

# OGRANIČAVANJE SLOBODA I PRAVA ČOVJEKA I GRAĐANINA U IZVANREDNIM STANJIMA

Jasna Omejec

Pravni fakultet, Zagreb

UDK 342.7(497.5:4)

Prethodno priopćenje

Primljeno: 19. 1. 1996.

**V**ladavina prava u izvanrednim se stanjima privremeno suspendira radi sigurnosti javnog poretka i samog načela zakonitosti. U Hrvatskoj i u mnogim drugim zemljama nadležnost koju u takvim stanjima dobiva egzekutiva ustavnopravno je uređena. Izvanredno stanje u Republici Hrvatskoj traje posljednje četiri godine. Sukladno Ustavu, u izvanrednim stanjima predsjednik Republike ima pravo donositi uredbe sa zakonskom snagom (Notverordnungen) i poduzimati izvanredne mjere. On se može služiti tim ovlastima za vrijeme ratnog stanja, neposredne ugroženosti neovisnosti i jedinstvenosti Republike, odnosno u situaciji kada su tijela državne vlasti onemogućena da redovito obavljaju svoje ustavne dužnosti. Za vrijeme trajanja takvih stanja, pravo na suspendiranje vladavine prava dano je predsjedniku Republike neposredno na temelju Ustava. Istodobno, parlament – ili predsjednik Republike, ako se parlament ne može sastati – ima iznimno ovlaštenje ograničavanja Ustavom zajamčenih osobnih sloboda i prava čovjeka i građanina. Autor uspoređuje uređenje izvanrednih stanja u hrvatskom ustavnopravnom poretku s francuskim, španjolskim i portugalskim ustavnopravnim normama o izvanrednim stanjima. Sukladno tome, autor pokušava odgovoriti na sljedeća pitanja: je li ono što čini predsjednik Republike Hrvatske nužno, i ne više nego nužno, da bi se sačuvao ili zaštitio javni poredak u izvanrednom stanju? Čineći to, poduzima li on sve uobičajene mjere stručnosti i pozornosti, koje onemogućavaju da se napravi veća šteta od one koja bi se razumnim mjerama trebala spriječiti?

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

Thomas Jefferson

**S**tanje nazvano *neposrednom ugroženošću neovisnosti i jedinstvenosti Republike*, koje je u stvarni i pravni život Hrvatske uvedeno krajem 1991. godine, u hrvatskoj pravnoj doktrini otvara niz iznimno značajnih pitanja vrlo širokog dijapazona. Premda se radi u prvom redu o pravnim pitanjima općeg ustavnopravnog uređenja Republike Hrvatske, formalno obilježenog atributima demokratske i socijalne države, njihovo stvarno značenje u svim sferama društveno-og života premašuje zadane pravne okvire, dosežući i do pitanja o funkcioniranju Hrvatske kao političke zajednice.

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

Budući da se stavovi o tome što treba razumijevati pod pojmom *slobode i prava čovjeka i građanina* razlikuju od autora do autora (i to osobito u odnosu prema pojmu ljudskih prava), potrebno je napomenuti sljedeće: pod pojmom *slobode* u ovome radu razumijevam pravnu (negativnu ili jurističku) slobodu, koja ponajprije pretpostavlja odsutnost prisile, odnosno "odsutnost vanjskog pritiska" (Hobbes). Pravna se sloboda (po svom pozitivnom određenju) u pravilu poistovjećuje s temeljnim pravima čovjeka i građanina zajamčenima najvišim pravnim aktom pojedine zemlje. "Ideja da postoje individualna prava koja politička vlast može ograničiti i sputati no nikada uništiti, konkretizirana je u spiskovima temeljnih prava sadržanih u raznim ustavima. Pravna se sloboda iz praktičkih razloga uglavnom poklapa s tim spiskovima. Analiza odredbi o temeljnim pravima čini se tako jednakom analizi pojma pravne slobode."<sup>1</sup> Sukladno tome, u pokušaju definiranja mjere slobode koju temeljna građanska prava uistinu jamče, za potrebe ovoga rada preuzimam Neumannovu diobu prava na osobna, društvena i politička. *Osobna prava* obuhvaćaju prava čovjeka kao izolirane individue (stoga što nepovredivost osobnosti, doma, tajnosti dopisivanja, osobnih podataka, prava na zakonito uhićenje, pritvor ili suđenje, ne ovisi o čovjekovoj povezanosti s drugim ljudima). *Društvena prava* obuhvaćaju temeljna prava na komunikaciju (stoga što sloboda vjeroispovijesti, sloboda govora, okupljanja ili pak vlasništva, dobivaju značenje tek zajedničkim životom u državi). Nasuprot osobnim i društvenim, politička su prava specifična utoliko što pretpostavljaju oba prethodna: svako sputavanje osobnih ili društvenih prava nužno implicira narušavanje onih političkih – ali ne i obratno. Danas već postoji načelna suglasnost o minimalnim temeljnim političkim pravima: jednakom biračkom pravu, jednakom pristupu svim javnim službama te jednakosti pri zaposlenju odnosno imenovanju. Osobna i društvena prava, ko-

1

Neumann, F.: *Demokratska i autoritarna država. Studije o političkoj i pravnoj teoriji*, Naprijed, Zagreb 1992., str. 88-89.

ja obuhvaćam zajedničkim pojmom *građanskih prava*, treba razlikovati od onih političkih, premda su tijesno povezana.

Radi metodološke jasnoće, potrebno je upozoriti i na činjenicu da teorija vrlo često poistovjećuje pojmove građanskih i političkih prava, suprotstavljajući ih pojmu *ljudskih prava*: "U kontinentalnoj teoriji često se razlikuju "ljudska" i "građanska" prava – ističe se da su ona prva sastavni dio prirode čovjeka kao slobodnog i ravnopravnog bića, te pripadaju i građanima i doseljenicima i posjetiocima; građanska se prava, međutim, smatra nečime što izvire isključivo iz političke strukture države. To je točno ukoliko se pravilno protumači pojam *političke strukture*. Besmisleno je, međutim, ukoliko se time želi jedino reći da građanin ima onoliko građanskih prava koliko mu priznaju *nosioći političke moći*. Radi se zapravo o tomu da su priroda i opseg političkih prava određeni prirodom političkog sistema – znači onim što politički sistem za sebe tvrdi."<sup>2</sup> Sukladno tome, u okvirima prethodno iznesenog značenja pravne slobode, u ovom radu ne pravim razliku između ljudskih te osobnih i društvenih (to jest, građanskih) prava, legalno nazvanih pravima čovjeka i građanina; ona se pojavljuje tek u odnosu prema političkim pravima.

Govoreći o utjecaju izvanrednih stanja na građanske slobode i prava, predstavnici političke filozofije suglasni su u tome da "objektivno nužni ili pak navodno potrebni zahtjevi političke vlasti ne samo da narušavaju općost zakona; oni dovode ponekad čak do totalnog dokidanja građanskih sloboda. Opsadno stanje, vojno pravo, vlast u izvanrednom stanju – sve to samo pokazuje da državna korist zaista može do kraja poništiti građanska prava. U većini država tim je institucijama zajednička činjenica da se ne može dovesti u pitanje opravdanost odluke onih koji proglašavaju izvanredno stanje. Oni određuju da li takvo stanje postoji i kakve se mjere smatraju nužnim."<sup>3</sup>

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

## O pojmu izvanrednih stanja

Uz napomenu da opća teorijska shvaćanja ne moraju biti istovjetna legalnim definicijama koje eventualno razvijaju pojedina konkretna pozitivna prava (osobito ustavi i zakoni pojedinih zemalja), metodološki je najjednostavnije nabrojati slučajeve koji se u pravnoj doktrini obično smatraju izvanrednim stanjima. To su: 1) rat odnosno neposredna opasnost od rata; 2) pobune, nemiri i slični

2  
Isto, str. 103.

3  
Isto, str. 103.

unutarnji pokreti širih razmjera, do kojih može doći u konkretnom društvenom i političkom sustavu zemlje; 3) velike elementarne nepogode, kao što su katastrofalni potresi, poplave, šumski i drugi požari, epidemijska oboljenja ljudi (ali i flore i faune), a u najnovije vrijeme i iznimna stanja nastala uslijed atomskih zračenja.<sup>4</sup>

Popis je, dakako, nepotpun, ali ipak navodi na određene zaključke: nedvojbeno je da bi metappravna doktrina (ili politički ideal) *vladavine prava*, kao najviša vrednota ustavnopravnih poredaka većine suvremenih zemalja, bila najdosljednije provedena kada bi se normativnim putem unaprijed regulirali društveni odnosi koji nastaju u izvanrednim stanjima.<sup>5</sup> Prethodna tvrdnja predstavlja jasan politički zahtjev za izvjesnošću zakonâ, koji je – uz zahtjeve za njihovom apstraktnošću, generalnošću i jednakošću – imanentan svakoj liberalnoj pravnoj tradiciji. Međutim, praktični pravni život jasno je pokazao da je opsežno zakonodavno normiranje pojedinih izvanrednih stanja, utemeljeno na predvidljivosti njihovog konkretnog društvenog sadržaja, opterećeno rizikom neučinkovitosti: lako je moguće da pravna norma ne uspije adekvatno predvidjeti i urediti sve situacije koje u izvanrednim stanjima stvarno nastupaju. U takvim abnormalnim prilikama javna vlast riskira da ostane nemoćna, ukoliko pri njihovu suzbijanju – odnosno, otklanjanju njihovih posljedica – bude prisiljena postupati prema pravnim normama predviđenim za njezino funkcioniranje u redovitim, neporemećenim okolnostima. Stoga "izuzetno stanje predstavlja u svojoj osnovi poremećaj do kojeg dolazi u životu društva, tako da se na planu normiranja društvenih odnosa koji u tom stanju nastaju zahtijeva odstupanje (modifikacija) od redovitih, uobičajenih pravila ponašanja. S pravne točke gledišta, u pitanju je suprotnost između normalnog i abnormalnog, između opće zakonitosti i njezinih specifičnih modifikacija. Socijalno-politički, u

4

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

5

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

pitanju je potreba da javna vlast djeluje jačim sredstvima i temeljem izuzetnih ovlaštenja, da bi mogla očuvati društvena pravna dobra i odnose koji su ugroženi odnosno poremećeni iznimnim prilikama.<sup>6</sup>

Odstupajući od značenja temeljnog načela na kojem počiva – to jest načela ustavnosti i zakonitosti – u izvanrednim stanjima metajuridički i politički ideal vladavine prava u izvanrednim se stanjima narušava u (po mišljenju mnogih) najvažnijoj točki.<sup>7</sup> S obzirom na važnost ovoga odstupanja, pravna doktrina vrlo često govori o izvanrednim stanjima kao o *modifikaciji ustavnosti i zakonitosti*, koju najopćenitije određuje sintagmom "odstupanje od pravila koja vrijede za normalna stanja".<sup>8</sup> "S gledišta ustavnosti i zakonitosti, radi se o modifikacijama postojećeg poretka stvaranjem specifičnog ali pravno uređenog poretka koji bi trebao prestati i omogućiti povratak ranijem stanju čim se normaliziraju prilike."<sup>9</sup>

S gledišta podjeljivanja nadležnosti za poduzimanje akcija, kao i pripadajućih im ovlasti, izvanredna se stanja odlikuju dvjema abnormalnostima: tendencijom da se nastali iznimni odnosi uređuju općenormativnim aktima (*uredbama iz nužde*) te činjenicom da takvo njihovo normiranje – ili još šire: poduzimanje izvanrednih mjera za njihova trajanja – obično provodi tijelo državne vlasti koje za to ne bi bilo ovlašteno u normalnim prilikama (*tijelo vrhovne političke egzekutive, bilo vlada bilo šef države*). Prva abnormalnost može biti uvećana ovlaštenjem vrhovne političke egzekutive da uredbama iz nužde zadire u djelokrug ustavotvorca, a ne samo zakonodavca.<sup>10</sup>

6

Ivančević, V.: Modifikacija ustavnosti i zakonitosti s naročitim obzirom na teorije o izuzetnim stanjima, *Simpozijum o osnovima i oblicima ustavnosti i zakonitosti u socijalizmu*, poseban otisak, izvanserijsko izdanje SANU, Odeljenje društvenih nauka, Beograd 1967., str. 65.

7

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

8

Borković, isto, str. 69.

9

Ivančević, *Institucije*, str. 109.

10

"Neki ustavi dopuštaju zadiranje izvršnih tijela samo u djelokrug zakonodavca, a neki i ustavotvorca. U prvom će slučaju uredbe iz nužde imati samo zakonsku snagu, odnosno bit će zakoni u materijalnom smislu, a u drugom slučaju moći će imati i ustavnu snagu, odnosno imat će karakter ustavne odredbe u materijalnom smislu", Sokol, S./Smerdel, B.: *Ustavno pravo*, Školska knjiga, Zagreb 1995., str. 196.

Brojna pitanja, koja su se javila zbog narušavanja najvažnijih načela vladavine prava u izvanrednim stanjima, dovela su do potrebe zauzimanja stajališta o pretpostavkama pod kojima je moguće uskladiti ta dva fenomena. Na koji način normativno uobličiti politički stav prema pojavi izvanrednih stanja? U kojem opsegu ustavnopravno predvidjeti buduću (neizvjesnu) modifikaciju postojećeg poretka? I predvidjeti li je uopće? U kojim granicama (unaprijed) predvidjeti mogućnost ograničavanja sloboda i prava čovjeka i građanina u takvim situacijama? Kojim argumentima to opravdati?

Odgovore na ta pitanja pokušale su dati mnoge pravnoteorijske koncepcije,<sup>11</sup> uobličene u doktrinama različitih država. Neke od njih – oblikujući se većinom u 19. i početkom 20. stoljeća – snažno su utjecale na pravnu i političku povijest ovovjeke Europe. To su u prvom redu germanska teorija o državnom pravu nužde (*Staatsnotrecht*), anglosaksonska teorija *intra vires* i francuska teorija o iznimnim stanjima (*theorie de pouvoirs des circonstances exceptionnelles*). Neovisno o radikalnim promjenama koje su pretrpjele poslije II. svjetskog rata, naznačene pravne doktrine imaju dugovječnu tradiciju, utjelovljenu u mnogobrojnim teorijskim raspravama i stotinama odluka pravne (sudske i upravne) prakse. Naspram toga, hrvatskoj pravnoj doktrini tek predstoji kreiranje pravno-dogmatskih spoznaja o fenomenu izvanrednih stanja u Republici Hrvatskoj i njegovom utjecaju na ustavom zajamčene slobode i prava njezinih građana. Normativni su temelji za taj posao postavljeni Ustavom RH iz 1990. godine. Višegodišnje faktično stanje u zemlji (koje se po svim svojim obilježjima može okvalificirati ratnim) pruža pak empirijsku podlogu. Štoviše, može se ustvrditi da je upravo faktično iskustvo rata dovelo u pitanje primjerenost ustavnopravne regulacije izvanrednih stanja u Hrvatskoj, stvarajući tako jedan od najozbiljnijih problema aktualnog hrvatskog ustavnopravnog uređenja. Doktrinami stavovi o hrvatskom modelu izvanrednih stanja, kao i o njegovoj primjerenosti, pretpostavljaju prethodnu analizu njegovih ustavno fundiranih okvira.

## **Ustavnopravno uređenje izvanrednih stanja u Republici Hrvatskoj**

Prema izričitom navodu jednoga od autora Ustava Republike Hrvatske, ustavne norme o izvanrednim stanjima u Hrvatskoj pisane su po uzoru na špa-

11

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

njolsko i francusko ustavno pravo.<sup>12</sup> U odredbama Ustava RH, međutim, mogu se prepoznati i pojedina rješenja sadržana u portugalskom ustavu iz 1976. godine, noveliranom 1982. i 1989. godine.<sup>13</sup>

U daljnjem tekstu pokušat ću rasvijetliti tri problema: 1) pretpostavke koje moraju biti ispunjene da bi se moglo govoriti o nastupanju izvanrednog stanja u Hrvatskoj; 2) ovlasti vrhovne političke egzekutive za vrijeme trajanja takvih stanja; 3) pretpostavke koje moraju biti ispunjene da bi u takvim prilikama moglo doći do ograničavanja pojedinih ustavom zajamčenih sloboda i prava čovjeka i građanina. U svim pitanjima koja bude metodološki svrsishodno na taj način osvijetliti, komparirat ću hrvatska ustavna rješenja s francuskima i španjolskima (a bude li se pokazalo potrebnim, i s portugalskima).

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

Razlike se javljaju ponajprije na razini formalnih, ustavom utvrđenih pretpostavki koje moraju biti ispunjene da bi pojedino od navedenih stanja formalnopravno i nastupilo: utoliko je važnija rasprava o njima i njihovim političkim implikacijama. Poremećaj nadležnosti između legislative i egzekutive, immanentan izvanrednim stanjima, očituje se u neposrednom ustavnom (tzv. spontanom) ovlaštenju šefa države (predsjednika Republike) da donosi uredbе iz

12

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

13

*Constituição de República Portuguesa*, 2 Revisao 1989, Official Portuguese Text published July 1989., u: *Constitutions of the Countries of the World*, Editors A.P. Blaustein & G.H. Flanz, Oceana Publications, INC. Dobbs Ferry, New York, Issued October 1991. U analizi portugalskog ustavnopravnog sustava veliku stručnu i kolegijalnu pomoć pružio mi je gospodin Hans R. Lunshof, nekadašnji predavač na Utrecht University Law Faculty, a sadašnji visoki dužnosnik United Nations High Commissioner for Refugees, kojemu je portugalsko i španjolsko ustavno pravo uža specijalnost.

U svojoj izvornoj verziji iz 1976. godine taj je ustav odražavao sve značajke "postrevolucionarnog Portugala", s jakom ulogom predsjednika Republike i posebnom ustavnom ulogom tzv. Savjeta revolucije, osobitog savjetodavnog tijela predsjednika. Revizija ustava iz 1982. godine ojačava poziciju vlade i parlamenta u odnosu na onu predsjednikovu, ali već revizija iz 1989. godine iznova reafirmira početnu jaku ulogu predsjednika Republike. Dva eminentna stručnjaka za portugalsko ustavno pravo, prof. J. J. Gomes Canotilho i prof. Vítor Moreira, obilježavaju današnji portugalski ustavnopravni sustav kao "mješoviti predsjedničko-parlamentarni".

nužde i poduzima izvanredne mjere. Opseg njegovih ovlasti pritom varira od onih za donošenje uredba sa zakonskom snagom do onih za donošenje uredba sa ustavnom snagom. Hoće li šef države imati ovlaštenje svojim uredbama derogirati samo važeće zakone i druge propise ili (i) ustavne odredbe o temeljnim slobodama i pravima čovjeka i građanina, ovisi o vrsti uvedenog izvanrednog stanja, a uvjetovano je formalnim pretpostavkama na strani parlamenta.

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

#### *Pretpostavke za uvođenje ratnog stanja*

Postupak i ovlaštenja u pogledu nastupa ratnog stanja u Ustavu RH ne odstupaju od onih propisanih u francuskom, španjolskom odnosno portugalskom ustavu. Prema članku 80. alineja 4. Ustava RH, Zastupnički dom Sabora odlučuje o ratu i miru, a predsjednik Republike, na temelju odluke Sabora RH, objavljuje rat i zaključuje mir (članak 100. stavak 3).

Predsjednikovo je ovlaštenje u ovom slučaju deklaratorne (proklamacijske) prirode, što je istovjetno ovlaštenju španjolskog kralja, koji je po prethodnoj suglasnosti Generalnog kortesa (španjolskog parlamenta) nadležan da objavi rat i zaključi mir. I po članku 35. francuskog ustava, parlament odobrava objavu rata. U portugalskom ustavnopravnom poretku predsjednik Republike također objavljuje rat ("in the case of actual or imminent aggression" – članak 138. toč. c) i zaključuje mir, i to na prijedlog Vlade, a nakon dobivenog mišljenja Državnog savjeta i dobivenog odobrenja (autorizacije) parlamenta. Ako parlament nije u zasjedanju, a ne postoji mogućnost njegova neodložnog sazivanja, autorizaciju daje parlamentarna Stalna komisija (*Comissao Permanente*).

Sukladno prethodnim navodima, za objavu rata, koja je u pravilu u nadležnosti šefa države,<sup>14</sup> u svim sustavima koje razmatramo potrebni su odluka, prethodna suglasnost ili pak odobrenje parlamenta. Hrvatski ustav u tome nije iznimka.

14

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

*Pretpostavke za uvođenje stanja neposredne ugroženosti neovisnosti i jedinstvenosti Republike*

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

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

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

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

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

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

Raspuštanju Kongresa ne može se pristupiti sve dok je na snazi neko od navedenih stanja, s tim što se domovi, ukoliko nisu u zasjedanju, automatski sastaju. Njihov rad, isto kao ni rad drugih ustavnih organa države, ne može biti prekinut dok su ta stanja na snazi.

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

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

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

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

*Francuski ustav* iz 1958. godine poznaje opsadno stanje (članak 36) i iznimna stanja koja obuhvaćaju slučajeve kad su teško i neposredno ugrožene: a) institucije Republike, b) nezavisnost nacije, c) cjelovitost državnog teritorija, ili d) ispunjenje međunarodnih obveza, sve uz uvjet da je redovno djelovanje ustavnih javnih vlasti prekinuto (članku 16. Ustava).

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

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

- redovno djelovanje ustavnih javnih vlasti mora biti prekinuto,
- predsjednik je dužan prethodno se službeno savjetovati s predsjednikom Vlade,
- predsjednik je dužan prethodno se službeno savjetovati s predsjednicima domova,
- predsjednik je dužan prethodno se službeno savjetovati s Ustavnim savjetom (vijećem),<sup>15</sup>

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

Sokol smatra da, ako se ispune sve prethodno navedene ustavne pretpostavke, "širina predsjednikovih ovlasti dok traju izvanredne okolnosti je gotovo neograničena. On može poduzimati sve potrebne mjere, donositi uredbe sa zakonskom snagom, obustavljati ostvarivanje prava i sloboda građana. Sve te mjere on mora, prema Ustavu, poduzimati s ciljem da se ustavnim javnim vlastima u najkraćem roku omogući obavljanje njihove zadaće, što stvarno ne predstavlja nikakvo neposredno ograničenje."<sup>16</sup>

Osobno se ne bih mogla složiti s navedenom konstatacijom. Ustavna odredba po kojoj mjere francuskog predsjednika moraju biti "nadahnute voljom da se ustavnim javnim vlastima u najkraćem roku omogući obavljanje njihove zadaće" predstavlja pravnu osnovu preko koje Državni savjet nastoji barem minimalno kontrolirati pravnu utemeljenost predsjedničkih mjera iz nužde.<sup>17</sup> Osim toga, o svakoj od poduzetih mjera mora biti izvješten Ustavni savjet. Predsjednik Francuske stvarno je ograničen i ustavnim obvezom da se odmah nakon proglašenja izvanrednog stanja Parlament (i to oba doma, to jest i Nacionalna skupština i Senat) sastaju na zasjedanje (bez posebnog poziva) koje traje za čitavo vrijeme trajanja izvanrednog stanja. Konačno, u vrijeme izvanrednog stanja Nacionalna skupština ne može se raspustiti.

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

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

15

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

16

Sokol, S.: *Uvodna studija u Ustav Republike Francuske*, Panliber, Osijek 1995., str. 10.

17

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

- sam ocjenjuje nastup takvih okolnosti, što znači da nema obvezu prethodno se savjetovati s bilo kojim tijelom države,
- nema obvezu da o nastupu takvih okolnosti i uvođenju izvanrednog stanja zbog njih obavijesti bilo koga (mislim ponajprije na naciju) niti da tu svoju odluku bilo gdje objavi,
- nema ustavnih ograničenja u pogledu trajanja takvog izvanrednog stanja.

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

Potvrdu valjanosti navedenog stajališta dao je i Ustavni sud RH svojim rješenjem, broj U-I-179/1991. od 24. lipnja 1992. godine.<sup>18</sup> Očitujući se o tvrdnji predlagatelja da su uredbe predsjednika Republike nesuglasne Ustavu jer njihovu donošenju nije prethodilo proglašenje ratnog stanja ili neposredne ugroženosti neovisnosti i jedinstvenosti Republike, Ustavni je sud ustvrdio: "Iz članka 101. Ustava Republike Hrvatske proizlazi da predsjednik Republike Hrvatske samostalno odlučuje da li su se stekle okolnosti koje znače neposrednu ugroženost neovisnosti i jedinstvenosti Republike Hrvatske. Ustav ne nalaže da se nastup tih izvanrednih okolnosti mora prethodno utvrditi posebnom odlukom."<sup>19</sup>

Sukladno navedenom, može se zaključiti da je – u pitanju proceduralnih pretpostavki za uvođenje ove vrste izvanrednog stanja – predsjednik Republike Hrvatske u neusporedivo povlaštenijem položaju čak i od francuskog predsjednika. Jedina ustavna ograničenja predsjednika Republike, propisana člankom 101. Ustava, predstavljaju zabrana raspuštanja Zastupničkog doma Sabora ("Dok se predsjednik Republike koristi tim ovlastima, Zastupnički dom ne može biti raspušten" čl. 101. st. 1) i obveza ratifikacije uredbi od strane Zastupničkog doma Sabora RH "čim se Sabor bude mogao sastati" (čl. 101. st. 2). Ni jedno ni drugo ograničenje ne pripadaju, međutim, prethodnim proceduralnim pretpostavkama, koje bi na bilo koji način obvezivale predsjednika prije samog uvođenja izvanrednog stanja.

18

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

19

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

S obzirom na prethodne navode, može se konstatirati da su ovlasti predsjednika Republike Hrvatske u pogledu nastupa okolnosti koje znače neposrednu ugroženost neovisnosti i jedinstvenosti Republike bez presedana u suvremenoj ustavnopravnoj praksi. Potrebno je istaknuti i to da su suprotne odredbama *Međunarodnog pakta o građanskim i političkim pravima* (New York, 1966) i *Dokumenta Moskovskog sastanka Konferencije o ljudskoj dimenziji KESS-a* (Moskva, 1991.), koji sadrže i odredbe o postupanju u izvanrednim stanjima.<sup>20</sup> Republika Hrvatska ratificirala je obje konvencije. Budući da su tim činom postale "dio unutarnjeg pravnog poretka Republike" (članak 134. Ustava RH), postoje osnovani razlozi za pokretanje rasprave o tome je li predsjednik Republike – zbog činjenice što "Ustav RH ne nalaže da se nastup izvanrednih okolnosti iz članka 101. Ustava mora prethodno utvrditi posebnom odlukom" – ujedno oslobođen i ustavne obveze da poštuje i provodi (ratificirane) odredbe međunarodnog prava? Osobito stoga što su one – po sili hrvatskog Ustava – po svojoj pravnoj snazi iznad svih domaćih zakona.

*Pretpostavke za uvođenje izvanrednog stanja kad su tijela državne vlasti onemogućena da redovito obavljaju ustavne dužnosti*

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

20

Članak 4. *Međunarodnog pakta o građanskim i političkim pravima* (New York, 16. 12. 1966) glasi:

"1. U doba izvanredne javne opasnosti koja ugrožava opstanak naroda i čije je postojanje službeno proglašeno, države stranke ovoga Pakta mogu, u opsegu koji je strogo određen potrebama situacije, poduzeti mjere koje ukidaju njihove obaveze iz ovoga Pakta uz uvjet da te mjere nisu nespojive s njihovim ostalim obvezama po međunarodnom pravu i ne povlače diskriminaciju jedino na temelju rase, boje kože, spola, jezika, vjere ili socijalnog porijekla. (...)

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

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

(28.2) Izvanredno stanje smije proglasiti samo ustavno zakonsko tijelo, ovlašteno da to čini. U slučajevima u kojima odluka da se uvede izvanredno stanje smije biti zakonski učinjeno od strane izvršne vlasti, ta bi odluka trebala biti predmetom odobrenja u najkraćem mogućem vremenu ili kontrole od strane zakonodavnog tijela.

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

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

Ipak, analizom postojeće ustavne odredbe može se zaključiti sljedeće: situaciju "kad su tijela državne vlasti onemogućena da redovito obavljaju ustavne dužnosti", koju je hrvatski ustavotvorac utvrdio kao razlog uvođenja izvanrednog stanja u državi, karakterizira posvemašnja neodređenost. Ostaje pokušaj tumačenja takve ustavne situacije, koji se svodi na sljedeće: da bi se predsjednik Republike mogao poslužiti ovlašću iz članka 101. Ustava, potrebno je da se radi: a) o tijelima državne vlasti koja su predviđena Ustavom RH, i b) o nemogućnosti obavljanja onih njihovih dužnosti koje su Ustavom RH predviđene. Pregled cjelokupnog ustavnog teksta pokazuje da su u Ustavu RH neposredno predviđene ustavne dužnosti za Sabor RH (oba njegova doma), Vladu RH, predsjednika Republike, Predsjedničko vijeće i druga savjetodavna i pomoćna tijela predsjednika, sudove, Vrhovni sud RH, Republičko sudbeno vijeće i Ustavni sud RH. Slijedi logično pitanje: je li Ustav RH dao ovlaštenje predsjedniku Republike da – u svim slučajevima nemogućnosti da navedena tijela državne vlasti redovito obavljaju one dužnosti koje im je Ustav neposredno dao u nadležnost – iskoristi svoju ustavnu ovlast iz članka 101. Ustava RH i uvede izvanredno stanje? Čini se da je tako.

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

Kakva je situacija u drugim državama čije ustavnopravne poretke razmatramo?

Prvo, usporedbom s odgovarajućim odredbama francuskog Ustava može se zaključiti sljedeće: u francuskom ustavnopravnom uređenju prekid redovnog djelovanja ustavnih javnih vlasti predstavlja jednu od kumulativno utvrđenih pretpostavki za uvođenje izvanrednog stanja, zbog razloga navedenih u članku 16. stavku 1. Ustava. To zapravo znači da teška i neposredna ugroženost institucija Republike, nezavisnosti nacije, cjelovitosti državnog teritorija ili ispunjenja međunarodnih obveza, kao Ustavom utvrđeni razlog izvanrednog stanja, sama po sebi neće biti dovoljna za njegovo uvođenje ako istodobno, uslijed njezina nastupa, ne dođe i do prekida redovnog djelovanja ustavnih javnih vlasti. Obratno, sâm prekid redovnog djelovanja ustavnih javnih vlasti, koji nije posljedica teške i neposredne ugroženosti nezavisnosti nacije, cjelovitosti državnog teritorija, itd. (to jest, koji nije u stjecaju s razlozima izvanrednog stanja), ne predstavlja razlog zbog kojeg bi francuski predsjednik mogao objaviti nastup izvanrednog stanja i temeljem toga poduzeti (izvanredne) mjere u skladu s konkretnim okolnostima. Prisjetimo li se hrvatske ustavnopravne situacije, razlike u pristupu postaju posve očite: hrvatski *Ustav utvrđuje onemogućenost tijela državne vlasti da redovito obavljaju ustavne dužnosti* kao samostalnu osnovu za uvođenje izvanrednog stanja. Suprotno francuskom, u hrvatskom ustavnopravnom poretku, dakle, to nije pretpostavka, već razlog za njegovo uvođenje!

Drugo, komparirajući ustavnopravna rješenja drugih zemalja zapadne demokracije, osnovano je postaviti pitanje: može li "onemogućenost tijela državne vlasti da redovito obavljaju ustavne dužnosti" uopće može biti osnovom za uvođenje izvanrednog stanja u državi? Osnovanost ovog pitanja temeljim na stavovima njemačke ustavnopravne doktrine, koja polazi od toga da se iznimna stanja nužno moraju razlikovati (i odvojiti) od tzv. ustavnih poremećaja (*Verfassungsstörungen*). "Tu se ne radi ni o kakvom ugrožavanju državnog i ustavnog života vanjskim utjecajima, već se radi o tome da neki od najviših ustavnih organa iz razloga koji nastaju u njemu samom ili u nekom drugom organu nije više u stanju obavljati svoje funkcije u skladu s Ustavom – on postaje funkcionalno nesposobnim."<sup>21</sup> Točno je da ozbiljan ustavni poremećaj može utjecati i na opstanak države i na ustavno uređenje (osobito kad se stekne s pravim iznimnim stanjem), "ali je odlučujuća razlika između tog poremećaja i pravog izuzetnog stanja u tome što je taj poremećaj moguće otkloniti redovnim ustavnim sredstvima."<sup>22</sup>

Razmatrajući "onemogućenost tijela državne vlasti da redovito obavljaju ustavne dužnosti" u svjetlu njemačkih ustavnopravnih postavki, valjano je postaviti pitanje pravne i političke svrhe zbog koje se ona utvrđuje kao razlog za uvođenje izvanrednog stanja u Republici Hrvatskoj, osobito zato što i odredba članka 16. francuskog Ustava – dakle, ona koja je hrvatskom ustavotvorcu bila uzorom! – jasno i nedvosmisleno odriče mogućnost uvođenja izvanrednog stanja u takvim slučajevima. U tom smislu i francuski ustavotvorac prešutno pristaje na postavke njemačke pravne doktrine o bitnim razlikama između izvanrednih stanja i ustavnih poremećaja. Hrvatski ustavotvorac tu razliku posve zanemaruje.

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

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

Uredbe sa zakonskom snagom pripadaju onima koje pravna doktrina najčešće naziva *uredbama iz nužde*. Uredbe iz nužde samo su jedna vrsta uredbi, koju

21

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

22

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

je u svom djelokrugu ovlaštena donositi vrhovna politička egzekutiva. Pripadaju kategoriji *uredaba na osnovi širokih ovlaštenja*.<sup>23</sup> Formalno izdvojene iz opće kategorizacije normativnih akata i zasebno promatrane, one predstavljaju poseban pravnoteorijski problem, koji se ne ograničava samo na pravno-tehničko pitanje diobe normativnih akata egzekutive nego obuhvaća i pitanje temeljnog političkog stava prema odnosu uredbodavne prakse egzekutive u iznimnim stanjima i načelno postavljenih odnosa između legislative i egzekutive općenito. "Uredba sa širokim ovlaštenjima je deformirani oblik uredbe, upravo karikatura normalne uredbe, ali baš kao karikatura pokazuje najjasnije sve značajne crte uredbe, osvjetljava njena pojedina pitanja, ukazuje njene prednosti i otkriva joj nedostatke." (...) Njome "uredbodavac preuzima funkciju zakonodavca i donosi propis, koji bi normalno trebao da donese sam zakonodavac. Pri tome se pokreće političko i pravno pitanje: (...) da li i do koje mjere je s političkog gledišta potrebno i opravdano takvo zamjenjivanje zakona uredbom? (...) Najvažnije je da široko prenošenje nadležnosti od legislative na egzekutivu dira u osnove ustavnog demokratskog uređenja, da se njime iz temelja mijenja političko značenje legislative i njena ustavom određena nadležnost u donošenju pravnih propisa, te tako deformira čitav politički režim. Takvo široko prenošenje nadležnosti znači stvarno abdiciranje legislative od nadležnosti koja joj je ustavom određena."<sup>24</sup>

Krbekova ocjena o posvemašnjoj deformaciji čitavog političkog sustava zbog prenošenja nadležnosti s legislative na političku egzekutivu akademski je ispravan stav koji praktični pravni život, međutim, svakodnevno negira. Stoga iznosim i Hayekovo mišljenje o tom pitanju; s njim se ne moramo u cijelosti složiti, ali mu svakako ne možemo odreći osobit značaj, ponajprije zbog toga što je težište cijelog problema premjestio na – čini mi se – ključnu točku: *pitanje mogućnosti kontrole koju zahtijeva takav poremećaj nadležnosti*. Prenošnje nadležnosti može se, naime, shvatiti i kao "pitanje prikladnosti a ne načelno pitanje kad se razmišlja o tome mora li ta pravila donositi zakonodavstvo ili se taj posao može prenijeti na koje drugo tijelo". Stoga "sve dok se

23

Terminologiju preuzimam od M. Kamarića: *Klasifikacija uredaba, Godišnjak Pravnog fakulteta u Sarajevu*, broj III, Sarajevo 1955., str. 109.

24

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

uzima u obzir načelo vladavine prava, nema mjesta prigovoru protiv prenošenja ovlaštenja kao takvog, premda aktualni razlozi koji danas često vode prema takvom prenošenju ovlaštenja daju valjane osnove za zabrinutost (...) ili bih možda trebao reći kako se pitanje ne odnosi toliko na načelo vladavine prava *koliko na sasvim posebno načelo demokratske kontrole vlasti?*"<sup>25</sup>

U navedenim okvirima treba promatrati i ovlast predsjednika Republike Hrvatske da u izvanrednim stanjima donosi uredbе sa zakonskom snagom. Njima, dakle, predsjednik Republike uređuje, a izvanrednim mjerama intervenira u one društvene odnose koji spadaju u nadležnost hrvatskog Sabora kao vrhovnog zakonodavnog tijela Republike. *Argumentum a contrario*, ono što Sabor RH ne može uređivati svojim zakonima, ne može ni predsjednik Republike svojim uredbama po osnovi članka 101. Ustava RH. Isto vrijedi i za poduzimanje izvanrednih mjera.<sup>26</sup>

Uredbama sa zakonskom snagom, donesenima na temelju članka 101. Ustava RH, predsjednik Republike može donositi propise kojima se priznaje zakonska snaga, što znači da može i derogirati postojeće zakonske propise koje je donijelo zakonodavno tijelo (parlament). No, takvim uredbama predsjednik Republike nije ovlašten ograničavati ustavne slobode i prava čovjeka i građanina, jer to ne može ni hrvatski parlament u svom redovitom zakonodavnom djelokrugu. Potreban je nastup posebnih i iznimnih okolnosti da bi parlament (pa onda, supsidijarno, i predsjednik Republike) to mogao učiniti.

Te posebne i iznimne okolnosti predviđene su u članku 17. Ustava RH, i samo se djelomice poklapaju s nastupom izvanrednih stanja iz članka 101. Ustava. Naime, samo u dvije od predviđene tri vrste izvanrednih stanja postoji ustavna mogućnost ograničavanja građanskih sloboda i prava. To su ratno stanje i neposredna ugroženost neovisnosti i jedinstvenosti Republike.<sup>27</sup> Njima se pridodaju još i velike prirodne nepogode. Unatoč tome što nisu predmetom regulacije članka 101. Ustava, one posredno – na temelju ovlasti nadležnih tijela – i same dobivaju takav (izniman) karakter.

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

---

25

Hayek, isto, str. 52.

26

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

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

U odgovoru na pitanje opsega ograničenja, valja istaknuti da su pojedine slobode i prava čovjeka i građanina u Republici Hrvatskoj silom ustavne norme izuzeti od mogućnosti ograničavanja. Prema izričitoj odredbi članka 17. stavak 3. Ustava RH, primjena njegovih odredbi o *pravu na život, zabrani mučenja, surovog ili ponižavajućeg postupanja ili kažnjavanja, o pravnoj određenosti kažnjivih djela i kazni, te o slobodi misli, savjesti i vjeroispovijesti* ne može se ograničiti. U navedene slobode i prava ne smije zadirati nitko (ni vrhovno zakonodavno tijelo države), pa čak niti u slučaju neposredne opasnosti za opstanak države.<sup>28</sup>

Drugo, izvan kruga sloboda i prava čovjeka i građanina iz članka 17. stavak 3. Ustava RH, ograničavanje sloboda i prava zajamčenih Ustavom RH dopušteno je, ali pod pretpostavkama propisanim Ustavom. Na sličnim su pozicijama i španjolski i portugalski ustav. Španjolski Ustav izričito propisuje da taksativno navedena prava, predviđena pojedinim odredbama Ustava, mogu biti suspendirana ako bude proglašeno izvanredno ili opsadno stanje, pod uvjetima predviđenim Ustavom.<sup>29</sup> I portugalski Ustav sadrži sličnu odredbu: "Organi vrhovne vlasti neće, u cijelosti ili djelomično, suspendirati ostvarivanje prava, sloboda i jamstva, osim u slučaju opsadnog ili izvanrednog stanja objavljenog u formi propisanoj Ustavom." (članak 19. stavak 1).

Pretpostavke pod kojima je moguće ograničiti građanske slobode i prava te nadležnost za njihovu provedbu u hrvatskom su Ustavu regulirani na sljedeći način: Sabor Republike Hrvatske ima ustavnu ovlast da u navedenim stanjima nužde odlučuje o ograničavanju pojedinih sloboda i prava zajamčenih Ustavom, i to dvotrećinskom većinom svih zastupnika. Samo u slučaju da se Sabor RH ne može sastati, takvu odluku donosi predsjednik Republike. Prema tome,

27

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

28

Takvo rješenje neposredno je nadahnuto člankom 19. st. 6. noveliranog portugalskog Ustava, koji propisuje: "Objava opsadnog ili izvanrednog stanja neće ni u kom slučaju utjecati na prava na život, osobnost i identitet čovjeka, građansko stanje i državljanstvo osobe, ne-povratnu prirodu krivičnog prava, pravo na obranu optužene osobe i slobodu savjesti i vjeroispovijesti." Ni španjolski ni francuski ustav ne sadrže sličnu odredbu.

presumpcija nadležnosti na strani je hrvatskog parlamenta, uz istodobno isključenje te ovlasti na strani predsjednika Republike. Njegova je ovlast supsidijarne naravi, a uvjetovana je objektivnom okolnošću – to jest faktičnom nemogućnošću da se Sabor RH sastane na zasjedanje.<sup>30</sup>

Citirana ustavna odredba (članak 17. stavak 1) nejasna je utoliko što ne daje odgovor na pitanje tko odlučuje je li nastupilo stanje nužde. Stvar je jasna samo u slučaju ratnog stanja: odluku o uvođenju ratnog stanja donosi parlament, a proglašava ga predsjednik Republike. Prema tome, kad je odluka jedanput na taj način donesena, Sabor RH ima pravo odlučivati o tome hoće li posegnuti i za ograničavanjem pojedinih sloboda i prava zajamčenih Ustavom dok za to postoji potreba (a najduže dok takvo stanje traje). Nije jasno, međutim, tko odlučuje o nastupu neposredne ugroženosti neovisnosti i jedinstvenosti Republike te velikih prirodnih nepogoda. Mišljenja su podijeljena i izrazito suprotstavljena.<sup>31</sup>

Osobno smatram da je do pravilnog odgovora moguće doći logičkim tumačenjem ustavnih normi. Neosporno je, naime, da Sabor RH po prirodi stvari mora donijeti odluku kojom utvrđuje da su ostvarene ustavne pretpostavke za ograničavanje Ustavom zajamčenih sloboda i prava čovjeka i građanina po osnovi članka 17. stavak 1. To pak ne znači ništa drugo no donošenje odluke o tome je li nastupilo "doba neposredne ugroženosti neovisnosti i jedinstvenosti Republike", odnosno "doba velikih prirodnih nepogoda". Tumačenje istovjetno navedenom dao je i J. Crnić u komentaru Ustava RH: "O postojanju navedenih pretpostavki (situacija nužde) i ograničenju pojedinih sloboda i prava odlučuje Sabor Republike Hrvatske. *Odluka se donosi* dvotrećinskom većinom svih zastupnika. Ako se Sabor ne može sastati, *odluku donosi* predsjednik Republike."<sup>32</sup> Rješenje slično navedenom sadrži i portugalski Ustav, koji u članku 19. stavku 5. propisuje: "Odluka o opsadnom ili izvanrednom stanju bit će primjerena stvarnom stanju i specificirat će prava, slobode i jamstva čije će ostvarenje biti suspendirano."

29

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

30

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

31

Upućujem na citirano rješenje Ustavnog suda RH, kao reprezentanta određenog mišljenja. Vidi str. 23-24. i bilješku 39. u ovome radu. Predstavnik suprotstavljenog mišljenja je, primjerice, Pađen, isto, str 8.

Izneseni stav ne govori o pravnoj naravi takve odluke; je li ona konstitutivnog ili pak samo deklaratornog značenja za (formalno) uvođenje stanja nužde u zemlji, druga je razina rasprave. Tvrdim samo da ograničenjima sloboda i prava zajamčenih Ustavom mora prethoditi parlamentarna odluka, kojom se utvrđuje da su ispunjene pretpostavke koje propisuje Ustav – to jest da je nastupilo doba neposredne ugroženosti neovisnosti i jedinstvenosti Republike (odnosno, velikih prirodnih nepogoda). Hoće li ona biti donešena u formi samostalne odluke ili pak prethodnog utvrđenja u okviru odluke o ograničavanju određenih građanskih sloboda i prava (kao u portugalskom slučaju), pravno je irelevantno.

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

Budući da, prema članku 101. Ustava RH, predsjednik Republike nema obvezu formalno (odlukom) utvrditi stanje neposredne ugroženosti neovisnosti i jedinstvenosti Republike niti ga javno objaviti,<sup>33</sup> obveza na donošenje takve odluke u slučaju iz članka 17. (što znači: u slučaju potrebe ograničavanja sloboda i prava zajamčenih Ustavom) postavlja jasnu granicu između dviju različitih situacija u sadržajno istovjetnom izvanrednom stanju. Ako predsjednik Republike i ne mora donositi nikakvu odluku o nastupu neposredne ugroženosti neovisnosti i jedinstvenosti Republike po članku 101. (to jest, onda kada se služi ovlastima na donošenje uređaba sa zakonskom snagom), to nikako ne znači da je te obveze oslobođen po članku 17. Ustava: kao što je hrvatski parlament dužan donijeti takvu odluku, dužan ju je donijeti i predsjednik Republike u slučaju da se hrvatski parlament ne može sastati! Dopuštam mogućnost da donošenjem takve odluke predsjednik Republike ujedno dobiva mogućnost služiti se ovlašću na donošenje uređaba s ustavnom snagom, što znači – neposredno ograničavati primjenu ustavnih odredbi kojima se jamče slobode i prava čovjeka i građanina. Ta njegova ovlast, međutim, vrijedi samo do trenutka do kojeg se Sabor RH ne bude mogao sastati. Činom saziva Sabora ovlast predsjednika Republike da donosi uredbе s ustavnom snagom trne po sili Ustava.

Naposljetku, ako i dođe do ograničavanja Ustavom zajamčenih građanskih sloboda i prava, opseg ograničenja mora biti primjeren naravi pogibelji, a za posljedicu ne može imati nejednakost građana s obzirom na rasu, boju kože,

---

32

*Ustav Republike Hrvatske. Komentari, objašnjenja, napomene i ustavnosudska praksa.* Pripremio: Jadranko Crnić, uz suradnju Ane-Marije Končić, Narodne novine, Zagreb 1993., str. 19.

33

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

spol, jezik, vjeru, nacionalno ili socijalno podrijetlo (članak 17. stavak 2. Ustava RH).

## **Primjena odredbi članka 101. i 17. Ustava RH u praktičnom pravnom životu Hrvatske**

Predsjednik Republike Hrvatske višestruko je iskoristio svoju ustavnu ovlast iz članka 101. Ustava RH, te je, počevši od kraja 1991. godine, donio niz uredba iz nužde, čijim je donošenjem u zemlju faktično uveo izvanredno stanje neposredne ugroženosti neovisnosti i jedinstvenosti Republike. Temeljem članka 101. Ustava RH, predsjednik Republike donio je niz uredba sa zakonskom snagom. U radnim materijalima za okrugli stol "Legalitet/legitimitet uredba kojima se ukidaju temeljna čovjekova prava", (vidi bilješku 36) sadržan je popis svih tih uredbi, naveden kronološkim redom – prema datumu donošenja, odnosno objavljivanja u *Narodnim novinama* (NN) – zaključno do NN br. 97/95. Uz svaku uredbu koja nije na snazi u napomeni je naveden propis na temelju kojeg uredba više ne vrijedi. Nazivi uredba čije su odredbe još uvijek na snazi, istaknuti su kurzivom, osim naziva onih kojima su određene uredbе novelirane ili stavljene izvan snage. U nastavku navodimo popis uredbi predsjednika Republike donesenih temeljem članka 101. Ustava RH, preuzet iz citiranog radnog materijala Hrvatskog pravnog centra:

1. Uredba o prestanku radnog odnosa (NN 46/91)
2. Uredba o postupanju s osobama zarobljenim u oružanim sukobima u Republici Hrvatskoj (NN 52/91)
3. *Uredba o radnim odnosima, zapošljavanju, socijalnoj skrbi, mirovinskom i invalidskom osiguranju, dječjem doplatku i zaštiti žrtava u slučaju ratnog stanja ili neposredne ugroženosti neovisnosti i jedinstvenosti Republike Hrvatske* (NN 55/91, 80/92)

*Napomena:* temeljem članka 1. Uredbe navedene pod rednim brojem 36. ovog popisa na snazi su samo odredbe iz Glave III. pod nazivom Zapošljavanje (članci 12. do 17).

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

*Napomena:* uredba je stavljena izvan snage čl. 1. toč. 2. uredbе navedene pod red. br. 30.

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

*Napomena:* uredba je stavljena izvan snage člankom 1. toč. 3. uredbе navedene pod red. br. 30.

7. Uredba o zaštiti od požara za vrijeme ratnog stanja ili neposredne ugroženosti neovisnosti i jedinstvenosti Republike Hrvatske (NN 55/91)

*Napomena:* uredba je stavljena izvan snage člankom 1. toč. 4. uredbе navedene pod red. br. 30.

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

*Napomena:* uredba je stavljena izvan snage člankom 1. toč. 5. uredbе navedene pod red. br. 30.

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

*Napomena:* uredba je stavljena izvan snage člankom 1. toč. 6. uredbе navedene pod red. br. 30.

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

*Napomena:* uredba je stavljena izvan snage člankom 1. toč. 7. uredbе navedene pod red. br. 30.

11. Uredba o djelatnosti odgoja i obrazovanja, kulture, tehničke kulture i športa za vrijeme ratnog stanja ili u slučaju neposredne ugroženosti neovisnosti i jedinstvenosti Republike Hrvatske (NN 55/91, 23/92)

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

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

13. Uredba o organiziranju i funkcioniranju cestovnog, željezničkog, riječnog i zračnog prometa u slučaju ratnog stanja ili neposredne ugroženosti neovisnosti i jedinstvenosti Republike Hrvatske (NN 55/91)

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

*Napomena:* ova uredba stavljena je izvan snage člankom 1. toč. 2. uredbе pod red. br. 32.

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

*Napomena:* uredba je stavljena izvan snage člankom 1. toč. 2. uredbе navedene pod red. br. 32.

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

*Napomena:* čl. 12. st. 2. ove uredbе stavljen je izvan snage temeljem čl. 1. uredbе navedene pod red. br. 38.

17. *Uredba o poljoprivredi i šumarstvu za vrijeme ratnog stanja ili u slučaju ugroženosti neovisnosti i jedinstvenosti Republike Hrvatske* (NN 55/91)

18. *Uredba o prostornom planiranju i uređivanju prostora za vrijeme ratnog stanja ili u slučaju neposredne ugroženosti neovisnosti i jedinstvenosti Republike Hrvatske* (NN 55/91)

19. Uredba o nabavljanju, držanju i nošenju oružja u slučaju ratnog stanja ili neposredne ugroženosti neovisnosti i jedinstvenosti Republike Hrvatske (NN 55/91)

*Napomena:* uredba je stavljena izvan snage člankom 1. toč. 8. uredbе navedene pod red. br. 30.

20. *Uredba o radu poduzeća iz područja građevinarstva i stambenih i komunalnih poslova u slučaju ratnog stanja ili neposredne ugroženosti neovisnosti i jedinstvenosti Republike Hrvatske* (NN 55/91)

21. *Uredba o proizvodnji naoružanja i vojne opreme, te o gospodarskim i drugim odnosima u proizvodnji i prometu naoružanja i vojne opreme u slučaju ratnog stanja ili neposredne ugroženosti neovisnosti i jedinstvenosti Republike Hrvatske* (NN 55/91)

22. Uredba o činovima, dodjeli činova, promaknućima u viši čin, te prevođenju i odorama pripadnika oružanih snaga Republike Hrvatske (NN 57/91)

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

23. Uredba o informativnoj djelatnosti za vrijeme ratnog stanja ili u slučaju neposredne ugroženosti neovisnosti i jedinstvenosti Republike Hrvatske (NN 57/91)

*Napomena:* uredba je stavljena izvan snage člankom 1. toč. 2. uredbе navedene pod red. br. 31.

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

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

25. Uredba o organizaciji, radu i teritorijalnoj nadležnosti općinskih i okružnih državnih odvjetništava u slučaju ratnog stanja ili neposredne ugroženosti neovisnosti i jedinstvenosti Republike Hrvatske (NN 67/91, 58/93)

*Napomena:* vidjeti Zakon o izmjenama Zakona koji sadrži nazivlje javno tužilaštvo (NN 58/93)

26. Uredba o organizaciji, radu i djelovanju sudbene vlasti u slučaju ratnog stanja ili neposredne ugroženosti neovisnosti i jedinstvenosti Republike Hrvatske (NN 67/91, 25/92, 81/92)

*Napomena:* uredba je mijenjana i dopunjavana uredbama navedenim pod red. br. 34. i 37.

27. Uredba o primjeni Krivičnog zakona Republike Hrvatske u slučaju ratnog stanja ili neposredne ugroženosti neovisnosti i jedinstvenosti Republike Hrvatske (NN 67/91)

*Napomena:* uredba je stavljena izvan snage člankom 1. toč. 1. uredbi navedene pod red. br. 32.

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

36. Uredba o stavljanju izvan snage određenih odredbi Uredbe o radnim odnosima, zapošljavanju, socijalnoj skrbi, mirovinskom i invalidskom osiguranju, dječjem doplatku i zaštiti žrtava u slučaju ratnog stanja ili neposredne ugroženosti neovisnosti i jedinstvenosti Republike Hrvatske (NN 80/92)

37. Uredba o izmjeni i dopuni Uredbe o organizaciji, radu, djelokrugu sudbene vlasti u slučaju ratnog stanja ili neposredne ugroženosti neovisnosti i jedinstvenosti Republike Hrvatske (NN 81/92)

38. 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).

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

1) Pozivajući se na članak 101. Ustava RH i članak 64. stavak 2. Zakona o obrani (*Narodne novine*, broj 49/91, 53A/91) predsjednik Republike donio je 10. listopada 1991. godine *Uredbu o činovima, dodjeli činova, promaknućima u viši čin, te prevođenju i odorama pripadnika oružanih snaga Republike Hrvatske*, koja je stupila na snagu danom objavljivanja u *Narodnim novinama* 4. studenoga 1991. godine.<sup>34</sup>

Pođemo li od činjenice da je tada važeći *Zakon o obrani* dao u redovitu nadležnost predsjednika Republike da propisuje uniforme, oznake činova, oznake dužnosti i oznake pripadnosti rodovima i službama, i pretpostavimo li da je ta predsjednikova ovlast sukladna Ustavu RH, onda reguliranje tog pravnog područja, po logici stvari, ne može pripadati u redovitu zakonodavnu na-

dležnost Sabora. Prema tome, predsjednik Republike nije bio ovlašten, pozivajući se na članak 101. Ustava RH, *uredbom iz nužde* regulirati područja koja su u njegovoj redovitoj nadležnosti.<sup>35</sup>

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

- tijekom svih proteklih godina državno-pravnog života Republike Hrvatske nije se nikad dogodilo da se Sabor RH nije mogao sastati,

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

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

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

Unatoč opisanom činjeničnom (i pravnom) stanju u proteklih pet godina, predsjednik Republike donio je tijekom 1991. godine nekoliko uredbi čijim se pojedinim odredbama neposredno ograničavaju ustavom utvrđene slobode i prava čovjeka i građanina. Takva je, primjerice, odredba članka 4. *Uredbe o javnim skupovima za vrijeme ratnog stanja ili neposredne ugroženosti neovisnosti i jedinstvenosti Republike Hrvatske*, prema kojoj su službene osobe dobile ovlast da "bez sudbenog naloga uđu u tuđi dom i u poslovne prostorije pravnih i fizičkih osoba i *po potrebi* izvrše pretragu doma, odnosno poslovnih prostorija kada je to neophodno radi *provođenja mjera zaštite osobne sigurnosti*

35

Pravni apsurd cjelokupnog postupanja uvećan je činjenicom da je navedenu uredbu sa zakonskom snagom, donesenu na temelju članka 101. Ustava RH, predsjednik Republike ukinuo *Odlukom o oznakama činova i dužnosti u oružanim snagama Republike Hrvatske* (*Narodne novine*, broj 39/95), donesenom na temelju članka 105. stavka 2. Zakona o službi u oružanim snagama Republike Hrvatske iz 1995. godine (*"Narodne novine"*, broj 23/95). Premda je donošenjem citirane odluke predsjednik Republike sveo svoje ovlasti u Ustavom i zakonom utvrđene okvire, ostaje očitim nejednakost dvaju pravnih akata s obzirom na njihovu pravnu snagu: aktom sa slabijom pravnom snagom i nižim hijerarhijskim mjestom na ljestvici pravnih akata ukinuo se akt s jačom pravnom snagom, koji je – u materijalno-pravnom smislu – imao snagu zakona!

*određenih osoba, osiguranja određenih objekata ili drugih razloga opće sigurnosti"* (istaknula J.O.). Tom se odredbom neposredno derogira odredba članka 34. stavak 1. Ustava RH o nepovredivosti doma, ali i slijedeće odredbe istog članka kojima se propisuju pretpostavke za ulaženje u dom i izvršenje pretrage na temelju sudskog naloga odnosno ovlasti redarstvenih vlasti.<sup>36</sup> Imamo li na umu prethodne navode, posve je opravdano postaviti pitanje osnovanosti preostalog dijela obrazloženja citiranog rješenja Ustavnog suda RH iz 1992. godine, kojim se odbija prijedlog za pokretanje postupka za ocjenu ustavnosti uredbi iz nužde predsjednika Republike. Prigovor podnositelja prijedloga da uredbe iz nužde predsjednika Republike neovlašteno ograničavaju pojedine slobode i prava čovjeka i građanina, Ustavni sud je odbio s obrazloženjem da "donošenjem navedenih uredaba predsjednik Republike nije *potvrdio* (pravilno: *povrijedio*, op. J.O.) ni odredbe članka 17. Ustava Republike Hrvatske *jer su bile ispunjene ustavne pretpostavke da se spomenute uredbe donesu*, a njihovu opstojnost utvrdio je i Sabor Republike Hrvatske potvrđujući uredbe citirane točkom II. izreke."

Takvim iskazom, koji se teško može braniti po bilo kojoj pravnoj osnovi, Ustavni sud Republike Hrvatske opravdao je postupanje koje prekoračuje ustavom utvrđene okvire. Doda li se tome i činjenica da je istim rješenjem ustvrdio i opravdanost retroaktivnog djelovanja uredbi iz nužde,<sup>37</sup> nimalo ne čudi oštra reakcija dijela hrvatske stručne i znanstvene javnosti: "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 Repu-

36

Članak 34. Ustava RH propisuje:

"Dom je nepovrediv.

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

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

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

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

37

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

blike ne treba posebnim prethodnim aktom objaviti da je i čime je (koji su indikatori itsl.) nastupilo izvanredno stanje te da Predsjednikove uredbe iz nužde mogu mijenjati i dijelove Ustava, i to retroaktivno. Ako je to uvjerenje ispravno, tada Ustav Republike Hrvatske omogućuje Predsjedniku Republike Hrvatske da u bilo kojem i u svakom trenutku stavi Ustav, a time i hrvatski pravni sistem, izvan snage ne samo *pro futuro* nego i *pro practerito*; da je, dakle, u Ustav i pravo Hrvatske ugrađeno samouništenje."<sup>38</sup>

I doista, izostanak primjene bilo kakvih uvjetnih ili ograničavajućih ustavnih mehanizama koji bi ovlasti predsjednika Republike sveli na razinu međunarodnopravnih standarda u tom pravnom području, doveo je do današnje, posve anarhične pravne situacije u zemlji, u kojoj su na snazi uredbe od nužde (što znači: i izvanredno stanje na cijelom državnom području), unatoč tome što nema objektivnih pretpostavki za primjenu članka 101. Ustava RH (o primjeni članka 17. ne treba se ni govoriti). Time je nanesena golema šteta budućem ustavnopravnom i državnom životu Hrvatske, jer su širom otvorena vrata nedovoljno ograničenom postupanju šefa države u svim stanjima nužde, ali i u normalnim prilikama. Valja stoga iznova podsjetiti na riječi F. Neumanna: pokušavajući identificirati sjedišta političke moći u liberalnim demokracijama i, općenito, u konstitucionalnim sustavima, on zaključuje da ustavno pravo tu "slabo pomaže. Forma vladavine može, ali ne mora, izražavati istinsku podjelu moći. Dioba vlasti može, ali ne mora, značiti da su i socijalne snage u ravnoteži kao i političke institucije. (...) Ustav daje samo okvire za izvršavanje političke vlasti, no ne kaže ništa o tomu tko njome raspolaže i o njezinim realnim funkcijama. Sve su naslijeđene pravne koncepcije negativne. One ograničavaju djelovanja, ali ih ne formiraju. (...)". Ipak, "povremeno ima situacija koje kao munja iznenada osvjetljaju središte političke moći. To su izvanredna stanja kao opsade, rat, itd. Stoga je Carl Schmitt, poznati nacionalsocijalistički ustavni pravnik, u svojoj prednacionalsocijalističkoj fazi ustanovio da je *suveren onaj tko raspolaže izvanrednim stanjem*. (*Politische Theologie*, Leipzig 1934, str. 11, – istakla J.O.). Ne treba akceptirati implikacije Schmittova pojma suvereniteta da bi se vidjelo da istraživanje takvih izvanrednih stanja daje vrijedne uvide o tomu gdje je smještena politička moć u "normalnim" vremenima."<sup>39</sup>

Upravo nas spoznaje o krajnjim dosezima svakog ustava upućuju na potrebu vrednovanja doprinosa Ustavnog suda Republike Hrvatske stvaranju današnjeg stanja u zemlji, proizašlog iz primjene članka 101. i 17. Ustava. Od 1991. godine, naime, Ustavni sud RH svojim odlukama neprekidno ocrtava i utvrđuje unutarnji sadržaj ustavnopravnog poretka Republike. Svaka njegova odluka ima dalekosežne pravne i političke implikacije u unutarnjem pravnom (i fak-

38

Pađen, isto, str. 9.

39

Neumann, isto, str. 82.

tičnom) životu zemlje. Kada se radi o stanjima nužde – osobito o ratu ili neposrednoj ratnoj opasnosti – koja za sobom povlače ionako teške poremećaje nadležnosti između parlamenta i vrhovne političke egzekutive (u Hrvatskoj: predsjednika Republike), a za koja pravna doktrina opetovano upozorava da neposredno, ustavom, daju šefu države vrlo pogodan instrument za zloupotrebu vlasti,<sup>40</sup> načelno je nedopustivo da ustavnosudska praksa – s golemim i neprijepornim utjecajem na stvarna pravna i politička zbivanja u zemlji – dopušta, tolerira i legalizira čak i one poremećaje (odnosno, nepravilnosti) koje Ustav niti predviđa niti dopušta. I doista, Ustavni se sud svojim rješenjem od 24. lipnja 1992. godine otvoreno priklonio stavovima jednog dijela hrvatske državno-pravne teorije i time im, posredno, dao službeno značenje. To se u prvom redu odnosi na stavove o tome, da je odluka predsjednika Republike o postojanju izvanrednog stanja arbitrarna (budući da je kao takva podignuta na razinu ustavne norme, sve prigovore o neustavnom postupanju predsjednika Republike treba, prema tome, odbaciti). Pri tome Ustavni sud nije ni pokušao – u okviru postojećih odredbi hrvatskog Ustava! – pozvati se barem na neke kontrolne mehanizme kojima bi se ta prividna arbitarnost svela na obvezujuće međunarodnopravne standarde. A hrvatski ih Ustav nedvojbeno sadrži. Osim toga, Ustavni je sud prešutno pristao na faktički nedovoljno odgovorno postupanje predsjednika Republike s ustavnim ovlastima, koje su mu dane u doba izvanrednog stanja. Da je tako, najbolje pokazuje vrijeme trajanja pojedinih uredbi: neke od njih, donešene 1991. godine, još su uvijek na snazi. Tu u prvom redu mislim na uredbe kojima su regulirani organizacija, rad i djelokrug sudbene vlasti, uspostavljeni vojni sudovi i izmijenjene odredbe Zakona o krivičnom postupku, jer one neposredno utječu na ostvarivanje Ustavom zajamčenih sloboda i prava čovjeka i građanina. Iznimka koja se u drugim zemljama veže za dane, u Hrvatskoj se protegnula na godine, i to bez ikakvih posljedica. Stoga je opravdano postaviti pitanje: ne utire li se u Hrvatskoj put za faktičnu modifikaciju postojećeg, ustavnopravno fundiranog, političkog režima, u smjeru onoga weimeirske Njemačke? I naposljetku, ne otvara li se time i mogućnost da hrvatska državno-pravna doktrina o izvanrednim stanjima završi na postavkama germanske teorije o državnom pravu nužde?

## LITERATURA

Borković, I.: *Upravno pravo*, Informator, Zagreb 1995.

Chardeau, J.: Liberté d'aller et venir et circonstances exceptionnelles, *Revue Pratique de Droit Administratif*, 1955.

*Constituição de República Portuguesa*, 2 Revisão 1989, Official Portuguese Text published July 1989, u: *Constitutions of the Countries of the World*, Editors A.P. Blaustein & G.H. Flanz, Oceana Publications, INC. Dobbs Ferry, New York, Issued October 1991.

- Das Staatsnotrecht in Belgien, Frankreich, Grossbritannien, Italien, den Niederlanden, der Schweiz und den Vereinigten Staaten von America*, Max-Planck-Institut für Ausländisches Öffentliches Recht und Völkerrecht, Heft 31, Carl Heymanns Verlag KG-Köln-Berlin, 1955.
- Hayek, F. von: *Politički ideal vladavine prava*, Školska knjiga, Zagreb 1994.
- Harvey, J./Bather, L.: *The British Constitution*, Macmillan & Co Ltd, London 1963.
- Hrženjak, J.: *Međunarodni i evropski dokumenti o ljudskim pravima*, Informator, Zagreb 1992.
- Ivančević, V.: *Institucije upravnog prava*, knjiga I, PFZ, Zagreb 1983.
- Ivančević, V.: Modifikacija ustavnosti i zakonitosti s naročitim obzirom na teorije o izuzetnim stanjima, *Simpozijum o osnovima i oblicima ustavnosti i zakonitosti u socijalizmu*, poseban otisak, izvanserijsko izdanje SANU, Odeljenje društvenih nauka, Beograd 1967.
- Kamarić, M.: Problemi uredbe s naročitim obzirom na široka ovlaštenja, Naučno društvo NRBiH, *Djela*, knjiga IX, Sarajevo 1957.
- Kamarić, M.: Klasifikacija uredaba, *Godišnjak Pravnog fakulteta u Sarajevu*, broj III, Sarajevo 1955.
- Neumann, F.: *Demokratska i autoritarna država. Studije o političkoj i pravnoj teoriji*, Naprijed, Zagreb 1992.
- Pađen, I.: Uredbe iz nužde hrvatskog predsjednika i mjerodavnost francuskog javnog prava, prinos raspravi na okruglom stolu pod nazivom *Legalitet/legitimitet uredaba kojima se ukidaju temeljna čovjekova prava*, Zagreb, 18.12. 1995, (u organizaciji Hrvatskog pravnog centra).
- Sokol, S./Smerdel, B.: *Ustavno pravo*, Školska knjiga, Zagreb 1995.
- Sokol, S.: *Uvodna studija u Ustav Republike Francuske*, Panliber, Osijek 1995.
- Temeljni zakon (Ustav) Savezne Republike Njemačke*, Panliber, Osijek 1994.
- Ustav Republike Hrvatske. Komentari, objašnjenja, napomene i ustavnosudska praksa*. Pripremio: Jadranko Crnić, uz suradnju Ane-Marije Končić, Narodne novine, Zagreb 1993.
- Ustav Republike Francuske*, Panliber, Osijek 1995.
- Ustavi Portugalije (1976) i Španije (1978)*, Arhiv za pravne i društvene nauke, Beograd 1979.

## **RESTRICTION ON PERSONAL LIBERTIES AND HUMAN AND CIVIL RIGHTS IN STATES OF EMERGENCY**

**Jasna Omejec**

Faculty of Law, Zagreb

In times of emergency, for the sake of public order and legality itself, the rule of law must be temporarily suspended. In Croatia and in many other European countries the course which the Executive must then take is constitutionally regulated. A state of emergency in the Republic of Croatia has been in force for the last four years. According to the Constitution, whenever a state of emergency requires it, the President of the Republic has the right to make decree laws (Notverordnungen) and take extraordinary (emergency) measures. Such acts are justified during a state of actual war, a real threat to State independence and integrity, as well as of a state of internal, legal authorities disorder. During the continuance of such states, the right to suspend the rule of law is a prerogative inherent in the President grounded upon the Constitution. At the same time, the Parliament - or the President, if it is impossible for the Parliament to be in session - can enact extraordinary powers of interference with personal liberties and human and civil rights. The author compares such Croatian regulations with French, Spanish, and Portuguese constitutional orders on states of emergency. In accordance with those facts, the author tries to answer the following questions: is what the President of the Republic of Croatia is doing necessary, and not more than is necessary, to protect public order in a state of emergency? By doing so, is he undertaking all the usual measures comprising skill and caution, so as to do no more harm than could be reasonably avoided?

## **EINSCHRÄNKUNG VON FREIHEITEN UND RECHTEN FÜR MENSCHEN UND BÜRGER IN ZEITEN DES NOTSTANDS**

**Jasna Omejec**

Fakultät der Rechte, Zagreb

In Zeiten des Notstands wird die Rechtsherrschaft zur Sicherung von Gesellschaftsordnung und Legalitätsgrundsatz vorübergehend außer Kraft gesetzt. In Kroatien sowie in vielen anderen Ländern sind die Zuständigkeiten, die in solchen Situationen der Exekutive zufallen, verfassungsrechtlich verankert. In Kroatien dauert der Notstand seit den letzten vier Jahren. Gemäß der Verfassung hat der Staatspräsident das Recht, Notverordnungen zu erlassen und außerordentliche Maßnahmen einzuleiten. Er verfügt über diese Befugnisse in Zeiten des Kriegszustands, in Zeiten der unmittelbaren Gefahr für den Bestand und die Unabhängigkeit des Landes bzw. in Situationen, in denen die Staatsorgane an der regelmäßigen Ausübung ihrer verfassungsmäßigen Aufgaben und Pflichten gehindert sind. In solchen Zeiten ist der Staatspräsident unmittelbar aufgrund der Verfassung zur Suspendierung der Rechtsherrschaft berechtigt. Gleichzeitig steht dem Parlament – oder aber dem Staatspräsidenten, sofern die Einberufung einer Parlamentssitzung nicht möglich ist – die außerordentliche Ermächtigung zu, die in der Verfassung verankerten Freiheiten und Rechte der Bürger einzuschränken. Der Verfasser vergleicht die Regelung des Notstands, die in der kroatischen Verfassung vorgesehen ist, mit den entsprechenden Regelungen in den Verfassungen Frankreichs, Spaniens und Portugals und versucht, folgende Fragen zu beantworten: Sind die Schritte des kroatischen Staatspräsidenten notwendig, um die Gesellschaftsordnung in diesen Zeiten des Notstands zu bewahren oder zu schützen? Läßt er sich bei seinen Maßnahmen von Sachkenntnis und Umsicht leiten, um größeren Schäden vorzubeugen, als jene es wären, die durch vernünftige Maßnahmen verhindert werden sollten?