

# PRAVNI vjesnik

UDK-34

ISSN 0352-5317

GOD. 12 - Br. 1-4 str. 1-283

Osijek, 1996.

Pravni vjesnik Pravnoga fakulteta  
Sveučilišta J. J. Strossmayera u Osijeku

Izdavač/Publisher:  
Pravni fakultet u Osijeku, Stjepana Radića 13, Osijek

**Povjerenstvo za izdavačku djelatnost**  
**Advisory Board:**

Prof. dr. sc. Vladimir Ljubanović (predsjednik/*Chairman*)  
prof. dr. sc. Zvonimir Lauc, prof. dr. sc. Srećko Jelinić, doc. dr. sc. Vladimir Belaj,  
doc. dr. sc. Nedeljko Bosanac, mr. sc. Igor Bojanic

**Uredništvo/Editorial Board:**

Prof. dr. sc. Vladimir Ljubanović i  
doc. dr. sc. Josip Vrbošić (glavni i odgovorni urednik/*Editor in Chief*)  
doc. dr. sc. Vladimir Belaj (tehnički urednik/*Editorial Secretary*)

**Međunarodno uredništvo/International Editorial Board:**

Prof. dr. Boštjan M. Zupančič Ustavno sodišče,  
Ljubljana, Republika Slovenija  
Prof. Dr. Manfred Proske, Institut für Strafrecht Strafprozessrecht und Kriminologie  
der Karl-Franzens-Universität Graz  
Prof. Dr. Claus Roxin, Ludwig Maximilians Universität München  
Prof. Dr. Klaus Dammann, Universität Bielefeld

**Lektor/Croatian Language Editor:**

Prof. dr. sc. Zlatko Kramarić

**Prevoditelj i lektor za engleski i njemački jezik**

**English and Deutsch Language Editor:**

Prof. Željko Rišner

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

Pravni fakultet u Osijeku,  
Stjepana Radića 13, Osijek, Republika Hrvatska  
tel. 031/41-555, 165-985, fax: 031/23-365

Časopis izlazi u 4 broja godišnje (cijena četverobroja 80,00 kn).  
Narudžbe slati na adresu uredništva, a novac uplatiti na  
žiro račun broj 33600-603-3871.

Naklada 500 primjeraka  
Izdano uz finansijsku suradnju Ministarstva znanosti  
i tehnologije Republike Hrvatske.

Na temelju Mišljenja Ministarstva kulture Republike Hrvatske  
br. 532-03-1/7-95-01 od 26. 10. 1995. g. Pravni vjesnik Pravnoga fakulteta  
u Osijeku (zajedno s eventualnim separatima)  
ne plaća osnovni porez na promet.

**Tisk:**

Grafika, Osijek

UDK - 34

# PRAVNI vjesnik

**Tromjesečni glasnik za pravne i društveno-humanističke znanosti**  
**Pravnog fakulteta Sveučilišta J. J. Strossmayera u Osijeku**

**Dreimonatliche Zeitschrift für Rechts-und Sozialwissenschaften**  
**der Fakultät für Rechtswissenschaften der Universität**  
**J. J. Strossmayer in Osijek**

**Journal trimestriel des sciences juridiques et sociales Faculté de droit,**  
**J. J. Strossmayer d' Osijek**

**Quarterly Journal of Law and Social Sciences Law Faculty University**  
**J. J. Strossmayer in Osijek**



GOD. 12 BR. 1-4

OSIJEK, SIJEČANJ-PROSINAC 1996.

UDK 340-11:342.4  
Izvorni znanstveni članak  
Primljen 23. 10. 1996.

**Dr. sc. JASNA OMEJEC, Pravni fakultet u Zagrebu**

## IZVANREDNA STANJA U PRAVNOJ TEORIJI I USTAVIMA POJEDINIH ZEMALJA (poredbena studija hrvatskog i srodnih europskih ustavnopravnih modela)

*Slobodna se vlada osniva na nepovjeren u, a ne na povjerenju...  
u skladu s time naš je Ustav utvrdio granice do kojih, i ne dalje,  
može ići naše povjerenje... U pitanjima moći nema se više što slušati  
o vjeri u čovjeka, već ga lancima Ustava reba sputati da ne čini zlo.*

Thomas Jefferson

### PRIKAZ

*Stanje nazvano neposrednom ugroženošću neovisnosti i jedinstvenosti Republike, koje je u praktični pravni život Hrvatske uvedeno krajem 1991. godine, u hrvatskoj pravnoj doktrini otvar. niz iznimno značajnih pitanja vrlo širokog dijapazona. Premda se radi prvenstveno o pravnim pitanjima općeg ustavnopravnog uređenja Republike Hrvatske, formalno obilježenog atributima demokratske i socijalne države, njihov stvarni značaj u svim sferama društvenog života premašuje zadane pravne okvire, dosežući i do pitanja o funkcioniranju Hrvatske kao političke zajednice.*

### UVOD

Stanje koje je hrvatski ustavotvorac nazvao "neposrednom ugroženošću neovisnosti i jedinstvenosti Republike" samo je jedno od onih koja se u pravnoj doktrini skupno nazivaju *izvanrednim, izuzetnim, iznimnim* odnosom *o stanjima nužde ili stanjima opasnosti*.<sup>1</sup> Njihove su posljedice višestruke, no jedna od najvažnijih neosporno jest legalna mogućnost posrednog ili neposrednog ograničavanja - ili čak ukidanja - ustavom zajamčenih sloboda i prava čovjeka i građanina.

Govoreći o utjecaju izvanrednih stanja na građanske slobode i prava, predstavnici političke filozofije suglasni su u tome da "objektivno nužni ili pak navodno potrebni zahtjevi političke vlasti ne samo da narušavaju općost

<sup>1</sup> Sharga, D.: Human Rights in Emergency Situations under the European Convention on Human Rights, Israel Yearbook on Human Rights, 1986, str. 218.

z konca; oni dovode ponekad čak do totalnog ukidanja građanskih sloboda. Opsadno stanje, vojno pravo, vlast u izvanrednom stanju - sve to samo pokazuje da državna korist zaista može do kraja poništiti građanska prava. U većini država tim je institucijama zajednička činjenica da se ne može dovesti u pitanje opravdanost odluke onih koji proglaše izvanredno stanje. Oni određuju da li takvo stanje postoji i kakve se mjere smatraju nužnim."<sup>2</sup>

Razgovor o izvanrednim stanjima ujedno je, dakle, i razgovor o mogućnostima ograničavanja ili potpunog ukidanja građanskih sloboda i prava u pojedinoj državi. A time, dakako, i o njezinim istinskim demokratskim okvirima. Razgovor o izvanrednim stanjima u Hrvatskoj ne može nipošto predstavljati iznimku.

<sup>2</sup> Neumann, F.: Demokratska i autoritarna država. Studije o političkoj i pravnoj teoriji, Naprijed, Zagreb 1992, str. 103.

### O POJMU IZVANREDNIH STANJA

Uz napomenu da opća teorijska shvaćanja ne moraju biti istovjetna legalnim definicijama koje eventualno razvijaju pojedina konkretna pozitivna prava (osobito ustavi i zakoni pojedinih zemalja), metodološki je najjednostavnije nabrojati slučajevi koji se u pravnoj doktrini obično smatraju izvanrednim stanjima. To su: 1) rat odnosno neposredna opasnost od rata; 2) pobune, nemiri i slični unutarnji pokreti širokih razmjera, do kojih može doći u konkretnom društvenom i političkom sustavu zemlje; 3) velike elementarne nepogode, kao što su katastrofalni potresi, poplave, šumski i drugi požari, epidemija oboljenja ljudi (ali i flore i faune), a u najnovije vrijeme i izuzetna stanja nastala uslijed atomskih zračenja.<sup>3</sup>

Lista je, dakako, nepotpuna, ali ipak navodi na odredene zaključke: izvanredna stanja moraju sadržavati prijetnju fizičkoj egzistenciji stanovništva konkrete države, i to bilo na cijelom državnom području ili samo na jednom njegovom dijelu<sup>4</sup>, odnosno ugrožavanje života nacije ili organiziranog funkcioniranja njezinih temeljnih institucija.<sup>5</sup>

Nedvojbeno je da bi metapravna doktrina (ili politički ideal) *vladavine prava*, kao najviša vrednota ustavnopravnih poredaka većine suvremenih zemalja, bila najdosljednije provedena kada bi se normativnim putem unaprijed regulirali društveni odnosi koji nastaju u izvanrednim stanjima.<sup>6</sup> Prethodna tvrdnja predstavlja jasan politički zahtjev za

<sup>3</sup> Klasificirajući izuzetna stanja u pravu bivše SFRJ, Ivančević polazi od njihovih uzroka, koji mogu biti izvanjske odnosno unutrašnje prirode. Među prve pripadaju ratno stanje i neposredna ratna opasnost, a među druge - "druge izvanredne prilike s dosta neodređenim sadržajem", Usp. Ivančević, V.: Institucije upravnog prava, knj. I, PFZ, Zagreb 1983, str. 125. Nasuprot tome, Borković dijeli različite poremećaje društvenih odnosa "nazvanih općenito iznimnim stanjima" na: a) poremećaje izazvane ljudskim djelovanjem (rat, pobune, nemiri, štrajk, i sl.) i b) poremećaje izazvane prirodnim putem (poplave, zemljotres, požare, i sl.). No, "ovakvo njihovo razvrstavanje periferne je važnosti. Za akcije koje mogu izazvati kao i za posljedice koje mogu prouzrokovati od važnosti je u prvom redu njihov karakter, obujam i trajanje", Borković, I.: Upravno pravo, Informator, Zagreb 1995, str. 69.

<sup>4</sup> Burgenthal, T.: To Respect and Ensure: State Obligations and Permissible Derogations, u: Henkin, L.: ur. International Bill of Rights, 1981, str. 72, 80.

<sup>5</sup> Sharga, isto, str. 219.

izvjesnošću zakonâ, koji je - uz zahtjeve za njihovom apstraktnošću, generalnošću i jednakošću - imantan svakoj liberalnoj pravnoj tradiciji. Međutim, praktični pravni život jasno je pokazao da je opsežno zakonodavno normiranje pojedinih izvanrednih stanja, utečeljeno na predvidljivosti njihovog konkretnog društvenog sadržaja, opterećeno rizikom neučinkovitosti: lako je moguće da pravna norma ne uspije adekvatno predviđeti i uređiti sve situacije koje u izvanrednim stanjima stvarno nastupaju. U takvim abnormalnim prilikama javna vlast riskira da ostane nemoćna, ukoliko pri njihovu suzbijanju - odnosno, otklanjanju njihovih posljedica - bude prisiljena postupati prema pravnim normama predviđenim za njezino funkcioniranje u redovitim, neporemećenim okolnostima. Stoga "izuzetno stanje predstavlja u svojoj osnovi poremećaj do kojeg dolazi u životu društva, tako da se na planu normiranja društvenih odnosa koji u tom stanju nastaju zahtjeva odstupanje (modifikacija) od redovitih, uobičajenih pravila ponašanja. S pravne točke gledišta, u pitanju je suprotnost između normalnog i abnormalnog, između opće zakonitosti i njezinih specifičnih modifikacija. Socijalno-politički, u pitanju je potreba da javna vlast djeluje jačim sredstvima i temeljem izuzetnih ovlaštenja, da bi mogla očuvati društvena pravna dobra i odnose koji su ugroženi odnosno poremećeni iznimnim prilikama."<sup>7</sup>

<sup>6</sup> Komparativno promatraljući, suvremeno zakonodavstvo danas doista pokušava postaviti težište pravnog normiranja na mjeru sprječavanja pojedinih izvanrednih stanja (tzv. normiranje s preventivnom svrhom). No, takvo se preventivno (zakonsko) normiranje praktički najčešće poduzima u područjima regulacije predvidljivih izvanrednih stanja zbog elementarnih i drugih sličnih nedača (požari, poplave, zaštitu stanovništva uslijed epidemija određenih zaraznih bolesti širokih razmjera, zaštitu životinja od raznih bolesti koje ugrožavaju cijelu državu ili dio njezinog područja, i sl.). Ostala, osobito rat i neposredna ratna opasnost, u mnogim zemljama (uključujući Republiku Hrvatsku) još uvjek nisu predmetom cjelovitog zakonskog normiranja. Ali, i kad postoje zakonske norme, one unaprijed propisuju samo izvjesne mjere, utvrđene prema momentu najveće vjerojatnosti da će u datom izvanrednom stanju biti učinkovite.

<sup>7</sup> 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 izdanie SANU, Odjeljenje društvenih nauka, Beograd 1967, str. 65.

Odstupajući od značenja temeljnog načela na kojem počiva - to jest, načela ustavnosti i zakonitosti - u izvanrednim se stanjima metjuridički i politički ideal vladavine prava narušava u (po mišljenju mnogih) najvažnijoj točki.<sup>8</sup> S obzirom na važnost ovoga odstupanja, pravna doktrina vrlo često govori o izvanrednim stanjima kao o *modifikaciji ustavnosti i zakonitosti*, koju najopćenitije određuje sintagmom "odstupanje od pravila koja vrijede za normalna stanja".<sup>9</sup> "S gledišta ustavnosti i zakonitosti, radi se o modifikacijama postojećeg poretka stvaranjem specifičnog ali pravno uredenog poretka koji bi trebao prestati i omogućiti povratak ranijem stanju čim se normaliziraju prilike."<sup>10</sup>

S gledišta podjeljivanja nadležnosti za poduzimanje akcija, kao i pripadajućih im ovlaštenja, izvanredna se stanja odlikuju dvjema abnormalnostima: tendencijom da se nastali izuzetni odnosi ureduju općenormativnim aktima (*uredbama iz nužde*), te činjenicom da takvo njihovo normiranje - ili još šire: poduzimanje izvanrednih mjera za njihova trajanja - obično provodi tijelo državne vlasti koje za to ne bi bilo ovlašteno u normalnim prilikama (*tijelo vrhovne političke egzekutive, bilo vlada, bilo šef države*). Prva abnormalnost može biti uvećana ovlaštenjem vrhovne političke egzekutive da uredbama iz nužde zadiru u djelokrug ustavotvorca, a ne samo zakonodavca.<sup>11</sup>

<sup>8</sup> Značenje načela zakonitosti u djelovanju tijela državne vlasti može se formulirati na dva načina: 1) pozitivno, što znači da svaki akt (odnosno, djelovanje) tijela državne vlasti mora biti utemeljen na pravnoj normi, i 2) negativno, što znači da je tijelima državne vlasti zabranjeno svako djelovanje bez prethodno danog ovlaštenja u pravnoj normi. U posljednjem slučaju naglašava se *pasivnost* tijela državne vlasti ukoliko nema pretpostavki za njihovu akciju, to jest pravnih normi koje bi ih na to ovlastile. Pravnoj biti izvanrednih stanja više odgovara pasivni (negativni) smisao načela zakonitosti: budući da pozitivno pravo u pravilu propušta normirati društvene odnose koji mogu nastati u izuzetnim stanjima, prigodom pojave takvih stanja odredena tijela državne vlasti počinju poduzimati akcije koje u "normalnim" prilikama ne bi bila ovlaštena poduzimati.

<sup>9</sup> Borković, isto str. 69.

<sup>10</sup> Ivančević, Institucije, str. 109.

<sup>11</sup>"Neki ustavi dopuštaju zadiranje izvršnih tijela samo u djelokrug zakonodavca, a neki i ustavotvorca. U prvom će

Brojna pitanja, koja su se javila zbog narušavanja najvažnijih načela vladavine prava u izvanrednim stanjima, dovela su do potrebe zauzimanja stava o pretpostavkama pod kojima je moguće uskladiti ta dva fenomena. Na koji način normativno uobičiti politički stav prema pojavi izvanrednih stanja? u kojem opsegu ustavnopravno predviđeti buduću (neizvjesnu) modifikaciju postojećeg poretka? i da li je uopće predviđjeti? u kojim granicama (unaprijed) predviđjeti mogućnost ograničavanja sloboda i prava čovjeka i građanina u takvim situacijama? kojim argumentima to opravdati? Odgovore na ta pitanja pokušale su dati mnoge pravnoteorijske koncepcije, uobičene u doktrinama različitih država.<sup>12</sup> One su na sebe preuzele zadaču pravnog obrazlaganja dviju uzajamno povezanih pojava: 1) okolnosti da izuzetno stanje iziskuje modifikacije pravnog poretka koji je u pravilu vodio računa samo o normalnim, sredenim društvenim odnosima, jer izuzetnost odnosa koji nastaju u posebnim prilikama zahtijeva specifično pravno normiranje (Francuzi bi rekli: specijalnu zakonitost), i 2) okolnosti da se intervencija izvršne vlasti, koja u izvanrednom stanju djeluje u domeni zakonodavca (ili čak ustavotvorca) pravno fundira, i time remeti odnose koji - s obzirom na utvrđenu im nadležnost - u normalnim prilikama vladaju

slučaju uredbe iz nužde imati samo zakonsku snagu, odnosno bit će zakoni u materijalnom smislu, a u drugom slučaju moći će imati i ustavnu snagu, odnosno imat će karakter ustavne odredbe u materijalnom smislu", Sokol, S./Smerdel, B.: Ustavno pravo, Školska knjiga, Zagreb 1995, str. 196.

<sup>12</sup> Najboljim pregledom svih najvažnijih teorija o iznimnim stanjima i ovlaštenjima egzekutive na donošenje uredbe iz nužde smatram onaj Kamaričev. Dijeleći ih prema tome da li ustav predviđa ili ne predviđa neposredno široku ovlaštenja egzekutive u stanjima nužde, Kamarič detaljno razmatra političku teoriju o pribjegavanju nezakonitosti u stanju nužde, teoriju legitimne obrane, teoriju prava nužde i teoriju specijalne zakonitosti u vrijeme krize; ostale teorije (teoriju zakonodavne delegacije ili delegacije vlasti, teoriju suspenzije principa subordinacije uredbe zakonu, teoriju anticipirane ratifikacije, teoriju delegacije zakonodavnih akata, teoriju ustavne delegacije i teoriju ustavnog običaja) razmatra u okviru pitanja ustavnosti širokih parlamentarnih ovlaštenja koja parlament daje egzekutivi bez ustavne podloge. Vidi Kamarič, M.: Problemi uredbe s naročitim obzirom na široka ovlaštenja, Naučno društvo NRBiH, Djela, knjiga IX, Sarajevo 1957 str. 145-172.

medu njima. Otvorena mogućnost ograničavanja (ili čak ukidanja) temeljnih građanskih sloboda i prava u takvim prilikama pojačala je važnost te zadaće.

Poznavanje osnovnih doktrinarnih stavova o izvanrednim stanjima nije ništa manje značajno no poznavanje njihove pozitivno-pravne regulacije. Stavovi pravne doktrine, naime, na najbolji način otkrivaju istinski karakter političkog režima zemlje u kojoj su nastali ili nastaju. Stoga ih je potrebno barem okvirno naznačiti.

### IZVANREDNA STANJA U PRAVNOJ TEORIJI

Premda je danas moguće govoriti o brišanju početnih razlika među pravnoteorijskim koncepcijama o izvanrednim stanjima u mnogim pitanjima, smatram svršishodnim prikazati one teorije koje su - oblikujući se većinom u 19. i početkom 20. stoljeća - imale najveći odjek u pravnoj i političkoj povijesti ovovjeke Europe. Prikazujem ih u njihovoj početnoj, akademskoj i doktrinarnoj čistoći.

Dvije od tih pravnih teorija - germanska teorija o državnom pravu nužde i angloskinska teorija "intra vires" - početno su predstavljale, sa stajališta načela zakonitosti, dva antipodna pravna rješenja, u kojima se težište polagalo prvenstveno na političko pitanje odnosa između legislative i egzekutive u izvanrednom stanju kao poremećaja njihovih normalnih medusobnih odnosa.

Prema *germanskoj teoriji o državnom pravu nužde (Staatsnotrechti)*, u izvanrednom se stanju suspendira pravni poredek; egzekutiva djeluje umjesto zakonodavca vlastitim normativnim intervencijama, a uslijed su-spenzije pravnog poretka umravljuje se i sudска kontrola nad egzekutivom. Vodena motivom nužde (nužde za spas države, nacionalne nužde, socijalne nužde, itd.) i zaštite javnog interesa, zbog kojeg je dopušten svaki zahvat u subjektivna prava pojedinaca, ovo "državno pravo nužde" i nije bilo nikakvo pravo, nego etiketa pod kojom su se konzervirali ostaci svemoći feudalne uprave, koja je u izmijenjenim političkim odnosima gradanskog društva potpisnula predstavničko tijelo od vodenja

državnih poslova tako snažno da se njegova prisutnost u političkom životu jedva osjećala.<sup>13</sup> Ova je teorija, dakle, implicirala ideju o diktaturi ili absolutizmu egzekutive, a polaznu točku pravne konstrukcije o državnom pravu nužde činila je patrimonijalna concepcija države njemačkih pravnika iz druge polovice 19. stoljeća: vladar (kasnije: država) dragovoljno delegira dio svojih atribucija na predstavničko tijelo (konceptacija samoograđivanja). Ali njegovo *iust eminens* ostaje: on može delegirana ovlaštenja povući, te - pozivajući se na to da je država došla u stanje nužde - preuzeti puno obavljanje zakonodavne funkcije koju je povjerio predstavničkom tijelu. Njegovi se akti pravno kvalificiraju kao uredbe iz nužde (*Notverordnung*). Monarhova osobna vlast seže tako daleko da on može donositi pravne akte čak i protivno samom ustavu, jer concepcija samoograđivanja vrijedi i u pogledu ustava: i to je pravni akt kojim je vladar sam sebi postavio izvjesna ograničenja.

Doktrinarna concepcija državnog prava nužde dobila je svoj ustavnopravni izraz u članku 48. weimarskog Ustava iz 1919. godine.<sup>14</sup> Tom su ustavnom odredbom predsjedniku Republike dana ovlaštenja da s razloga ozbiljnog poremećaja ili ugrožavanja javne sigurnosti i reda može poduzeti mjere potrebne za uspostavljanje sigurnosti odnosno reda, a prema potrebi upotrijebiti u tu svrhu i oružane snage, te privremeno - potpuno ili dijelom - suspendirati taksativno utvrđene odredbe Ustava. "U toku 14 godina, tj. do dolaska Hitlera na vlast, iskorišteno je to ovlaštenje u blizu 250 (!) slučajeva (pobliže: E. Benda, Die

<sup>13</sup> Ivančević, Modifikacija, str. 69.

<sup>14</sup> Opće stanje u njemačkom pravu tog doba ilustrativno opisuje Neumann: "Vrijeme je od 1918. do 1932. bilo karakterizirano skoro općim akceptiranjem doktrine škole "slobodnog prava", uništenjem racionalnosti i izračunljivosti prava, ograničenjem sistema ugovora i pobjedom ideje naredbe nad idejom ugovora, pobjedom općih klausula nad pravim pravnim stavovima. Opće su klausule procjenjivana i uništile granicu pravorijeka i uprave, tako da su upravne odluke, to jest političke odluke, poprimile formu odluka redovnih civilnih sudova.", isto, str. 55.

*Notstandverfassung*, 10. izd., 1968). Eez obzira na to što se suvremenii pisci trude opravdati takve intervencije osobito u prvom razdoblju neposredno nakon svršetka rata punom privrednom i političkom krizom, ipak priznaju da je korištenjem tih predsjedničkih ovlaštenja u vrijeme najsloženijih političkih prilika 1930-1933. g. zapravo otvoren put načističkoj diktaturi.<sup>15</sup>

Prikazana germanska doktrina počinje se napuštati u prvim godinama nakon završetka Drugog svjetskog rata. To razdoblje započinje - u velikoj mjeri neuspješno - donošenjem Bonskog ustava (Grundgesetz) iz 1949. godine.<sup>16</sup> Do opće reforme i značajnog preobražaja čitavog učenja o državnom pravu nužde dolazi u Njemačkoj tek 1968. godine, sedamnaestom novelom Ustava koja ukida dotadašnju odredbu članka 143. te dodaje po-

<sup>15</sup> Ivančević, Institucije, str. 111. Onodobna njemačka pravna teorija svesrdno je pomogla nastanku takvog stanja. Pravni je pozitivizam, s jedne strane, sveo germansko načelo pravne države (*Rechtstaat*) na jednostavan formalni zahtjev za zakonitošću, zahtjev za pravnim utemeljenjem svakog državnog čina: teorija o *Rechtstaat-u* je "sram sadržaja zakona ravnodušna i brine samo za to da zakon bude opće apstraktno pravilo primjenjivano prema neovisnim sudovima u kojima je pravo potpuno odvojeno od političke strukture države. To je teorija koja najbolje objašnjava slom njemačkog liberalizma, njegovo napuštanje demokracije." (Neumann, isto, str. 167). Time je načelo pravne države "izgubilo svako značenje jamstva individualne slobode, jer se svako ugnjetavanje, koliko god samovoljno ili diskriminirajuće, može legalizirati zakonom koji ovlašćuje vlast da djeluje upravo na takav način.", F. von Hayek: Politički ideal vladavine prava, Školska knjiga, Zagreb 1994, str. 41. S druge pak strane, u nacional-socijalističkoj literaturi postojalo je potpuno jedinstveno mišljenje o tome da zakon nije ništa drugo do naredba Führera: "U Führeru se sjedinjuje sva politička sila njemačkog naroda, ona počiva u jednoj ruci. *Iz njega stoga proizlazi i sve pravo. Upravo je povijest nas Nijemce konačno navela na to, da se odlučimo protiv liberalističkih načela (vladavine zakona i neovisnosti sudske - op. J.O.) koja razaraju narod. Danas znamo da Führer štiti pravo i da on, kada dove to nevolje, odmah sam neposredno djeluje, jer na njegovim plećima počiva sudbina čitavog naroda.*", Frank, H. u "Zeitschrift der Akademie für Deutsches Recht", 4. Jahrgang 1936, str. 290. U tom kontekstu i njemačko učenje o državnom pravu nužde postaje posve razumljivo i pravno dosljedno.

<sup>16</sup> O razlozima zbog kojih prvotni tekst njemačkog Temeljnog zakona iz 1949. godine (kao ni francuski Ustav iz 1946.) nije uspio riješiti pitanje stanja nužde na primjeren način, vidi Kamarić, Problemi uredbe, str. 28. i bilj. 15. na istoj strani na kojoj se navodi relevantna strana literatura o tom pitanju.

sve nove odredbe - odnosno, mijenja ili dopunjava postojeće. Novelom je bilo obuhvaćeno ukupno 28 članaka Ustava. Pravna je teorija smjesta reagirala nazavavši ga *ustavom stanja nužde*. Time je u njemačkom ustavno-pravnom poretku stvoren cjelovit sustav ustavnih normi o raznim vrstama stanja nužde. Promjene u pristupu regulaciji izuzetnih stanja najjasnije su se očitovale kroz promjenu nazivlja: u njemačkoj pravnoj teoriji više se ne govori o državnom pravu nužde (*Staatsnotrecht*), nego o državnom stanju nužde (*Staatsnotstand*).

Pravni smisao *anglosaksonske teorije "intra vires"* bio je od samog početka oprečan prethodnoj. Teorija "intra vires" temelji se na dva načela engleskog ustavnog poretku: suverenitetu parlamenta (*Sovereignty of Parliament*)<sup>17</sup> i vladavini prava (*Rule of Law*)<sup>18</sup>. Skladno značenju tih načela, ova teorija proizlazi iz shvaćanja da se intervencije egzekutive u iznimnim stanjima mogu temeljiti samo na ustavu i zakonu kao izrazu volje predstavničkog tijela, koje unaprijed ovlašćuje egzekutivu na izuzetne intervencije, te je zadružava ne samo pod svojom kontrolom, već i pod nadzorom suda: "...it is not open to any public officer to defend himself by alleging generally that he has acted in the public

<sup>17</sup>"The principle of Parliamentary sovereignty means neither more nor less than this, namely, that Parliament ... has, under the English constitution, the right to make or unmake any law whatever; and, further, that no person or body is recognised by the law of England as having a right to override or set aside the legislation of Parliament...". Dicey, Introduction to the Study of the Law of the Constitution, 9. izd., London 1948, str. 39-40.

<sup>18</sup> "That rule of law, than, which forms a fundamental principle of the constitution, has three meanings, or may be regarded from three different points of view. It means, in the first place, the absolute supremacy or predominance of regular law as opposed to the influence of arbitrary power, and excludes the existence of arbitrariness, of prerogative, or even of wide discretionary authority on the part of the government... It means, again, equality before the law, or the equal subjection of all classes to the ordinary law of the land administered by the ordinary law courts...". I dalje: "In England the idea of legal equality, or of the universal subjection of all classes to one law administered by the ordinary courts, has been pushed to its utmost limit. With us every official, from the Prime Minister down to a constable or a collector of taxes, is under the same responsibility for every act done without legal justification as any other citizen.", Dicey, isto, str. 202. i 193.

interest. He must point to some specific authorization either at common law or by statute. This rule has remained in full force to the present day... It rests with the Courts to determine as a matter of law whether or not such an authorization exists. Government in this country is carried on in virtue of specific powers the nature and limits of which are within the cognizance of courts of law."<sup>19</sup> Razlozi za takvu *delegated legislation* posebno su opravdani u vrijeme rata, zbog toga što država preuzima odgovornost za planiranje akcija širokog spektra sukladno volji parlamenta i, osobito, za djelovanja u stanjima nužde<sup>20</sup>. Prema tome, i u izvanrednim stanjima egzekutiva mora djelovati u granicama svojih ovlaštenja. Ona ne može - pozivajući se na izuzetnost priroda - usurpirati ovlaštenja koja joj ne pripadaju prethodno izraženom voljom zakonodavca - odnosno, koja nisu u skladu s temeljnim načelima Common Law-a.<sup>21</sup> Dode li do ekscesa (to jest, prekoračenja ovlaštenja), egzekutiva djeluje *ultra vires* i podvrgnuta je ocjeni suda: "The Courts have jurisdiction at common law to determine, in an action properly brought before them, whether the purported exercise of a power is authorised by the common law or by statute. If it is not so authorised, it is *ultra vires* and void..."<sup>22</sup>

<sup>19</sup> Keir-Lawson: Cases in Constitutional Law, 3. izd., London 1948, str. 124.

<sup>20</sup> To je i bilo razlogom za donošenje *Emergency Powers Act-a* 1920. godine, koji je propisao da se *state of emergency* mora javno obznaniti proklamacijom "if it appeared to His Majesty that the life of the community, its food, water, fuel, light or means of transport were threatened." Takva proklamacija može trajati najduže mjesec dana (uz mogućnost produženja), u kojem razdoblju je potrebno stvoriti odgovarajuću regulatornu funkciju u društvu pod etiketom njegovog spasio-ca. Pitanje nesumnjivo vuče prema opsežnijim historijsko-komparativnim analizama, koje bi mogle osvijetliti socijalno-ekonomski i politički teren na kome su iskljajale antipodne koncepcije o pravnom položaju egzekutive u izuzetnim stanjima.<sup>24</sup>

<sup>21</sup> U tom je smislu važna odluka *Entick v. Carrington* iz 1765. godine, koja je i danas jedan od osnovnih izvora prava u tom pravnom području: "And with respect to the argument of State necessity, or a distinction that has been aimed at between State offences and others, the common law does not understand that kind of reasoning, nor do our books take notice of any such distinctions.", preuzeeto iz: *Das Staatsnotrecht in Belgien, Frankreich, Grossbritannien, Italien, den Niederlanden, der Schweiz und den Vereinigten Staaten von Amerika*, Max-Planck-Institut für Ausländisches Öffentliches Recht und Völkerrecht, Heft 31, Carl Heymanns Verlag KG-Köln-Berlin, 1955, str. 68. bilj. 28.

Unatoč tome, što navedena engleska doktrina zadržava izuzetna stanja unutar okvira temeljnih načela engleskog ustavnopravnog poretku, mnogi je teoretičari smatraju potencijalnim izvorom arbitarnog ponašanja egzekutive, i to najčešće zbog nedostatno razvijenih mehanizama sudske kontrole nad njezinim akcijama. Sudsku kontrolu smatraju ograničenom, jer se svodi na ocjenu postojanja ili nepostojanja ovlaštenja na određeno djelovanje: "(...) odnedavno, i to više u zemljama s *common law* tradicijom nego u zemljama s kodificiranim pravom, ojačalo je pravilo kojim legislativa izričito ograničava sudske nadzor na pitanje o tome da li neki akt jest *ultra vires* ili nije, što omogućuje upravnim organima da se unutar tih granica koriste svim ovlastima s potpunom slobodom. Ovdje i počinje upravni despotizam."<sup>23</sup>

U pravnoj teoriji postoje mnogobrojna tumačenja početnih razlikâ između navedenih doktrina izuzetnih stanja, koje se većinom nastoje objasniti razlikama medu shvaćanjima načela diobe vlasti, odnosno medu političkim režimima u promatranim zemljama. Izdvajam Ivančevićovo mišljenje, koje u tom pitanju može predstavljati zaključni stav: "U stvari, odlučno je u svemu tome pitanje da li u datom političkom sistemu postoje društvene snage sposobne da se odupru najezdni apetiti birokratskog upravnog aparata, koji u iznimnom stanju pokušava usurpirati regulatorne funkcije u društvu pod etiketom njegovog spasio-ca. Pitanje nesumnjivo vuče prema opsežnijim historijsko-komparativnim analizama, koje bi mogle osvijetliti socijalno-ekonomski i politički teren na kome su iskljajale antipodne koncepcije o pravnom položaju egzekutive u izuzetnim stanjima."<sup>24</sup>

Treća, francuska teorija izuzetnih stanja (*theorie des pouvoirs des circonstances ex-*

<sup>22</sup> Phillips: The Constitutional Law of Great Britain and the Commonwealth, London 1952, str. 344-345.

<sup>23</sup> Hayek, isto, str. 55. Usp. i Harvey/Bather, isto, str. 381-382.

<sup>24</sup> Ivančević, Modifikacija, str. 70. Mnogobrojni su pokušaji objašnjenja razlika u socijalno-ekonomskim i političkim odnosima između Njemačke i Engleske, osobito medu teoretičarima političke filozofije. Temeljem njih objašnjava se i razlika između specifičnih (meta)juri-

*ceptionnelles*), u svom je početnom obliku vrlo često predstavljana kao srednji put između anglosaksonske i germanske doktrine. Ona zapravo predstavlja pravnodoktrinarni izraz jurisprudencije Državnog savjeta, koja nije poricala značaj političkog problema što se otvara u poremećenim odnosima između legislative i egzekutive, ali je taj poremećaj nastojala pravno fundirati unutar općih okvira pravnog poretka, pridajući mu privremen karakter.

Kao i prethodne dvije, i ova je teorija vjerno odražavala faktično stanje prava u vremenu njezinog nastajanja. Sve do donošenja Ustava iz 1946. godine, francuski ustavni akti nisu sadržavali odredbe o izvanrednim stanjima. Njihova regulacija bila je stvar zakonodavstva. Povijesno gledajući, prvu je zakonsku regulaciju dobio institut opsadnog stanja (*letat de siège*), i to neposredno nakon pada burbonske dinastije uspostavljanjem Druge republike 1849. godine. Zakonodavnom regulacijom opsadnog stanja, međutim, nisu se mogla pokriti sva izvanredna stanja (osobito ratno), što je dovelo do porasta značaja pravne prakse u tom pitanju. Zbog nedostatka izričitih zakonskih normi, Državni je savjet postupno stvarao pravo primjerenog pojedinim izuzetnim stanjima, posluživši se u tu svrhu najprije ekstenzivnim tumačenjem propisa o opsadnom stanju, a kasnije i sam stvarajući pravila za mirnodopska izvanredna stanja. Dosljedno tome, doktrinarna pravna argumentacija bila je sljedeća: pravno nereguliran-

stičkih fenomena njemačkog *Rechtstaat* i engleskog *Rule of Law*. Jednim od uspešnijih objašnjenja smatram onaj Neumannov: "Pravna država je tvorevina njemačke buržoazije kao ekonomijski napredujuće, ali politički stagnirajuće klase. (...) Bit tog pojma pravne države sastoji se u odceppljivanju pravne forme od političke strukture države pri čemu ta pravna forma treba sama, neovisno o političkoj strukturi, jamčiti slobodu i sigurnost. U tom odceppljivanju sastoji se temeljna razlika između njemačke i engleske teorije. U njemačkoj teoriji pravna država nije specifično juristička forma demokracije kao što je to u Engleskoj. Ona se mnogo prije neutralno odnosi spram forme države. (...) Njemačka pravna teorija nije zainteresirana za genezu zakona i zabavljenja je isključivo interpretacijom pozitivnog zakona koji je bilo kada i bilo kako nastao. Englesko je gradanstvo bitno politički zainteresirano za nastanak zakona. Njemačka je teorija liberalno-konstitucijska, engleska demokratski-konstitucijska.", isto, str. 45-46.

sadržaj izvanrednog stanja predstavlja praznu u pozitivnom pravu, koju je u određenom momentu - metodom interpretacije postojećih ustavnih i zakonskih pravila - moguće popuniti (korigirati) odgovarajućim pravnim normama, a da time ne bude suspendirano načelo ustavnosti i zakonitosti.<sup>25</sup> "La théorie des circonstances exceptionnelles constitue un correctif mais non une lacune de la légalité.", veli Laubadére.<sup>26</sup> Pritom se polazilo od toga, da "norme za izuzetna stanja ne smiju ni po svom sadržaju, ni po svojoj vremenskoj vrijednosti postati trojanski konj koji će razbiti pravni sistem, jer su u tom sistemu sadržana načela koja mogu predstavljati trajne vrednote u društvu (kao npr. humanost kao etičko načelo s raznim pravnim izrazima)".<sup>27</sup>

Niti prvi niti drugi svjetski rat nisu bili dovoljni da francuski zakonodavac kreće u legitimiziranje onoga što je imanentno izvanrednim stanjima, a to je stanje nužde (*état d'urgence*). (To je izvršeno tek zakonom od 3. travnja 1955. godine na osnovi Ustava iz 1946. godine.) Francuska koncepcija izuzetnih stanja mijenja se, dakle, tek nakon II. svjetskog rata: "Klasični francuski parlamentarizam, koji je od početka Treće republike stalno tonuo u sve veće nevolje, doživljavao je svoj kritički klimaks u desetljeću nakon završetka drugog svjetskog rata (...). Bio je potreban vojnik i političar De Gaulle da stvari snažnije i stabilnije ustavne institucije približavanjem položaja izvršne vlasti predsjedničkom sistemu u SAD".<sup>28</sup> De Gaulleov ustav iz 1958. godine

<sup>25</sup> Odene izlaže pretpostavke, pod kojima je egzekutiva ovlaštena na djelovanje u izuzetnim stanjima, na sljedeći način: "Il faut que les circonstances de temps et de lieu aient un caractère vraiment et manifestement exceptionnel. Il faut que lautorité normalement compétente nait pas la possibilité matérielle ou juridique d'intervenir. Il faut que les mesures prises soient très exactement proportionnées au but à atteindre et quelles soient limitées dans le temps à la durée des circonstances exceptionnelles. Il faut que le but à atteindre soit d'une importance telle que si n'était pas atteint, une des tâches essentielles des pouvoirs publics devrait être considérée comme n'étant pas réalisée", (citirano prema Chardeau, J.: *Liberté d'aller et venir et circonstances exceptionnelles*, "Revue Pratique de Droit Administratif", 1955, str. 30. i dalje).

<sup>26</sup> Laubadére, A. de: *Traité Elémentaire de Droit Administratif*, Paris 1953, str. 548.

<sup>27</sup> Ivančević, Modifikacija, str. 68.

mijenja opisanu francusku koncepciju izuzetnih stanja, dajući u ruke predsjedniku Republike - pod uvjetom ispunjenja pretpostavki koje propisuje Ustav - iznimno snažna ovlaštenja, na temelju kojih šef države postaje praktički jedinim regulatorom društvenih odnosa u izuzetnim stanjima, oslobođenim bilo kakve političke i pravne odgovornosti.<sup>29</sup>

Svim opisanim pravnim doktrinama izvanrednih stanja, izloženima u svojim akademski čistim početnim postavkama, danas su zajednička pojedina obilježja: "Nesumnjivo se danas više ne može uopće govoriti o kvalitativnoj razlici između germanskog i anglosaksonskog modela položaja egzekutive u izvanrednim prilikama. Prvi se osjetljivo približio francuskoj teoriji o izuzetnim stanjima kako se razvijala do sada važećeg Ustava. Drugi je popustio u svojoj doktrinarnoj čistoći. Francuska je pak teorija o izuzetnim stanjima nakon donošenja važećeg Ustava na prostoru prerasla novu njemačku koncepciju ustavnih poremećaja odnosno prava u stanjima nužde pojačavajući položaj predsjednika Republike. A sva se tri sistema trude da propisima za izuzetna stanja daju ustavnu podlogu te da intervencije izvršne vlasti - a to su u biti modifikacije ustavnosti i zakonitosti - predstave također kao čvrste pravne kategorije za koje bi trebala biti najvažnija njihova privremenost: jedino se time mogu opravdati pravno, a donosioci propisa od nužde i politički, prema sredini koja je izložena teretima i ograničenjima što ih neizbjegivo uzrokuju najrazličitija izuzetna stanja."<sup>30</sup>

Naspram doktrina o izvanrednim stanjima u opisanim pravnim poretcima, koje - neovisno o razvojnim promjenama - prati dugovje-

<sup>28</sup> Ivančević, Institucije, str. 122-123.

<sup>29</sup> Nakon stupanja na snagu Ustava iz 1958. godine, očekivalo se da reakcije sa svih strana. Kao svojevrsni branitelj tih odredbi Ustava nastupio je tadašnji predsjednik Ustavnog savjeta, objašnjavajući na sjednici savjetodavnog ustavnog odbora kako su odredbe o predsjednikovim ovlaštenjima zamišljene za stanja "zaista izuzetna i kritična.", u Ivančević, Institucije, str. 123.

<sup>30</sup> Ivančević, Institucije, str. 123. Zanimljiva je autorova opaska da su "različiti suvremeni pravni pisci /osobito njemački/ skloni približavanje tih triju sistema pripisati utjecaju savezništa u NATO paktu" (isto, str. 124).

ečna tradicija, utjelovljena u mnogobrojnim teorijskim raspravama i stotinama odluka pravne (sudske i upravne) prakse, hrvatskoj pravnoj doktrini tek predstoji kreiranje pravnodogmatskih spoznaja o fenomenu izvanrednih stanja u Republici Hrvatskoj i njegovom utjecaju na ustavom zajamčene slobode i prava njezinih građana. Normativni su temelji za taj posao postavljeni Ustavom RH iz 1990. godine. Višegodišnje faktično stanje u zemlji (koje se po svim svojim obilježjima može kvalificirati ratnim), pruža pak empirijsku podlogu. Štoviše, može se ustvrditi 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.

Doktrinarni stavovi o hrvatskom modelu izvanrednih stanja, kao i njegovoj primjerenoći, pretpostavljaju prethodnu analizu njegovih ustavno fundiranih okvira.

## USTAVNOPRAVNO UREĐENJE IZVANREDNIH STANJA U REPUBLICI HRVATSKOJ

Prema izričitom navodu jednoga od autora Ustava Republike Hrvatske, ustavne norme o izvanrednim stanjima u Hrvatskoj pisane su po uzoru na španjolsko i francusko ustavno pravo.<sup>31</sup> U odredbama Ustava RH, međutim, mogu se prepoznati i pojedina rješenja sadržana u portugalskom ustavu iz 1976. godine<sup>32</sup>, noveliranom 1982. i 1989. godine.<sup>33</sup>

U dalnjem tekstu pokušat ću rasvjetliti tri važna problema: 1) pretpostavke koje mo-

<sup>31</sup> Sokol/Smerdel, isto, str. 197. Pri tome se misli na francuski Ustav iz 1958. godine, s izmjenama i dopunama iz 1960, 1962, 1963, 1974, 1976. i 1992. godine (u prijevodu na hrvatski jeziku, sa svim izmjenama i dopunama, *Ustav Republike Francuske* izdao je Panliber, Osijek 1995), kao i na španjolski ustav iz 1978. godine (prijevod španjolskog ustava izdao je Arhiv za pravne i društvene nauke, s predgovorom M. Jovičića, Beograd 1979).

<sup>32</sup> Constituição de República Portuguesa, 2º Revisão 1989, Official Portuguese Text published July 1989, u: *Constitutions of the Countries of the World*, Editors A.P. Blaustein & G.H. Flanz, Oceana Publications, INC. Dobbs Ferry, New York, Issued October 1991. U analizi portugalskog ustavnopravnog sustava veliku stručnu i kolegjalnu pomoć pružio mi je gospodin Hans R. Lunshof,

raju biti ispunjene da bi se moglo govoriti o nastupanju stanja nužde ili izvanrednog stanja u Hrvatskoj; 2) ovlasti vrhovne političke egzekutive za vrijeme trajanja takvih stanja; 3) pretpostavke koje moraju biti ispunjene da bi u takvim prilikama moglo doći do ograničavanja i/ili ukidanja pojedinih ustavom za jamčenih sloboda i prava čovjeka i građanina. U svim pitanjima koja bude metodološki svršishodno na taj način osvijetliti, komparirati će hrvatska ustavna rješenja s francuskima i španjolskim (a bude li se pokazalo potrebnim, i s portugalskim).

Prema članku 101. Ustava Republike Hrvatske, postoje tri vrste izvanrednih stanja: 1) *ratno stanje*, 2) *neposredna ugroženost neovisnosti i jedinstvenosti Republike*, 3) *stanje u kojem su tijela državne vlasti onemogućena da redovito obavljaju ustavne dužnosti*. Prema nisu svrstana u članak 101, njima se moraju pridodati i *velike prirodne nepogode* iz članka 17. Ustava, jer njihov nastup omogućava ograničavanje sloboda i prava čovjeka i građanina, i to - prema shvaćanjima pojedinih teoretičara hrvatskog ustavnog prava - istim onim mehanizmima koji vrijede i za izvanredna stanja.

nekadašnji predavač na Utrecht University Law Faculty, a sadašnji visoki dužnosnik United Nations High Commissioner for Refugees, kojemu je portugalsko i španjolsko ustavno pravo uža specijalnost.

U svojoj izvornoj verziji iz 1976. godine, taj je ustav odražavao sve značajke "post-revolucionarnog Portugala", s jakom ulogom predsjednika Republike i posebnom ustavnom ulogom tzv. Savjeta revolucije, osobito savjetodavnog tijela predsjednika. (Savjet revolucije bio je na vrhuncu svoje moći u razdoblju koje je prethodilo donošenju Ustava 1976. godine. Ako se izuzme utjecaj na legislativno područje koje je obuhvaćalo pitanja vojske i vojne sile, od 1976. do 1982. godine uloga Savjeta revolucije bila je praktički ograničena. Sve do 1982. godine Ustavna komisija organizacijski je djelovala unutar Savjeta revolucije, koji je imao kontrolne ovlasti nad ustavnošću rada legislative. Savjet revolucije bio je formalno ukinut ustavnom revizijom 1982. godine. Od 1982. godine Portugal ima Ustavni sud.)

<sup>33</sup>Revizija ustava iz 1982. godine ojačava poziciju vlade i parlamenta u odnosu na onu predsjednikovu, ali već revizija iz 1989. godine iznova reafirma početnu jaku ulogu predsjednika Republike. Dva eminentna stručnjaka za portugalsko ustavno pravo, prof. J.J. Gomes Canotilho i prof. Vital Moreira, obilježavaju današnji portugalski ustavopravni sustav kao "mješoviti predsjedničko-parlamentarni".

Razlike se javljaju prvenstveno na razini formalnih, ustavom utvrđenih pretpostavki koje moraju biti ispunjene da bi pojedino od navedenih stanja formalnopravno i nastupilo: utoliko je važnija rasprava o njima i njihovim političkim implikacijama. Poremećaj nadležnosti između legislative i egzekutive, imantan izvanrednim stanjima, očituje se u neposrednom ustavnom (tzv. spontanom) ovlaštenju šefa države (predsjednika Republike) da donosi uredbe iz nužde i poduzima izvanredne mјere. Opseg njegovih ovlasti pri tom varira od onih za donošenje uredaba sa zakonskom snagom, do onih za donošenje uredaba s ustavnom snagom. Da li će šef države imati ovlaštenje svojim uredbama derogirati samo važeće zakone i druge propise, ili (i) ustavne odredbe o temeljnim slobodama i pravima čovjeka i građanina, ovisi o vrsti uvedenog izvanrednog stanja, a uvjetovano je formalnim pretpostavkama na strani parlamenta.

U nastavku teksta razmotrit ćemo Ustavom utvrđene pretpostavke za uvođenje svakog pojedinog od navedenih izvanrednih stanja u Republici Hrvatskoj. Potom slijedi razmatranje ovlasti predsjednika Republike, osobito onih koje mu omogućavaju ograničavanje građanskih sloboda i prava. Naglasak će biti na njihovom sadržaju; pojedina vrsta izvanrednog stanja predstavljaće samo vanjski okvir rasprave.

#### a) Pretpostavke za uvođenje ratnog stanja

Postupak i ovlaštenja u pogledu nastupa ratnog stanja u Ustavu RH ne odstupaju od onih propisanih u francuskom, španjolskom odnosno portugalskom ustavu. Prema članku 80. alineja 4. Ustava RH, Zastupnički dom Sabora odlučuje o ratu i miru, a predsjednik Republike, na temelju odluke Sabora RH, objavljuje rat i zaključuje mir (članak 100. stavak 3). Prema tome, predsjednikovo je ovlaštenje u ovom slučaju deklaratorne (proklamacijske) prirode, što je istovjetno ovlaštenju španjolskog kralja, koji je po prethodnoj suglasnosti Generalnog kortesa (španjolskog parlamenta) nadležan da objavi rat i zaključi mir. I po članku 35. francuskog ustava, parlament odobrava

objavu rata. U portugalskom ustavopravnom poretku predsjednik Republike također objavljuje rat ("in the case of actual or imminent aggression" - članak 138. toč. c) i zaključuje mir, i to na prijedlog Vlade, a nakon dobivenog mišljenja Državnog savjeta<sup>34</sup> i dobivenog odobrenja (autorizacije) parlamenta. Ako parlament nije u zasjedanju, a ne postoji mogućnost njegova bezodložnog sazivanja, autorizaciju daje parlamentarna Stalna komisija (*Standing Committee, Comissão Permanente*).

Sukladno prethodnim navodima, za objavu rata, koja je u pravilu u nadležnosti šefa države<sup>35</sup>, u svim sustavima koje razmatramo potrebni su odluka, prethodna suglasnost ili pak odobrenje parlamenta. Hrvatski ustav u tome nije izuzetak.

#### b) Pretpostavke za uvođenje stanja neposredne ugroženosti neovisnosti i jedinstvenosti Republike

U pravnoj teoriji ova kategorija najčešće naziva *neposrednom ratnom opasnošću*. Komparativnim pregledom ustava pojedinih zemalja, može se zapaziti da se pod njom često razumijevaju izvanredna stanja nastala zbog različitih uzroka, uključujući i one unutarnje prirode. Različito se i reguliraju s obzirom na pretpostavke pod kojima nastaju i ovlaštenja nadležnih tijela. Stoga u regulaciji ove njihove kategorije i postoje najveće

<sup>34</sup>Portugalski Državni savjet je političko savjetodavno tijelo predsjednika Republike (članak 144. Ustava). On - između ostalih - ima ustavopravno fundirane savjetodavne ovlasti i u pitanju objave rata i zaključenja mira (članak 148. toč. d).

<sup>35</sup>Nadležnost šefa države da objavljuje rat samo je pravilo. Prema njemačkom Temeljnog zakonu iz 1949. godine, primjerice, ovlast saveznog predsjednika u tom je pitanju postavljena drugačije: "Savezni parlament uz suglasnost Saveznog vijeća utvrđuje da je savezno područje napadnutu silom oružja ili da takav napad neposredno prijeti. Stanje obrane utvrđuje se na zahtjev Savezne vlade, a odluka o tome donosi se dvotrećinskom većinom glasova ili najmanje većinom članova Saveznog parlamenta. (...) savezni predsjednik potvrđuje odluku o proglašenju stanja obrane i ona se objavljuje u Saveznom službenom listu. Ako to nije moguće učiniti pravovremeno, objava stanja obrane će uslijediti na drugi način; stanje obrane će se objaviti u Saveznom službenom listu naknadno čim to prilikе dopuste." (članak 115.a, stavci 1. i 3).

međusobne razlike u ustavima pojedinih zemalja.

Ispitivanje stanja neposredne ugroženosti neovisnosti i jedinstvenosti Republike možda je i najzanimljivije za hrvatsku pravnu teoriju, jer predstavlja jedino izvanredno stanje koje je u petogodišnjem ustavopravnom životu Republike Hrvatske praktički uvedeno. Zbog osobite važnosti, pretpostavke za njegovo uvođenje (utvrđene hrvatskim Ustavom) potrebno je usporediti s odredbama španjolskog, francuskog odnosno portugalskog ustava, koje se odnose na istovjetna pitanja.

*Španjolski ustav* iz 1978. godine poznaje više vrsta takvih iznimnih stanja: *stanje pripravnosti, izvanredno stanje i opsadno stanje*. Zajedničko im je nekoliko bitnih pravnih značajki: 1) sva tri stanja moraju se regulirati posebnim organskim zakonima; 2) sva tri stanja moraju biti javno proglašena, sukladno ustavnim odredbama (članak 116); 3) nijedno od tih stanja ne proglašava predsjednik Republike, već Vlada, odnosno gornji dom parlamenta (na prijedlog Vlade); 4) sva tri stanja izrazito su privremenog karaktera, s ustavom utvrđenim rokovima mogućeg trajanja.

a) *Stanje pripravnosti* proglašava Vlada uredbom donesenom u Ministarskom savjetu s maksimalnim rokom od 15 dana. Ona o tome obavještava Kongres poslanika, koji se odmah sastaje i bez čijeg odobrenja ovaj rok ne može biti produžen. Uredbom se precizira područje na kojem proglašenje proizvodi učinke.

b) *Izvanredno stanje* proglašava Vlada uredbom donesenom u Ministarskom savjetu, na temelju prethodne suglasnosti Kongresa poslanika. Suglasnost i proglašenje izvanrednog stanja moraju izričito utvrditi njegove ciljeve, područje na koje se odnosi kao i njegovo trajanje koje ne može biti duže od 30 dana, a koje može biti produženo pod istim uvjetima u istom trajanju.

c) *Opsadno stanje* proglašava apsolutna većina Kongresa poslanika, isključivo na prijedlog Vlade. Kongres određuje njegov prostorni domaćaj, trajanje i uvjete.

Raspuštanju Kongresa ne može se pristupiti sve dok je na snazi neko od navedenih

stanja, s tim što se domovi, ukoliko nisu u sajštanju, automatski sastaju. Njihov rad, isto kao ni rad drugih ustavnih organa države, ne može biti prekinut dok su ta stanja na snazi.

Ako je, kad dođe do situacije koja prouzročuje neko od tih stanja, Kongres raspušten, ili je njegov mandat istekao, nadležnosti Kongresa obavlja njegova Stalna delegacija.

Proglašenje stanja pripravnosti, izvanrednog stanja i opsadnog stanja ne dira u načelu odgovornosti vlade i njenih službenika utvrđeno u Ustavu i zakonima.

*Portugalski ustav* poznaje *opsadno stanje* i *izvanredno stanje*; oba se mogu objaviti na cijelom državnom teritoriju ili na nekom njegovom dijelu, samo u slučaju aktualne ili trenutne agresije stranih sila, ozbiljne prijetnje demokratskom ustavnom poretku ili njegova poremećaja, ili pak javne nesreće. Oba stanja ne mogu biti na snazi dulje od 15 dana, ali bi se eventualno mogla produljiti pod pretpostavkama propisanim Ustavom.

U odnosu na *opsadno, izvanredno* se stanje uvedi onda kada su okolnosti "manje ozbiljne"; za vrijeme njegova trajanja mogu se suspendirati samo ona prava, slobode i jamstva koja za to daju osnovu. U odabiru između opsadnog i izvanrednog stanja mora se uvažavati načelo razmernosti; svrha odluke o uvodenju pojedinog od njih, trajanje, te načini i sredstva njezine provedbe, moraju se ograničiti samo na ono što je nužno za promptno uspostavljanje ustavnih standarda.

I opsadno i izvanredno stanje proglašava predsjednik Republike. Ona ne mogu biti proglašena bez prethodnih konzultacija s Vladom i dobivenog odobrenja parlamenta ili - ako parlament ne zasjeda a nemoguće je bezodložno ga sazvati na zasjedanje - Stalne komisije parlamenta. U slučaju da je odobrenje izdala Stalna komisija, deklaraciju o opsadnom ili izvanrednom stanju ratificirat će parlamentarni plenum čim se ostvare mogućnosti njegova saziva.

*Francuski ustav* iz 1958. godine poznaje *opsadno stanje* (članak 36) i *izuzetna stanja* koja obuhvaćaju slučajevе kad su teško i neposredno ugrožene: a) institucije Republike, b)

nezavisnost nacije, c) cjelovitost državnog teritorija, ili d) ispunjenje međunarodnih obveza, sve uz uvjet da je redovno djelovanje ustavnih javnih vlasti prekinuto (članak 16. Ustava).

a) *Opsadno stanje* proglašava Ministarsko vijeće, i ono ne može trajati dulje od 12 dana. Ako se pokaže nužnim, opsadno se stanje može produžiti, ali "samo parlament može odobriti produžavanje opsadnog stanja preko roka od 12 dana." (članak 36. stavak 2).

b) Nasuprot tome, ako nastupe *okolnosti teškog i neposrednog ugrožavanja institucija Republike, nezavisnosti nacije, cjelovitosti državnog teritorija ili ispunjenja međunarodnih obveza*, francuski predsjednik "poduzima mjeru koje traže ove okolnosti". Poduzimanje odgovarajućih mjeru uslijed nastupa navedenih okolnosti uvjetovano je ispunjenjem sljedećih *kumulativno* zadanih pretpostavki:

- redovno djelovanje ustavnih javnih vlasti mora biti prekinuto,

- predsjednik je dužan prethodno se službeno savjetovati s predsjednikom Vlade,

- predsjednik je dužan prethodno se službeno savjetovati s predsjednicima domova,

- predsjednik je dužan prethodno se službeno savjetovati s Ustavnim savjetom (vijećem)<sup>36</sup>,

- o nastanku takvih okolnosti predsjednik je dužan porukom (poslanicom) izvijestiti naciju.

Sokol smatra da, ako se ispune sve prethodno navedene ustavne pretpostavke, "širina predsjednikovih ovlasti dok traju izvanredne okolnosti je gotovo neograničena. On može poduzimati sve potrebne mjeru, donositi uredbe sa zakonskom snagom, obustavljati ostvarivanje prava i sloboda građana. Sve te mjeru on mora, prema Ustavu, poduzimati s ciljem da se ustavnim javnim vlastima u najkratčem roku omogući obavljanje njihove zadaće, što

<sup>36</sup> Ustavni savjet o svakoj od mjeru koje namjerava poduzeti predsjednik Republike donosi i objavljuje još i svoje obrazloženo mišljenje, *Ordinance No. 58-1067 du 7 novembre 1958 portant Loi Organique sur le Conseil Constitutionnel, ch. 8.*

stvarno ne predstavlja nikakvo neposredno ograničenje."<sup>37</sup>

Osobno se ne bih mogla složiti s prethodnom konstatacijom. Ustavna odredba po kojoj mjeru francuskog predsjednika moraju biti "nadahnute voljom da se ustavnim javnim vlastima u najkratčem roku omogući obavljanje njihove zadaće" predstavlja pravnu osnovu preko koje Državni savjet nastoji barem minimalno kontrolirati pravnu utemeljenost predsjedničkih mjeru iz nužde.<sup>38</sup> Osim toga, o svakoj od poduzetih mjeru mora biti izvješten Ustavni savjet. Predsjednik Francuske stvarno je ograničen i ustavnom obvezom da se odmah nakon proglašenja izvanrednog stanja Parlament (i to oba doma, to jest i Nacionalna skupština i Senat) sastaju na zasjedanje (bez posebnog poziva) koje traje za čitavo vrijeme trajanja izvanrednog stanja. Konačno, u vrijeme izvanrednog stanja Nacionalna skupština ne može se raspustiti.

*Ustav Republike Hrvatske* iz 1990. godine poznaje samo stanje *neposredne ugroženosti neovisnosti i jedinstvenosti Republike*. Promatra li se samo članak 101. Ustava, koji predstavlja neposrednu pravnu osnovu za uvođenje izvanrednih stanja, moglo bi se zaključiti sljedeće:

Ovlaštenje za njegovo uvođenje u nadležnosti je predsjednika Republike, što je istovjetno francuskom odnosno portugalskom ustavnom rješenju. Međutim, da bi predsjednik Republike Hrvatske uveo stanje "neposredne ugroženosti neovisnosti i jedinstvenosti Republike" u zemlji, ne mora biti ispunjena nijedna prethodna proceduralna pretpostavka. U usporedbi s razmatranim pretpostavkama u španjolskom, francuskom i portugalskom

<sup>37</sup> Sokol, S.: Uvodna studija u Ustav Republike Francuske, Panliber, Osijek 1995, str. 10.

<sup>38</sup> O pravnim razlikama između francuskog i hrvatskog sistema izuzetnih stanja, te praksi francuskog Državnog savjeta u pitanju kontrole predsjednikovih ovlasti, vidi Paden, I.: Uredbe iz nužde hrvatskog predsjednika i mjerodavnost francuskog javnog prava, prinos raspravi na okruglom stolu pod nazivom "Legalitet/legitimitet uredbe kojima se ukidaju temeljna čovjekova prava", održanom u Zagrebu 18. prosinca 1995. godine u organizaciji Hrvatskog pravnog centra, Zagreb.

ustavu, to bi značilo da predsjednik Republike Hrvatske:

- sam ocjenjuje nastup takvih okolnosti, što znači da nema obvezu prethodno se savjetovati s bilo kojim tijelom države,

- nema obvezu da o nastupu takvih okolnosti i uvođenju izvanrednog stanja zbog njih obavijesti bilo koga (mislim prvenstveno na naciju), niti da tu svoju odluku bilo gdje objavi,

- nema ustavnih ograničenja u pogledu trajanja takvog izvanrednog stanja.

Predsjednik Republike Hrvatske, dakle, sam ocjenjuje nastup izvanrednih okolnosti, s praktičnom posljedicom da nacija saznaje za uvedeno izvanredno stanje tek posredno - to jest, putem činjenice da su donesene uredbe iz nužde ili da su poduzete izvanredne mjeru.

Potpisuvaljanosti navedenog stajališta dao je i Ustavni sud RH svojim rješenjem, broj U-I-179/1991. od 24. lipnja 1992.<sup>39</sup> godine. Očitujući se o tvrdnji predlagatelja da su uredbe predsjednika Republike nesuglasne Ustavu iz razloga što njihovom donošenju nije prethodilo proglašenje ratnog stanja ili neposredne ugroženosti neovisnosti i jedinstvenosti Republike, Ustavni je sud ustvrdio: "Iz članka 101. Ustava Republike Hrvatske proizlazi da predsjednik Republike Hrvatske *samostalno odlučuje* da li su se stekle okolnosti koje znače neposrednu ugroženost neovisnosti i jedinstvenosti Republike Hrvatske. Ustav ne nalaže da se nastup tih izvanrednih okolnosti mora prethodno utvrditi posebnom odlukom."<sup>40</sup>

Sukladno navedenom, može se zaključiti da je, u pitanju proceduralnih pretpostavki za uvođenje ove vrste izvanrednog stanja, pred-

<sup>39</sup> Navedeno rješenje Ustavnog судa objavljeno je u "Narodnim novinama", br. 49/92. od 4. kolovoza 1992. godine, a donešeno je u povodu prijedloga za ocjenu ustavnosti uredbi predsjednika Republike, što su ga podnijeli Hrvatska stranka prava, tadašnja zastupnica u Saboru RH G. Grbić, odvjetnica D. Večerina i Sando Todorovski.

<sup>40</sup> Citirano je rješenje Ustavnog судa, kojim se odbija prijedlog za pokretanje postupka za ocjenu ustavnosti uredbe iz nužde predsjednika Republike, naišlo na kritike stručne javnosti. Vidi, primjerice, Matulović, M.: Ratno stanje i pravna država, Novi list od 1. listopada 1992. godine, str. 18.

sjednik Republike Hrvatske u neuporedivo povlaštenjem položaju čak i od francuskog predsjednika. Jedina ustavna ograničenja predsjednika Republike, propisana člankom 101. Ustava, predstavljaju zabrana raspuštanja Zastupničkog doma Sabora ("Dok se predsjednik Republike koristi tim ovlastima, Zastupnički dom ne može biti raspušten") i obvezu ratifikacije uredbi od strane Zastupničkog doma Sabora RH "čim se Sabor bude mogao sastati". Ni jedno ni drugo ograničenje ne primaju, međutim, prethodnim proceduralnim prepostavkama, koje bi na bilo koji način obvezivale predsjednika prije samog uvodenja izuzetnog stanja.

S obzirom na prethodne navode, može se konstatirati, da su ovlasti predsjednika Republike Hrvatske u pogledu nastupa okolnosti koje znače neposrednu ugroženost neovisnosti i jedinstvenosti Republike bez presedana u suvremenoj ustavnopravnoj praksi. Potrebno je istaknuti i to, da nisu u skladu s odredbama *Medunarodnog pakta o građanskim i političkim pravima* (New York, 1966) i *Dokumenta Moskovskog sastanka Konferencije o ljudskoj dimenziji KESS-a* (Moskva, 1991), koji sadrže i odredbe o postupanju u izvanrednim stanjima.<sup>41</sup> Republika Hrvatska ratificirala je obje konvencije. Budući da su tim činom po-

<sup>41</sup> Članak 4. *Medunarodnog pakta o građanskim i političkim pravima* (New York, 16. 12. 1966) glasi:  
"1. U doba izvanredne javne opasnosti koja ugrožava opstanak naroda i čije je postojanje službeno proglašeno, države stranke ovoga Pakta mogu, u opsegu koji je strogo određen potrebama situacije, poduzeti mjere koje ukidaju njihove obaveze iz ovoga Pakta uz uvjet da te mjere nisu nespovjive s njihovim ostalim obvezama po medunarodnom pravu i ne povlače diskriminaciju jedino na temelju rase, boje kože, spola, jezika, vjere ili socijalnog porijekla. (...)

3. Svaka država stranka ovoga Pakta koja se posluži pravom ukidanja mora odmah preko Glavnog tajnika Ujedinjenih naroda obavijestiti ostale države stranke ovoga Pakta o odredbama koje su ukinute i o razlozima zbog kojih je to učinjeno. Dalja obavijest dat će se istim putem kada to ukidanje prestane."

Dijelovi članka 28. *Dokumenta Moskovskog sastanka Konferencije o ljudskoj dimenziji KESS-a* (Moskva, 3. 10. 1991) glase:

(28.2) Izvanredno stanje smije proglašiti samo ustavno zakonsko tijelo, ovlašteno da to čini. U slučajevima u kojima odluka da se uvede izvanredno stanje smije biti zakonski učinjeno od strane izvršne vlasti, ta bi odluka tre-

stale "dio unutarnjeg pravnog poretka Republike" (članak 134. Ustava RH), postoje osnovani razlozi za pokretanje rasprave o tome je li predsjednik Republike - zbog činjenice što "Ustav RH ne nalaže da se nastup izvanrednih okolnosti iz članka 101. Ustava mora prethodno utvrditi posebnom odlukom" - ujedno oslobođen i ustavne obveze da poštuje i provodi (ratificirane) odredbe medunarodnog prava? Osobito stoga što su one - po sili hrvatskog Ustava - po svojoj pravnoj snazi iznad svih nacionalnih zakona.

c) *Pretpostavke za uvodenje izvanrednog stanja kad su tijela države vlasti onemogućena da redovito obavljaju ustavne dužnosti*

U dosadašnjem pravnom životu Republike Hrvatske nije se dogodio nijedan slučaj koji bi se mogao podvesti pod ove ustavne pretpostavke, te je ocjena o pravnim i političkim implikacijama primjene te ustavne odredbe znatno otežana.

Ipak, analizom postojeće ustavne odredbe može se zaključiti sljedeće: situaciju "*kad su tijela države vlasti onemogućena da redovito obavljaju ustavne dužnosti*", koju je hrvatski ustavotvorac utvrdio kao razlog uvodenja izvanrednog stanja u državi, karakterizira posvemašnja neodredenost. Ostaje pokušaj tumačenja takve ustavne situacije, koji se svedi na sljedeće: da bi se predsjednik Republike mogao poslužiti ovlašću iz članka 101. Ustava, potrebno je da se radi: a) o tijelima državne vlasti koja su predviđena Ustavom RH, i b) o nemogućnosti obavljanja onih njihovih dužnosti na koje ih obvezuje Ustav RH. Pregleđ cijelokupnog ustavnog teksta pokazuje da su u Ustavu RH neposredno predviđene ustavne dužnosti za Sabor RH (oba njegova doma),

bala biti predmetom odobrenja u najkraćem mogućem vremenu ili kontrole od strane zakonodavnog tijela.

(28.3) Odluka da se uvede izvanredno stanje proglašit će se službeno, javno i u skladu s utvrđenim odredbama zakona. (...)

(28.4) De facto uvodenje ili nastavljanje izvanrednog stanja neusklađeno s propisima utvrđenim zakonom nije dopustivo." (citirano prema Hrženjak, J.: *Međunarodni i evropski dokumenti o ljudskim pravima*, Informator, Zagreb 1992.)

Vladu RH, predsjednika Republike, sudove, Vrhovni sud RH, Republičko sudbeno vijeće i Ustavni sud RH. Slijedi logično pitanje: da li je Ustav RH dao ovlaštenje predsjedniku Republike da - u svim slučajevima nemogućnosti da navedena tijela državne vlasti redovito obavljaju one dužnosti koje im je Ustav neposredno dao u nadležnost - iskoristi svoju ustavnu ovlast iz članka 101. Ustava RH i uvede izvanredno stanje? Čini se da je tako.

Što se tiče ustavom utvrđenih pretpostavki za uvodenje izvanrednog stanja po ovoj osnovi, može se samo ponoviti ono što je već rečeno pri razmatranju pretpostavki za uvodenje stanja neposredne ugroženosti neovisnosti i jedinstvenosti Republike. One su, naime, istovjetne. Stoga se i sve kritičke opaske, iznešene u prethodnoj točki, odnose i na ovaj slučaj.

Kakva je situacija u drugim državama čije ustavnopravne poretke razmatramo?

Prvo, usporedbom s odgovarajućim odredbama francuskog Ustava može se zaključiti sljedeće: u francuskom ustavnopravnom uredjenju *prekid redovnog djelovanja ustavnih javnih vlasti* predstavlja jednu od kumulativno utvrđenih pretpostavki za uvodenje izuzetnog stanja, zbog razloga navedenih u članku 16. stavku 1. Ustava. To zapravo znači da teška i neposredna ugroženost institucija Republike, nezavisnosti nacije, cjelovitosti državnog teritorija ili ispunjenja medunarodnih obveza, kao Ustavom utvrđeni razlog izvanrednog stanja, sama po sebi neće biti dovoljna za njegovo uvodenje ako istovremeno, uslijed njezina nastupa, ne dode i do prekida redovnog djelovanja ustavnih javnih vlasti.

Obrnuto, sâm prekid redovnog djelovanja ustavnih javnih vlasti, koji nije posljedica teške i neposredne ugroženosti nezavisnosti nacije, cjelovitosti državnog teritorija, itd. (to jest, koji nije u stjecaju s razlozima izuzetnog stanja), ne predstavlja razlog zbog kojeg bi francuski predsjednik mogao objaviti nastup izvanrednog stanja i temeljem toga poduzeti (izvanredne) mjere u skladu s konkretnim okolnostima. Prisjetimo li se hrvatske ustavnopravne situacije, razlike u pristupu postaju posve očite: hrvatski Ustav utvrđuje *onemo-*

*gućenost tijela državne vlasti da redovito obavljaju ustavne dužnosti* kao samostalnu osnovu za uvodenje izuzetnog stanja. Suprotno francuskom, u hrvatskom ustavnopravnom poretku, dakle, to nije prepostavka, već razlog za njegovo uvodenje.

Druge, komparirajući ustavnopravna rješenja drugih zemalja zapadne demokracije, osnovano je postaviti pitanje: da li "onemogućenost tijela državne vlasti da redovito obavljaju ustavne dužnosti" uopće može biti osnovom za uvodenje izvanrednog stanja u državi? Osnovanost ovog pitanja temeljim na stavovima njemačke ustavnopravne doktrine, koja polazi od tega da se izuzetna stanja nužno moraju razlikovati (i odvojiti) od tzv. *ustavnih poremećaja* (*Verfassungsstörungen*). "Tu se ne radi ni o kakvom ugrožavanju državnog i ustavnog života vanjskim utjecajima, već se radi o tome da neki od najviših ustavnih organa iz razloga koji nastaju u njemu samom ili u nekom drugom organu nije više u stanju obavljati svoje funkcije u skladu s Ustavom - on postaje funkcionalno nesposobnim."<sup>42</sup> Točno je da ozbiljan ustavni poremečaj može utjecati i na opstanak države i na ustavno uredjenje (osobito kad se stekne s pravim izuzetnim stanjem), "ali je odlučujuća razlika između tog poremećaja i pravog izuzetnog stanja u tome što je *taj poremečaj moguće otkloniti redovnim ustavnim sredstvima*".<sup>43</sup>

Razmatrajući "onemogućenost tijela državne vlasti da redovito obavljaju ustavne dužnosti" u svjetlu njemačkih ustavnopravnih postavki, valjano je postaviti pitanje pravne i političke svrhe zbog koje se ona utvrđuje kao razlog za uvodenje izvanrednog stanja u Republiци Hrvatskoj. Osobito zato što i odredba članka 16. francuskog Ustava - dakle, ona koja

<sup>42</sup> Ivančević, Institucije, str. 112. Kao najpoznatiji primjer ustavnog poremećaja autor navodi slučaj s njemačkim parlamentom nakon izbora za Reichstag 1932. godine kad u njemu nije bilo moguće stvoriti nikakvu pozitivnu većinu iz koje bi se formirala vlada, jer su ekstremne lijeve i desne stranke, duduše, bile složne protiv vladine politike, ali zbog uzajamnih suprotnosti same nisu mogle formirati vladu niti ući u koaliciju s centrom.

<sup>43</sup> Isto, str. 112. Jedan je takav ustavni poremečaj i formalno reguliran samim njemačkim Ustavom. Radi se o članku 81., koji regulira tzv. *zakonodavnu krizu* u slučaju da se savezni parlament ne raspusti po članku 68. Ustava.

je hrvatskom ustavotvorcu bila uzorom! - jasno i nedvosmisleno odriče mogućnost uvodenja izvanrednog stanja u takvim slučajevima. U tom smislu i francuski ustavotvorac prešutno pristaje na postavke njemačke pravne doktrine o bitnim razlikama između izvanrednih stanja i ustavnih poremećaja. Hrvatski ustavotvorac tu razliku posve zanemaruje.

*O mogućnostima ograničavanja temeljnih sloboda i prava čovjeka i građanina u izvanrednim stanjima*

I u ratnom stanju, i u stanju neposredne ugroženosti neovisnosti i jedinstvenosti Republike, kao i onda kad su tijela državne vlasti onemogućena da redovito obavljaju ustavne dužnosti, predsjednik Republike Hrvatske ima ustavno ovlaštenje da donosi *uredbe sa zakonskom snagom* i poduzima *izvanredne mјere*.

Uredbe sa zakonskom snagom pripadaju onima koje pravna doktrina najčešće naziva *uredbama iz nužde*. Uredbe iz nužde samo su jedna vrsta uredbi, koju je u svom djelokrugu ovlaštena donositi vrhovna politička egzekutiva. Pripadaju kategoriji *uredaba na osnovi širokih ovlaštenja*.<sup>44</sup> Nasuprot onima koje također pripadaju toj kategoriji - to jest, donešenima na temelju posebnih zakonskih ovlasti - uredbama iz nužde pravna teorija još uvijek pridaje izuzetan karakter.<sup>45</sup> Formalno izdvojene iz opće kategorizacije normativnih akata i zasebno promatrane, one predstavljaju poseban pravnoteorijski problem, koji se ne ograničava samo na pravno-tehničko pitanje diobe

<sup>44</sup> Terminologiju preuzimam od Kamarić, M.: Klasifikacija uredaba, Godišnjak Pravnog fakulteta u Sarajevu, broj III, Sarajevo 1955, str. 109.

<sup>45</sup> O izuzetnosti uredaba vlade, donešenih na temelju zakonskih ovlasti, danas se više ne može govoriti. Tu je okolnost pravna teorija utvrdila već 50-ih godina ovog stoljeća. Tako Kamarić napominje: "Egzekutiva je u parlamentarnom životu, kako kaže Giraud, karakterišući njen značaj, "le leading de la Chambre". Pored toga ona sama donosi uredbe koje u širem smislu znače zakonodavnu djelatnost, bez obzira da li se radi o uredbama za izvršenje zakona ili se radi o uredbama na osnovu širokih ovlašćenja (donešenima na temelju zakonskih ovlasti - op. J.O.), koja su danas tako česta pojava da se postavlja pitanje da li im se još može uopšte pripisivati izuzetan karakter.", Problemi uredbe, str. 33.

normativnih akata egzekutive, nego obuhvaća i pitanje temeljnog političkog stava prema odnosu uredbodavne prakse egzekutive u izuzetnim stanjima i principijelno postavljenih odnosa između legislative i egzekutive općenito. "Uredba sa širokim ovlaštenjima je deformirani oblik uredbe, upravo karikatura normalne uredbe, ali baš kao karikatura pokazuje najjasnije sve značajne crte uredbe, osvjetljava nje na pojedinu pitanja, ukazuje njene prednosti i otkriva joj nedostatke." (...) Njome "uredbodavac preuzima funkciju zakonodavca i donosi propis, koji bi normalno trebao da donese sam zakonodavac. Pri tome se pokreće političko i pravno pitanje: (...) da li i do koje mjere je s političkog gledišta potrebno i opravданo takvo zamjenjivanje zakona uredbom? (...) Najvažnije je da široko prenošenje nadležnosti od legislative na egzekutivu dira u osnove ustavnog demokratskog uredenja, da se njime iz temelja mijenja političko značenje legislative i njena ustavom određena nadležnost u donošenju pravnih propisa, te tako deformira čitav politički režim. Takvo široko prenošenje nadležnosti znači stvarno abdiciranje legislative od nadležnosti koja joj je ustavom odredena."<sup>46</sup>

Krbekova ocjena o posvemašnjoj deformaciji čitavog političkog sustava zbog prenošenja nadležnosti s legislative na političku egzekutivu akademski je ispravan stav kojeg praktični pravni život, međutim, svakodnevno

<sup>46</sup> Iz predgovora I. Krbečka monografiji M. Kamarića Problemi uredbe, str. 8 - 9. Odmah u nastavku, Krbek upozorava na najlošije učinje deformiranja političkog režima uzrokovano donošenjem uredaba iz nužde: "Ovo deformiranje čitavog političkog režima najbolje se uočava pri raznim diktatorskim i fašističkim režimima, kako su se u Evropi počeli širiti u drugoj polovini perioda između dva svjetska rata. Najznačajnija crta tih režima jeste baš gušenje narodnog predstavništva (legislative), jačanje egzekutive i prenošenje donošenja pravnih propisa od legislative na egzekutivu. Parlament se tu srozava - kako se to najbolje vidi na najgrubljem obliku tih režima: hitlerovom i musolinijevom - na skup za poslušno prihvatanje naredenja voždova uz dužnost aplaudiranja. Kimanje i aplaudiranje voždu osnovna je funkcija tog vojnog parlamentarizma, košto ovo spada i u najvažnija prava i dužnosti gradana. Naši stari su u Hrvatskoj za bahovog apsolutizma okarakterizirali položaj gradana sa >plati i šuti<; u parafrasi mogao bi se položaj gradana u rečenim diktatorskim režimima označiti sa >plati i oduševljavaj se<.", isto, str. 9-10.

negira. Stoga iznosim i Hayekovo mišljenje o tom pitanju; s njim se ne moramo u cijelosti složiti, ali mu svakako ne možemo odreći osobit značaj, prvenstveno zbog toga što je težište cijelog problema premjestio na - čini mi se - ključnu točku: pitanje *mogućnosti kontrole koju zahtijeva takav poremećaj nadležnosti*. Prenošenje nadležnosti može se, naime, shvatiti i kao "pitanje prikladnosti a ne načelno pitanje kad se razmišlja o tome mora li ta pravila donositi zakonodavstvo ili se taj posao može prenijeti na koje drugo tijelo". Stoga "sve dok se uzima u obzir načelo vladavine prava, nema mjesto prigovoru protiv prenošenja ovlaštenja kao takvog, premda aktualni razlozi koji danas često vode prema takvom prenošenju ovlaštenja daju valjane osnove za zabrinutost (...) ili bih možda trebao reći kako se pitanje ne odnosi toliko na načelo vladavine prava *koliko na sasvim posebno načelo demokratske kontrole vlasti?*".<sup>47</sup>

U navedenim okvirima treba promatrati i ovlast predsjednika Republike Hrvatske da u izvanrednim stanjima donosi uredbe sa zakonskom snagom. Njima, dakle, predsjednik Republike uređuje, a izvanrednim mjerama intervenira, u one društvene odnose koji spadaju u nadležnost hrvatskog Sabora kao vrhovnog zakonodavnog tijela Republike. Argumentum a contrario, ono što Sabor RH ne može uredivati svojim zakonima, ne može ni predsjednik Republike svojim uredbama po osnovi članka 101. Ustava RH. Isto vrijedi i za poduzimanje izvanrednih mjer.<sup>48</sup>

Uredbama sa zakonskom snagom, donešenima na temelju članka 101. Ustava RH, predsjednik Republike može donositi propise kojima se priznaje zakonska snaga, što znači da može i derogirati postojeće zakonske pro-

<sup>47</sup> Hayek, isto, str. 52.

<sup>48</sup> Tako i Sokol: "U svim navedenim stanjima predsjednik Republike može donositi uredbe sa zakonskom snagom, a to znači urediti njima bilo koje pitanje koje je inače u zakonodavnom djelokrugu Sabora. Predsjednik Republike pri poduzimanju izvanrednih mjer nije ustavno sadržajno ograničen, ali s obzirom na to da uredbe moraju biti iz kruga zakonodavnog djelokruga, a načelno ne smiju mijenjati ustavna rješenja odnosno imati ustavnu snagu, to po logici stvari nedovjedno vrijedi i kad je riječ o poduzimanju izvanrednih mjer.", Sokol/Smerdel, isto, str. 197.

pise koje je donijelo zakonodavno tijelo (parlament). No, takvim uredbama predsjednik Republike nije ovlašten ograničavati ustavne slobode i prava čovjeka i građanina, jer to ne može ni hrvatski parlament u svom redovitom zakonodavnom djelokrugu. Potreban je nastup posebnih i izuzetnih okolnosti da bi parlament (pa onda, supsidijarno, i predsjednik Republike) to mogao učiniti.

Te posebne i izuzetne okolnosti predviđene su u članku 17. Ustava RH, i samo se djelimice poklapaju s nastupom izvanrednih stanja iz članka 101. Ustava. Naime, samo u dvije od predviđene tri vrste izvanrednih stanja postoji ustavna mogućnost ograničavanja građanskih sloboda i prava. To su ratno stanje i neposredna ugroženost neovisnosti i jedinstvenosti Republike<sup>49</sup>. Njima se pridodaju još i velike prirodne nepogode. Unatoč tome što nisu predmetom regulacije članka 101. Ustava, one posredno - na temelju ovlasti nadležnih tijela - i same dobivaju takav (izuzetan) karakter.

U pogledu mogućnosti ograničavanja sloboda i prava čovjeka i građanina po osnovi članka 17. Ustava RH, potrebno je odgovoriti na dva temeljna pitanja: 1) o opsegu sloboda i prava koje je dopušteno ograničavati; 2) o nadležnosti i postupku za njihovo ograničavanje.

Radi stjecanja cjelovitog uvida u rješenja koja nudi hrvatski ustavotvorac, komparirat će ih s odgovarajućim rješenjima španjolskog odnosno portugalskog ustava. Francuski Ustav na načelu ne nudi na ta pitanja odgovore primjerene modelu sloboda i prava što ih je usvojio hrvatski ustavotvorac. Rješenja sadržana u španjolskom, a osobito portugalskom ustavu, ona su kojima je on bio nadahnut u kreiranju ljestvice ustavom zajamčenih sloboda i prava čovjeka i građanina, te njihovih ograničenja.

<sup>49</sup> Ni sam ustavotvorac ne smatra stanje u kojem su tijela državne vlasti onemogućena da redovito obavljaju ustavne dužnosti onim stanjem zbog kojeg bi se moglo dopustiti ograničavanje sloboda i prava čovjeka i građanina. Nije li to ujedno i dokaz valjanosti prethodno iznesene tvrdnje, da se ono ne može smatrati pravim izvanrednim stanjem, nego jednostavnim ustavnim poremećajem koji bi se morao rješavati redovnim ustavnim mehanizmima?

U odgovoru na pitanje opsega ograničenja, valja istaknuti da su pojedine slobode i prava čovjeka i građanina u Republici Hrvatskoj silom ustavne norme izuzeti od mogućnosti ograničavanja. Radi se o zabrani ograničavanja tzv. *apsolutno zaštićenih prava*. Najkraći popis tih prava sadržan je u Europskoj konvenciji za zaštitu ljudskih prava i osnovnih sloboda, prema kojoj se ni pod kakvim uvjetima ne mogu ukinuti pravo na život, zabrana mučenja, nečovječnog ili ponižavajućeg postupanja ili kažnjavanja, zabrana ropstva ili ropskog položaja, zabrana retroaktivnog kaznenog zakonodavstva (čl. 15. st. 2), zabrana izricanja smrtne kazne (Protokol br. 6. st. 3), te zabrana ponovnog sudjenja osoba već osudenim ili oslobođenim povodom istog kaznenog djela - ne bis in idem (Protokol br. 7. st. 3). Prema izričitoj odredbi članka 17. stavak 3. Ustava RH, primjena njegovih odredbi o *pravu na život, zabrani mučenja, surovog ili ponižavajućeg postupanja ili kažnjavanja, o pravnoj odredenosti kažnjivih djela i kazni, te o slobodi misli, savjesti i vjeroispovijesti* ne može se ograničiti. U navedene slobode i prava ne smije zadirati nitko (ni vrhovno zakonodavno tijelo države), pa čak niti u slučaju neposredne opasnosti za opstanak države. Slično rješenje sadrži i članak 19. st. 6. noveliranog portugalskog Ustava, koji propisuje: "Objava opsadnog ili izvanrednog stanja neće ni u kom slučaju utjecati na prava na život, osobnost i identitet čovjeka, građansko stanje i državljanstvo osobe, ne-povratnu prirodu krivičnog prava, pravo na obranu optužene osobe i slobodu savjesti i vjeroispovijesti."<sup>50</sup> Ni španjolski ni francuski ustav ne sadrže sličnu odredbu.

Drugo, izvan kruga sloboda i prava čovjeka i građanina iz članka 17. stavak 3. Ustava RH, ograničavanje sloboda i prava zajamčenih Ustavom RH je dopušteno, ali pod pretpostavkama propisanim Ustavom. Na sličnim su pozicijama i španjolski i portugalski ustav. Španjolski Ustav izričito propisuje

<sup>50</sup> Premda Evropska konvencija ne navodi slobodu misli, savjesti i vjeroispovijesti kao jedno od "apsolutno zaštićenih prava", ona predstavlja takvo pravo prema članku 4. st. 2. *Medunarodnog pakta o građanskim i političkim pravima*.

da taksativno navedena prava, predviđena pojedinim odredbama Ustava, mogu biti suspendirana ako bude proglašeno izvanredno ili opšadno stanje, pod uvjetima predviđenim Ustavom<sup>51</sup>. I portugalski Ustav sadrži sličnu odredbu: "Organii vrhovne vlasti neće, u cijelosti ili djelomično, suspendirati ostvarivanje prava, sloboda i jamstva, osim u slučaju opšadnog ili izvanrednog stanja objavljenog u formi propisanoj Ustavom." (članak 19. stavak 1).

Pretpostavke pod kojima je moguće ograničiti građanske slobode i prava, te nadležnost za njihovu provedbu, u hrvatskom su Ustavu regulirani na sljedeći način: Sabor Republike Hrvatske ima ustavno ovlaštenje da u navedenim stanjima nužde odlučuje o ograničavanju pojedinih sloboda i prava zajamčenih Ustavom, i to dvotrećinskom većinom svih zastupnika. Samo u slučaju da se Sabor RH ne može sastati, takvu odluku donosi predsjednik Republike. Prema tome, presumpcija nadležnosti na strani je hrvatskog parlamenta, uz istovremeno isključenje te ovlasti na strani predsjednika Republike. Njegova je ovlast supsidijarne naravi, a uvjetovana je objektivnom okolnošću - to jest, faktičnom nemogućnošću da se Sabor RH sastane na zasjedanje.<sup>52</sup>

Citirana ustavna odredba (članak 17. stavak 1) nejasna je utoliko, što ne daje odgovor na pitanje tko odlučuje da li je nastupilo stanje nužde. Stvar je jasna samo u slučaju ratnog stanja: odluku o uvodenju ratnog stanja donosi parlament, a proglašava ga predsjednik Republike. Prema tome, kad je odluka jedanput na taj način donešena, Sabor RH ima pravo odlučivati o tome da li će posegnuti i za ograničenje pojedinih sloboda i prava

<sup>51</sup> Suspendiranje zajamčenih prava i sloboda regulirano je u posebnoj, petoj glavi španjolskog Ustava, pod nazivom "Suspendiranje prava i sloboda", koja obuhvaća samo jedan, iako vrlo opštezan, članak (čl. 55).

<sup>52</sup> Tako i Sokol: "Predsjednik Republike, međutim, u skladu s člankom 17. st. 1. Ustava, može - ali samo u doba ratnog stanja ili neposredne ugroženosti neovisnosti i jedinstvenosti Republike te velikih prirodnih nepogoda - svojim uredbama, koje bi tada imale ustavnu snagu, privremeno ograničiti pojedine slobode (i) prava zajamčene Ustavom, ali samo ako se Sabor ne može sastati (istaknuto u izvornom tekstu - op. J.O.). Inače o tome odlučuje Sabor Republike Hrvatske dvotrećinskom većinom svih zastupnika. Sokol/Smerdel, isto, str. 197.

ničavanjem pojedinih sloboda i prava zajamčenih Ustavom dok za to postoji potreba (a najduže dok takvo stanje traje). Nije jasno, međutim, tko odlučuje o nastupu neposredne ugroženosti neovisnosti i jedinstvenosti Republike, te velikih prirodnih nepogoda. Mišljenja su podijeljena i izrazito suprotstavljena.<sup>53</sup>

Osobno smatram da je do pravilnog odgovora moguće doći logičkim tumačenjem ustavnih normi. Neosporno je, naime, da *Sabor RH po prirodi stvari mora donijeti odluku kojom utvrđuje da su ostvarene ustavne pretpostavke za ograničavanje Ustavom zajamčenih sloboda i prava čovjeka i građanina po osnovi članka 17. stavak 1.* To pak ne znači ništa drugo no donošenje odluke o tome, da li je nastupilo "doba neposredne ugroženosti neovisnosti i jedinstvenosti Republike", odnosno "doba velikih prirodnih nepogoda". Tumačenje istovjetno navedenom dao je i J. Crnić u komentaru Ustava RH: "*O postojanju navedenih pretpostavki (situacija nužde)* i ograničenju pojedinih sloboda i prava odlučuje Sabor Republike Hrvatske. *Odluka se donosi* dvotrećinskom većinom svih zastupnika. Ako se Sabor ne može sastati, *odluku donosi* predsjednik Republike."<sup>54</sup> Rješenje slično navedenom sadrži i portugalski Ustav, koji u članku 19. stavku 5. propisuje: "Odluka o opsadnom ili izvanrednom stanju bit će primjerena stvarnom stanju i specificirat će prava, slobode i jamstva čije će ostvarenje biti suspendirano."

Iznešeni stav ne govori o pravnoj prirodi takve odluke: da li je ona konstitutivnog, ili pak samo deklatornog značaja za (formalno) uvodenje stanja nužde u zemlji, druga je razina rasprave. Tvrdim samo da ograničenja slobode i prava zajamčenih Ustavom mora prethoditi parlamentarna odluka, kojom se utvrđuje da su ispunjene pretpostavke koje

<sup>53</sup> Upućujem na citirano rješenje Ustavnog suda RH, kao reprezentanta određenog mišljenja. Vidi str. 22-23. i bilješku 39. i 40. u ovome radu. Predstavnik suprotstavljenog mišljenja je, primjerice, i Paden, isto, str. 8.

<sup>54</sup> *Ustav Republike Hrvatske*. Komentari, objašnjenja, napomene i ustavosudska praksa. Pripremio: Jadranko Crnić, uz suradnju Ane-Marije Končić, Narodne novine, Zagreb 1993, str. 19.

propisuje Ustav - to jest, da je nastupilo doba neposredne ugroženosti neovisnosti i jedinstvenosti Republike (odnosno, velikih prirodnih nepogoda). Da li će ona biti donešena u formi samostalne odluke ili pak prethodnog utvrđenja u okviru odluke o ograničavanju određenih građanskih sloboda i prava (kao u portugalskom slučaju), pravno je irelevantno.

Na koji se način takav stav odražava na ovlasti predsjednika Republike u stanju neposredne ugroženosti neovisnosti i jedinstvenosti Republike?

Budući da, prema članku 101. Ustava RH, predsjednik Republike nema obavezu formalno (odlukom) utvrditi stanje neposredne ugroženosti neovisnosti i jedinstvenosti Republike niti ga javno objaviti<sup>55</sup>, obveza na donošenje takve odluke u slučaju iz članka 17. (što znači: u slučaju potrebe ograničavanja sloboda i prava zajamčenih Ustavom) postavlja jasnu granicu između dviju različitih situacija u sadržajno istovjetnom izvanrednom stanju. Ako predsjednik Republike i ne mora donositi nikakvu odluku o nastupu neposredne ugroženosti neovisnosti i jedinstvenosti Republike po članku 101. (to jest, onda kada se služi ovlastima na donošenje uredaba sa zakonskom snagom), to nikako ne znači da je te obveze oslobođen po članku 17. Ustava: kao što je hrvatski parlament dužan donijeti takvu odluku, dužan ju je donijeti i predsjednik Republike u slučaju da se hrvatski parlament ne može sastati! Dopuštam mogućnost da donošenjem takve odluke predsjednik Republike ujedno dobiva mogućnost služiti se ovlašću na donošenje uredaba s ustavnom snagom, što znači - neposredno ograničavati primjenu ustavnih odredbi kojima se jamče slobode i prava čovjeka i građanina. To njegovo ovlaštenje, međutim, važi samo do trenutka do kojeg se Sabor RH ne bude mogao sastati. Činom saziva Sabora ovlast predsjednika Re-

<sup>55</sup> Ovu postavku iznosim samo u odnosu na odredbu članka 101. Ustava RH. Njome se ne dovodi u pitanje obveza predsjednika Republike da to isto stanje javno proglaši temeljem odredbi međunarodnih konvencija koje je Hrvatska ratificirala, niti se njome odriče valjanost mišljenja onih teoretičara koji smatraju kako hrvatski Ustav samo *prividno* nema odredbe o obvezama predsjednika Republike da o izvanrednom stanju izvijesti naciju (tako Paden, isto, str. 8).

publike da donosi uredbe s ustavnom snagom trne po sili Ustava.

Naposljetu, ako i dode do ograničavanja Ustavom zajamčenih gradanskih sloboda i prava, opseg ograničenja mora biti primijeren naravi pogibelji, a za posljedicu ne može imati nejednakost gradana s obzirom na rasu, boju kože, spol, jezik, vjeru, nacionalno ili socijalno porijeklo (članak 17. stavak 2. Ustava RH).

### **PRIMJENA ODREDBI ČLANKA 101. I 17. USTAVA RH U PRAKTIČNOM PRAVNOM ŽIVOTU HRVATSKE**

Predsjednik Republike Hrvatske višestruko je iskoristio svoju ustavnu ovlast iz članka 101. Ustava RH, te je, počevši od kraja 1991. godine, donio niz uredaba iz nužde, čijim je donošenjem u zemlju faktično uveo izvanredno stanje neposredne ugroženosti neovisnosti i jedinstvenosti Republike.<sup>56</sup>

<sup>56</sup>Temeljem članka 101. Ustava RH, predsjednik Republike donio je niz uredaba sa zakonskom snagom (ili tzv. ratnih uredaba, kako ih je u posljednje 3 godine počela nazivati domaća pravna praksa). U nastavku slijedi popis svih tih uredbi, naveden kronološkim redom - prema datumu donošenja, odnosno objavljivanja u Narodnim novinama (NN) - zaključno do NN br. 38/96. Uz svaku uredbu koja nije na snazi u napomeni je naveden propis na temelju kojeg uredba više ne važi. Nazivi uredaba čije su odredbe još uvijek u snazi, potcrtni su, osim naziva onih kojima su odredene uredbe novelirane ili stavljenе izvan snage: 1. Uredba o prestanku radnog odnosa (NN 46/91)

2. Uredba o postupanju s osobama zarobljenim u oružanim sukobima u Republici Hrvatskoj (NN 52/91)

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 (NN 55/91, 80/92)

Napomena: uredba je stavlјena izvan snage uredbom pod red. br. 39.

4. Uredba o unutarnjim poslovima za vrijeme ratnog stanja ili neposredne ugroženosti neovisnosti i jedinstvenosti Republike Hrvatske (NN 55/91)

5. Uredba o prekršajima protiv javnog reda i mira za vrijeme ratnog stanja ili neposredne ugroženosti neovisnosti i jedinstvenosti Republike Hrvatske (NN 55/91)

Napomena: uredba je stavlјena izvan snage čl. 1. toč. 2. uredbe navedene pod red. br. 30.

6. Uredba o javnim skupovima za vrijeme ratnog stanja ili neposredne ugroženosti neovisnosti i jedinstvenosti Republike Hrvatske (NN 55/91)

Napomena: uredba je stavlјena izvan snage čl. 1. toč. 3. uredbe navedene pod red. br. 30.

7. Uredba o zaštiti od požara za vrijeme ratnog stanja ili neposredne ugroženosti neovisnosti i jedinstvenosti Re-

Promatrajući uredvodavnu praksu predsjednika Republike od 1991. godine do danas, potrebno je upozoriti na odredena odstupanja od njegovih ustavnopravno utvrdenih ovlaštenja. Može ih se podijeliti u dvije vrste, od kojih se obje mogu okvalificirati neustavnima. Prva vrsta obuhvaća slučajeve formalno-pravne neustavnosti donošenja akta koji nije smio biti donesen (uredbe umjesto odluke), a druga slučajeve neposredne materijalno-pravne protuustavnosti. Prikazujemo ih na primjerima.

1) Pozivajući se na članak 101. Ustava RH i članak 64. stavak 2. Zakona o obrani ("Narodne novine", broj 49/91, 53A/91) predsjednik Republike donio je 10. listopada 1991. godine *Uredbu o činovima, dodjeli činova, promaknućima u viši čin, te prevodenju i odorama pripadnika oružanih snaga Republike*

publike Hrvatske (NN 55/91)

Napomena: uredba je stavlјena izvan snage člankom 1. toč. 4. uredbe navedene pod red. br. 30.

Uredba o osobnoj karti za vrijeme ratnog stanja ili neposredne ugroženosti neovisnosti i jedinstvenosti Republike Hrvatske (NN 55/91)

Napomena: uredba je stavlјena izvan snage člankom 1. toč. 5. uredbe navedene pod red. br. 30.

Uredba o prijavljivanju prebivališta i boravišta gradana za vrijeme ratnog stanja ili neposredne ugroženosti neovisnosti i jedinstvenosti Republike Hrvatske (NN 55/91)

Napomena: uredba je stavlјena izvan snage člankom 1. toč. 6. uredbe navedene pod red. br. 30.

Uredba o određivanju skladista u koja se vrši uskladištenje eksplozivnih tvari za vrijeme ratnog stanja ili neposredne ugroženosti neovisnosti i jedinstvenosti Republike Hrvatske (NN 55/91)

Napomena: uredba je stavlјena izvan snage člankom 1. toč. 7. uredbe navedene pod red. br. 30.

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 (NN 55/91, 23/92)

Napomena: uredba je stavlјena izvan snage odredbom članka 1. točka 3. uredbe navedene pod rednim brojem 31, osim odredbe članka 4. koji je ostao na snazi radi izvršavanja posebnih zadaća kojima je cilj zaštita kulturnih dobara.

Uredba o organiziranju i funkcioniranju pošta i telekomunikacija u slučaju ratnog stanja ili neposredne ugroženosti neovisnosti i jedinstvenosti Republike Hrvatske (NN 55/91)

Napomena: uredba je stavlјena izvan snage uredbom navedenom pod red. br. 39.

Uredba o organiziranju i funkcioniranju cestovnog, željezničkog, riječnog i zračnog prometa u slučaju ratnog stanja ili neposredne ugroženosti neovisnosti i jedinstvenosti Re-

nosti Republike Hrvatske (NN 55/91)

Napomena: uredba je stavlјena izvan snage uredbom navedenom pod red. br. 39.

14. Uredba o izvršenju sankcija izrečenih za krivična djela, privredne prijestupe i prekršaje za vrijeme ratnog stanja ili neposredne ugroženosti neovisnosti i jedinstvenosti Republike Hrvatske (NN 55/91)

Napomena: ova uredba stavlјena je izvan snage člankom 1. toč. 2. uredbe pod red. br. 32.

15. Uredba o organizaciji znanstveno-istraživačke djelatnosti u slučaju ratnog stanja ili neposredne ugroženosti neovisnosti i jedinstvenosti Republike Hrvatske (NN 55/91)

Napomena: uredba je stavlјena izvan snage člankom 1. toč. 2. uredbe pod red. br. 32.

16. Uredba o zdravstvenoj zaštiti i zdravstvenom osiguranju u slučaju ratnog stanja ili neposredne ugroženosti neovisnosti i jedinstvenosti Republike Hrvatske (NN 55/91, 86/92)

Napomena: uredba je stavlјena izvan snage člankom 1. toč. 2. uredbe navedene pod red. br. 32.

28. Uredba o primjeni Zakona o krivičnom postupku u slučaju ratnog stanja ili neposredne ugroženosti neovisnosti i jedinstvenosti Republike Hrvatske (NN 73/91, 25/92)

Napomena: uredba je mijenjana i dopunjavana temeljem uredbe navedene pod rednim brojem 33.

29. Uredba o odličjima za ratne zasluge (NN 6/92)

Napomena: uredba je stavlјena izvan snage uredbom navedenom pod rednim brojem 35.

30. Uredba o stavljanju izvan snage uredaba iz oblasti unutarnjih poslova za vrijeme ratnog stanja ili neposredne ugroženosti neovisnosti i jedinstvenosti Republike Hrvatske (NN 19/82)

31. Uredba o stavljanju izvan snage uredaba iz oblasti društvenih djelatnosti za vrijeme ratnog stanja ili neposredne ugroženosti neovisnosti i jedinstvenosti Republike Hrvatske (NN 23/92)

32. Uredba o stavljanju izvan snage uredaba iz oblasti pravosuda za vrijeme ratnog stanja ili neposredne ugroženosti neovisnosti i jedinstvenosti Republike Hrvatske (NN 25/92)

33. Uredba o izmjenama i dopunama Uredbe o primjeni Zakona o krivičnom postupku u slučaju ratnog stanja ili neposredne ugroženosti neovisnosti i jedinstvenosti Republike Hrvatske (NN 25/92)

34. Uredba o izmjenama i dopunama Uredbe o organizaciji, radu, djelokrugu sudbene vlasti u slučaju ratnog stanja ili neposredne ugroženosti neovisnosti i jedinstvenosti Republike Hrvatske (NN 25/92)

35. Uredba o stavljanju izvan snage Uredbe o odličjima za ratne zasluge (NN 33/92)

36. Uredba o stavljanju izvan snage određenih odredbi Uredbe 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 (NN 57/91)

Napomena: uredba je prestala vrijediti temeljem točke IV. Odluke o označenju činova i dužnosti u oružanim snaga Republike Hrvatske (NN 39/95)

23. Uredba o informativnoj djelatnosti za vrijeme ratnog stanja ili u slučaju neposredne ugroženosti neovisnosti i jedinstvenosti Republike Hrvatske (NN 80/92)

Napomena: uredba je stavlјena izvan snage člankom 1. toč. 2. uredbe navedene pod red. br. 31.

24. Uredba o određenim pravima vojnih invalida i članova njihovih obitelji (NN 57/91)

Napomena: uredba je prestala važiti temeljem članka 108. Zakona o zaštiti vojnih i civilnih invalida rata (NN 33/92)

39. Uredba o prestanku važenja uredbi sa zakonskom snagom (NN 38/96)

*Hrvatske*, koja je stupila na snagu danom objavljuvajući u "Narodnim novinama" 4. studenoga 1991. godine.<sup>57</sup>

Pođemo li od činjenice, da je tada važeći *Zakon o obrani* dao u redovitu nadležnost predsjednika Republike da propisuje uniforme, oznake činova, oznake dužnosti i oznake pripadnosti rodovima i službama, i prepostavimo li da je to predsjednikovo ovlaštenje sukladno Ustavu RH<sup>58</sup>, onda reguliranje tog pravnog područja, po logici stvari, ne može pripadati u redovitu zakonodavnu nadležnost Sabora. Prema tome, predsjednik Republike nije bio ovlašten, pozivajući se na članak 101. Ustava RH, *uredbom iz nužde* regulirati područja koja su u njegovoj redovitoj nadležnosti.<sup>59</sup>

2) Drugi slučaj odstupanja od Ustavom utvrđenih nadležnosti predsjednika Republike u izvanrednim stanjima vezan je uz mogućnost ograničavanja građanskih sloboda i prava. Faktične okolnosti u proteklih pet godina državnopravnog života Republike Hrvatske, koje su relevantne za ocjenu ustavnih mogućnosti ograničavanja sloboda i prava čovjeka i gradanina, mogu se sažeti u sljedećem:

- tijekom svih proteklih godina državnopravnog života Republike Hrvatske nije se ni-

<sup>57</sup>"Narodne novine", br. 57. od 4. studenoga 1991. godine.

<sup>58</sup>Prema članku 64. stavak 2. tada važećeg Zakona o obrani "uniforme, oznake činova, oznake dužnosti i oznake pripadnosti rodovima i službama, propisuje Predsjednik Republike".

Neovisno o tome, potrebno je napomenuti i to,

da je takvo (zakonom dodijeljeno) ovlaštenje predsjednika Republike ustavnopravno dvojbeno, jer Ustav RH u članku 98. alineja 6. daje ovlaštenje predsjedniku samo da "dodjeljuje odlikovanja i priznanja određena zakonom", ali ne i da sam propisuje/regulira to i srodnu mu pravnu područja. To ovlaštenje ne proizlazi niti iz članka 100. stavak 1. Ustava, koji propisuje da je predsjednik Republike vrhovni zapovjednik oružanih snaga Republike Hrvatske. Kao vrhovnom zapovjedniku oružanih snaga RH, Ustav RH dodjeljuje mu, naime, ovlasti da imenuje članove Vijeća narodne obrane RH i predsjedava mu, da imenuje i razrješuje dužnosti - u skladu sa zakonom - vojne zapovjednike (članak 100. stavak 2), ali ne i da propisuje oznake činova, dužnosti, uniforme itd. Vrlo bi se teško mogla braniti teza, da se ova njegova, zakonom mu dana ovlast, temelji na članku 7. stavku 2. Ustava RH, prema kojem se obrambeno ustrojstvo Republike uređuje Zakonom, pa da je, prema tome, zakonodavac mogao svoje ovlaštenje zakonom delegirati na predsjednika Republike. Sporna su,

kad dogodilo da se Sabor RH nije mogao sastatи,

- Sabor RH nikad nije donio odluku o nastupanju bilo kojeg od izvanrednih stanja, vezanih uz članak 17. Ustava (ratnog stanja, neposredne ugroženosti neovisnosti i jedinstvenosti Republike, odnosno velikih prirodnih nepogoda),

- sukladno tome, Sabor RH nije donio ni odluku o bilo kakvom ograničavanju pojedinih ustavom zajamčenih sloboda i prava čovjeka i gradanina po osnovi članka 17. stavak 1. Ustava.

Navedene činjenice iz parlamentarnog života Republike Hrvatske dovode do nedvojbenog zaključka da predsjednik Republike nije imao nikakvu ustavnu mogućnost poslužiti se ovlašću iz članka 17. stavak 1. Ustava RH. To pak znači da nije mogao ni po kojoj osnovi donositi uredbe s ograničavajućim učinkom na pojedine Ustavom zajamčene građanske slobode i prava.

Unatoč opisanom činjeničnom (i pravnom) stanju u proteklih pet godina, predsjednik Republike donio je tijekom 1991. godine nekoliko uredbi čijim se pojedinim odredbama neposredno ograničavaju ustavom utvrđene slobode i prava čovjeka i gradanina. Takva je, primjerice, odredba članka 4. *Uredbe o javnim skupovima za vrijeme ratnog stanja ili neposredne ugroženosti neovisnosti i jedinstvenosti Republike Hrvatske*, prema ko-

naime, materijalno-pravna pitanja: da li je propisivanje činova, oznaka, uniformi itd. "uredivanje obrambenog ustrojstva Republike"?

<sup>59</sup> Pravna nedosljednost cjelokupnog postupanja uvećana je činjenicom da je navedenu uredbu sa zakonskom snagom, donešenu na temelju članka 101. Ustava RH, predsjednik Republike ukinuo *Odlukom o oznakama činova i dužnosti u oružanim snagama Republike Hrvatske ("Narodne novine", broj 39/95),* donesenom na temelju članka 105. stavka 2. Zakona službi u oružanim snagama Republike Hrvatske iz 1995. godine ("Narodne novine", broj 23/95). Premda je donošenjem citirane odluke predsjednik Republike sveo svoja ovlaštenja u Ustavom i zakonom utvrđene okvire, ostaje očitom nejednakost dvaju pravnih akata s obzirom na njihovu pravnu snagu: aktom sa slabijom pravnom snagom i nižim hijerarhijskim mjestom na ljestvici pravnih akata (to jest, odlukom) ukinuo se akt s jačom pravnom snagom, koji je - u materijalnopravnom smislu - imao snagu zakona (to jest, uredba sa zakonskom snagom).

kad dogodilo da se Sabor RH nije mogao sastatи,

joj su službene osobe dobile ovlaštenje da "bez sudbenog naloga uđu u tudi dom i u poslovne prostorije pravnih i fizičkih osoba i po potrebi izvrše pretragu doma, odnosno poslovnih prostorija kada je to neophodno radi provođenja mjera zaštite osobne sigurnosti određenih osoba, osiguranja određenih objekata ili drugih razloga opće sigurnosti" (istaknula J.O.). Tom se odredbom neposredno derogira odredba članka 34. stavak 1. Ustava RH o nepovredivosti doma, ali i sljedeće odredbe istog članka kojima se propisuju pretpostavke za ulaska u dom i izvršenje pretrage po osnovi sudskog naloga odnosno ovlasti redarstvenih vlasti.<sup>60</sup>

Imamo li na umu prethodne navode, posve je opravданo postaviti pitanje osnovanosti preostalog dijela obrazloženja citiranog rješenja Ustavnog suda RH iz 1992. godine, kojim se odbija prijedlog za pokretanje postupka za ocjenu ustavnosti uredbi iz nužde predsjednika Republike. Prigovor podnositelja prijedloga da uredbe iz nužde predsjednika Republike neovlašteno ograničavaju pojedine slobode i prava čovjeka i gradanina, Ustavni sud je odbio s obrazloženjem da "donošenjem navedenih uredaba predsjednik Republike nije potvrdio (pravilno: povrijedio, op. J.O.) ni odredbe članka 17. Ustava Republike Hrvatske jer su bile ispunjene ustavne pretpostavke da se spomenute uredbe donesu, a njihovu opstojnost utvrdio je i Sabor Republike Hrvatske

<sup>60</sup>Članak 34. Ustava RH propisuje:  
"Dom je nepovrediv."

Samo sud može obrazloženim pismenim nalogom utešmeljenim na zakonu odrediti da se dom ili drugi prostor pretraži.

Pravo je stanara da on ili njegov zastupnik i obvezatno dva svjedoka budu nazočni pri pretrazi doma ili drugoga prostora.

U skladu s uvjetima što ih predviđa zakon, redarstvene vlasti mogu i bez sudskog naloga ili privole držatelja stana ući u dom ili prostorije te izvršiti pretragu bez nazočnosti svjedoka, ako je to neophodno radi izvršenja naloga o uhićenju ili radi hvatanja počinitelja kaznenog djela odnosno otklanjanja ozbiljne opasnosti po život i zdravlje ljudi ili imovinu većeg opsega."

Ograničavanje Ustavom zajamčenih sloboda i prava ogleda da se u neovlaštenom širenju pretpostavki zbog kojih može doći do intervencije redarstvenih vlasti po osnovi stavka 4. citiranog članka.

potvrđujući uredbe citirane točkom II. izreke."

Takvim iskazom, koji se teško može braniti po bilo kojoj pravnoj osnovi, Ustavni sud Republike Hrvatske opravdao je postupanje koje prekoračuje ustavom utvrđene okvire. Doda li se tome i činjenica, da je istim rješenjem utvrdio i opravdanost retroaktivnog djelovanja uredbi iz nužde, nimalo ne čudi oštra reakcija dijela hrvatske stručne i znanstvene javnosti: "Samoograničavanje hrvatskog ustavnog suda u kontroliranju "ratnih" uredaba ne može biti opravданo strukturalnim sličnostima s francuskim ustavnim sustavom bilo u redovitim bilo u izvanrednim okolnostima. Jedini razlog može biti uvjerenje, koje je dijelom u temelju spornoga rješenja od 24. VI. 1992., da Predsjednik Republike ne treba posebnim prethodnim aktom objaviti da je i čime je (koji su indikatori itsl.) nastupilo izvanredno stanje te da Predsjednikove uredbe iz nužde mogu mijenjati i dijelove Ustava, i to retroaktivno. Ako je to uvjerenje ispravno, tada Ustav Republike Hrvatske omogućuje Predsjedniku Republike Hrvatske da u bilo kojem i u svakom trenutku stavi Ustav, a time i hrvatski pravni sistem, izvan snage ne samo pro futuro nego i pro practerito; da je, dakle, u Ustav i pravo Hrvatske ugradeno samouništenje."<sup>62</sup>

I doista, izostanak primjene bilo kakvih uvjetnih ili ograničavajućih ustavnih mehanizama, koji bi ovlasti predsjednika Republike sveli na razinu međunarodnopravnih standarda u tom pravnom području, doveo je do današnje, posve anarhične pravne situacije u zemlji, u kojoj su na snazi uredbe od nužde (što znači: i izvanredno stanje na cijelom državnom području), unatoč tome što nema objektivnih pretpostavki za primjenu članka 101. Ustava RH (o primjeni članka 17. ne tre-

<sup>61</sup>Taj dio obrazloženja rješenja Ustavnog suda glasi: "Naime, prema članku 88. Ustava Republike Hrvatske zabranjuje retroaktivne primjene odnosi se isključivo na uredbe Vlade Republike Hrvatske, dok odgovarajuće odredbe u svezi sa zabranom retroaktivne primjene uredaba predsjednika Republike u Ustavu Republike Hrvatske nema. S obzirom na izuzetne okolnosti u kojima se te uredbe do nose, bilo je moguće propisati da one stupaju na snagu danom donošenja po predsjedniku Republike."

<sup>62</sup> Paden, isto, str. 9.

ba se ni govoriti). Time je nanesena golema šteta budućem ustavnopravnom i državnom životu Hrvatske, jer su širom otvorena vrata nedovoljno ograničenom postupanju šefu države u svim stanjima nužde, ali i u normalnim prilikama. Valja stoga iznova podsjetiti na riječi F. Neumanna: pokušavajući identificirati sjedišta političke moći u liberalnim demokracijama i, općenito, u konstitucionalnim sustavima, on zaključuje da ustavno pravo tu "slabo pomaže. Forma vladavine može, ali ne mora, izražavati istinsku podjelu moći. Dioba vlasti može, ali ne mora, značiti da su i socijalne snage u ravnoteži kao i političke institucije. (...) Ustav daje samo okvire za izvršavanje političke vlasti, no ne kaže ništa o tomu tko njome raspolaže i o njezinim realnim funkcijama. Sve su naslijedene pravne koncepcije negativne. One ograničavaju djelovanja, ali ih ne formiraju. (...)" Ipak, "povremeno ima situaciju koje kao munja iznenada osvjetjuju središte političke moći. To su izvanredna stanja kao opsade, rat, itd. Stoga je Carl Schmitt, poznati nacionalsocijalistički ustavni pravnik, u svojoj prednacionalsocijalističkoj fazi ustanovio da je suveren onaj tko raspolaže izvanrednim stanjem. ("Politische Theologie", Leipzig 1934, str. 11, - istakla J.O.). Ne treba akceptirati implikacije Schmittova pojma suvereniteta da bi se vidjelo da istraživanje takvih izvanrednih stanja daje vrijedne uvide o tomu gdje je smještena politička moć u "normalnim" vremenima."<sup>63</sup>

Upravo spoznaje o krajnjim dosezima svakog ustava upućuju na potrebu vrednovanja doprinosu Ustavnog suda Republike Hrvatske stvaranju današnjeg stanja u zemlji, proizašlog iz primjene članka 101. i 17. Ustava. Od 1991. godine Ustavni sud RH svojim odlukama neprekidno octrava i utvrđuje unutarne stvarne sadržaj ustavnopravnog poretka Republike. Svaka njegova odluka ima dalekosježne pravne i političke implikacije u unutarnjem pravnom (i praktičnom) životu zemlje. Kada se radi o stanjima nužde - osobito o ratu ili neposrednoj ratnoj opasnosti - koja za sobom povlače ionako teške formalne pore-

<sup>63</sup> Neumann, isto, str. 82.

mećaje nadležnosti između parlamenta i vrhovne političke egzekutive (u Hrvatskoj: predsjednika Republike), a za koja pravna doktrina opetovano upozorava da neposredno, ustavom, daju šefu države vrlo pogodan instrument za zloupotrebu vlasti<sup>64</sup>, principijelno je nedopustivo da ustavnosudska praksa - s golemim i neprijepornim utjecajem na stvarna pravna i politička zbiljanja u zemlji - dopušta, tolerira i legalizira čak i one poremećaje (odnosno, nepravilnosti) koje Ustav niti predviđa niti dopušta. I doista, Ustavni se sud svojim rješenjem od 24. lipnja 1992. godine otvoreno priklonio stavovima jednog dijela hrvatske državnopravne teorije i time im, posredno, dao oficijelni značaj. To se u prvom redu odnosi na stavove o tome, da je odluka predsjednika Republike o postojanju izvanrednog stanja arbitarna, a kao takva - podignuta na razinu ustavne norme - ne dopušta prigovore o neustavnom postupanju predsjednika Republike. Pri tome Ustavni sud nije ni pokušao - u okviru postojećih odredbi hrvatskog Ustava! - pozvati se barem na neke kontrolne mehanizme kojima bi se ta prividna arbitarnost svela na obvezujuće medunarodno-pravne standarde. A hrvatski ih Ustav nedvojbeno sadrži. Osim toga, Ustavni je sud prešutno pristao na faktički nedovoljno odgovorno postupanje predsjednika Republike s ustavnim ovlastima, koje su mu dane u doba izvanrednog stanja. Da je tome tako, najbolje pokazuje vrijeme trajanja pojedinih uredbi: neke od njih, donešene 1991. godine, još su uviyek na snazi. Izuzetak, koji se u drugim zemljama veže za dane, u Hrvatskoj se protegnuo na godine, i to bez ikakvih posljedica i neovisno o tome što u zemlji faktički vlada mirnodopsko stanje. Stoga je opravdano postaviti pitanje: ne navodi li takva praksa na zaključak da se pravno-politički poredak Republike Hrvatske zapravo pretvorio u onu vrstu poretka koju jedan od najpoznatijih teoričara sustava u tranziciji, G. O'Donnell, naziva *delegiranom demokracijom?* Neovisno o osnovanosti samog naziva koji O'Donnell koristi, potrebno je podsjetiti na to, da poredak tzv. delegirane demokracije - koja, kao i pred-

<sup>64</sup> Kamarić, isto, str. 21.

stavnicička, formalnopravno ima sve neophodne demokratske institucije i procedure - funkcioniра na načelu jakog predsjednika kojem su birači povjerili ("delegirali") mandat da upravlja zemljom, a ostale institucije (predstavničko tijelo, vlasta, sudstvo, političke stranke) ne pojavljuju se kao čimbenik ravnoteže, nego samo kao dodatak njegovoj moći i vlasti, s vrlo malo stvarne mogućnosti da je ograniči ili suspendiraju. Nedostatak tzv. horizontalne odgovornosti - što znači: uzajamne odgovornosti i kontrole relativno neovisnih grana vlasti - kao i "nametnuta" slabost ostalih političkih institucija, značajke su delegirane demokracije koje dovode do toga, da se kao jedina stvarna i djelotvorna institucija u zemlji javlja izabrani predsjednik (prema kojem je i ustavni sud, najviša sudska instanca u kontroli ustavnosti i zakonitosti, samo jedna u nizu slabih političkih institucija).

No, treba podsjetiti i na sljedeće: premda počiva na jakom predsjedniku, O'Donnellova delegirana demokracija najčešće je čudna mješavina vladarske *svemoći i nemoći*. U ne-konsolidiranom, nedovoljno institucionaliziranom poretku, predsjednička svemoć nužno se pretvara u nemoć sustava, zasnovanog na izrazitoj personalnoj koncentraciji izvršne vlasti, da provodi dugoročnu, osmišljenu i učinkovitu politiku postupnog preobražaja društva u tranziciji. Kao bumerang se vraća nerazvijenost i slabost drugih institucija: marginalizirano predstavničko tijelo pretvoreno u običnu brbljaonicu, s izgubljenim autoritetom i nemoćno da preuzeme odgovornost za politiku na koju je ionako malo utjecalo; slabo i nekvalificirano sudstvo; političke stranke i političari s izgubljenim povjerenjem i izgledom onih koji se "samo nešto svadaju"; nerazvijene autonome institucije civilnog društva; pasivna i zbunjena javnost, postaju najvidljiviji znaci opće društvene nemoći. Delegirana demokracija pojavljuje se na taj način kao poredak daleko od želja i iluzija prisutnih u razdoblju rušenja autoritarnog režima.

Nisu li primjeri predsjednikovih ovlasti u pogledu uredenja izvanrednih stanja u zemlji, kao i način njihove provedbe, odnosno način njezine kontrole, najbolji znaci da je u Hrvat-

skoj na djelu poredak delegirane demokracije? To znači: takav koji ne dovodi do neposredne opasnosti regresije ka autoritarnoj vladavini starog tipa, ali ni do neposrednih izgleda za napredovanje k predstavničkoj demokraciji zapadnoeuropskog tipa.

#### LITERATURA

- Borković, I.: Upravno pravo, Informator, Zagreb 1995.
- Burgenthal, T.: To Respect and Ensure: State Obligations and Permissible Derogations, u: Henkin, L.: ur. International Bill of Rights, 1981.
- Chardeau, J.: Liberté daller et venir et circonstances exceptionnelles, "Revue Pratique de Droit Administratif", 1955.
- Constituição de República Portuguesa, 2º Revisão 1989, Official Portuguese Text published July 1989, u: Constitutions of the Countries of the World, Editors A.P. Blaustein & G.H. Flanz, Oceanus Publications, INC. Dobbs Ferry, New York, Is-sued October 1991.
- Das Staatsnotrecht in Belgien, Frankreich, Grossbritannien, Italien, den Niederlanden, der Schweiz und den Vereinigten Staaten von Amerika, Max-Planck-Institut für Ausländisches Öffentliches Recht und Völkerrecht, Heft 31, Carl Heymanns Verlag KG-Köln-Berlin, 1955.
- Dicey, A.V.: Introduction to the Study of the Law of the Constitution, 9. izd., London 1948.
- Hayek, F. von: Politički ideal vladavine prava, Školska knjiga, Zagreb 1994.
- Harvey, J./Bather, L.: The British Constitution, Macmillan & Co Ltd, London 1963.
- Hrženjak, J.: Medunarodni i evropski dokumenti o ljudskim pravima, Informator, Zagreb 1992.
- Ivančević, V.: Institucije upravnog prava, knjiga I, PFZ, Zagreb 1983.
- 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.
- Kamarić, M.: Problemi uredbe s naročitim obzirom na široka ovlaštenja, Naučno društvo NRBiH, Djela, knjiga IX, Sarajevo 1957.
- Kamarić, M.: Klasifikacija uredaba, Godišnjak Pravnog fakulteta u Sarajevu, broj III, Sarajevo 1955.

*Keir-Lawson: Cases in Constitutional Law*, 3.  
izd., London 1948.

*Laubadére, A. de: Traité Elémentaire de Droit Administratif*, Paris 1953,

*Neumann, F.: Demokratska i autoritarna država. Studije o političkoj i pravnoj teoriji*, Naprijed, Zagreb 1992.

*Paden, I.: Uredbe iz nužde hrvatskog predsjednika i mjerodavnost francuskog javnog prava, prinos raspravi na okruglom stolu pod nazivom "Legalitet/legitimitet uredaba kojima se ukidaju temeljna čovjekova prava*, Zagreb, 18.12. 1995, (u organizaciji Hrvatskog pravnog centra)

*Phillips, I.: The Constitutional Law of Great Britain and the Commonwealth*, London 1952.

*Sharga, D.: Human Rights in Emergency Situations under the European Convention on Human Rights*, Israel Yearbook on Human Rights, 1986.

*Sokol, S./Smerdel, B.: Ustavno pravo*, Školska knjiga, Zagreb 1995.

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

*Temeljni zakon (Ustav) Savezne Republike Njemačke*, Panliber, Osijek 1994.

*Ustav Republike Hrvatske. Komentari, objašnjenja, napomene i ustavosudska praksa*. Pripremio: Jadranko Crnić, uz suradnju Ane-Marije Končić, Narodne novine, Zagreb 1993,

*Ustav Republike Francuske*, Panliber, Osijek 1995.

*Ustavi Portugalije (1976) i Španije (1978)*, Arhiv za pravne i društvene nauke, Beograd 1979.

JASNA OMEJEC, Ph.D.

## STATES OF EMERGENCY IN A LEGAL THEORY AND CONSTITUTIONS OF SOME STATES

### SUMMARY

In times of emergency, for the sake of the public order and legality itself the rules of law must be temporarily suspend. In Croatia and in many other European countries the course which the Executive must then take is constitutionally regulated.

A state of emergency in the Republic of Croatia has entered into force for last four years. According to the Constitution, whenever a state of emergency requires, the President of the Republic has the right to make decree laws (*Notverordnungen*) and take extraordinary (emergency) measures. Such acts are justified during a state of actual war, a real threat to State independence and integrity, as well as of a state of internal, legal authorities disorder. During the continuance of such states, the right to suspend rules of law is a prerogative inherent in the President grounded upon the Constitution. At the same time, the Parliament - or the President, if it is impossible for the Parliament to be in session - can enact extraordinary powers of interference with personal liberties and human and civil rights. The author compares such Croatian regulations with French, Spanish, and Portuguesse constitutional orders on states of emergency. In accordance with those facts, the author tries to answer the following questions: is what the President of the Republic of Croatia is doing necessary, and no more than is necessary, to stop or prevent public order in the state of emergency? By doing so, does he exercise all ordinary skill and caution, so as to do no more harm than could be reasonably avoided?

UDK 347.72

Izvorni znanstveni članak

Primljen 30. 10. 1996.

Mr. sc. MARKO BABIĆ, odvjetnik, Vinkovci

## TAJNO DRUŠTVO

### PRIKAZ

Tajno društvo posve je nov institut u Hrvatskom pozitivnom pravu. Čak ni raniji Hrvatski trgovaci zakoni nisu poznavao ovu vrstu društva, za razliku od nekih tadašnjih zakonika.

Tajno društvo kao oblik interesnog udruživanja, omogućuje angažiranje kapitala i u slučajevima kada to kroz javno djelovanje nije dopušteno.

Suslijedno tomu, Tajno društvo, kao oblik društva omogućuje bavljenje određenim poslom i u situacijama kada za to ne postoji odgovarajuća kvalifikacija.

Unošenjem ovoga instituta Zakona o trgovackim društvima dao je široke mogućnosti i ljudima i kapitalu u cilju bavljenja poslom i ostvarenja poslovnih poduhvata.

### UVOD

Tajno društvo (njem. Stile Gesellschaft) cijenimo, već će u skorom vremenu stupanja na snagu (u kriepost) Zakona o trgovackim društvima, privući posebnu pozornost. Ovo ne samo iz razloga što ova vrsta trgovackih društava u nas, sve do pojave Zakona o trgovackim društvima, nije bila niti izrijekom predviđena, već stoga što je riječ o pogodnom sredstvu (kroz društvo kao organizacijski oblik) da se na zakonom dopušteni način postigne amalgamiranje slobodnog kapitala i njegovo angažiranje u gospodarstvene svrhe bez uspostavljanja vanjskog oblika društva. Naime, tajno društvo je čisto unutarnje društvo<sup>1</sup>, jer prema trećima uopće ne nastupa

<sup>1</sup>V. Gorenc Vilim, Tajno društvo u Trgovacka društva do zakona do prakse, Inženjerski biro, Zagreb, 1994., str. 42., V. isto tako i Alfred Hueck, Gesellschaftrecht, 17 Auflage, Verlag C. H. Beck, München, 1975., str. 108 "Die stille Gesellschaft ist reine Innengesellschaft, Sie tritt nach aussen allein der tätige Teilhaber. Er betreibt das Unternehmen und schliesst alle Rechtsgeschäfte in seinem Namen ab.

kao društvo, niti trgovacko, niti bilo koje drugo.<sup>2</sup>

U njemačkom pravu tajno društvo se pojmovno odreduje kao: Die stille Gesellschaft ist eine Gesellschaft, bei der sich jemand an dem Handelsgewerbe eines anderen mit einer in diesen Vermögen Übergehenden Einlage gegen Anteil am Gewinn beteiligt (par. 335.336 Abs. sec. 2. HGB).

U hrvatskom (pozitivnom)<sup>3</sup> pravu tajno društvo se pojmovno odreduje tako što se propisuje kako ono nastaje. U čl. 148. st. 1. se propisuje:

<sup>2</sup>Pri ovom se misli da tajno društvo ne nastupa kao društvo gradanskog prava kao što je npr. ortaštvo.

<sup>3</sup>Riječ "Pozitivnom" se stavlja u odvojnice stoga što u trenutku pisanja ovog rada Zakon o trgovackim društvima još nije i postao pozitivnim pravom Hrvatske. No, s vrlo skorim stupanjem u kriepost tako da se s puno opravdanja može govoriti ZTD kao i sastavnici hrvatskog pozitivnog prava. No, tim više što su i sudovi sve to više počeli primjenjivati rješenja iz ZTD kao pravna pravila, sve u nedostatku kvalitetnih i zadovoljavajućih zakonskih rješenja predviđenih u Zakonu o poduzećima iz 1977. g.