.¹⁰²

⁹⁹ Zakon o zaštiti pučanstva od zaraznih bolesti (dalje u tekstu: ZZZPZB), Narodne novine, br. 79/07, 113/08, 43/09, 130/17, 114/18, 47/20, 134/20, 143/21.

¹⁰⁰ Zakon o izmjenama i dopunama Zakona o zaštiti pučanstva od zaraznih bolesti (dalje u tekstu: ZIDZZPZB), Narodne novine, br. 143/2021.

¹⁰¹ Ustavni sud Republike Hrvatske, U-I-1372/2020 od 14. rujna 2020.

¹⁰² Blagojević, A., Antunović, M., *op. cit.* u bilj. 70, str. 134.

Na temelju svega navedenoga, potrebno je ukazati na neke probleme koji su se pojavili i u teoriji i u praksi. Prvo se postavlja pitanje zašto u slučaju konkretne pandemije nije aktiviran članak 17. Ustava, koji je originalno zamišljen za postupanje u okolnostima izvanrednog stanja. Naime, okolnosti zabrane okupljanja, zalaganja za rad o kuće, obustave određenih objekata, nisu niti malo redovne ni uobičajene. Time se može zaključiti da su okolnosti u Republici Hrvatskoj, ali i u drugim zemljama svijeta, imale karakteristike faktičnog izvanrednog stanja. Odabir prikladnog režima za upravljanje pandemijom nije jednostavan zadatak, a odluka da postupi temeljem čl. 17. ili čl. 16. isključivo je u nadležnosti Hrvatskog sabora. Odgovor na pitanje zašto nije odabran čl. 17. može se pronaći u činjenici da bi njegova aktivacija značila da bi o mjerama u borbi s pandemijom primarno odlučivao Hrvatski sabor. Na prvi pogled ovdje nije ništa sporno, ako se uzme u obzir da je riječ o tijelu koje ima najveći politički legitimitet u zemlji. S druge strane, zahtjev za donošenjem mjera dvotrećinskom većinom glasova potencijalno bi predstavljao blokadu i sporost u donošenju mjera, što u okolnostima u kojima se traži brza reakcija i odgovor, nikako nije poželjno. Međutim, ako se promisli o svrsi čl. 17., a to je neupitno da bude dodatno sredstvo zaštite ljudskih prava, tada je jasno da zahtjev dvotrećinske većine treba gledati kroz njegove moralne i političke komponente, pri čemu moralna obuhvaća činjenicu da se o ograničenjima ljudskih prava odlučuje samo uz najviši stupanj društvene odgovornosti, a politička da zastupnici koji čine dvotrećinsku većinu preuzimaju političku odgovornost za donošenje kriznih mjera.¹⁰³

Polazeći od činjenice da niti jedan sustav ne funkcionira savršeno, povjeravanje donošenja odluka za vrijeme svjetski proglašene pandemije jednom čovjeku (ministar zdravstva), predstavljalo bi za njega prekomjeran teret. S druge strane, osposobljavanjem kolektivnog tijela, koje je pod izravnim nadzorom Vlade, smanjuje se, ili bi se barem trebao smanjiti, rizik od autoritativnog odlučivanja. U stvarnosti je uloga Sabora marginalizirana, svedena na mogućnost traženja izvješća Vlade o radu Stožera. Ustavni je sud pokazao preveliku popustljivost prema Stožeru na način da je ili u potpunosti odbio preispitivanje određenih radnji ili je iskrivio standard sudskog nadzora kako bi legitimirao (teška) epidemiološka ograničenja ustavnih prava i sloboda. Dodatan je problem što je proces donošenja mjera u potpunosti netransparentan, a čak se ni ne nudi objašnjenje za njihovo uvođenje. Opravdanje za aktiviranje sustava civilne zaštite može se pronaći i u činjenici da je svjetski proglašena pandemija ujedno i sigurnosno pitanje od primarnog značaja.¹⁰⁴

¹⁰³ Blagojević, A., Antunović, M., *op. cit.* u bilj. 70, str. 132.

¹⁰⁴ *Ibid.*, str. 133.

Kao jedan ustavni problem djelovanja izvršne vlasti u vrijeme pandemije COVID-19 nameće se pitanje djelovanja Stožera i izostanka ustavnih osnova za njegovo djelovanje u prvih nekoliko mjeseci same pandemije. Naime, u okviru predmetne odluke Ustavnog suda o ustavnosti rada Stožera, raspravljalo se i o još jednom važnom pitanju – krši li osporeni članak 18. Zakona o izmjenama i dopunama Zakona o zaštiti pučanstva od zaraznih bolesti ustavnu zabranu retroaktivnosti zakona. Naime, člankom 90. stavkom 4. i 5. Ustava je propisano da zakoni i drugi propisi ne mogu, a da iz posebno opravdanih razloga samo pojedine odredbe zakona mogu imati povratno djelovanje. Spornim člankom Zakona o zaštiti pučanstva od zaraznih bolesti se, odlukama Stožera u odnosu na epidemiju koronavirusa koje su donesene od dana 19. ožujka 2020. godine do dana 18. travnja 2020. godine (kada je stupio na snagu sporni članak 18. Zakona), daje značaj sigurnosnih mjera propisanih u istom Zakonu. Ustavni sud u obrazloženju odluke navodi kako je zakonska ovlast Stožera za donošenje odluka i mjera u vezi s epidemijom već ranije bila uspostavljena stupanjem na snagu članka 22.a Zakona o sustavu civilne zaštite koji je stupio na snagu 19. ožujka 2020. godine, pa da osporenim člankom nije došlo do naknadnog ozakonjenja mjera Stožera nego je istim samo definirana pravna narav već donesenih mjera (prividna retroaktivnost).¹⁰⁵

Time je Ustavni sud dopustio povratno djelovanje pojedinih odredbi Zakona o zaštiti pučanstva od zaraznih bolesti, pri čemu je stvorio pojam prividne retroaktivnosti putem kojeg je opravdao djelovanje i donesene mjere Stožera u tome razdoblju, drugim riječima, kojom je naknadno ozakonio mjere Stožera na način da ih je proglasio sigurnosnim mjerama. Profesor Podolnjak oštro kritizira Ustavni sud o tzv. prividnoj retroaktivnosti zakona te u takvoj konstrukciji vidi niz problema. Prvi problem koji se nameće je taj da mjere Stožera mjere koje naknadno dobivaju značaj sigurnosnih mjera, nisu točno određene ni nabrojane, što bi značilo da široki i neodređeni dijapazon mjera i odluka ulazi u krug navodno zakonski propisanih sigurnosnih mjera. Isto tako, bilo bi nužno navesti i njihov pravni temelj i detaljno obrazložiti njihovo donošenje i eventualnu opravdanost povratnog djelovanja istih, a što Ustavni sud nije učinio. Nadalje, za donošenje sigurnosnih mjera propisanih u Zakonu o zaštiti pučanstva od zaraznih bolesti, prema zakonskom okviru nadležan je bio ministar zdravstva, a ne Stožer, dok za mjere koje nisu propisane, mogao bi iznimno biti nadležan Stožer, no to bi se moralo posebno obrazložiti, što također u ovome slučaju nije učinjeno.¹⁰⁶

¹⁰⁵ Rješenje Ustavnog suda Republike Hrvatske broj: U-I-1372/2020 od 14. rujna 2020. godine (NN 105/2020)

¹⁰⁶ Podolnjak, R., *Saziv: IX, sjednica 16*, dostupno na:

<https://edoc.sabor.hr/Views/FonogramView.aspx?tdrid=2014891&type=HTML&singleTDR=False> (22. rujna 2024.)

8. ZAKLJUČAK

Jedno od temeljnih načela Ustava RH predstavlja načelo diobe vlasti prema kojemu se vlast dijeli na: zakonodavnu, izvršnu i sudbenu. Za potrebe ovog diplomskog rada značajna je izvršna vlast i upravo zato se ista analizirala, a na ostalima nije bilo osvrta. Naime, pod pojmom izvršne vlasti podrazumijevaju se organi koji obavljaju izvršne funkcije, izvršavaju zakone i donose propise (prije svega uredbe) za njihovo izvršavanje. Izvršna vlast kontrolira i nadzire zakonitost rada organa državne uprave kao i njihovo djelovanje. Organi izvršne vlasti zaduženi su i za donošenje političkih akata, provođenje vanjske politike te ostvarujući pravo zakonodavne inicijative (upućivanje zakonskih prijedloga parlamentu), poticanje rada zakonodavnoga tijela. U poslove izvršne vlasti ubrajaju se, prvenstveno, pravni (ali i nepravni) politički sadržaji. Naglašava se da se izvršna funkcija vlasti, za razliku od zakonodavne i sudske funkcije, ne može odrediti posebnom vrstom pravnih akata, zbog čega izvršna funkcija ostaje neodređena jer ne postoji pouzdan pravni kriterij za određivanje njenog sadržaja. U RH izvršnu vlast obavljaju predsjednik RH i Vlada RH koju čine predsjednik, jedan ili više potpredsjednika i ministri, zbog čega se kaže da u ustrojstvu državne vlasti RH postoji dualizam izvršne vlasti. U vremenu kada je prisutno izvanredno stanje, tj. stanje u kojemu je ugrožena sigurnost države, nastoji se da se ojačaju ovlasti izvršne vlasti kako bi se, što je najbolje moguće, odgovorilo na konkretne zahtjeve situacije. Tada izvršna vlast djeluje umjesto zakonodavca vlastitim normativnim intervencijama i uslijed suspenzije pravnog poretka gubi se i sudska kontrola nad izvršnom. Vođena motivom nužde (nužde za spas države, nacionalne nužde, socijalne nužde itd.) i zaštite javnog interesa, zbog kojeg je dopušten svaki zahvat kod subjektivnih prava pojedinaca, ovo državno pravo nužde i nije bilo nikakvo pravo nego „etiketa“ pod kojom su se konzervirali ostaci svemoći feudalne uprave. U RH je nekoliko puta nastupilo izvanredno stanje, a da se uopće nije proglasilo, a kao idealan primjer toga, pored stanja za vrijeme Domovinskog rata, može se navesti pandemija COVID-19 kada je odlučivanje bilo netransparentno te da su svi zakoni koji su tada donošeni, ali su osporeni, raspravljani u Hrvatskom saboru te izglasani većinom glasova zastupnika predviđenim za njihovo donošenje. Zaključno, iako u RH postoje pravni propisi vezani za pojavu izvanrednih okolnosti, i dalje je ovo područje manjkavo te nedovoljno dobro definirano uslijed čega dolazi do „pomutnje“, netransparentnosti i nesigurnosti oko toga tko je za što zadužen.

9. LITERATURA

Knjige, znanstveni i stručni članci:

Agamben, G., *Izvanredno stanje*, Deltakont, Zagreb, 2008.

Bačić, A., *Odredbe o stanju nužnosti u Ustavu Republike Hrvatske iz 1990. godine (rekapitulacija)*, Zbornik radova Pravnog fakulteta u Splitu, br. 1-2., 1997., str. 39-57.

Bačić, A., *Ustavno pravo i političke institucije*, Pravni fakultet u Splitu, Split, 2006.

Bačić, A., *Ustav Republike Hrvatske i najviše vrednote ustavnog poretka*, Zbornik radova Pravnog fakulteta u Splitu, vol. 49, br. 1, 2012., 1-21.

Bačić Selanec, N., *COVID-19 and the Rule of Law in Croatia: Majoritarian or Constitutional Democracy?*, Pravni fakultet Sveučilišta u Zagrebu, Zagreb, 2021.

Blagojević, A., Antunović, M., *Izvanredno stanje u kontekstu COVID-a 19: hrvatski ustavnopravni okvir i praksa*, Zbornik radova Pravnog fakulteta u Splitu, vol. 60, br. 1, 2023, str. 119-144.

Blondel, J., *Cabinets in Post-communist East-Central Europe and in the Balkans*, Palgrave, Houndmills, 2001.

Đerđa, D., *Institucionalni ustroj izvršne i upravne vlasti u Europskoj uniji*, Zbornik Pravnog fakulteta Sveučilišta u Rijeci, vol. 28, br. 2, 2007., 1185-1218.

Gardašević, Đ., *Ustav Republike Hrvatske i 'stanja izuzetka'*, HAZU, Zagreb, 2011.

Gardašević, Đ., *Izvanredna stanja, velike prirodne nepogode i promjene Ustava Republike Hrvatske*, Zagreb, 2021.

Gardašević, Đ. i Zlatić, V., *Stabilnost i trajnost ustava u redovnim i izvanrednim okolnostima*, Zagrebačka pravna revija, vol. 10, br. 3., 2021., str. 199-226.

Goetz, K. H. i Wolmann, H., *Governmentalizing central executives in post-communist Europe: A four country comparison*, Journal of European Public Policy, vol. 8, br. 6, 2001, str. 864-887.

Ivančević, V., *Modifikacija ustavnosti i zakonitosti s naročitim obzirom na teorije o izuzetnim stanjima*, Simpozijum o osnovima i oblicima ustavnosti i zakonitosti u socijalizmu, poseban otisak, izvanserijsko izdanje SANU, Odeljenje društvenih nauka, Beograd, 1967.

Ivančević, V., *Institucije upravnog prava*, Zagreb, 1983.

Kosnica, I., *Uredbe iz nužde predsjednika Republike Hrvatske iz 1991. – 1992.*, Zbornik Pravnog fakulteta u Zagrebu, vol. 61, br. 1, 2011., str. 149-179.

Neocleus, M., *The Problem with Normality: Taking Exception to „Permanent Emergency“*, Alternatives, vol. 31, 2006., str. 191-213.

Omejec, J., *Izvanredna stanja u pravnoj teoriji i ustavima pojedinih zemalja*, Pravni vjesnik,

tromjesečni glasnik za pravne i društveno-humanističke znanosti Pravnog fakulteta Sveučilišta Josipa Jurja Strossmayera u Osijeku, vol. 12, br. 1-4, 1996., str. 172-196.

Omejec, J., *Izvanredna stanja u pravnoj teoriji i ustavima pojedinih zemalja*, Pravni vjesnik, vol. 12, br. 1-4, 1996., str. 170-283.

Omejec, J., *Uredbe od nužde u pravnoj teoriji*, Hrvatski pravni centar, Zagreb, 1997.

Perić, B., *Struktura prava*, Informator, Zagreb, 1994.

Schmitt, C., *Political Theology: Four Chapters on the Concept of Sovereignty*, The University of Chicago Press, Chicago, 2005.

Schmitt, C., *Nomos zemlje u međunarodnom pravu Jus Publicum Europaeum*, Fedon, Beograd, 2011.

Schmitt, C., *Dictatorship: From the origin of the modern concept of sovereignty to proletarian class struggle*, Polity Press, Cambridge, 2014.

Sokol, S., *Načelo diobe ili ograničenja vlasti*, Politička misao: časopis za politologiju, vol. 29, br. 1, 1992., str. 3-18.

Sokol, S., *Condorcetova misao o temeljima i organizaciji vlasti*, Politička misao: časopis za politologiju, vol. 23, br. 2, 1992., str. 3-22.

Sokol, S., *Uvodna studija u Ustav Republike Francuske*, Panliber, Osijek, 1995.

Sunajko, G., *Problem iznimnog (izvanrednog) stanja – Sto godina Schmittove Političke teologije*, Filozofska istraživanja, vol. 42, br. 3, 2022., str. 623-641.

Vidović, T., Petek, A., *Što čini Vladu Republike Hrvatske? Analiza unutarnjeg ustroja hrvatske vlade*, Političke analize: Tromjesečnik za hrvatsku i međunarodnu politiku, vol. 12, br. 45, 2023, str. 11-21.

Zakošek, N., *Politički sustav Hrvatske*, Fakultet političkih znanosti, Zagreb, 2002.

Živić, D., *Demografski gubitci Hrvatske vojske tijekom Domovinskog rata*, Diacovensia, br. XIII, 2005., str. 117-138.

Pravni akti:

Europska konvencija za zaštitu ljudskih prava i temeljnih sloboda, Narodne novine, br. 18/97, 6/99, 14/02, 13/03, 9/05, 1/06, 2/10.

Međunarodni pakt o građanskim i političkim pravima, Službeni list SFRJ, br. 7/1971.

Rješenje Ustavnog suda Republike Hrvatske broj: U-I-1372/2020 od 14. rujna 2020. godine (NN 105/2020)

Zakon o izboru predsjednika Republike Hrvatske, Narodne novine, br. 22/92, 42/92, 71/97, 69/04,

99/04, 44/06, 24/11, 128/14.

Zakon o izmjenama i dopunama Zakona o zaštiti pučanstva od zaraznih bolesti (dalje u tekstu: ZIDZZPZB), Narodne novine, br. 143/2021.

Zakon o sustavu civilne zaštite, Narodne novine, br. 82/15, 118/18, 31/20, 20/21, 114/22.

Zakon o Vladi Republike Hrvatske, Narodne novine, br. 150/11, 119/14, 93/16, 116/18, 80/22, 78/24.

Zakon o zaštiti pučanstva od zaraznih bolesti, Narodne novine, br. 79/07, 113/08, 43/09, 130/17, 114/18, 47/20, 134/20, 143/21.

Ustav Republike Hrvatske, Narodne novine, br. 56/90, 135/97, 08/98, 113/00, 124/00, 28/01, 41/01, 55/01, 76/10, 85/10, 05/14.

Ustav Republike Hrvatske (1990), Narodne novine, br. 56/90.

Sudska praksa:

Ustavni sud Republike Hrvatske, U-I-1372/2020 od 14. rujna 2020.

Mrežni izvori:

Hrvatska.eu, *Izvršna vlast*, dostupno na: <https://www.croatia.eu/index.php/hr/home-hr/politicki-ustroj/izvrsna-vlast> <https://www.enciklopedija.hr/clanak/izvrsna-vlast> (05. rujna 2024.)

Hrvatska enciklopedija, *Izvanredno stanje*, dostupno na:

<https://www.enciklopedija.hr/clanak/izvanredno-stanje> (06.09.2024.)

Hrvatska enciklopedija, *Izvršna vlast*, dostupno na: <https://www.enciklopedija.hr/clanak/izvrsna-vlast> (04. rujna 2024.)

Hrvatska enciklopedija, *Predsjednik Republike Hrvatske*, dostupno na:

<https://www.enciklopedija.hr/clanak/predsjednik-republike> (05. rujna 2024.)

Montesquieu, C., *De l'esprit des lois*, Pariz, 1995, dostupno na: https://archives.ecole-alsacienne.org/CDI/pdf/1400/14055_MONT.pdf (04. rujna 2024.)

Podolnjak, R., *Saziv: IX, sjednica 16*, dostupno na:

<https://edoc.sabor.hr/Views/FonogramView.aspx?tdrid=2014891&type=HTML&singleTDR=False> (22. rujna 2024.)

Vlada Republike Hrvatske, *Kako funkcionira Vlada*, dostupno na: <https://vlada.gov.hr/kako-funkcionira-vlada/64> (05. rujna 2024.)

Izjava o izvornosti

Ja, Sonja Trampus, pod punom moralnom, materijalnom i kaznenom odgovornošću, izjavljujem da sam isključiva autorica završnog rada te da u radu nisu na nedozvoljeni način (bez pravilnog citiranja) korišteni dijelovi tuđih radova te da se prilikom izrade rada nisam koristila drugim izvorima do onih navedenih u radu.

Sonja Trampus, v.r.