

Izvorni znanstveni članak  
342.511(44:497.5)  
342.384.2(44:497.5)

## Uredbe iz nužde hrvatskog predsjednika: mjerodavnost francuskoga javnog prava\*

IVAN PADJEN\*\*

### *Sažetak*

Hrvatski Ustavni sud je svojom odlukom od 24. lipnja 1992. godine djelomice odbio zahtjev da se pokrene postupak, a djelomice prekinuo već pokrenuti postupak da se odredi ustavnost tridesetak izvanrednih uredbi koje je donio Predsjednik Republike Hrvatske za neobjavljenog rata sa Srbijom i JNA u drugoj polovici 1991. godine. Sud je obrazložio svoju odluku inter alia sljedećim argumentima: Predsjednik je ovlašten donositi izvanredne uredbe, a da najprije ne mora proglasiti izvanredno stanje; predsjedničke izvanredne uredbe mogu biti retroaktivne, budući da to hrvatski Ustav izriječno ne zabranjuje. Tumačenje Suda, koje podržava stanje trajnog državnog udara, vjerojatno je posljedica ideje koju uzimaju zdravo za gotovo neki hrvatski pravni stručnjaci za ustavna pitanja, da je hrvatski Ustav načinjen po uzoru na Ustav francuske Pete Republike pa široke ovlasti francuskog predsjednika pripadaju i njegovu hrvatskom kolegi. Ovaj esej osporava tu postavku i raspravlja o važnosti usporedne ustavne teorije za hrvatsku ustavnu praksu. Prva tri dijela pokazuju da se usprkos političkim sličnostima između nastanka francuske Pete Republike i Republike Hrvatske, ta dva polupredsjednička sustava razlikuju u nekoliko važnih ustavnih i pravnih aspekata, tako da ovlasti francuskog predsjednika, posebice one u vezi s njegovim izvanrednim ovlastima, ne mogu poslužiti kao uvjerljiv autoritet u tumačenju ovlasti hrvatskog predsjednika. U četvrtom se dijelu tvrdi da ako je nešto u francuskom pravu autoritativno u odnosu na tumačenje odredbi hrvatskog Ustava to je nastojanje francuskog Conseil d'Etat da kontrolira, makar u ograničenom opsegu, zakonitost predsjedničkih izvanrednih uredbi. U posljednjem se dijelu tvrdi da su pretpostavke pomoću kojih hrvatski Ustavni sud tumači predsjedničke ovlasti više u skladu s weimarskim ustavom nego Ustavom francuske Pete Republike. Članak završava upozorenjem da neograničene predsjedničke ovlasti u Hrvatskoj mogu dovesti, kao u Mussolinijevoj Italiji i Weimarskoj Republici, do diktature.

Ustavni sud Republike Hrvatske svojim rješenjem od 24.VI.1992. dijelom je obustavio postupak, a dijelom odbio prijedlog za pokretanje postupka za ocjenu tridesetak "ratnih" uredbi Predsjednika Republike Hrvatske

\*Izorna verzija ovog teksta izložena je na skupu "Legalitet/ Legitimitet uredbi kojima se ukidaju temeljna čovjekova prava" (organizator Hrvatski pravni centar; Zagreb, Hotel Esplanade, 18.XII.1995.).

\*\**Ivan Padjen*, izvanredovni profesor na Fakultetu političkih znanosti u Zagrebu na predmetu Teorija prava.

donesenih u jesen 1991.<sup>1</sup> Neposredni pravni temelj donošenja tih uredbama, koje se u stručnoj literaturi obično nazivaju uredbama iz nužde ili uredbama u stanju nužde (također i izvanredne mjere ili mjere poduzimane u izvanrednom stanju)<sup>2</sup>, sljedeće su odredbe Ustava Republike Hrvatske:<sup>3</sup>

Predsjednik Republike donosi uredbu 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 podnjet će uredbu sa zakonskom snagom na potvrdu Zastupničkom domu Sabora Republike Hrvatske čim se Sabor bude mogao sastati (čl.101).

U doba ratnog stanja ili neposredne ugroženosti neovisnosti i jedinstvenosti Republike, te velikih prirodnih nepogoda pojedine slobode i prava zajamčena Ustavom mogu se ograničiti. O tome odlučuje Sabor Republike Hrvatske dvotrećinskom većinom svih zastupnika, a ako se Sabor ne može sastati, Predsjednik Republike (čl.17, st.1)

Na temelju odluke Sabora Republike Hrvatske Predsjednik Republike objavljuje rat i zaključuje mir (čl.100, st.3).

U obrazloženju navedenog rješenja Ustavni sud navodi, između ostalog, četvero:

prvo, kako Ustav ne nalaže da Predsjednik Republike, zato da bi mogao donositi uredbu sa zakonskom snagom, treba najprije posebnom odlukom utvrditi nastup izvanrednih okolnosti iz čl.101;

drugo, da to Predsjednikovo ovlaštenje "nije ničim ograničeno te on ima ustavne ovlasti donijeti uredbu u svim segmentima zakonodavne nadležnosti Sabora Republike Hrvatske";

<sup>1</sup>Rješenje Ustavnog suda br. U-I-179/1991., Narodne novine 49/92.

<sup>2</sup>Vidi nar. Stefanović, Jovan, *Ustavno pravo Jugoslavije i komparativno pravo*, Knj.1, III. izd. (Zagreb: Školska knjiga, 1965.), str.184-211. Vidi također: Zorica Radović, *Normativna delatnost izvršne vlasti* (Beograd: Institut za uporedno pravo, 1989.), na str.23-27 i dr.; Walter F. Murphy and Joseph Tanenhaus, *Comparative Constitutional Law: Cases and Commentaries* (Princeton, N.J.: Princeton University, Center of International Studies, n.d. /1976?/), ch.17 "Constitutions in Times of Emergency", str.642-695. Krbeć, Ivo, *Sudska kontrola naredbe* (Zagreb: JAZU, 1939.), str.33, bilj.1 upućuje na to da je naredba tradicionalni hrvatski naziv za reglement ili Verordnung, za koji se u Srbiji upotrebljava izraz uredba. S obzirom na to da Ustav Republike Hrvatske također naredbu naziva uredbom, a izraz uredba ustalio se i u hrvatskoj pravnoj literaturi, zadržan je i u ovom tekstu.

<sup>3</sup>NN 56/90.

treće, da “donošenjem navedenih uređaba Predsjednik Republike nije povrijedio<sup>4</sup> ni odredbe čl.17. Ustava... jer su bile ispunjene ustavne pretpostavke da se spomenute uređbe donesu, a njihovu opstojnost utvrdio je Sabor ... potvrđujući uređbe citirane točkom II. izreke”;

četvrto, da Ustav Republike Hrvatske u čl.88 zabranjuje retroaktivnost uređaba Vlade, ali u čl.90 dopušta iznimno retroaktivnost zakona, a kako nema odredaba o retroaktivnosti uređaba Predsjednika Republike treba zaključiti da one, s obzirom na izuzetne okolnosti u kojima se donose, mogu biti retroaktivne<sup>5</sup>.

Bjelodano je da barem neki od navedenih razloga rješenja Ustavnog suda nisu valjani<sup>6</sup>. Tako je svakom pravniku na temelju citiranih članaka Ustava očito da Predsjednik Republike u izvanrednim okolnostima može donositi u pravilu samo uređbe sa zakonskom snagom te da samo iznimno, ako se Sabor ne može sastati, može donositi uređbe kojima ograničava pojedine slobode i prava zajamčene Ustavom; a ako Predsjednik takve uređbe donese iako se Sabor mogao sastati, Sabor ih može konvalidirati većinom glasova kojima ih može i donijeti samo ako prethodno ustanovi da su ipak postojali opravdani razlozi za Predsjednikovo odstupanje od Ustavom određenog postupka za njihovo donošenje, jer bi u protivnom Sabor sankcionirao državni udar (o prvoj i četvrtoj tvrdnji Ustavnog suda vidi 3. odsjek). Postavlja se stoga pitanje: zašto je Ustavni sud 24.VI.1992. donio rješenje s bjelodano nevaljanim obrazloženjem? Nekoliko je vjerojatnih razloga. Prvi je da sucima Ustavnog suda nije stalo da ozbiljno obrazlažu svoje odluke. No, taj razlog nije u dovoljnoj mjeri vjerojatan da bi se mogao držati *conditio sine qua non* donošenja osporavanog rješenja, jer su suci Ustavnog suda mahom vrsni pravници. Drugi je da su suci Ustavnog suda bilo zbog domoljublja bilo zbog poslušnosti htjeli zaštititi Predsjednika Republike. Taj je razlog vrlo vjerojatan. No, suci su u tome uspjeli samo utoliko što nisu poništili njegove uređbe, a to je mogao učiniti i Sabor, tako da ih prihvati kao zakone. Međutim, suci nisu uspjeli zaštititi Predsjednika na način na koji to može učiniti samo sud, a najuvjerljivije upravo Ustavni sud: dobrim razlozima. Tako su suci Ustavnog suda Hrvatske još jednom djelatno pokazali, kao i toliki mnogi u povijesti prije njih, kako je Trasimahov argument, da je pravedno ono što koristi jačemu, neodrživ: jer, da bi i najudvorniji postupak uopće mogao koristiti vladaru, mora biti učinjen znalački<sup>7</sup>. Štoviše, politički neprihvatljive i loše obrazložene odluke Ustavnog suda, kao što je ova od 24.VI.1992., vjerojatno više štete ugledu Predsjednika Republike i same Republike (o Sudu

<sup>4</sup>U izvorniku stoji “potvrdio”.

<sup>5</sup>Rješenje (bilj.1).

<sup>6</sup>Vidi npr. prigovore M. Matulovića, “Ratno stanje i pravna država”, Novi list, 1. XI. 1992., str.18.

<sup>7</sup>Platon, Država, 338-341.

da se i ne govori), nego odluke u kojima bi Sud pokazao da “ima zube”. Uzme li se u obzir da sami suci Ustavnog suda to moraju znati, valja zaključiti da su spornu odluku utemeljili na čitanju Ustava Republike Hrvatske s predrzumijevanjem koje im je pružilo sigurnost da svoj posao obavljaju znalčki, no koje je, upravo obratno, načelno pogrešno.

Da je potonja mogućnost izgledna, pokazuje jedno ranije rješenje Ustavnog suda iz 1992., u kojemu je Sud pretpostavio valjanost marksističkog učenja kako je vlasništvo u ekonomskom smislu različito od vlasništva u pravnom smislu<sup>8</sup>. S obzirom na to da suci to teorijski neodrživo učenje očito ne bi mogli ozbiljno shvatiti kako ono sve donedavno nije bilo cijenjenom doktrinom na kojoj su se temeljili posebni nastavni predmeti na vodećem pravnom fakultetu u zemlji<sup>9</sup>, opravdano je zaključiti su se suci Ustavnog suda i u svom rješenju o Predsjednikovim “ratnim” uredbama vodili nekim sličnim, službenim ili gotovo službenim, a nevaljanim učenjem.

Nije teško dokučiti o kojemu se učenju radi. To je učenje da je Ustav Republike Hrvatske, prihvativši polupredsjednički sustav, prihvatio i odgovarajuća rješenja Ustava francuske V. Republike iz 1958., koja uključuju ionako široke ovlasti predsjednika da donosi uredbе iz nužde, kako je te ovlasti definirao naš Ustavni sud rješenjem od 24. VI. 1992. Da se radi upravo o toj pretpostavci pokazuju dva navoda iz jedinog hrvatskog udžbenika ustavnog prava, čiji je autor glavni pisac Ustava Republike Hrvatske. Prvi od tih navoda kaže da je u Republici Hrvatskoj prihvaćen polupredsjednički sustav po uzoru na francuski ustav iz 1958., s obrazloženjem koje, osim ostaloga, tvrdi da “većina demokratskih ustava, koji su doneseni nakon francuskog ustava iz 1958... prihvaća polupredsjednički sustav”<sup>10</sup>. Drugi navod kaže da Ustav Republike Hrvatske uređuje stanje nužde “po uzoru na rješenja suvremenog francuskog i španjolskog ustava”<sup>11</sup>.

“Ratne” uredbе Predsjednika Republike Hrvatske nameću niz pitanja, napose ona koja se tiču ispravljanja njihovih pravnih posljedica u pojedinačnim slučajevima<sup>12</sup>. No, uzme li se u obzir to što je ovdje do sada

<sup>8</sup>Rješenje Ustavnog suda br. U-I-137/1992., NN 43/92.

<sup>9</sup>Vidi kritiku Padjen, I., “Nezavisnost sudova, pravno rasuđivanje i pravno obrazovanje”, *Zbornik Pravnog fakulteta u Zagrebu*, god. 42: suppl.4 (1992.), str.698-99 i d.

<sup>10</sup>Sokol, Smiljko,-Smerdel, Branko, *Ustavno pravo* (Zagreb: Školska knjiga, 1992.), pogl.IX. (autor S. Sokol), str.151.

<sup>11</sup>Isto, pogl.VII.(autor S. Sokol), str.122.

<sup>12</sup>Vidi npr. Matulović, M., “Napomene uz pitanje ustavnosti uredbi u slučaju ratnog stanja ili neposredne ugroženosti neovisnosti i jedinstvenosti Republike Hrvatske Predsjednika Republike Hrvatske”, referat za raspravu Hrvatskog pravnog centra o “ratnim” uredbama Predsjednika Republike zakazanu 18. XII. 1995., rukopis str.9.

rečeno, očito je da također postoje i krupni, a do sada zanemareni problemi. Neposredan je problem u kojoj je mjeri francuski Ustav V. Republike doista mjerodavan za tumačenje hrvatskog Ustava, napose njegovih odredaba o stanju nužde; posredno, problem je u kojoj su mjeri strana ustavna rješenja važna za tumačenje i primjenu Ustava Republike Hrvatske. Glavni dio ovog teksta skroman je prilog nastojanju da se ti problemi rasvijetle. Prva tri odsjeka pokazuju da su, iako između hrvatskoga i francuskoga polupredsjedničkog sustava postoje velike političke sličnosti, ustavne i druge pravne razlike između ta dva sustava toliko velike da široke nadležnosti francuskog predsjednika, napose one što se tiču stanja nužde, nisu mjerodavne za određivanje nadležnosti hrvatskog predsjednika — iako izgleda da ih je on čak nadrastao. Četvrti odsjek pokazuje da, ako je nešto od francuskog prava o uredbama iz nužde mjerodavno za hrvatski ustavni sustav, onda je to prije svega nastojanje francuskih upravnih sudaca da barem minimalno, a ipak više no hrvatski ustavni suci, kontroliraju pravnu utemeljenost predsjedničkih mjera iz nužde. Na temelju tih analiza posljednji odsjek izvodi šire zaključke o važnosti ustavnog prava razvijenih liberalnih demokracija za tumačenje i primjenjivanje Ustava Republike Hrvatske, te upozorava na iskustva dolaska fašista na vlast u Italiji i Njemačkoj upravo korištenjem ovlasti izvršne vlasti u slučaju nužde.

### *Političke sličnosti hrvatskoga i francuskog polupredsjedničkog sustava*

Na prvi pogled postoje doista velike sličnosti između hrvatskoga i francuskog ustavnog sustava. U nekoj manje obvezatnoj prilici bilo bi dovoljno spomenuti da je donedavni francuski predsjednik François Mitterand od svoje okoline nazivan kratko *Le Dieu* (Bog), nadmašivši tako i prvog nositelja te — daleko najviše — vlasti u francuskoj V. Republici, Charlesa De Gaullea<sup>13</sup>. No, u ovoj prilici treba voditi računa o nekim važnijim zajedničkim crtama. Sličnost je ponajprije u izvanrednim okolnostima koje su bile povod, a možda i razlog, donošenja kako Ustava V. Republike 1958.<sup>14</sup> tako i Ustava Republike Hrvatske 1990. Kao što je Ustav V. Republike donošen u vrijeme alžirskog rata<sup>15</sup>, tako je hrvatski ustav donošen nakon početka pobune u Kninu u ljeto 1990. i prije početka otvorenog rata u kojemu se raspala SFR Jugoslavija. I u jednom i u

<sup>13</sup>Istrošena je, no poučna za uspoređivanje De Gaulleove Francuske i sadanje Hrvatske dosjetka o De Gaulleovoj reakciji na uzvik "Oh, moj Bože!" nekog njegova ministra koji ga je slučajno vidio u donjem rublju; De Gaulle je uzvratio "Dovoljno je da me oslovljavate s 'Moj generale'".

<sup>14</sup>Prihvaćen od francuskog parlamenta 3.XII.1958.

<sup>15</sup>Vidi npr. Avril, Pierre, *Le regime politique de la Ve republique* (Paris: Pichon et Durand-Auzias, 1964.), str.2 i d.

drugom slučaju trebalo je ne samo osposobiti države kojima su ti ustavi doneseni za rat, nego, možda još važnije, omogućiti da svaka od njih zaključi mir koji će mnogima u tim državama pasti teže od rata. Tako su Francuzi, od kojih su se mnogi saživjeli s mišlju da je Alžir produženi dio Francuske, trebali biti pripremljeni na to da će se Alžir osamostaliti te da će, tim samim, i mnoštvo Francuza rođenih u Alžiru izgubiti zavičaj. U vrijeme kad je Ustav Republike Hrvatske donošen ponekad je isticano, a danas, nakon mira između Hrvatske, Bosne i Hercegovine i SR Jugoslavije u Parizu 17.XII. 1995. posve je jasno da je hrvatski Ustav od 21.XII.1990. bio potreban dobrim dijelom zato da se Hrvate u Hrvatskoj i izvan pripremi na takve ustupke kao što je podjela Bosne i Hercegovine te gubitak istočne Hrvatske, bosanske Posavine i srednje Bosne. Takve zadatke nije mogao obaviti niti nestabilni parlamentarni sustav IV. francuske Republike, niti po tom uzoru ustrojena demokratska Hrvatska (da se o njenim socijalističkim ustanovama, kao što je to kolektivni državni poglavar, i ne govori).

Da bi se osposobila za tako složene zadatke, Francuska je pregradila svoj ustavni sustav tako da je u njega kao la clef de voute — završni svodni kamen — ugradila bitno osnaženu ustanovu Predsjednika Republike<sup>16</sup>. Štoviše, ne samo da je Ustav V. Republike, čl.16. dao Predsjedniku široke diskrecione ovlasti u proglašavanju izvanrednih okolnosti i njihovom razrješavanju, nego su parlamentarne ustanove koje su trebale djelovati u redovnim okolnostima upravo zbog nepostojanja takvih okolnosti bile iznimkom prema izvanrednim mjerama koje je Predsjednik mogao donositi na temelju čl.16.<sup>17</sup> Sabor Republike Hrvatske prihvatio je 1990. Ustav uz danas notorno obrazloženje da on uspostavlja polupredsjednički sustav kakav u najčišćem obliku prakticira Francuska. Također slično Francuskoj, Republika Hrvatska se, od početka svog preobražaja u svibnju 1990. sve do danas nalazila u gotovo stalnim izvanrednim okolnostima. Ne čudi stoga da je predsjednik Francuske posegnuo za izvanrednim mjerama 1961.<sup>18</sup> te da je Predsjednik Hrvatske donio ratne uredbe 1991.

<sup>16</sup>Isto, str.222.

<sup>17</sup>Isto, str.223.

<sup>18</sup>U ovom odsjeku ne uspoređuje se odnos koji u hrvatskom i u francuskom ustavnom sustavu postoji između predsjednika republike i vlade, napose predsjednika vlade, zato što taj odnos ne izgleda neposredno relevantnim za ocjenu nadležnosti predsjednika republike u stanju nužde u tim sustavima. No, ovdje valja uočiti vrlo veliku razliku između tumačenja uloge premapotpisa, kojim ministri preuzimaju odgovornost za odluke predsjednika republike, u hrvatskoj i francuskoj doktrini. Tako Sokol i Smerdel (bilj.9), pogl.IX. (autor S. Sokol), na str.154. kažu: "U skladu s prihvaćenim modelom polupredsjedničkog sustava, u hrvatskom Ustavu nije prihvaćena institucija supotpisa akata Predsjednika Republike od predsjednika Vlade. Postoje samo dva izuzetka od tog pravila: predsjednik Vlade supotpisuje akt Predsjednika Republike o raspuštanju Zastupničkog doma hrvatskog Sabora i akt kojim na prijedlog Vlade raspisuje referendum...". Sličnu situaciju u francuskom

Uzmu li se u obzir tako velike sličnosti Francuske iz 1958. i Hrvatske iz 1990., napose sličnosti karijera i ambicija prvoga predsjednika V. Republike i prvoga predsjednika Republike Hrvatske, zapravo je neobično da potonji, uz pomoć svoga ustavnog savjetnika verziranog u francuskom ustavnom pravu (a i glavnog političkog savjetnika s dugogodišnjim iskustvom u Francuskoj) iz političke srodnosti s De Gaulleovom Francuskom (pa i samim De Gaulleom), nije izvukao veći kapital u zemlji i u inozemstvu. No, na ovom mjestu važno je uočiti nešto drugo: da usprkos političkoj sličnosti Republike Hrvatske od 1990. do danas i prvih godina francuske V. Republike, između njih, napose kad je riječ o ovlastima predsjednika Republike da donose uredbe iz nužde, postoje vrlo važne ustavne, odnosno pravne razlike.

### *Pravne razlike hrvatskoga i francuskog polupredsjedničkog sustava u redovitim okolnostima*

Da bi se uočilo kako je u redovitim okolnostima (dakle, izvan stanja države nužde) nadležnost Predsjednika Republike prema Ustavu Republike Hrvatske osjetljivo uža od ovlasti Predsjednika Republike prema Ustavu V. Republike u Francuskoj, dovoljno je usporediti ta dva ustavna sustava u tri pogleda: u odnosu zakonodavne i uredbodavne nadležnosti; u ustavnom sudovanju; te u položaju najvišega upravnog suda<sup>19</sup>.

Prva važna razlika sastoji se u tome što je, prema čl.70-81 i dr. Ustava Republike Hrvatske, Sabor predstavničko tijelo građana i, kao takav, nositelj zakonodavne vlasti Republike Hrvatske, upravo kao što su to parlament i gotovo svim današnjim ustavnim demokracijama. Za razliku od toga, Ustav V. Republike nastoji podijeliti zakonodavnu vlast, koja je do tada bila, barem u načelu, izvorno posve u rukama Parlamenta, između tog organa i Savjeta ministara, tj. vlade. Tako čl. 34 francuskog ustava

sustavu prikazuje Pierre Pactet, *Institutions politiques - Droit constitutionnel*, 10e ed. (Paris: Masson, 1991.), na str.377-378 ovako: dijeli ovlasti Predsjednika Republike u one koje on obavlja samostalno (imenovanje prvog ministra, raspisivanje referendum... itsl.) i one koje dijeli s prvim ministrom i vladom uz njihov premapotpis, pa onda o potonjim ovlastima na str. 378 kaže: "Podijeljene ovlasti se primjenjuju na sve odluke i sve akte Predsjednika Republike koji nisu izriekom predmet vlastitih ovlasti na temelju limitativnog nabiranja sadržanog u čl.19 /sc. Ustava/". Da hrvatski komentatori hrvatskog Ustava slijede taj način interpretiranja, i oni bi najprije nabrojali ovlasti Predsjednika Republike Hrvatske koje on obavlja samostalno (nar. ovlasti u vanjskim poslovima i nacionalnoj obrani iz čl.99-100 Ustava), zatim dvije spomenute ovlasti koje obavlja uz premapotpis Vlade i napokon zaključili bilo to da on, kao i francuski predsjednik, moguće ostale ovlasti obavlja uz premapotpis vlade ili pak da, s obzirom na tekst Ustava, drugih ovlasti niti nema.

<sup>19</sup>Pactet (bilj.18), str.388.

taksativno navodi predmete koje Parlament uređuje zakonima, a čl. 37 određuje da predmeti koji nisu unutar područja koja se uređuju zakonima imaju uredbeni značaj<sup>20</sup>. To nastojanje da se zakonodavna vlast države podijeli između parlamenta, kao jednog predstavnika birača, te predsjednika Republike putem Savjeta ministara, kao drugog predstavnika birača, u ustavnoj praksi je dijelom ublaženo, no ipak se ustalilo<sup>21</sup>. Ta dioba zakonodavne vlasti važna je u ovom kontekstu ponajprije zato što je ona, kako će kasnije biti pokazano, temelj za vršenje ovlasti Predsjednika Republike u doba krize i za njegovu ocjenu.

Druga je bitna razlika francuskoga i hrvatskog ustavnog sustava što ponajprije pozna, a prvi ne pozna, ustavno sudovanje u suvremenom smislu. Naime, za razliku od nekoliko desetaka današnjih država koje su prihvatile bilo ustavno sudovanje američkog tipa (gdje Vrhovni sud SAD, a u načelu i bilo koji niži sud, mogu ocjenjivati ustavnost zakona u konkretnim sudskim sporovima)<sup>22</sup>, bilo austrijsko-njemačkog tipa (gdje posebni ustavni sud može ocjenjivati ustavnost ili zakonitost propisa izvan konkretnih sudskih sporova, a u novije vrijeme i u njima)<sup>23</sup>, Francuska je tek Ustavom V. Republike ustanovila organ s ograničenom ustavnosudskom nadležnošću. Taj organ je Ustavni savjet, koji je postao, “poput boga Janusa u starih, istovremeno, za pravnika ‘vlada Ustava’ a za državnika regulator političkog sustava”<sup>24</sup>. Nadležnost tog organa i danas se, nakon nekoliko važnih proširenja (koja ga približavaju drugim europskim ustavnim sudovima, usredotočenima na zaštitu temeljnih građanskih sloboda i prava građana)<sup>25</sup>

<sup>20</sup>Čl.34 Ustava V. Republike navodi da se zakonima uređuju, po prilici, sljedeći predmeti: (a) građanska prava i temeljna jamstva koja građani uživaju radi obavljanja svojih javnih sloboda; obveze koje nacionalna obrana nameće osobi i vlasništvu građana; državljanstvo, status i pravna sposobnost osoba, bračni ugovori, nasljedstva i darovi; određenje krivičnih djela i prekršaja te kazni; krivični postupak; pomilovanje; stvaranje novih pravosudnih organa i status sudaca; temelj, stope i način prikupljanja svih poreza; izdavanje novca; (b) izborni sustav za parlamentarne i lokalne skupštine; ustanovljavanje vrsta javnih ustanova; temeljna jamstva civilnom i vojnom osoblju u službi države; nacionalizacija poduzeća i prijenos vlasništva iz javnog sektora u privatni; (c) temeljna načela: opće organizacije nacionalne obrane; slobodno upravljanje lokalnim zajednicama, njihove nadležnosti i njihova sredstva; obrazovanje; vlasništvo, stvarna prava te građanske i trgovačke obveze; radno pravo, sindikalno pravo i socijalna sigurnost.

<sup>21</sup>Pactet (bilj.19), str.510-521. Vidi također: Becane, Jean-Claude,-Couderc, Michel, *La loi* (Paris: Dalloz, 1994.), str.95 i d. i 128 i d.

<sup>22</sup>Vidi poblize: Brewer-Carrias, Allan R., *Judicial Review in Comparative Law* (Cambridge: Cambridge University Press, 1989.), dio IV., str.125-181, gdje se američki sustav naziva difuznim.

<sup>23</sup>Vidi poblize isto, dio V., str.183-262, gdje se taj sustav naziva koncentriranim.

<sup>24</sup>Avril, Pierre,-Gicquel, Jean, *Le Conseil constitutionnel*, 2e ed. (Paris: Montchrestien, 1993.), str.109.

<sup>25</sup>Vidi isto, str.24-69.



svodi, uglavnom, na sljedeće: kontrola ispravnosti predsjedničkih i parlamentarnih izbora; preventivna i apstraktna kontrola ustavnosti zakona; neke samostalne ustavne nadležnosti, kao što je davanje mišljenja o odluci Predsjednika Republike da proglasi izvanredno stanje u skladu sa čl.16 Ustava<sup>26</sup>. No, prema raspoloživoj literaturi, Ustavni savjet nije do danas stekao dvije temeljne nadležnosti suvremenih ustavnih sudova, a to su ocjena ustavnosti zakona i drugih propisa koji već jesu stupili na snagu te zaštita temeljnih građanskih sloboda i prava u slučajevima u kojima nije predviđena ili je iscrpljena redovita sudska zaštita. Suvremeno ustavno sudovanje razvija se u Francuskoj izvan Ustavnog savjeta: od 1959. Državni savjet upušta se u ocjenjivanje ustavnosti podzakonskih općih akata; od 1975. Kasacioni sud, kao najviša pravna instancija za privatno (građansko i krivično) pravo, počinje odbijati primjenu francuskih zakona koji su protivni međunarodnim ugovorima, uključujući Europsku konvenciju o ljudskim pravima i temeljnim slobodama, koja je, inače kao zakon, postala dio francuskog domaćeg prava<sup>27</sup>. Za razliku od francuskoga Ustavnog savjeta, Ustavni sud Republike Hrvatske ima, u skladu s čl.125 Ustava, obje karakteristične ustavno-sudske nadležnosti te ih doista, i to široko, obavlja<sup>28</sup>.

Treća je razlika hrvatskoga i francuskoga ustavnog sustava pomalo neobična. Radi se o tomu da, iako je hrvatsko upravno pravo u krajnjoj liniji (kao i ostala upravna prava u kontinentalnoj Europi) izvedeno iz francuskoga<sup>29</sup>, Francuska nema, a Republika Hrvatska ima suvremeno upravno sudstvo, tj. upravno sudstvo koje je koncipirano kao organizacijski i funkcionalno nezavisno od izvršno-upravne vlasti. Naime, na vrhu francuskog trostupanjskog sustava upravnog sudstva nalazi se Državni savjet, koji je dio izvršno-upravne vlasti Republike, sve dotle da članovima tog organa nije zakonom zajamčena samostalnost i nesmjernost<sup>30</sup>, a na nje-

<sup>26</sup>Isto, str.109-133. *Sistematika shodno Pactet* (bilj.15), str.455-57.

<sup>27</sup>Tako Brewer-Carrias (bilj.22), str.260.

<sup>28</sup>Crnić, Jadranko, *Vladavina ustava* (Zagreb: Informator, 1994.), tablica na str.10 pokazuje da je Ustavni sud Republike Hrvatske od kraja 1990., kad je ponovno uređen Ustavom Republike Hrvatske, do kraja prvog polugodišta (?) 1994., primio 1.698 predmeta, od toga 310 prijedloga ili zahtjeva za ispitivanjem ustavnosti zakona te 869 ustavnih tužbi za zaštitu ustavnih sloboda i prava čovjeka i građanina.

<sup>29</sup>Vidi ukratko o značajkama i utjecaju francuskoga upravnog prava Jacobini, H. B., *An Introduction to Comparative Administrative Law* (New York: Oceana, 1991.), str.99-124., str.114.

<sup>30</sup>Vedel, Georges,-Delvolve, Pierre, *Droit administratif*, 10e ed.(Paris: Presses universitaires de France, 1984.), str.634 navode da je bitni temelj nezavisnosti članova Državnog savjeta, koji se očituje naročito u upravnim sporovima u kojima se ukidaju odluke najviših vladinih organa, ustanovljen tradicijom toga tijela i osobnom vrijednošću njegovih članova. Isti izvor napominje, str.591, da je u Francuskoj tek 1980. izrijekom, jednom odlukom Ustavnog savjeta, nezavisnosti

govom je čelu nominalno još i danas predsjednik Savjeta ministara<sup>31</sup>. Stoviše, ne samo da tek jedan odsjek Državnog savjeta ima funkcije upravnog suda, dok su ostali nadležni za upravne poslove, nego i članovi tog organa u svojoj karijeri stalno prelaze iz upravnih poslova u upravno sudovanje kako unutar samog Savjeta tako i seleći se iz Savjeta u druge organe državne uprave, i natrag u Savjet<sup>32</sup>. Nasuprot takvim ostacima miješanja sudske i upravne funkcije, Republika Hrvatska preuzela je Francuski model kako je on modificiran u Njemačkoj<sup>33</sup>. Tako je u Republici Hrvatskoj sudbena vlast koncipirana kao samostalna i neovisna vlast koju obavljaju sudovi na temelju Ustava i zakona<sup>34</sup>. Pritom je Upravni sud Republike Hrvatske naprosto jedan od sudova, koji odlučuje o tužbama protiv konačnih upravnih akata, tj. u upravnim sporovima, i obavlja druge poslove koje mu u nadležnost stavi zakon, a kontrolu nad njim, kao i nad drugim sudovima, ima Vrhovni sud Republike Hrvatske<sup>35</sup>. U skladu s tim, suce Upravnog suda Republike Hrvatske, kao i suce drugih sudova u Republici, bira Državno sudbeno vijeće te su oni, u načelu, nesmjenjivi<sup>36</sup>.

### *Pravne razlike hrvatskoga i francuskog polupredsjedničkog sustava u izvanrednim okolnostima*

Čl.16 Ustava V. Republike uređuje nadležnost Predsjednika Republike da donosi uredbe i druge odluke iz nužde ovako:

Kad su ustanove Republike, nezavisnost nacije, cjelovitost njezina teritorija ili ispunjavanje njezinih međunarodnih obveza ugroženi na težak i neposredan način i kad je redovito djelovanje javnih ustavnih vlasti prekinuto, Predsjednik Republike poduzima mjere koje nalažu okolnosti, nakon službenog savjetovanja s prvim ministrom, predsjednicima domova i Ustavnim savjetom.

O tome obavještava naciju poslanicom.

upravnog sudstva od Vlade i Parlamenta priznata ustavna vrijednost koja se pridaje "temeljnim načelima priznatima zakonom Republike".

<sup>31</sup>Vidi npr. Lochak, Daniel, *La justice administrative* (Paris: Montchrestien, 1992.), str.49-56.

<sup>32</sup>Isto, str.85-91 i 31-34.

<sup>33</sup>Vidi ukratko P. Singh, Mahendra, *German Administrative Law: In Common Law Perspective* (Berlin:Springer, 1985.), na str.102-16.

<sup>34</sup>*Ustav RH*, čl.115, i *Zakon o sudovima*, NN 3/94., čl.2, 3 i 5.

<sup>35</sup>*Zakon o sudovima*, NN 3/94., čl.13, 21 i 22.

<sup>36</sup>*Zakon o državnom sudbenom vijeću*, NN 58/93., čl.12 i dr.

Te mjere trebaju biti nadahnute voljom da se javnim ustavnim vlastima osiguraju, u najkraće vrijeme, sredstva za ispunjavanje njihova zadatka. Ustavni savjet treba biti savjetovan o takvim mjerama.

Parlament se sastaje po sili zakona.

Za vrijeme obavljanja izvanrednih ovlasti Nacionalna skupština ne može biti raspuštena.

Usporede li se citirane odredbe čl. 16 francuskog ustava sa već citiranim odredbama čl. 101, 17 i 103, uočit će se nekoliko važnih sličnosti, ali i krupnih razlika.

Prvo, materijalni uvjeti za poduzimanje izvanrednih mjera u hrvatskom su ustavu određeni manje zahtjevno, nego u francuskom. Prema hrvatskom ustavu, izvanredne mjere mogu biti poduzete kad postoji objektivna opasnost (ratno stanje, neposredna ugroženost neovisnosti ili jedinstvenosti Republike) ili kad su tijela državne vlasti onemogućena da redovito obavljaju svoje ustavne dužnosti. U čl. 16 francuskog ustava ti su uvjeti kumulativni.

Drugo, iz ovoga čini se da slijedi kako su i proceduralni uvjeti za poduzimanje izvanrednih mjera u francuskom ustavu zahtjevniji od uvjeta hrvatskog ustava. U francuskome, uvjet da tijela državne vlasti ne mogu redovito obavljati svoje ustavne dužnosti može, ali ne mora uključivati nemogućnost Parlamenta da se sastane i donosi potrebne mjere iz svoje nadležnosti. No, u svakom slučaju francuski je predsjednik dužan prije poduzimanja izvanrednih mjera službeno konzultirati, osim ostaloga, Ustavni savjet. Nadalje, u slučaju proglašenja izvanrednih mjera francuski se parlament odmah sastaje. Čini se da, za razliku od tri nabrojena, hrvatski ustav ne sadrži niti jedan proceduralni uvjet. No, iz čl. 101, st. 2 hrvatskog ustava nedvojbeno slijedi da hrvatski predsjednik smije donositi uredbe sa zakonskom snagom u pravilu onda kad se Sabor ne može sastati te da se Zastupnički dom odmah po poduzimanju takvih mjera treba sastati i, štoviše, poduzeti nešto što francuski ustav ne traži: potvrditi Predsjednikove uredbe sa zakonskom snagom.

Treće i bjelodano, francuski predsjednik se o svojoj namjeri treba službeno savjetovati osim ostaloga, s Ustavnim savjetom (koji o tome donosi i objavljuje svoje obrazloženo mišljenje<sup>37</sup>), te potom o poduzimanju mjera obavještava naciju poslanicom. Iako hrvatski ustav, prividno, nema takve odredbe, pa se stoga hrvatskom ustavnom sudu čini da, baš kako to tvrdi Ustavni sud Republike Hrvatske svojim rješenjem od 24. VI. 1992., hrvatski predsjednik uopće ne treba donositi prethodnu posebnu odluku o nastupu izvanrednih okolnosti.

<sup>37</sup>Ordinance No.58-1067 du 7 novembre 1958 portant Loi Organique sur le Conseil Constitutionnel, ch.8. Vidi i: *Avril et Giscquel* (bilj.24), str.33.

Četvrto, već je rečeno u uvodu ovog teksta da hrvatski predsjednik može donositi uredbe s ustavnom snagom samo ako se Sabor ne može sastati. Nadležnost francuskog predsjednika ne izgleda toliko ograničena. No, iz formulacije čl. 16 francuskog ustava, koja traži da izvanredne mjere smjeraju na uspostavljanje javnih ustavnih vlasti, slijedi da niti francuski predsjednik ne smije izvanrednim mjerama dirati u Ustav<sup>38</sup>.

Peto, francuski ustav traži od Predsjednika da se savjetuje s Ustavnim savjetom prije poduzimanja svake pojedine mjere, a hrvatski da podnese uredbe sa zakonskom snagom na potvrdu Zastupničkom domu<sup>39</sup>.

Šesto, Ustav V. Republike ne predviđa nikakvu sudsku kontrolu izvanrednih mjera Predsjednika Republike, za razliku od Ustava Republike Hrvatske, iz čijeg čl. 125 nedvojbeno proizlazi da Ustavni sud Republike Hrvatske odlučuje i o suglasnosti uredaba sa zakonskom snagom Predsjednika Republike s Ustavom i o suglasnosti s Ustavom i zakonom ostalih propisa koje Predsjednik Republike donese kao izvanredne mjere. No, kako će to biti pokazano u idućem odsjeku, francuski državni savjet je, usprkos šutnji francuskog ustava ne samo o sudskoj kontroli izvanrednih mjera, nego i o samom Državnom savjetu kao upravnom sudu, ipak našao temelj za ograničenu kontrolu tih mjera. Nasuprot tomu, kako je već pokazano, hrvatski ustavni sud nije iskoristio niti one ovlasti koje su mu dane i koje je, očito, trebao iskoristiti u donošenju rješenja od 24. VI. 1992. Postavlja se pitanje: otkud takva razlika?

Samoograničavanje hrvatskog ustavnog suda u kontroliranju "ratnih" uredaba ne može biti opravdano 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 sustav, izvan snage

<sup>38</sup>Tako Pactet (bilj.19), na str.389. Valja, međutim, primijetiti da prvi komentari pripreme donošenja i rane prakse Ustava francuske V. Republike niti ne ulaze u pitanje mogu li odluke donesene na temelju čl.16 mijenjati Ustav. Vidi npr. Avril (bilj. 24) i Azar, Antoine, *Genese de la constitution du 4 octobre 1958.: solution Gaulliste a la crise du pouvoir* (Paris: Pichon et Durand - Auzias, 1961.). Razlog zanemarivanja tog pitanja očito je taj što ono ima pravni smisao samo u ustavnim porecima u kojima postoji posebna sudska zaštita (od ustavnog suda ili sl. organa) sloboda i prava zajamčenih ustavom ili, u najmanju ruku, ustavno sudovanje - a ti putovi pravne zaštite u izvornom ustavnom sustavu francuske V.Republike nisu postojali.

<sup>39</sup>Potpuna analiza trebala bi se osvrnuti i na načine prestanka izvanrednih okolnosti, no za takav osvrt nisu raspoloživi pouzdani podaci.

ne samo pro futuro nego i pro praeterito; da je dakle u Ustav i pravo Hrvatske ugrađeno samouništenje. A to nameće posve novo pitanje: otkud takvo uvjerenje sucima Ustavnog suda Republike Hrvatske?

Na to će se pitanje osvrnuti posljednji odsjek, nakon prikaza veoma različitog puta koji su uzeli francuski suci, čiji Ustav nam je, navodno, putokazom.

### *Francuska upravnosudska kontrola ustavnosti mjera poduzetih zbog izvanrednih okolnosti*

Da suzbije puč<sup>40</sup> koji su francuski generali u Alžiru pokušali izvesti u travnju 1961., Charles de Gaulle, predsjednik Republike, proglasio je 23. travnja te godine, nakon Ustavom propisanih konzultacija, izvanredne okolnosti na temelju čl. 16 francuskog ustava. Među tim mjerama bila je i odluka kojom je stvorio poseban sud s nadležnošću da sudi “počinocima i suučesnicima zločina i prekršaja protiv sigurnosti države i protiv discipline vojske”. Posebni sud osudio je više francuskih časnika, između ostalih, i Rubina de Servensa.

Više osuđenih časnika uložilo je pravni lijek protiv tih presuda. Žalili su se iz tri razloga: u vrijeme donošenja presuda, u svibnju 1961., nisu više postojale izvanredne okolnosti koje bi opravdavale poduzimanje izvanrednih mjera; izrečene presude protivne su općim načelima krivičnog prava da istraga u krivičnom postupku treba biti povjerena organu koji je nezavisan od izvršne vlasti; retroaktivna primjena krivičnog prava.

Krivični odjel Kasacionog suda odbio je upustiti se u ispitivanje “interne” zakonitosti napadanih presuda, ograničavajući se na to da ispita njihovu “eksternu” zakonitost. Pritom je našao kako, s obzirom na to da je čl. 16 Ustava ispravno primijenjen, sudovi ne mogu ocjenjivati zakonitost osporavanih presuda.

Državni savjet je također bio tražen da donese odluku o uloženom pravnom lijeku, no on kao upravni sud u upravnom sporu. Državni savjet je pritom učinio dvije važne distinkcije.

Prvo, napravio je razlikovanje između odluka da se posegne za čl. 16 Ustava i odluka donesenih na temelju toga članka.

Što se tiče odluke francuskog predsjednika Republike da primijeni čl. 16, ona je, po Državnom savjetu, akt vlade (un acte de gouvernement) koji ne podliježe niti ocjeni zakonitosti niti kontroli trajanja primjene. No,

<sup>40</sup>Prema Long, M., Weil, P. i Braibant, G., *Les grands arrêts de la jurisprudence administrative*, 8e ed. (Paris: Sirey, 1984.), sažetak i komentar presude Rubina de Servensa, str.501-510.

Državni savjet ne drži da je svaki akt Predsjednika Republike, ili pak svaki njegov akt poduzet na temelju čl. 16 Ustava, akt vlade. Naprotiv, takav je samo akt koji je poduzet na temelju ovlaštenja koja su Predsjedniku dana neposredno Ustavom (o aktu vlade Državni savjet donio je prvu važnu odluku još 1875. u slučaju Princa Napoleona). Tako bi, primjerice, Državni savjet mogao ocjenjivati zakonitost promaknuća prijekih sudaca. Međutim, tužba Rubina de Servensa Državnom savjetu napada akt vlade, jer zadire u neke bitne odnose između zakonodavne i izvršne vlasti, koje francuski sudac nije nadležan ocjenjivati.

Državni savjet drži da odluke donesene od strane Predsjednika Republike na temelju čl.16 ne sačinjavaju akte vlade. Ali iz toga ne slijedi da je Državni savjet nadležan da ocjenjuje njihovu zakonitost u smislu slaganja s višim pravnim normama. Nadležnost Državnog savjeta ovisi o jednoj daljnjoj distinkciji.

Drugo razlikovanje koje je napravio Državni savjet jest ono između triju vrsta odluka Predsjednika na temelju čl. 16 Ustava, a to su: prvo, odluke koje uređuju predmete iz isključive zakonodavne nadležnosti Parlamenta, zajamčene čl. 34 Ustava; drugo, propisi koji uređuju predmete koji su čl. 37 i 38 te 18 i 34 Ustava stavljeni u uredbodavnu nadležnost vlade i Predsjednika Republike; treće, pojedinačne odluke. Na temelju tog razlikovanja Državni savjet je zaključio, dakako, kako niti jedan sudski ili upravni organ nije nadležan da ocjenjuje ustavnost zakona, te da tako niti on ne može ocjenjivati ustavnost prve vrste odluka; no ostavio je mogućnost da ocjenjuje ustavnost druge i treće vrste odluka.

Presuda Državnog savjeta donesena u slučaju Rubina de Servensa mali je, ali važan, doprinos Državnog savjeta širenju ustavnog sudovanja u Francuskoj. Mnogo važniji događaj na tom putu bila je presuda Državnog savjeta u “slučaju Canal”. Njom je taj organ proglasio nezakonitom De Gaulleovu odluku o utemeljivanju prijekog suda s nadležnošću da sudi pučistima iz Alžira<sup>41</sup>.

Uzme li se još jednom u obzir proklamirana sličnost hrvatskog ustavnog sustava francuskome, te oprezno, ali ipak stalno, širenje ustavnog sudovanja u Francuskoj od strane Državnog savjeta, valja se doista zapitati gdje to Ustavni sud Republike Hrvatske nalazi uporišta za svoja shvaćanja i zašto makar malo odvažnije ne slijedi razboritost najvišeg francuskog upravnog suda?

### *Weimarski ustav — uzor Ustavnog suda Republike Hrvatske*

<sup>41</sup>Vidi sažetak i komentar presude Canal u: isto, str.511- 517. Vidi ocjenu pravno-političke važnosti presude u Lochak (bilj.31), str.31-34 i dr.

Postoji samo jedan mogući odgovor na pitanje postavljeno na kraju 4. i 5. odsjeka i glasi da — iako je dovoljno različit od francuskoga, hrvatski bi ustavni sustav trebao slijediti konzervativni pristup ustavnosudskoj kontroli uredaba iz nužde i drugih izvanrednih mjera, ali i dovoljno sličan francuskome da bi u tom pogledu prihvatio konzervativni aktivizam francuskog vrhovnog upravnog suda — Ustavni sud Republike Hrvatske, makar po svemu sudeći vjeruje da slijedi francuska načela, uopće ne slijedi francusko pravo, nego primjer Weimarskog ustava iz 1919.

Duh tog ustava sažet je u njegovom čl. 48, koji između ostalog, određuje da Predsjednik Reicha kad su javna sigurnost i red ozbiljno narušeni unutar Reicha, može poduzeti mjere koje su nužne za njihovo ponovno uspostavljanje, po potrebi uz pomoć oružanih snaga; u tu svrhu ovlašten je da privremeno ukine u cijelosti ili dijelom temeljna prava zajamčena Ustavom Reicha u pogledu osobne slobode, nepovredivosti stana, tajnosti dopisivanja, slobode izražavanja, prava dogovora i udruživanja, te vlasništva.

Da je duh tog ustava prisutan među nama pokazuje uostalom obrazloženje kojim je Predsjednik Republike Hrvatske ponovno odbio prihvatiti da je na čelu Grada Zagreba poglavarstvo izabrano od koalicije stranaka, među kojima nije njegova, kojoj je na čelu i koja ima većinu zastupnika u Saboru. Obrazloženje se sastojalo u pozivanju na čl. 94, st. 2 Ustava prema kojemu se Predsjednik Republike “brine za poštovanje Ustava, osigurava opstojnost i jedinstvenost Republike i redovno djelovanje državne vlasti”<sup>42</sup>. Može se zaključiti dakle da će se Predsjednik Republike Hrvatske, ocijeniti li da je to potrebno za redovno djelovanje državne vlasti, ponovno poslužiti mjerama iz čl. 101 Ustava.

Moguće je, dakako, tvrditi da je prijetnja izrečena od Predsjednika, doduše, ozbiljna, baš kao što je i rješenje Ustavnog suda od 24. VI. 1992. koje će realizaciju i te prijetnje pravno tanko pokriti, ali da niti prijetnja niti odluke Ustavnog suda nemaju ništa zajedničko s Weimarskim ustavom, baš kao što nemaju ništa zajedničko niti s Ustavom V. Republike. Moguće je, ukratko, odbaciti sve argumente ovog teksta kao, u načelu, promašene, jer, ma što netko iole politički relevantan u ovoj zemlji radio ili htio raditi s njezinim Ustavom u tome se niti ne oslanja niti ne treba oslanjati na bilo kakvu stranu ustavnu praksu, kamoli ikakvu ustavnu teoriju.

Taj argument je, možda, doista valjan, sjetimo li se činjenica da su suci Ustavnog suda Republike Hrvatske pretežno stručnjaci za privatno i krivično pravo, a gotovo nitko među njima nije stručnjak za javno pravo; da u Hrvatskoj postoje svega četiri profesora ustavnog prava, ne više od tri profesora upravnog prava, te neznatno veći broj profesora međunarodnog javnog prava, prava javnih financija te radnog i socijalnog prava; da se na jedini poslijediplomski studij iz javnog prava u Hrvatskoj

<sup>42</sup>Prema: Večernji list (16.XII.1995.), str.3.

u ovoj godini nije upisao niti jedan student koji već ne radi u državnoj upravi (a i većina upisanih to je učinila preko volje); da je Hrvatski pravni centar bio spreman u 1995. uložiti blizu 80.000 USD u istraživanja javnog prava i stipendiranje studija javnog prava, a jedva je našao kandidate kojima može podijeliti četvrtinu tog iznosa, i pritom niti jednu stipendiju. U takvom ozračju nehaja za probleme ustavnog i uopće javnog prava nije važno niti kako rasuđuje hrvatski Ustavni sud.

No, nije nimalo vjerojatno da je bez ustavne teorije, napose bez poznavanja ustavne prakse razvijenih liberalnih demokracija moguće u Hrvatskoj uspostaviti vladavinu prava i razvijati hrvatski ustavni poredak<sup>43</sup>. Nije moguće zato što je bilo koji ustavni poredak nešto umjetno stvoreno, a ne spontano nastalo; on je konstrukcija usporediva sa šahom u kojemu oni koji ne znaju temeljna pravila ne mogu opstati, a samo izvrsni i paceri igraju bez dodatnih pravila; dobri pak igrači uglavnom proigravaju partije koje su naučili iz literature. A ako to nije dovoljan stimulans, neka to bude barem primjer dolaska fašista na vlast u Italiji, te dolazak nacista na vlast u Njemačkoj, što se dogodilo — treba li na to podsjećati? — vještim korištenjem izvanrednih ovlaštenja šefova egzekutive<sup>44</sup> kojima su donesene uredbe o bitnom ograničavanju temeljnih sloboda i prava<sup>45</sup>.

<sup>43</sup>Tako. Matulović, Miomir, *Ljudska prava: uvod u teoriju ljudskih prava* (Pravni fakultet u Splitu: Doktorska disertacija, 1995.), na str.328-31.

<sup>44</sup>Vidi za Italiju: Chabod, Federico, *A History of Italian Fascism*, tr. (London: Weidenfeld and Nicolson, 1961.), na str.68-69; *Decree on Powers of the Head of the Government* (24. XII. 1925.), u: Delzel, Charles F. (ed.), *Mediterranean fascism, 1919.-1945.* (New York: Harper & Row, 1970.), str.62-64, prev. iz *Gazzetta Ufficiale*, No.301 (29. XII. 1925.). Vidi za nacističku Njemačku: Eyck, Erich, *A History of Weimar Republic*, vol.2, From the Locarno Conference to Hitler's Seizure of Power (New York: Wiley & Sons, 1967.), str. 448-87; Bracher, Karl D., *Stufen der Machtergreifung* (Frankfurt a.M.: Ullstein, 1974.), III.Kap., str.237-306; te "Gesetz zur Behebung der Not von Volk und Reich" (tzv. Ermächtigungsgesetz od 24. III. 1933.), u: Kuehnl, Reinhard, *Der deutsche Faschismus in Quellen und Dokumenten* (Koeln: Pahl Rugenstein, 1975.), str.195; i "Gesetz gegen die Neubildung von Parteien" (14. VII. 1933.), koji određuje da je NSADAP jedina politička stranka u Njemačkoj, u: isto, str.199-200.

<sup>45</sup>Vidi. uredbe o ograničenjima slobode izražavanja: za Italiju "Decree Regulating the Press", u: Delzel (bilj.44), na str. 53-54, prev. iz *Gazzetta Ufficiale*, No. 159 (18. VII. 1923.); za Njemačku "Verordnung der Reichspräsidenten zur Abwehr heimtueckischer Angriffe gegen die Regierung der nationalen Erhebung" (21. III. 1933.), u: Kuehnl (bilj.44), str.194.



Ivan Padjen

*EMERGENCY DECREES OF CROATIAN PRESIDENT:  
THE AUTHORITY OF FRENCH PUBLIC LAW*

*Summary*

Croatian Constitutional Court by its decision of June 24, 1992 partly rejected a request to start proceedings, and partly terminated already started proceedings, to determine the constitutionality of some thirty emergency decrees passed by the President of Croatian Republic during the undeclared war with Serbia and Yugoslav People's Army in the second half of 1991. The Court backed its decision *inter alia* by the following arguments: the President has the power to pass emergency decrees without declaring first the state of emergency; presidential emergency decrees can be retroactive since Croatian Constitution does not forbid specifically their retroactivity. The Court's reasoning, which endorses a permanent coup d'état, is very probably a corollary of the idea, which is taken for granted by some Croatian constitutional lawyers, that Croatian Constitution is modelled on the Constitution of French 5th Republic so that the sweeping powers of the French President belong also to his Croatian counterpart. The paper challenges the idea and discusses the relevance of comparative constitutional theory for Croatian constitutional practice. The first three sections demonstrate that, despite political similarities between the early years of the French 5th Republic and the Croatian Republic, the two semi-presidential systems differ in several important constitutional and legal respects so that the powers — especially emergency powers — of the French President cannot be used as a persuasive authority to interpret powers of the Croatian President. Section four indicates that if anything in the French law is authoritative in interpreting Croatian constitutional provisions on state of emergency it is the effort of the French Conseil d'état to control, even though in a very limited way, the legality of presidential emergency decrees. The last section points out that assumptions with which Croatian Constitutional Court interprets presidential powers are more in accord with Weimar Constitution than with the Constitution of the 5th French Republic. The paper ends with the warning the unrestrained exercise of presidential powers in Croatia may lead, as it did in Mussolini's Italy and Weimar Republic, to a dictatorship.