

**Izdavač/Publisher:**

Pravni fakultet u Splitu, Domovinskog rata 8, Split

**Povjerenstvo za izdavačku djelatnost**

**Advisory Board:**

prof. dr. sc. Arsen Baćić (predsjednik/chairman), prof. dr. sc. Ante Carić  
prof. dr. sc. Goran Tomašević, doc. dr. sc. Dragan Bolanča,  
mr. sc. Jozo Čizmić, Edita Baćić

**Uredništvo/Editorial Board:**

prof. dr. sc. Vjekoslav Šmid (glavni i odgovorni urednik/Editor in Chief),  
prof. dr. Arsen Baćić,  
doc. dr. sc. Dragan Bolanča (tehnički urednik/Editorial Secretary)

**Međunarodno uredništvo/International Editorial Board**

Prof. Kenneth S. Gallant (Director of Clinical Programs, University of Idaho Legal Aid Clinic,  
Moscow - USA), Prof. dr. hab. Jan Lopuski, (Law Faculty University of Torun - Poland),  
Prof. dr. Joseph Marko (Institut Für Öffentliches Recht, Politikwissenschaft  
und Verwaltungslehre an der Universität Graz - Austria),  
Prof. dr. Herwig Roggemann (Freie Universität Berlin - Deutschland)

**Lektor/Croatian Language Editor:**

prof. Katja Tresić Pavičić

**Prevoditelj i lektor za engleski jezik**

**English Language Editor:**  
Dr. sc. Mirjana Bonačić

**Adresa uredništva/Address of the Editorial Board:**

Pravni fakultet u Splitu, Domovinskog rata 8, 21000 Split, Republika Hrvatska,  
tel. 021/355-550, 362-957, fax. 021/48-851

Časopis izlazi u 4 broja godišnje (cijena dvobroja 50,00 KN) Narudžbe slati na adresu ured-  
ništva s naznakom "Zbornik radova", a cijenu uplaćivati na žiro račun broj 34400-603-1151

Naklada: 400 primjeraka

Izdano uz finansijsku suradnju Ministarstva znanosti i tehnologije Republike Hrvatske

Tekstovi objavljeni u časopisu referiraju se u publikaciji Current Legal Theory  
(Tilburg - Nizozemska)

Na temelju mišljenja Ministarstva kulture Republike Hrvatske br. 532-03-1/7-97-01  
od 18. rujna 1997. na promet "Zbornika radova" Pravnog fakulteta u Splitu  
(zajedno sa separatima) ne plaća se osnovni porez na promet

**Tipografska priprema:** ASTER - Split  
**Realizacija:** ASTER - Split

# Zbornik radova

## PRAVNOG FAKULTETA U SPLITU

SPLIT 1997.

GOD. 34, BROJ 1-2 (45-46)

Dr. sc. ARSEN BAČIĆ, izvanredni profesor  
Pravnog fakulteta u Splitu

## ODREDBE O "STANJU NUŽNOSTI" U USTAVU REPUBLIKE HRVATSKE IZ 1990. GODINE (REKAPITULACIJA)

UDK: 342 (497.5)  
Primljen: 01.04.1997.  
Izvorni znanstveni članak

342.77(497.5)

U radu koji je zamišljen kao rekapitulacija iskušta stanja nužnosti u Republici Hrvatskoj autor sistematizira materiju koja se dotiče nekoliko temeljnih pitanja teorije i prakse ovoga stanja. Naime, na koji se način aktivira stanje nužnosti? Kako se determiniraju titulari ovlaštenja ovoga stanja? Pod kojim uvjetima stupa na snagu stanje nužnosti? Kako razumjeti koncentraciju i utilizaciju diskrečijske ocjene unutar ovlaštenja koja proizlaze iz ovog stanja? Što je demokratska kontrola stanja nužde?

*In necessariis unitas  
in non necessariis libertas,  
in utrisque caritas*

### Uvodna napomena

Veza između ustava i *stanja nužnosti* jedna je od najtrajnijih i najživljih kontroverzi modernog ustavnog prava i ustavno-demokratske države. U najsažetijem vidu kontroverzu čini pitanje: kako, zašto i na koji način u političkom sustavu ustavne demokracije, kojoj je podjela vlasti organizacijski kanon, opravdati privremenu koncentraciju vlasti, dakle stanje s kojim demokracija nikada nije bila niti može biti izmirena. Politička i ustavna teorija i praksa svjedoci su kako odnos između ustava i *stanja nužnosti* uvek nanovo dobiva na značenju sudarom staroga i novog režima. Njihovim srazom, procesom prevladavanja jednog stanja nad drugim, ali i momentima u ostvarenju i stabiliziranju novog stanja, kontroverza dobiva na intenzitetu. Tako je bilo jučer, a tako je i danas.

Na planu suvremenoga komparativnog ustavnog prava najrečitija je u tome smislu "istorija" i "teorija" čl. 16 Ustava Francuske Petre Republike iz 1958. godine, koji je svojom formulacijom i sadržajem otvorio čitav niz aluzija o stanovitim "misterioznim" i "strašnim" prerogativima šefa države u Francuskoj. Tako se o tome isticalo da je čl. 16 "sredstvo koje omogućuje realizaciju udara pravne države", "posljednje sredstvo kojim se brani legitimitet i nacionalno jedinstvo", itd., itd. Konstrukcija ustavnih odredaba u čl. 16., mogućnost njihove afirmacije, pitanje o posljedicama realizacije njegovih odredaba, čiji zbir čini posljednji među "ustavnim mitovima" francuske ustavnosti i njezine povijesti, kako su to isticali mnogi, u francuskoj je javnosti u nekoliko navrata otvaralo diskusiju glede ideja o "spasu domovine", o sredstvima koje legalnim državnim organima stoje na raspolaganju za tu svrhu. Bila je to živa i potrebna rasprava o odnosu demokratskoga i diktatorskoga, rasprava koja je u svakom slučaju pridonijela snaženju demokratskog sentimenata, ne samo u Francuskoj. Kako i ne bi kada se je radilo o raspravi u kojoj se uglavnom s mnogo argumenata branio stav po kojem je temeljni postulat ustavno-demokratske ustavnosti - sloboda, a njezino ograničavanje tek - izuzetak.<sup>1</sup>

<sup>1</sup> Usp. M.Voisset, "Une formule originale des pouvoirs de crise: l'article 16", u POUVOIRS 10/115-122., koji je broj u cijelosti posvećen tzv. *les pouvoirs de crise*. Kriznim ovlaštenjima posvećen je još jedan tematski broj istog časopisa, naime, broj 58/1991 koji nosi naslov "La France en guerre".

Na sličan je način kontroverzan i čl. 1. sekcija 8. Ustava SAD iz 1787. godine kojega je praksa osobito nakon 1945. godine postala "zona sumraka ustavne vlasti". Agresivni predsjednici, s jedne, a pasivni kongresi, s druge strane, transformirali su ustavno ovlaštenje vrha egzekutive da brani zemlju od napada u virtualno neograničenu vlast da se iniciraju neobjavljeni rat i vojna neprijateljstva.<sup>2</sup>

Stanje nužnosti očito je problem od globalne važnosti. Ako smo spomenuli Francusku i SAD - te dvije klasične zemlje ustavnosti - što tek da se kaže o zemljama Afrike i Azije u kojima je korištenje sredstvima stanja nužnosti redovita pojava.<sup>3</sup>

S mnogo razloga možemo kazati da su i zbivanja u Hrvatskoj što su uslijedila nakon donošenja novoga Ustava Republike Hrvatske od 18. XII. 1990. aktualizirala ono što ustavni pravnici u Francuskoj i drugdje nazivaju *les pouvoirs de crise*. Višemjesečna su zbivanja ratnog karaktera, dakle i kod nas, u Hrvatskoj, *volens-nolens*, otvorila pitanje o odnosu novoga ustavnog poretka i potrebe da se on obrani, s jedne strane, i legalnih sredstava za tu svrhu, s druge strane. Središnju "zaslugu" u njegovu postuliranju valja nesumnjivo staviti na dušu ratnoj agresiji i pobuni što se odvijala na području Republike Hrvatske do trenutka medunarodnoga pravnog priznanja, a i kasnije. Tako su se silom prilika u središtu pozornosti javnosti našla i određena pravna sredstva, njihov karakter, doseg i granice, kao temelj onih akcija koje streme obrani ustavnoga poretka i njegovih vrijednosti, dakle, instrumentarij koji u ustavopravnom smislu pripada kompleksu *stanja nužnosti*.<sup>4</sup> To se ponajprije tiče akata koje je u obliku uredaba sa zakonskom snagom donosio Predsjednik Republike i koje su, s pravom, nakon donošenja i, srećom, kratkoročne primjene, izazvale veliku pozornost političke i kritičke javnosti. Tako će, primjerice, nakon donošenja "stanovitog broja akata izvanrednog stanja", koji su izravno uređivali kaznenu sudsku vlast, jedan od sudaca Vrhovnog suda kazati da, s obzirom na kompleks "izvanrednog stanja" i posljedica koje iz njega proistječe, "Ustavom ovlašteni organi Republike Hrvatske ... nisu zauzeli posve jasna stajališta, iz čega u konkretnoj primjeni akata izvanrednog stanja i općenito propisa kaznenog prava mogu proistekti teškoće".<sup>5</sup> Da je tome doista bilo tako, svjedoči i iznimno zanimljiva rasprava na jednoj od sjednica Komisije za Ustavna pitanja Sabora Republike Hrvatske, koja je na svojem dnevnom redu imala i "razmatranje određenih pitanja u svezi s donošenjem uredaba sa zakonskom snagom".<sup>6</sup> K tome, u apologiji i kritici uredaba donesenih na osnovi čl. 101 Ustava posebno je bila glasna kako parlamentarna većina, tako i parlamentarna i izvanparlamentarna opozicija.<sup>7</sup> Napokon, stanovita pojašnjenja nekih okolnosti vezanih

<sup>2</sup> Usp. Edward Keynes, *Undeclared War-Twilight Zone of Constitutional Power*, The Pennsylvania State University Press, 1991., p. 236.

<sup>3</sup> Usp. J. Akande, *States of Emergency*, THE NEW CONSTITUTIONAL LAW, Ed. Univ. Fribourg Suisse, 1991, p. 199-210.

<sup>4</sup> Kao generički pojam *le état de nécessite* obuhvaća sve one situacije i mјere koje se vežu za funkcioniranje jednog ustavnog i političkog sustava u trenutku kada taj sustav, svoje maksimalne napore usmjerava cilju iznalaženja spasonosne formule za svoj daljnji opstanak kao državne cjeline. Usp. G. Camus, *L'état de nécessite en démocratie*, L.G.D.J., Paris, 1965., p. 428; A. Bačić, *Ustav i ustavna diktatura*, Split, 1992.

<sup>5</sup> Usp. B. Pavišić, *Kaznena sudska vlast u izvanrednim prilikama*, ZAKONITOST, 11-12, 1993., str. 1335.

<sup>6</sup> Usp. zapisnik sa 14. sjednice Komisije za ustavna pitanja Sabora Republike Hrvatske od 28. rujna 1991. godine, str. 10/4/SN -11/8/JG.

<sup>7</sup> Usp. polemiku između J. Lovrić i V. Šeksa u čijim se tekstovima, *Prilagođena demokracija* (J. Lovrić, SLOBODNA DALMACIJA broj od 31. XII 1991 i 1. I. 1992., str. 23) i *Podvala s preduvišnjajem* (V. Šeks, SLOBODNA DALMACIJA od 3. siječnja 1992., str.9) do usijanja razvio "dijalog" o političkim i pravnim prepostavkama i posljedicama donesenih uredaba sa zakonskom snagom.

za proceduru i sadržaj akata donesenih na osnovi čl. 101 Ustava dao je na posljetku i Ustavni sud Republike Hrvatske.<sup>8</sup>

U ovome tekstu, koji je zamišljen kao prilog razumijevanju problematike stanja nužnosti, kako ono "postoji" u shvaćanjima unutar općeg i poredbenog ustavnog prava, a isto tako i prema odredbama Ustava Republike Hrvatske, pokušat ćemo sistematizirati odgovore koji proizlaze iz nekoliko temeljnih pitanja. Naime, na koji se način aktivira stanje nužnosti? Kako se determiniraju titulari ovlaštenja koja proizlaze iz stanja nužnosti? Pod kojim uvjetima stupa na snagu stanje nužnosti? Kako razumjeti koncentraciju i utilitizaciju diskrecijske ocjene unutar ovlaštenja koja proizlaze iz stanja nužnosti? Sto je demokratska kontrola stanja nužnosti? Uz primjere iz poredbenog ustavnog prava u ovoj oblasti izložit ćemo, dakle, i građu hrvatskoga ustavnog prava, i to onu akumuliranu u razdoblju od donošenja Ustava Republike Hrvatske do danas.<sup>9</sup>

## 1. Determinacija titulara stanja nužnosti

Demokratski ideal traži da organ koji raspolaže ovlaštenjima iz stanja nužnosti bude što reprezentativniji. No, reprezentativnost i učinkovitost počesto su u antinomiji. Ono što u stvarnosti određuje titulara najčešće su neposredne okolnosti. Nije isključeno da okolnosti dopuštaju atribuciju spomenutih ovlaštenja i šire reprezentativnom organu. No temeljno pravilo na ovome planu leži u fleksibilnosti. To znači da uza sve teorijske mogućnosti da nužna ovlaštenja budu dana bilo kojem organu, iskustvo pokazuje da je titular takvih ovlaštenja najčešće egzekutivni organ.

1.1. *O atribuciji nužnih ovlaštenja legislativnom organu.* Drži se da je među institucijama demokratske države najreprezentativniji organ parlament. No, djelotvornost, potrebna za očuvanje demokratske države najčešći je razlog što povijest ustavnosti poznaje gotovo zanemariv broj slučajeva gdje se nužna ovlaštenja atribuiraju parlamentu. Tako je, primjerice, bilo u Švicarskoj, gdje je u razdoblju između 1914. i 1939. titular nužnih ovlaštenja bio federalni parlament.<sup>10</sup>

1.2. *O atribuciji nužnih ovlaštenja egzekutivnom organu.* Među ustavnim organima egzekutivni organ zauzima efektivno privilegiranu poziciju glede mogućnosti da na djelotvoran način povede računa o mjerama potrebnima za očuvanje države. Egzekutiva je "normalni titular" nužnih ovlaštenja. Superiornost egzekutive na ovome planu omogućuje njezina struktura i kompetencija. Koji su razlozi da se nužna ovlaštenja atribuiraju organu egzekutive?

1.2.1. Permanentni karakter egzekutivnog organa ovome dopušta da iz dana u dan prati političku aktivnost u zemlji te da dirigira i orijentira događaje. Članovi egzekutive u

<sup>8</sup> Usp. Rješenje Ustavnog suda Hrvatske, br. U-I-1-179/1991 od 24. lipnja 1992. Cit. pr. *Ustav Republike Hrvatske - Komentari, objašnjenja, napomene i ustavnosudska praksa*, pripremio: Jadranko Crnić uz suradnju Ane-Marije Končić, Narodne Novine, Zagreb, 1993., str. 64-66.

<sup>9</sup> Naravski, moguće je otvoriti čitav niz pitanja. J. Akande u svom tekstu otvara šest širokih područja povezanih uz stanje nužnosti. Prvo se može ticati povijesnoga razvitka i deklaracije stanja nužnosti. Drugo područje tiče se propisa koji pokrivaju različite tipove stanja nužnosti. Treće se odnosi na praktičnu primjenu i operaciju vlasti koje imaju nadležnosti u stanju nužnosti. Četvrto se područje tiče suspenzije i abrogacije temeljnih prava i ponašanja sudske vlasti kao tijela koje se zadužuje da štiti prava ljudi. Peto područje tiče se pitanja o tome jesu li razni tipovi teža i protuteža koji služe zaštiti ljudskih prava u dovoljnoj mjeri efektivni u prevenciji totalitarizma. I konačno, pitanja koja se tiču međunarodnih trendova glede egzistencije stanja nužnosti. Usp. J. Akande, *op. cit.*, 200.

<sup>10</sup> Ustavi "narodnih demokracija" nakon II. svj. rata govorili su o određenim okolnostima u kojima se krizna ovlaštenja parlamenta posebno uređuju. Usp. G. Camus, *op.cit.*, p. 215.

potpunosti su posvećeni vođenju političkih poslova, a njihova informiranost daleko nadmašuje informiranost zastupnika.

1.2.2. Egzekutiva posjeduje relativnu homogenost glede personalnog sastava. Mali broj ljudi na okupu, od kojih svi posjeduju relevantne informacije o prijetećoj opasnosti, osigurava brzu reakciju. Odluke koje imaju implikacija na dobro države redovito se donose promptno.

1.2.3. Organ egzekutive bolje je pripremljen za vršenje nužnih ovlaštenja. U modernoj državi upravo egzekutivi pripada ne samo upravljanje politikom nego i donošenje odluka bitnih za njezino izvršavanje.

1.2.4. Iskustvo pokazuje da su legislativni organi uvijek u slučaju krize puna ovlaštenja davali egzekutivnom organu. Radi se o tehnicu supstitucije, ali i dokazu superiornosti egzekutivnih organa za trajanja krize. Transfer punih ovlaštenja s legislativnog organa na egzekutivni organ realizira se pod pretpostavkom da je titular nužnih ovlaštenja parlament. U Švicarskoj je federalni parlament u dva navrata, jednom 3. srpnja 1914., drugi put 30. kolovoza 1939., referendumom odlučio da pune ovlasti preda u ruke Federalnom vijeću, dakle egzekutivnom organu. Federalni je parlament jedino zadržao pravo kontrole. U Francuskoj je prema Dekretu od 10. listopada 1793. godine Ustav bio suspendiran, pa je odlučivanje s parlamenta prešlo na uži, homogeniji i djelotvorniji organ, Provizorno izvršno vijeće.

1.2.5. Ustavni tekstovi jednodušni su u stavu da u razdoblju krize egzekutiva igra glavnu ulogu. Upravo egzekutiva disponira najtvrdim i najenergičnjim sredstvima za izvršavanje zadataka u situacijama nužde. Od francuske Ustavne povelje iz 1814., preko Weimarskog ustava, do Ustava Pete Republike, konstitucionalizacija stanja nužnosti determinira kao titularna stanja nužnosti nikoga drugog doli organ egzekutive.

1.3. *O modalitetima atribuiranja nužnih ovlaštenja egzekutivnom organu.* Atribucija nužnih ovlaštenja egzekutivnom organu implicira izbor između različitih modaliteta, što nije slučaj kod atribuiranja legislativnom organu. To zato što je egzekutiva kompleksan organ. Naime, njezina struktura varira od države do države. U svim državama temeljno je pitanje: treba li nužna ovlaštenja povjeriti jednom čovjeku ili skupini ljudi? Drugim riječima, je li titular nužnih ovlaštenja monokratski ili kolegijalni organ? Posebni je problem u državama s parlamentarnim režimom, budući da one imaju dualističku egzekutivu, naime, šefa države, s jedne strane, i vladu, s druge strane.

1.3.1. Stalni sukob između zahtjeva djelotvornosti i demokratičnosti postavlja se u situaciji izbora između monokratskoga i kolegijalnog organa u vidu sljedećeg paradoksa. Monokratska je egzekutiva najdjelotvornija, ali posjeduje ograničenja; kolegijalna je egzekutiva demokratičnija, ali i ona posjeduje ograničenja. Monokratska egzekutiva u najopćenitijem je smislu djelotvorna zato što jedan jedini čovjek, sam samcat, može brže donijeti odluku. Do aktiviranja stanja nužnosti može doći trenutačno; nema nikakva čekanja na okupljanje određene skupine; u tom smislu ne gubi se dragocjeno vrijeme. Rizik monokratskog organa je diktatura; jedan čovjek uvijek tendira zloupotrebi vlasti. U ovim okolnostima očuvanje demokratske države ovisi o plećima jednog čovjeka. Fizički slom prije doživljava pojedinac negoli skupina. Kolegijalna egzekutiva može biti superiornija. Reprezentativnost skupine ima širi demokratski karakter. Kolaboracija više političkih ličnosti u okolnostima stanja nužnosti predstavlja supstitut podjele vlasti u normalnim okolnostima života, i u tom smislu ona je demokratsku jamstvo. No, atribucija nužnih ovlaštenja kolegijalnom organu može biti i manje demokratska od prvog slučaja, jer je u toj soluciji daleko teže kontrolirati vršenje stanja nužnosti. Autoritet i odgovornost u političkim stvarima vezani su na najizravniji način. Tamo gdje se autoritet dijeli, topi se i odgovornost. Ipak, u ocjeni respektivnih kvaliteta jednoga i drugog oblika najmjeđodavnije su činjenične okolnosti.

1.3.2. U parlamentarnom režimu dualizam egzekutive ima kao posljedicu koegzistenciju pojedinca i kolegija; reparticija kompetencija između dviju grana egzekutive suprotna je zahtjevima stanja nužnosti. Ovdje se treba odlučiti između atribuiranja nužnih ovlaštenja jednom ili drugom. Bitno empirijska formacija ovoga tipa režima protivi se bilo kakvoj čistoj i jednostavnoj transpoziciji elemenata u izboru između monokratske i kolegijalne egzekutive. Šef države i vlade zauzimaju posebnu poziciju u međusobnom odnosu i u svojem odnosu prema parlamentu. Ta se pozicija dodatno razlikuje i po tome je li riječ o premijeru u monokratskoj ili kolegijalnoj egzekutivi.

Prva su ustavna rješenja o stanju nužnosti u monarhijskim državama titulara stanja nužnosti nalazila u šefu države. No, razvoj moderne države doveo je do evolucije uloge ove institucije. K tome, institucija supotpisa odvela je postupno prema supstituciji autoriteta šefa države autoritetom vlade. Odlučujuću ulogu u kompleksu stanja nužnosti dobiva vlada, dok šefu države ostaje još samo ograničavajuća funkcija, koju po tradiciji ima obavljati s diskrecijom, temeljeći svoju akciju na juridičkim razlozima, uz isključenje motiva povezanih s političkim oportunitetom. Veliki je broj ustava sačuvaо pravo pokretanja stanja nužnosti u korist šefa države (ustavni monarh ili predsjednik republike). No, vršenje tih prerogativa nije realizirano na isti način.

## 2. O uvjetima stupanja na snagu stanja nužnosti

Istraživanje uvjeta pod kojima stupa na snagu stanje nužnosti zauzima značajno mjesto u doktrinarnim studijama<sup>11</sup> i kontroverzama političara.<sup>12</sup> Bilo jedno ili drugo, dva se pitanja neminovno nameću: kada i kako titular pokreće stanje nužnosti?

2.1. *Okolnosti koje određuju stanje nužnosti.* Koje su to bitne okolnosti koje određuju stanje nužnosti? Naravski, bitne okolnosti trebale bi biti one temeljem kojih titular uvodi stanje nužnosti. Mogu li se te okolnosti definirati uz pomoć juridičkih koncepata, ili su one neposredna datost? Prema tim okolnostima valja se odnositi na čisto materijalan način. U definiciji stanja nužnosti valja razviti dva bitna aspekta objektivnog elementa jedne takve definicije koja bi govorila o: postojanju prijetnje protiv demokratske države i nemogućnosti da se takvoj prijetnji suprotstavi normalnom djelatnošću ustavnih institucija.

2.1.2. Stanje nužnosti ne smije stupiti na snagu ako demokratska država nije u teškoj opasnosti. U stavu da opasnost mora biti egzistentna jedinstveni su i doktrina, i jurisprudencija i pisano ustavno pravo.<sup>13</sup> No, kada je riječ o karakteru opasnosti, onda su ustavni tekstovi glede prirode opasnosti više nego suhoparni. Porijeklo opasnosti bez utjecaja je na stupanje na snagu stanja nužnosti, i to od trenutka kada događaji riskiraju da državi nanesu nepopravljivu štetu. Opasnost koja prijeti državi može imati prirodno porijeklo. Među starim ustavima nije bilo mnogo tekstova koji su spominjali ovu vrstu

<sup>11</sup> Usp. G. Camus, "L'etat de nécessite en democratie", LGDJ., Paris, 1965., posebno drugi dio ove studije kao najznačajnijeg izvora ovoga koncepta.

<sup>12</sup> Još jednom ukazujemo na više nego zanimljivu raspravu o donošenju uredaba sa zakonskom snagom na jednoj od sjedница Komisije za Ustavna pitanja Sabora, u kojoj su najviše pitanja o "proceduralnim pitanjima" vezanima za uredbe postavljali upravo političari. O samom sadržaju rasprave vidi pod t. 6.

<sup>13</sup> Doktrina: "Nema nikoga tko bi državu u stanju teške opasnosti mogao onemogućiti da u cilju svojega očuvanja upotrijebi sredstva koja su prikladna okolnostima" (Carre de Malberg, "Contribution à la théorie générale de l'Etat", T. I., p. 619); Jurisprudencija: "Kad je država u opasnosti, postoji razlog neposredne opasnosti ili urgente nuznosti" (Državno vijeće u Grčkoj, Odluka No. 43. 1919.); Pozitivno ustavno pravo: "U slučaju kada je država ugrozena izvanjskom ili unutarnjom opasnosti..." (Ustav Bugarske iz 1879.)...itd. Cit. pr. G. Camus, *op. cit.*, str. 244-245.

opasnosti. Opasnost može imati i *ekonomsko* porijeklo. Opasnost uperena protiv države može imati i *internacionalno* porijeklo. Ovdje se radi o "klasičnoj" hipotezi za pribjegavanje stanju nužnosti. Ako je riječ o ratu u smislu međunarodnog prava kao izvoru opasnosti za određenu državu, rat treba biti efektivno deklariran. Opasnost može imati svoj izvor i u političkim dogadjajima koji se tiču *unutrašnjeg* poretku, posebno u slučaju kada događaji uzmu oblik nasilne ili oružane opozicije funkcioniranju ustavnih organa. No, svaka od tih opasnosti protiv države mora pokazati značajke koje opravdavaju stavljanje u pokret stanja nužnosti.

2.1.3. Da bi opasnost predstavljala temeljni razlog podizanja stanja nužnosti, ona po karakteru treba biti "teška" i "neposredna". I ovdje je doktrina mnogo jasnija negoli su to ustavni tekstovi. Opasnost treba imati određeni stupanj težine kako bi se legitimiralo pozivanje na stanje nužnosti. No, njezino precizno i *ex-ante* fiksiranje gotovo da je nemoguće. Valja kazati kako na određivanje težine jednog događaja utječe čitav niz okolnosti iz povjesnoga, političkoga, ekonomskoga i socijalnog konteksta. Poseban element stupnja opasnosti čini i njezina neposrednost. Svi ustavni tekstovi inzistiraju na toj neposrednosti; u najvećem broju slučajeva radi se o žurnosti, koja se ne miješa s nužnosti, ali je jedan od njezinih elemenata. Ni procjena o tome što je žurnost nije lagana u tekstovima se zato više spominje izraz "krajnja žurnost". Na kraju se i njezino određenje prepušta organu nužnosti.

2.1.4. Opasnost koja prijeti državi može postojati u smislu opasnosti koja državi prijeti kao međunarodnopravnome subjektu i opasnosti protiv države shvaćene kao skup građana i državljana. Stanje nužnosti može biti stavljen u pokret ako se država kao subjekt međunarodnoga prava nalazi u opasnosti što prijeti njezinoj egzistenciji. Ovdje su na djelu hipoteze o međunarodnom ratu ili sličnim situacijama (hladni rat, tenzije...). Koncentraciju vlasti tako primjerice može izazvati opasnost za integritet državnog teritorija. Osim teritoriju opasnost može zaprijetiti i stanovništvu, kao drugom sastavnom elementu države. Događaji koji se izravno tiču populacije vezuju se uz elementarne nepogode, kada su u pitanju životi ljudi, te ekonomske neprilike, kada su u pitanju njihova dobra. No, stanje nužnosti u potonjim se situacijama neće pokrenuti ako one nemaju stanovitu širinu i ako ne pogadaju važnije kategorije građana, budući da kasnija naknada štete eventualno pogađa nacionalni kolektivitet u cjelini. Opasnost tada poprima i politički karakter.

2.1.5. U literaturi su određeni autori zastupali stajalište po kojemu se isključivala formalna mogućnost podizanja stanja nužnosti zbog opasnosti koja prijeti političkom režimu, a ne državi. Obrana države ne podrazumijeva obranu režima. Tako su *Barthelemy* i *Duez* pisali: "Legitimitet političke isprike tiče se prije svega opasnosti koja je stvarno nacionalna, a ne jednostavno politička."<sup>14</sup> No ovo je stanje vrijedilo za vrijeme ustavnih monarhija, kada su dizanjem stanja nužnosti monarsi pokušavali sačuvati svoj apsolutizam. Opasnost koja prijeti demokratskim institucijama uperena je protiv demokracije. Pobuna se ne može shvaćati kao pravo sve dotle dok je uperena protiv demokratskih institucija. Danas je obrana institucija postala više od prava, riječ je o dužnosti.

2.1.6. Ustavni tekstovi poznaju dva tipa ograničenja kojima se blokiraju nastojanja egzekutive da olako i mimo predstavničkog tijela podignu stanje nužnosti. Prvi tip ograničenja je rigidnog, a drugi fleksibilnog karaktera. Prvo se redovito tiče vremenskog razdoblja u kojemu se predstavničko tijelo nalazi izvan mogućnosti da juridički reagira relativno brzo (situacija vezana uz raspušteni parlament, zatim interlegislatura ili

<sup>14</sup> Usp. "Traité de droit constitutionnel", 1933., p. 244, cit. pr. G. Camus, *op. cit.*, p. 251.

intersesijska situacija predstavničkog tijela...). Drugo se odnosi na slučaj gdje skupština nije okupljena ili nije u mogućnosti da se okupi.

Raznolika praksa koja je prelazila preko ograničenja "kao pokraj turorskog groblja" imala je na posljetku za posljedicu da su ustavotvorci još više zaošttrili pitanje novih još strožih formalnih uvjeta za podizanje stanja nužnosti. No, s druge strane, nanovno je bio otvoren stari problem: u kojoj mjeri su ti još stroži uvjeti bili kompatibilni sa zahtjevima učinkovitosti?

### 3. Problem formalnih uvjeta

Važnost formalnih uvjeta za očuvanje sloboda, što znači i same demokracije, nije ni danas odbačena. U nastojanju da što više reduciraju autoritarni karakter stupanja na snagu stanja nužnosti, demokrati inzistiraju na postojanju što osjetljivijih uvjeta njegove primjene, te zamjeni nepreciznih temeljnih uvjeta multiplikacijom formalnih uvjeta. Demokratska jamstva u vidu formalnih uvjeta moraju imati organsku podršku, i to prije svega u postojanju sasma izvjesne podjele vlasti.

Dva su važna formalna uvjeta za ostvarenja demokratskog cilja. Jedan se sastoji u subordinaciji stupanja na snagu stanja nužnosti prethodnoj autorizaciji koju daje drugi ustavni organ; riječ je dakle o tome da je ovlaštenje za pokretanje stanja nužnosti strogo odijeljeno od onoga koji to stanje djelatno afirmira. Ovaj je uvjet, dakako, ne samo inkompabilan zahtjevima učinkovitosti nego i samom pojmu stanja nužnosti. Drugi se tiče ostvarenja blage podjele vlasti, u ovome kontekstu, što mnogi drže prihvatljivijim.

3.1. *Formalni uvjeti*. Prvo se jasnije sagledava u odvojenom sagledavanju dviju situacija, naime, situacije kada se isključuje svako mišljenje o suglasnosti i situacije u kojoj se vodi računa o ograničenom oslanjanju na druge formalne uvjete.

3.1.1. Juridički striktna analiza ustvrdit će da je kategorija "mišljenja" heterogena kategorija; "mišljenje" se uvelike razlikuje od "konzultativnog mišljenja" i "mišljenja o suglasnosti". U prvom slučaju radi se samo o korištenju naznake - "mišljenje"; u stvarnosti se radi o podjeli kompetencija, pri čemu bitno na kraju pripada ne onome tko mora poticati suglasnost, već onome koji se s čitavom stvari slaže ili je odbija. Prema ovome razmišljanju nema više mjesta stanju nužnosti ako autor pokretanja toga stanja mora osigurati suglasnost od strane nekog drugog organa.

3.2.2. Brojni su ustavi oktroirali pravo stavljanja na snagu stanja nužnosti šefu države koji to radi u sporazumu s vladom. Potonji se sporazum manifestira supotpisom, što, na posljetku, omogućuje odgovornost vlade u slučaju zloupotrebe stanja nužnosti. Juridički, šef države i vlade članovi su jedne te iste ustavne "vlasti", koju konstituiraju dva različita ustavna organa, od kojih svaki ima svoje vlastite ustave nadležnosti. U normalnim okolnostima ustav predviđa izravnu kolaboraciju između ova dva organa, koja seže i do prave fuzije pojedinih ovlaštenja (ovlaštenja u međunarodnim poslovima, uredvodavna ovlaštenja...). I na političkom planu postoji dublja povezanost između šefa države i vlade. Iskustvo pokazuje da bez bicefalnog vodstva posebno teško egzistira parlamentarna država. Jedinstvo pogleda između šefova države i vlade politički je i juridički osigurano dostačnom količinom sile, pa se stoga potreba za supotpisom i ne pojavljuje kao formalni uvjet koji bi bio inkompabilan pojmu stanja nužnosti. Drugo je pitanje mora li se jedan takav uvjet unijeti u tekstove.

### 4. O koncentraciji i diskrecijskom korištenju nužnih ovlaštenja

Svaki spomen o diskreciji u kontekstu vršenja stanja nužnosti crvena je krpa dosljednim borcima za demokraciju. Zbog čega? Zbog toga što upravo potonji nastoje na

najmanju moguću mjeru svesti eventualne povrede demokratskog principa u kontekstu stanja nužnosti. No, znači li to da diskrečijsko djelovanje uvijek podrazumijeva i djelovanje izvan svih granica? Sve zapravo ovisi o značenjima i onome što očekujemo. Istina je da u jednom smislu "diskrečijsko" znači: apsolutno, neograničeno. No, pridjev "diskretivan" može se rabiti i u tehničkom smislu koji je mnogo striktniji, i koji se uglavnom rabi u upravnom pravu. Ovdje djelovati diskrečijski ne znači više djelovati neograničeno; isti je pojam sinonim za jednu određenu kategoriju akata kojima raspolaže upravna vlast, i to na način da upravo glede istih disponira s daleko većim ovlaštenjima, koja bi se ticala procjenjivanja, negoli je to slučaj s vršenjem ostale povjerene joj vlasti. No, i diskrečijsko se ovlaštenje vrši u određenom okviru, i ono podliježe određenim ograničenjima. Prema tome, kada se govori o koncentraciji i utilizaciji nužnih ovlaštenja, onda ustavno-demokratska misao govori i prima ovo drugo značenje diskrečije. Transpozicija principa upravnog prava dopušta da se preciznije determiniraju uvjeti vršenja stanja nužnosti onda kada je potrebno osigurati odgovarajuću ravnotežu između zahtjeva učinkovitosti i zahtjeva demokratičnosti. Organ nužnosti može na diskrečijski način koristiti svoje vlasti u svakome području gdje je takva utilizacija potrebna radi opstanka države. Prema tome, organ nužnosti može vršiti egzekutivnu funkciju; može vršiti legislativnu funkciju, a može, na posljetku, vršiti i suspenziju određenih ustavnih dispozicija.

4.1. *Egzekutiva kao titular*. Vršenje egzekutivne funkcije gotovo da je prirodna povlastica titulara stanja nužnosti. Egzekutivna funkcija dobiva na značenju posebno u kriznim vremenima. Zanimljivo je pitanje zbog čega je utilizacija nužnih ovlaštenja dosad tako malo bila studirana od strane ustavnopravne misli, a posebno malo sagledavana na planu ustavnih tekstova.

4.2. U demokraciji vitalni se interesi nacije na općenit način uređuju ordinarnim zakonom. Te vitalne interese može ugroziti teška i neposredna opasnost pred vratima demokratske države. U takvim okolnostima dolazi i do promjene sustava zaštite koji je na snazi. No, modifikacija zakona pretpostavlja kompleksnu proceduru, poglavito u reprezentativnoj demokraciji, jer zakon je plod zajedničkog rada i ne može se oblikovati a da se ne postvuju određena pravila procedure kojoj je cilj osigurati izražavanje svih mišljenja. Kako organ nužnosti koristi svoja ovlaštenja u legislativnoj domeni?

Supremacija zakona i njegova elaboracija od strane parlamenta ostaje temeljnim načelom u demokraciji. Utoliko se zahtjevi demokracije redovito suprotstavljaju vršenju legislativne vlasti od strane titulara stanja nužnosti. Dva su sustava poznata u ovome kontekstu. Prvi je sustav organskog ograničenja legislativne funkcije od strane titulara stanja nužnosti, drugi je materijalno ograničenje. Prvi se tip ograničenja sastoji u tome što se titularu nužnosti uspostavlja obveza da traži i postiže dogovor s nekim drugim ustavnim organom (parlamentom ili komisijom) glede izdavanja legislativnih mjera. Ova se organska ograničenja ne tiču objekta nužnih mjera; štoviše, ta ograničenja nisu ni uvjeti za vršenje stanja nužnosti, ali govore o prisutnosti stanovite tehnike substitucije. Materijalna ograničenja tiču se objekta mjera nužnosti na način da se titularu nužnih ovlaštenja zabranjuje modifikacija zakona koji se tiču određenih oblasti.

4.3. *Titular stanja nužnosti i odluka o suspenziji*. Kako gledati na mogućnost eventualne suspenzije određenih ustavnih odredaba od strane titulara stanja nužnosti? To pitanje jedno je od najopskurnijih od svih koji se tiču uvjeta vršenja stanja nužnosti u demokraciji. Doktrina je uvelike podijeljena oko pitanja na koji se način titular stanja nužnosti ima držati spram ustava. Jurisprudencija je, pak, najčešće zauzimala poziciju nekompetentnosti u ovoj domeni. Što se tiče ustavnih tekstova, oni ne omogućuju zauzimanje kategoričnog odgovora. To zaziranje od kategoričnog stava objašnjava se

izrazito nepomirljivim karakterom konflikta između zahtjeva demokracije, s jedne strane, i zahtjeva učinkovitosti, s druge strane.<sup>15</sup>

Suspenzijom se može intervenirati bilo na eksplicitni bilo na implicitni način. Suspenzija će biti eksplicitna kada organ nužnosti zauzme stav delimitiranja odluke o započinjanju aproprijacije i vršenja ovlasti na uštrb nekog drugog ustavnog organa. Supstitucija će biti eksplicitna i onda kad organ nužnosti nalaže mjeru od općeg dosega kojom će predmet biti proklamacija suspenzije određene ustavne dispozicije. Suspenzija će biti implicitna kada titular nužnih ovlaštenja modificira zakon kojemu je zadaća bila da primjeni ustavni tekst ili kad poduzme seriju egzekutivnih mjera kojima je smisao implikacija nepoštivanja određene ustavne dispozicije.

4.3.1. Postoji određeni prostor (*un domaine réserve*) u koji organ stanja nužnosti ne može intervenirati. Ponajprije, on ne smije vršiti nikakvu reviziju ustava niti se smije dirati u organizaciju i funkcioniranje sudske vlasti.

4.3.2. *Izvanredne ovlasti, provizorna situacija, privremena misija u korist javnog dobra...* i slični izrazi nisu ništa drugo doli sinonimi za stanje nužnosti, i svi zajedno ističu postojanje određenoga vremenskog ograničenja glede koncentracije i utilizacije nužnih ovlaštenja. Stanje nužnosti u suštinskom je smislu provizorna situacija; utilizacija stanja nužnosti mora biti što je moguće kraća. Svi se slažu da stanje nužnosti mora biti ograničenog trajanja. Problemi nastaju tek kad valja prići aplikaciji principa.

## 5. O demokratskoj kontroli stanja nužnosti

Kontrola stanja nužnosti, kronološki treća faza te institucije, jest od kapitalne važnosti za demokratsku državu. Problem kontrole prilika u stanju nužnosti započinje istraživanjem okolnosti samog podizanja stanja nužnosti. Valja imati na umu kako u stadiju kontrole demokratski imperativi izbjiju u prvi plan. Razlozi učinkovitosti nemaju više nikakvu važnost budući da se kontrola u potpunosti vrši posteriori. Jedino se može govoriti o učinkovitosti kontrole i o tome da kontrola bude demokratska. Dva su pitanja ovdje od značenja: pitanje organa koji vrši kontrolu i pitanje opseg kontrole.

5.1. *O organu zaduženom za kontrolu*. Izbor organa ili više organa koji će biti zaduženi za kontrolu stanja nužnosti nezahvalna je zadaća, ponajprije stoga što se prilikom izbora mora odgovoriti na nekoliko pitanja, o čemu ovisi ne samo demokratičnost nego i učinkovitost kontrole. (1) Kontrola stanja nužnosti neće biti djelotvorna ukoliko je ishitrena; mora biti brza, ali ne i ishitrena. (2) Kontrola mora biti djelo jednog organa koji vrši određenu kompetenciju i koji će s odgovarajućom mjerom, što se temelji na mjestu i funkcijama toga organa, sagledati praksu stanja nužnosti. Budući da je aktiviranje stanja nužnosti jedan od akata koji imaju veliku političku težinu, to i organ koji je zadužen za kontrolu mora imati dovoljno znanja o političkom realitetu iz kojega je proizišla zapovijed o koncentraciji vlasti. (3) Kontrola mora biti djelo organa koji u državi ima značajnu ulogu.

Kontrolu mogu vršiti sudske i politički organi. Sudski organi mogu biti brzi, ovi drugi imaju demokratski autoritet. Kontrola putem sudova mora biti ograničena, jer se bit kontrole prepusta političkim organima.

5.1.1. Razvoj demokracije može se pratiti i kao razvoj sudske kontrole zakonitosti. Otuda kontrola stanja nužnosti ima demokratski karakter. Uloga suca u demokratskoj državi situira se između dva ekstrema: s jedne strane, kontrola stanja nužnosti od strane sudova nema principalni karakter, ali zato ima veoma korisni, reklo bi se, i nezamjenjivi

<sup>15</sup> Tako G. Camus, *op. cit.*, p. 287.

karakter. Sudski bi organ svojom nepristranošću trebao kontroli dati visoku kvalitetu. Budući da su koncentracija i utilizacija ovlaštenja iz stanja nužnosti akti visokoga političkog značenja i rizika, pažnja suca usmjerena je na domenu političkih sloboda gdje titular ovlaštenja iz stanja nužnosti čini najviše povreda.

5.1.2. Politički karakter stanja nužnosti zahtijeva da se glavna uloga u kontroli povjeri političkim organima. Razlog se traži u djelotvornosti, ali svojom pristranošću politički organ uvelike može tu kontrolu diskreditirati. Demokratski razlog traži da kontrolu provodi organ koji izražava političku volju suverena. U demokraciji dakle kontrolu nad stanjem nužnosti vrši parlamentarni organ. Kontrola od strane parlamentarnog organa pomiruje dva karaktera koje valja imati u vidu prilikom kontrole stanja nužnosti: s jedne strane, kontrolu vrši organ koji ima nesporno demokratski i reprezentativni karakter, a s druge strane, intervencija i kontrola relativno je brza. No, nije dosta samo označiti da parlamentarni organ bude titular kontrolе; potrebno je imati i posebne norme koje će omogućavati da takav organ vrši svoju kontrolu. U tom smislu moraju postojati odredbe koje će nezavisno od volje organa koji provodi stanje nužnosti omogućavati okupljanje parlamenta i tijek kontrole. U tom smislu pozitivno pravo treba da ima dva snažna sredstva: pravo okupljanja i zabranu raspuštanja.

U režimima koji ne prakticiraju parlamentarizam moguće je da kontrolu vrši i sam narod. Pritom se koriste tehnike poluneposredne demokracije: referendum i narodni veto. No, ta je kontrola, za razliku od kontrole koju vrši parlamentarni organ, više sentimentalna i instinktivna negoli racionalna. Ipak, moguće je da kontrola bude organizirana i tako da u prvom stupnju kontroli vrši parlamentarni organ, a u drugome narod. Drugi stupanj bio bi vid sinteze. U tom smislu i kontrola bi imala veću težinu.

5.2. *Opseg kontrole*. Dokle ide kontrola? I ovo pitanje od velike je važnosti za demokratsku državu, i to stoga što stanje nužnosti može ići protiv demokratske logike i ugroziti sutrašnjicu demokracije. Doseg kontrole stanja nužnosti mora imati u vidu dva glavna cilja: kontrola naime mora omogućiti što brži i što bezbolniji povratak na normalni pravni poredek koji odgovara demokratskoj državi, te sankcionirati, i to na energičan način, svaku zloupotrebu koja se je eventualno dogodila za trajanja stanja nužnosti. To upućuje na zaključak da se kontrola stanja nužnosti, s jedne strane, tiče kontrole mera koje su bile korištene za vrijeme stanja nužnosti, a, s druge strane, da se tiče kontrole titulara stanja nužnosti. Pozitivno pravo najčešće karakterizira preokupacija osiguranjem prvog dijela kontrole, dok je glede drugoga dijela ono najčešće deficitarno.

5.2.1. Svrha kontrole mjerâ stanja nužnosti jest ostvarenje ratifikacije, odnosno odbacivanje ratifikacije mera nužnosti. Pozitivno pravo ima zadaću osiguranja ratifikacije na što korektniji način, što podrazumijeva postojanje dviju skupina jamstava. S jedne strane, potrebno je da mjeru nužnosti budu podvrgnute ratifikaciji, a s druge strane, traži se da parlament ima mogućnost da tu ratifikaciju provede na potpuno slobodan način. U najopćenitijem smislu, parlament može ratificirati mjeru u potpunosti, ratificirati mjeru s rezervom te odbiti ratifikaciju. Ako parlament odbije ratifikaciju, mjeru nužnosti imaju se smatrati *ab initio* nepostojećima. No teško da se *restitutio in integrum* koja slijedi kao izravna posljedica odbijanja ratifikacije može ostvariti.

5.2.2. Kontrola titulara stanja nužnosti može biti krivičnopravna, i odvija se u slučaju da su počinjene teške zloupotrebe stanja nužnosti, te politička, kada kontrola ima zadatak da sankcioniра samo greške i nespretnosti čovjeka u vlasti. Demokracija od upravljača ne traži samo poštenje i privrženost demokratskim principima; te kvalitete nisu dostatne za upravljača koji djeluje u ime naroda. Njegove riječi i njegova djela moraju biti u suglasnosti s voljom naroda. Treba dakle postojati veza povjerenja između naroda i njegovih predstavnika. Događa se da organ stanja nužnosti u trenutku podizanja stanja nužnosti ignorira dano povjerenje naroda, a kako događaji nastupaju, postoji rizik da se

pozitivno mišljenje prema upravljaču promijeni. Svrha političke kontrole jest verifikacija postojanja te veze povjerenja, i retroaktivno za čitavo razdoblje vršenja stanja nužnosti, te zauzimanje stavova prema budućem funkcioniranju restauriranih demokratskih institucija. Krivična kontrola znak je da je demokracija u krizi i da je potrebno reagirati; ona je sredstvo obrane protiv opasnosti. Nasuprot njoj, učestalost političke kontrole ne znači ništa alarmantno: ova je kontrola normalna demokratska kontrola stanja nužnosti.

## 6. Odredbe o stanju nužnosti u Ustavu Republike Hrvatske

Prema čl. 101 Ustava Republike Hrvatske "Predsjednik Republike donosi uredbe sa zakonskom snagom i poduzima izvanredne mjere u slučaju ratnog stanja ili neposredne ugroženosti neovisnosti i jedinstvenosti Republike, ili kad su tijela državne vlasti onemogućena da redovito obavljaju ustavne dužnosti. Dok se predsjednik Republike koristi tim ovlaštenjima, Zastupnički dom ne može biti raspušten. / Predsjednik Republike Hrvatske podnijet će uredbe sa zakonskom snagom na potvrdu Zastupničkom domu Sabora Republike Hrvatske čim se Sabor bude mogao sastati."

Sa čl. 101 u uskoj je vezi i mogućnost afirmacije odredaba čl. 17 Ustava koji u cijelosti glasi: "U doba ratnog stanja ili neposredne ugroženosti neovisnosti i jedinstvenosti Republike, te velikih prirodnih nepogoda pojedine slobode i prava zajamčena Ustavom mogu se ograničiti. O tome odlučuje Sabor Republike Hrvatske dvotrećinskom većinom svih zastupnika, a ako se Sabor ne može sastati, predsjednik Republike. / Opseg ograničenja mora biti primjeren naravi pogibelji, a za posljedicu ne može imati nejednakost građana s obzirom na rasu, boju kože, spol, jezik, vjeru, nacionalno ili socijalno podrijetlo. Niti u slučaju neposredne opasnosti za opstanak države ne može se ograničiti primjena odredbi ovoga Ustava o pravu na život, zabrani mučenja, surovog ili ponižavajućeg postupanja ili kažnjavanja, o pravnoj određenosti kažnjivih djela i kazni, te o slobodi misli, savijesti i vjeroispovijesti."

Nema nikakve sumnje da je nakon donošenja Ustava čitav niz događanja - koja svoj izvor imaju u agresiji na Republiku Hrvatsku, pri prilagodavanju nove ustavne organizacije i personala, sudaru staroga i novog prava - smjerao stvaranju uvjeta čije ispunjenje omogućuje intervenciju predsjednika Republike na temelju čl.101 hrvatskog Ustava i drugih odredaba s njime u vezi. Dramatika političkih zbivanja je 28. rujna 1991. godine navela Komisiju za ustavna pitanja Sabora Republike Hrvatske da postavi sljedeće pitanje: "...Mi se nalazimo u neobjavljenom nametnutom prljavom ratu i s tim u vezi postavlja se jedno ustavnopravno pitanje, da li su se stekle ustavnopravne prepostavke temeljem kojih predsjednik Republike može donositi uredbe sa zakonskom snagom, tzv. uredbe iz nužde."<sup>16</sup>

### 6.1. Komisija za ustavna pitanja Sabora Republike Hrvatske i uredbe iz čl. 101 Ustava

Većina je članova Ustavne komisije svoju interpretaciju čl. 101 Ustava temeljila na stavu da predsjednik Republike odgovarajuću uredbu, koja će biti pravni temelj izvanrednih mjer, može donijeti u tri ustavom određena stanja: ratnom stanju, stanju neposredne ugroženosti neovisnosti, jedinstvenosti Republike i stanju kada su tijela državne vlasti onemogućena da redovito obavljaju ustavne dužnosti. Pošlo se je od toga da je valjalo razjasniti i odbaciti dilemu iz dijela javnosti kako ovlaštenja predsjednika Republike ovise o tome može li se sastati Sabor. Prisutni teoretičari bili su rezolutni u

<sup>16</sup> Usp. Zapisnik sa 14. sjednice Komisije za ustavna pitanja Sabora Republike Hrvatske, od 28. rujna 1991., str.3.

svome mišljenju. "Narav je ovakvog ovlaštenja takva da tu ne može biti dvojbe", isticao je prof. **B. Smerdel**, "da o nastupanju takvih okolnosti koje su ovdje nabrojene, i to alternativno, tri vrste okolnosti, da takve okolnosti utvrđuje sam Predsjednik Republike".<sup>17</sup> No, na sjednici Ustavne komisije bilo je i drugčijih mišljenja. Tako je predsjednik Sabora dr. Ž. Domljan tvrdio kako je od tri uvjeta o kojima govorи čl. 101 precizno definiran samo prvi uvjet: ratno stanje. To zato što "njega proglašava Sabor". Sljedeća dva stanja su za predsjednika Sabora bila nedefinirana stanja. O tome postoji li neposredna ugroženost odlučit će nečija procjena. "To je... pitanje nečije slobodne procjene. Očito onoga koji te ovlasti preuzima. Dakle, predsjednika Republike. Tu je dana predsjedniku Republike velika sloboda da jednom svojom procjenom situacije supstituirat Ustav, odnosno da preuzima ovlasti parlamenta."<sup>18</sup> Netko mora donijeti odluku i o tome može li se Sabor sastati ili ne može. Prema mišljenju dr. Ž. Domljana takvu je odluku morao donijeti predsjednik Sabora u dogovoru s Predsjedništvom. "Da li su putevi slobodni, da li zastupnici mogu doći, da li..., itd. To je jedna odluka koju ja moram preuzeti na sebe i pismom obavijestiti predsjednika Republike da procjenujem da ne mogu sazvati Sabor i prema tome da nastupa situacija kada predsjednik preuzima ovlasti po članku tom i tom." Prema "čitanju" čl. 101 dr. Ž. Domljana - sva tri slučaja vrijedila su zato što se Sabor nije mogao sastati. Ni drugi stavak čl. 101, prema dr. Ž. Domljanu nije bio "najsretnije formuliran, jer ostavlja mogućnost tumačenju da je pretpostavka za sve to činjenica da se Sabor nije mogao sastati". Kasnija intervencija prof. S. Sokola išla je za tim da predsjednika Sabora podsjeti i uvjeri da se tu ne radi isključivo o Saboru, nego o svim tijelima državne vlasti koja bi bila onemogućena u redovitom obavljanju ustavne dužnosti.

Kroničar i analitičar ne može a da ne zabilježi kako se je u pozadini ovih teorijsko-praktičnih ustavnopravnih pitanja i konfrontacija već osjećalo tekuće grupiranje pristaša po liniji "parliamentary versus presidential government" (A. Liphart).<sup>19</sup> Stvarna težina ustavnih odredaba iz čl. 101, a time i stvarna ustavnopolitička snaga predsjednika Republike počela se osjećati netom nakon donošenja prvih uredaba sa zakonskom snagom.

#### 6.2. Predsjednik Republike i čl. 101 Ustava

Predsjednik Republike Hrvatske je temeljem odredbi čl. 101 Ustava RH donio veći broj uredaba sa zakonskom snagom. Tako je krajem 1991. godine predsjednik Republike potpisao sljedeće uredbe sa zakonskom snagom:

1. Uredba o prestanku radnog odnosa;<sup>20</sup>

<sup>17</sup> Usp. Zapisnik, str. 10/7/SN.

<sup>18</sup> Usp. Zapisnik, str. 10/8/SN.

<sup>19</sup> Tijekom 1992. godine A. Liphart je objavio knjigu "Parliamentary versus Presidential Government" (Oxford Univ. Press, p. 257), koja se prema riječima samog autora usredotočuje na ono što je moguće najvažnije u institucionalnoj razlici između demokracija: naime, na odnos između egzekutivne i legislative. Dva glavna alternativna modela su parlamentarna i predsjednička vlada. Dugu debatu osježili su novi doprinosi: između ostalog i demokratizacija koja nastaje s pojmom "novih demokracija". Prvi dio knjige bavi se debatom u njezinim počecima i njezinom evolucijom u UK i SAD. Drugi dio knjige posvećen je prijemu SAD - modela u Latinskoj Americi. Treći dio tretira intermedijarne demokratske forme kao što su francuski polupredsjednički sustav i švicarski kolegijalni sustav. Dio četvrti posvećen je parlamentarnim i predsjedničkim alternativama u Africi, Aziji i Europi. Peti dio sadrži nekoliko široko zasnovanih komparativnih i multivarijalnih analiza kao pokušaja procjene i sistematizacije prikupljene grade. Riječ je o jednoj od najutjecajnijih knjiga iz oblasti ustavno-političkog fenomena u posljednje vrijeme.

<sup>20</sup> Usp. Narodne Novine, 48/91.

2. Uredba o postupanju s osobama zarobljenima u oružanim sukobima u Republici Hrvatskoj;<sup>21</sup>
3. Uredba o radnim odnosima, zapošljavanju, socijalnoj skrbi, mirovinskom i invalidskom osiguranju, dječjem doplatku i zaštiti žrtava u slučaju ratnog stanja ili neposredne ugroženosti neovisnosti i jedinstvenosti Republike Hrvatske;
4. Uredba o unutarnjim poslovima za vrijeme ratnog stanja ili neposredne ugroženosti neovisnosti i jedinstvenosti Republike Hrvatske;
5. Uredba o prekršajima protiv javnog reda i mira za vrijeme ratnog stanja ili neposredne ugroženosti neovisnosti i jedinstvenosti Republike Hrvatske;
6. Uredba o javnim skupovima za vrijeme ratnog stanja ili neposredne ugroženosti neovisnosti i jedinstvenosti Republike Hrvatske;
7. Uredba o zaštiti od požara za vrijeme ratnog stanja ili neposredne ugroženosti neovisnosti i jedinstvenosti Republike Hrvatske;
8. Uredba o osobnoj karti za vrijeme ratnog stanja ili neposredne ugroženosti neovisnosti i jedinstvenosti Republike Hrvatske;
9. Uredba o prijavljivanju prebivališta i boravišta građana za vrijeme ratnog stanja ili neposredne ugroženosti neovisnosti i jedinstvenosti Republike Hrvatske;
10. Uredba o određivanju skladišta u koja se vrši uskladištenje eksplozivnih tvari za vrijeme ratnog stanja ili neposredne ugroženosti neovisnosti i jedinstvenosti Republike Hrvatske;
11. Uredba o djelatnosti odgoja i obrazovanja, kulture, tehničke kulture i športa za vrijeme ratnog stanja ili u slučaju neposredne ugroženosti neovisnosti i jedinstvenosti Republike Hrvatske;
12. Uredba o organiziranju i funkcioniranju pošta i telekomunikacija u slučaju ratnog stanja ili neposredne ugroženosti neovisnosti i jedinstvenosti Republike Hrvatske;
13. Uredba o organiziranju i funkcioniranju cestovnog, željezničkog i zračnog prometa u slučaju ratnog stanja ili neposredne ugroženosti neovisnosti i jedinstvenosti Republike Hrvatske;
14. Uredba o izvršenju sankcija izrečenih za krivična djela, privredne prijestupe i prekršaje za vrijeme ratnog stanja ili u slučaju neposredne ugroženosti neovisnosti i jedinstvenosti Republike Hrvatske;
15. Uredba o organizaciji znanstveno-istraživačke djelatnosti u slučaju ratnog stanja ili neposredne ugroženosti neovisnosti i jedinstvenosti Republike Hrvatske;
16. Uredba o zdravstvenoj zaštiti i zdravstvenom osiguranju u slučaju ratnog stanja ili neposredne ugroženosti neovisnosti i jedinstvenosti Republike Hrvatske;
17. Uredba o poljoprivredi i šumarstvu za vrijeme ratnog stanja ili u slučaju neposredne ugroženosti neovisnosti i jedinstvenosti Republike Hrvatske;
18. Uredba o prostornom planiranju i uređivanju prostora za vrijeme ratnog stanja ili u slučaju neposredne ugroženosti neovisnosti i jedinstvenosti Republike Hrvatske;
19. Uredba o nabavljanju, držanju i nošenju oružja u slučaju ratnog stanja ili neposredne ugroženosti neovisnosti i jedinstvenosti Republike Hrvatske;
20. Uredba o radu poduzeća iz područja građevinarstva i stambenih i komunalnih poslova u slučaju ratnog stanja ili neposredne ugroženosti neovisnosti i jedinstvenosti Republike Hrvatske;

<sup>21</sup> Usp. Narodne Novine, 51/91

21. Uredba o proizvodnji naoružanja i vojne opreme, te o gospodarskim i drugim odnosima u proizvodnji i prometu naoružanja i vojne opreme u slučaju ratnog stanja ili neposredne ugroženosti neovisnosti i jedinstvenosti Republike Hrvatske;<sup>22</sup>

22. Uredba o činovima, promaknućima u viši čin, te prevođenju i odorama pripadnika oružanih snaga Republike Hrvatske;

23. Uredba o informativnoj djelatnosti za vrijeme ratnog stanja ili u slučaju neposredne ugroženost neovisnosti i jedinstvenosti Republike Hrvatske;

24. Uredba o određenim pravima vojnih invalida i članova njihovih obitelji;<sup>23</sup>

25. Uredba o organizaciji, radu i teritorijalnoj nadležnosti općinskih i okružnih javnih tužiteljstava u slučaju ratnog stanja ili neposredne ugroženosti neovisnosti i jedinstvenosti Republike Hrvatske;

26. Uredba o organizaciji, radu i djelokrugu sudske vlasti u slučaju ratnog stanja ili neposredne ugroženosti neovisnosti i jedinstvenosti Republike Hrvatske;

27. Uredba o primjeni Krivičnog zakona Republike Hrvatske u slučaju ratnog stanja ili neposredne ugroženosti neovisnosti i jedinstvenosti Republike Hrvatske;<sup>24</sup>

28. Uredba o primjeni Zakona o krivičnom postupku u slučaju ratnog stanja ili neposredne ugroženosti neovisnosti i jedinstvenosti Hrvatske;<sup>25</sup>

Posebnu pozornost izazvale su one uredbe predsjednika Republike koje su kao posljedicu imale ukidanje ili ograničavanje ljudskih prava. Primjerice, *Uredbom o javnim skupovima...* policija (službene osobe) je dobila ovlaštenje da bez sudbenog naloga zadrži osobu koja remeti ili ugrožava javni red i mir ili, ako je to nužno iz razloga sigurnosti, "najduže do 6 dana, odnosno dok za to postoje razlozi". Isti su organi dobili ovlaštenje da bez rješenja o pretrazi i bez prisutnosti svjedoka u slučaju ugrožavanja javnog reda i mira ili ako je to nužno iz razloga sigurnosti izvrše pretragu osoba prilokom provođenja, zadržavanja ili lišavanja slobode. Prema istoj Uredbi policija je bez sudbenog naloga mogla ući u tuđi stan i poslovne prostorije pravnih i fizičkih osoba i po potrebi vršiti pretragu doma, odnosno poslovnih prostorija kada je to potrebno radi provođenja mjera zaštite i osobne sigurnosti određenih osoba, osiguranja određenih objekata ili drugih razloga opće sigurnosti.

Prema mišljenju dijela kritičke stručne javnosti predsjednik Republike nije ni bio ovlašten na njihovo donošenje. "Tvrdim - pisao je odvjetnik S. Budak - da te uredbe, u dijelu u kojem su ukidale ili ograničavale određena prava i slobode, nisu ni smjele biti donesene od predsjednika Republike, jer za njihovo donošenje on nije bio ovlašten. U čl. 17 Ustava propisano je da - ako se u ratnim ili izvanrednim okolnostima ukidaju ili ograničavaju neka prava i slobode, zajamčene Ustavom i međunarodnim ugovorima - o tome treba odlučiti dvotrećinska većina svih saborskih zastupnika. Međunarodni pakt o građanskim i političkim pravima je u 4. čl. predviđao da o takvom ukidanju ili ograničavanju prava mora odmah biti obaviješten glavni tajnik UN."<sup>26</sup>

Analiza o primjeni uredaba sa zakonskom snagom,<sup>27</sup> a posebno uredaba o organizaciji, radu i teritorijalnoj nadležnosti općinskih i okružnih tužiteljstava, sudske vlasti, o primjeni krivičnog zakona, zakona o krivičnom postupku, izvršenju sankcija...

<sup>22</sup> Uredbe navedene pod brojevima 3-21 objavljene su u *Narodnim novinama* 55/91.

<sup>23</sup> Uredbe navedene pod brojevima 22-24 objavljene su u *Narodnim novinama* 57/91

<sup>24</sup> Uredbe navedene pod brojevima 25-27 objavljene su u *Narodnim novinama* 67/91

<sup>25</sup> V. *Narodne novine*, 73/91.

<sup>26</sup> V. "Ratne uredbe - pravni okvir za totalitarizam", razgovor J. Šmidta i Slobodana Budaka, SLOBODNA DALMACIJA, 6. VI. 1994.

<sup>27</sup> Cit. Analiza (4 fotokopirane stranice formata A4) nalazi se u dokumentaciji autora.

za vrijeme ratnog stanja ili neposredne ugroženosti neovisnosti i jedinstvenosti Republike Hrvatske koja je krajem 1992. godine cirkulirala hrvatskim pravosuđem, nije se uopće pitala o onome što je zanimalo npr. *S. Budaka*. Za pisce *Analize* navedene uredbe imale su jasan cilj. One su donesene u uvjetima najžešćih napada na Republiku Hrvatsku, u vrijeme masovnog terorističkog nasilja i sustavnog razaranja svega postojećeg. Za hitno oticanje takvog stanja trebalo je poduzeti učinkovitu zaštitu ustavnog poretku, što je istodobno trebalo poslužiti postizanju najvažnijega cilja - cjelovite i sustavne izgradnje oružanih snaga. Uredbe su dakle imale svoj cilj. No, zbog čitavog niza organizacijskih problema, a ponajviše zbog toga što su se s vremenom okolnosti promijenile, pisci *Analize* sugeriraju prilagođavanje pravnog sustava mirnodopskim uvjetima.

### 6.3. *Ustavni sud Republike Hrvatske i stav prema uredbama državnog poglavara*

Slučaj uredaba predsjednika Republike sa zakonskom snagom razmatrao je i Ustavni sud Republike Hrvatske, i to sredinom 1992. godine. Dakle, postojali su prijedlozi da Ustavni sud odluči o ustavnosti određenih uredaba. Prijedlozi predlagatelja temeljili su se na dvjema tvrdnjama. Prvo, uredbe su nesuglasne Ustavu zato što njihovom donošenju nije prethodilo proglašenje ratnog stanja ili neposredne ugroženosti ovisnosti i jedinstvenosti Republike Hrvatske. Drugo, državni poglavari nije bio ni ovlašten da donese one odredbe kojim su se ograničila ljudska prava zajamčena Ustavom. Za donošenje tih odredaba nadležan je isključivo Sabor koji je u vrijeme donošenja uredaba bio okupljen na redovitom zasjedanju. Ustavni Sud Republike je u jednom svom rješenju iz 1992. godine obustavio postupak u povodu prijedloga za ocjenu ustavnosti onih uredaba koje su u međuvremenu prestale vrijediti i odbio prijedlog predlagatelja za pokretanje postupka za ocjenu ustavnosti ostalih uredaba.<sup>28</sup> Ustavni sud je bio stanovišta da predsjednik Republike "samostalno odlučuje da li su 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". Nadalje, Ustavni je sud bio mišljenja da je na osnovi čl. 101 Ustava državni poglavari "ovlašten... donijeti uredbe sa zakonskom snagom i poduzimati izvanredne mjere u slučaju ratnog stanja ili neposredne ugroženosti neovisnosti i jedinstvenosti Republike Hrvatske, ili kad su tijela državne vlasti onemogućena da redovito obavljaju ustavne dužnosti", te da je na osnovi istog članka, stavak 2, državni poglavari "dužan... uredbe podnijeti na potvrdu Saboru čim se on može sastati". Ustavni je sud dakle zauzeo stajalište da pravo državnog poglavara da u okolnostima izvanrednog stanja donosi uredbe sa zakonskom snagom "nije ničim ograničeno", te da "on ima ustavne ovlasti donijeti uredbe u svim segmentima zakonodavne nadležnosti Sabora Republike Hrvatske". I na kraju, Ustavni je sud zaključio da donošenjem uredaba kojima se ograničavaju ljudska prava predsjednik Republike "nije povrijedio ni odredbe čl. 17 Ustava jer su bile ispunjene ustavne pretpostavke da se spomenute uredbe donesu".

Nisu, naravski, izostale ni kritike ovog rješenja Ustavnog suda. One su se mogle registrirati u političkoj javnosti (kako u parlamentarnoj tako i izvanparlamentarnoj oporbi), ali i kritičkoj znanstvenoj misli. Tako npr. dr. *M. Matulović* smatra da se "shvaćanju Ustavnog suda može ozbiljno prigoroviti. Ono je nesuglasno slovu odredbe samog članka 17, stavka 1 Ustava u kojem stoji da o ograničavanju pojedinih sloboda i prava zajamčenih Ustavom u doba ratnog stanja ili neposredne ugroženosti neovisnosti i jedinstvenosti Republike, te velikih prirodnih nepogoda 'odlučuje Sabor Republike Hrvatske dvotrećinskom većinom svih zastupnika, a ako se Sabor ne može sastati,

<sup>28</sup> V. Rješenje Ustavnog suda br. U-1-179/1991. od 24. lipnja 1992. Cit. pr. Jadranko Crnić, Ustav Republike Hrvatske - Komentari, objašnjenja, napomene i ustavosudska praksa, *Narodne novine*, Zagreb, 1993., str. 64-66.

*Predsjednik Republike*' Sabor se zacijelo mogao sastati, jer je zasjedao u vrijeme donošenja uredaba od strane predsjednika Republike. Štoviše, shvaćanje Ustavnog suda da, kada se ljudska prava ograničavaju zbog izvanrednih okolnosti, nastup tih okolnosti ne mora prethodno biti utvrđen posebnom odlukom, predstavlja neodgovarajući pristup tumačenju ustavnih odredaba o ljudskim pravima, i u opreci je sa čl. 4 Međunarodnog pakta o građanskim i političkim pravima. Stoga je shvaćanje Ustavnog suda primjer posve neodgovarajućeg pristupa tumačenju ustavnih odredaba o ukidanju ljudskih prava u slučaju izvanredne javne opasnosti. Također se potvrđuje činjenica da je uloga nacionalnih sudova u nastojanju da se zaštite ljudska prava u slučajevima izvanrednih okolnosti najčešće zanemariva".<sup>29</sup>

Za dr. I. Pađena suci Ustavnog suda su u stvari "ratnih uredaba" još jednom uvjerljivo pokazali "kako je Trasimahov argument, da je pravedno ono što koristi jačemu, neodrživ: jer da bi i najudvorniji postupak uopće mogao koristiti vladaru, mora biti učinjen znalački". A odluke su bile sve a samo ne to!<sup>30</sup>

#### 7. Zaključna napomena

Poput drugih suvremenih ustava i Ustav Republike Hrvatske predviđa mogućnost afirmacije stanja nužnosti i pravnih akata iz te domene. O tome na koji način ustavi postavljaju i razrješavaju ta pitanja nešto smo kazali već prije (v. t. 1-5). Na koji se način taj proces odvija na primjeru hrvatskog Ustava? Ponajprije, pitanje determinacije titulara stanja nužnosti Ustav je razriješio u čl. 101 Ustava gdje se ističe da, u slučaju *ratnog stanja ili neposredne ugroženosti neovisnosti i jedinstvenosti Republike ili kad su tijela državne vlasti onemogućena da redovito obavljaju ustavne dužnosti*, predsjednik Republike donosi uredbe sa zakonskom snagom i poduzima izvanredne mjere. Iz čl. 101 Ustava izričito dakle proizlazi kako su atribucije nužnih ovlaštenja dane egzekutivnom organu, u našem slučaju predsjedniku Republike. Modalitet atribuiranja nužnih ovlaštenja u našem slučaju svjedoči da glede raspolaganja uredbama sa zakonskom snagom i poduzimanja izvanrednih mjera postoji monokratska egzekutiva.<sup>31</sup> Prihvaćeno tumačenje ustavnih odredaba iz čl. 101. Ustava i dosadašnje iskustvo glede uvjeta za stupanje na snagu stanja nužnosti, odnosno nastanka uvjeta za donošenje uredaba sa zakonskom snagom upućuje na *relativnu autonomost*<sup>32</sup> državnog poglavara u toj stvari. Dodajmo da

<sup>29</sup> Usp. M. Matulović, LJUDSKA PRAVA UVOD U TEORIJU LJUDSKIH PRAVA, doktorska disertacija, Rijeka 1995., str.465.

<sup>30</sup> Usp. I. Pađen, UREDBE IZ NUŽDE HRVATSKOG PREDSJEDNIKA: MJERODAVNOST FRANCUSKOG JAVNOG PRAVA, u *Politička misao*, 1/1966., str.151.

<sup>31</sup> Pravo na donošenje uredaba sa zakonskom snagom, te pravo na donošenje pojedinačnih i općih akata koji obvezuju bez potrebe dobivanja supotpisa bilo ministra ili predsjednika Vlade, za prof. I. Mecanovića predstavljaju ona prava koja ustavni položaj predsjednika Republike kod nas "značajno približavaju predsjedničkom sustavu". (v. I. Mecanović, "ODGOVORNOST PREDSJEDNIKA REPUBLIKE", u *Pravni vjesnik* 11/1995., str. 81). Suprotno, Sokol i Smerdel, koji osim dviju gore navedenih ovlasti čitav niz drugih smatraju tipičnim ovlaštenjima polupredsjedničkog sustava ("USTAVNO PRAVO", Zagreb 1995., str.153).

<sup>32</sup> "Pravo predsjednika da sam utvrdi kada su nastali uvjeti za donošenje uredbi sa zakonskom snagom, pa i vrijeme zasjedanja Sabora govore o relativnoj autonomnosti predsjednika Republike u donošenju takvih uredbi. Jasno je da je uredbu jednostavnije i lakše donijeti, ali je praksa pokazala kod niza uredbi koje su donesene u prosincu 1991. u vrijeme kada je zasjedao Sabor, a kojima se reguliraju odnosi u pravosudu, da predsjednik može donijeti (i donosi uredbe sa zakonskom snagom) u trenutku kad sam ocijeni da je nužno bez obzira da li se Sabor nalazi u zasjedanju. Ovo pravo je ograničeno potrebotom da Sabor naknadno potvrdi uredbe, ali po svojoj logici, one su bliže takvim normama predsjednika USA, nego predsjednika Francuske" (v. I. Mecanović, *op.cit.*, str. 82).

se ovakvi akti državnog poglavara u teoriji nazivaju *spontanim i samostalnim* podzakonskim općenormativnim aktima.<sup>33</sup>

Postojanje faktične agresije kao one teške i neposredne opasnosti za egzistenciju Republike Hrvatske i njezinih građana te zbiljske nemogućnosti da se takvoj prijetnji suprotstavi normalnom djelatnošću ustavnih institucija, nitko iz svekolike javnosti nije dovodio u pitanje. Utoliko i stoji ranije izrečeno da stanje nužnosti ne smije stupiti na snagu ako država nije u teškoj opasnosti. Ipak, kritičari predsjednikovih uredaba tvrdili su da je uvjet za donošenje onih uredaba kojima su se ograničila odredena ustavom zajamčena prava bilo proglašenje ratnog stanje ili neposredne ugroženosti neovisnosti i jedinstvenosti Republike. Istina je da ratno stanje u razdoblju od kada je započela agresija (1991.-1995.) pa do zadnjih velikih i uspešnih operacija HV-a, u Hrvatskoj nije bilo proglašeno. Naše je mišljenje da je tome tako što se i ovdje ratno stanje, čije strahote ne smijemo smetnuti s uma, usprkos svemu, *volens-nolens*, i to od svih strana u sukobu, tretiralo kao pojava od one "vrste metafizičkog entiteta koji izmiče definiciju". Posljedica je bila da su egzistencijalno-pragmatički razlozi političke naravi, i to najvišeg mogućeg intenziteta bez velikog dvoumljenja autorizaciju toga stanja od strane predstavničkog tijela jednostavno ignorirali, a reakciju prikladnu za faktično stanje prešutno gurnuli u domenu neposredne akcije i odluke predsjednika Republike.<sup>34</sup> I kod nas se potvrdila "istina" kako legitimnost "državnog" pribjegavanja stanju nužnosti i izvanrednim mjerama radi obrane svoje egzistencije predstavlja najdelikatnije od svih pitanja; iz jednostavna razloga što je riječ o jednom, ističe J. Akande, nadasve "osjetljivom postupku balansiranja razvoja protiv stabilnosti" i koji najčešće rezultira osloncem na izvanredna ovlaštenja. I dalje, "pod psihološkim pritiskom koji rezultira iz najčešće preambicioznih ciljeva lidera, nacionalna stranka koja je na vlasti postaje potpuna gluha na kritike svojih postupaka, smatrajući ih pukom taktikom opstrukcije".<sup>35</sup>

Već smo istaknuli da demokratsko nastojanje za reduciranjem autoritarnog karaktera stupanja na snagu stanja nužnosti traži postojanje što osjetljivijih uvjeta njegove primjene, te zamjenu nepreciznih temeljnih uvjeta multiplikacijom formalnih uvjeta (v.t. 3). Ustav Republike Hrvatske krajnje je jednostavan u semantici onih odredaba koje govore o donošenju akata kojima se ima djelovati u stanju nužnosti. U tom smislu čl. 101.1. Ustava daje bezuvjetno pravo državnom poglavaru da donosi uredbe sa zakonskom snagom.

<sup>33</sup> Usp. I. Borković, "NOMOTEHNIKA", rukopis., str. 30.

<sup>34</sup> Svečana deklaracija rata, koja je od davnine predstavljala običajno pravilo, bila je nakon XVII. i XVIII. st. ponovno oživljena od strane revolucionara iz godine 1789. Upravo su je francuski revolucionari postavili kao moderni juridički problem internog prava. Doktrina o deklaraciji rata u oblasti međunarodnog prava nastala je tek kasnije. Pod starim režimom ekskluzivnom kompetencijom u materiji mira i rata (*jus ad bellum*) raspolaže monarch. Poslijep se uspostavljuju različiti tipovi podjele nadležnosti glede deklaracije rata. Obligacija deklaracije rata poстоje se i u XX. st. Tako ona postoji u 52 slučaju prije Prvoga svjetskog rata, odnosno u 164 slučaju za Drugoga svjetskog rata. No, nakon posljednjeg velikog rata ona se koristi sve manje i manje. Analizirajući ovo sredstvo A. Barramdan je ističe da relativno nekoristi deklaracije rata u međunarodnim odnosima nije prošlo bez posljedica na internom planu države. Autorizacija deklaracije rata postaje neoperativno sredstvo. U odsutnosti autorizacije ili deklaracije rata na internome planu sve se više počinju koristiti različite empiričke formule poput: *neprijateljstva na neprijateljskoj teritoriji, vojne operacije, konflikti između oružanih snaga, postojanje otvorenog neprijateljskog stanja i tekućih vojnih operacija, događaji koji faktički imaju karakter ratnih zbivanja*, itd., itd. Uza sve što iškustvo suvremene države sve učestalije ukazuje na istrošenosnost ovoga ustavnopravnog instrumenta, korisnost ove dispozicije je nesumnjiva. Ona ne samo da politički legitimira predloženu vojnu akciju već i omogućuje očuvanje ustavne ravnoteže u vojnoj domeni. Usp. Abdelkhaleq Barramdan, LA CONSTITUTION DE 1958 ET L'AUTORISATION DE DECLARATION DE GUERRE, u *Revue du droit public* 5/1995., p. 1221-1244.

<sup>35</sup> J. Akande, *op. cit.*, p. 202.

Demokratska kontrola njegovih uredaba moguća je *post festum*.<sup>36</sup> No, kazali bismo da ovdje poremećaj ravnoteže u korist predsjedničkog karaktera Republike Hrvatske najviše negira formalno dualistički karakter egzekutivne koji karakterizira polupredsjednički sustav. Jer, za razliku od čl. 101, po kojemu se radnje/akti državnog poglavara afirmiraju spontano, čl. 17. 2. i 3. Ustava za svoju afirmaciju poznaje i traži realizaciju multiplicitarnih formalnih uvjeta. Oni se tiču kako "odlučivanja" glede mogućeg ograničavanja određenih prava i sloboda, tako i utvrđivanja "opsega ograničenja" koji stoe u vezi s ekskluzivnim ustavnim rezervacijama jednakosti koje se ograničenjima ne smiju dovoditi u pitanje. Teško da se uopće može pretpostaviti da se ove radnje ne odvijaju uz proceduru. I to onu proceduru odlučivanja koju pretpostavlja Ustav, odnosno poslovnik predstavničkog tijela koji posebno govori o radu Sabora u doba ratnog stanja ili neposredne ugroženosti neovisnosti i jedinstvenosti Republike Hrvatske.

Pa ipak, očito je i nesporno da ta procedura glede donošenja onih uredaba koje su kao posljedicu imale ograničenja određenih ustavnih prava nije bila realizirana. No, moguće je u situaciji nesumnjive nadmoći *državnog razloga* nad *ustavnopravnim načelima* postaviti pitanje: umanjuje li odsutnost procedure legitimitet odluka donesenih u određenim situacijama nužde? Kazali bismo, uza sve rezerve - ne nužno! Na teorijskoj razini, politički realisti potvrdu bi mogli tražili u modelu koji je postavio *N. Luhman*. Naime, govoreći o djelovanju u uvjetima vrlo visoke i neodređene kompleksnosti (recimo: ratnog stanja ili nekog drugog stanja gdje okolnosti govore da je stanje nužnosti neophodno za interes nacije) i kada se usprkos tome donose odluke, zakonodavna procedura mora, kaže ovaj autor, oblikovati ili bar *tolerirati* strukture koje pojednostavuju i koje služe tome da se neodređenost i nepreglednost relacijama odveć bogate situacije odlučivanja reducira u toj mjeri da se omoguće komplementarna očekivanja i razumna orientacija sudionika. S druge strane, proces odlučivanja egzekutive mora se rasteretiti brige za zadovoljenje osjećaja i legitimacije i instrumentalno ih se mora organizirati. Na posljeku, ovo socio-političko ukazivanje na *dvostrukost struktura* sadrži u sebi predviđanje *razočaranih očekivanja*, obradu *razočaranja* (dosljedni demokrati i njihovo inzistiranje na kršenju procedure) koje jurističke procesne teorije na postavljaju kao problem.<sup>37</sup>

Iz našeg iskustva morali bismo izvući pouku; ne samo pouku o tome da je nužda iznimka, i da ona kao takova to uvijek treba da ostane, uza svu *post festum* apologiju, već prije svega pouku o vjeri da u izgradnji Hrvatske kao novoga i ravnopravnog člana međunarodne zajednice demokratskih država, poštivanje ustavnih uredaba i njegovih procedura predstavljaju najdublji izvor njezine svekolike stabilnosti i napretka. Zašto? Zato što, uza sve, "djelovanje procedure... omogućuje da se *podnese* neizvjesnost

<sup>36</sup> U Saboru kao nositelju demokratske kontrole, ali i u javnosti, već se nekoliko puta tijekom 1995. i 1996. postavljalo pitanje koji razlozi opravdavaju i daljnje važenje nekih predsjednikovih uredaba iz nužde. Drugo, o ovome, ali i drugim pitanjima govore poznata načela koja je formulirala **Međunarodna komisija pravnika** za ograničenje stanja nužnosti. To su: 1) stanje nužnosti treba biti deklarirano jedino onda kada okolnosti pokazuju da je ono apsolutno nužno u cilju interesa nacije; 2) razdoblje nužnosti ne smije se prolongirati dalje od onoga što je apsolutno nužno; 3) ograničenja koje se tiču temeljnih prava i sloboda trebaju biti same one restrikcije koje posebna situacija traži; 4) legalitet propisa koji su podloga stanja nužnosti podložan je reviziji sudbene vlasti. Cit. pr. J. Akande, *op. cit.*, 201.

<sup>37</sup> "Procedure općenito, pa tako i zakonodavstvo, nikad same nisu dostaone da proizvedu legitimnost odlučivanja u smislu stalnog mijenjanja strukture očekivanja. One su međutim oblik u kojem politički sistem doprinosi vlastitoj legitimaciji. Svojim institucionalnim i pravnim temeljima simboliziraju identičnost načina odlučivanja i kontinuitet sličnih iskustava, a to je neophodna pretpostavka svakog učenja. Iz iskustva može publika tako naučiti da se u cijelini osjeća sigurno uprkos načelnoj varijabilnosti svog prava i da stvori povjerenje prema sistemu. *Procedure su nužni, ali same ne već i dovoljni uredaj kojim se legitimiraju odluke.*" (kurziv A. B.). Usp. N. Luhman, **LEGITIMACIJA KROZ PROCEDURU**, Zagreb, 1992., str. 160

budućnosti. Procedure pridonose tome da se nasuprot neizvjesnoj sudbini i osobito nasuprot preopterećenju, koje proistječe iz nepregledne kompleksnosti mogućnosti varijabilnog prava, stvori *aktualna sigurnost* i omogući ponašanje u sadašnjici koje se dade prikazati, koje je ekspresivno, ispunjeno smislom i obvezujuće".<sup>38</sup> Premda je kao država (bila) u situaciji da stanovito vrijeme više od nekih drugih država bude opterećena pitanjem opstanka, sigurnosti i stabilnosti, Hrvatska i njezini upravljači, kao i svagđe drugdje u primjernim ustavnodemokratskim zemljama, ne smiju olako prelaziti preko temeljnog postulata suvremene ustavno-demokratske države, naime, načela da nijedan državni organ, pa makar on bio i državni organ koji drži najvišu vlast, nema pravo definiranja svoje vlastitne nadležnosti i nadležnosti drugih organa u odnosu na sebe samoga, i to iz jednostavnih razloga što se to pitanje, kao i sva ona pitanja vezana uz vlast i upravljače, uređuje i predviđa ustavom koji moraju poštovati svi.<sup>39</sup> U što bržem usvajanju i primjeni ovog načela, svijest o prednostima uravnateljene ustavnodemokratske vlade postat će, *mutatis mutandis*, i stvarna vodilja suvremene Hrvatske prema državi kakvu priželjuju svi njezini državljanini i prijatelji.<sup>40</sup>

#### PROVISIONS RELATING TO THE "STATE OF NECESSITY" IN THE CONSTITUTION OF THE REPUBLIC OF CROATIA, 1990 (A RECAPITULATION)

##### Summary

In the article, which is conceived as a recapitulation of the experience gained so far with respect to the state of necessity in the Republic of Croatia, the author systematises the subject matter connected with several fundamental questions of the theory and practice of this state. Namely, how is the state of necessity activated? How are the legal holders of power over this state determined? Under what conditions does the state of necessity become effective? How do we understand the concentration and utilisation of discretionary assessment within the powers arising from this state? What is democratic control over the state of necessity?

<sup>38</sup> Usp. N. Luhman, *op.cit.*, str. 197

<sup>39</sup> Na ovaj je način M. Duverger izložio svoje viđenje De Gaulleova viđenja svoje uloge u ustavnom i političkom životu Francuske u analizi polupredsjedničkog sustava vlasti i njegove prakse u Francuskoj. Usp. M. Duverger, A NEW POLITICAL SYSTEM MODEL: SEMI-PRESIDENTIAL GOVERNMENT, (u "Parliamentary versus presidential government", ed. A. Lijphart, p. 147.) i Ivješće Predsjednika Republike, u IZVJEŠĆA HRVATSKOG SABORA 156/96, str. 14 i argumentaciju o arbitratnoj vlasti.

<sup>40</sup> O pitanju podjele vlasti u kriznim radoblijima usp. F. Shackelton, "The Separation of Powers in Time of Crisis" i dr. u GOVERNMENT UNDER LAW, Cambridge, 1956., p. 170-301. Naš tekst o stanju nužnosti sastavni je dio projekta "Ustavnost Republike Hrvatske u uporednoj perspektivi" prijavljenog Hrvatskome pravnom centru.