

DALIBOR FRANULOVIĆ*, JURE TADIĆ**

Postupanje policije prema uredbama iz nužde Predsjednika Republike Hrvatske iz 1991.–1992.

Sažetak

Usljed izvanrednog stanja uzrokovanog agresijom na Republiku Hrvatsku, Predsjednik Republike Hrvatske je u drugoj polovici 1991. godine donio niz uredbi iz nužde. Osam se uredbi odnosilo na područje unutarnjih poslova. Nekim uredbama su pojedina Ustavom zajamčena prava, kao sloboda, nepovredivost stana ili prava na život, bila ograničena. Pri tom su ovlaštene osobe Ministarstva unutarnjih poslova kao neposredni izvršitelji, imali ovlasti šire od onih propisanih tada važećim Zakonom o unutarnjim poslovima. U radu se razmatraju ustavne pretpostavke, neposredne okolnosti za donošenje, sadržaj uredbi iz područja unutarnjih poslova te dvojbe koje su pratile donošenje i postupanje prema ovim uredbama.

Ključne riječi: izvanredno stanje, policijski službenik, policijske ovlasti, rat, uredba.

UVOD

Republika Hrvatska je početkom devedesetih godina prošlog stoljeća bila suočena s ratnom agresijom. U takvim su izvanrednim okolnostima tijela državne vlasti koristeći ustavne pretpostavke poduzimala nužne mjere radi obrane zemlje i normalnog funkcioniranja svih segmenata društva. Jedna od izvanrednih mjera odnosila se na proširene ovlasti egzekutivnim tijelima vlasti da podzakonskim općenormativnim aktima, uredbama iz nužde, reguliraju pitanja koja su inače u nadležnosti zakonodavnih tijela vlasti.

Usljed faktičnog, neobjavljenog rata, Predsjednik Republike Hrvatske, počevši od rujna 1991. godine, donosi uredbu sa zakonskom snagom koje u svom nazivu imaju sintagmu "za vrijeme ratnog stanja ili neposredne ugroženosti neovisnosti i jedinstvenosti Republike Hrvatske". Radilo se o klasičnoj situaciji postupanja prema pravu nužnosti koju poznaje većina pravnih sustava, i koja osim prenesene nadležnosti na egzekutivu, predviđa

* Dalibor Franulović, dipl. iur., nastavnik stručnih predmeta, Odjel za policijsku obuku MUP-a RH, Zagreb.

** Jure Tadić, spec. crim., instruktor na Visokoj policijskoj školi MUP-a RH, Zagreb.

i privremeno ograničavanje ljudskih prava i sloboda, radi suprotstavljanja opasnostima i očuvanju samog postojanja političke zajednice. U razdoblju 1991.–1996. godine ukupno je bilo doneseno 38 uredbi koje su regulirale različite sfere javne uprave.

U radu se posebno analiziraju uredbi iz područja unutarnjih poslova. Opsegom, ali i dosegom zahvata u zaštićena ljudska prava, posebno pravo na slobodu, pravo na nepovredivost stana i prava na život, najznačajnija je bila Uredba o unutarnjim poslovima; Ponajprije radi činjenice da su temeljem ove Uredbe, koja se primjenjivala do travnja 1992. godine ovlaštene osobe Ministarstva unutarnjih poslova imale prava i ovlasti za postupanje koje su prelazile tada važeće odredbe Zakona o unutarnjim poslovima.

1. UREDBE IZ NUŽDE – POJMOVNO ODREĐENJE

Uredba je opći naziv za sve opće pravne akte koje, u skladu s ustavom i zakonom, donose izvršna tijela, dotična vlada i državni poglavar (Smerdel, Sokol, 2010:19). Radi se o podzakonskim općenormativnim aktima kojima se vrši dekoncentracija normativne funkcije radi nemogućnosti zakonodavnog tijela da sve regulira samo zakonima (Borković, 2002:99). U pravnoj se teoriji uredbi dijele prema različitim kriterijima. Perić (1994:139) iznosi podjelu: a) na uredbi za primjenu zakona, b) na uredbi na osnovi zakonskog ovlaštenja, c) na uredbi na osnovi posebnog ustavnog ovlaštenja i d) na uredbi iz nužde. U nastavku teksta razmotrit ćemo **uredbi iz nužde** koje se u pravnoj teoriji nazivaju i **uredbi sa zakonskom snagom**.

Kao specifična vrsta podzakonskih općenormativnih akata, uredbi iz nužde se javljaju isključivo u *izvanrednim okolnostima*. Dakle, u određenim teškim situacijama poput ratne prijetnje, terorizma, pobuna, velikih prirodnih katastrofa i slično, koje mogu zadesiti svaku državu. Takve izvanredne situacije zahtijevaju poduzimanje akcija radi suprotstavljanja opasnostima i očuvanja samog postojanja političke zajednice. Ravnajući se po starom rimskom načelu po kojemu u pogibelji najviši zakon mora biti spas domovine (*Sallus rei publicae suprema lex esto*), većina država ima predviđene pravne mehanizme prema kojima se u takvim stanjima ključni dijelovi ustavnog poretka nadomještaju uredbama o pravu nužde. Kao generički pojam, pravo nužde obuhvaća sve one situacije i mjere koje se vežu za funkcioniranje jednog ustavnog, političkog sustava u trenutku kada taj sustav treba naći rješenje svoga daljeg opstanka (Bačić, 1992:38). Postupanje po pravu nužde, a time i donošenje uredbi iz nužde, predviđaju i razni međunarodni akti. Među najpoznatijima su Međunarodni pakt o građanskim i političkim pravima i neki dokumenti KESS-a.¹

Bez obzira o kakvim se uzrocima izvanrednih stanja radi, aktivnosti koje poduzimaju najviša tijela državne vlasti imaju određene pravilnosti. Prije svega, mijenja se način donošenja političkih odluka u državi povjeravanjem važnih ovlasti izvršnoj vlasti (egzekutivi). Zatim, postupanje po pravu nužde pretpostavlja *privremeno ograničavanje*

¹ Čl. 4. MPGPP-a (Sl. list SFRJ 7/71.), čl. 25. Kopenhaškog sastanka Konferencije KESS-a iz 1990. (http://www.osce.org/documents/odihr/1990/06/13992_en.pdf) i čl. 28. Moskovskog sastanka Konferencije KESS-a iz 1991. (http://www.osce.org/documents/odihr/1991/10/13995_en.pdf). Vidi: Kosnica, 2011:150.

ljudskih prava i temeljnih sloboda. Ograničenja se donose za neodređeno vrijeme, dok pogibelj ne bude uklonjena. Međutim, ove mjere ujedno predstavljaju opasnost za zloporabu i kršenje ljudskih prava, a sve pod opravdanjem očuvanja demokracije i redovnog funkcioniranja države. I treće, jedna od mjera koje se poduzimaju u izvanrednim situacijama nužde je donošenje uredbama iz nužde kojima tijela izvršne vlasti uređuju one društvene odnose koji su inače, prema propisanoj trodiobi vlasti, u nadležnosti zakonodavnog tijela vlasti (parlamenta), čime privremeno dolazi do poremećaja nadležnosti.

Da bi izvršna tijela donijela uredbe iz nužde, osim što za to moraju biti nadležna, traži se ispunjenje još nekih pretpostavki. Jedna od osnovnih je nastupanje izvanrednog stanja, odnosno, situacija aktualnog ugrožavanja državne egzistencije ili situacija znatnog remećenja javne sigurnosti. Podrijetlo opasnosti bez utjecaja je na stupanje na snagu stanja nužnosti. Opasnost koja prijete državi može imati prirodno podrijetlo (velike elementarne nepogode), ekonomsko (ekonomska kriza), internacionalno (rat, ili međunarodni terorizam), unutarne (pobune, politički prevrati, vojni puč) i slično. Ipak, sama opasnost ne predstavlja dovoljan uvjet za podizanje stanja nužnosti. Potrebno je da je opasnost po karakteru teška i neposredna, da prijete vitalnim interesima države ili njenom normalnom funkcioniranju; pri čemu obrana države ne podrazumijeva obranu određenog, postojećeg političkog i društvenog režima.

Postavlja se pitanje zbog čega se izvršnim tijelima povećavaju ovlasti? Izvršnim je tijelima takva ovlast dana zbog toga što su oni u vrijeme krize u mogućnosti brže djelovati, u stalnom su zasjedanju i relativno su homogeni. Naime, permanentni karakter egzekutivnih tijela dopušta da iz dana u dan prati političku aktivnost u zemlji te da dirigira i orijentira događaje. Zatim, egzekutiva posjeduje relativnu homogenost glede personalnog sastava. Mali broj ljudi na okupu, od kojih svi posjeduju relevantne informacije o prijetećoj opasnosti, osigurava brzu reakciju. Tijelo egzekutive bolje je pripremljeno za provođenje nužnih ovlaštenja. U modernoj državi upravo egzekutivi pripada ne samo upravljanje politikom nego i donošenje odluka bitnih za njezino izvršavanje (Bačić, 1997:42).

2. OPĆI PREGLED RAZVOJA

Proces osamostaljivanja Republike Hrvatske i formiranja samostalne strukture državne vlasti započeo je 1990. godine. Prvi višestranački demokratski izbori za Sabor Republike Hrvatske održani su u dva kruga, 22. travnja i 6. svibnja 1990. godine. Temeljem ostvarenih izbornih rezultata 30. svibnja 1990. konstituiran je Hrvatski sabor.

Tim je događajem zapravo otpočet i ustavnopravni proces konstituiranja samostalne hrvatske države (Fabijanić-Gagro, Vukas, 2008:1168). Predsjednik Republike dr. Franjo Tuđman je 25. srpnja 1990. godine podnio Saboru formalnu inicijativu da se pristupi radu na donošenju novog Ustava Republike Hrvatske. Sabor je prihvatio inicijativu i dokument pod naslovom *Politička i metodologijska polazišta te političko-pravna načela za izradu Ustava Republike Hrvatske*, kao temeljni napatuk o načelima što se imaju poštovati pri izradi ustavnog teksta. Sabor je **Ustav Republike Hrvatske** (NN 56/90.) usvojio na svojoj sjednici 21. prosinca, a svečano ga proglasio 22. prosinca 1990. godine. Zbog toga su sredstva javnog priopćavanja taj temeljni akt Republike Hrvatske pozdravila kao "božićni Ustav" (Sokol, Smerdel, 1995:56).

Ustav se može odrediti kao temeljni akt proglašenja hrvatske samostalnosti i suverenosti 1991. godine. U kontekstu razmatranja ustavnopravne osnove konstituiranja hrvatske države, sljedeći važan korak je bilo održavanje referenduma 19. svibnja 1991., a glasači su pozvani da se izjasne o ova dva pitanja:

1. Jeste li za to da Republika Hrvatska, kao suverena i samostalna država, koja jamči kulturnu autonomiju i sva građanska prava Srbima i pripadnicima ostalih nacionalnosti u Hrvatskoj, može stupiti u savez suverenih država s drugim republikama?
2. Jeste li za to da Republika Hrvatska ostane u Jugoslaviji kao jedinstvenoj saveznoj državi?

Na referendumu je glasovalo 84,94% birača, od kojih je 93,94% bilo za pozitivan odgovor na prvo pitanje, dakle, za suverenu i nezavisnu Republiku Hrvatsku. Temeljen ovakvog rezultata referenduma, Hrvatski sabor na sjednici 25. lipnja 1991. godine usvaja najvažnije ustavnopravne akte kojima se proglašava samostalna i suverena hrvatska država (Fabijanić-Gagro, Vukas; 2008:1170). Radi se o dva pravna akta: *Ustavna odluka o suverenosti i samostalnosti Republike Hrvatske* te *Deklaracija o proglašenju suverene i samostalne Republike Hrvatske* (NN 31/91.). Tu još treba dodati i *Ustavni zakon o izmjeni i dopuni Ustavnog zakona za provedbu Ustava Republike Hrvatske* (NN 31/91.).

Međutim, posredovanjem misije koju je uputila Komisija Europske zajednice na provedbu navedenih odluka je tzv. Brijunskom deklaracijom 8. srpnja 1991. godine prihvaćen "moratorij", odgoda svih daljnjih postupaka i akata, u roku od tri mjeseca. Hrvatska je odgodu prihvatila, uzdajući se da će uz posredovanje međunarodnih čimbenika i Srbija i Crna Gora pristati na mirno razdruživanje već propale jugoslavenske federacije (Sokol, Smerdel, 1995:60). No, suprotno od očekivanog, tijekom roka moratorija stalno je jačala ratna agresija na Republiku Hrvatsku, ali isto tako i njezina obrambena snaga.

Istekom roka "moratorija" Sabor Republike Hrvatske je 8. listopada 1991. godine, na sjednici održanoj u Zagrebu, u tajnosti zbog opasnosti od zračnog napada, usvojio *Odluku o raskidu svih državno-pravnih sveza na temelju kojih je zajedno s ostalim republikama i pokrajinama tvorila dotadašnju SFRJ* (NN 53/91.). Ovom odlukom Republika Hrvatska je postala efektivan subjekt međunarodnog prava s izraženim i definiranim svim njegovim sadržajima te se taj datum računa kao početak međunarodnog života Republike Hrvatske (Fabijanić-Gagro, Vukas, 2008:1173). Međunarodno priznanje Republike Hrvatske uslijedilo je 15. siječnja 1992. godine temeljem odluke zemalja članica Europske zajednice, koju su zatim slijedile druge države. Punopravnom članicom Ujedinjenih naroda Republika Hrvatska je postala 22. svibnja 1992. godine.

2.1. Unutarnji poslovi u razdoblju 1990.–1992.

Promjene koje su bile neophodne u procesu preobrazbe državne vlasti i formiranja novih, samostalnih institucija državne uprave, u znatnoj su mjeri zahvatile i resor unutarnjih poslova.

U srpnju 1990. amandmanima na Ustav SRH (NN 31/90.) izvršene su izmjene službenih nazivlja. Socijalistička Republika Hrvatska je postala Republika Hrvatska, naziv predsjednik Predsjedništva mijenja se nazivom predsjednik Republike, naziv Izvršno vijeće Sabora postaje Vlada Republike Hrvatske, naziv republički sekretar mijenja se

riječju ministar, a dotadašnji republički sekretarijati i republički komiteti nastavljaju rad kao republička ministarstva.

Slijedom ustavnih izmjena učinjene su promjene i u **Zakonu o unutrašnjim poslovima** (NN 47/90.). Tako, unutrašnji poslovi mijenjaju naziv u unutarnji poslovi, republički sekretarijat za unutrašnje poslove u ministarstvo unutarnjih poslova, sekretarijat za unutrašnje poslove u policijska uprava, stanica javne sigurnosti u policijska stanica. Osvremenjivanjem nazivlja dokinut je ideološki utemeljen naziv milicije za uniformirane pripadnike unutarnjih poslova koji dobivaju u međunarodnim okvirima uobičajeni i svakome prepoznatljiv naziv *policija*.

Osim pojma policija, Ustav Republike Hrvatske u službeno nazivlje uvodi pojam redarstvo i redarstvene vlasti.²

Zakonom o izmjenama i dopunama Zakona o unutarnjim poslovima (ZUP) u travnju 1991. (NN 29/91. – pročišćeni tekst) izmijenjen je dotada važeći Zakon o unutarnjim poslovima (NN 55/89., 18/90. i 47/90.). Unutarnji poslovi koje obavlja Ministarstvo unutarnjih poslova prema novom zakonu su bili poslovi koji su se odnosili: 1. na zaštitu Ustavom utvrđenog poretka (*poslovi Službe za zaštitu ustavnog poretka*), 2. na zaštitu života i osobnu sigurnost ljudi, zaštitu imovine, sprečavanje i otkrivanje kaznenih djela, pronalaženje i hvatanje učinioaca kaznenih djela i njihovo privođenje nadležnim tijelima, održavanje javnog reda i mira, vršenje kriminalističko-tehničkih poslova, sigurnost i kontrolu te regulaciju prometa na cestama, kontrolu prelaska preko državne granice i kretanje i boravak u graničnom pojasu, kretanje i boravak stranaca, putovnice za prelazak preko državne granice i kretanje i boravak u graničnom pojasu, javne skupove, nabavljanje, držanje i nošenje oružja i streljiva, eksplozivne tvari, pružanje neophodne pomoći radi otklanjanja posljedica u slučaju opće opasnosti prouzrokovane elementarnim nepogodama i epidemijama, inspekciju u oblasti zaštite od požara i tehničkih pregleda vozila, osobne karte, vozačke isprave, registraciju vozila, prijavljivanje prebivališta i boravišta građana, državljanstvo (*poslovi javne sigurnosti*), te 3. na zaštitu državne granice Republike Hrvatske te zaštitu nepovredivosti državnog teritorija, narušavanje javnog reda i mira u većem opsegu, zaštitu od terorističkog i drugog nasilnog djelovanja odnosno oružane pobune, zaštitu zračnih luka i zračnog prometa, zaštitu obale i mora, pružanje pomoći radi otklanjanja posljedica u slučaju opće opasnosti prouzrokovane elementarnim nepogodama i drugih akcidenata, zaštitu određenih osoba, objekata i prostora, te druge poslove utvrđene zakonom (*poslovi Zbora narodne garde*) kao i ostali unutarnji poslovi određeni zakonom (čl. 1. ZUP-a).

² Ustav u više odredbi koristi pojam redarstvo. Tako se u čl. 24., propisujući uvjete za pretragu, spominje redarstvene vlasti (... redarstvene vlasti mogu i bez sudskog naloga ili privole držatelja stana ući u dom ili prostorije te izvršiti pretragu bez nazočnosti svjedoka...). U čl. 34. propisuje se ... da bez sudbenoga naloga redarstvo može uz obvezu da je odmah preda sudu uhititi osobu... Čl. 59. st. 3. – u oružanim snagama i redarstvu zakonom se može ograničiti sindikalno organiziranje, te čl. 60. – u oružanim snagama, redarstvu, državnoj upravi i javnim službama određenima zakonom može se ograničiti pravo na štrajk.

Ministarstvo unutarnjih poslova je zajedno s drugim nadležnim tijelima imalo obveze da štiti pravni poredak i Ustavom utvrđeno državno ustrojstvo te nepovredivost državnog teritorija i brani teritorijalnu cjelovitost Republike Hrvatske (čl. 3. ZUP-a).

Za obavljanje navedenih unutarnjih poslova u Ministarstvu su ustrojene redarstvene službe i to: 1. Služba za zaštitu ustavnog poretka, 2. Služba javne sigurnosti (u daljnjem tekstu: Policija) i 3. Zbor narodne garde.

Izmjenama je bio znatno proširen djelokrug MUP-a, posebno u dijelu poslova Zbora narodne garde (čl. 1. st. 3. ZUP-a). Zbor narodne garde se definirao kao profesionalna, uniformirana oružana formacija vojnog ustroja za obrambene redarstvene dužnosti koja djeluje na cjelokupnom teritoriju Republike Hrvatske. Zbor narodne garde je u obavljanju poslova iz svog djelokruga djelovao samostalno i zajedno s drugim redarstvenim službama Ministarstva i službama Ministarstva obrane, a bilo je predviđeno da po potrebi pruža pomoć državnim tijelima u slučajevima određenim zakonom. Jedinicama Zbora narodne garde zapovijedalo je Ministarstvo obrane. Međutim, jedinice Zbora narodne garde mogle su biti uporabljene za provođenje poslova javne sigurnosti i zaštite ustavnog poretka Republike Hrvatske na traženje ministra unutarnjih poslova uz odobrenje predsjednika Republike (čl. 28. ZUP-a).

Ovaj se ustroj primjenjivao kratko vrijeme, do prosinca 1991. godine, kada su zadaci Zbora narodne garde izdvojeni iz MUP-a i stavljeni u nadležnost Ministarstva obrane (osim zaštite državne granice, te zaštite određenih osoba, objekata i prostora od posebnog interesa). Izmjene su bile odraz novonastalog stanja, prije svega formalno-pravnog i stvarnog izlaska Republike Hrvatske iz SFRJ (8. 10. 1991.) i posebno činjenice stvaranja redovne hrvatske vojske (Zmijarević, 2007:329). Ujedno se u Ministarstvu unutarnjih poslova za borbu protiv terorizma osnivaju specijalne jedinice, a podrobnije se reguliraju i obveze i mogućnosti angažmana pričuvne policije.

3. USTAVNO ODREĐENJE UREDBI IZ NUŽDE

Donošenjem novog hrvatskog Ustava trebalo je uspostaviti novi okvir djelovanja institucija i propisati široku listu ljudskih prava svojstvenu demokratskom društvu. Ustavom je trebalo propisati i djelovanje institucija i opseg ljudskih prava u stanjima krize, odnosno u izvanrednim stanjima (Kosnica, 2011:153). 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 svoje ustavne dužnosti. Premda nisu svrstane u članak 101. – ovdje se moraju pridodati i velike prirodne nepogode iz članka 17. Ustava, čiji nastup omogućava ograničavanje sloboda i prava čovjeka i građanina (Omejec, 1996:341).

Ustav Republike Hrvatske za uredbе iz nužde koristi naziv uredbе sa zakonskom snagom. Cjelovita odredba članka 101. Ustava glasi: "Predsjednik Republike donosi uredbе sa zakonskom snagom i poduzima izvanredne mjere u slučaju ratnog stanja ili neposredne ugroženosti neovisnosti i jedinstvenosti Republike, ili kad su tijela državne vlasti onemogućena da redovito obavljaju ustavne dužnosti. Dok se predsjednik Republike koristi tim ovlastima, Zastupnički dom ne može biti raspušten. Predsjednik Republike podnijet će uredbе sa zakonskom snagom na potvrdu Zastupničkomu domu Sabora Republike

Hrvatske čim se Sabor bude mogao sastati." Odluku o ratnom stanju mogao je donijeti Sabor (čl. 80. Ustava), a predsjednik Republike tek je na temelju te odluke objavljivao rat (čl. 100. st. 3. Ustava), što u Republici Hrvatskoj nikada nije učinjeno.

Ustav je predvidio i mogućnost afirmacije odredaba kojima bi se mogla ograničiti ustavna prava tijekom izvanrednog stanja za što je bio nadležan Sabor koji je pritom odlučivao dvotrećinskom većinom glasova svih zastupnika, a ako se Sabor nije mogao sastati, predsjednik Republike (čl. 17. st. 1. Ustava). Isti članak sadrži i "*limite limita*" glede mogućnosti ograničavanja ljudskih prava i temeljnih sloboda (Josipović, 1995:286). Naime, opseg ograničenja morao je biti primjeren naravi pogibelji, a za posljedicu nije smio imati nejednakost građana s obzirom na rasu, boju kože, spol, jezik, vjeru, nacionalno ili socijalno podrijetlo (čl. 17. st. 2. Ustava), a niti u kojem slučaju (pa i zbog neposredne opasnosti za opstanak države), ograničenja se ne mogu odnositi na odredbe o pravu na život, zabrani mučenja, surovog ili ponižavajućeg postupanja ili kažnjavanje, o pravnoj određenosti kažnjiva djela i kazni te o slobodi misli, savjesti i vjeroispovijesti (čl. 17. st. 3. Ustava).

4. UREDBE IZ NUŽDE IZ 1991.–1992.

Agresija na Republiku Hrvatsku, koja je uslijedila 1991. godine, a koja je faktično predstavljala neobjavljeno ratno stanje i neposrednu opasnost za egzistenciju Republike Hrvatske i njezinih građana, te zbiljska nemogućnost da se takvoj prijetnji suprotstavi normalnom djelatnošću ustavnih institucija, rezultirala je da predsjednik Republike donosi uredbе sa zakonskom snagom. Produblјivanje krize uzrokovalo je tijekom srpnja 1991. promjene na hrvatskoj političkoj sceni u smjeru formiranja višestranačke vlade. I vladajući i oporbene stranke uočile su potrebu stvaranja vlade koja bi s obzirom na širok politički legitimitet bila adekvatna za rješavanje krize (Kosnica, 2011:157).

U takvoj situaciji predsjednik dr. Franjo Tuđman je sazvao Sabor na izvanredno zasjedanje 1. kolovoza, a već 3. kolovoza 1991. Sabor je potvrdio *Vladu demokratskog jedinstva*. Istog dana Sabor je donio bitan Zakon o ovlasti Vlade Republike Hrvatske za donošenje uredbi kojima će uređivati pojedina pitanja u djelokrugu Sabora Republike Hrvatske (NN 39/91.). Na taj je način ovlastio Vladu da uredbama regulira određena pitanja iz njegove nadležnosti kada Sabor nije u zasjedanju.³ Na tom zasjedanju Sabor je također utvrdio da je na Republiku Hrvatsku *učinjena agresija* koju su organizirali Republika Srbija, dijelovi JNA i terorističke pobunjeničke skupine te je zatraženo od JNA da se bez

³ **Zakon o ovlaštenju Vlade Republike Hrvatske za donošenje uredbi kojima će uređivati pojedina pitanja iz djelokruga Sabora Republike Hrvatske (NN 39/91.): Članak 1.:** Ovlašćuje se Vlada Republike Hrvatske da svojim uredbama uređuje pitanja iz gospodarskih i javnih djelatnosti i druga pitanja iz djelokruga Sabora Republike Hrvatske, osim onih pitanja koja prema Ustavu Republike Hrvatske može uređivati samo Sabor Republike Hrvatske. **Članak 2.:** Uredbe iz članka 1. ovoga zakona prestat će vrijediti kada njima uređena pitanja Sabor Republike Hrvatske drugačije uredi, ili kada Sabor Republike Hrvatske utvrdi prestanak njihovog važenja, ili kada pod Ustavom Republike Hrvatske utvrđenim uvjetima Predsjednik Republike Hrvatske određeno pitanje uredi uredbom sa zakonskom snagom, a najkasnije do prvog redovnog zasjedanja Sabora Republike Hrvatske.

odgađanja povuče u vojarne i u primjerenom roku u procesu razdruživanja povuče s teritorija Republike Hrvatske. Iako je bilo takvih prijedloga, Sabor *nije proglasio ratno stanje*.

S obzirom na navedene okolnosti predsjednik Republike je 9. rujna prvi put koristio svoju ovlast iz članka 101. stavka 1. Ustava kada donosi *Uredbu o prestanku radnog odnosa pripadnicima Teritorijalne obrane* (NN 46/91.). Uredbom se utvrđuje prestanak radnog odnosa radnicima tadašnjih članova štabova Teritorijalne obrane "zbog toga što su odbili surađivati s legalnim tijelima Republike Hrvatske u poslovima obrane, te zbog neprovođenja odredaba Ustava i zakona Republike Hrvatske" (čl. 1. st. 2. Uredbe). Već idućeg dana doneseno je ukupno 15 uredbi, a sve su u nazivu sadržavale sintagmu "*za vrijeme ratnog stanja ili neposredne ugroženosti neovisnosti i jedinstvenosti Republike Hrvatske*" i objavljene su u Narodnim novinama broj 55/91. Uredba o stavljanju izvan snage dijela Uredbe o zdravstvenoj zaštiti i zdravstvenom osiguranju u slučaju ratnog stanja ili neposredne ugroženosti neovisnosti i jedinstvenosti Republike Hrvatske (NN 86/92.), posljednja je uredba iz nužde koju je predsjednik Republike donio 8. prosinca 1992. godine.⁴ Uredbama su regulirana mnoga pravna područja. Pritom mislimo i na klasične resore vlasti, ali i na javne službe i gospodarstvo. Za klasične resore vlasti doneseno je 17 uredbi, a u području javnih službi i gospodarstva doneseno je još 11 uredbi, s tim da treba napomenuti da se većina ovih uredbi odnosila na javne službe, a samo manji dio na gospodarstvo.

4.1. Uredbe iz područja unutarnjih poslova

U području klasičnih resora vlasti među prvim uredbama donesene su uredbе iz područja unutarnjih poslova. Osam uredbi iz ovog područja doneseno je već 10. rujna 1991. godine, pa po brzini donošenja ove uredbе imaju prioritet i u odnosu na uredbе iz resora obrane koje su donošene tijekom rujna i listopada, što možemo objasniti činjenicom da početkom rujna sve hrvatske oružane snage, pa tako i Zbor narodne garde, kako je prethodno navedeno, formalno djeluju u okviru Ministarstva unutarnjih poslova.

Donošenjem uredbi u slučaju ratnog stanja ili neposredne ugroženosti neovisnosti i jedinstvenosti Republike Hrvatske, u zemlji je faktično uvedeno izvanredno stanje, mada ono nikada nije proglašeno. Time je afirmirano postupanje po pravu nužde, odnosno, mogućnost da se ograniče pojedina Ustavom zajamčena ljudska prava i ljudske slobode.

U Narodnim novinama broj 55/91., objavljeno je sljedećih osam uredbi iz područja unutarnjih poslova:

1. Uredba o unutarnjim poslovima za vrijeme ratnog stanja ili neposredne ugroženosti neovisnosti i jedinstvenosti Republike Hrvatske
2. Uredba o prijavljivanju prebivališta i boravišta građana za vrijeme ratnog stanja ili neposredne ugroženosti neovisnosti i jedinstvenosti Republike Hrvatske
3. Uredba o osobnoj karti za vrijeme ratnog stanja ili neposredne ugroženosti neovisnosti i jedinstvenosti Republike Hrvatske
4. Uredba o prekršajima protiv javnog reda i mira za vrijeme ratnog stanja ili neposredne ugroženosti neovisnosti i jedinstvenosti Republike Hrvatske

⁴Sveukupan popis svih uredbi iz nužde (sa zakonskom snagom), s kronološkim prikazom i brojevima Narodnih novina u kojima su objavljivane vidi u Omejec 1996:365-369.

5. Uredba o javnim skupovima za vrijeme ratnog stanja ili neposredne ugroženosti neovisnosti i jedinstvenosti Republike Hrvatske
6. Uredba o zaštiti od požara za vrijeme ratnog stanja ili neposredne ugroženosti neovisnosti i jedinstvenosti Republike Hrvatske
7. Uredba o nabavljanju, držanju i nošenju oružja u slučaju ratnog stanja ili neposredne ugroženosti neovisnosti i jedinstvenosti Republike Hrvatske
8. Uredba o određivanju skladišta u koja se vrši skladištenje eksplozivnih tvari za vrijeme ratnog stanja ili neposredne ugroženosti neovisnosti i jedinstvenosti Republike Hrvatske.

Zajednička značajka svih uredbi je da svaka od njih regulira samo pojedina pitanja unutar već reguliranih pravnih područja, pa stoga sve uredbе već u prvom članku upućuju na *supsidijarnu primjenu pozitivnih propisa* (Kosnica, 2011:164). Neke od navedenih uredbа svojim su odredbama u određenoj mjeri predstavljale direktno derogiranje ustavnih standarda jamčenih prava i temeljnih sloboda propisanih Ustavom. Za našu je temu najvažnija činjenica da su neposredni izvršitelji uredbovne regulative bili službene osobe Ministarstva unutarnjih poslova, prije svega policije. Opsegom, ali i dosegom zahvata u ljudska prava najvažnija je bila Uredba o unutarnjim poslovima radi čega zavređuje posebno analiziranje.

Uredba o unutarnjim poslovima. Ovom uredbom ovlaštene službene osobe⁵ su imale pravo bez sudbenog naloga zadržati osobu koja remeti ili ugrožava javni red i mir ili ako je to nužno iz razloga sigurnosti, najduže do 6 dana odnosno dok za to postoje razlozi (čl. 2. Uredbe). Dalje, ovlaštene su osobe dobile mogućnost da bez rješenja o pretrazi i bez prisutnosti svjedoka u slučaju ugrožavanja javnog reda i mira ili ako je to nužno iz razloga sigurnosti, izvrše pretragu osoba prilikom privođenja, zadržavanja ili lišavanja slobode (čl. 3. Uredbe). Zatim, ovlaštene službene osobe su mogle bez sudbenog naloga ući u tuđi dom i u poslovne prostorije pravnih i fizičkih osoba i po potrebi izvršiti 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 (čl. 4. Uredbe).

Bila je proširena mogućnost *uporabe vatrenog oružja* tako da su ovlaštene službene osobe mogle uporabiti vatreno oružje, pored slučajeva navedenih u članku 42. Zakona o unutarnjim poslovima,⁶ ako ne mogu spriječiti bijeg osobe zatečene u vršenju kaznenog

⁵ Prema Zakonu o unutarnjim poslovima, ovlaštene službene osobe su radnici Ministarstva unutarnjih poslova koji imaju posebne dužnosti i ovlaštenja određena Zakonom (čl. 30. ZUP-a).

⁶ Cjelovita odredba čl. 42. ZUP-a glasi: Ovlaštene službene osobe nose vatreno oružje, a mogu ga uporabiti pri obavljanju službenih poslova, ako drugačije ne mogu: 1. zaštititi život ljudi, 2. spriječiti bijeg osobe zatečene u vršenju kaznenog djela ugrožavanja teritorijalne cjeline, podriivanje vojne i obrambene moći, nasilje iz neprijateljskih pobuda prema SFRJ, oružane pobune, terorizma, uništenje važnih objekata privrede, povrede teritorijalnog suvereniteta, 3. spriječiti bijeg osobe zatečene u vršenju kaznenog djela otmice zrakoplova, ugrožavanja sigurnosti leta zrakoplova, ubojstva, silovanja, teške krađe, razbojničke krađe i razbojništva, 4. spriječiti bijeg osobe lišene slobode ili osobe za koju je izdat nalog za lišenje slobode zbog izvršenja kaznenih djela iz točke 2. i 3. ovoga stavka, 5. spriječiti bijeg osobe koja je protivno propisima pokušala prijeći državnu granicu prometnim sredstvom i odbija postupiti po naređenju ovlaštene službene osobe, 6. odbiti od sebe neposredni napad kojim se ugrožava njihov život, 7. odbiti napad na osobu ili objekt koji osiguravaju. Pod zatjecanjem u vršenju kaznenih

djela za koje je predviđena kazna zatvora, osobe lišene slobode i osobe za koju je izdat nalog za lišenje slobode (čl. 5. Uredbe). Ministar unutarnjih poslova mogao je ograničiti ili zabraniti kretanje na javnom mjestu za određeno vrijeme ili na određenom području zbog izvanrednih okolnosti koje ugrožavaju Ustavom utvrđeni poredak ili javni red i mir. Pri tom je ova mjera mogla trajati dok postoje okolnosti zbog kojih je bila izrečena (čl. 6. Uredbe).

Temeljem ove Uredbe direktno su bila derogirana određena ustavna i zakonska ograničenja, čime je bio učinjen zahvat u zaštićena temeljna ljudska prava i slobode, posebno prava na slobodu, prava na nepovredivost stana i prava na život.

Garancija prava na slobodu bitno je bila smanjena odredbom članka 2. Uredbe koji je omogućavao policiji da iz nedovoljno određenih razloga bilo kojeg građanina liši slobode na neodređeno vrijeme. Pri tome bi se eufemističkim ili čak ciničnim moglo označiti nomotehničko rješenje po kojem u jednom te istom članku pisac Uredbe postavlja "ograničenje" trajanja lišenja slobode najduže na šest dana ili dok za to postoje razlozi (Josipović, 1995:287). Naime, Ustav Republike Hrvatske je propisao da nitko ne može biti uhićen ili pritvoren bez pismenoga, sudbenog i na zakonu utemeljenog naloga, te da takav nalog mora biti pročitan i uručen uhićeniku prilikom oduzimanja slobode. Bez sudbenoga naloga redarstvo je moglo uz obvezu da odmah preda sudu uhititi osobu protiv koje postoji osnovana sumnja da je počinila teško kazneno djelo određeno zakonom. Pri tome je uhićena osoba morala odmah na način njoj razumljiv biti obaviještena o razlozima uhićenja, te o svojim pravima utvrđenima zakonom. Svaka se osoba koja je uhićena ili pritvorena ima pravo žaliti sudu, koji će bez odgode odlučiti o zakonitosti lišenja slobode (čl. 24. Ustava). Derogacija Zakona o unutarnjim poslovima ogleda se u činjenici da je u članku 35. bilo dopušteno zadržavanje bez sudskog naloga do maksimalno tri dana.⁷

Drugo narušeno pravo bilo je vezano za pravo na pretragu osobe ili stana. Ovlašt da ovlaštene osobe (policija) bez rješenja o pretrazi i bez prisutnosti svjedoka mogu izvršiti pretragu osoba prilikom privođenja, zadržavanja ili oduzimanja slobode te pravo na ulazak u dom i njegovu pretragu, a sve pod široko postavljenim uvjetom sigurnosnih razloga, nedvojbeno je predstavljalo derogiranje ustavnog prava o nepovredivosti doma (Kosnica, 2011:165). Naime, Ustav je u članku 34. propisivao da je dom nepovrediv, te da samo sud može obrazloženim pismenim nalogom utemeljenim na zakonu odrediti da se dom ili drugi prostor pretraži. Pri tome je pravo stanara da on ili njegov zastupnik i

djela, u smislu točke 2. i 3. stavka 1. ovoga članka, smatra se zatjecanje počinitelja kaznenog djela na mjestu počinjenja kaznenog djela.

⁷Ovlaštene službene osobe imaju pravo zadržati osobu koja remeti ili ugrožava javni red i mir ili ako je to nužno radi razloga sigurnosti. U slučaju iz stavka 1. ovoga članka zadržavanje može trajati najduže 24 sata. Iznimno, osoba se može zadržati do tri dana kada je potrebno utvrditi njen identitet, kada su je izručili inozemni organi sigurnosti i treba je prepratiti nadležnom organu ili kada je potrebno osigurati najviše predstavnike domaćih i stranih predstavničkih ili političkih organa, kao i najviše predstavnike međunarodnih organizacija. O zadržavanju osobe donosi se rješenje. Zadržana osoba ima pravo žalbe ministru unutarnjih poslova u roku 24 sata od uručenja rješenja. Ministar unutarnjih poslova dužan je u roku 48 sati donijeti rješenje o žalbi. Žalba ne odlaže izvršenje. Ovlaštena službena osoba dužna je odmah upoznati zadržanu osobu o razlozima zadržavanja i njenim pravima, a o zadržavanju bez odlaganja obavijestiti porodicu zadržane osobe ili osobu koju odredi zadržana osoba (čl. 35. ZUP-a).

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 za život i zdravlje ljudi ili imovinu većeg opsega. Pretraga radi pronalaženja ili osiguranja dokaza za koje postoji osnovana vjerojatnost da se nalaze u domu počinitelja kaznenog djela, mogla se poduzeti samo u nazočnosti svjedoka.

Uredbom je ministar unutarnjih poslova bio ovlašten zabraniti kretanje na javnom mjestu, što je ujedno značilo derogiranje odredbe članka 32. Ustava⁸, koji iznimno dopušta takvo ograničenje, ali istodobno traži da ono bude regulirano isključivo zakonom. Ovdje treba dodati kako je Zakonom o unutarnjim poslovima bilo određeno da kada Sabor Republike Hrvatske, odnosno između njegovih zasjedanja predsjednik Republike ocijeni da su nastale izvanredne prilike koje ugrožavaju javni poredak, ministar unutarnjih poslova može privremeno, a najduže za vrijeme dok postoje te prilike, ograničiti ili zabraniti kretanje osobama na javnom mjestu kao i rješenjem narediti pojedinim osobama boravak u mjestu boravišta odnosno prebivališta s obavezom javljanja (čl. 19. ZUP-a).

Uredba o prijavljivanju prebivališta i boravišta građana. U slučaju ove Uredbe, radilo se o propisivanju dodatnih uvjeta za prijavu i odjavu boravišta, posebno u okolnostima *vođenja ratnih operacija* (na ovom se mjestu prvi put navodi mogućnost da se na nekom od dijelova hrvatskog teritorija vode ratne operacije). Uredbom je bilo predviđeno da su građani stariji od 14 godina dužni prijaviti i odjaviti boravište kao i prijaviti promjenu adrese stanovanja nadležnoj organizacijskoj jedinici Ministarstva unutarnjih poslova. Izuzetno, građani su mogli prijavu i odjavu boravišta kao i prijavu promjene adrese stanovanja podnijeti mjesnom uredu ili tijelu mjesne zajednice ako se zbog vođenja ratnih operacija to nije moglo učiniti nadležnoj organizacijskoj jedinici Ministarstva unutarnjih poslova. U tom je slučaju mjesni ured odnosno tijelo mjesne zajednice kojem je građanin prijavu dostavio, bilo dužno u roku od 24 sata obavijestiti nadležnu organizacijsku jedinicu Ministarstva unutarnjih poslova. Prijavljivanje boravišta vršilo se odmah, a najkasnije 12 sati po dolasku u mjesto boravka. Dok se odjavljivanje boravišta vršilo prije odlaska iz mjesta boravišta (čl. 2. Uredbe).

Treba naglasiti da je u skladu s izvanrednim stanjem u državi, policijska stanica odnosno policijska uprava imala ovlasti da odbije prijavljivanje i odjavljivanje prebivališta građana ako su to nalagali interesi sigurnosti Republike Hrvatske i narodne obrane. Dakle, radilo se o mogućnosti diskrecijske ocjene nadležne ustrojstvene jedinice. Pri tome je bila dužnost organizacijske jedinice Ministarstva unutarnjih poslova koja bi odbila primiti prijavu prebivališta građaninu, istome priopćiti u kojem mjestu može prijaviti svoje prebivalište. Osim toga, Ministarstvo unutarnjih poslova je moglo odrediti područja na kojima se građani mogu kretati i boraviti ili nastaniti samo uz posebnu dozvolu.

⁸ Svatko tko se zakonito nalazi na teritoriju Republike ima pravo slobodno se kretati i birati boravište. Svaki građanin Republike ima pravo u bilo koje doba napustiti teritorij države i naseliti se trajno ili privremeno u inozemstvu i bilo kada se vratiti u domovinu. Pravo kretanja na teritoriju Republike, pravo ulaska u nju i izlaska iz nje može se iznimno ograničiti zakonom, ako je to nužno radi zaštite pravnog poretka, ili zdravlja, prava i sloboda drugih (čl. 32. Ustava).

Uredba o osobnoj karti. Ovom se uredbom pored osobne karte kao sredstva za dokazivanje identiteta i mjesta prebivališta, odredila obveza nošenja i dodatne isprave. Naime, bilo je propisano da su osobe koje promijene adresu stanovanja dužne u mjestu prebivališta uz osobnu kartu nositi i potvrdu o prijavi nove adrese stanovanja.

Uredba o prekršajima protiv javnog reda i mira. Ovom uredbom se nije zahvaćalo u promjene zakonskih opisa prekršaja Zakona o prekršajima protiv javnog reda i mira, već je za prekršaje iz članaka 6., 10., 13. – 18. i 23. Zakona bilo propisano da se može izreći novčana kazna u trostrukom iznosu, a kazna zatvora u dvostruko većem trajanju od propisane.

Uredba o javnim skupovima. Uredba propisuje da se javni skupovi mogu održati samo po prethodnom odobrenju policijske uprave, odnosno policijske stanice na čijem području se javni skup treba održati.

Uredba o zaštiti od požara. Radilo se o svojevrsnoj legalizaciji vatrogasne opreme koja nije bila standardizirana. Tako su se uređaji, oprema i sredstva namijenjena za gašenje i dojavu požara, za koje nisu bili doneseni standardi, ili koji se uvoze iz inozemstva, mogla stavljati u promet i bez atesta.

Uredba o nabavljanju, držanju i nošenju oružja. Temeljem ove Uredbe policijske uprave, odnosno policijske stanice imale su ovlasti privremeno od građana oduzeti sve vrste lovačkog oružja s užlijebljenim cijevima i vojničko oružje (dugo oružje) kao i pripadajuće streljivo. Po potrebi se moglo oduzeti i lovačko oružje s neužlijebljenim cijevima s pripadajućim streljivom.

Osim od građana, u slučaju potrebe oružje i streljivo moglo se oduzeti i od poduzeća i radnji koje se bave prometom oružja i streljiva kao i od lovačkih i streljačkih organizacija. Međutim, Uredba je pravila izuzetak prema građanima koji su bili raspoređeni s vlastitim oružjem u red rezervnog sastava policije, Zbora narodne garde ili teritorijalne obrane, i od njih se oružje nije oduzimalo. Za oduzeto oružje i streljivo, trebalo je izdavati potvrde, a za uništeno, oštećeno ili nestalo oružje i streljivo vlasniku je pripadala naknada.

Uredba o određivanju skladišta u koja se vrši skladištenje eksplozivnih tvari. Ovom su Uredbom pooštreni uvjeti za izdavanje odobrenja za proizvodnju, promet i prijevoz eksplozivnih tvari koje su se mogle držati samo u skladištima koje odredi ministar unutarnjih poslova.

Uredbe za područje obrane. Osim navedenih osam uredbi iz nadležnosti unutarnjih poslova, tijekom rujna i listopada 1991. donesene su i četiri uredbi za područja obrane. Prva je bila donesena Uredba o prestanku radnog odnosa pripadnicima Teritorijalne obrane, a nakon nje uslijedile su *Uredba o postupanju s osobama zarobljenim u oružanim sukobima*, kojom je obznanjena primjena odredbi Ženevske konvencije o postupanju s ratnim zarobljenicima od 12. kolovoza 1949. godine i *Uredba o proizvodnji naoružanja i vojne opreme te o gospodarskim i drugim odnosima u proizvodnji i prometu naoružanja i vojne opreme* (NN 52/92.). Posljednja je bila donesena *Uredba o činovima, dodjeli činova, promaknućima u viši čin te prevođenju i odorama pripadnika oružanih snaga Republike Hrvatske* (NN 57/91.).

5. PRESTANAK VAŽENJA UREDBI I PITANJE NJIHOVE USTAVNOSTI

Uredbe u slučaju ratnog stanja ili neposredne ugroženosti neovisnosti i jedinstvenosti Republike Hrvatske predsjednik Republike Hrvatske je donio u razdoblju od 9. rujna 1991. do 8. prosinca 1992. godine. U navedenom razdoblju je bilo ukupno doneseno 38 uredbi. Osmam uredbi iz područja unutarnjih poslova primjenjivalo se relativno kratko vrijeme. Točnije do 2. travnja 1992. godine kada se donosi *Uredba o stavljanju izvan snage uredbi iz područja unutarnjih poslova za vrijeme ratnog stanja ili neposredne ugroženosti neovisnosti i jedinstvenosti Republike Hrvatske*, čime ove uredbe prestaju vrijediti (NN 19/92.). Posljednja, Uredba o organizaciji i teritorijalnoj nadležnosti općinskih i okružnih javnih tužiteljstava, ukinuta je u studenom 1996. godine (NN 103/96.).

Od samog donošenja uredbi sa zakonskom snagom predsjednika Republike vodila se rasprava o njihovoj ustavnosti. Naime, na hrvatskoj političkoj, a manje i na stručnoj sceni postavljalo se pitanje je li predsjednik Republike uopće i mogao donositi uredbe, a da nije na odgovarajući način utvrđeno postojanje izvanrednih okolnosti koje bi tome dale ustavni temelj (Josipović, 1995:280). Ne ulazeći u rasprave o ovom pitanju jer bi to prelazilo okvire i narav ovoga rada, kao odgovor ćemo iznijeti dvije neosporne pravne činjenice.⁹

Prvo, nakon donošenja uredbi sa zakonskom snagom predsjednik je, poštujući ustavnu odredbu članka 101. stavka 2., podnio uredbe na potvrdu Zastupničkom domu Sabora. Na sjednici sabora 8. listopada sve uredbe iz nadležnosti unutarnjih poslova potvrđene su bez rasprave, te je na taj način Sabor *implicite* dao do znanja da su one ustavne i zakonite (Kosnica, 2011:172). Drugo, slučaj uredbi predsjednika Republike sa zakonskom snagom razmatrao je i Ustavni sud Republike Hrvatske sredinom 1992. godine. Odlučujući povodom prijedloga za ocjenu ustavnosti uredbi predsjednika Republike, Ustavni je sud svojim rješenjem zauzeo motrište da predsjednik Republike Hrvatske samostalno odlučuje jesu li se stekle okolnosti koje znače *neposrednu ugroženost neovisnosti i jedinstvenosti Republike Hrvatske*, te da Ustav ne nalaže da se nastup tih izvanrednih okolnosti mora prethodno utvrditi posebnom odlukom. Nadalje, Ustavni je sud bio mišljenja da je na osnovi članka 101. Ustava državni poglavar ovlašten *donijeti uredbe sa zakonskom snagom i poduzimati izvanredne mjere*. I na kraju, Ustavni je sud zaključio da donošenjem uredbi kojima se ograničavaju ljudska prava predsjednik Republike nije povrijedio ni odredbe članka 17. Ustava jer su bile ispunjene ustavne pretpostavke da se spomenute uredbe donose.¹⁰ S obzirom na iznijeto, jedini ispravan zaključak je bio kako je Ustavni sud svojim rješenjem ocijenio da je donošenje uredbi i njihov sadržaj bio ustavan.

6. ZAKLJUČAK

Izvanredno stanje uzrokovano agresijom na Republiku Hrvatsku 1991. godine, predstavljalo je faktično neobjavljeno ratno stanje i neposrednu opasnost za egzistenciju Republike Hrvatske i njezinih građana. U takvim okolnostima i nemogućnosti da se opasnostima suprotstavi normalnom djelatnošću ustavnih institucija, predsjednik Republike donosi

⁹ Vidi šire: Bačić, A., 1997., 52.-57.

¹⁰ Rješenje Ustavnog suda Republike Hrvatske br. U-I-179/91 od 24. lipnja 1992. godine. (NN 49/92. i 52/92.)

uredbe iz nužde. Među prvim uredbama, već u rujnu mjesecu 1991. doneseno je osam uredbi iz nadležnosti unutarnjih poslova. Najvažnija je bila Uredba o unutarnjim poslovima za vrijeme ratnog stanja ili neposredne ugroženosti neovisnosti i jedinstvenosti Republike Hrvatske. Značaj ove uredbe se ogledao u činjenici što su neposredni izvršitelji uredbovne regulative bili službene osobe Ministarstva unutarnjih poslova, poglavito policije. Situacija u kojoj se podzakonskim aktom, uredbom, derogira Zakon, te ograničavaju najvažnija ljudska prava i slobode zajamčene Ustavom, izazvala je rasprave i dvojbe o njihovoj dopustivosti i ustavnosti. Neposredno nakon donošenja, Zastupnički dom Sabora je 8. listopada 1991. godine, sve uredbe iz područja unutarnjih poslova potvrdio, čime je dao do znanja da su one ustavne i zakonite. Osim toga, Ustavni je sud svojim rješenjem iz lipnja 1992. godine također ocijenio da je donošenje uredbi i njihov sadržaj bio ustavan. Navedenim odlukama bile su otklonjene dvojbe glede opravdanosti i ustavnosti uredbi iz područja unutarnjih poslova, a time posredno i postupanja ovlaštenih osoba, prije svega policije, shodno propisanim ovlastima.

LITERATURA

1. Bačić, A. (1997). *Odredbe o "stanju nužnosti" u Ustavu Republike Hrvatske iz 1990. godine*. Zbornik radova Pravnog fakulteta u Splitu, 34(1-2), 39.-57.
2. Bačić, A. (1992). *Ustav i ustavna diktatura*. Split: Književni krug.
3. Borković, I. (2002). *Upravno pravo*. Zagreb: Narodne novine.
4. Fabijanić-Gagro, S., Vukas, B. (2008). *Pravna priroda i politička pozadina oružanih sukoba u Hrvatskoj i Bosni i Hercegovini*. Zbornik Pravnog fakulteta u Zagrebu 58(5), 1159.-2000.
5. Ivančević, V. (1983). *Institucije upravnog prava*. Zagreb: Pravni fakultet Zagreb.
6. Josipović, I. (1995). *Uredbe za slučaj izvanredne situacije i njihov utjecaj na temeljna ljudska prava u kaznenom postupku*. Hrvatski ljetopis za kazneno pravo i praksu, 4(2), 278.-291.
7. Kosnica, I. (2011). *Uredbe iz nužde predsjednika Republike Hrvatske iz 1991.-1992.* Zbornik Pravnog fakulteta u Zagrebu, 61(1), 149.-179.
8. Medvedović, D. (ur.), (2003). *Hrestomatija upravnog prava*. Zagreb: Pravni fakultet i Društveno veleučilište.
9. Omejec, J. (1996). *Ograničavanja sloboda i prava čovjeka i građanina u izvanrednim stanjima*. Društvena istraživanja: Časopis za opća društvena pitanja, 5(22), 345.-376.
10. Padjen, I. (1996). *Uredbe iz nužde hrvatskog predsjednika: mjerodavnost francuskog javnog prava*. Politička misao, 32(1), 149.-165.
11. Perić, P. (1994). *Struktura Prava*. Zagreb: Informator.
12. Pusić, E. (2002). *Nauka o upravi*. Zagreb: Školska knjiga.
13. Smerdel, B., Sokol, S. (2009). *Ustavno pravo*. Zagreb: Narodne novine.
14. Sokol, S., Smerdel, B. (1995). *Ustavno pravo*. Zagreb: Informator.
15. Zmijarević, N. (2007). *Policija u Hrvatskoj 1941-2001*. Zagreb: MUP RH.

Summary

Dalibor Franulović, Jure Tadić

Police Procedures by Pursuant to Emergency Decrees of the President of the Republic of Croatia Between 1991 and 1992

Due to the emergency caused by the aggression on Croatia, Croatian President, in the second half of the 1991st issued a series of emergency decrees. Eight regulations related to the area of the Interior. Some regulations are constitutionally guaranteed individual rights, freedom, inviolability of the home or the right to life was limited. When the authorized persons of the Ministry of Interior as the direct perpetrators, had wider powers than those permitted by then applicable law on internal affairs. The paper deals with the constitutional requirements, the immediate circumstances of the adoption, content and concerns that accompany the adoption and treatment of these regulations.

Key words: state of emergency, police officer, police powers, war, emergency ordinances.