

Ivan Kosnica\*

Pregledni znanstveni rad  
UDK 342.7(497.5)"1990/1992"  
DOI: <https://doi.org/10.25234/pv/26800>  
Rad primljen: 6. srpnja 2023.  
Rad prihvaćen: 6. studenog 2023.

# UREĐENJE PRAVA GRAĐANA U REPUBLICI HRVATSKOJ OD 1990. DO 1992. GODINE

**Sažetak:** U radu se analizira novo uređenje prava građana u Republici Hrvatskoj uspostavljeno početkom 90-ih godina 20. stoljeća. U sklopu rada uvodno je dan kratak prikaz uređenja prava građana u Hrvatskoj uoči demokratskih promjena. Nakon toga se izlaže uređenje prava građana prema Ustavu Republike Hrvatske iz 1990. godine, u razdoblju od donošenja Ustava Republike Hrvatske iz 1990. godine pa sve do proglašenja neovisnosti 8. listopada 1991. godine te nakon proglašenja neovisnosti. Osnovni je zaključak rada da je početkom 90-ih godina 20. stoljeća došlo do značajnog raskida s tradicijom u smjeru jačeg naglašavanja individualnog položaja građanina i zaštite njegovih prava. Usporedno s time, autor ističe da je prelazak na novi model uređenja prava građana bio sputan ratnim okolnostima te ograničenjima prava građana koja su uvedena zbog tih okolnosti.

**Ključne riječi:** građanin, prava građana, Hrvatska, devedesete

## 1. UVOD

Početak devedesetih godina prošlog stoljeća u Republici Hrvatskoj označavamo kao tranzicijsko te ujedno formativno razdoblje novog hrvatskog pravnog sustava koje je uslijedilo nakon 45 godina socijalizma. Ovo tranzicijsko i formativno razdoblje obilježeno je uvođenjem višestranačja, stupanjem na snagu novog ustava te prelaskom na novi model liberalne demokracije i tržišnog gospodarstva. No, osim osnovnih obilježja razvoja koja su usporediva s razvojem u drugim državama srednje i istočne Europe, hrvatsko iskustvo izgradnje ustavnopravnog i pravnog poretka početkom devedesetih godina bilo je snažno obilježeno i Domovinskim ratom.

S obzirom na prethodne navode o općim, ali i posebnim determinantama razvoja hrvatskog pravnog sustava, u radu se analizira uređenje prava građana u Republici Hrvatskoj početkom 90-ih godina 20. stoljeća. Rad započinje uvodnim prikazom tradicije uređenja prava građana u

\* Dr. sc. Ivan Kosnica, izvanredni profesor Pravnog fakulteta Sveučilišta u Zagrebu, Trg Republike Hrvatske 14, 10000 Zagreb. E-adresa: [ikosnica@pravo.hr](mailto:ikosnica@pravo.hr). ORCID: <https://orcid.org/0000-0002-0467-6062>.

Hrvatskoj uoči demokratskih promjena. Nakon toga se izlaže uređenje prava građana prema Ustavu Republike Hrvatske od 22. prosinca 1990. godine. Slijedi dio o uređenju prava građana od stupanja na snagu Ustava Republike Hrvatske pa sve do proglašenja neovisnosti 8. listopada 1991. godine. Nakon toga se analizira razvoj uređenja prava građana prema propisima od 8. listopada 1991. godine te od 8. listopada 1991. pa sve do kraja 1992. godine.

## 2. UREĐENJE PRAVA GRAĐANA U HRVATSKOJ UOČI DEMOKRATSKIH PROMJENA – TRADICIJA

Relevantni ustavnopravni propisi koji su sadržavali norme o pravima građana u Hrvatskoj u socijalističkom razdoblju, a koji su bili na snazi uoči demokratskih promjena 1990. godine, bili su Ustav Socijalističke Federativne Republike Jugoslavije (u nastavku: SFRJ) i Ustav Socijalističke Republike Hrvatske (SRH) iz 1974. godine.<sup>1</sup> Ustav SFRJ sadrži odredbe o pravima građana u sklopu glave “Slobode, prava i dužnosti čovjeka i građanina” od čl. 153. do čl. 203. dok Ustav SRH te norme sadrži u sklopu glave “Slobode, prava i dužnosti čovjeka i građanina” od čl. 228. do članka 284. Zbog toga što su dijelovi saveznog i republičkog ustava u dijelu koji se tiče sloboda, prava i dužnosti građana sadržajno vrlo slični, u nastavku se daje prikaz samo normi saveznog Ustava.<sup>2</sup>

U Ustavu SFRJ iz 1974. godine među građanskim i političkim pravima navedeni su pravo na jednakost (čl. 154.), sloboda kretanja i nastanjanja (čl. 183.), nepovredivost osobnog i obiteljskog života i drugih prava ličnosti (čl. 176.), društvena zaštita obitelji (čl. 190.), sloboda misli i opredjeljenja (čl. 166.), sloboda tiska i drugih oblika informiranja (čl. 167. i čl. 168.), tajnost pisama i drugih sredstava komuniciranja (čl. 185.),<sup>3</sup> sloboda udruživanja (čl. 167.), sloboda vjeroispovijesti (čl. 174.), sloboda znanstvenog i umjetničkog stvaralaštva (čl. 169.), pravo na podnošenje predstavki (čl. 157.), biračko pravo (čl. 156.), itd. Ustav SFRJ govori i o

1 Ustav Socijalističke Federativne Republike Jugoslavije, Službeni list Socijalističke Federativne Republike Jugoslavije, br. 9/1974; Ustav Socijalističke Republike Hrvatske, Narodne novine, br. 8/1974.

2 Valja, međutim, ipak napomenuti da su, osim sadržajne sličnosti saveznih i republičkih ustavnih normi, katkad vidljive i neke razlike s obzirom na činjenicu da su odredbe Ustava SRH detaljnije i razrađene u odnosu na saveznu regulativu. Prema Daliboru Čepulu to što je potpuna lista prava utvrđena tek republičkim Ustavom bilo je odraz nove koncepcije podjele ustavne nadležnosti između federacije i republika odnosno pokrajina. Dalibor Čepulo, *Hrvatska pravna povijest u europskom kontekstu – od srednjeg vijeka do suvremenog doba* (Pravni fakultet Sveučilišta u Zagrebu 2023.) 336.; Stajalište o tome da je potpuna lista prava i sloboda uređena tek republičkim te pokrajinskim ustavima također vidi u: Mratović V, Filipović N, Sokol S, *Ustavno pravo* (Sveučilišna naklada Liber 1977.) 524.; Opsežnija regulacija sloboda, prava i dužnosti u republičkom Ustavu vidljiva je primjerice u području obrazovanja. Naime, Ustav SFRJ iz 1974. godine govori o obrazovanju u članku 165. na način da propisuje odredbu o tome da je osnovno školovanje u trajanju od najmanje osam godina obavezno (čl. 165. st. 1.). Također u istom članku sadržana je norma o osiguravanju materijalnih i drugih uvjeta za rad škola i drugih obrazovnih ustanova (čl. 165. st. 2.) te je navedeno da “građani imaju pravo da, pod jednakim uvjetima utvrđenim zakonom, stječu znanje i stručnu spremu na svim stupnjevima obrazovanja, svim vrstama škola i drugim ustanovama za obrazovanje” (čl. 165. st. 3.). U Ustavu SRH norme o obrazovanju sadržane su pak u člancima 265., 266. i 267. U sklopu ovim normi ponovljena je odredba saveznog Ustava o obaveznom minimalnom osmogodišnjem osnovnom obrazovanju (čl. 265. st. 1.), ali su navedene i druge odredbe kojih nema u saveznom Ustavu poput odredbe o definiranju odgojno-obrazovnog sadržaja (čl. 265. st. 2.). Republičkim ustavom također se pobliže govori o “izjednačavanju uvjeta za stjecanje obrazovanja djece, omladine i radih ljudi” (čl. 266. st. 2.). Člankom 267. Ustava SRH predviđeno je pak, među ostalim, sudjelovanje učenika i studenata u upravljanju ustanovama za odgoj i obrazovanje (čl. 267. st. 2.). Vidljivo je, dakle, da su republičke ustavne norme u ovom slučaju opsežnije.

3 U istom članku Ustava SFRJ propisano je da se: “(...) samo zakonom može (se) propisati da se na temelju odluke nadležnog organa (ne nužno i suda, op. a.) može odstupati od načela nepovredivosti tajne pisama i drugih sredstava komuniciranja ako je to neophodno z vođenje krivičnog postupka ili za sigurnost zemlje.” (čl. 185. st. 2.)

osobnoj slobodi (čl. 177.) te o zadržavanju osobe u pritvoru na temelju odluke suda odnosno “iznimno, pod uvjetima određenim zakonom, odlukom drugog zakonom ovlaštenog organa, najduže do tri dana” (čl. 178.). Također je u Ustavu SFRJ u članku 181. navedeno načelo zakonitosti u kaznenom pravu te je navedena presumpcija nevinosti. Nadalje, propisano je načelo nepovredivosti stana te u načelu pretraga istog na temelju rješenja donesenog na temelju zakona i uz prisutnost svjedoka (čl. 184.).<sup>4</sup>

Ustavom je reguliran i širok niz socijalnih prava pa se tako jamči pravo na rad i pravo na slobodu rada (čl. 159. i 160.), pravo na odgovarajuće uvjete rada (čl. 161.), pravo na ograničeno radno vrijeme (čl. 162.), pravo radnika na socijalno osiguranje (čl. 163.). Ustavom SFRJ jamči se i pravo građanina da “na stanu u društvenom vlasništvu stekne stanarsko pravo” (čl. 164.), pravo na obrazovanje (čl. 165.), pravo svih na zdravstvenu zaštitu (čl. 186.), pravo boraca, vojnih invalida i članova obitelji palih boraca na socijalnu sigurnost i posebna prava koja se utvrđuju posebnim zakonom (čl. 187.). Ustavom se jamči i posebna društvena zaštita majke i djeteta, maloljetnika bez roditeljske skrbi i “drugih osoba koje se ne mogu same brinuti o sebi i o zaštiti svojih prava i interesa” (čl. 188.) te pravo na pomoć društvene zajednice građanima “koji su nesposobni za rad, a nemaju sredstava potrebnih za uzdržavanje” (čl. 189.).

Osim što nabraja niz socijalnih prava, Ustav SFRJ sadrži i druge norme koje odražavaju socijalističke nazore o uređenju pravnog poretka. Tako je primjerice Ustavom SFRJ propisano pravo nasljeđivanja, no uz značajno ograničenje da “nitko ne može na osnovi nasljeđivanja zadržati u vlasništvu nekretnine i sredstva rada u opsegu većem nego što to određuje ustav ili zakon” (čl. 194. st. 3.). Ustavom SFRJ su regulirana i prava koja su izravno odražavala jugoslavenski model samoupravnog socijalizma poput prava na samoupravljanje (čl. 155.) te biračkog prava radnika (čl. 156.).

Među dužnostima Ustav SFRJ iz 1974. godine propisuje dužnost savjesnog obavljanja samoupravnih, javnih i drugih društvenih funkcija sukladno “interesima socijalističkog samoupravnog društva” (čl. 158.). Također je kao dužnost propisana obrana zemlje (čl. 172.) kao i sudjelovanje građanina u društvenoj samozaštiti (čl. 173.).

Opsežna ustavnopravna regulativa o pravima građana imala je već na ustavnopravnoj razini značajna ograničenja ponajprije s obzirom na odredbu prema kojoj se “slobode i prava čovjeka i građanina, utvrđeni ovim ustavom, ostvaruju (se) u međusobnoj solidarnosti ljudi i ispunjavanjem dužnosti i odgovornosti svakog prema svima i svih prema svakom”<sup>5</sup> te odredbom prema kojoj su slobode i prava čovjeka i građanina ograničeni i “ustavom utvrđenim interesima socijalističke zajednice”.<sup>6</sup> Ustav SFRJ sadrži i odredbu prema kojoj se “slobodama i pravima utvrđenim ovim ustavom nitko (se) ne smije koristiti radi rušenja osnova socijalističkog samoupravnog demokratskog uređenja utvrđenog ovim ustavom” (čl. 203. st. 2.). Navedene odredbe relativizirale su ustavne norme o pravima građana učinivši ih ovisnim o interesu šireg kolektiva, odnosno o osnovnim parametrima društveno-ekonomskog uređenja. U osnovi je

4 Ipak je već u istom članku Ustava SFRJ navedena iznimka od tog načela prema kojoj: “Pod uvjetima što ih predviđa zakon službena osoba može ući u tuđi stan ili prostorije bez rješenja nadležnog organa i vršiti pretragu bez prisutnosti svjedoka, ako je to neophodno radi neposrednog hvatanja učinioca krivičnog djela ili radi sigurnosti ljudi i imovine ili ako je očito da se drugačije ne bi mogli osigurati dokazi u krivičnom postupku.” (čl. 184. st. 5.)

5 Čl. 153. st. 1. Ustava SFRJ; čl. 228. st. 1. Ustava SRH.

6 Čl. 153. st. 2. Ustava SFRJ; čl. 228. st. 2. Ustava SRH.

ovdje bila riječ o normama karakterističnim za socijalističko društveno uređenje u kojem je težište bilo na kolektivu i interesima kolektiva nauštrb individualnih prava građana.<sup>7</sup> Takve je stavove uostalom podržavala i pravna doktrina. Tako je još 1960. godine Ivo Krbek ustvrdio da “u punom socijalističkom društvu nema oštrog i načelnog proturječja između interesa zajednice i opravdanih interesa pojedinaca” te da su u socijalizmu prava i dužnosti građana “u punom skladu s funkcijama i zadacima države i društva”.<sup>8</sup>

Osim normi o slobodama, pravima i dužnostima građana, Ustav SFRJ, kao uostalom i Ustav SRH, sadrži dodatne norme o pravima radnih ljudi, u sklopu glave o društveno-ekonomskom uređenju i glave o osnovama društveno-političkog sistema.<sup>9</sup> Tim normama, poglavito onim iz dijela Ustava o društveno-ekonomskom uređenju, predviđeno je ostvarenje interesa radnika u sklopu radnih kolektiva, što je bilo bitna karakteristika socijalističkih pravnih poredaka.<sup>10</sup>

Osim u kolektivističkom duhu definiranih individualnih prava građana te prava radnih ljudi, u Ustavu SFRJ iz 1974. godine kao bitan element federacije navedeni su i narodi te njihove socijalističke republike i autonomne pokrajine (čl. 1.). Sukladno tome, već se u prvom članku Ustava spominje ravnopravnost naroda i narodnosti. Na tom tragu je i definicija socijalističke republike kao “države utemeljene na suverenosti naroda i na vlasti i samoupravljanju radničke klase i svih radnih ljudi te socijalističke samoupravne demokratske zajednice radnih ljudi i građana i ravnopravnih naroda i narodnosti” (čl. 3.). Građani su stoga nedvojbeno saveznim ustavom definirani i kao pripadnici naroda odnosno narodnosti. U Ustavu SRH iz 1974. godine je pak pri određenju Hrvatske ponovljena opća definicija socijalističke republike sadržana u Ustavu SFRJ (čl. 1. st. 1.). No uz to, u preambuli, a također i u normativnom dijelu ustava, Socijalistička Republika Hrvatska je određena kao “nacionalna država hrvatskog naroda, država srpskog naroda u Hrvatskoj i država narodnosti koje u njoj žive” (čl. 1. st. 2. Ustava SRH).<sup>11</sup>

Takva u osnovi složena situacija koja je podrazumijevala da su građani nositelji prava koja su definirana sukladno kolektivističkom svjetonazoru, uz supostojanje odredbi o pravima radnih ljudi te odredbi o nacionalnim pravima kao i pravima republika, odražavala je, prema mišljenju Igora Štiksa, sukob “legitimacijskih načela” te stalnu tenziju oko definiranja političke zajednice.<sup>12</sup>

Po pitanju ostvarenja prava građana u socijalističkoj Hrvatskoj treba istaknuti nekoliko dodatnih ograničenja. Prvo ograničenje očitivalo se u relativizaciji pravne obvezatnosti ustavnih normi.<sup>13</sup> Također, značajno ograničenje, s obzirom na mogućnost ostvarenja ustavnih prava

7 Ivan Kosnica ‘Koncept građanina u hrvatskom i jugoslavenskom ustavnom poretku od 1944. do 1990. godine’ (2022) 38(3–4), *Pravni vjesnik*, 54.

8 Ivo Krbek, *Pravo javne uprave FNRJ, I. knjiga, Osnovna pitanja i prava građana* (Birozavod 1960.) 204.

9 Usp. pojedine odredbe od čl. 10. do čl. 152. Ustava SFRJ; Usp. pojedine odredbe od čl. 10. do čl. 227. Ustava SRH.

10 Tako Nikola Gavella ‘Građansko pravo i pripadnost pravnih poredaka pravnim krugovima’ u Nikola Gavella, Mira Alinčić, Petar Klarić, Krešimir Sajko, Tanja Tumbri, Zlatan Stipković, Tatjana Josipović, Igor Gliha, Romana Matanovac i Hano Ernst (ur.), *Teorijske osnove građanskog prava: Građansko pravo i pripadnost hrvatskog pravnog poretka u kontinentalnoeuropskom pravnom krugu* (Pravni fakultet Sveučilišta u Zagrebu 2005.) 22.

11 Tako i Vukas, B. ml, *Hrvatska državnost – pravopovijesne prosudbe* (Pravni fakultet Sveučilišta u Rijeci 2017.) 121.–122.

12 Igor Štiksa, *Nations and Citizens in Yugoslavia and the Post-Yugoslav States: One Hundred Years of Citizenship* (Bloomsbury Academic 2015.) 59.

13 Na tom tragu Carl Loewenstein je socijalističke ustave nazvao semantičkim ustavima. Smiljko Sokol i Branko Smerdel, *Ustavno pravo* (Školska knjiga – Zagreb 1992.) 33.

građana, bilo je tada primijenjeno načelo jedinstva vlasti te nepostojanje neovisnog sudstva.<sup>14</sup> Nepovoljan odnos prema pravima građana odražavalo je i tadašnje uređenje ustavnog sudovanja prema kojem je bila moguća samo apstraktna kontrola ustavnosti zakona i podzakonskih akata, u pravilu na inicijativu predstavnika vlasti.<sup>15</sup> Konačno, mogućnosti ostvarenja prava građana bile su bitno ograničene i s obzirom na jednopartijski sustav te tada uspostavljen model partijske države. U takvim okolnostima, kako ističe Jasna Omejec, težište i fokus rada tijela državne uprave nije bio na građanima i na zaštiti njihovih prava nego na izvršavanju naloga odozgo.<sup>16</sup>

### 3. UREĐENJE PRAVA GRAĐANA U USTAVU REPUBLIKE HRVATSKE OD 22. PROSINCA 1990.

Demokratski politički procesi u Hrvatskoj otpočeli su 1989. godine te su stoga neka od prava građana regulirana i prije donošenja tzv. Božićnog Ustava. Tako je u veljači 1990., tad još jednostranački Sabor donio izborni zakon. Nakon toga provedeni su višestranački izbori u dva kruga, a na izborima je pobijedila Hrvatska demokratska zajednica predvođena Franjom Tuđmanom.<sup>17</sup>

Novoizabrani je Sabor 25. srpnja 1990. godine usvojio nove amandmane na Ustav Socijalističke Republike Hrvatske iz 1974. godine.<sup>18</sup> Ovi amandmani na simboličkoj su razini označili raskid sa socijalističkim društvenim uređenjem te su u određenoj mjeri naznačili buduće ustavne promjene.<sup>19</sup> Iz motrišta reguliranja prava građana, treba napomenuti da amandmani sadrže norme o vlasništvu, poglavito normu o ravnopravnosti i jednakoj zaštiti svih oblika vlasništva.<sup>20</sup>

14 Dalibor Čepulo 'Vladavina prava i pravna država – europska i hrvatska pravna tradicija i suvremeni izazovi' (2001) br. 6., *Zbornik Pravnog fakulteta u Zagrebu*, 1350; O nekim karakteristikama sudstva u socijalističkoj Hrvatskoj vidi i: Alan Uzelac 'Zavisnost i nezavisnost: neka komparativna iskustva i prijedlozi uz položaj sudstva u Hrvatskoj' (1992) (Supplement 4), *Zbornik Pravnog fakulteta u Zagrebu*, 582.

15 Čepulo (n 2) 329; U tadašnjem hrvatskom i jugoslavenskom ustavnom poretku stoga nije postojala mogućnost podnošenja ustavne tužbe ustavnom sudu u slučaju povrede pojedinačnih ustavnih prava odnosno nije uspostavljena mogućnost konkretne kontrole ustavnosti.

16 Omejec J 'Hrvatska uprava od socijalističkog do europskog koncepta zakonitosti' u: Gjidara M, Aviani D, Britvić Vetma B, *Hrvatsko-francuski upravopravni dani. Hrestomatija I – opći dio: Javna uprava. Journées juridiques et administratives franco-croates. Miscellanea I – partie générale: L'administration publique* (Pravni fakultet Sveučilišta u Splitu; Sveučilište Panthéon Assas, Paris II; Državni savjet Francuske Republike, Faculté de droit de Split; Université Panthéon-Assas, Paris 2; Conseil d'État de France 2016.) 19.

17 O prvim višestranačkim izborima vidi više u: Ivo Goldstein, *Hrvatska 1918–2008*. (EPH Liber 2008.) 648.–652.

18 Usp. Čepulo (n 2) 349.

19 Sanja Barić i Budislav Vukas ml. 'Nove koncepcije državne suverenosti i organizacije vlasti u srpanjskim ustavnim amandmanima iz 1990. – uz tridesetu godišnjicu Ustava RH' (2020) 36(3–4) *Pravni vjesnik* 11.–13.

20 Usp. Amandman LXVII, Odluka o proglašenju Amandmana LXIV. do LXXV. na Ustav Socijalističke Republike Hrvatske, *Narodne novine*, br. 31/1990; O tome da je tim amandmanom u osnovi proklamirana nova koncepcija vlasništva, ali i o tome da su temelji pravne afirmacije prava privatnog vlasništva postavljeni ranije, još 1988. godine donesenim saveznim i republikim amandmanima vidi: Barić, Vukas ml. (n 19) 13.–14.

Sustavnije promjene ustavnopravnog poretka izvršene su stupanjem na snagu Ustava Republike Hrvatske, 22. prosinca 1990. godine.<sup>21</sup> Ovaj, tzv. Božićni Ustav, u normativnom je dijelu prihvatio koncept građanske države koja se temelji na načelu narodnog suvereniteta te je u tom smislu propisao da: “U Republici Hrvatskoj vlast proizlazi iz naroda i pripada narodu kao zajednici slobodnih i ravnopravnih državljana” (čl. 1. st. 2.). Republika Hrvatska u normativnom dijelu Ustava tako više nije definirana kao nacionalna država hrvatskog naroda. Ipak, nacionalno određenje bilo je vrlo prisutno u izvorišnim osnovama Ustava u sklopu kojih je izložen višestoljetni tijek hrvatske državnosti te je izražena “tisućljetna nacionalna samobitnost i državna opstojnost hrvatskog naroda”. Također je u izvorišnim osnovama Ustava Republika Hrvatska ustanovljena “kao nacionalna država hrvatskog naroda i država pripadnika inih naroda i manjina, koji su njezini državljani: Srba, Muslimana, Slovenaca, Čeha, Slovaka, Talijana, Mađara, Židova i drugih”.<sup>22</sup>

O pravima građana Ustav Republike Hrvatske govori u posebnoj glavi naslovljenoj “temeljne slobode i prava čovjeka i građanina”. U sklopu ove glave prava građana izložena su u sklopu tri dijela: zajedničke odredbe, osobne i političke slobode i prava te gospodarska, socijalna i kulturna prava.

U sklopu zajedničkih odredbi sadržano je načelo jednakosti pred zakonom (čl. 14.), načelo ravnopravnosti pripadnika svih naroda i manjina, sloboda izražavanja narodne pripadnosti te kulturna autonomija (čl. 15.), pravo na žalbu (čl. 18.) kao i načelo zakonitosti (čl. 19.).

U sklopu dijela o osobnim i političkim slobodama i pravima pobrojana su prvo osobna, a onda politička prava. Od osobnih prava navedeno je primjerice pravo na život (čl. 21.), pravo na osobnu slobodu te mogućnost njezina tek iznimnog ograničavanja na temelju odluke suda (čl. 22.), zabrana zlostavljanja (čl. 23.), zabrana uhićenja ili pritvora bez pismenog, sudbenog i na zakonu utemeljenog naloga (čl. 24.),<sup>23</sup> presumpcija nevinosti (čl. 28.), načelo zakonitosti u kaznenom pravu (čl. 31.), sloboda naseljenja (čl. 32.), pravo azila (čl. 33.), nepovredivost doma (čl. 34.), pravo na zaštitu osobnog i obiteljskog života (čl. 35.), sloboda i tajnost komunikacije (čl. 36.) itd. Ustavom se jamči i sloboda mišljenja i izražavanja misli (čl. 38.) te sloboda savjesti i vjeroispovijesti (čl. 40.). Od političkih prava Ustav govori o pravu na javno okupljanje (čl. 42.), slobodi udruživanja (čl. 43.), pravu na obavljanje javnih poslova i zapošljavanje u javnoj službi (čl. 44.), biračkom pravu (čl. 45.) te pravu slanja predstavki i pritužbi (čl. 46.). U sklopu dijela Ustava o osobnim i političkim pravima i slobodama navedena je i vojna obveza kao dužnost “svih za to sposobnih građana” (čl. 47.).

U sklopu gospodarskih, socijalnih i kulturnih prava, među ostalim, navedeni su pravo vlasništva te pravo nasljeđivanja (čl. 48.), poduzetnička i tržišna sloboda (čl. 49.), pravo na rad i slobodu rada (čl. 54.). U Ustavu je također sadržana odredba o pravu na tjedni i godišnji odmor (čl. 55.). Suprotno tradiciji socijalističkih ustava koji su vrlo opsežno regulirali modalitete radničkog upravljanja u poduzećima, ovim je Ustavom predviđeno tek da “zaposleni mogu imati,

21 Ustav Republike Hrvatske, Narodne novine, br. 56/1990.

22 Određenje države kao nacionalne države hrvatskog naroda te države pripadnika nacionalnih manjina bilo je jedno od načela na kojima su se trebale temeljiti izvorišne osnove. Budislav Vukas ml. 'Pravnopovijesne reference u ustavnim preambulama država srednje i jugoistočne Europe u postkomunističkom razdoblju' (2013) 63 (5–6), Zbornik Pravnog fakulteta u Zagrebu, 1250.

23 “Bez sudbenoga naloga redarstvo može **uz obvezu da odmah preda sudu** (op. a.) uhititi osobu protiv koje postoji osnovana sumnja da je počinila teško kazneno djelo određeno zakonom. Uhićena osoba mora odmah na način njoj razumljiv biti obaviještena o razlozima uhićenja, te o svojim pravima utvrđenim zakonom.” (čl. 24. st. 2.)



u skladu sa zakonom, udjela pri odlučivanju u poduzeću” (čl. 55. st. 4.). U Ustavu je sadržano i pravo na socijalnu sigurnost i socijalno osiguranje zaposlenih i članova njihovih obitelji (čl. 56.), pravo na pomoć pojedinim socijalno ugroženim kategorijama (čl. 57.) te pravo na zdravstvenu zaštitu (čl. 58.). Ustavom se jamči i pravo na osnivanje sindikata te pravo na štrajk (čl. 59. i 60.). Ustav sadrži i odredbu o besplatnom i obveznom osnovnom školovanju te odredbu o dostupnosti srednjoškolskog i visokoškolskog obrazovanja pod jednakim uvjetima, u skladu sa sposobnostima (čl. 65.). Ustavom se jamči sloboda znanstvenog, kulturnog i umjetničkog stvaralaštva (čl. 68. st. 1.), a također se “jamči (se) zaštita moralnih i materijalnih prava koja proistječu iz znanstvenoga, kulturnog, umjetničkog, intelektualnog i drugog stvaralaštva” (čl. 68. st. 4.).

Ustavom Republike Hrvatske regulirane su i mogućnosti ograničenja prava i sloboda. Tako je općom normom propisano da se slobode i prava mogu ograničiti “samo zakonom da bi se zaštitila sloboda i prava drugih ljudi te pravni poredak, javni moral i zdravlje” (čl. 16.). Posebnim normama dodatno su ograničena pojedina prava i slobode pa je tako pravo slobodnog udruživanja ograničeno “zabranom nasilnog ugrožavanja demokratskog ustavnog poretka, te neovisnosti, jedinstvenosti i teritorijalne cjelovitosti Republike” (čl. 43. str. 2.). Također je pravo vlasništva ograničeno obavezom nositelja vlasničkog prava i njihovih korisnika da doprinose općem dobru (čl. 48. st. 2.), u čemu je vidljiv komunitarni element.

Usporedba uređenja prava građana u Ustavu Socijalističke Republike Hrvatske iz 1974. godine, odnosno u saveznom Ustavu iz 1974. godine s uređenjem te materije u Ustavu Republike Hrvatske iz 1990. godine pokazuje da novi hrvatski Ustav u naslovu glave u kojoj uređuje materiju prava građana govori samo o temeljnim slobodama i pravima čovjeka i građanina, a ne više i o dužnostima koje su bile bitna značajka socijalističke ustavnosti. Također, Ustav Republike Hrvatske iz 1990. godine ne sadrži odredbe o ograničenju prava građana sukladno kolektivističkom svjetonazoru odnosno kako je u ustavnim tekstovima iz 1974. godine navođeno “interesima socijalističke zajednice”. U Ustavu Republike Hrvatske iz 1990. godine također nije više prisutna sintagma “radnog naroda”, što je bilo bitna karakteristika socijalističkih ustava, a također je, s obzirom na novo društveno-ekonomsko uređenje, izostavljen dio o upravljanju radnika u radničkim kolektivima.<sup>24</sup> Novo ustavnopravno uređenje nedvojbeno je označilo odmak od socijalističke ustavnosti u dijelu koji se tiče materijalnopravnog uređenja prava građana s obzirom na to da su prava sad bitno više individualistički definirana. Pri tome su te razlike više systemske, dok su na razini pojedinih članaka vidljive i određene nomotehničke sličnosti između Ustava Republike Hrvatske iz 1990. godine i Ustava Socijalističke Republike Hrvatske iz 1974. godine. Ova opaska se ponajprije odnosi na konkretno definiranje nekih prava poput prava na jednakost ili primjerice prava na slobodu tiska i drugih oblika informiranja. Bitna razlika između Ustava Republike Hrvatske iz 1990. godine i Ustava Socijalističke Republike Hrvatske iz 1974. godine bila je i u tome što je Ustavom Republike predviđen bitno drugačiji institucionalni okvir. Ovo se prije svega odnosi na tim Ustavom proklamirano načelo diobe vlasti i načelo neovisnosti sudstva što je onda otvaralo drugačiju perspektivu ostvarenja pojedinih prava građana.

24 Kako smo već prethodno naveli, člankom 55. st. 4. Ustava tek je predviđeno da: “Zaposleni mogu imati, u skladu sa zakonom, udjela pri odlučivanju u poduzeću.”

Konačno, valja istaknuti da u normativnom dijelu Ustav RH slijedi koncept građanske države, te se i po tom elementu razlikuje od Ustava Socijalističke Republike Hrvatske iz 1974. godine koji u normativnom dijelu eksplicite govori o Hrvatskoj kao o nacionalnoj državi hrvatskog naroda. No, kako smo naveli ideja Hrvatske kao nacionalne države hrvatskog naroda vrlo je prisutna u izvorišnim osnovama. Prema shvaćanju Mate Arlovića ta nova formulacija predstavljala je radikalan raskid s dotadašnjim uređenjem položaja srpskog naroda kao konstitutivnog u Hrvatskoj koji je imao temelj još u Deklaraciji o osnovnim pravima naroda i građana Demokratske Hrvatske.<sup>25</sup> Ipak, treba napomenuti da još u socijalizmu bilo drugačijih interpretacija te odredbe. Tako je još 1950. godine Jovan Stefanović smatrao da je posebno isticanje srpskog naroda u definiciji Hrvatske, kako je navedena u Ustavu Narodne Republike Hrvatske iz 1947. godine, “izraz naročitog priznanja Srbima Hrvatske za žrtve, koje su oni podnijeli za vrijeme okupacije i u borbama za oslobođenje”, no da ta odredba ne mijenja činjenicu da je Hrvatska prema tom Ustavu definirana kao nacionalna država hrvatskog naroda.<sup>26</sup>

#### 4. UREĐENJE PRAVA GRAĐANA OD DONOŠENJA USTAVA REPUBLIKE HRVATSKE DO 8. LISTOPADA 1991.

Nakon stupanja na snagu Ustava Republike Hrvatske 22. prosinca 1990.<sup>27</sup> pa sve do donošenja Odluke o raskidu svih veza za SFRJ 8. listopada 1991.,<sup>28</sup> hrvatske su vlasti donijele još neke propise kojima su regulirale prava građana. Ključni akti u tom smislu bili su Ustavni zakon o Ustavnom sudu Republike Hrvatske,<sup>29</sup> Povelja o pravima Srba i drugih nacionalnosti u Republici Hrvatskoj<sup>30</sup> te uredbe iz nužde kojima su regulirana prava građana.

**Ustavni zakon o ustavnom sudu Republike Hrvatske.** Taj je propis Sabor Republike Hrvatske donio 21. ožujka 1991. godine. Tim propisom regulirana je ocjena suglasnosti zakona s Ustavom i suglasnosti drugih propisa s Ustavom i zakonom te, iz motrišta zaštite prava građana posebno značajno, ustavna tužba.<sup>31</sup> Ustavna tužba bila je instrument kojim je strankama dana mogućnost da pred Ustavnim sudom osporavaju odluke sudova, upravnih tijela i drugih tijela s javnim ovlastima u slučajevima kad im je povrijeđeno neko Ustavom zajamčeno pravo ili sloboda.<sup>32</sup> Riječ je o pravnom institutu kojim je uvedena konkretna kontrola ustavnosti u hrvatski pravni poredak. Uvođenje ovog pravnog instituta odražavalo je novo individualističko shvaćanje građanina kao aktera koji svojim akcijama može inicirati provjeru ustavnosti

25 Mato Arlović *Pravo nacionalnih manjina u Republici Hrvatskoj* (Novi informator 2015.) 149.

26 Jovan Stefanović, *Ustavno pravo FNR Jugoslavije i komparativno* (Nakladni zavod Hrvatske, 1950), 511.

27 Toga dana stupile su na snagu sve norme Ustava kojima su regulirane temeljne slobode i prava čovjeka i građanina. Na snagu, međutim, tad još uvijek nisu stupile norme Ustava koje su se odnosile na oružane snage i na međunarodno zastupanje. Čepulo (n 2) 350.

28 Odluka Sabora Republike Hrvatske od 8. listopada 1991. godine. Narodne novine 53/1991.

29 Ustavni zakon o Ustavnom sudu Republike Hrvatske. Narodne novine 13/1991.

30 Povelja o pravima Srba i drugih nacionalnosti u Republici Hrvatskoj, Narodne novine 31/1991.

31 Člankom 125. Ustava RH je kao jedna od nadležnosti Ustavnog suda navedena zaštita ustavnih sloboda i prava čovjeka i građanina.

32 Usp. čl. 28. st. 1. Ustavnog zakona o Ustavnom sudu Republike Hrvatske.



pojedinačnih pravnih akata pred Ustavnim sudom. Na ovaj način građanima je dana mogućnost da zaštite i ostvare svoja Ustavom definirana prava. Već smo rekli da takva mogućnosti nije postojala u ranijem socijalističkom razdoblju u kojem je provedena samo objektivna, apstraktna kontrola ustavnosti općih pravnih akata.

**Povelja o pravima Srba i drugih narodnosti u Republici Hrvatskoj.** Ovaj akt Sabor Republike Hrvatske donio je 25. lipnja 1991. godine. Poveljom je zajamčena pravna zaštita svih nacionalnosti u Hrvatskoj te je nacionalnostima priznato pravo na kulturnu autonomiju (t. IV. Povelje). Točkom V. Povelje Srbima kao i drugim nacionalnostima priznato je “pravo proporcionalnog sudjelovanja u tijelima lokalne samouprave i odgovarajućim tijelima državne vlasti” te im je također priznato pravo na “osiguranje gospodarskog i društvenog razvitka radi očuvanja njihova identiteta i radi zaštite od svakog pokušaja asimilacije”. Riječ je o aktu koji je vrlo značajan, no koji je ipak bio tek načelne prirode budući da je taj akt tek predviđao donošenje zakona kojima će se regulirati navedena pitanja.

**Uredbe iz nužde i prava građana.** Uređenje prava građana u Republici Hrvatskoj u razdoblju od donošenja Božićnog Ustava pa sve do 8. listopada 1991. godine bilo je obilježeno i donošenjem uredbi iz nužde, tijekom rujna 1991. godine. Ovdje je riječ o aktima koje je donio predsjednik Republike Hrvatske Franjo Tuđman, u okolnostima kad se Hrvatski sabor nije mogao sastati, a koji su bili normativna priprema za totalni rat s JNA i pobunjenim Srbima.<sup>33</sup> Ne ulazeći ovdje u ocjenu ustavnosti tih uredbi,<sup>34</sup> ovdje naznačujemo da su pojedinim uredbama bitno ograničena neka prava građana. Među ukupno 21 uredbom iz nužde koju je od 9. rujna 1991. do 7. listopada 1991. godine donio Predsjednik Republike Hrvatske<sup>35</sup> kao posebno značajne, iz motrišta uređenja prava građana kao i njihova ograničavanja, treba istaknuti uredbu iz područja unutarnjih poslova.<sup>36</sup> Jednom od tih uredbi, Uredbom o unutarnjim poslovima za vrijeme ratnog stanja ili neposredne ugroženosti neovisnosti i jedinstvenosti Republike Hrvatske,<sup>37</sup> daje se ovlast službenoj osobi da “bez sudbenoga naloga zadrži osobu koja remeti ili ugrožava javni red i mir ili ako je to nužno iz razloga sigurnosti, najduže do 6 dana odnosno dok za to postoje razlozi” (čl. 2.). Ovom Uredbom također je dana ovlast službenim osobama da, u slučaju ugrožavanja javnog reda i mira odnosno kad je to nužno iz razloga sigurnosti, izvrše pretragu osobe bez rješenja o pretrazi te bez prisutnosti svjedoka (čl. 3.). Navedenom Uredbom je također dana ovlast službenoj osobi da bez sudskog naloga uđe u tuđi dom te izvrši pretragu doma uz ispunjenje vrlo općenitih alternativno navedenih pretpostavki zaštite osobne sigurnosti određenih osoba, osiguranja određenih objekata odnosno drugih razloga opće sigurnosti (čl. 4.). Uredbom je također dana ovlast ministru unutarnjih poslova da zabrani, odnosno ograniči kretanje na određenim područjima na određeno vrijeme

33 Ivan Kosnica 'Uredbe iz nužde Predsjednika Republike Hrvatske iz 1991. – 1992.' (2011) 61(1) Zbornik Pravnog fakulteta u Zagrebu, 159.–60.

34 O tome se detaljno raspravlja u: Kosnica (n 33) 172.–176.; Arsen Bačić 'Odredbe o "stanju nužnosti" u ustavu Republike Hrvatske iz 1990. godine' (1997) 34(1–2) Zbornik radova Pravnog fakulteta u Splitu, 53.–54., Vidi i: Đorđe Gardašević 'Izvanredna stanja i ustavnopravno uređenje RH' 435.–438. u: Branko Smerdel i Đorđe Gardašević (ur.) 'Izgradnja demokratskih ustavnopravnih institucija Republike Hrvatske u razvojnoj perspektivi' (Hrvatska udruga za ustavno pravo 2011.); Ivan Padjen 'Uredbe iz nužde hrvatskog predsjednika: mjerodavnost francuskoga javnog prava' (1996) 33(1) Politička misao, 149.–153.

35 Kosnica (n 33) 159.–161.

36 O uredbama iz područja unutarnjih poslova vidi: Franulović D, Tadić J, 'Postupanje policije prema uredbama iz nužde Predsjednika Republike Hrvatske iz 1991. – 1992.' (2011) 20(4) Policija i sigurnost 531.–535.

37 Narodne novine, br. 55/1991.

zbog izvanrednih okolnosti (čl. 6.).<sup>38</sup> Uredbom o javnim skupovima za vrijeme ratnog stanja ili neposredne ugroženosti neovisnosti i jedinstvenosti Republike Hrvatske,<sup>39</sup> predviđena je primjena republičkog Zakona o javnim skupovima (čl. 1.)<sup>40</sup> te je uvedeno pravilo prema kojem se “javni skupovi mogu (se) održati samo po prethodnom odobrenju policijske uprave odnosno policijske stanice na čijem području se javni skup treba održati (čl. 2.)” Na taj način održavanje javnih skupova u potpunosti je podvrgnuto režimu dozvole. Konačno, Uredbom o prijavljivanju prebivališta i boravišta građana za vrijeme ratnog stanja ili neposredne ugroženosti neovisnosti i jedinstvenosti Republike Hrvatske<sup>41</sup> policijskoj stanici odnosno policijskoj upravi dana je vrlo značajna ovlast da odbije prijavu i odjavu prebivališta pojedinca pod pretpostavkom da tako nalažu “interesi sigurnosti Republike Hrvatske i narodne obrane” (čl. 5.). Ovom uredbom također je dana ovlast Ministarstvu unutarnjih poslova da zabrani, odnosno ograniči kretanje, boravak i nastan građana na određenim područjima (čl. 6.). Uredbama iz nužde bitno su ograničena Ustavom zajamčena prava što je bio odraz ratnih okolnosti.

## 5. PRAVA GRAĐANA I PROPISI OD 8. LISTOPADA 1991.

Dana 8. listopada 1991. godine Hrvatski je sabor donio već spomenutu Odluku kojom je raskinuo sve veze sa SFRJ. Istog dana Sabor je potvrdio sve uredbe iz nužde koje je dotad donio Predsjednik Republike pa tako i one uredbe kojima je bila regulirana materija iz područja prava građana.<sup>42</sup>

Također su tog dana u Narodnim novinama objavljeni brojni savezni propisi koji su tad preuzeti u hrvatski pravni sustav. Među tim propisima za ostvarenje prava građana bili su vrlo značajni procesni propisi. Tako primjerice Zakon o preuzimanju Zakona o općem upravnom postupku u Republici Hrvatskoj<sup>43</sup> i Zakon o preuzimanju Zakona o upravnim sporovima.<sup>44</sup> Ovi propisi preuzeti su u novi hrvatski pravni sustav tek uz manje prilagodbe te su u hrvatskom pravnom sustavu ostali na snazi narednih 20 godina. Takva situacija je prema shvaćanju Jasne Omejec bitno otežala transformaciju hrvatske uprave prema europskim uzorima te je nepovoljno utjecala na zaštitu prava građana.<sup>45</sup>

Također, iz motrišta uređenja prava građana, važno je spomenuti i 8. listopada 1991. godine kad je objavljen Zakon o hrvatskom državljanstvu, donesen na Hrvatskom saboru još 26. lipnja 1991. godine.<sup>46</sup> Tim je propisom definirano hrvatsko državljanstvo, poglavito njegovo utvrđivanje, stjecanje i gubitak, kao važna pretpostavka uživanja građanskih, političkih i soci-

38 Vidi i: Kosnica (n 33) 165.

39 Narodne novine, br. 55/1991.

40 Narodne novine, br. 26/1973 i 47/1989.

41 Narodne novine, br. 55/1991.

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

43 Zakon o preuzimanju Zakona o općem upravnom postupku u Republici Hrvatskoj, Narodne novine, br. 53/1991.

44 Zakon o preuzimanju Zakona o upravnim sporovima, Narodne novine, br. 53/1991.

45 Omejec (n 16) 25.–27.

46 Usp. Zakon o hrvatskom državljanstvu, Narodne novine br. 53/1991.

jalnih prava u Republici Hrvatskoj. Istodobno je objavljen i Zakon o kretanju i boravku stranaca, također usvojen na Hrvatskom saboru još 26. lipnja 1991. godine, kojim su sve osobe koje nisu bile hrvatski državljani označene kao stranci.<sup>47</sup> U kategoriju stranaca tako je svrstan i niz osoba, državljana neke druge jugoslavenske republike, koje su dotad u Hrvatskoj uživale puna državlјanska prava.<sup>48</sup>

## 6. NOVA REGULATIVA O PRAVIMA GRAĐANA NAKON 8. LISTOPADA 1991. GODINE

Izlaganje materije uređenja prava građana nakon 8. listopada 1991. godine moguće je podijeliti u tri normativna sklopa. U prvi sklop uvrstili smo Ustavni zakon o ljudskim pravima i slobodama i o pravima etničkih i nacionalnih zajednica ili manjina u Republici Hrvatskoj. U drugi sklop uvrstavamo uredbe iz nužde, bilo da je riječ o novim uredbama kojima su regulirana pojedina prava građana, bilo da je riječ o uredbama iz nužde kojima su ukinute ili mijenjane tada važeće uredbe iz nužde. U treći sklop uvrstavamo nove propise o pravima građana done-sene nakon 8. listopada 1991. godine.

**Ustavni zakon o ljudskim pravima i slobodama i o pravima etničkih i nacionalnih zajednica ili manjina u Republici Hrvatskoj** (dalje u radu: UZLJP)<sup>49</sup> donesen je 4. prosinca 1991. godine. Sadržajno gledano, u tom su propisu poimence pobrojana brojna prava, navedena prethodno i u Ustavu Republike Hrvatske, tako primjerice pravo na život, pravo na slobodu i osobnu nepovredivost, pravo na slobodu izražavanja, pravo na slobodu mirnog okupljanja i slobodu udruživanja, itd.<sup>50</sup> Tim je zakonom također etničkim i nacionalnim zajednicama odnosno manjinama priznata kulturna autonomija te su im priznata druga prava. Tako su pripadnicima etničkih zajednica ili manjina, među ostalim, priznati pravo na identitet, kulturu, vjeroispovijed te pravo na javno i privatno korištenje jezika i pisma te pravo na obrazovanje.<sup>51</sup> Ovim propisom manjinama koje su činile više od osam posto stanovništva Republike Hrvatske, konkretno srpskoj manjini, priznato je pravo na proporcionalno sudjelovanje u Saboru i Vladi te u Vrhovnom sudu.<sup>52</sup> Također je pripadnicima ostalih manjina priznato pravo na pet zastupnika u Zastupničkom domu Sabora.<sup>53</sup> Ovim zakonom također je dano pravo pripadnicima nacionalnih manjina da u lokalnim jedinicama budu zastupljeni u tijelima lokalne samouprave sukladno udjelu u stanovništvu te lokalne jedinice.<sup>54</sup> Na ovaj način, hrvatski ustavni

47 Člankom 1. toga zakona propisano je da je stranac osoba koja nije hrvatski državljani. Zakon o kretanju i boravku stranaca, Narodne novine, br. 53/1991.

48 Vidi o tome više u: Igor Štikl, 'Uključeni, isključeni, pozvani: politike državlјanstva u postsocijalističkoj Europi i Hrvatskoj' (2010) 47(1) Politička misao 87.

49 Narodne novine, br. 65/1991.

50 Usp. čl. 2. UZLJP-a.

51 Usp. čl. 6. UZLJP-a.

52 Usp. čl. 18. st. 1. UZLJP-a.

53 Usp. čl. 18. st. 2. UZLJP-a.

54 Usp. čl. 19. 1. UZLJP-a.

poredak bitno je multietnički definiran s obzirom na niz prava koja su dana građanima na temelju njihove nacionalne pripadnosti.

**Uredbe iz nužde i prava građana.** Predsjednik Republike Hrvatske je i nakon 8. listopada 1991. godine tijekom listopada, studenoga i prosinca 1991. godine donosio uredbe sa zakonskom snagom, tzv. uredbe iz nužde.<sup>55</sup> Nekima od tih uredbi regulirana su i pojedina prava građana. Takva je primjerice bila Uredba o informativnoj djelatnosti za vrijeme ratnoga stanja ili u slučaju neposredne ugroženosti neovisnosti i jedinstvenosti Republike Hrvatske budući da je istom ograničena sloboda izražavanja.<sup>56</sup>

No, s obzirom na to da su uredbama iz nužde ograničena brojna prava građana, navedene uredbe bile su predmetom kritika međunarodne zajednice i dijela stručne javnosti te su stoga dijelom ukinute već u prvoj polovici 1992. godine.<sup>57</sup> Tako su 2. travnja 1992. godine stavljene izvan snage uredbe iz područja unutarnjih poslova,<sup>58</sup> dok je 19. travnja 1992. godine izvan snage stavljena uredba o informativnoj djelatnosti.<sup>59</sup> Ukidanjem ovih uredbi, u značajnoj je mjeri, striktno normativno gledano, uspostavljen redovan ustavni poredak s obzirom na uređenje prava građana.<sup>60</sup> No u praksi, s obzirom na ratne okolnosti, uz određena ograničenja koja su bila odraz, kako navodi Jasna Omejec, režima modificirane zakonitosti.<sup>61</sup>

**Ostali propisi kojima su regulirana prava građana.** Od novih propisa kojima su regulirana pojedina prava građana, a koji su doneseni nakon 8. listopada 1991. godine navodimo Zakon o javnom okupljanju, donesen tijekom travnja 1992. godine.<sup>62</sup> Ovaj propis regulirao je materiju koja je dotad bila regulirana Zakonom o javnim skupovima iz socijalističkog razdoblja<sup>63</sup> te vrlo restriktivnom Uredbom o javnim skupovima za vrijeme ratnoga stanja ili neposredne ugroženosti neovisnosti i jedinstvenosti Republike Hrvatske kojom je pravo na javno okupljanje bilo regulirano po sistemu prethodne dozvole. Novim Zakonom o javnom okupljanju mogućnost održavanja javnih skupova bitno je liberalizirana na način da je uveden režim prijave skupa te mogućnost policijskih vlasti da pod određenim pretpostavkama zabrane skup.<sup>64</sup>

Tijekom 1992. godine donesen je i novi Zakon o izbornim jedinicama za Zastupnički dom Sabora Republike Hrvatske.<sup>65</sup> Tim propisom ukinuti su ranije važeći izborni propisi iz 1990.

55 Popis svih uredbi vidi u: Jasna Omejec 'Ograničavanje sloboda i prava čovjeka i građanina u izvanrednim stanjima' (1996) 5 (2) Društvena istraživanja 365.-369.

56 Narodne novine, br. 57/1991; Usp. Kosnica (n 33) 170.-171.

57 O kritikama uredbi vidi više u: Kosnica (n 33) 172.-174.

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

59 Usp. Uredbu o stavljanju izvan snage uredbi iz oblasti društvenih djelatnosti za vrijeme ratnog stanja ili neposredne ugroženosti neovisnosti i jedinstvenosti Republike Hrvatske, Narodne novine, br. 23/1992.

60 Treba, međutim, ipak istaknuti i to da je određeni broj uredbi ostao na snazi sve do 1996. godine kad je ukinut. Među tada ukinutim uredbama bile su i one kojima su ranije uspostavljeni vojni sudovi i vojna tužiteljstva. Kosnica (n 33) 176.

61 Omejec (n 16) 22.-24.

62 Zakon o javnom okupljanju, Narodne novine, br. 22/1992.

63 Narodne novine, br. 26/1973. i 47/1989.

64 Usp. čl. 4. i 5. Zakona o javnom okupljanju.

65 Narodne novine, br. 33/1992.

godine te je predviđen novi način raspodjele mandata na izborima tako što je Republika Hrvatska podijeljena na 64 izborne jedinice dok je istodobno čitav teritorij Republike Hrvatske činio jednu izbornu jedinicu.<sup>66</sup> Ipak, valja primijetiti da je nova zakonska regulativa kojom je regulirana materija iz područja prava građana bila relativno malobrojna.

## 7. ZAKLJUČAK

Donošenje tzv. Božićnog Ustava označilo je raskid s tradicijom socijalističkog razdoblja u dijelu koji se tiče uređenja prava građana. Tim je Ustavom kako smo istaknuli građanin stavljen u središte ustavnopravnog poretka te su mu priznata brojna građanska, politička, ekonomska, socijalna i kulturna prava. Pri tome su, za razliku od socijalističke ustavnosti i kolektivističkih koncepcija, prava građana učinjena načelno neovisnijim od interesa zajednice.

Istraživanje je nadalje ukazalo na to da je Ustavom RH proklamirano uređenje prava građana bilo dodatno razrađeno u razdoblju od donošenja Ustava RH pa sve do proglašenja neovisnosti i izlaska Republike Hrvatske iz SFRJ 8. listopada 1991. godine. U tom razdoblju položaj građanina u ustavnopravnom i pravnom poretku značajno je osnažen donošenjem novog Ustavnog zakona o Ustavnom sudu RH i uvođenjem instituta ustavne tužbe. Također su već tad priznata kolektivna prava građana pripadnika posebnih etničkih grupa, iako još na deklaratornoj i načelnoj razini. Istraživanje je također ukazalo na to da je uređenje prava građana bilo bitno određeno ratnim okolnostima te tijekom rujna 1991. godine donesenim uredbama iz nužde kojima su ograničena pojedina prava građana.

Od 8. listopada 1991. godine pa nadalje razvoj uređenja prava građana bitno je odredilo preuzimanje saveznih propisa kojima su poglavito regulirane procedure za ostvarenje pojedinih prava građana te zadržavanje uredbi iz nužde u pravnom sustavu. Istraživanje je također ukazalo na činjenicu da je nova zakonska regulativa o pojedinim pravima građana tad još uvijek bila relativno skromna. Konačno, iz motrišta uređenja prava građana vrlo je važno istaknuti u ovom razdoblju donesen Ustavni zakon o ljudskim pravima i slobodama i o pravima etničkih i nacionalnih manjina kojim su pripadnicima nacionalnih manjinama, posebno srpskoj manjini dana brojna prava. Na taj način, Ustavom RH normativno postavljen građanski model zajednice državljana bitno je usmjeren k multietničkom modelu.

## BIBLIOGRAFIJA

1. Arlović M, *Pravo nacionalnih manjina u Republici Hrvatskoj* (Novi informator 2015.)
2. Bačić A, 'Odredbe o "stanju nužnosti" u Ustavu Republike Hrvatske iz 1990. godine' (1997) 34(1-2) Zbornik radova Pravnog fakulteta u Splitu, 39.-57.
3. Barić S, Vukas B. ml, 'Nove koncepcije državne suverenosti i organizacije vlasti u srpanjskim ustavnim amandmanima iz 1990. – uz tridesetu godišnjicu Ustava RH' (2020) 36(3-4) Pravni vjesnik 9

66 Usp. čl. 2. i 3. Zakona o izbornim jedinicama za Zastupnički dom Sabora Republike Hrvatske.

4. Čepulo D, *Hrvatska pravna povijest u europskom kontekstu – od srednjeg vijeka do suvremenog doba* (Pravni fakultet Sveučilišta u Zagrebu 2023.)
5. Čepulo D, 'Vladavina prava i pravna država – europska i hrvatska pravna tradicija i suvremeni izazovi' (2001) 51(6) Zbornik Pravnog fakulteta u Zagrebu 1337
6. Franulović D, Tadić J, 'Postupanje policije prema uredbama iz nužde Predsjednika Republike Hrvatske iz 1991. – 1992.' (2011) 20(4) Policija i sigurnost 524
7. Gardašević Đ, 'Izvanredna stanja i ustavnopravno uređenje RH' 435.–438. u: Smerdel B, Gardašević Đ (ur.) 'Izgradnja demokratskih ustavnopravnih institucija Republike Hrvatske u razvojnoj perspektivi' (Hrvatska udruga za ustavno pravo 2011.)
8. Gavella, N, Alinčić M, Klarić P, Sajko K, Tumbri T, Stipković Z, Josipović, T, Gliha I, Matanovac R, Ernst H, (ur.) *Teorijske osnove građanskog prava: Građansko pravo i pripadnost hrvatskog pravnog poretka u kontinentalnoeuropskom pravnom krugu* (Pravni fakultet Sveučilišta u Zagrebu 2005.)
9. Goldstein I, *Hrvatska 1918-2008*. (EPH Liber 2008.)
10. Kosnica I, 'Koncept građanina u hrvatskom i jugoslavenskom ustavnom poretku od 1944. do 1990. godine' (2022) 38(3-4) Pravni vjesnik 45
11. Kosnica I, 'Uredbe iz nužde Predsjednika Republike Hrvatske iz 1991. – 1992.' (2011) 61(1) Zbornik Pravnog fakulteta u Zagrebu 149
12. Krbek I, *Pravo javne uprave FNRJ, I. knjiga, Osnovna pitanja i prava građana* (Birozavod 1960.)
13. Mratović V, Filipović N, Sokol S, *Ustavno pravo* (Sveučilišna naklada Liber 1977.)
14. Omejec J, 'Hrvatska uprava od socijalističkog do europskog koncepta zakonitosti' u: Gjidara, M.; Aviani, D.; Britvić Vetma, B. *Hrvatsko-francuski upravniopravni dani. Hrestomatija I – opći dio: Javna uprava. Journées juridiques et administratives franco-croates. Miscellanea I – partie générale: L'administration publique* (Pravni fakultet Sveučilišta u Splitu; Sveučilište Panthéon Assas, Paris II; Državni savjet Francuske Republike, Faculté de droit de Split; Université Panthéon-Assas, Paris 2 ; Conseil d'État de France 2016.) 2–37.
15. Omejec J, 'Ograničavanje sloboda i prava čovjeka i građanina u izvanrednim stanjima' (1996) 5(2) Društvena istraživanja, 345.–376.
16. Padjen I, 'Uredbe iz nužde hrvatskog predsjednika: mjerodavnost francuskoga javnog prava' (1996) 33(1) Politička misao, 149.–165.
17. Sokol S, Smerdel B, *Ustavno pravo* (Školska knjiga – Zagreb 1992.)
18. Stefanović J, *Ustavno pravo FNR Jugoslavije i komparativno* (Nakladni zavod Hrvatske, 1950)
19. Štiks I, *Nations and Citizens in Yugoslavia and the Post-Yugoslav States: One Hundred Years of Citizenship* (Bloomsbury Academic 2015.)
20. Štiks I, 'Uključeni, isključeni, pozvani: politike državljanstva u postsocijalističkoj Europi i Hrvatskoj' (2010) 47(1) Politička misao 77.–100.
21. Uzelac A, 'Zavisnost i nezavisnost: neka komparativna iskustva i prijedlozi uz položaj sudstva u Hrvatskoj' (1992) (Supplement 4) Zbornik Pravnog fakulteta u Zagrebu 575.–594.
22. Vukas B. ml, *Hrvatska državnost – pravopovijesne prosudbe* (Pravni fakultet Sveučilišta u Rijeci 2017.)
23. Vukas B. ml, 'Pravopovijesne reference u ustavnim preambulama država srednje i jugoistočne Europe u postkomunističkom razdoblju' (2013) 63(5–6) Zbornik Pravnog fakulteta u Zagrebu 1233.



## PROPISI

1. Odluka o potvrdi uredbi sa zakonskom snagom koje je donio Predsjednik Republike Hrvatske, Narodne novine, br. 53/1991.
2. Odluka o proglašenju Amandmana LXIV. do LXXV. na Ustav Socijalističke Republike Hrvatske, Narodne novine, br. 31/1990.
3. Odluka Sabora Republike Hrvatske od 8. listopada 1991. godine. Narodne novine 53/1991.
4. Povelja o pravima Srba i drugih nacionalnosti u Republici Hrvatskoj, Narodne novine 31/1991.
5. Uredba o informativnoj djelatnosti za vrijeme ratnoga stanja ili u slučaju neposredne ugroženosti neovisnosti i jedinstvenosti Republike Hrvatske. Narodne novine, br. 57/1991.
6. Uredba o javnim skupovima za vrijeme ratnog stanja ili neposredne ugroženosti neovisnosti i jedinstvenosti Republike Hrvatske, Narodne novine, br. 55/1991.
7. Uredba o stavljanju izvan snage uredaba iz oblasti unutarnjih poslova za vrijeme ratnog stanja ili neposredne ugroženosti neovisnosti i jedinstvenosti Republike Hrvatske, Narodne novine, br. 19/1992.
8. Uredba o stavljanju izvan snage uredaba iz oblasti društvenih djelatnosti za vrijeme ratnog stanja ili neposredne ugroženosti neovisnosti i jedinstvenosti Republike Hrvatske, Narodne novine, br. 23/1992.
9. Uredba o prijavljivanju prebivališta i boravišta građana za vrijeme ratnog stanja ili neposredne ugroženosti neovisnosti i jedinstvenosti Republike Hrvatske, Narodne novine, br. 55/1991.
10. Uredba o unutarnjim poslovima za vrijeme ratnog stanja ili neposredne ugroženosti neovisnosti i jedinstvenosti Republike Hrvatske, Narodne novine, br. 55/1991.
11. Ustav Republike Hrvatske, Narodne novine, br. 56/1990.
12. Ustav Socijalističke Federativne Republike Jugoslavije, Službeni list Socijalističke Federativne Republike Jugoslavije, br. 9/1974
13. Ustav Socijalističke Republike Hrvatske, Narodne novine, br. 8/1974.
14. Ustavni zakon o ljudskim pravima i slobodama i o pravima etničkih i nacionalnih zajednica ili manjina u Republici Hrvatskoj, Narodne novine, br. 65/1991.
15. Ustavni zakon o Ustavnom sudu Republike Hrvatske. Narodne novine 13/1991.
16. Zakon o hrvatskom državljanstvu. Narodne novine br. 53/1991.
17. Zakon o izbornim jedinicama za Zastupnički dom Sabora Republike Hrvatske, Narodne novine, br. 33/1992.
18. Zakon o javnim skupovima, Narodne novine, br. 26/1973. i 47/1989.
19. Zakon o javnom okupljanju, Narodne novine, br. 22/1992.
20. Zakon o kretanju i boravku stranaca, Narodne novine, br. 53/1991.
21. Zakon o preuzimanju Zakona o općem upravnom postupku u Republici Hrvatskoj. Narodne novine, br. 53/1991.
22. Zakon o preuzimanju Zakona o upravnim sporovima, Narodne novine, br. 53/1991.

Ivan Kosnica\*

## REGULATION OF CITIZENS' RIGHTS IN THE REPUBLIC OF CROATIA FROM 1990 TO 1992

### Summary

The paper analyses the new regulation of citizens' rights in the Republic of Croatia established in the early 1990s. As part of the paper, a brief overview of the regulation of citizens' rights in Croatia on the eve of democratic changes has been given. The author elaborates on the arrangement of citizens' rights according to the Constitution of the Republic of Croatia of 1990 and the regulation of citizens' rights in the period from the adoption of the Constitution until the declaration of independence on 8 October 1991. In addition, the author analyses the regulations on citizens' rights since 8 October 1991 and the rules on citizens' rights enacted after the declaration of independence. The main conclusion of the paper is that in the early 1990s, there was a significant break with the tradition in the direction of stronger emphasis on the individual position of a citizen and the protection of their rights. Similarly, the author points out that the transition to a new model of regulation of citizens' rights was hindered by wartime circumstances and the restrictions on citizens' rights that were introduced as a result of those circumstances.

*Keywords:* citizen, citizens' rights, Croatia, nineties



This work is licensed under a Creative Commons Attribution-NonCommercial 4.0 International License.

\* Ivan Kosnica, PhD, Associate Professor, Faculty of Law, University of Zagreb, Trg Republike Hrvatske 14, 10000 Zagreb. E-mail address: [ikosnica@pravo.hr](mailto:ikosnica@pravo.hr). ORCID: <https://orcid.org/0000-0002-0467-6062>.