

UREDBE IZ NUŽDE PREDsjedNIKA REPUBLIKE HRVATSKE IZ 1991. – 1992.

Ivan Kosnica, dipl. iur.*

UDK 342.511(497.5)

342.384.2(497.5)

Pregledni znanstveni rad

Primljeno: svibanj 2010.

U radu se razmatraju uredbe iz nužde koje je donio predsjednik Republike Franjo Tuđman u drugoj polovici 1991. i početkom 1992. godine u vrijeme otvorene agresije na Republiku Hrvatsku. Glavnina uredbi donesena je 10. rujna 1991., a do kraja 1991. godine donesene su gotovo sve uredbe iz nužde. Uredbama su regulirani klasični državni resori poput pravosuđa, unutarnjih poslova i vojske, no velik dio uredbi regulirao je i javne službe te gospodarstvo.

Ključne riječi: uredbe iz nužde, Hrvatska, izvanredne okolnosti, rat

1. UVOD

Predmet našeg rada jesu uredbe iz nužde koje je donio predsjednik Republike tijekom 1991. i 1992. godine, a ciljevi rada jesu istražiti proces donošenja odredbi hrvatskog Ustava koje se odnose na uredbe iz nužde, istražiti konkretne okolnosti donošenja samih uredbi, ponuditi novu interpretaciju uredbi s obzirom na vremenski kontekst njihova donošenja, klasificirati uredbe, istražiti postoje li određene specifičnosti u regulaciji u određenim područjima te ocijeniti ustavnost uredbi i utvrditi okolnosti pod kojima su ukidane.

U tu ćemo se svrhu, osim propisima, relevantnom literaturom i novinama, u istraživanju po prvi put koristiti i zapisnicima sa sjednica Komisije za ustavna pitanja Sabora RH, zapisnicima s plenarnih sjednica Sabora od studenoga i prosinca 1990., kolovoza, listopada, studenoga i prosinca 1991., veljače 1992.

* Ivan Kosnica, dipl. iur., asistent Pravnog fakulteta Sveučilišta u Zagrebu, Trg maršala Tita 14, Zagreb

i zapisnikom sa 47. proširene sjednice Predsjedništva Sabora RH od 16. rujna 1991. godine.

Posebnu pažnju posvetit ćemo djelovanju Sabora tijekom druge polovice 1991. godine i pitanju je li se Sabor mogao sastati u vrijeme kad je Predsjednik Republike donosio uredbe kojima je ograničavao ustavna prava. Odgovor na ovo pitanje važan je zbog ocjene ustavnosti uredbi.

2. UREDBE IZ NUŽDE – POJMOVNO-POVIJESNI PREGLED

Uredbe iz nužde posebna su vrsta uredbi, tzv. ustavne uredbe¹, koje je ovlašten donositi izvršni organ u slučajevima izvanrednih stanja. Prvi put je ovlast izvršnom organu da donosi uredbe iz nužde dana francuskom Ustavnom poveljom 1814. godine.² Od tad pa nadalje ovlast donošenja uredbi iz nužde propisvana je ustavima mnogih zemalja.³ Odredbe o uredbama iz nužde sadržavao je i čl. 48. Weimarskog ustava⁴, a među ustavno najpoznatijim primjerima nametnulo se rješenje čl. 16. francuskog Ustava Pete Republike.⁵ Pravila o djelovanju u izvanrednim situacijama, osim ustava, predviđaju i razni međunarodni akti, a među najpoznatijima su Međunarodni pakt o građanskim i političkim pravima i dokumenti KESS-a.⁶

¹ U teoriji je česta klasifikacija uredbi, na temelju ovlasti za njihovo donošenje, na uredbe donesene na temelju ustava i na uredbe donesene na temelju zakona. Prve uredbe nazivamo ustavnim, a druge zakonskim uredbama. O takvu razlikovanju uredbi vidi Krbek, Ivo, *Upravno pravo, Uvodna i osnovna pitanja*, Zagreb, 1929., str. 109 – 117; Kamarić, Mustafa, *Klasifikacija uredbi*, Sarajevo, 1955., str. 135 – 136.

² Bačić, Arsen, “Odredbe o ‘stanju nužnosti’ u Ustavu Republike Hrvatske iz 1990. godine (rekapitulacija)”, *Zbornik radova Pravnog fakulteta u Splitu*, 1997., br. 1-2, str. 39 – 57, str. 42.

³ Primjerice čl. 14. austrijskog Ustavnog zakona od 21. prosinca 1867., ruska Ustavna povelja od 1905., u: Stefanović, Jovan, *Ustavno pravo FNR Jugoslavije i komparativno*, Zagreb, 1950., str. 114. Vidi i Kamarić, Mustafa, *Uredbe na osnovu širokih ovlaštenja (disertacija)*, Pravni fakultet Sveučilišta u Zagrebu, 1955., str. 283 – 287.

⁴ Cijeli tekst ustava vidjeti na http://www.zum.de/psm/weimar/weimar_vve.php. Vidi i Stefanović, Jovan, *Ustavno (...)*, *op. cit.* u bilj. 3, str. 114 i 115.

⁵ “Ustav Republike Francuske od 4. listopada 1958.”, prijevod s francuskoga Smiljko Sokol i Nina Sokol, u: *Vladavina prava*, Zagreb, 1997., god. I, br. 4-5-6, str. 113 – 148, str. 127, 128.

⁶ Čl. 4. MPGPP-a, Službeni list SFRJ, br. 7/1971, čl. 25. Kopenhaskog sastanka Konferencije KESS-a 1990., http://www.osce.org/documents/odihr/1990/06/13992_en.pdf i čl. 28. Moskovskog sastanka Konferencije KESS-a 1991., http://www.osce.org/documents/odihr/1991/10/13995_en.pdf.

U pravni sustav Kraljevine Jugoslavije mogućnost donošenja uredbi iz nužde uvedena je oktroyiranim ustavom iz 1931. godine.⁷ U prvom Ustavu FNRJ iz 1946. uredbi iz nužde nisu bile predviđene, no već Ustavni zakon FNRJ iz 1953. godine sadržava ovlast SIV-a da donese uredbi sa zakonskom snagom o nužnim mjerama za vrijeme pripravnog, mobilnog i ratnog stanja.⁸ Poslije su ovlast da donose uredbi sa zakonskom snagom u slučaju neposredne ratne opasnosti i za vrijeme ratnog stanja umjesto SIV-a dobili predsjednik, odnosno Predsjedništvo SFRJ te predsjedništva republika i autonomnih pokrajina.⁹

Općenito gledano, donošenje uredbi iz nužde izvršnih organa uzrokuje u sustavu vlasti poremećaj nadležnosti između izvršnih i zakonodavnih organa u korist izvršnih organa.¹⁰ Izvršnim je organima takva ovlast dana zbog toga što su ti organi u vrijeme krize u mogućnosti brže djelovati, u stalnom su zasjedanju i relativno su homogeni.¹¹

Ustavna rješenja o tome kojem će izvršnom organu u zemlji biti povjerena ovlast donošenja uredbi iz nužde razlikuju se od zemlje do zemlje ovisno o obliku vladavine i državnom uređenju. U nekim zemljama uredbi iz nužde ovlašten je donositi predsjednik republike, u nekima kralj, a u nekima vlada. Svakako je prednost u davanju ovlasti monokratskom organu veća djelotvornost, no nedostatak je veći rizik da će vlast postati autoritarna i skliznuti u diktaturu. S druge strane, davanje ovlasti vladi kao kolektivnom organu smanjuje rizik od autoritarne vlasti, ali nosi rizike manje učinkovitosti.¹² Da se izbjegnu rizici autoritarnog odlučivanja, postoje i rješenja koja predviđaju zajedničko djelovanje monokratskog organa i vlade. Obično se traži postojanje prijedloga vlade ili supotpis predsjednika vlade. Naravno da je kod ovog modela bitno kakav je ustavni položaj predsjednika vlade u odnosu na predsjednika republike,

⁷ Člankom 116. Ustava pridržana je ovlast kralju da u slučaju rata, mobilizacije, nereda i pobune i uz uvjet da te okolnosti ugrožavaju javni poredak poduzme sve nužne mjere nezavisno od ustavnih i zakonskih propisa. O članku 116. vidi Stefanović, Jovan, *Poremećaj nadležnosti u korist izvršne vlasti usled stanja nužde*, Globus, Beograd, 1934., str. 41 – 44, i Stefanović, Jovan, *Ustavno (...), op. cit.* u bilj. 3, str. 157.

⁸ Ivančević, Velimir, *Institucije upravnog prava*, Zagreb, 1983., str. 95; Popović, Slavoljub, *Upravno pravo, opšti deo*, Beograd, 1962., str. 51.

⁹ Vidi Stjepanović, Nikola, *Upravno pravo u SFRJ, opšti deo*, Beograd, 1978., str. 59 i 60; Ivančević, Velimir, *op. cit.* u bilj. 8, str. 109.

¹⁰ O uredbama iz nužde i poremećaju nadležnosti vidi više u: Sokol, Branko; Smerdel, Smiljko, *Ustavno pravo*, Zagreb, 1995., str. 195 – 198.

¹¹ Bačić, Arsen, *op. cit.* u bilj. 2, str. 41, 42.

¹² Bačić, Arsen, *op. cit.* u bilj. 2, str. 42.

a sve s obzirom na činjenicu je li riječ o polupredsjedničkom ili o parlamentarnom sustavu vlasti.

Da bi izvršni organ donio uredbe iz nužde, osim što za to mora biti nadležan, traži se ispunjenje još nekih pretpostavki od kojih je osnovna pretpostavka nastupanje izvanrednih okolnosti, odnosno izvanrednog stanja. Izvanredne okolnosti mogu biti razne i teško ih je nabrojati, a sam pojam izvanrednog stanja teško je definirati. Upravo zbog toga mnogi teoretičari pribjegavaju nabranjanju situacija koje se smatraju izvanrednim stanjima. Oni pritom kao primjere navode rat, neposrednu ratnu opasnost, pobune, elementarne nepogode, epidemijaska oboljenja ljudi, biljaka i životinja.¹³

Osim propisivanja nadležnosti za donošenje uredbi iz nužde i okolnosti postojanja izvanrednog stanja, ustavima i međunarodnim ugovorima propisani su dodatni uvjeti kako bi se izvršna vlast u svojem postupanju ograničila. Česti dodatni uvjeti jesu prethodno proglašenje izvanrednog stanja¹⁴ i nemogućnost okupljanja i djelovanja zakonodavnog tijela.¹⁵ Pri tome, u slučaju da ne može doći do okupljanja i djelovanja zakonodavnog tijela, često se traži da uz egzekutivu djeluje i jedan odbor skupštine.¹⁶

Osim pretpostavki za donošenje uredbi, bitno je uvijek razmotriti i pitanje njihova doseg. Pritom je osnovno pitanje mogu li se uredbama mijenjati samo zakoni ili se uredbama može mijenjati i ustav; a ako se može mijenjati i ustav, može li se on mijenjati samo dijelom ili ga se uredbama može u potpunosti staviti izvan snage.¹⁷ Ovo je bitno prvenstveno stoga što mijenjanje odredbi ustava može u većoj mjeri ograničiti prava građana, a time i dovesti u pitanje legitimitet pojedinog režima.

Naposljetku, postavlja se pitanje kontrole uredbi iz nužde. Treba reći da je ta kontrola uvijek naknadna. U pravilu je vrši predstavničko tijelo, a u sustavima koji imaju uspostavljen ustavni sud, uredbe često može kontrolirati i ta institucija. Kontrola od strane predstavničkog tijela jest pravilo koje propisuje većina današnjih suvremenih ustava. Parlament može takve akte potvrditi, a

¹³ Vidi Omejec, Jasna, "Izvanredna stanja u pravnoj teoriji i ustavima pojedinih zemalja", *Pravni vjesnik*, 1996., br. 1-4, str. 172 – 196, str. 173 – 175.

¹⁴ Vidi primjerice Ustav Slovenije, čl. 92., <http://www.dz-rs.si/?id=150&docid=28&showdoc=1>, Ustav Španjolske, čl. 116., u: *Vladavina prava*, Zagreb, 1999., br. 5, str. 175 – 227, čl. 4. st. 1. MPGPP-a.

¹⁵ Vidi Ustav Slovenije, čl. 92.

¹⁶ Perić, Berislav, *Struktura prava*, Zagreb, 1994., str. 141.

¹⁷ O tom pitanju još u prvoj polovici 20. stoljeća u našoj teoriji ustavnog prava pisao je Jovan Stefanović. Vidi Stefanović, Jovan, *Ustavno (...)*, *op. cit.* u bilj. 3, str. 116.

može i odbiti njihovu potvrdu. Akcija parlamenta trebala bi značiti uspostavljanje poremećene ravnoteže između izvršne i zakonodavne vlasti.¹⁸

3. UREĐENJE UREDBI IZ NUŽDE U USTAVU REPUBLIKE HRVATSKE IZ 1990. GODINE

Donošenjem novog hrvatskog Ustava tijekom 1990. godine trebalo je uspostaviti novi okvir djelovanja institucija i propisati široku listu ljudskih prava svojstvenu demokratskom društvu. Ustavom je trebalo propisati i djelovanje institucija i opseg ljudskih prava u stanjima krize, odnosno u izvanrednim stanjima, pa su se tako već u prvom prijedlogu nacarta Ustava, koji je pripremila Radna grupa Komisije za ustavna pitanja Sabora RH, našle odredbe o uredbama iz nužde, odnosno uredbama sa zakonskom snagom. Na uredbu iz nužde odnosila su se dva članka – čl. 17. i čl. 110. prijedloga nacarta Ustava.

U članku 110. st. 1. propisana je nadležnost predsjednika Republike da donosi uredbu sa zakonskom snagom i da poduzima izvanredne mjere pod uvjetom da je nastupio jedan od triju ostalih navedenih uvjeta: ratno stanje, neposredna ugroženost neovisnosti i jedinstvenosti Republike, nemogućnost redovnog obavljanja ustavnih dužnosti tijela državne vlasti. Dok se koristio tim ovlastima, predsjednik Republike nije smio raspustiti Hrvatski sabor. U stavku 2. članka 110. predviđena je dužnost Predsjednika da uredbu sa zakonskom snagom podnese na potvrdu Hrvatskom saboru čim se on bude mogao sastati.¹⁹ Ovakvo rješenje obrazloženo je tako da su kao uzor oblikovanja norme navedeni članak 86. španjolskog Ustava, a poglavito članak 16. francuskog Ustava.²⁰

Osim članka 110. za slučajeve izvanrednih situacija važan je bio i članak 17. prijedloga nacarta Ustava. Tim su člankom regulirane pretpostavke za ograničavanje ustavnih prava u slučaju neposredne pogibelji za opstanak države. O tom ograničenju bio je ovlašten odlučiti Hrvatski sabor tročetinskom većinom svih zastupnika; a ako se Sabor ne može sastati, predsjednik Republike (čl. 17. st. 1.). Opseg ograničenja trebao je biti primjeren prirodi pogibelji, a za

¹⁸ Teorija ustavnog prava smatra da, nakon što ih potvrdi Sabor, uredbu postaju zakoni u formalnom smislu riječi, a samim tim prestaje i poremećaj nadležnosti. Sokol, Smiljko, u: Sokol, Smiljko; Smerdel, Branko, *op. cit.* u bilj. 10, str. 197.

¹⁹ Prijedlog nacarta URH (radni materijal – 15. kolovoza 1990.) koji je izradila Radna grupa Komisije za ustavna pitanja Sabora RH, Pismohrana Sabora.

²⁰ Prijedlog nacarta URH (radni materijal – 15. kolovoza 1990.), *Obrazloženje*, str. 49.

posljedicu nije mogao imati nejednakost građana s obzirom na rasu, boju kože, spol, jezik, vjeru, nacionalno ili socijalno podrijetlo (čl. 17. st. 2.). Zabranjeno je ograničenje onih prava za koja je međunarodnim pravom određeno da ne mogu biti ograničena ni u slučaju neposredne pogibelji za opstanak države (čl. 17. st. 3.).²¹

Ovako postavljeno, prvotno stanje s vremenom je kroz raspravu o Ustavu doživjelo određene promjene, odnosno pokušaje promjena. Članak 110. postao je članak 101., a iako u njega nije bitno intervenirano²², bilo je prijedloga da ga se promijeni. Tako je primjerice zastupnik i član Komisije za ustavna pitanja Sabora profesor Pravnog fakulteta u Splitu Nikola Visković predlagao da u članku stoji samo dio o donošenju uredbi sa zakonskom snagom, a ne i poduzimanje izvanrednih mjera jer je smatrao da donošenje uredbi sa zakonskom snagom znači ujedno i poduzimanje izvanredne mjere. Ipak, u Komisiji je prevladalo stajalište da ovu dihotomiju treba zadržati zbog toga što je donošenje uredbi sa zakonskom snagom djelovanje u normativnoj sferi, a donošenje izvanrednih mjera djelovanje izvan normativne sfere.²³

Članak 17. prijedloga nacrtu Ustava ipak je doživio veće promjene. Prvo je tijekom rada u Ustavnoj komisiji Predsjedništva Republike promijenjena potrebna saborska većina za ograničenje ustavnih prava građana s tročetinske

²¹ Radna grupa Komisije za ustavna pitanja Sabora, ali i Ustavna komisija Predsjedništva Republike pri izradi članka 17. st. 3. PNURH rukovodile su se Međunarodnim paktom o građanskim i političkim pravima koji u čl. 4. st. 2. zabranjuje derogiranje 6., 7., 8. (stavci 1. i 2.), 11., 15., 16. i 18. članka MPGPP-a. O tome vidjeti 6. sjednicu Komisije za ustavna pitanja, 3. prosinca 1990., 9/7/RM, 10/1/lj, Pismohrana Sabora. Ipak, treba primijetiti da je čl. 17. st. 3. PNURH sadržavao nedostatak neodređenosti jer nije jasno naveo koja sve prava nije moguće ograničiti, a nije se ni pozvao na konkretni međunarodni ugovor.

²² Intervencije u ovaj članak bile su jezične i sistemske, no nikako suštinske naravi. Prva intervencija bila je jezična, a odnosila se na stavak 2. koji je preformuliran na način da je prvotna formulacija "Predsjednik Republike podnijet će uredbu sa zakonskom snagom na potvrdu Hrvatskom saboru čim bude u mogućnosti sastati se" promijenjena u "Predsjednik Republike podnijet će uredbu sa zakonskom snagom na potvrdu Hrvatskom saboru čim se Sabor bude mogao sastati". Vidi Prijedlog nacrtu URH, Predsjedništvo RH, Zagreb, 16. studenoga 1990., Pismohrana Sabora. Druga intervencija bila je sistemska. Naime, nakon što je uvedeno dvodomno predstavništvo građana, potvrda uredbi stavljena je u nadležnost Zastupničkog doma Hrvatskog sabora, pa je ta novina ušla u završni tekst prijedloga Ustava. Vidi tekst prijedloga URH, Komisija za ustavna pitanja, Zagreb, 19. prosinca 1990., Pismohrana Sabora.

²³ 9. sjednica Komisije za ustavna pitanja, 19. prosinca 1990., 22/8/JG i 23/1/RM.

na dvotrećinsku²⁴, a u raspravama koje su uslijedile na sjednicama Komisije za ustavna pitanja došlo je i do promjene formulacije čl. 17. st. 3. koji je mijenjan zbog toga što su neki članovi Komisije smatrali da je formulacija suviše neodređena, pa su zbog toga predlagali da se taj stavak jasnije formulira, i to na način da se pojedina prava koja se nikako ne smiju ograničiti nabroje.²⁵ Ovaj stav je konačno prihvaćen 10. prosinca 1990. na 7. sjednici Komisije.²⁶

O prijedlogu nacрта URH raspravljalo se i na plenarnoj sjednici Hrvatskog sabora 23. studenog 1990. Iako je sjednica prošla u relativno mirnom tonu, dio kritike nekih oporbenih zastupnika bio je usmjeren na velike ovlasti predsjednika Republike²⁷, a na zasjedanju je iznesen i stav da bi proglašavanje izvanrednog stanja trebalo pripasti Saboru²⁸. Ipak, rasprava o tom pitanju nije se razvila niti na sjednici plenuma, a niti na sjednicama Komisije.

Konačno uređenje izvanrednih stanja predviđeno Ustavom RH od 22. prosinca 1990. bilo je sljedeće. Člankom 101. Ustava RH dana je ovlast Predsjedniku da donosi uredbе sa zakonskom snagom i da poduzima izvanredne mjere u slučaju ratnog stanja, neposredne ugroženosti neovisnosti i jedinstvenosti Republike ili kad su tijela državne vlasti onemogućena redovito obavljati ustavne dužnosti (čl. 101. st. 1. URH). Odluku o ratnom stanju donosio je Sa-

²⁴ Ta je promjena sadržana u prijedlogu nacрта URH koji je Komisiji za ustavna pitanja Sabora 16. studenoga 1990. nakon rasprave pred Ustavotvornom komisijom Predsjedništva podnijelo Predsjedništvo RH. Vidi Prijedlog nacрта URH, Predsjedništvo RH, Zagreb, 16. studenoga 1990., Pismohrana Sabora.

²⁵ Vidi 5. sjednicu Komisije za ustavna pitanja, 22. i 23. studenoga 1990., str. 6/7/HV – 6/8/HV (stavovi profesora Davora Krapca) te 6. sjednicu Komisije za ustavna pitanja, 3. prosinca 1990., str. 9/2/RM – 9/4/RM (stavovi profesora Davora Krapca) i str. 9/5/RM – 9/6/RM (stavovi profesora Nikole Viskovića), ali vidi i suprotna mišljenja, str. 9/4/RM – 9/5/RM (stavovi profesora Veljka Mratovića).

²⁶ 7. sjednica Komisije za ustavna pitanja, 10. prosinca 1990., 7/3/HV – 7/6/HV. Iako je prema fonogramu sjednice izgledalo da će prvotna formulacija ostati na snazi, ipak je stavljen na glasovanje prijedlog profesora Pravnog fakulteta u Zagrebu Davora Krapca u kojem su pojedina prava taksativno nabrojena. Prijedlog je prihvaćen te je ta formulacija ušla u tekst prijedloga nacрта Ustava, a konačno je kao takva i donesena u Ustavu. Ovdje ipak treba napomenuti da je takva stilizacija čl. 17. st. 3. različita u odnosu na nabranje čl. 4. st. 2. MPGPP-a (čl. 4. st. 2. MPGPP-a glasi: "Na temelju te odredbe ne mogu se derogirati članci 6., 7., 8. stavci 1. i 2., 11., 15., 16. i 18.").

²⁷ Zapisnik, Zajednička sjednica Sabora, 23. studenoga 1990., vidi str. 23/3/RM i 23/4/RM.

²⁸ Takav stav iznio je Željko Mažar, oporbeni zastupnik i predsjednik Socijalističke stranke Hrvatske. Vidi Zapisnik zajedničke sjednice svih vijeća Sabora, 23. studenoga 1990., str. 9/4/HV.

bor (čl. 80. URH), a predsjednik Republike tek je na temelju te odluke objavljivao rat (čl. 100. st. 3. URH). U slučaju neposredne ugroženosti neovisnosti i jedinstvenosti Republike ili kad su tijela državne vlasti onemogućena redovito obavljati ustavne dužnosti, predsjednik Republike mogao je donositi uredbe sa zakonskom snagom i poduzimati izvanredne mjere i nikakva odluka Sabora ili proglašenje izvanrednog stanja prema Ustavu RH nije bilo potrebno.²⁹ Za to vrijeme Predsjednik nije smio raspustiti Zastupnički dom (čl. 101. st. 1. URH) i bio je dužan podnijeti uredbe sa zakonskom snagom na potvrdu Zastupničkom domu čim se Sabor bude mogao sastati (čl. 101. st. 2. URH).

Ako je tijekom izvanrednog stanja trebalo ograničiti ustavna prava, nadležan je bio Sabor koji je pritom odlučivao dvotrećinskom većinom glasova svih zastupnika; a ako se Sabor nije mogao sastati, predsjednik Republike (čl. 17. st. 1. URH). Činjenicu nemogućnosti sastajanja Sabora za vrijeme rata ili u slučaju neposredne ratne opasnosti prema tada važećem Poslovniku Sabora bilo je nadležno utvrditi Predsjedništvo Sabora.³⁰ Pritom je očita neusklađenost u terminologiji između Poslovnika Sabora, koji govori o slučaju neposredne ratne opasnosti, i odredbi novog Ustava, koje govore o stanju neposredne ugroženosti neovisnosti i jedinstvenosti Republike Hrvatske.

Opseg ograničenja ustavnih prava, neovisno o tome ograničava li ih Sabor ili predsjednik Republike, morao je biti primjeren naravi pogibelji, a za posljedicu nije smio imati nejednakost građana s obzirom na rasu, boju kože, spol, jezik, vjeru, nacionalno ili socijalno podrijetlo (čl. 17. st. 2. URH). Nadalje, niti u slučaju neposredne opasnosti za opstanak države, nije smjelo biti ograničeno pravo na život, zabranjeno je bilo mučenje i surovo ili ponižavajuće postupanje i kažnjavanje, kažnjiva djela i kazne morale su biti pravno određene, a nije smjela biti ograničena ni sloboda misli, savjesti i vjeroispovijedi (čl. 17. st. 3. URH).

²⁹ Ipak, za potpunu sliku uređenja izvanrednog stanja u Republici Hrvatskoj treba imati u vidu i činjenicu da je SFRJ potpisnica Međunarodnog pakta o građanskim i političkim pravima koji u svojem čl. 4. st. 1. traži službeno proglašenje izvanrednog stanja.

³⁰ Poslovnik Sabora Hrvatske, Narodne novine, br. 21/1990, 25/1990, 28/1990, 53/1990, čl. 414.

4. UREDBE IZ NUŽDE HRVATSKOG PREDsjedNIKA

4.1. Donošenje uredbi iz nužde

Prilike u Hrvatskoj imale su obilježja faktičnog izvanrednog stanja već od 17. kolovoza 1990. kad je započela tzv. balvan revolucija, odnosno oružana pobuna dijela Srba u Hrvatskoj. Iako rat nije eskalirao, stalne napetosti između vodstva pobunjenih Srba i novoizabranih hrvatskih vlasti bile su sve češće. Hrvatska policija nastojala je uvesti red na pobunjeničkim područjima, no vrlo rano Jugoslavenska narodna armija svrstala se na stranu pobunjenika i na taj način onemogućavala djelovanje hrvatske policije. Policija nije ulazila u sukob s JNA jer bi svaki takav sukob mogao imati tragične posljedice.

Iako se hrvatske republičke vlasti zbog međunarodnih okolnosti, činjenice da je Republika Hrvatska i dalje dio SFRJ i činjenice da nisu spremne za otvorene oružane sukobe ne odlučuju za proglašenje izvanrednog stanja, takav prijedlog pred Predsjedništvo SFRJ došao je u ožujku 1991. od strane JNA. Predsjedništvo SFRJ prilikom glasovanja o tom zahtjevu podijelilo se na "srpsku struju", koja je bila za proglašenje izvanrednog stanja, i na struju koju su činili predstavnici Slovenije, Hrvatske, Bosne i Hercegovine te Makedonije. Glasovanje je završilo 4 : 4, pa izvanredno stanje nije proglašeno.³¹

Tijekom svibnja dolazi do novih sukoba, a nakon proglašenja hrvatske samostalnosti 25. lipnja dolazi i do promjene taktike krajinske milicije koja 26. lipnja napada policijsku postaju u Glini i kreće u osvajanje prostora.³² Iako je Republika Hrvatska proglasila samostalnost, na intervenciju međunarodne zajednice ta je odluka brijunskim moratorijem suspendirana na tri mjeseca, od 7. srpnja do 7. listopada 1991.

Produbljivanje krize uzrokovalo je tijekom srpnja promjene na hrvatskoj političkoj sceni u smjeru formiranja višestranačke vlade. I vladajuća i oporbene stranke uočile su potrebu stvaranja vlade koja bi s obzirom na širok politički legitimitet bila adekvatna za rješenje krize. Predsjednik Tuđman sazvaio je Sabor na izvanredno zasjedanje 1. kolovoza, a već 3. kolovoza Sabor je potvrdio Vladu demokratskog jedinstva.³³ Istog dana Sabor je donio bitan Zakon o ovla-

³¹ Marijan, Davor; Barić, Nikica; Radelić, Zdenko; Bing, Albert; Živić, Dražen, *Stvaranje hrvatske države i Domovinski rat*, Zagreb, 2006., str. 116.

³² *Ibid.*, str. 117 – 118.

³³ Narodne novine, br. 39/1991, 3. kolovoza 1991. O formiranju Vlade demokratskog jedinstva vidi Tomac, Zdravko, *Iza zatvorenih vrata*, Zagreb, 1992., str. 72 – 82.

sti Vlade RH za donošenje uredbi kojima će uređivati pojedina pitanja u djelokrugu Sabora RH i na taj način ovlastio Vladu da uredbama regulira određena pitanja iz njegove nadležnosti kada Sabor nije u zasjedanju.³⁴

Na tom zasjedanju Sabor je također utvrdio da je na Republiku Hrvatsku izvršena agresija koju su organizirali Republika Srbija, dijelovi JNA i terorističke pobunjeničke skupine te je zatraženo od JNA da se bez odgađanja povuče u vojarne i u primjerenom roku u procesu razdruživanja povuče s teritorija Republike Hrvatske.³⁵ Iako je bilo takvih prijedloga, Sabor nije proglasio ratno stanje.³⁶

Osim zahtjeva za proglašenjem ratnog stanja, na Saboru je bilo riječi i o izvanrednim ovlastima predsjednika Republike, o nužnosti njihova korištenja³⁷ i o potrebi da se krene u izravan sukob s JNA.³⁸ Pritom je ipak prevladalo umjereno stajalište Predsjednika Tuđmana, koji je odbijao direktan sukob s Armijom i napad na vojarne i zagovarao ograničene akcije protiv onih dijelova JNA na terenu koji su se svrstali na stranu srpskih pobunjenika i koji direktno potpomažu njihove akcije.³⁹

Nakon tog zasjedanja Sabora, a s obzirom na krizu i potrebu brzog djelovanja, korištenje normativnih ovlasti Vlade postaje sve češće, a težište donošenja odluka tijekom kolovoza pomiče se prema Vladi i predsjedniku Republike. Iako je dio djelovanja ovih organa javan, dio mjera provodi se u tajnosti, a među tajnim mjerama jest i plan mjera pripravnosti za slučaj izvanrednog stanja.

³⁴ Ovim zakonom dana je ovlast Vladi RH da uredbama uređuje sva pitanja iz djelokruga Sabora RH, osim onih koje prema hrvatskom Ustavu može uređivati samo Sabor RH (čl. 1.). Narodne novine, br. 39/1991, 3. kolovoza 1991. Prema hrvatskom Ustavu vlada uredbama ne smije razrađivati ustavom utvrđene slobode i prava čovjeka i građanina, nacionalna prava, izborni sustav, ustrojstvo, djelokrug i način rada državnih tijela i lokalne samouprave (čl. 88. st. 1. URH).

³⁵ Zaključci Sabora o prilikama u Hrvatskoj, u: Gregurić, Franjo, *Vlada demokratskog jedinstva Hrvatske: 1991. – 1992.*, Zagreb, 1998., str. 16 i 17.

³⁶ Vidi Zaključke skupštine Grada Zagreba koji su predloženi Saboru RH, prvenstveno točku 1. u kojoj je Saboru predloženo da proglasi ratno stanje i opću mobilizaciju, u Zapisnik sa 18. zajedničke sjednice svih vijeća Sabora RH održane 1. i 3. kolovoza 1991. godine (fonogram), 1. kolovoza, str. 196 (34/8/VM) – 199 (35/2/HLJ).

³⁷ Vidi govor zastupnika Šime Đodana (zapisnik od 1. kolovoza, str. 36/2/sv) i govor novoimenovanog ministra unutarnjih poslova Ivana Vekića (zapisnik od 1. kolovoza, str. 36/7/sv – 37/2/HLJ i str. 38/1/HV – 38/3/HV), u: Zapisnik sa 18. zajedničke sjednice svih vijeća Sabora RH održane 1. i 3. kolovoza 1991. (fonogram).

³⁸ Vidi primjerice Zaključke skupštine Grada Zagreba, *op. cit.* u bilj. 36.

³⁹ Zapisnik sa 18. zajedničke sjednice svih vijeća Sabora RH, 1. kolovoza, str. 6/2/HLJ – 6/3/HLJ.

Plan je u sklopu Vlade završen 16. kolovoza i nakon toga je poslan predsjedniku Republike na donošenje.⁴⁰ U okviru ovih ubrzanih djelatnosti Vlade, ona je 22. kolovoza na zatvorenoj sjednici razmatrala i nacрте prijedloga uredaba za slučaj ratnog stanja ili neposredne ugroženosti neovisnosti i jedinstvenosti Republike Hrvatske.⁴¹

Okolnosti početkom rujna, osobito daljnje intenziviranje sukoba, kritika dijela javnosti upućena predsjedniku Tuđmanu zbog izbjegavanja izravnog sukoba s JNA⁴² i povoljne okolnosti na međunarodnom planu u vidu donošenja Deklaracije EZ-a, službene izjave State Departmenta i Deklaracije Helsinške komisije za sigurnost i suradnju u Europi, ali i neuspjela Međunarodna konferencija u Haagu održana 7. i 8. rujna koja je završila zalaganjem EZ-a za mirnim rješenjem krize, ali nije zaustavila sukobe, nametnule su vojno rješenje sukoba i napad na vojarne JNA učinile izglednim.

S obzirom na navedene okolnosti predsjednik Republike 9. rujna po prvi put koristi svoju ovlast iz članka 101. st. 1. URH i donosi Uredbu o prestanku radnog odnosa, kojom određuje prestanak radnog odnosa pripadnicima Teritorijalne obrane.⁴³ Već idućeg dana donesen je čitav paket uredbi iz nužde⁴⁴, a

⁴⁰ O tome više u: Gregurić, Franjo, *op. cit.* u bilj. 35, str. 37 i 43. O prvim zadacima Vlade demokratskog jedinstva vidi i Tomac, Zdravko, *op. cit.* u bilj. 33, str. 83 – 86, str. 271 – 273.

⁴¹ Gregurić, Franjo, *op. cit.* u bilj. 35, str. 58. Prema čl. 44. toč. 6. Zakona o općenarodnoj obrani Vlada RH bila je nadležna utvrditi prijedloge uredbi sa zakonskom snagom. Zakon o općenarodnoj obrani (pročišćeni tekst), Narodne novine, br. 4/1991. Iako smo namjeravali detaljnije rekonstruirati nastanak uredbi iz nužde, to nažalost nije bilo moguće jer su ti podaci proglašeni državnim tajnom. O tome vidi rješenje koje je donijela Vlada RH, Klasa: 008-02/10-02/02, Urbroj: 5030108-10-2, na sjednici održanoj 19. veljače 2010., kojim se odbija zahtjev podnositelja.

⁴² O kritici Tuđmanove politike izbjegavanja direktnog sukoba s JNA vidi Tanner, Marcus, *Hrvatska – država stvorena u ratu*, Zagreb, 1999., str. 298; Bing, Albert, u: Marijan, Davor i dr., *op. cit.* u bilj. 31, str. 316; Butković, Davor, “Gubitnik u ratu pobjednik u miru?”, *Globus*, 6. rujna 1991., str.14.

⁴³ Narodne novine, br. 46/1991.

⁴⁴ Doneseno je ukupno 15 uredbi: Uredba o unutarnjim poslovima, Uredba o prekršajima protiv javnog reda i mira, Uredba o javnim skupovima, Uredba o zaštiti od požara, Uredba o osobnoj karti, Uredba o prijavljivanju prebivališta i boravišta građana, Uredba o određivanju skladišta u koja se vrši skladištenje eksplozivnih tvari, Uredba o nabavljanju, držanju i nošenju oružja, Uredba o djelatnosti odgoja i obrazovanja, kulture, tehničke kulture i športa, Uredba o organizaciji znanstveno-istraživačke djelatnosti, Uredba o zdravstvenoj zaštiti i zdravstvenom osiguranju, Uredba o radnim odnosima, zapošljavanju, socijalnoj skrbi, mirovinskom i invalidskom osiguranju, dječjem doplatku i zaštiti žrtava, Uredba o poljoprivredi i šumarstvu,

dva dana poslije, 12. rujna, donesene su još dvije uredbe iz područja prometa i veza.⁴⁵ Ove uredbe, osim prve Uredbe o prestanku radnog odnosa, nisu nigdje objavljene.

Praktički istovremeno kad je predsjednik Republike potpisao uredbe, Vlada RH zatražila je od Predsjedništva SFRJ i njegova Predsjednika da napokon konkretno kažu da je počinjen otvoreni vojni udar u Hrvatskoj⁴⁶, a nakon takva traženja Vlade predsjednik Predsjedništva SFRJ Stjepan Mesić donosi 11. rujna Naredbu kojom naređuje da se sve jedinice povuku u vojarne u roku od 48 sati.⁴⁷ Veljko Kadijević, kao savezni sekretar za narodnu obranu, odbio je naređenje kao nezakonito.⁴⁸ Nakon takve reakcije saveznog sekretara za obranu predsjednik Tuđman donio je Naredbu o poduzimanju mjera pripravnosti, a to je podrazumijevalo opkoljavanje vojarni, isključivanje struje, vode i plina, inzistiranje na njihovoj predaji i eventualni napad.⁴⁹ To je ujedno značilo prelazak iz faze ograničenog sukoba u fazu totalnog rata.

U svim tim zbivanjima uloga Sabora bila je marginalna. Predsjedništvo Sabora nije utvrđivalo činjenicu nemogućnosti sastajanja Sabora iako su predsjednikovim uredbama ograničena mnoga ustavna prava. Prevladao je očito stav da novu ustavnu odredbu o stanju neposredne ugroženosti neovisnosti i jedinstvenosti Republike Hrvatske treba tumačiti na drukčiji način od stanja neposredne ratne opasnosti koje je bilo tipično za SFRJ i koje je još bilo djelomično regulirano tada važećim Poslovníkom Sabora.⁵⁰

Iako je Sabor marginaliziran, ipak je 16. rujna, dakle *ex post*, održana proširena sjednica Predsjedništva Sabora na kojoj su razmatrane mogućnosti saziva Sabora s obzirom na ratne okolnosti, odgoda predstojećeg zasjedanja Sabora

Uredba o prostornom planiranju i uređivanju prostora, Uredba o radu poduzeća iz područja građevinarstva i stambenih i komunalnih poslova. Sve uredbe u nazivu sadržavaju sintagmu “za vrijeme ratnog stanja ili neposredne ugroženosti neovisnosti i jedinstvenosti Republike Hrvatske”. Narodne novine, br. 55/1991.

⁴⁵ Uredba o organiziranju i funkcioniranju pošta i telekomunikacija i Uredba o organiziranju i funkcioniranju cestovnog, željezničkog, riječnog i zračnog prometa, Narodne novine, br. 55/1991.

⁴⁶ *Večernji list*, 12. rujna 1991., str. 3.

⁴⁷ Marijan, Davor i dr., *op. cit.* u bilj. 31, str. 123.

⁴⁸ *Ibid.*, *Večernji list*, 13. rujna 1991., str. 4.

⁴⁹ Naredba broj 984/91 od 13. rujna 1991. o poduzimanju mjera pripravnosti. Gregurić, Franjo, *op. cit.* u bilj. 35, str. 119.

⁵⁰ O odredbama poslovníka Sabora o djelovanju Sabora za vrijeme rata ili u slučaju neposredne ratne opasnosti vidi više u 3. poglavlju.

i optimalni datum novog zasjedanja⁵¹, a na sjednici je Predsjedništvo Sabora upoznato i s činjenicom da će uredbe predsjednika biti podnijete Saboru na potvrdu na prvoj plenarnoj sjednici.⁵² S obzirom na ratnu situaciju i s obzirom na međunarodne okolnosti na sjednici je prevladalo mišljenje da je najbolje rješenje sazvati plenarnu sjednicu nakon isteka brijunskog moratorija, dakle nakon 7. listopada.

Budući da su na plenarnoj sjednici na potvrdu trebale biti dane i Predsjednikove uredbe, 28. rujna održana je sjednica Komisije za ustavna pitanja koja je među ostalim trebala razmotriti i određena pitanja u vezi s uredbama Predsjednika, s tim da se kao osnovno postavilo pitanje mogućnosti donošenja uredbi sa zakonskom snagom ako se Sabor može sastati.⁵³ Na sastanku je prevladalo mišljenje da ovu odredbu Ustava o mogućnosti sastajanja Sabora treba tumačiti na način može li se Sabor sastati odmah, u određenom trenutku, jer se može javiti potreba za donošenjem uredbe, za brzim djelovanjem vlasti, a da Sabor nije u mogućnosti reagirati, pa da je onda u tom smislu Predsjednik ovlašten donositi uredbe.⁵⁴

Od zasjedanja Komisije pa do zasjedanja Sabora 8. listopada predsjednik Republike donio je 30. rujna još tri uredbe iz nužde⁵⁵ koje je zajedno sa svim prethodno donesenim uredbama sa zakonskom snagom dao na potvrdu Saboru RH, što je bilo u skladu s obvezom iz čl. 101. st. 2. Ustava. Na tom povijesnom zasjedanju, kad je donesena i Odluka o raskidu svih državnopravnih veza sa SFRJ, 2. točka dnevnog reda bila je "Potvrđivanje uredbi sa zakonskom snagom koje je donio Predsjednik Republike". Sam proces potvrde ovih uredbi

⁵¹ Zapisnik sa 47. proširene sjednice Predsjedništva Sabora RH, održane 16. rujna 1991. godine (fonogram). Vidi str. 5 i 6.

⁵² Zapisnik sa 47. proširene sjednice Predsjedništva Sabora RH, str. 2/3/SN.

⁵³ Zapisnik sa 14. sjednice Komisije za ustavna pitanja Sabora RH od 28. rujna 1991. godine (fonogram), str. 10/4/SN – 11/8/JG.

⁵⁴ O tome vidi primjerice mišljenje člana Komisije profesora Pravnog fakulteta u Zagrebu Branka Smerdela. Zapisnik sa 14. sjednice Komisije za ustavna pitanja, str. 11/6/JG. Vidjeti i izlaganje predsjednika Komisije za ustavna pitanja Vladimira Šeksa na izvanrednom zasjedanju Sabora održanom 28. prosinca 1991. godine, Zapisnik sa 22. zajedničke sjednice svih vijeća Sabora RH održane 28. prosinca 1991. godine, str. 261.

⁵⁵ To su bile: Uredba o izvršenju sankcija izrečenih za krivična djela, privredne prijestupe i prekršaje, Uredba o proizvodnji naoružanja i vojne opreme te o gospodarskim i drugim odnosima u proizvodnji i prometu naoružanja i vojne opreme, obje u: Narodne novine, br. 55/1991, i Uredba o postupanju s osobama zarobljenim u oružanim sukobima u RH, Narodne novine, br. 52/1991.

bio je vrlo kratak, potvrđene su bez rasprave većinom glasova uz četiri glasa protiv.⁵⁶ Iako su o nazivima uredbi pismeno obaviješteni, uvid u uredbu zastupnici su mogli ostvariti samo u tajništvima pojedinih vijeća Sabora, a njihovo neslanje zastupnicima poštom obrazloženo je razlozima sigurnosti.⁵⁷

Ova odluka Sabora o potvrdi uredbi objavljena je u Narodnim novinama od 8. listopada, no tekst uredbi nije objavljen zbog navedenih razloga sigurnosti. Objavljeni su samo njihovi nazivi.⁵⁸ Puni tekst uredbi objavljen je u Narodnim novinama tek 25. listopada 1991.⁵⁹

Nakon što je Sabor završio zasjedanje, u vremenu do drugog zasjedanja Sabora koje je trebalo biti održano u studenom, predsjednik Republike donio je još tri uredbе sa zakonskom snagom, od kojih je najvažnija bila Uredba o informativnoj djelatnosti.⁶⁰ Tom je uredbom po prvi put regulirana informativna djelatnost za slučaj rata.⁶¹

Na idućem zasjedanju Sabora, 8. studenoga 1991., sve tri uredbе dane su na potvrdu. Ovaj put potvrda uredbi nije prošla bez rasprave, doduše kratke, u kojoj su upućeni određeni prigovori Uredbi o informativnoj djelatnosti s obzirom na njezin cenzorski karakter, no opet su uredbе potvrđene uvjerljivom većinom, sa samo osam glasova protiv.⁶² Ove su uredbе u vrijeme potvrde već

⁵⁶ Zapisnik sa 19. zajedničke sjednice svih vijeća Sabora RH održane 8. listopada 1991. godine, str. 31/1/HLJ – 31/1/HLJ.

⁵⁷ Zapisnik sa 19. zajedničke sjednice svih vijeća Sabora, str. 31/1/HLJ – 31/2/HLJ.

⁵⁸ Odluka o potvrdi uredbi sa zakonskom snagom koje je donio Predsjednik Republike Hrvatske, Narodne novine, br. 53/1991.

⁵⁹ Narodne novine, br. 55/1991.

⁶⁰ Uredba o informativnoj djelatnosti stupila je na snagu danom donošenja, a objavljena je u Narodnim novinama br. 57/1991 od 4. studenoga. O okolnostima i razlozima donošenja te uredbе vidi više u: Mučalo, Marina, "Novinarstvo u ratnim uvjetima", *Politička misao*, 1999., br. 2, str. 120 – 135, str. 126 – 127. Vidi i *Globus*, 20. rujna 1991., intervju s potpredsjednikom Vlade demokratskog jedinstva Zdravkom Tomcem u kojem kritizira apsolutnu slobodu informiranja, str. 4. Ostale dvije uredbе bile su Uredba o činovima, dodjeli činova, promaknućima u viši čin, te prevođenju i odorama pripadnika oružanih snaga RH i Uredba o određenim pravima vojnih invalida i članova njihovih obitelji, obje u: Narodne novine, br. 57/1991.

⁶¹ O nastanku i razvoju hrvatske regulative u području informiranja za vrijeme Domovinskog rata vidjeti: Sapunar, Marko i Beš, Ivan, *Vojno komuniciranje*, Zagreb, 1995., str. 142 – 158.

⁶² Zapisnik sa 20. zajedničke sjednice svih vijeća Sabora RH održane 8. studenoga 1991. godine, str. 78/2/HLJ – 79/3/SN. Vidi i Odluku o potvrdi uredbi sa zakonskom snagom koje je donio Predsjednik Republike Hrvatske, Narodne novine, br. 59/1991.

bile objavljene u Narodnim novinama te u pogledu objave ne sadržavaju bitne formalne nedostatke.⁶³

Nakon saborskog zasjedanja održanog početkom prosinca, od 7. do 27. prosinca predsjednik Tuđman donio je na prijedlog vlade još četiri uredbe sa zakonskom snagom kojima je regulirao pitanja iz područja pravosuđa.⁶⁴ Već po običaju uredbe je trebao potvrditi Sabor na izvanrednom zasjedanju koje je sazvano za 28. prosinca.

Iako je Sabor dotad potvrđivao uredbe bez rasprave ili uz minimalna razilaženja, što je bilo i logično jer je uredbe predsjedniku Republike predlagala Vlada demokratskog jedinstva, na toj sjednici došlo je do ozbiljnih prigovora koji su se odnosili na tretiranje Sabora u sustavu vlasti, ali i na same uredbe.

Što se prvih prigovora tiče, predlagano je da se ove uredbe donose u formi zakona⁶⁵, a što se tiče samog sadržaja uredbi, osobito ozbiljne prigovore imali su zastupnici SDP-a koji su isticali da njima predsjednik Republike ograničava osnovna ljudska prava i slobode u okolnostima kad se Hrvatski sabor može sastati, štoviše, kad se redovito sastaje, pa da je stoga takva praksa suprotna članku 17. Ustava. Nadalje, ako i ostavimo po strani ovo razmatranje, isticani su i ozbiljni suštinski prigovori samim uredbama, osobito s obzirom na ograničenja koja se njima uvode. Prigovoreno je i praksi koja je primijenjena kod donošenja posljednje Uredbe o primjeni krivičnog postupka, koja je donesena samo dan uoči saborskog zasjedanja.⁶⁶ Na kraju je Sabor ipak većinom potvrdio podnesene uredbe.⁶⁷

Pitanje potrebne većine za potvrdu ovih uredbi nije ni ovom prilikom postavljeno, iako se ono u trenutku kad ne postoji gotovo apsolutna podrška zastupnika nameće kao logično. Mislimo da bi svakako trebala biti riječ o većini koja je potrebna za slučaj da Sabor na temelju članka 17. Ustava ograničava ljudska prava i temeljne slobode, dakle o dvotrećinskoj većini glasova svih zastupnika.

⁶³ Ipak je određene prigovore moguće uputiti Uredbi o informativnoj djelatnosti i Uredbi o određenim pravima vojnih invalida i članova njihovih obitelji jer obje stupaju na snagu danom donošenja, a ne danom objave u Narodnim novinama.

⁶⁴ Narodne novine, br. 67/1991 i 73/1991.

⁶⁵ Zapisnik sa 22. zajedničke sjednice svih vijeća Sabora RH održane 28. prosinca 1991. godine, str. 53/2 lj i 53/3 lj.

⁶⁶ O ovim prigovorima i više vidi Zapisnik sa 22. zajedničke sjednice svih vijeća Sabora RH, str. 52/4/VM – 57/3/JG.

⁶⁷ Zapisnik sa 22. zajedničke sjednice svih vijeća Sabora RH, str. 57/3/JG – 58/1/VM. Vidi i Odluku o potvrdi uredbi sa zakonskom snagom koje je donio Predsjednik Republike Hrvatske, Narodne novine, br. 73/1991.

4.2. Osnovne odrednice uredbodavne regulacije u pojedinim pravnim područjima

Kao što smo izložili, potkraj 1991. godine donesene su posljednje bitne uredbe iz nužde te je na taj način u potpunosti uspostavljen novi, ratni pravni režim. Uredbama su regulirana mnoga pravna područja. Pritom mislimo i na klasične resore vlasti, ali i na javne službe i gospodarstvo. Za klasične resore vlasti doneseno je 17 uredbi, a u području javnih službi i gospodarstva doneseno je još 11 uredbi, s tim da treba napomenuti da se većina ovih uredbi odnosila na javne službe, a samo manji dio na gospodarstvo.

S obzirom na broj uredbi, njihovu raznolikost, ali i opseg pojedinih uredbi, ovdje prvenstveno mislimo na uredbe iz područja javnih službi i gospodarstva, u izlaganju se nećemo fokusirati na detalje ove specifične regulacije za slučaj rata, nego ćemo nastojati pokazati samo glavne odrednice uredbi.

Ipak, prije nego krenemo u izlaganje sadržaja pojedinih pravnih područja, treba reći da postoje i određene zajedničke značajke svih uredbi. Te značajke ogledaju se u činjenici da svaka od njih regulira samo pojedina pitanja unutar već reguliranih pravnih područja, pa stoga sve uredbe već u prvom članku upućuju na supsidijarnu primjenu pozitivnih propisa. Nadalje, gotovo sve uredbe vrijedile su na čitavom teritoriju Republike Hrvatske, iako je bilo i nekih iznimki.⁶⁸ Zajedničke su načelne značajke uredbi i ugrađeni mehanizmi za brže djelovanje prvenstveno središnjih izvršnih vlasti, iako se načini ostvarenja ovog cilja razlikuju po područjima ovisno o tome je li riječ o klasičnim resorima vlasti ili o javnim službama i gospodarstvu. Određene razlike moguće je naći i unutar pojedinih područja. Primjer za posljednje jesu specifičnosti regulacije javnih službi.

4.2.1. Uredbe u području unutarnjih poslova, obrane i pravosuđa

U području klasičnih resora vlasti među prvim uredbama donesene su uredbe iz područja unutarnjih poslova. Svih osam uredbi iz ovog područja doneseno je već 10. rujna, pa po brzini donošenja ove uredbe imaju prioritet i u odnosu na uredbe iz resora obrane koje su donošene tijekom rujna i listopada, što

⁶⁸ Uredbom o prostornom planiranju i uređivanju prostora uveden je diferencirani pravni režim; na cjelokupnom teritoriju Hrvatske primjenjivali su se samo članak 1., 2. i 10., dok se na ratom pogođenom ("ugroženom") području primjenjivala cijela uredba. Usp. čl. 11. Uredbe o prostornom planiranju i uređivanju prostora.

možemo objasniti činjenicom da početkom rujna sve hrvatske oružane snage, pa tako i ZNG, formalno djeluju u okviru Ministarstva unutarnjih poslova.⁶⁹

Od uredbi u području unutarnjih poslova sadržajem, opsegom, ali i dosegom, najvažnija je Uredba o unutarnjim poslovima. Tom uredbom ovlaštene službene osobe dobile su mogućnost zadržavanja osobe do šest dana, odnosno dok za to postoje razlozi, što je ujedno značilo promjenu odredbi tadašnjeg Zakona o unutarnjim poslovima koji je dopuštao zadržavanje bez sudskog naloga do maksimalno tri dana.⁷⁰ Svakako je intrigantan zadnji dio ovog članka koji ostavlja otvorenom mogućnost zadržavanja i dulje od šest dana ako postoje razlozi. Osim toga, ovlaštenim službenim osobama dana je i ovlast bez rješenja o pretrazi i bez prisutnosti svjedoka izvršiti pretragu osoba prilikom privođenja, zadržavanja ili oduzimanja slobode te pravo na ulazak u dom i njegovu pretragu, a sve pod široko postavljenim uvjetom sigurnosnih razloga, što je nedvojbeno bilo derogiranje ustavnog prava o nepovredivosti doma.⁷¹ Uredbom je Ministar unutarnjih poslova ovlašten zabraniti kretanje na javnom mjestu, što je ujedno značilo derogiranje odredbe čl. 32. URH, koji iznimno dopušta takvo ograničenje, ali istodobno traži da ono bude regulirano isključivo zakonom. O tim mjerama ministar je morao obavijestiti predsjednika Republike i Vladu RH.⁷²

Ostale uredbi iz područja unutarnjih poslova regulirale su neka pitanja prebivališta i boravišta građana⁷³, uveden je sustav dozvole za javna okupljanja⁷⁴, pooštrene su sankcije za neke prekršaje⁷⁵, pooštren je nadzor nad skladištenjem

⁶⁹ Usp. čl. 7. Zakona o izmjenama i dopunama Zakona o unutarnjim poslovima, Narodne novine, br. 19/1991, 23. travnja 1991. i čl. 11. st. 1. toč. 3. Zakona o unutarnjim poslovima (pročišćeni tekst), Narodne novine, br. 29/1991, 17. lipnja 1991.

⁷⁰ Usp. čl. 2. UUP-a, čl. 35. Zakona o unutarnjim poslovima.

⁷¹ Usp. čl. 3., čl. 4. UUP-a i čl. 34. URH. Za kritiku vidi Pavišić, Berislav, "Kaznena sudbena vlast u izvanrednim prilikama", *Zakonitost*, 1991., br. 11-12, str. 1304 – 1336, str. 1327 – 1329; Josipović, Ivo, "Uredbe za slučaj izvanredne situacije i njihov utjecaj na temeljna ljudska prava u kaznenom postupku", *Hrvatski ljetopis za kazneno pravo i praksu*, Zagreb, 1995., br. 2, str. 278 – 291, str. 286 – 287.

⁷² Usp. čl. 6. UUP-a i čl. 32. URH. Vidi i čl. 19. Zakona o unutarnjim poslovima kojim je dana ovlast ministru da zabrani kretanje određenim osobama (ali ne svim, op. a.) u slučaju da su nastale izvanredne prilike.

⁷³ Vidi čl. 4. Uredbe o prijavljivanju prebivališta i boravišta građana kojom je primjerice organizacijama i osobama koje pružaju usluge smještaja nametnuta dužnost prijave i odjave tih osoba u roku od šest sati te čl. 2. Uredbe o osobnoj karti kojom je nametnuta dužnost osobama koje su promijenile adresu stanovanja da nose potvrdu o novoj adresi stanovanja.

⁷⁴ Usp. čl. 2. Uredbe o javnim skupovima.

⁷⁵ Usp. čl. 2. Uredbe o prekršajima protiv javnog reda i mira.

eksplozivnih tvari⁷⁶, omogućeno je stavljanje u promet protupožarne opreme i sredstava bez atesta⁷⁷ i dan nalog policiji da od građana privremeno oduzme vojničko oružje, lovačko oružje s užlijebljenim cijevima i streljivo.⁷⁸

Osim ovih uredbi, tijekom rujna i listopada donesene su i četiri uredbe za područje obrane s obzirom na to da je u to vrijeme formiran novi hrvatski vojno-obrambeni sustav.⁷⁹ Prva donesena bila je spomenuta Uredba o prestanku radnog odnosa pripadnicima Teritorijalne obrane, a nakon nje uslijedile su Uredba o postupanju s osobama zarobljenim u oružanim sukobima, kojom je obznanjena primjena odredbi Ženevske konvencije o postupanju s ratnim zarobljenicima od 12. kolovoza 1949.⁸⁰, i Uredba o proizvodnji naoružanja i vojne opreme te o gospodarskim i drugim odnosima u proizvodnji i prometu naoružanja i vojne opreme. Ovom posljednjom, među ostalim, stvorena je pravna osnova za proširenje liste poduzeća zaduženih za proizvodnju vojne opreme, a uredbom je ministru obrane dana ovlast imenovanja i razrješenja direktora tih poduzeća.⁸¹ Promet oružjem i vojnom opremom u zemlji obavljali su Ministarstvo obrane i druge pravne osobe koje proizvode oružje i vojnu opremu, a vanjskotrgovinski promet obavljalo je samo Ministarstvo obrane.⁸² Uredba predviđa i mehanizme kontrole cijene poput maksimizacije cijena naoružanja i sredstava koja su bitna za proizvodnju i promet naoružanja u slučaju ratnog stanja te iznimno, ali bezuvjetno, Vladino utvrđivanje cijena.⁸³ Posljed-

⁷⁶ Usp. čl. 2. Uredbe o određivanju skladišta u koja se vrši skladištenje eksplozivnih tvari.

⁷⁷ Usp. čl. 2. Uredbe o zaštiti od požara.

⁷⁸ Usp. čl. 2. Uredbe o nabavljanju, držanju i nošenju oružja. Ovu uredbu sa sličnim sadržajem predlagao je još 1. kolovoza na izvanrednom zasjedanju Sabora novoimenovani ministar unutarnjih poslova Ivan Vekić. Gregurić, Franjo, *op. cit.* u bilj. 35, str. 4 – 6. Vidi i Zapisnik sa 18. zajedničke sjednice svih vijeća Sabora (fonogram), 1. kolovoza 1991., str. 36/7/sv – 36/8/sv.

⁷⁹ Vidi Zakon o obrani, Narodne novine, br. 49/1991, od 20. rujna 1991. Vidi i Blažević, Borislav, "Pregled pravnog reguliranja obrambenog sustava RH", *Zakonitost: časopis za pravnu teoriju i praksu*, 45 (1991.), br. 11-12, str. 1349 – 1359.

⁸⁰ Uredba o postupanju s osobama zarobljenim u oružanim sukobima u RH, Narodne novine, br. 52/1991 i Ženevska konvencija o postupanju s ratnim zarobljenicima od 12. kolovoza 1949. u: Službeni list SFRJ, br. 24/1950. Vidi i čl. 4. Vladine Uredbe o osnivanju i radu Komisije za postupanje s osobama zarobljenim u oružanim sukobima u RH, Narodne novine, br. 50/1991.

⁸¹ Usp. čl. 2. i čl. 4. Uredbe o proizvodnji naoružanja (...).

⁸² Usp. čl. 10. i čl. 15. Uredbe o proizvodnji naoružanja (...).

⁸³ Usp. čl. 12., 13. i 14. Uredbe o proizvodnji naoružanja (...).

nja donesena bila je Uredba o činovima, dodjeli činova, promaknućima u viši čin te prevođenju i odorama pripadnika oružanih snaga Republike Hrvatske.⁸⁴

Naposljetku, posljednje donesene uredbe iz klasičnog resora vlasti bile su uredbe iz područja pravosuđa. Iako je prva Uredba o izvršenju sankcija izrečenih za krivična djela, privredne prijestupe i prekršaje donesena već 30. rujna⁸⁵, ostatak ovih uredbi donesen je tijekom prosinca između dvaju zasjedanja Sabora. Sadržajno, ove su uredbe trebale prilagoditi pravosudni sustav stanju rata i potrebama rata. Tako je primjerice Uredbom o izvršenju sankcija izrečenih za krivična djela, privredne prijestupe i prekršaje ministru pravosuđa dana ovlast, uz obvezu obavještavanja Vlade, osnovati odjeljenja okružnih zatvora za područje jednog ili više općinskih sudova.⁸⁶ Uredbom o primjeni Krivičnog zakona u pravosudni sustav uvedeno je nekoliko posve novih kaznenih djela tipičnih za stanje rata; kazneno djelo neudovoljavanja obvezama predaje poljoprivrednih proizvoda, kazneno djelo ometanja robnog prometa, kazneno djelo prikrivanja, nagomilavanja ili povlačenja robe iz prometa i kazneno djelo nesavjesnog postupanja u obavljanju službe. Uredbom o organizaciji, radu i djelokrugu sudbene vlasti ponovno su nakon godinu dana uspostavljeni vojni sudovi⁸⁷, a Uredbom o organizaciji, radu i teritorijalnoj nadležnosti općinskih i okružnih javnih tužilaštava uspostavljeno je vojno tužiteljstvo s jakim ingerencijama ministra obrane u rasporedu vojnih tužitelja i njihovih zamjenika.⁸⁸

Posljednjom Uredbom o primjeni Zakona o krivičnom postupku primarno je reguliran postupak pred vojnim sudom⁸⁹, no važnost ove uredbe bila je velika i zbog toga što su se neke njezine odredbe odnosile i na sustav redovnog kaznenog sudstva te su tako utjecale na pravosudni sustav u cjelini.⁹⁰

⁸⁴ Narodne novine, br. 57/1991. Formalnopravna neustavnost ove uredbe proizlazi iz činjenice da ju je predsjednik Republike ovlašten donijeti u okviru svoje redovite nadležnosti u području obrane na temelju Zakona o obrani. Tako Omejec, Jasna, *op. cit.* u bilj. 13, str. 191, 192.

⁸⁵ Narodne novine, br. 55/1991.

⁸⁶ Usp. čl. 2. Uredbe o izvršenju sankcija (...).

⁸⁷ Usp. čl. 2. Uredbe o organizaciji, radu i djelokrugu sudbene vlasti, Narodne novine, br. 67/1991. Uzelac, Alan, "Hrvatsko pravosuđe u devedesetima", *Politička misao*, 2001., br. 2, str. 3 – 41, str. 10.

⁸⁸ Usp. čl. 2. i čl. 4. Uredbe o organizaciji, radu i teritorijalnoj nadležnosti općinskih i okružnih javnih tužiteljstava.

⁸⁹ Više u: Pavišić, Berislav, *op. cit.* u bilj. 71, str. 1333 – 1334, Josipović, Ivo, *op. cit.* u bilj. 71, str. 287 – 289.

⁹⁰ Vidi primjerice čl. 3. Uredbe, koji uvodi sudovanje pred sućem pojedincem za kaznena djela za koja je zapriječena kazna zatvora do pet godina.

4.2.2. Uredbe u području javnih službi i gospodarstva

Kao što je već rečeno, uredbama su, osim klasičnih resora vlasti, regulirane javne službe i gospodarstvo. Od javnih službi regulirane su praktički sve javne službe, a od gospodarstva regulirani su poljoprivreda, šumarstvo, građevinarstvo, ali i široko područje radnih odnosa.

Iznošenje problematike ovih uredbi velikim je dijelom uvjetovano ondašnjom organizacijom državne uprave s obzirom na to da su pojedine uredbe rađene u nadležnim ministarstvima.⁹¹ S obzirom na broj, a posebno s obzirom na veliki opseg pojedinih uredbi iz ovog područja, u radu nećemo analizirati sve uredbe. Izabrali smo samo one koje bitno utječu na funkcioniranje državnog sistema, a izostavili one koje u tom smislu nisu važne.⁹² Nadalje, pokušat ćemo prikazati samo osnovne karakteristike analiziranih uredbi, a nikako njihov potpuni sadržaj jer bi dublja analiza znatno povećala opseg rada.

U području javnih službi uredbama su regulirani odgoj, sve razine obrazovanja, kultura, znanost, zdravstvo, socijalna skrb, zaštita žrtava, promet, veze i informativna djelatnost.

Široko područje odgoja, obrazovanja, kulture, tehničke kulture i športa bilo je u nadležnosti Ministarstva prosvjete i kulture te je u tom području donesena Uredba o djelatnosti odgoja i obrazovanja, kulture, tehničke kulture i športa.⁹³ Uredba sadržava mnogobrojna pravila o postupanju u ratnim uvjetima. Ipak, mislimo da treba izdvojiti pravila uredbe o uspostavljanju jakih hijerarhijskih veza prvenstveno u vidu zasnivanja i prestanka radnog odnosa te razrješenja i imenovanja organa upravljanja i ravnatelja tih organizacija. Pravno-tehnički ovo je izvedeno na način da se za zasnivanje radnog odnosa tražila ministrova suglasnost.⁹⁴ Pri tome su brzinu i arbitrarnost postupanja omogućile odredbe o suspenziji propisa koji uređuju uvjete i postupak zasnivanja radnog odnosa u tim organizacijama.⁹⁵ Ministru prosvjete i kulture dana je ovlast da prema

⁹¹ O organizaciji državne uprave vidjeti Zakon o ustrojstvu republičke uprave, Narodne novine, br. 41/1990, 59/1990. Zbog toga primjerice Uredbu o radnim odnosima, za pošljavanju, socijalnoj skrbi, mirovinskom i invalidskom osiguranju, dječjem doplatku i zaštiti žrtava izlažemo i u dijelu o javnim službama i u dijelu o gospodarstvu.

⁹² Izostavljene su primjerice Uredba o prostornom planiranju i uređivanju prostora, Uredba o određenim pravima vojnih invalida i članova njihovih obitelji.

⁹³ Narodne novine, br. 55/1991, od 25. listopada 1991.

⁹⁴ Usp. čl. 14. st. 1. Uredbe o djelatnosti odgoja i obrazovanja, kulture, tehničke kulture i športa.

⁹⁵ Usp. čl. 14. st. 4. Uredbe o djelatnosti odgoja i obrazovanja, kulture, tehničke kulture i športa.

svojoj slobodnoj ocjeni, neovisno o propisanim uvjetima i postupcima, razriješi i imenuje organe upravljanja i ravnatelje tih organizacija.⁹⁶ Određena ograničenja predviđena su samo u području visokog obrazovanja jer je ministar upravljačke i poslovodne organe sveučilišta i njegovih sastavnica mogao razriješiti i imenovati samo na prijedlog znanstveno-nastavnog vijeća sveučilišta ili predsjedništva skupštine sveučilišta.⁹⁷ Ovakvo reguliranje u području sveučilišnog prava uz navođenje barem jedne pretpostavke vjerojatno je odraz svijesti o određenoj autonomiji sveučilišta koju je trebalo poštivati i u ratnim uvjetima, ali i činjenice da uspostavljanje jakih hijerarhijskih veza u tom području nije od presudne važnosti.

U tom smislu treba promatrati i regulaciju u području znanstveno-istraživačke djelatnosti. Naime, iako su i u ovom području Uredbom o organizaciji znanstveno-istraživačke djelatnosti uspostavljene jake personalne ovlasti Ministarstva znanosti, tehnologije i informatike prema organima upravljanja i poslovnim organima s krajnjom mogućnošću njihove smjene bez provođenja postupka, ipak je kao pretpostavka za primjenu ove ovlasti navedeno neorganiziranje rada u skladu s propisima.⁹⁸ U krajnjoj liniji, ova uredba ipak omogućuje discipliniranje neposlušnih organizacija jer Ministarstvu daje ovlast ukidanja organizacije u slučaju da organizacija ne ostvaruje povjerene zadatke.⁹⁹

U području zdravstva Uredbom o zdravstvenoj zaštiti i zdravstvenom osiguranju postavljena je pravna osnova uređenja ratnog sustava zdravstva Republike Hrvatske. Svi čimbenici zdravstvenog sustava stavljeni su u funkciju obrane s prvenstvenom dužnošću pružanja zdravstvene zaštite prema načelima ratne medicinske doktrine.¹⁰⁰ Ministru zdravstva uredbom su dane velike ovlasti raspoređivanja zdravstvenih djelatnika i razrješenja i imenovanja rukovodećeg osoblja zdravstvenih organizacija, neovisno o zakonskim uvjetima i bez provođenja postupka, osim onih organizacija u kojima postoji vlasniš-

⁹⁶ Usp. čl. 15. Uredbe o djelatnosti odgoja i obrazovanja, kulture, tehničke kulture i športa.

⁹⁷ Usp. čl. 16. Uredbe o djelatnosti odgoja i obrazovanja, kulture, tehničke kulture i športa.

⁹⁸ Usp. čl. 8. Uredbe o organizaciji znanstveno-istraživačke djelatnosti.

⁹⁹ Usp. čl. 7. Uredbe o organizaciji znanstveno-istraživačke djelatnosti.

¹⁰⁰ Usp. čl. 4. Uredbe o zdravstvenoj zaštiti i zdravstvenom osiguranju. Već tijekom srpnja održan je tečaj ratne medicine na koji su pozvani predstavnici svih zdravstvenih ustanova iz Republike Hrvatske s ciljem upoznavanja ratne medicinske doktrine; Kostović, Ivica, *Medicinski fakultet Sveučilišta u Zagrebu u Domovinskom ratu 1991. – 1992.*, str. 79 – 83, str. 80, 81.

tvo.¹⁰¹ Odbijanje rasporeda i nepridržavanje načela ratne medicine imalo je za posljedicu prestanak radnog odnosa.¹⁰²

Područje prometa i veza regulirano je dvjema opsežnim uredbama: Uredbom o organiziranju i funkcioniranju pošta i telekomunikacija i Uredbom o organiziranju i funkcioniranju cestovnog, željezničkog, riječnog i zračnog prometa. Prvom uredbom pošta i telekomunikacije stavljeni su pod direktan nadzor Ministarstva prometa i veza koje je samim tim dobilo središnje mjesto u sustavu, a pošta i telekomunikacije su centralizirani.¹⁰³ Drugom uredbom o cestovnom, željezničkom, riječnom i zračnom prometu uređena je nadležnost i funkcioniranje Ministarstva prometa i veza, ali dijelom i Ministarstva obrane s obzirom na njegovu nadležnost u zračnom prometu¹⁰⁴ te općinskih organa nadležnih za poslove prometa, Hrvatskih cesta, Hrvatskog željezničkog poduzeća, riječnih pristaništa, zračnih luka i drugih prometnih subjekata.¹⁰⁵ Iako je i ovom uredbom sustav centraliziran s Ministarstvom prometa i veza na vrhu i njegovim ovlastima razrješenja i imenovanja upravljačkih i poslovnih organa svih poduzeća, osim onih na kojima postoji vlasništvo¹⁰⁶, ona u usporedbi s Uredbom o organiziranju i funkcioniranju pošta i telekomunikacija predviđa aktivniju ulogu općinskih organa za promet.¹⁰⁷

U području informiranja Uredbom o informiranju osnovan je Informativni štab Republike Hrvatske kao središnji organ za nadzor informativne djelatnosti. Hrvatski radio, televizija, ali i druga sredstva priopćavanja bila su dužna izvještavati u skladu sa zahtjevima Informativnog štaba.¹⁰⁸ Štabu je dana bitna

¹⁰¹ Usp. čl. 8. i čl. 10. Uredbe o zdravstvenoj zaštiti i zdravstvenom osiguranju.

¹⁰² Usp. čl. 18. Uredbe o zdravstvenoj zaštiti i zdravstvenom osiguranju.

¹⁰³ Usp. čl. 3. Uredbe o organiziranju i funkcioniranju pošta i telekomunikacija.

¹⁰⁴ Ipak je i u toj sferi postojala djelomična nadležnost Ministarstva prometa i veza u slučaju prevoženja civilnog stanovništva. Vidi čl. 35. i 36. Uredbe o organiziranju i funkcioniranju cestovnog, željezničkog, riječnog i zračnog prometa.

¹⁰⁵ Usp. čl. 2. Uredbe o organiziranju i funkcioniranju cestovnog, željezničkog, riječnog i zračnog prometa.

¹⁰⁶ Usp. čl. 40. st. 1. Uredbe o organiziranju i funkcioniranju cestovnog, željezničkog, riječnog i zračnog prometa.

¹⁰⁷ Tako su se primjerice zahtjevi za prevoženje u cestovnom prometu ostvarivali primarno putem općinskih organa, a samo iznimno putem Ministarstva (čl. 16.). U obavljanju prijevoza Uredba predviđa suradnju općinskih organa s Hrvatskim željezničkim poduzećem (čl. 21. st. 3.), suradnju s poduzećima unutrašnje plovidbe i s drugim imaocima plovila (čl. 25.). Što se riječnog prometa tiče, plovidbu su planirali i organizirali organi uprave za promet (čl. 26.).

¹⁰⁸ Usp. čl. 5., 6. i 8. Uredbe o informativnoj djelatnosti.

ovlast imenovanja direktora poduzeća u državnom i društvenom vlasništvu, ali i glavnih i odgovornih urednika u području informativne djelatnosti.¹⁰⁹ Zabranjeno je širenje informacija štetnih za obranu zemlje, a krajnja sankcija moglo je biti ukidanje sredstva priopćavanja.¹¹⁰ Uredbom je predviđeno pet kaznenih djela sa zapriječenim kaznama do čak pet godina.¹¹¹ Ukratko, Uredbom je derogiran članak 38. URH i uvedena je cenzura.

U području gospodarstva Uredbom o poljoprivredi i šumarstvu stvorene su pravne pretpostavke za uvođenje ratne privrede. Uredbom je vlastima dana pravna osnova za upotrebu sve poljoprivredne mehanizacije, a stvorena je i pravna mogućnost proširenja ratarskih površina.¹¹² Uredba pod određenim uvjetima dopušta upotrebu sjemena niže kvalitete te stavljanje u promet stočne hrane i gnojiva niže kvalitete.¹¹³ I ova uredba ovlašćuje ministra poljoprivrede i šumarstva da neovisno o uvjetima i postupcima razriješi i imenuje organ upravljanja i direktora poduzeća, osim u privatnim poduzećima.¹¹⁴

Uredbom o radu poduzeća iz područja građevinarstva i stambenih i komunalnih poslova trebalo je građevinska poduzeća staviti u funkciju obrane, pa su Vlada i izvršno vijeće općine dobili ovlast svojim odlukama odrediti poduzeća, regulirati njihovu organizaciju i djelovanje.¹¹⁵ Veliku izvršnu, koordinativnu i logističku ulogu trebalo je imati Ministarstvo, odnosno ministar s krajnjom ovlašću razrješenja i imenovanja organa upravljanja i poslovnih organa poduzeća, bez ikakvih zakonskih uvjeta i bez provođenja postupka, izuzev privatnih poduzeća.¹¹⁶

Područje radnih odnosa regulirano je Uredbom o radnim odnosima, za pošljavanju, socijalnoj skrbi, mirovinskom i invalidskom osiguranju, dječjem doplatku i zaštiti žrtava. Osnovna odredba uredbe za područje radnih odnosa bila je odredba članka 4. kojim je omogućen raspored radnika na drugo radno mjesto unutar istog mjesta rada, ali i u drugo mjesto rada bez ograničenja ako je to u interesu procesa rada kojim se pridonosi obrani Republike Hrvatske.¹¹⁷

¹⁰⁹ Usp. čl. 9. Uredbe o informativnoj djelatnosti.

¹¹⁰ Usp. čl. 14. Uredbe o informativnoj djelatnosti.

¹¹¹ Usp. čl. 17. – 21. Uredbe o informativnoj djelatnosti.

¹¹² Usp. čl. 5. i čl. 7. Uredbe o poljoprivredi i šumarstvu.

¹¹³ Usp. čl. 8. i čl. 9. Uredbe o poljoprivredi i šumarstvu.

¹¹⁴ Usp. čl. 20. Uredbe o poljoprivredi i šumarstvu.

¹¹⁵ Usp. čl. 2. Uredbe o radu poduzeća iz područja građevinarstva.

¹¹⁶ Usp. čl. 11. Uredbe o radu poduzeća iz područja građevinarstva.

¹¹⁷ Više o Uredbi u području radnih odnosa u: Crnić, Zlatko, "Radno pravo u Republici

4.3. Pitanje ustavnosti uredbi i prestanak njihova važenja

Prestanak važenja uredbi trebao bi biti povezan s njihovom ustavnošću i zakonitošću te s postojanjem izvanrednih okolnosti. U većini sustava, pa tako i u hrvatskom sustavu, kontrolu uredbi, prvenstveno njihove ustavnosti i zakonitosti, u pravilu vrši predstavničko tijelo. Ono može ne potvrditi uredbe i time utjecati na njihovo dalje važenje. Ipak, kako smo već rekli, Hrvatski je sabor u listopadu, studenom i prosincu svojim odlukama potvrdio uredbe te na taj način implicate dao do znanja da su one ustavne i zakonite.

Potvrda Hrvatskog sabora ipak nije zadovoljila dio kritične javnosti. Još u studenom dio novinara uputio je kritiku Uredbi o informativnoj djelatnosti¹¹⁸, a krajem prosinca novinarka Jelena Lovrić oštro je napala uredbe svojim tekstom pod nazivom “Prilagođena demokracija”.¹¹⁹ Osim toga, pojedini građani i Hrvatska stranka prava inicirali su kontrolu ustavnosti uredbi pred Ustavnim sudom. Podnositelji su isticali činjenicu da ratno stanje, a ni stanje neposredne ugroženosti neovisnosti i jedinstvenosti Republike Hrvatske nije proglašeno, da se uredbama ograničavaju ustavna prava građana, pa je pritom trebalo poštivati i članak 17. st. 1. URH, da je većina uredbi stupila na snagu danom donošenja, a ne danom objave u Narodnim novinama.¹²⁰

Ipak, puno važniji momenti koji su utjecali na sudbinu uredbi nastupili su početkom 1992. godine. Prvi od tih momenata bilo je potpisivanje Sarajevskog primirja 2. siječnja 1992.¹²¹ Primirje je omogućilo kakvu-takvu stabilizaciju i normalizaciju odnosa, a s normalizacijom odnosa na dnevni red došlo je i razmatranje uredbi. U vezi s tim predsjednik Tuđman sazvao je 4. veljače 1992. sjednicu Vlade s temom “Aktualno stanje i problemi funkcioniranja pravne države”. Na sjednici je zaključeno da Uredbu o unutarnjim poslovima treba

Hrvatskoj i primjena Uredbe o radnim odnosima u ratnom stanju”, *Računovodstvo, revizija i financije*, br. 2, veljača 1992., str. 319 – 325, str. 320 – 323. Vidi i Arsenić, Petar, “Radni odnosi u vrijeme ratnog stanja”, *Računovodstvo i financije*, br. 3, Zagreb, 1992., str. 66 – 67.

¹¹⁸ Za kritiku vidi primjerice Gregović, Danilo, “Kako paralizirati novinarstvo”, *Globus*, od 29. studenog 1991., str. 40.

¹¹⁹ Lovrić, J., “Prilagođena demokracija”, *Slobodna Dalmacija*, od 31. prosinca 1991. i 1. siječnja 1992., str. 23. Vidi i odgovor Vladimira Šeksa: “Podvala s predumišljajem”, *Slobodna Dalmacija*, od 3. siječnja 1992., str. 9.

¹²⁰ Vidi rješenje Ustavnog suda Republike Hrvatske broj U-I-179/1991. od 24. lipnja 1992., u: Narodne novine, br. 49/1992.

¹²¹ Više u: Marijan, Davor i dr., *op. cit.* u bilj. 31, str. 150.

restriktivno primjenjivati, a Ministarstvu unutarnjih poslova i Ministarstvu obrane stavljeno je u dužnost da najmanje jednom mjesečno, uz navođenje pojedinačnih izvješća, obavještavaju Vladu.¹²² Ministarstvu pravosuđa i uprave zadano je da u okviru svojih ovlasti osigura pravilnu primjenu uredbi iz područja pravosuđa, a sva ostala ministarstva dobila su zadatak preispitati uredbe iz svoje nadležnosti te predložiti njihove izmjene i dopune, ukidanje ili ostanak na snazi.¹²³

Treba primijetiti da je predsjednik Tuđman iskoristio svoju ovlast donošenja uredbi iz nužde i 10. siječnja 1992. kad je donio Uredbu o odličjima za ratne zasluge, dakle osam dana nakon potpisivanja primirja.¹²⁴ To je ujedno značilo da je do poremećaja nadležnosti dolazilo i nakon potpisivanja primirja. Sabor je i ovu uredbu potvrdio na prvom idućem zasjedanju, 13. veljače, a iako njom predsjednik Republike nije regulirao ustavna prava građana, očito je da je takva regulacija predsjednika Republike bila pretjerana. Svakako bi bolje rješenje bilo da je uredbu u vidu zakona donio Sabor RH.¹²⁵

Imajući u vidu donošenje uredbe sa zakonskom snagom nakon nastupanja primirja, ali i samo ograničenu kritiku primjerice Uredbe o unutarnjim poslovima uz namjeru njezine daljnje, iako ograničene, primjene, očito je da hrvatske vlasti na čelu s predsjednikom Tuđmanom nisu imale namjeru staviti izvan snage ovu bitnu uredbu.

Nova bitna okolnost koja je utjecala na sudbinu uredbi, ali i njihovo daljnje donošenje, bilo je otvoreno pismo koje je Helsinki Watch 13. veljače 1992. uputio predsjedniku Tuđmanu. U tom pismu Helsinki Watch kritizirao je nefunkcioniranje pravne države u Hrvatskoj, a među ostalim kritizirane su i Predsjednikove uredbe, osobito uredba o informativnoj djelatnosti.¹²⁶ Kritike su bile vrlo ozbiljne, a imale su i specifičnu težinu zbog toga što je u to vrijeme Hrvatska nastojala postati članica KESS-a.

Nastojeći bar donekle umanjiti oštrinu kritika, Vlada se o njima očitovala opsežnim tekstom od 1. ožujka u kojem je doduše priznala osnovanost odre-

¹²² Gregurić, Franjo, *op. cit.* u bilj. 35, str. 446 i 447.

¹²³ *Ibid.*, str. 447.

¹²⁴ Narodne novine, br. 6/1992.

¹²⁵ Donošenje uredbe na temelju članka 101. kritizirao je samo oporbeni zastupnik Nikola Visković. Vidi Zapisnik sa 23. zajedničke sjednice svih vijeća Sabora RH održane 13. i 14. veljače 1992. godine, 13. veljače, str. 61/1 lj – 61/5 lj. Zapisnik u pismohrani Sabora. Vidi Odluku o potvrdi Uredbe sa zakonskom snagom koju je donio Predsjednik RH, u: Narodne novine, br. 9/1992.

¹²⁶ Gregurić, Franjo, *op. cit.* u bilj. 35, str. 449.

đenih kritika, ali je isticala i svoja nastojanja u poštivanju ljudskih prava, a ponovljen je i zaključak Vlade da će pojedina ministarstva preispitati uredbe i njihovo daljnje važenje.¹²⁷

Zasigurno je upravo ova međunarodna kritika ubrzala ukidanje, ali i izmjenu i dopunu pojedinih uredbi. Iako je još na sjednici Vlade od 4. veljače zaključeno da će MUP i MORH obavještavati Vladu o provođenju uredbi jednom mjesečno, već 2. travnja 1992. stavljene su izvan snage sve uredbe iz područja unutarnjih poslova.¹²⁸ Nadalje, 21. travnja izvan snage stavljene su uredbe iz područja društvenih djelatnosti, među kojima i više puta kritizirana Uredba o informativnoj djelatnosti¹²⁹, a nakon tjedan dana stavljene su izvan snage Uredba o primjeni Krivičnog zakona Republike Hrvatske i Uredba o izvršenju sankcija izrečenih za krivična djela, privredne prijestupe i prekršaje.¹³⁰ Uredba o primjeni Zakona o krivičnom postupku i Uredba o organizaciji, radu i djelokrugu sudbene vlasti izmijenjene su i dopunjene novim uredbama.¹³¹ Početkom lipnja van snage stavljena je Uredba o odličjima za ratne zasluge.¹³²

O ustavnosti uredbi tijekom lipnja odlučio je Ustavni sud tako što je dijelom obustavio postupak, a dijelom odbio prijedlog ocjene ustavnosti pojedinih uredbi iz nužde. Postupak je obustavljen u vezi s uredbama koje su prestale važiti primjenom čl. 27. Ustavnog zakona o Ustavnom sudu RH, a u slučaju ostalih uredbi sud je odbio prijedlog za ocjenu ustavnosti jer je smatrao da ratno stanje, a ni stanje neposredne ugroženosti ne moraju biti proglašeni prethodnom odlukom te da predsjednik Republike ima ovlast samostalno odlučiti postoji li neposredna ugroženost neovisnosti i jedinstvenosti Republike Hrvatske. Nadalje, što se tiče povrede članka 17. URH, Ustavni je sud jedno-

¹²⁷ *Ibid.*, str. 439 – 453.

¹²⁸ Uredba o stavljanju izvan snage uredbi iz oblasti unutarnjih poslova za vrijeme ratnog stanja ili neposredne ugroženosti neovisnosti i jedinstvenosti RH, Narodne novine, br. 19/1992.

¹²⁹ Uredba o stavljanju izvan snage uredbi iz oblasti društvenih djelatnosti, Narodne novine, br. 23/1992. Tom su uredbom izvan snage stavljene i Uredba o organizaciji znanstveno-istraživačke djelatnosti te Uredba o djelatnosti odgoja i obrazovanja, kulture, tehničke kulture i športa.

¹³⁰ Uredba o stavljanju izvan snage uredbi iz oblasti pravosuđa, Narodne novine, br. 25/1992.

¹³¹ Uredba o izmjenama i dopunama Uredbe o primjeni Zakona o krivičnom postupku, Uredba o izmjenama i dopunama Uredbe o organizaciji, radu i djelokrugu sudbene vlasti, Narodne novine, br. 25/1992.

¹³² Uredba o stavljanju izvan snage Uredbe o odličjima za ratne zasluge, Narodne novine, br. 33/1992.

stavno utvrdio da do povrede navedenog članka nije došlo jer su bile ispunjene ustavne pretpostavke da se spomenute uredbe donesu. Na kraju, Ustavni sud smatra da nije došlo ni do povrede članka 90. Ustava jer on iznimno dopušta povratno djelovanje zakona, što je protumačio na način da zakoni mogu stupiti na snagu i prije objave u Narodnim novinama. Ustavni sud također smatra da se zabrana retroaktivne primjene odnosi isključivo na uredbe Vlade RH.¹³³

Ta odluka Ustavnog suda pretrpjela je kritike dijela stručne javnosti, a osobito je kritizirana činjenica da je predsjednik Republike donio uredbe iz nužde kojima je ograničio ljudska prava u situaciji kad se Sabor mogao sastati.¹³⁴ Mislimo da u kritici i analizi ove odluke Ustavnog suda treba biti oprezan i da treba imati u vidu činjenicu da je Ustavni sud odlučivao samo o ustavnosti rujanskih i listopadskih uredbi, a ne i o ustavnosti uredbi donesenih u prosincu. Nadalje, mislimo da je moguće i opravdano braniti stav da se Sabor tijekom rujna i listopada nije mogao sastati, odnosno da je njegovo sastajanje bilo otežano u mjeri koja opravdava donošenje uredbi iz nužde, pa da u tom smislu i kritika odluke Ustavnog suda nije opravdana. Opravdano je, međutim, kritizirati način na koji je Ustavni sud obrazložio svoju odluku jednostavno utvrđujući da su pretpostavke iz članka 17. bile ispunjene.

Dugoročno gledano, ova odluka značila je zadržavanje na snazi režima uredbi koji je uspostavljen ožujskim i travanjskim promjenama. Neznatne preinake uredbi ipak nisu značile promjenu osnovnog koncepta.¹³⁵

Okolnosti pogodne za promjenu tog stanja nastupile su tek tri godine poslije. Nakon provedenih oslobodilačkih akcija hrvatske vojske tijekom 1995. godine, u studenom te godine potpisani su Daytonski i Erdutski sporazum. Sporazumima su stvorene pretpostavke za normalizaciju odnosa, a time i za ukidanje uredbi.

¹³³ Rješenje Ustavnog suda RH broj U-I-179/1991. od 24. lipnja 1992. godine, u: Narodne novine, br. 49/1992.

¹³⁴ Kritiku odluke vidi u: Padjen, Ivan, "Uredbe iz nužde hrvatskog predsjednika: mjerodavnost francuskog javnog prava", *Politička misao*, br. 1, 1996., str. 149 – 165; Matulović, Miomir, "Protection of human rights and minority rights in Croatia", *Zbornik Pravnog fakulteta Sveučilišta u Rijeci*, br. 2, 1996., str. 303 – 328, str. 324 – 325.

¹³⁵ Vidi Uredbu o izmjeni i dopuni Uredbe o organizaciji, radu i djelokrugu sudbene vlasti u slučaju ratnog stanja ili neposredne ugroženosti neovisnosti i jedinstvenosti Republike Hrvatske, u: Narodne novine, br. 81/1992 i Uredbu o stavljanju izvan snage dijela Uredbe o zdravstvenoj zaštiti i zdravstvenom osiguranju koja je donesena potkraj 1992. godine, Narodne novine, br. 86/1992.

O uredbama je potkraj godine održan okrugli stol u organizaciji nevladina Hrvatskog pravnog centra na kojem su razmatrani prvenstveno formalni, ali i neki materijalni aspekti uredbi, ponajviše s obzirom na ljudska prava. Uredbe su oštro kritizirane, a istaknuta je i njihova nepotrebnost u trenutačnim okolnostima.¹³⁶

Sve navedeno zasigurno je utjecalo na to da predsjednik Tuđman uredbe ukine. Uredbom o prestanku važenja uredbi sa zakonskom snagom, donesenom u svibnju 1996., ukinute su uredbe iz resora prometa i veza, poljoprivrede i šumarstva, prostornog planiranja, građevinarstva, radnih odnosa, zapošljavanja, socijalne skrbi, mirovinskog i invalidskog osiguranja, dječjeg doplatka i zaštite žrtava.¹³⁷ Naposljetku, Uredbom o stavljanju izvan snage uredbi iz područja pravosuđa donesenom krajem studenog 1996. ukinute su Uredba o primjeni Zakona o krivičnom postupku, Uredba o organizaciji, radu i djelokrugu sudbene vlasti i Uredba o organizaciji, radu i teritorijalnoj nadležnosti općinskih i okružnih javnih tužiteljstava, što je ujedno značilo i ukidanje vojnih sudova i vojnih tužiteljstava.¹³⁸

5. ZAKLJUČAK

Institut uredbi iz nužde, onako kako je uređen u Ustavu iz 1990., predstavljao je rješenje kojim je hrvatski predsjednik široko ovlašten za donošenje uredbi sa zakonskom snagom u slučaju izvanrednih stanja. Njemu je u tim situacijama pripala funkcija drugog zakonodavca, a određena ograničenja širokih zakonodavnih nadležnosti Predsjednika predstavljao je samo čl. 17. Ustava.

Svoju je ustavnu ovlast za donošenje uredbi predsjednik Republike iskoristio prvi put početkom rujna 1991. godine u trenutku kada su povoljne međunarodne okolnosti, pritisak dijela radikalne javnosti i političke elite te pojačani intenzitet sukoba takvo postupanje učinili neizbježnim. Glavnina uredbi donesena je tri dana prije napada na vojarne, u tajnosti, a same uredbe trebale su biti normativna priprema za totalni rat.

Stav političkih stranaka u vezi s uredbama nije bio jednoznačan. Prve uredbe potvrđene su praktički jednoglasno, dok su prosinačke uredbe postale

¹³⁶ Okrugli stol Hrvatskoga pravnog centra, *Legalitet/legitimitet uredbama kojima se ukidaju temeljna čovjekova prava: o važećim uredbama Predsjednika Republike Hrvatske donesenim za slučaj izvanrednog stanja*, 18. prosinca 1995., HPC, Zagreb, 1997.

¹³⁷ Narodne novine, br. 38/1996.

¹³⁸ Narodne novine, br. 103/1996.

prvorazredno političko pitanje oko kojeg se nisu složile Hrvatska demokratska zajednica i Stranka demokratskih promjena.

Sadržajno gledano, uredbama su ograničena mnogobrojna ustavna prava i slobode, pojačane su ovlasti represivnih organa i stvorene su pravne pretpostavke za centralizaciju državnog sustava, sustava javnih službi i sustava gospodarstva. Određena ograničenja u području javnih službi postavljena su vlastima samo u odnosu na sveučilište i znanstveno-istraživačku djelatnost, dok je u području gospodarstva ograničenje predstavljalo pravo privatnog vlasništva.

U rješavanju kontroverzi oko ustavnosti uredbi mislimo da je problematici potrebno pristupiti krajnje oprezno te da u razmatranju pitanja o tome je li se Sabor mogao sastati treba imati u vidu činjenicu da okolnosti tijekom rujna, listopada i prosinca nisu bile jednake. Stoga smo skloni braniti stav da se Sabor tijekom rujna i listopada nije mogao sastati, odnosno da je njegovo sastajanje bilo bitno otežano i da je donošenje uredbi kojima se ograničavaju ustavna prava građana bilo u skladu sa smislom Ustava, dok smatramo da je donošenje uredbi tijekom prosinca, a osobito uoči saborskog zasjedanja potkraj prosinca, ujedno značilo i kršenje Ustava.

Summary

Ivan Kosnica*

**EMERGENCY DECREES OF THE PRESIDENT OF THE
REPUBLIC OF CROATIA BETWEEN 1991 AND 1992**

At the beginning, this paper gives a brief notional historical overview of emergency decrees, after which follows a reconstruction of events in 1990 that led to the introduction of articles 17 and 101 of the Constitution of the Republic of Croatia as Constitutional decrees relating to states of emergency.

The central part of the paper deals with emergency decrees passed by the Croatian President Franjo Tuđman at the time of the open aggression against the Republic of Croatia in the second half of 1991 and the beginning of 1992. In this section, using sources, especially the minutes of the Commission for Constitutional Matters of the Croatian Parliament and the minutes of the plenary sessions of the Croatian Parliament, and also relevant literature, the paper sheds light on the circumstances under which the decrees were passed and approved by the Croatian Parliament, and thus provides a new interpretation of the decrees. After discussing the circumstances under which the decrees were passed, the author deals with various aspects of the decrees' content, first noting the basic characteristics of the decrees, and then classifying them according to fields, such as: internal affairs, defense and justice, and also those covering public services and the economy. While discussing particular decrees the author sets out only the main provisions of the decrees with a view to presenting their basic characteristics, such as the limitation of constitutional rights and the centralisation of public services and of the economy.

In the last part of the paper, the author analyzes the constitutionality of the decrees and their lifting. The question of whether the Parliament could convene is paramount in considering the constitutionality of the decrees, since this is important in establishing whether the President of the Republic had the power to pass decrees limiting constitutional rights. The author also considers the decision of the Constitutional Court to approve the constitutionality of the decrees. The lifting of the decrees is analyzed with special consideration given to the circumstances leading to this.

Key words: emergency decrees, Croatia, state of emergency, war

* Ivan Kosnica, LL. B., Assistant, Faculty of Law, University of Zagreb, Trg maršala Tita 14, Zagreb

Zusammenfassung

Ivan Kosnica*

**DIE NOTVERORDNUNGEN DES PRÄSIDENTEN DER
REPUBLIK KROATIEN AUS DEN JAHREN 1991 UND 1992**

Am Anfang dieser Arbeit wird eine kurze begriffshistorische Übersicht über die Notverordnungen präsentiert, wonach rekonstruiert wird, wie die den Ausnahmezustand regelnden Artikel 17 und 101 der Verfassung der Republik Kroatien von 1990 zustande kamen.

Der zentrale Teil dieser Arbeit befasst sich mit den Notverordnungen, die der damalige kroatische Staatspräsident Franjo Tuđman während des offenen Angriffskrieges gegen die Republik Kroatien in der zweiten Hälfte des Jahres 1991 und Anfang 1992 erließ. Dabei wird versucht, anhand des Quellenstudiums, vor allem der Niederschriften zur Arbeit der parlamentarischen Kommission für Verfassungsfragen, der Protokolle zu den Plenarsitzungen des Parlaments der Republik Kroatien (Sabor), aber auch unter Rückgriff auf die entsprechende Literatur die Umstände des Erlasses der Notverordnungen sowie ihrer Bestätigung durch den Sabor zu beleuchten und auf diese Weise einen Beitrag zur Reinterpretation der betreffenden Verordnungen zu leisten. Nach einer dementsprechenden Klärung werden die inhaltlichen Aspekte der Verordnungen dargestellt, indem zunächst deren Hauptmerkmale bestimmt werden und danach eine Zuordnung zum Bereich des Inneren, der Verteidigung und der Justiz beziehungsweise zum Bereich der öffentlichen Aufgaben und der Wirtschaft erfolgt.

Innerhalb der Darstellung einzelner Verordnungen versuchen wir, lediglich ihre wesentlichen Bestimmungen zu präsentieren, an denen die wichtigsten Merkmale wie die Beschränkung der Verfassungsrechte und die Zentralisierung der öffentlichen Aufgaben und der Wirtschaft deutlich werden.

Im letzten Teil der Arbeit werden die Verfassungskonformität der Verordnungen und das Ende ihrer Gültigkeit analysiert. Die Verfassungsmäßigkeit der Verordnungen wird in erster Linie unter dem Aspekt untersucht, ob das Parlament hätte zusammentreten können, wovon schließlich die Zuständigkeit des Präsidenten der Republik für das Erlassen von verfassungsrechtsbeschränkenden Verordnungen abhing. Ebenfalls wird die Entscheidung des Verfassungsgerichts besprochen, in der es den Verordnungen Verfassungsmäßigkeit bescheinigt. Die Aufhebung der Verordnungen wird hinsichtlich der dafür verantwortlichen Umstände analysiert.

Schlüsselwörter: Notverordnungen, Kroatien, Ausnahmezustand, Krieg

* Ivan Kosnica, Diplom-Jurist, Assistent an der Juristischen Fakultät in Zagreb, Trg maršala Tita 14, Zagreb

