

Predsjednik Republike Hrvatske kao drugi zakonodavni čimbenik

Skuliber, Jurica

Master's thesis / Diplomski rad

2024

Degree Grantor / Ustanova koja je dodijelila akademski / stručni stupanj: **University of Zagreb, Faculty of Law / Sveučilište u Zagrebu, Pravni fakultet**

Permanent link / Trajna poveznica: <https://um.nsk.hr/um:nbn:hr:199:739466>

Rights / Prava: [In copyright](#) / [Zaštićeno autorskim pravom.](#)

Download date / Datum preuzimanja: **2024-07-12**



Repository / Repozitorij:

[Repository Faculty of Law University of Zagreb](#)



SVEUČILIŠTE U ZAGREBU

PRAVNI FAKULTET

KATEDRA ZA POVIJEST HRVATSKOG PRAVA I DRŽAVE

JURICA SKULIBER

DIPLOMSKI RAD

PREDSJEDNIK REPUBLIKE HRVATSKE

KAO DRUGI ZAKONODAVNI ČIMBENIK

Mentor: izv. prof. dr. sc. Ivan Kosnica

Zagreb, lipanj 2024.

Izjava o izvornosti

Ja, Jurica Skuliber, pod punom moralnom, materijalnom i kaznenom odgovornošću, izjavljujem da sam isključivi autor diplomskog rada te da u radu nisu na nedozvoljeni način (bez pravilnog citiranja) korišteni dijelovi tuđih radova te da se prilikom izrade rada nisam koristio drugim izvorima do onih navedenih u radu.

Jurica Skuliber, v. r.

SAŽETAK

Predsjednik Republike Hrvatske u izvanrednim stanjima ima ustavnu ovlast donošenja uredbi sa zakonskom snagom (uredbi iz nužde). Tom se ovlasti koristio predsjednik Tuđman početkom devedesetih godina dvadesetog stoljeća donijevši 38 spomenutih uredbi. U ovom se radu pruža uvid u važne teorijske pojmove koji su nužni za razumijevanje same materije. Pruža se kvantitativni uvid u zakone i uredbe sa zakonskom snagom donesene za vrijeme Domovinskog rata. Zatim se analizira aktivnost Predsjednika kao drugog zakonodavnog čimbenika te opravdanost i ustavnost samih uredbi s obzirom na pretpostavke za njihovo donošenje navedene u Ustavu RH i tadašnjem polupredsjedničkom sustavu. Daje se kritički osvrt na praksu donošenja uredbi, a posebice u kontekstu usporedne (ne)aktivnosti Sabora i općenite situacije u novonastaloj državi. Također, predstavlja se i mišljenje o mogućnostima donošenja uredbi iz nužde u današnjem parlamentarnom sustavu u kojem je Predsjednik podvrgnut većoj kontroli i ograničenjima.

Ključne riječi: Uredbe sa zakonskom snagom, uredbe iz nužde, predsjednik Republike Hrvatske, izvanredna stanja, dioba vlasti, polupredsjednički sustav, Sabor

SUMMARY

In states of emergency, the President of the Republic of Croatia has the constitutional authority to enact decrees with legal force (emergency decrees). President Tuđman used this power in the early nineties of the twentieth century, passing the 38 aforementioned decrees. This paper provides insight into important theoretical concepts that are necessary for understanding the subject itself. It provides a quantitative insight into the laws and decrees with legal force during the Homeland War. Subsequently, the activity of the president as the other legislative factor is analyzed, as well as the justification and constitutionality of the decrees themselves with regard to the prerequisites for their adoption stated in the Constitution of the Republic of Croatia and the former semi-presidential system. A critical review of the practice of passing decrees is given, especially in the context of the (in)activity of the Parliament and the general situation in the newly formed state. It also presents an opinion on the possibility of passing emergency decrees in today's parliamentary system, where the president is subjected to greater control and restrictions.

Key words: Decrees with legal force, emergency decrees, President of the Republic of Croatia, states of emergency, division of power, semi-presidential system, the Croatian Parliament

SADRŽAJ

1. UVOD	1
2. TEMELJNI POJMOVI	2
2.1. Dioba vlasti	2
2.2. Modeli ustrojstva vlasti – polupredsjednički i parlamentarni sustav	4
2.3. Izvanredna stanja	7
3. KVANTITATIVNA I KVALITATIVNA ANALIZA ZAKONSKIH AKATA PREDSJEDNIKA I SABORA ZA VRIJEME DOMOVINSKOG RATA	11
3.1. Aktivnosti Sabora.....	12
3.2. Aktivnosti Predsjednika	15
3.3. Međuodnos aktera.....	16
4. KRITIČKI OSVRT NA PRAKSU DONOŠENJA UREDBI SA ZAKONSKOM SNAGOM PREDSJEDNIKA REPUBLIKE HRVATSKE	21
5. ZAKLJUČAK.....	27
6. LITERATURA	29

1. UVOD

Upravljanje državom i njezino vođenje izuzetno je kompleksan zadatak u svrhu čijeg rješavanja su se kroz povijest razvijale različite teorije i učenja. Pri tome je najvažnije pitanje kako je ustrojena vlast u pojedinoj državi. I dok se u ranim fazama razvoja državne vlasti još pojavljivalo učenje, a i praksa, da su doslovce sve funkcije vlasti bile ujedinjene u jednom tijelu, to je zbog očitih problema poput neograničenosti, apsolutnosti i arbitrarnosti vlasti koju bi takvo vlastodršno tijelo imalo ubrzo napušteno. Kasnije se javlja pojam jedinstva vlasti. Taj je pojam među prvima razvio Rousseau koji govori o jedinstvenoj i nedjeljivoj vlasti koja je samo raspoređena na različitim razinama odnosno stupnjevima. Načelo jedinstva vlasti ostvaruje se, u pravilu, u skupštinskom sustavu na način da je zakonodavna vlast (skupština) funkcionalno i organizacijski nadređena izvršnoj i sudbenoj vlasti.¹ Ovakav izraz pojma jedinstva vlasti nailazi na problem u činjenici da se organ na najvišoj razini vlasti može njome koristiti kao apsolutnom, makar bi tehnički postojalo više nositelja.

Kao odgovor na rješavanje tog problema javlja se načelo diobe vlasti koju danas zagovaraju gotovo sve moderne demokratske države. Uspješna (tro)dioba vlasti mora značiti ne samo odvojenost tijela koja obavljaju izvršnu, zakonodavnu i sudsku funkciju, već i razdiobu ovlasti na način da se ona međusobno mogu kontrolirati. Kada bi sve ovlasti i bile podijeljene na način da omogućuju kontrolu i suradnju tijela vlasti, opet bi u određenim (te čak i predviđenim) situacijama došlo do tzv. poremećaja nadležnosti. Najbolji su primjer za to stanja nužde, odnosno izvanredna stanja, poput prirodnih nepogoda, ratova ili sličnih opasnosti gdje je ugrožena država ili njezina neovisnost. U takvim se okolnostima onda proširuju ovlasti nekom egzekutivnom tijelu nauštrb legislative. Opisana situacija zatekla je tek uspostavljenu Republiku Hrvatsku na početku devedesetih godina prošlog stoljeća pa je, koristeći se svojim ustavnim ovlastima, predsjednik Republike Hrvatske 1991. i 1992. godine donio niz uredbi sa zakonskom snagom u kojima je djelovao kao svojevrsni drugi zakonodavni čimbenik.

Upravo je ta normativna djelatnost predsjednika RH središnja tema ovog rada u kojem ćemo analizirati pravnu osnovu, opravdanost te posljedično i ustavnost donošenja uredbi sa zakonskom snagom, a sve u kontekstu tadašnjeg stanja u novonastaloj državi i postojanja

¹ O jedinstvu vlasti vidi više na: jedinstvo vlasti. Hrvatska enciklopedija, mrežno izdanje. Leksikografski zavod Miroslav Krleža, 2013. – 2024. <https://www.enciklopedija.hr/clanak/jedinstvo-vlasti> (21.06.2024.).

paralelne (ne)aktivnosti Sabora. Detaljno ćemo istražiti i ući u kvantitativnu i kvalitativnu analizu samih uredbi koje je Predsjednik donio te suprotstaviti teorijske pretpostavke i zamisli s praksom koja se događala. Kako bi dobili pravu sliku o opravdanosti Predsjednikove normativne aktivnosti analizirat ćemo i dinamiku donošenja i strukturu zakona koje je u razdoblju Predsjednikovih normativnih intervencija donio Sabor kao primarni zakonodavni čimbenik u državi. Također, diskutirati će se i o utjecaju polupredsjedničkog odnosno parlamentarnog sustava na normativnu djelatnost Predsjednika te će se dati kritički osvrt na tadašnje, a mišljenje o eventualnom budućem korištenju ovom ovlasti s naglaskom na opravdanost donošenja i važnost poštivanja ustavne procedure čak i u izvanrednim stanjima.

2. TEMELJNI POJMOVI

Prije same analize predsjednikove normativne djelatnosti i rasprave o opravdanosti pojavljivanja predsjednika u zakonodavnoj sferi, potrebno je razraditi nekoliko ključnih pojmova koji služe kao određeni okvir za analizu. Ustrojstvo vlasti ključno je pitanje u bilo kojoj svrsishodnoj raspravi o jednoj od državnih funkcija, a budući da je danas u svim modernim demokracijama prisutna trodioba vlasti logično je njome započeti ovaj teorijski dio rada. Pritom će se naglasak staviti na samu ulogu predsjednika u toj trodiobi. Nastavno na to, objasniti će se i modeli ustrojstva vlasti u vidu predsjedničkog, parlamentarnog i polupredsjedničkog sustava. S time da će se i ovdje naglasak staviti na polupredsjednički i parlamentarni sustav koji su relevantni za Republiku Hrvatsku. Na kraju ovog teorijskog dijela obradit će se pojam izvanrednih stanja, odnosno stanja nužde. Razrada ovog pojma ključna je za shvaćanje predsjednikovih zakonodavnih ovlasti. Isto tako, samo postojanje spomenutih stanja značajno je zbog konteksta u kojem onda analiziramo osnovanost predsjednikovih zadiranja u normativno područje koje tradicionalno pripada parlamentu.

2.1. Dioba vlasti

Načelo diobe vlasti, kao što je već navedeno, jedno je od glavnih teorijskih pretpostavki koje moramo obraditi da bismo se mogli upustiti u detaljnu analizu glavne teme ovog diplomskog rada. Naime, bez dobrog poznavanja ovog pojma nemoguće je diskutirati o eventualnim prekomjernim ulascima predsjednika u funkcije zakonodavne vlasti. Načelo

diobe, točnije trodiobe vlasti na izvršnu zakonodavnu i sudsku prvi razvija Montesquieu u svom djelu "O duhu zakona" iz 1755. godine. To je načelo danas općeprihvaćeno i možemo ga pronaći u ustavima svih demokratskih država na svijetu. U početku je ipak bilo različitih, možemo reći i evidentno pogrešnih, tumačenja Montesquieuove razrade načela diobe vlasti. Glavna pogreška spomenutih tumačenja nalazila se u činjenici da se na diobu vlasti isključivo gledalo kao organizacijsku podjelu između tijela. Kada bismo prihvatili takva tumačenja, dioba vlasti zapravo se ne bi previše razlikovala od jedinstva vlasti koje je opisano u uvodu. Upravo suprotno od toga, već sam Montesquieu navodi kako svaki čovjek koji posjeduje neograničenu vlast ima sklonost da je (zlo)upotrijebi te je dioba vlasti zato nužna da bi ograničila takve situacije.²

Diobu vlasti posebice je zanimljivo promatrati u kontekstu različitih modela ustrojstva vlasti. Tako je ovo načelo u predsjedničkom sustavu SAD-a shvaćeno kao isprepletenost i prožimanje organizacijski i funkcionalno djelomično neovisnih organa koji načelno obavljaju različite, ali dijelom i istovrsne funkcije.³ Drugim riječima, naglasak je stavljen na međusobnu suradnju te, još važnije, kontrolu najviših državnih organa. S druge pak strane, parlamentarni sustav koji je dobro poznat kontinentalnoj Europi i koji je danas aktualan u Hrvatskoj pod diobom vlasti podrazumijeva ravnotežu vlasti s naglaskom na jednakost, suradnju i mogućnost uzajamnog djelovanja između zakonodavne i izvršne vlasti.⁴ Budući da u parlamentarnom sustavu vlada može predložiti raspuštanje parlamenta, a parlament izglasati nepovjerenje vladi, jedini stabilni element tog sustava jest predsjednik. Njegova je pak moć uvelike ograničena institutom supotpisa te on u parlamentarnom sustavu, relativno gledajući, nema previše značajnih samostalnih ustavnopolitičkih ovlasti.⁵ U polupredsjedničkom sustavu je pak uloga predsjednika uvelike ojačana u odnosu na parlamentarni sustav te je upravo zbog toga taj sustav nerijetko kritiziran u pogledu poštivanja načela diobe vlasti. Predsjednik ovdje, nakon što bude neposredno izabran od naroda, bira predsjednika i članove vlade te je neupitno kako je zbog toga vlada njemu organizacijski i funkcionalno podređena.⁶ No, usprkos činjenici da je predsjednik u ovom sustavu politički dominantniji u odnosu na vladu, to ne znači da je narušena sama dioba vlasti. I predsjednik i vlada dio su izvršne vlasti, ali i u polupredsjedničkom sustavu vlada je, a preko nje indirektno i predsjednik, odgovorna parlamentu. Prema tome, može se

² Smerdel, Branko. *Ustavno uređenje europske Hrvatske*, II. izmijenjeno i dopunjeno izdanje, Narodne novine, Zagreb, 2020, str. 282.

³ Sokol, Smiljko. *Načelo diobe ili ograničenja vlasti*, Politička misao, Vol. XXIX (1992), str. 15.

⁴ *Ibid.*, str 16.

⁵ *Ibid.*

⁶ *Ibid.*

zaključiti da se polupredsjednički sustav u pogledu diobe vlasti bitno ne razlikuje od čistog parlamentarnog sustava iz kojeg je izveden.⁷

Što se tiče ustavnog uređenja diobe vlasti u Republici Hrvatskoj, u članku 4. Božićnog Ustava relativno je šturo prvotno propisano da je “u Republici Hrvatskoj državna vlast ustrojena na načelu diobe vlasti na zakonodavnu, izvršnu i sudbenu.”⁸ Upravo je ta formulacija postojala u ustavnom tekstu za vrijeme donošenja predsjednikovih uredbi iz nužde koje su glavna tema ovog rada te nam je zato relevantan i taj izvorni tekst Ustava. Ipak, vrijedi spomenuti da je ustavni tekst ove odredbe o diobi vlasti naknadno mijenjan, odnosno nadopunjavan. Tako aktualni članak 4. Ustava Republike Hrvatske, uz dodavanje prava na lokalnu i regionalnu samoupravu u stavku 2, dodatno razrađuje načelo diobe vlasti navodeći da ono “uključuje oblike međusobne suradnje i uzajamne provjere nositelja vlasti propisane Ustavom i zakonom.”⁹

U svakom slučaju, radilo se o parlamentarnom ili polupredsjedničkom sustavu, parlamentarizam uvijek omogućava održavanje balansa vlasti i pravilnu diobu tzv. sustavom “kočnica i ravnoteža”. Glavno je pri tome još jednom naglasiti da dioba vlasti ne predstavlja mehaničku podjelu vlasti na tri neovisne, potpuno odijeljene vlasti koje obavljaju potpuno različite funkcije, već da je prava dioba vlasti sadržana u ravnopravnosti svih najviših državnih organa koji se moraju međusobno ograničavati.¹⁰ Na taj način nijedan organ nije nadmoćan nad ostalima i onemogućeno mu je da zloupotrebljava svoje ovlasti i arbitrarno donosi odluke.

2.2. Modeli ustrojstva vlasti – polupredsjednički i parlamentarni sustav

Izuzev same diobe vlasti koju smo prethodno razradili, važno pitanje u pogledu obavljanja određenih državnih funkcija svakako predstavlja i model ustrojstva vlasti za koji se država odluči. Poznajemo tako predsjednički, parlamentarni i polupredsjednički sustav. Iako sva tri modela zadržavaju funkcioniranje načela diobe vlasti, svaki od njih ima određene specifičnosti koje ga razlikuju od drugih te se u svakom od njih određenom akteru daje, uvjetno rečeno, snažnija uloga. Kao što i sam naziv govori, predsjednički sustav vlasti, za koji nam je najbolji

⁷ *Ibid.*, str. 17.

⁸ Ustav Republike Hrvatske (dalje u tekstu: Božićni Ustav) NN 56/1990, čl. 4.

⁹ Ustav Republike Hrvatske (dalje u tekstu: Ustav RH), NN 56/1990, 135/1997, 08/1998, 113/2000, 124/2000, 28/2001, 41/2001, 55/2001, 76/2010, 85/2010, 05/2014, čl. 4.

¹⁰ Sokol, *op.cit.* u bilj 3, str. 17.

primjer SAD, povjerava velike ovlasti predsjedniku. Njemu je tako u nadležnost dana izvršna vlast (u smislu unificirane egzekutive), vođenje vanjske politike, vrhovno zapovjedništvo oružanih snaga, zatim određena sredstva poput prava suspenzivnog veta itsl. Ovaj model ustrojstva vlasti ipak nećemo detaljnije obrađivati zbog toga što nikad nije postojao u Republici Hrvatskoj pa kao takav nije previše relevantan za ovaj rad.

S druge pak strane, tzv. polupredsjednički sustav bio je na snazi u Republici Hrvatskoj tijekom cijelog prvog desetljeća njezine samostalnosti. On je uveden Ustavom Republike Hrvatske iz 22. prosinca 1990. godine kao određeni demokratski temelj države u nastajanju, a ujedno se je njime nastojala osigurati efikasnost i održivost političkog sustava koja je bila potrebna u tadašnjim ratnim okolnostima.¹¹ Polupredsjednički sustav nije moguće definirati na način da se taksativno navedu ovlasti koje on daje predsjedniku. Budući da se ne radi o predsjedničkom, ali niti o čistom parlamentarnom sustavu, polupredsjednički model ustrojstva vlasti razlikuje se od države do države. Ponekad se o njemu govori kao o podtipu parlamentarnog sustava koji se od čistog parlamentarnog sustava, u samoj kakvoći¹², ne razlikuje puno, izuzev naglašenije uloge egzekutive u odnosu na legislativu. Ipak određena zajednička obilježja prevladavaju u gotovo svim državama koje proklamiraju ovaj model pa se može zaključiti da bi ona predstavljala i njegove osnovne značajke. Tako možemo ustvrditi da je u polupredsjedničkom sustavu predsjednik države neposredno izabran od strane građana, njegov mandat ne može prestati političkom odlukom predstavničkog tijela, da on djeluje kao stvarni šef izvršne vlasti koju predlaže parlamentu te na raspolaganju ima niz prerogativa, poput raspuštanja parlamenta i imenovanja/razrješenja vlade, kojima se potvrđuje njegov ključni položaj u izvršnoj vlasti.¹³

Hrvatski je ustavotvorac, kao što je već rečeno, smatrao da zbog okolnosti oružanih sukoba koje su tada postojale na području države, polupredsjednički sustav po uzoru na francuski Ustav iz 1958. godine nudi najbolje rješenje za novonastalu demokratsku zemlju. Njime se osigurava svojevrsna koncentracija i centralizacija vlasti koja omogućava učinkovitost u ratnim stanjima. Također, u prilog polupredsjedničkom sustavu ide sklonost građana, ali i političara personaliziranoj vlasti zbog uređenja koje je prethodilo, a i općenito nepostojanje demokratske tradicije. Zbog svih tih razloga polupredsjednički sustav dobio je prednost u odnosu na

¹¹ Čepulo, Dalibor. *Hrvatska pravna povijest u europskom kontekstu od srednjeg vijeka do suvremenog doba*, Zagreb, Pravni fakultet Sveučilišta u Zagrebu (2020), str. 355.

¹² Sokol, Smiljko. *Polupredsjednički sustav i parlamentarizam*, Politička misao, vol. 29, br. 3, 1992, str. 11.

¹³ Podolnjak, Robert. *Temeljne značajke polupredsjedničkog sustava*, Zbornik Pravnog Fakulteta Sveučilišta u Rijeci, vol. 43, br. 1, 2022, str. 124.

parlamentarni. Predsjednik Republike Hrvatske na taj je način dobio puno veće ovlasti nego što bi ih imao u parlamentarnom sustavu. Konkretno, Predsjednik je određen kao državni poglavar, povjerena mu je ovlast imenovanja i razrješenja dužnosti predsjednika Vlade te imenovanja i razrješenja dužnosti potpredsjednika i članova Vlade na prijedlog premijera itd.¹⁴ Uz spomenute ovlasti u redovnim stanjima, svakako vrijedi istaknuti i prihvaćanje odgovarajućih rješenja Ustava Francuske V. Republike iz 1958. godine u vezi s izvanrednim stanjima, koja uključuju široke ovlasti predsjednika da donosi uredbе iz nužde.¹⁵ No, o njima će više biti riječi u slijedećem i nadolazećim poglavljima.

Iako u mnogo čemu vrlo blizak francuskom, hrvatski polupredsjednički sustav imao je određene razlike u odnosu na svoj izvor nadahnuća. Tako su u našem ustavnom tekstu odstranjene pojedine institucionalne prepreke, odnosno ustavne institucije za pružanje otpora volji predsjednika koje su postojale u francuskom izvorniku.¹⁶ Na taj je način funkcija predsjednika u Republici Hrvatskoj dodatno ojačana te se je time otvorio put pretjeranoj dominaciji predsjednika u pitanjima političke vlasti sredinom i krajem devedesetih godina prošlog stoljeća, što je naposljetku dovelo do napuštanja polupredsjedničkog sustava i odabiru parlamentarnog modela ustrojstva vlasti.

Parlamentarni sustav uveden je ustavnim promjenama 2000. i 2001. godine te je i dalje egzistirajući model ustrojstva vlasti u Republici Hrvatskoj. Njegove su osnovne značajke, jednakost zakonodavne i izvršne vlasti, uspostavljanje parlamentarne vlade i odgovornost vlade pred parlamentom te općenito ograničenje ovlasti predsjednika države ponajprije institutom supotpisa.¹⁷ Kao što je spomenuto, u Republici Hrvatskoj ovaj je model uveden kao svojevrsni odgovor na pretjeran utjecaj predsjednika u donošenju svih važnih političkih odluka. Usprkos tome, predsjednik u parlamentarnom sustavu i dalje zadržava neke značajne ovlasti u izbornom procesu, vanjskoj politici te što je ovdje najrelevantnije, u izvanrednim stanjima. Doduše, ovim se ovlastima nijedan predsjednik od uvođenja parlamentarnog sustava nije koristio, ali ćemo kasnije u radu diskutirati o mogućnostima korištenja ovlasti donošenja uredbi sa zakonskom snagom, posebice u usporedbi sa istovrsnim ovlastima u polupredsjedničkom sustavu koji je bio na snazi kada je predsjednik Tuđman 1991. i 1992. godine donio 38 takvih

¹⁴ Božićni Ustav, čl. 94, 98.

¹⁵ Padjen, Ivan. *Uredbe iz nužde hrvatskog predsjednika: mjerodavnost francuskoga javnog prava*, Politička misao, Vol XXXIII (1996), str. 152.

¹⁶ Kostadinov, Biljana. *Predsjednik Republike: mimikrija Ustava Republike Hrvatske prema Ustavnom modelu Francuske*, Revus: Journal for Constitutional Theory and Philosophy of Law, vol. 28, 2016, str. 67.

¹⁷ Smerdel, Branko. *Parlamentarni Sustav i Stabilnost Hrvatskog Ustava*, Revus: Journal for Constitutional Theory and Philosophy of Law, 11, 2009, str. 109.

uredbi. Prije tog ulaska u samu analizu i razradu, potrebno je pojasniti još jedan temeljni teorijski pojam.

2.3. Izvanredna stanja

Salus publica suprema lex esto latinska je maksima kojom su se vodile današnje moderne ustavne demokracije prilikom implementiranja izvanrednog stanja u svoje ustavne sustave.¹⁸ Prema tom sloganu, dobrobit društva superiorna je u odnosu na sve ostale vrijednosti, u smislu da predstavlja određenu vrstu „vrhovnog zakona“. Kako bi se ta dobrobit društva, odnosno naroda, zaštitila velika većina suvremenih demokracija u svome ustavu sadrži još i tzv. „krizni“ ustav. On se definira kao skup ustavnih odredbi koje reguliraju izvanredna stanja, njihovo proglašavanje i jačanje ovlasti izvršnih organa za vrijeme njihova trajanja, s time da cilj tog seta odredbi uvijek mora biti ponovna uspostava redovnog ustavnog poretka čim izvanredna stanja prestanu.¹⁹

Izvanredna stanja (stanja nužnosti, stanja nužde, stanja izuzetka, iznimna stanja) danas obuhvaćaju široku paletu pojava koje se pod taj pojam mogu podvesti te posljedično postoji i niz različitih definicija izvanrednih stanja. Sve te situacije i definicije povezuje postojanje ozbiljne prijetnje opstanku države koja može ugroziti ili ugrožava život građana i njihovo zdravlje te narušiti funkcioniranje državnih institucija.²⁰ Iako se ne može nabrojati sve slučajeve koji bi spadali pod izvanredna stanja, oni koji se najčešće navode u pravnoj doktrini su: ratovi i neposredne opasnosti od rata, neredi, nemiri, pobune i drugi slični unutarnji pokreti širih razmjera, elementarne katastrofe poput poplava, požara i potresa te pandemije i epidemije zaraznih bolesti, a isto tako i stanja uzrokovana atomskim zračenjima.²¹ U tim se okolnostima onda određenom izvršnom tijelu (najčešće predsjedniku) dopušta poduzimanje mjera nužnih za očuvanje opstojnosti države, njezine nacionalne sigurnosti i pravnog poretka, zaštitu života, zdravlja i vlasništva građana, kao i obavljanje svih potrebnih radnji za osiguravanje povratka u redovno stanje.²² Važno je napomenuti da te ovlasti čak i u izvanrednim stanjima nailaze na

¹⁸ Šegvić, Saša. *Ustavnost izvanrednog stanja, Vladavina prava*, Zagreb, Vol. 3 (1999), br. 1, str. 74.

¹⁹ Blagojević, Anita i Martina Antunović. *Izvanredno stanje u kontekstu COVID -a 19: hrvatski ustavnopravni okvir i praksa*, Zbornik Radova Pravnog Fakulteta u Splitu, vol. 60, br. 1, 2023, str. 124-125.

²⁰ *Ibid.*, str.121.

²¹ Omejec, Jasna. *Izvanredna stanja u pravnoj teoriji i ustavima pojedinih zemalja*, Pravni Vjesnik, vol. 12, 1996, str. 173.

²² Bacić, Petar. *Corona ante Portas i „Ustav izvanrednog stanja“ u aktualnoj politici i pravu sporta*, Zbornik Radova Pravnog Fakulteta u Splitu, vol. 58, br. 1, 2021, str. 107.

ograničenja, prvenstveno kako bi se građanima pružila zaštita njihovih temeljnih prava i sloboda koja im ne mogu biti oduzeta ni u kojem slučaju. Isto tako, u različitim sustavima postoje drugačije proceduralne pretpostavke vezane za samo proglašenje izvanrednog stanja. To je pitanje od izuzetne važnosti jer se za postojanje takvog stanja veže i aktivacija spomenutih dodatnih ovlasti predsjednika ili eventualno nekog drugog izvršnog organa. U svakom slučaju, ocjena nastupanja izvanrednih stanja podložna je procjeni vladajućih, no sporno može biti pitanje o procjeni kojeg se točno organa vlasti radi te kakav se postupak zahtijeva za donošenje takve odluke o proglašenju stanja nužde. U pravilu, ratno stanje objavljuje predsjednik države (državni poglavar), ali tek nakon donesene odluke ili odobrenja parlamenta. Za razliku od rata, za neka ostala izvanredna stanja moguća su drugačija rješenja koja se razlikuju od države do države, a u nastavku rada vidjet ćemo kako je to pitanje bilo izuzetno važno i u Republici Hrvatskoj za vrijeme donošenja uredbi sa zakonskom snagom od strane Predsjednika.

Akti koje egzekutiva, tj. predsjednik, donosi u tom razdoblju trajanja izvanrednog stanja najčešće se nazivaju uredbi iz nužde. Drugi naziv koji se nerijetko za njih može čuti u pravnoj literaturi jest ustavne uredbi, upravo iz razloga što su one donesene na temelju ustavnih odredaba za razliku od klasičnih uredbi koje se donose na temelju zakona.²³ Na koji će način ovlast donošenja uredbi iz nužde biti povjerena izvršnom organu i spektar te ovlasti ovisi o mnoštvu čimbenika specifičnih za svaku pojedinu državu (oblik vladavine, državno uređenje, itd.).²⁴ Subjekt i modaliteti povjeravanja ovakvih ovlasti dakako impliciraju posljedice. Pozitivne posljedice neupitno su brzina, efikasnost i djelotvornost takvog monokratskog tijela koje donosi odluke. Kao negativne posljedice s druge se strane javljaju postojanje mogućnosti za narušavanje diobe vlasti te opasnost od arbitrarnog odlučivanja u slučaju nedovoljno definiranih postupaka i ograničenja donošenja odluka. Kako bi se to izbjeglo države se odlučuju implementirati različita rješenja od kojih je najčešće institut supotpisa.²⁵ Uz supotpis obično se može pojaviti i institut naknadne potvrde od strane parlamenta. Bez obzira na to, uredbi iz nužde u svakom slučaju predstavljaju poremećaj nadležnosti između legislative i egzekutive u korist potonje pa se u takvim situacijama osobita pozornost mora pružiti

²³ Vidi Krbek, Ivo. *Upravno pravo, Uvodna i osnovna pitanja*, Zagreb, 1929, str. 109 – 117; Kamarić, Mustafa, *Klasifikacija uredbi*, Sarajevo, 1955, str. 135 – 136.

²⁴ Kosnica, Ivan. *Uredbe iz nužde predsjednika RH iz 1991. – 1992.*, Zbornik Pravnog fakulteta u Zagrebu, Vol. 61, br. 1, 2011, str. 151.

²⁵ *Ibid.*

poštivanju ustavnih procedura koje bi trebale osigurati opstanak demokratskog poretka i zaštitu prava građana.

I u Republici Hrvatskoj, kao državi suvremene demokracije, u ustavnom tekstu postoje odredbe koje uređuju stanje nužde. Prvo treba spomenuti članak 17. koji uređuje mogućnost ograničenja pojedinih prava i sloboda zajamčenih Ustavom u slučaju ratnog stanja, neposredne ugroženosti jedinstvenosti i neovisnosti te u doba velikih prirodnih nepogoda.²⁶ O tom ograničenju odlučuje Sabor dvotrećinskom većinom svih zastupnika, no ako se Sabor ne može sastati, odlučit će Predsjednik na prijedlog Vlade i supotpis premijera.²⁷ Ovdje treba napomenuti da je u izvornom tekstu Ustava ovlast Predsjednika da odlučuje o ograničenjima Ustavom zajamčenih sloboda i prava u navedenim situacijama kada se Sabor ne može sastati bila individualna.²⁸ Nakon toga se, u skladu s ostalim ustavnim promjenama koje su išle za smanjenjem ovlasti Predsjednika te promjenom modela ustrojstva vlasti s polupredsjedničkog na parlamentarni sustav, njegova ovlast ograničila institutom supotpisa od strane premijera te zahtijevanja prvotnog prijedloga Vlade.²⁹

Iako je razvidno prema izloženom da i članak 17. sadrži određene ovlasti predsjednika u izvanrednim stanjima, tema ovog rada znatno je više vezana za članak 101. Ustava RH. Naime, njime je uređena mogućnost donošenja uredbi sa zakonskom snagom od strane Predsjednika što je srž ovog rada, budući da upravo njihovim donošenjem on djeluje kao drugi zakonodavni čimbenik.

Članak 101 glasi: „Za vrijeme trajanja ratnog stanja Predsjednik Republike može donositi uredbes sa zakonskom snagom na temelju i u okviru ovlasti koje je dobio od Hrvatskoga sabora. Ako Hrvatski sabor nije u zasjedanju, Predsjednik Republike ima ovlast da uredbama sa zakonskom snagom uređuje sva pitanja koja zahtijeva ratno stanje. U slučaju neposredne ugroženosti neovisnosti, jedinstvenosti i opstojnosti države, ili kad su tijela državne vlasti onemogućena da redovito obavljaju svoje ustavne dužnosti, Predsjednik Republike može, na prijedlog predsjednika Vlade i uz njegov supotpis, donositi uredbes sa zakonskom snagom. Predsjednik Republike podnijet će uredbes sa zakonskom snagom na potvrdu Hrvatskom saboru čim se bude mogao sastati. Ako Predsjednik Republike ne podnese uredbu Hrvatskom saboru

²⁶ Ustav RH, NN 56/1990, 135/1997, 08/1998, 113/2000, 124/2000, 28/2001, 41/2001, 55/2001, 76/2010, 85/2010, 05/2014, čl. 17.

²⁷ *Ibid.*

²⁸ Ustav RH, NN 56/90, čl. 17

²⁹ Ustav RH, NN 56/1990, 135/1997, 08/1998, 113/2000, 124/2000, 28/2001, 41/2001, 55/2001, 76/2010, 85/2010, 05/2014, čl. 17. st. 1

na potvrdu u skladu sa stavkom 3. ovoga članka ili Hrvatski sabor istu ne potvrdi, uredba sa zakonskom snagom prestaje važiti. U slučaju iz stavka 1. i 2. ovoga članka Predsjednik Republike ima pravo sazvati sjednicu Vlade i predsjedavati tako sazvanoj sjednici Vlade.“³⁰

U ovom su se članku dogodile izrazito značajne promjene koje puno detaljnije opisuju i razrađuju donošenje uredbi sa zakonskom snagom i proceduralno ograničavaju Predsjednikovu ovlast. Početkom devedesetih kada je Predsjednik donosio uredbes sa zakonskom snagom na temelju članka 101., on je glasio ovako: „Predsjednik Republike donosi uredbes sa zakonskom snagom i poduzima izvanredne mjere u slučaju ratnog stanja ili neposredne ugroženosti neovisnosti i jedinstvenosti Republike, ili kad su tijela državne vlasti onemogućena da redovito obavljaju ustavne dužnosti. Dok se predsjednik Republike koristi tim ovlastima, Zastupnički dom ne može biti raspušten. Predsjednik Republike podniet će uredbes sa zakonskom snagom na potvrdu Zastupničkomu domu Sabora Republike Hrvatske čim se Sabor bude mogao sastati.“³¹

Već je na prvi pogled vidljivo da je ustavnim promjenama ovaj članak puno detaljnije razrađen. Što se pak analize samog teksta čini odmah možemo uočiti da aktualni članak 101. radi distinkciju između ratnog stanja kao jedne kategorije i situacija neposredne ugroženosti neovisnosti, jedinstvenosti i opstojnosti države te slučaja kada tijela državne vlasti ne mogu redovito obavljati svoje dužnosti kao druge kategorije, dok Božićni Ustav ne poznaje razliku između tih kategorija. Nadalje, prvotni je ustavni tekst navodio da Predsjednik „donosi uredbes sa zakonskom snagom i poduzima izvanredne mjere“, dakle bez ikakvih preduvjeta za donošenje ili ograničenja u kojim područjima ih može donositi. S druge strane, u izmijenjenom Ustavu stoji da za vrijeme ratnog stanja Predsjednik može donositi uredbes sa zakonskom snagom na temelju i u okviru ovlasti dobivenih od Sabora, a jedino kada Sabor ne bi bio u zasjedanju Predsjednik bi imao mogućnost njima uređivati sva pitanja koja bi ratno stanje zahtijevalo. Isto tako, aktualni tekst Ustava ograničava predsjednikovo donošenje uredbi sa zakonskom snagom u slučaju neposredne ugroženosti neovisnosti, jedinstvenosti i opstojnosti države, ili za vrijeme onemogućenosti državne vlasti da redovito obavljaju svoje ustavne dužnosti prijedlogom i supotpisom predsjednika Vlade. Na kraju se dodatno razrađuju posljedice nepodnošenja uredbi na potvrdu Hrvatskom saboru što isto nije bilo sadržano u izvornom Ustavu Republike Hrvatske.

³⁰ Ustav RH, NN 56/1990, 135/1997, 08/1998, 113/2000, 124/2000, 28/2001, 41/2001, 55/2001, 76/2010, 85/2010, 05/2014, čl. 101.

³¹ Ustav RH, NN 56/90, čl. 101.

Lako je shvatljivo da su ove znatne promjene članka 101. donesene s određenim razlogom. Općenito gledajući, glavna misao vodilja kod donošenja tih konkretnih ustavnih promjena svakako je bila smanjenje i ograničenje ovlasti Predsjednika Republike Hrvatske. To je poprilično razvidno i zbog same odluke da se polupredsjednički sustav zamjeni parlamentarnim. Ipak, ono što je od veće važnosti za ovaj rad jest pitanje jesu li ove promjene donesene i zbog smatranja vladajućih da je Predsjednik prekoračio svoje ustavne ovlasti donošenjem uredbi sa zakonskom snagom pa je detaljnije uređenje spomenutog članka potrebno da se to više ne događa. Druga opcija bila bi da su vladajući htjeli djelovati isključivo preventivno pa podrobnijom razradom članka spriječiti eventualne buduće nejasnoće i pitanja ustavnosti uredbi sa zakonskom snagom koje bi mogle nastati.³² Do jasnog i jednoznačnog odgovora što su tada smatrali donositelji ustavnih promjena vjerojatno nikad nećemo doći, no u nastavku rada će se prikazati detaljna i integralna analiza uredbi iz nužde Predsjednika uz argumente za ili protiv njihove ustavnosti, na temelju kojih će se zatim izvesti konačan zaključak o opravdanosti donošenja navedenih uredbi od strane tadašnjeg predsjednika Tuđmana.

3. KVANTITATIVNA I KVALITATIVNA ANALIZA ZAKONSKIH AKATA PREDSEDNIKA I SABORA ZA VRIJEME DOMOVINSKOG RATA

Na početku posljednjeg desetljeća dvadesetog stoljeća novonastala Republika Hrvatska našla se u izrazito teškoj situaciji. Nakon 45 godina socijalističkog režima, Hrvatska je započela s kreiranjem novog, vlastitog pravnog sustava.³³ Stvaranje institucionalnog okvira i gospodarska tranzicija te ekonomska transformacija s društvenog na privatno vlasništvo već su sami po sebi izrazito komplicirani zadaci, a uz sve to Hrvatsku je zahvatila i eskalacija oružanih sukoba koji su rezultirali Domovinskim ratom. Tako se Republika Hrvatska na samom početku svoje samostalnosti i neovisnosti našla u izvanrednim okolnostima. Kao što je rečeno, ustavi s razlogom imaju u sebi ukomponirane odredbe o izvanrednim stanjima, no jasno je da svi priželjkuju da do aktivacije za to relevantnih članaka nikada ne dođe. Kod nas je do toga došlo već neposredno nakon samog donošenja Ustava. Budući da su okolnosti bile izvanredne, a potreba za donošenjem propisa u mladoj državi velika, javljaju se pitanja kako će se nužne

³² Slično s onim pitanjima i osporavanjima ustavnosti koje su se pojavile nakon takvih Predsjednikovih normativnih intervencija početkom devedesetih godina prošlog stoljeća.

³³ Kosnica, Ivan. *Uređenje prava građana u Republici Hrvatskoj od 1990. do 1992. godine*, Pravni vjesnik, vol. 39, br. 3-4, 2023, str. 111.

odluke donositi. Sabor je naravno djelovao kao glavni zakonodavac što i jest njegova primarna dužnost. No isto tako, izvanredno stanje koje je zadesilo državu otvorilo je mogućnost korištenja ovlasti Predsjednika za donošenje uredbi sa zakonskom snagom. Predsjednik Tuđman 1991. i 1992. godine nerijetko je posezao za tom ovlasti što je dovelo do određene konfuzije u sektoru zakonodavstva.

U ovom dijelu rada predstaviti će se kvantitativna i kvalitativna analiza zakona koje je u razdoblju trajanja Domovinskog rata (od 1991. do 1995.) donio Sabor te uredbi sa zakonskom snagom koje je u istom razdoblju donio Predsjednik. Prvo će se pojedinačno izložiti aktivnost svakog aktera, a zatim će se usporediti njihovo djelovanje i možebitna preklapanja. U svrhu kvantitativne analize uzeto je razdoblje od 1991. do 1995. godine. Iako Predsjednikova normativna aktivnost, kao što će biti izloženo, nije postojala u čitavom promatranom razdoblju, dojam je kako je potrebno period Domovinskog rata promatrati u cjelini da bi se dobila prava slika zakonodavnih aktivnosti u izvanrednim stanjima. U vidu kvalitativne analize normativnih akata razrađeno je 5 različitih kategorija na koje su se onda zakoni i uredbi sa zakonskom snagom podijelile, a sve s ciljem prikazivanja svojevrsne sektorske rasprostranjenosti donesenih zakonskih akata.

3.1. Aktivnosti Sabora

Čak i u izvanrednoj situaciji koja je zadesila Hrvatsku, uvijek je razumno prvo krenuti od parlamenta kao glavnog donositelja zakonodavnih akata. Zakoni su temeljni regulatori društva i države pa je njihovo donošenje od iznimne važnosti u svako doba, a posebice prilikom nastanka nove države. Zato je broj zakona u tim prvim godinama uvijek najveći, a s vremenom se onda različita područja postupno uređuju te se sukladno tome smanjuje i dinamika njihova donošenja. Usprkos tome, situacija Republike Hrvatske bila je vrlo specifična. Prema tome, postavlja se pitanje odnose li se ove činjenice koje vrijede za gotovo sve države u nastanku i na Hrvatsku ili je kod nas intenzivnija aktivnost Sabora zbog izvanrednih stanja bila spriječena.

Provedena analiza pokazuje izuzetno velik broj zakona donesenih u promatranom petogodišnjem razdoblju. Sabor je najviše zakona donio upravo 1991. godine, dok je uz iznimku 1993. godine (Tablica 1) njegova zakonodavna aktivnost postupno padala kako su različita područja bivala sve više uređena.

Tablica 1, Ukupan broj zakona od 1991. do 1995.

	1991.	1992.	1993.	1994.	1995.
Broj zakona	189	130	144	101	95

Osim samog broja zakona donesenih u ovom razdoblju, značajno je pogledati i područja iz kojih su ti zakoni doneseni. Već je ranije u radu spomenuto da se je u svrhu strukturne analize svi doneseni zakoni osmislilo 5 kategorija na koje se oni mogu podijeliti. Konkretno, izdvojene su kategorije gospodarstva i financija kao jedne od najvažnijih za razvoj i napredak države, zatim kategorija zdravstva, znanosti, kulture, obrazovanja i sporta, kategorija međunarodnih odnosa, nama izrazito značajna kategorija pravosuđa te kategorija unutarnjih poslova dijelom i kao rezidualna kategorija.³⁴ Iako se ove kategorije uvelike razlikuju po broju zakona³⁵, one će biti od posebnog značaja kod usporedbe aktivnosti Predsjednika i Sabora. Također, ovakva podjela može biti izuzetno praktična za analizu uređenja pojedinih resora.

Načelno gledajući, u cjelokupnom petogodišnjem razdoblju najviše zakona Sabor je donio iz područja gospodarstva i financija te unutarnjih poslova, dok je najmanje zakona doneseno u kategoriji međunarodnih odnosa (Tablica 2). Oboje je zbog same prirode tih kategorija u skladu s očekivanjima.

Tablica 2, Ukupna podjela zakona po kategorijama

	Unutarnji poslovi	Gospodarstvo i financije	Zdravstvo, znanost, kultura, obrazovanje i sport	Pravosuđe	Međunarodni odnosi
Zakoni	200	256	99	58	46

Kako bismo dobili detaljan i integralan uvid u zakonodavnu aktivnost Sabora u ovome razdoblju potrebno je spojiti ove dvije analize i na taj način prikazati dinamiku donošenja

³⁴ Tu se najviše misli na kategoriju gospodarstva i financija.

³⁵ U skladu s očekivanjima je da se više zakona donese iz gospodarstva i financija nego li međunarodnih odnosa.

zakona u pojedinim kategorijama u svakoj od promatranih godina (Tablica 3). Ovo nam omogućava promatranje aktivnosti Sabora, u vremenskom i kategorijalnom smislu, kao cjelinu.

Tablica 3, Spojeni prikaz podjele zakona po godinama i kategorijama

	UNUTARNJI POSLOVI	GOSPODARSTVO I FINACIJE	ZDRAVSTVO, ZNANOST, KULTURA, OBRAZOVANJE I SPORT	PRAVOSUĐE	MEĐUNARODNI ODNOSI
1991.	51	60	27	9	42 (38 PREUZIMANJE)
1992.	49	39	20	21	1
1993.	43	64	20	14	3
1994.	27	50	18	6	0
1995.	30	43	14	8	0

Podatak koji odmah treba adresirati jest kategorija međunarodnih odnosa kod koje je iskočio podatak od čak 42 zakona donesenih 1991. godine, a u preostale četiri godine doneseno je zajedno samo 4 zakona. Ovu anomaliju može se lako objasniti podatkom da se čak 38 od spomenutih 42 zakona odnosi na zakone o preuzimanju zakona iz bivše SFRJ. U pogledu 4 preostalih kategorija vidljivo je da je u svima u prve dvije godine doneseno više zakona nego u posljednje dvije. Štoviše, u svakoj je kategoriji i 1991. i 1992. godine doneseno više zakona nego li je doneseno 1994. odnosno 1995. godine u bilo kojoj od tih kategorija.³⁶ Potrebno je istaknuti i da su u kategoriji pravosuđa dvije zakonodavno „najplodnije“ godine bile 1992. i 1993., a ne 1991. godina.

³⁶ Uz iznimku gospodarstva i financija 1992. godine.

Uzmemo li sve izloženo u obzir, ispada da je Sabor bio uvelike aktivan u donošenju zakona početkom devedesetih godina te da ni rat nije u nekoj zapaženoj mjeri utjecao na njegovu funkciju primarnog zakonodavca. Zakoni su se u velikoj mjeri donosili u svih 5 godina, a prve dvije u svim kategorijama prevladavaju u odnosu na posljednje dvije godine što je i u skladu s izloženim shvaćanjima o postupnom uređenju različitih područja i posljedičnim postupnim smanjenjem potreba za daljnjim donošenjem zakona. Budući da je zakonodavna aktivnost Sabora bila očekivana i predviđena usprkos Domovinskom ratu, do određene konfuzije dolazi kada se u zakonodavnu sferu uključi Predsjednik koji izvorno nije donositelj zakonodavnih akata.

3.2. Aktivnosti Predsjednika

Predsjednik Republike Hrvatske Franjo Tuđman početkom devedesetih godina djelovao je kao drugi zakonodavni čimbenik kada je donio niz uredbi sa zakonskom snagom na temelju svoje ustavne ovlasti iz članka 101. Budući da je na snazi bio polupredsjednički sustav, Predsjednik je i u redovnom stanju imao itekako izražene ovlasti. No, neupitno je da se korištenjem članka 101. i svojevrsnom aktivacijom svojih dodatnih ovlasti u izvanrednim stanjima iz tog članka njegova nadležnost i moć znatno proširila. Tome još treba pridodati i činjenicu da Predsjednik nije bio ograničen ni, za današnje uređenje tipičnim, institutom supotpisa predsjednika Vlade pa se je moglo govoriti o tzv. monokratskoj egzekutivi.³⁷

Ovdje ćemo strukturno i brojačno prikazati Predsjednikove uredbes sa zakonskom snagom koje je donio 1991. i 1992. godine. Naime, iako su oružani sukobi u Hrvatskoj trajali do 1995. godine, Predsjednik se zbog određenih razloga o kojima će biti riječ kasnije suzdržavao od donošenja uredbi 1993., 1994. i 1995. godine.

Tablica 3, Ukupan broj uredbi sa zakonskom snagom od 1991. do 1995

	1991.	1992.	1993.	1994.	1995.
Broj uredbi sa zakonskom snagom	28	10	0	0	0

³⁷ Bačić, Arsen. *Odredbe o stanju nužnosti u Ustavu Republike Hrvatske*, Zbornik radova Pravnog fakulteta u Splitu, Vol. 34, br. 45-46, 1997, str. 54.

Vidljivo je da značajna većina Predsjednikovih uredbi datira iz 1991. godine, dok ih je samo deset doneseno naredne 1992. godine (Tablica 3). Kod kvalitativne, odnosno strukturne podjele koristi se kategorijska podjela prisutna kod Sabora.

Tablica 4, Ukupna podjela uredbi sa zakonskom snagom po kategorijama

	Unutarnji poslovi	Gospodarstvo i financije	Zdravstvo, znanost, kultura, obrazovanje i sport	Pravosuđe	Međunarodni odnosi
Uredbe sa zakonskom snagom	16	5	8	9	0

Izuzev kategorije međunarodnih odnosa, Predsjednik je uredbama sa zakonskom snagom uređivao sve preostale 4 kategorije (Tablica 4). To pokazuje da se predsjednik Tuđman nije ograničio na neku određenu sferu državnog života, već je istinski djelovao u svim važnijim područjima kao donositelj akata koji imaju zakonsku snagu. Ipak, ta njegova aktivnost gotovo u potpunosti prestaje 1991. jer je u narednoj godini donio samo jednu uredbu sa zakonskom snagom kojom po prvi puta uređuje određeno pitanje³⁸, a preostalih devet uredbi odnosilo se na stavljanje izvan snage prethodno donesenih uredbi ili je bila riječ o izmjenama i dopunama ranije donesenih uredbi.

3.3. Međuodnos aktera

Iz izloženih podataka u prethodna dva potpoglavlja (3.1. i 3.2.) razvidno je da je Sabor čak i u vrijeme rata ostao glavni zakonodavac i donio neusporedivo više akata zakonske snage od Predsjednika. Unatoč tome, Predsjednikove uredbi ne treba zanemariti posebice jer se radi o njegovom ulasku u sferu zakonodavne vlasti. Kako bismo mogli ponuditi odgovore o neizostavnim pitanjima ustavnosti, dopuštenosti i opravdanosti ovakve Predsjednikove

³⁸ Uredba o odličjima za ratne zasluge, Narodne novine 6/1992.

aktivnosti, analizirati ćemo kronološki tijek događaja u državi i donošenja Predsjednikovih uredbi usporedno sa zasjedanjima Sabora.

Prije početka donošenja uredbi sa zakonskom snagom Sabor je zadnji put zasjedao početkom kolovoza 1991. godine. Predsjednik Franjo Tuđman sazvaio ga je na izvanredno zasjedanje prvog kolovoza, a sjednica je osim prvog održana i trećeg kolovoza.³⁹ Na njoj je Sabor donio važan Zakon o ovlasti Vlade RH za donošenje uredbi kojima će uređivati pojedina pitanja u djelokrugu Sabora RH čime je Vladi dana ovlast za regulaciju pitanja iz nadležnosti Sabora kada on nije u zasjedanju.⁴⁰ Nadalje, utvrđeno je da su Republika Srbija, dijelovi JNA i određene pobunjeničke i terorističke grupe organizirale agresiju koja je izvršena na Republiku Hrvatsku, a zatraženo je i da se JNA u primjerenom roku povuče s hrvatskog teritorija.⁴¹ Izrazito je zanimljivo da usprkos svemu navedenom, vjerojatno i zbog toga što je Republika Hrvatska i dalje bila u sastavu SFRJ, Sabor nije proglasio ratno stanje.

Nakon tog zasjedanja, dolazi do daljnje eskalacije i intenziviranja sukoba Republike Hrvatske sa agresorima i kritiziranjem Tuđmanove politike izbjegavanja izravnog sukoba sa JNA.⁴² U skladu sa svim navedenim okolnostima, Predsjednik Tuđman prvi put poseže za svojom ovlasti iz članka 101. devetog rujna kada donosi Uredbu o prestanku radnog odnosa na temelju koje se određuje prestanak radnog odnosa pripadnicima Teritorijalne obrane.⁴³

³⁹ Zapisnik sa 18. zajedničke sjednice svih vijeća Sabora Republike Hrvatske održane 1. i 3. kolovoza 1991. godine, dostupno na: https://www.sabor.hr/sites/default/files/uploads/inline-files/HS_1991_ZSS_18_ocr.pdf (13.06.2024.).

⁴⁰ Kosnica, I., *op. cit.* u bilj. 24, str. 158.

⁴¹ *Ibid.*

⁴² Vidi Tanner, Marcus., *Hrvatska – država stvorena u ratu*, Zagreb, 1999., str. 298.

⁴³ Uredba o prestanku radnog odnosa, NN 46/1991.

Sljedećeg dana, Predsjednik donosi čak 15 uredbi sa zakonskom snagom⁴⁴, a 12. rujna donosi još dvije uredbe.⁴⁵

Gotovo usporedno s donošenjem tih uredbi sa zakonskom snagom, predsjednik Predsjedništva SFRJ Naredbom naređuje povlačenje svih jedinica u vojarnje u roku 48h.⁴⁶ Kako ta naredba nije izvršena, Predsjednik Tuđman donosi Naredbu o poduzimanju mjera pripravnosti što je podrazumijevalo „opkoljavanje vojarni, isključivanje struje, vode i plina, inzistiranje na njihovoj predaji i eventualni napad.“⁴⁷

Šesnaestog je rujna pak održana proširena sjednica Predsjedništva Sabora gdje se raspravljalo o mogućnosti sazivanja Sabora s obzirom na trenutnu situaciju, a uzevši u obzir ratna događanja u državi i međunarodne okolnosti odlučeno je da će se plenarna sjednica sazvati tek nakon isteka brijunskog moratorija (nakon 7. listopada).⁴⁸ Desetak dana poslije, 28. rujna održana je sjednica Komisije za ustavna pitanja gdje se raspravljalo o mogućnostima donošenja uredbi sa zakonskom snagom ako se Sabor može sastati.⁴⁹ Komisija je dala mišljenje

⁴⁴ Konkretno to su: Uredba o unutarnjim poslovima za vrijeme ratnog stanja ili neposredne ugroženosti neovisnosti i jedinstvenosti Republike Hrvatske, Uredba o prekršajima protiv javnog reda i mira za vrijeme ratnog stanja ili neposredne ugroženosti neovisnosti i jedinstvenosti Republike Hrvatske, Uredba o javnim skupovima za vrijeme ratnog stanja ili neposredne ugroženosti neovisnosti i jedinstvenosti Republike Hrvatske, Uredba o zaštiti od požara za vrijeme ratnog stanja ili neposredne ugroženosti neovisnosti i jedinstvenosti Republike Hrvatske, Uredba o osobnoj karti za vrijeme ratnog stanja ili neposredne ugroženosti neovisnosti i jedinstvenosti Republike Hrvatske, Uredba o prijavljivanju prebivališta i boravišta građana za vrijeme ratnog stanja ili neposredne ugroženosti neovisnosti i jedinstvenosti Republike Hrvatske, Uredba o određivanju skladišta u koja se vrši skladištenje eksplozivnih tvari za vrijeme ratnog stanja ili neposredne ugroženosti neovisnosti i jedinstvenosti Republike Hrvatske, Uredba o nabavljanju, držanju i nošenju oružja u slučaju ratnog stanja ili neposredne ugroženosti neovisnosti i jedinstvenosti Republike Hrvatske, Uredba o djelatnosti odgoja i obrazovanja, kulture, tehničke kulture i športa za vrijeme ratnog stanja ili u slučaju neposredne ugroženosti neovisnosti i jedinstvenosti Republike Hrvatske, Uredba o organizaciji znanstveno-istraživačke djelatnosti u slučaju ratnog stanja ili neposredne ugroženosti neovisnosti i jedinstvenosti Republike Hrvatske, Uredba o zdravstvenoj zaštiti i zdravstvenom osiguranju u slučaju ratnog stanja ili neposredne ugroženosti neovisnosti i jedinstvenosti Republike Hrvatske, Uredba o radnim odnosima, zapošljavanju, socijalnoj skrbi, mirovinskom i invalidskom osiguranju, dječjem doplatku i zaštiti žrtava u slučaju ratnog stanja ili neposredne ugroženosti neovisnosti i jedinstvenosti Republike Hrvatske, Uredba o poljoprivredi i šumarstvu za vrijeme ratnog stanja ili u slučaju ugroženosti neovisnosti i jedinstvenosti Republike Hrvatske, Uredba o prostornom planiranju i uređivanju prostora za vrijeme ratnog stanja ili u slučaju neposredne ugroženosti neovisnosti i jedinstvenosti Republike Hrvatske, Uredba o radu poduzeća iz područja građevinarstva i stambenih i komunalnih poslova u slučaju ratnog stanja ili neposredne ugroženosti neovisnosti i jedinstvenosti Republike Hrvatske, NN 55/1991.

⁴⁵ Uredba o organiziranju i funkcioniranju pošta i telekomunikacija u slučaju ratnog stanja ili neposredne ugroženosti neovisnosti i jedinstvenosti Republike Hrvatske i Uredba o organiziranju i funkcioniranju cestovnog, željezničkog, riječnog i zračnog prometa u slučaju ratnog stanja ili neposredne ugroženosti neovisnosti i jedinstvenosti Republike Hrvatske, NN 55/1991.

⁴⁶ Marijan, Davor; Barić, Nikica; Radelić, Zdenko; Bing, Albert; Živić, Dražen, Stvaranje hrvatske države i Domovinski rat, Zagreb, 2006., str. 123.

⁴⁷ Kosnica, I., *op. cit.* u bilj. 24, str. 160.

⁴⁸ *Ibid.*, str.161.

⁴⁹ Što je bilo sporno prvenstveno u vidu ranije u radu spomenutog članka 17. Božićnog Ustava koji govori o ograničenju ustavnih prava i sloboda, a ne u pogledu članka 101.

da je Predsjednik uistinu bio ovlašten donijeti takve uredbe⁵⁰ jer se odredba Ustava o nemogućnosti sastajanja Sabora tumači na način može li se Sabor sastati u određenom trenutku, odnosno odmah, što nije bio u mogućnosti.⁵¹ Također, prije zasjedanja Sabora, Predsjednik je donio još tri uredbe sa zakonskom snagom.⁵²

Osmog listopada 1991. godine održana je sjednica Sabora na kojoj je donesena dobro poznata Odluka o o raskidu svih državnopravnih veza sa SFRJ. Na toj istoj sjednici Saboru je, u skladu s stavkom 2, članka 101. Božićnog Ustava, podnesena na potvrdu 21 Predsjednikova uredba sa zakonskom snagom te su one bez rasprave potvrđene s većinom glasova za i samo 4 glasa protiv.⁵³

Sabor je nakon toga zasjedao točno mjesec dana kasnije, a u međuvremenu je Predsjednik donio još 3 uredbe sa zakonskom snagom.⁵⁴ Na spomenutom zasjedanju 8. studenog sve su 3 nove uredbe potvrđene uvjerljivom većinom, no ovaj put s 8 glasova protiv.⁵⁵

Novo zasjedanje Sabora bilo je početkom prosinca, ali u tome razdoblju Predsjednik ne donosi nove uredbe. No, nakon tog zasjedanja Sabora, a do kraja godine Predsjednik donosi još 4 uredbe sa zakonskom snagom.⁵⁶ One su dane na potvrdu Saboru na sjednici 28. prosinca 1991. godine. Ovaj se put za razliku od prethodnih intenzivno raspravljalo o donesenim uredbama. Prvo je predlagano da se ove uredbe donose u formi zakona, a osim toga zastupnici SDP-a su isticali da uredbama Predsjednik Tuđman ograničava osnovna ljudska prava i slobode u okolnostima kad se Hrvatski sabor može sastati, točnije kad se i faktično redovito sastaje što

⁵⁰ Može se reći da je time Komisija indirektno priznalo da je Predsjednik svojim uredbama ograničavao ustavna prava i slobode.

⁵¹ Kosnica, I., *op. cit.* u bilj. 24, str. 161.

⁵² Uredba o postupanju s osobama zarobljenim u oružanim sukobima u RH, NN 52/1991, : Uredba o izvršenju sankcija izrečenih za krivična djela, privredne prijestupe i prekršaje za vrijeme ratnog stanja ili u slučaju neposredne ugroženosti neovisnosti i jedinstvenosti Republike Hrvatske, Uredba o proizvodnji naoružanja i vojne opreme te o gospodarskim i drugim odnosima u proizvodnji i prometu naoružanja i vojne opreme u slučaju ratnog stanja ili neposredne ugroženosti neovisnosti i jedinstvenosti Republike Hrvatske, NN 55/1991.

⁵³ Zapisnik sa 19. zajedničke sjednice svih vijeća Sabora RH održane 8. listopada 1991. godine, str. 31/1/HLJ – 31/1/HLJ prema Kosnica, I., *op. cit.* u bilj. 24, str. 162.

⁵⁴ To su: u Uredba o činovima, dodjeli činova, promaknućima u viši čin, te prevođenju i odorama pripadnika oružanih snaga RH, Uredba o određenim pravima vojnih invalida i članova njihovih obitelji i Uredba o informativnoj djelatnosti za vrijeme ratnoga stanja ili u slučaju neposredne ugroženosti neovisnosti i jedinstvenosti Republike Hrvatske, NN 57/1991.

⁵⁵ Zapisnik sa 20. zajedničke sjednice svih vijeća Sabora RH održane 8. studenoga 1991. godine, str. 78/2/HLJ – 79/3/SN. prema Kosnica, I., *op. cit.* u bilj. 24, str. 162.

⁵⁶ Uredba o organizaciji, radu i teritorijalnoj nadležnosti općinskih i okružnih javnih tužiteljstava u slučaju ratnog stanja ili neposredne ugroženosti neovisnosti i jedinstvenosti Republike Hrvatske, Uredba o organizaciji, radu i djelokrugu sudbene vlasti u slučaju ratnog stanja ili neposredne ugroženosti neovisnosti i jedinstvenosti Republike Hrvatske, Uredba o primjeni Krivičnog zakona Republike Hrvatske u slučaju ratnog stanja ili neposredne ugroženosti neovisnosti i jedinstvenosti Republike Hrvatske, NN 67/1991 i Uredba o primjeni Zakona o krivičnom postupku u slučaju ratnog stanja ili neposredne ugroženosti neovisnosti i jedinstvenosti Republike Hrvatske, NN 73/1991.

je suprotnu članku 17. Ustava.⁵⁷ Podsjetimo, stavak 1 članka 17. tada je glasio: „U doba ratnog stanja ili neposredne ugroženosti neovisnosti i jedinstvenosti Republike, te velikih prirodnih nepogoda pojedine slobode i prava zajamčena Ustavom mogu se ograničiti. O tome odlučuje Sabor Republike Hrvatske dvotrećinskom većinom svih zastupnika, a ako se Sabor ne može sastati, predsjednik Republike.“⁵⁸ Usprkos navedenom, Sabor je većinom potvrdio i ove Predsjednikove uredbe.⁵⁹

U 1992. godini Predsjednik je donio još samo Uredbu o odličjima za ratne zasluge⁶⁰ i to odmah 10. siječnja, a Sabor ju je potvrdio na idućem zasjedanju 13. veljače. Preostalih 9 uredbi⁶¹, kao što je već navedeno bile su o stavljanju izvan snage ili izmjenama i dopunama već donesenih uredbi pa su prema tome manje relevantne za ovu raspravu.

Nakon detaljno predstavljene kvantitativne analize, kvalitativne podjele i kronološkog tijeka aktivnosti Sabora i Predsjednika u sljedećem će se poglavlju ponuditi kritički osvrt na praksu donošenja uredbi sa zakonskom snagom od strane Predsjednika. Prvenstveno u pogledu razlike između zamišljenog teorijskog koncepta uredbi iz nužde i njihovog faktičnog korištenja u Hrvatskoj. Prezentirati će se mišljenja Ustavnog suda i pogledi pravnih stručnjaka te dati određeni zaključci o opravdanosti donošenja uredbi i mišljenja o mogućnosti eventualnog korištenja ovog instituta u današnjem parlamentarnom sustavu.

⁵⁷ Kosnica, I., *op. cit.* u bilj. 24, str. 163.

⁵⁸ Ustav RH, NN 56/90, čl. 17. st. 1.

⁵⁹ Zapisnik sa 22. zajedničke sjednice svih vijeća Sabora RH, str. 57/3/JG – 58/1/VM prema Kosnica, I., *op. cit.* u bilj. 24, str. 163.

⁶⁰ Narodne novine, br. 6/1992.

⁶¹ To su: Uredba o stavljanju izvan snage uredbi iz oblasti unutarnjih poslova za vrijeme ratnog stanja ili neposredne ugroženosti neovisnosti i jedinstvenosti Republike Hrvatske, Uredba o stavljanju izvan snage uredbi iz oblasti društvenih djelatnosti za vrijeme ratnog stanja ili neposredne ugroženosti neovisnosti i jedinstvenosti Republike Hrvatske, Uredba o stavljanju izvan snage uredbi iz oblasti pravosuđa za vrijeme ratnog stanja ili neposredne ugroženosti neovisnosti i jedinstvenosti Republike Hrvatske, Uredba o izmjenama i dopunama Uredbe o primjeni Zakona o krivičnom postupku u slučaju ratnog stanja ili neposredne ugroženosti neovisnosti i jedinstvenosti Republike Hrvatske, Uredba o izmjenama i dopunama Uredbe o organizaciji, radu i djelokrugu sudbene vlasti u slučaju ratnog stanja ili neposredne ugroženosti neovisnosti i jedinstvenosti Republike Hrvatske, Uredba o stavljanju izvan snage Uredbe o odličjima za ratne zasluge, Uredba o stavljanju izvan snage određenih odredbi Uredbe o radnim odnosima, zapošljavanju, socijalnoj skrbi, mirovinskom i invalidskom osiguranju, dječjem doplatku i zaštiti žrtava u slučaju ratnog stanja ili neposredne ugroženosti neovisnosti i jedinstvenosti Republike Hrvatske, Uredba o izmjeni i dopuni Uredbe o organizaciji, radu i djelokrugu sudbene vlasti u slučaju ratnog stanja ili neposredne ugroženosti neovisnosti i jedinstvenosti Republike Hrvatske, Uredba o stavljanju izvan snage dijela Uredbe o zdravstvenoj zaštiti i zdravstvenom osiguranju u slučaju ratnog stanja ili neposredne ugroženosti neovisnosti i jedinstvenosti Republike Hrvatske.

4. KRITIČKI OSVRT NA PRAKSU DONOŠENJA UREDBI SA ZAKONSKOM SNAGOM PREDsjedNIKA REPUBLIKE HRVATSKE

Moderna Hrvatska država neposredno nakon nastanka našla se u situaciji u kojoj se s pravne strane morala koristiti određenim institutima koji su prilično složeni i za razvijenije demokracije.⁶² Ona je odvažno odabrala put izlaska iz socijalističkog režima te naglog zaokreta prema demokratizaciji. Za ostvarenje traženoga, u specifičnim okolnostima u kojima se našla, Hrvatska je kod stvaranja institucionalnih i zakonskih temelja⁶³ naglasak odlučila staviti na praktičnost.⁶⁴ Takvo postizanje stabilnosti države posljedično uzrokuje veliku koncentraciju moći na jednom mjestu, odnosno u jednoj stranci.⁶⁵ Konkretno, u Hrvatskoj je takva moć pripala Hrvatskoj demokratskoj zajednici (HDZ). Važno je istaknuti da je tadašnji predsjednik Republike Hrvatske Franjo Tuđman ujedno bio i predsjednik HDZ-a, stranke koja je imala većinu u Saboru, što treba imati na umu i u svjetlu naknadne potvrde njegovih uredbi.

Kao što je u prethodnom poglavlju navedeno, Predsjednik je prve uredbe sa zakonskom snagom donio u prvoj polovici rujna 1991. godine, a do sljedećeg zasjedanja Sabora 8. listopada sveukupno je donio 21 uredbu. Među njima je i izuzetno značajna Uredba o unutarnjim poslovima za vrijeme ratnog stanja ili neposredne ugroženosti neovisnosti i jedinstvenosti Republike Hrvatske kojom ovlaštene službene osobe dobivaju mogućnost zadržavanja osobe do šest dana ili sve dok za to postoje razlozi, čime je promijenjen tadašnji Zakona o unutarnjim poslovima koji je predvidio zadržavanje bez sudskog naloga na maksimalno tri dana.⁶⁶ Nadalje, njome je dana ovlast službenim osobama da, pod pretpostavkom nejasnog i nedefiniranog uvjeta sigurnosnih razloga, bez rješenja o pretrazi i bez prisutnosti svjedoka mogu izvršiti pretragu osoba prilikom privođenja, zadržavanja ili oduzimanja slobode te im je dano pravo na ulazak u dom i pretragu doma, što nedvojbeno predstavlja ograničenje ustavnog prava o nepovredivosti doma.⁶⁷

Ipak, Sabor je bez rasprave sve uredbe potvrdio što je i nastavio činiti do kraja prosinca kada se prvi put na sjednici otvara polemika oko Predsjednikovih uredbi sa zakonskom snagom. Prateći aktivnosti u Saboru, nakon toga se javljaju negodovanja i kritike javnosti,

⁶² Složenost se najviše očituje u vidu očuvanja diobe vlasti i poštivanja procedura u izvanrednim stanjima.

⁶³ Pri tome se misli na donošenje zakona, ali isto tako i na uredbe sa zakonskom snagom.

⁶⁴ Goldstein, Ivo. *Hrvatska povijest*, Novi Liber, Zagreb, 2003, str. 371.

⁶⁵ Agh, Attila. *The Transition to Democracy in Central Europe: A Comparative View*, Journal of Public Policy, 11, 1991, 2, str. 148.

⁶⁶ Usp. čl. 2. Uredbe o unutarnjim poslovima i čl. 35. Zakona o unutarnjim poslovima.

⁶⁷ Usp. čl. 3., čl. 4. Uredbe o unutarnjim poslovima i čl. 34. Božićnog Ustava.

medija i stručnjaka oko načina korištenja ovlasti iz članka 101. Tako izdvajamo novinarku Jelenu Lovrić koja navodi „Hrvatska se država rađa u mukama, ali bez obzira na ratne strahote ona ne bi smjela ponavljati u Jugoslaviji već viđene greške“. ⁶⁸ Potpredsjednik Sabora i jedan od autora Ustava Vladimir Šeks štiti postupke Sabora oštrim odgovorom ističući kako Ustav nije prekršen. ⁶⁹

Predsjednikovi postupci kritizirani su i na međunarodnoj razini pa je tako organizacija za zaštitu ljudskih prava Helsinki Watch uputila u veljači 1992. godine otvoreno pismo predsjedniku Tuđmanu kritizirajući kršenja ljudskih, političkih i građanskih prava te vladavinu prava općenito. ⁷⁰ Ta međunarodna kritika, koja dolazi od strane jedne od najvećih organizacija za zaštitu ljudskih prava, u trenutcima u kojima postoji tendencija za integracijom u međunarodnu zajednicu imala je evidentan učinak na predsjednika i na njegovo korištenje ovlasti donošenja uredbi sa zakonskom snagom. ⁷¹

Potaknuti navedenim kritikama, 21. travnja 1992. godine Predsjednik donosi Uredbu o stavljanju izvan snage uredaba iz oblasti društvenih djelatnosti ⁷² kojom stavlja izvan snage Uredbu o informativnoj djelatnosti, Uredbu o organizaciji znanstveno-istraživačke djelatnosti te Uredbu o djelatnosti odgoja i obrazovanja, kulture, tehničke kulture i športa. Tjedan dana poslije, Uredbom o stavljanju izvan snage uredaba iz oblasti pravosuđa ⁷³ Predsjednik je stavio izvan snage Uredbu o primjeni Krivičnog zakona Republike Hrvatske i Uredbu o izvršenju sankcija izrečenih za krivična djela, privredne prijestupe i prekršaje, a donio je i Uredbu o izmjenama i dopunama Uredbe o primjeni Zakona o krivičnom postupku te Uredbu o izmjenama i dopunama Uredbe o organizaciji, radu i djelokrugu sudbene vlasti ⁷⁴ kojima je izmijenio i nadopunio dotadašnje uredbе. Konačno, u lipnju je donio i Uredbu o stavljanju izvan snage Uredbe o odličjima za ratne zasluge. ⁷⁵

Lipanj 1992. godine bio je značajan i zbog odlučivanja Ustavnog suda o ustavnosti uredbi. Postupak su inicirali određeni građani i Hrvatska stranka prava argumentirajući da ratno

⁶⁸ Lovrić, Jelena, „*Prilagođena demokracija*“, Slobodna Dalmacija, od 31. prosinca 1991. i 1. siječnja 1992., str. 23, vidi i u Kosnica, I., *op. cit.* u bilj. 24, str. 172.

⁶⁹ Šeks, Vladimir, *Podvala s predumišljajem*, Slobodna Dalmacija, od 3. siječnja 1992., str. 9, vidi i u Kosnica, I., *op. cit.* u bilj. 24, str. 172.

⁷⁰ Human Rights Watch, Civil and Political Rights in Croatia, 1 October 1995, 1487, dostupno na: <https://www.refworld.org/docid/3ae6a7ec8.html> [posjećeno 13. lipnja 2024] vidi i u Kosnica, I., *op. cit.* u bilj. 24, str. 173.

⁷¹ Kosnica, I., *op. cit.* u bilj. 24, str. 173.

⁷² Ibid. str. 174, Uredba o stavljanju izvan snage uredaba iz oblasti društvenih djelatnosti, NN 23/1992.

⁷³ Narodne novine, br.25/1992.

⁷⁴ Obje Narodne novine, br. 25/1992.

⁷⁵ Narodne novine, br. 33/1992.

stanje ni stanje neposredne ugroženosti neovisnosti i jedinstvenosti Republike Hrvatske nije proglašeno i da se uredbama ograničavaju prava građana.⁷⁶ Ustavni je sud tako pred sebe dobio tri važna prigovora. Prvi je bio da izvanredno stanje u Republici Hrvatskoj nikada nije formalno objavljeno. Drugi da je Sabor redovito zasjedao pa da, prema članku 17. Ustava, Predsjednik nije mogao donositi uredbе kojima ograničava temeljna ustavna prava i slobode, a treći da su uredbе protivno Ustavu imale retroaktivnu prirodu.⁷⁷

U pogledu prvog pitanja Ustavni je sud rekao da „iz članka 101. Ustava Republike Hrvatske proizlazi da predsjednik Republike samostalno odlučuje da li su se stekle okolnosti koje znače neposrednu ugroženost neovisnosti i jedinstvenosti Republike Hrvatske. Ustav ne nalaže da se nastup tih izvanrednih okolnosti mora prethodno utvrditi posebnom odlukom.“⁷⁸ Iz toga se zaključuje da Predsjednik ne mora zadovoljiti ni jednu proceduralnu pretpostavku kako bi uveo stanje neposredne ugroženosti neovisnosti i jedinstvenosti.⁷⁹ Štoviše, Predsjednik prema tome nema obvezu objavljivanja odluke o nastupu takvog stanja, nema obvezu da obavijesti bilo koga niti da se u vezi toga savjetuje s bilo kojim tijelom države.⁸⁰ To bi značilo da javnost saznaje za uvođenje izvanrednog stanja tek posredno pošto su donesene uredbе iz nužde, a još k tome i samo trajanje takvog stanja nije ni sa čime ograničeno.⁸¹ Ovakvo bi uređenje danas bilo teško zamislivo, no moramo imati na umu ranije izložene razlike u modelu ustrojstva vlasti, odnosno razlike između polupredsjedničkog i parlamentarnog sustava, kao i razlike u samom tekstu Ustava. Zbog mnogih značajnih promjena koje je naš ustavni tekst i sustav ustrojstva vlasti doživio može se braniti teza kako je ovo tumačenje bilo u skladu s tzv. „duhom Ustava“ 1992. godine, a da danas postoji mogućnost da to ne bi bio slučaj jer se i sam „duh Ustava“, zbog brojnih i važnih promjena Ustava, promijenio.

Kad je u pitanju povreda članka 17. Ustavni sud sumarno je zaključio da Ustav nije povrijeđen jer su bile ispunjene pretpostavke za donošenje uredbi od strane Predsjednika.⁸² Ova odluka i obrazloženje pokazalo se najspornijim za stručnu javnost.⁸³ Ono što je u ovom kontekstu važno napomenuti jest činjenica da je Ustavni sud odlučivao o ustavnosti uredbi iz

⁷⁶ Kosnica, I., *op. cit.* u bilj. 24, str. 172, vidi Rješenje Ustavnog suda Republike Hrvatske broj U-I-179/1991. od 24. lipnja 1992., NN 49/1992.

⁷⁷ Gardašević, Đorđe. *Ustav Republike Hrvatske i 'stanja izuzetka' // Dvadeseta obljetnica Ustava Republike Hrvatske / Bačić, Arsen (ur.)*. Zagreb: Hrvatska akademija znanosti i umjetnosti (HAZU), 2011. str. 409.

⁷⁸ Rješenje Ustavnog suda Republike Hrvatske broj U-I-179/1991 *op.cit.* u bilj. 76.

⁷⁹ Omejec, J., *op. cit.* u bilj. 21, str. 183.

⁸⁰ *Ibid.*

⁸¹ *Ibid.*

⁸² Rješenje Ustavnog suda Republike Hrvatske broj U-I-179/1991, *op. cit.* u bilj 76.

⁸³ Kritiku odluke vidi u: Matulović, Miomir. *Protection of human rights and minority rights in Croatia*, Zbornik Pravnog fakulteta Sveučilišta u Rijeci, br. 2, 1996., str. 324 – 325.

rujna i listopada 1991. godine, a ne i o onim donesenima kasnije.⁸⁴ Naime, situacija se u zemlji mijenjala iz dana u dan, a kamo li ne iz mjeseca u mjesec te je primjerice bila različita u prosincu u odnosu na rujan. Pogledamo li kada je većina uredbi donesena, riječ je o razdoblju između dva zasjedanja Sabora, jedno početkom kolovoza i sljedeće tek početkom listopada. Uz to, predsjedništvo Sabora je sredinom rujna odlučivalo o sazivanju plenarne sjednice i donijelo odluku da se zbog situacije u državi i međunarodnih okolnosti sjednica neće održati prije 8. listopada. Navedeno ide u prilog argumentu da se Sabor u tom razdoblju doista nije mogao sastati. Nakon toga, do kraja godine i u idućoj 1992. godini Sabor je zasjedao redovito svakih mjesec dana ili češće i potvrđivao Predsjednikove uredbi koje bi on u međuvremenu donosio. Budući da u tom razdoblju imamo Sabor koji relativno učestalo i periodično zasjeda, ustavnost tih uredbi svakako je upitna.⁸⁵ No, ovdje je važno napomenuti kako smatramo da bi se u pitanje mogla dovesti ustavnost samo onih uredbi koji ograničavaju temeljna ustavna prava i slobode građana jer bi to značilo da nisu ispunjene pretpostavke prema kojima Predsjednik to može činiti.⁸⁶ To se na prvi pogled može činiti suprotnim u odnosu na tumačenje Komisije za ustavna pitanja iz rujna 1991. koja navodi da se mora gledati može li se Sabor sastati odmah, u datom trenutku, no mislimo da ta dva stajališta nisu nužno različita. Prvo je važno naglasiti da pojam *odmah* kod sastajanja Sabora treba oprezno tumačiti s obzirom na veličinu tijela. Dodatno, kao što je naglašavano, okolnosti u rujnu su različite od onih u nadolazećim mjesecima te smo mišljenja da bi se Sabor u tim kasnijim mjesecima po potrebi mogao brzo sastati, što nije bio slučaj kada je Komisija odlučivala o ovlaštenosti Predsjednika na donošenje uredbi. S druge strane, uredbi koje ne ograničavaju Ustavom zajamčena prava građana ne bi bile neustavne jer se ne odnose na članak 17, već su donesene isključivo na temelju tadašnjeg članka 101. koji nije poznao ograničenja u vidu usporednog sastajanja Sabora i Predsjednikovog donošenja uredbi. Štoviše, ovlast iz članka 101. ograničena je samo činjenicom da Zastupnički dom tada ne smije biti raspušten i obvezom podnošenja na naknadnu potvrdu Saboru.

Treća stvar o kojoj je Ustavni sud odlučivao, a o kojoj je i bilo najmanje prijepora, jest retroaktivnost uredbi. Ustavni sud tu je konstatirao da uredbi Predsjednika sa zakonskom snagom nisu u suprotnosti s Ustavom koji dopušta da zakoni,⁸⁷ izuzetno, mogu imati

⁸⁴ Primjerice jedna od rujanskih uredbi je i ona o unutarnjim poslovima za koju smo utvrdili da je ograničavala ustavna prava građana.

⁸⁵ Slično i: Kosnica, I., *op. cit.* u bilj. 24, str. 175

⁸⁶ Budući da se Sabor može sastati i sastaje se.

⁸⁷ Pa se analogno, prema Ustavnom sudu, to primjenjuje i na uredbi sa zakonskom snagom.

retroaktivno djelovanje pa prema tome mogu stupiti na snagu i prije objave u Narodnim novinama.⁸⁸ Dalje se u Rješenju navodi da se zabrana retroaktivne primjene prema članku 88. Ustava odnosi samo na uredbe Vlade Republike Hrvatske, dok takva zabrana ne postoji za uredbe iz nužde predsjednika Republike Hrvatske.⁸⁹

Iako je ovim Rješenjem Ustavni sud zapravo ocijenio Predsjednikove uredbe ustavnim, kritike od strane stručne javnosti i međunarodne organizacije Helsinki Watch definitivno su utjecale na korištenje Predsjednikove ovlasti donošenja uredbi sa zakonskom snagom. Na to ukazuje podatak da su sve uredbe koje je Predsjednik donio nakon 10. siječnja 1992. godine bile samo uredbe o prestanku važenja ili o izmjenama i dopunama ranijih uredbi. Predsjednik dakle više nije donio ni jednu u potpunosti novu uredbu kojom bi uredio određeno područje, premda su okolnosti oružanih sukoba u Hrvatskoj trajale još nekoliko godina. Mislimo da to ukazuje na činjenicu da su vladajući postali svjesni granične ustavnosti, posebice onih uredbi koje su donesene u studenome i prosincu 1991. godine. Preostale uredbe ukinute su donošenjem Uredbe o prestanku važenja uredbi sa zakonskom snagom⁹⁰ i Uredbom o stavljanju izvan snage uredbi iz područja pravosuđa, u svibnju, odnosno studenom 1996. godine.⁹¹ Skloni smo mišljenju da je stanje uspostavljeno uredbama predugo trajalo, no s druge je pak strane neupitno da postoje argumenti koji barem u nekoj mjeri opravdavaju postupanja Predsjednika i Sabora. Prvi takav argument, koji se uistinu ne može dovoljno naglasiti, jest neiskustvo Republike Hrvatske u demokraciji i važnosti poštivanja načela diobe vlasti. Važno je ovdje navesti još jednu neupitnu činjenicu. To je podatak da je HDZ u tadašnjem sazivu Saboru imao značajnu većinu pa lako možemo pretpostaviti da se eventualni zakoni koje bi Sabor donio iz područja iz kojih je Predsjednik donosio uredbe iz nužde ne bi od istih značajnije razlikovali. Vladajući su se prema tome okrenuli praktičnosti, no poštivanje ustavnih procedura itekako je važno i ipak ne može u potpunosti biti opravdano argumentima veće efikasnosti i brzine djelovanja.

Usprkos svim upućenim kritikama koje smo iznijeli, pokazali smo i brojne argumente koji donekle opravdavaju ili barem objašnjavaju pogreške u korištenju instituta uredbi sa zakonskom snagom. No, kada pogledamo šire, s obzirom na cjelokupno funkcioniranje pravne države i poštivanje demokratskih postulata onda možemo vidjeti da se broj mogućih opravdanja smanjuje. Tako je i u godinama nakon Domovinskog rata svojevrsni simbol režima

⁸⁸ Rješenje Ustavnog suda Republike Hrvatske broj U-I-179/1991, *op. cit.* u bilj 76.

⁸⁹ *Ibid.*

⁹⁰ Narodne novine, br. 38/1996.

⁹¹ Narodne novine, br. 103/1996.

vlasti u Republici Hrvatskoj postalo tzv. imperijalno predsjedništvo u kojem se vlast, zakonodavstvom i praksom koncentrira u predsjedniku Franji Tuđmanu, njegovom Uredu i određenim kvazi-savjetodavnim tijelima.⁹² Iako je u teoriji polupredsjednički sustav bio gotovo pa idealno rješenje (s obzirom na hrvatsku tradiciju, unutarnje uvjete i vanjske opasnosti) za očuvanje nužne ravnoteže između učinkovitosti i demokratičnosti⁹³, praksa je pokazala da je nedostajalo ograničenja i kontrole te općenito detaljnijeg uređenja pojedinih instituta da bi se to u potpunosti ostvarilo.

Opisano stanje dovelo je do želje za promjenom modela ustrojstva vlasti koje su se realizirale ustavnim promjenama 2000. i 2001. godine. Uveden je parlamentarni sustav koji je na snazi i danas te su posljedično u velikoj mjeri smanjene ovlasti Predsjednika. Također, kao što je ranije u radu navedeno, članak 101. Ustava sada je puno detaljnije razrađen. Te su promjene glavni čimbenik koji moramo uzeti u obzir kada raspravljamo o mogućnostima korištenja instituta uredbi sa zakonskom snagom u aktualnom uređenju države. Danas bi u slučaju ratnog stanja Predsjednik prvotno trebao dobiti ovlast od Sabora za donošenje uredbi iz nužde, a bez dobivanja ovlasti od Sabora mogao bi ih donositi samo u situaciji kada Sabor nije u zasjedanju. Prema tome, Predsjednik bi danas bio dodatno ograničen od strane Sabora ne samo u vidu naknadne potvrde već i potrebom prethodnog dobivanja ovlasti za donošenje uredbi. Kada Predsjedniku takva ovlast ne bi bila potrebna to bi značilo da Sabor nije u zasjedanju pa ne postoji strah od konfuzije u zakonodavnoj sferi. Od ratnog stanja danas je odvojena situacija neposredne ugroženosti jedinstvenosti, neovisnosti i opstojnosti države i slučaj kada je tijelima državne vlasti onemogućeno da redovito obavljaju svoje ustavne dužnosti. U tim je situacijama Predsjednikova ovlast donošenja uredbi sa zakonskom snagom ograničena prijedlogom i supotpisom predsjednika Vlade.

Sve navedeno upućuje na zaključak da je današnji sustav puno detaljnije razradio institut uredbi iz nužde i da do većine prigovora koji su se pojavljivali devedesetih danas ne bi moglo ni doći. Republika Hrvatska naučila je na problemima s kojim se suočila na početku svoje samostalnosti te je pozitivno izmijenila i pojasnila sam institut uredbi sa zakonskom snagom, pretpostavke i uvjete njihovoga donošenja te uvelike smanjila pravne praznine i potrebe za tumačenjem koje bi se mogle pojaviti ako se ukaže potreba za korištenjem ovog instituta. Praktički jedini problem koji bi se sada mogao pojaviti pitanje je učinkovitosti novo uređenog članka 101. Ustava, pogotovo u situaciji kada Predsjednik i Sabor, odnosno Vlada ne

⁹² Smerdel, B., *op. cit.* u bilj. 17, str. 104.

⁹³ Sokol, S., *op. cit.* u bilj. 12, str. 16.

dijele istu političku ideologiju. Ipak, mišljenja smo da bi sam slučaj izvanrednog stanja iznjedrio i potrebnu suradnju vladajućih organa uz poštivanje svih potrebnih ustavnih procedura koje su danas znatno kvalitetnije uređene.

5. ZAKLJUČAK

Proces nastanka države i stvaranja novog pravnog sustava izuzetno je kompleksan. Republici Hrvatskoj taj je postupak bio dodatno otežan zbog činjenice da je ona prije samostalnosti egzistirala u socijalističkom sustavu, a sada je odabrala put demokracije, višestranačja i vladavine prava. Kako bi dokazala svoju odlučnost za tranzicijom i promjenom, morala je urediti određena načela koja su temelj modernih demokratskih sustava. Jedno je od njih svakako načelo diobe vlasti. Očuvanje pravilne diobe, točnije trodiobe, vlasti bilo je zahtjevno i zbog modela ustrojstva vlasti koji je Republika Hrvatska odabrala. Polupredsjednički sustav bio je logičan izbor s obzirom na pravnu tradiciju i sklonost personaliziranoj vlasti, no neosporno je da u tom sustavu Predsjednik ima izuzetno velike ovlasti zbog čega postoji opasnost od narušenja diobe vlasti i njegovog arbitrarnog odlučivanja ako se u sustav vlasti ne ugrade potrebni mehanizimi kontrole i ograničenja. Uz to, izvanredno stanje Domovinskog rata daljnja je komplikacija koja je zadesila Republiku Hrvatsku. Naime, u izvanrednim stanjima aktiviraju se određene odredbe Ustava kojima je tadašnji predsjednik Republike Hrvatske Franjo Tuđman dobio još veće ovlasti.

Najznačajnija ovlast i tema ovog rada jesu uredbe sa zakonskom snagom. Predsjednik Tuđman donio je 1991. i 1992. godine ukupno 38 takvih uredbi. Sabor u tom razdoblju i dalje dominira u legislativi i donosi, očekivano za fazu nastanka države, velik broj zakona, no Predsjednik donošenjem ovih uredbu svakako djeluje kao drugi zakonodavni čimbenik. Njima on ulazi u zakonodavnu sferu te se pojavljuje niz pitanja o opravdanosti donošenja uredbi iz nužde s obzirom na promjenjivo stanje u ratom zahvaćenoj Hrvatskoj. Budući da je 21 uredba sa zakonskom snagom donesena u razdoblju kada Sabor više od dva puna mjeseca nije zasjedao, a čak je u rujnu odlučeno i da se zbog ratnog stanja Sabor neće sastati prije 7. listopada, možemo zaključiti da donošenje tih uredbi nije bilo u suprotnosti s Ustavom. Takvo je mišljenje dijelio i Ustavni sud kada je odlučivao o ustavnosti rujanskih i listopadskih uredbi Predsjednika. Također, Ustavni je sud opravdao i izostanak formalnog proglašenja stanja neposredne ugroženosti neovisnosti i jedinstvenosti Republike Hrvatske ustvrdivši da Ustav ne

nalaže posebno donošenje takve odluke, već da je stanje neposredne ugroženosti neovisnosti i jedinstvenosti uveo Predsjednik samim donošenjem prvih uredbi iz nužde. Smatramo da je i ta teza Ustavnog suda bila ispravna u kontekstu tadašnjeg uređenja države i tzv. „duha Ustava“. Kritiku upućujemo kod donošenja uredbi iz nužde u studenom i prosincu 1991. godine i to u dijelovima u kojima se ograničavaju ustavna prava i slobode građana. Smatramo da se Sabor u to vrijeme mogao sastati te da je tih 7 uredbi sa zakonskom snagom u dijelu u kojem se ograničavaju prava i slobode građana suprotna Ustavu. Nakon domaćih i međunarodnih kritika, Predsjednik u potpunosti smanjuje donošenje novih uredbi iz nužde te se ograničava samo na izmjene i dopune te stavljanje izvan snage postojećih. Mišljenja smo, prema tome, da je većina uredbi sa zakonskom snagom donesenih početkom devedesetih u skladu s Ustavom, a da sporne uredbi iz studenog i prosinca nisu načinile značajnu štetu institucionalnom poretku Republike Hrvatske. Takvo stajalište opravdavamo činjenicom neiskustva u modernoj demokraciji, težinom izvanrednog stanja, ali i argumentom da se s obzirom na tadašnji sastav Sabora, eventualni sadržaj zakona ne bi previše razlikovao od sadržaja donesenih uredbi.

Dok je takva tendencija k učinkovitosti i efikasnosti te pretjerano zanemarivanje formalnih procedura u određenoj mjeri opravdano u kontekstu neposrednog nastanka države, neiskustva i izvanrednog stanja, danas se ista opravdanja ne bi mogla uvažiti. Na sreću, smatramo da je Republika Hrvatska uvidjela probleme postojećeg uređenja predsjednikovih ovlasti i uvela pozitivne ustavne promjene kojima je omogućila nužnu kontrolu i ograničenja predsjednikova postupanja, a istovremeno zadržala mogućnost njegovog brzog djelovanja, sada u suradnji sa Vladom RH i premijerom, ako se za to pokaže potreba.

6. LITERATURA

Knjige i članci

1. Agh, Attila, *The Transition to Democracy in Central Europe: A Comparative View*, Journal of Public Policy, Vol. 11, br. 2, 1991, str. 133-151.
2. Bačić, Arsen, *Odredbe o stanju nužnosti u Ustavu Republike Hrvatske*, Zbornik radova Pravnog fakulteta u Splitu, Vol. 34, br. 45-46, 1997, str. 39-58.
3. Bacic, Petar. *Corona ante Portas i „Ustav izvanrednog stanja“ u aktualnoj politici i pravu sporta*, Zbornik Radova Pravnog Fakulteta u Splitu, vol. 58, br. 1, 2021, str. 105-120.
4. Blagojevic, Anita i Martina Antunovic. *Izvanredno stanje u kontekstu COVID -a 19: hrvatski ustavnopravni okvir i praksa*, Zbornik Radova Pravnog Fakulteta u Splitu, vol. 60, br. 1, 2023, str. 119-144.
5. Čepulo, Dalibor. *Hrvatska pravna povijest u europskom kontekstu od srednjeg vijeka do suvremenog doba*, Zagreb, Pravni fakultet Sveučilišta u Zagrebu (2020).
6. Gardašević, Đorđe. *Ustav Republike Hrvatske i 'stanja izuzetka' // Dvadeseta obljetnica Ustava Republike Hrvatske / Bačić, Arsen (ur.)*. Zagreb: Hrvatska akademija znanosti i umjetnosti (HAZU), 2011. str. 409-430.
7. Goldstein, Ivo, *Hrvatska povijest*, Novi Liber, Zagreb, 2003.
8. Kamarić, Mustafa, *Savezna ustavna ovlaštenja za donošenje uredaba sa zakonskom snagom*, Separat iz Godišnjaka Pravnog fakulteta Univeziteta u Sarajevu, godina XX – 1972.
9. Kosnica, Ivan, *Uredbe iz nužde predsjednika RH iz 1991. – 1992.*, Zbornik Pravnog fakulteta u Zagrebu, Vol. 61, br. 1, 2011, str. 149-179.
10. Kosnica, Ivan. *Uređenje prava građana u Republici Hrvatskoj od 1990. do 1992. godine*, Pravni vjesnik, vol. 39, br. 3-4, 2023, str. 111-126.
11. Kostadinov, Biljana. *Predsjednik Republike: mimikrija Ustava Republike Hrvatske prema Ustavnom modelu Francuske*, Revus: Journal for Constitutional Theory and Philosophy of Law, vol. 28, 2016, str. 63-77.
12. Krbek, Ivo, *Upravno pravo, Uvodna i osnovna pitanja*, Zagreb, 1929.

13. Lovrić, Jelena, *“Prilagođena demokracija”*, Slobodna Dalmacija, od 31. prosinca 1991. i 1. siječnja 1992, str. 23.
14. Marijan, Davor; Barić, Nikica; Radelić, Zdenko; Bing, Albert; Živić, Dražen, *Stvaranje hrvatske države i Domovinski rat*, Zagreb, 2006.
15. Matulović, Miomir. *Protection of human rights and minority rights in Croatia*, Zbornik Pravnog fakulteta Sveučilišta u Rijeci, br. 2, 1996., str. 303-328.
16. Omejec, Jasna. *Izvanredna stanja u pravnoj teoriji i ustavima pojedinih zemalja*, Pravni Vjesnik, vol. 12, 1996, str. 172-196.
17. Padjen, Ivan. *Uredbe iz nužde hrvatskog predsjednika: mjerodavnost francuskoga javnog prava*, Politička misao, Vol XXXIII (1996), str. 149-165.
18. Podolnjak, Robert. *Temeljne značajke polupredsjedničkog sustava*, Zbornik Pravnog Fakulteta Sveučilišta u Rijeci, vol. 43, br. 1, 2022, str. 103-127.
19. Smerdel, Branko. *Parlamentarni Sustav i Stabilnost Hrvatskog Ustava*, Revus: Journal for Constitutional Theory and Philosophy of Law, 11, 2009, str. 97-126.
20. Smerdel, Branko. *Ustavno uređenje europske Hrvatske*, II. izmijenjeno i dopunjeno izdanje, Narodne novine, Zagreb, 2020.
21. Sokol, Smiljko. *Načelo diobe ili ograničenja vlasti*, Politička misao, Vol. XXIX (1992), str. 3-18.
22. Sokol, Smiljko. *Polupredsjednički sustav i parlamentarizam*, Politička misao, vol. 29, br. 3, 1992, str. 4-17.
23. Šegvić, Saša, *Ustavnost izvanrednog stanja*, Vladavina prava, Zagreb, Vol. 3 (1999), br. 1, str. 73-98.
24. Šeks, Vladimir, *Podvala s predumišljajem*, Slobodna Dalmacija, od 3. siječnja 1992., str. 9.
25. Tanner, Marcus., *Hrvatska – država stvorena u ratu*, Zagreb, 1999.

Pravni izvori

1. Rješenje Ustavnog suda Republike Hrvatske broj U-I-179/1991. od 24. lipnja 1992., NN 49/92.
2. Uredba o prestanku radnog odnosa, NN 46/91.
3. Uredba o postupanju s osobama zarobljenim u oružanim sukobima u Republici Hrvatskoj, NN 52/91.
4. Uredba o radnim odnosima, zapošljavanju, socijalnoj skrbi, mirovinskom i invalidskom osiguranju, dječjem doplatku i zaštiti žrtava u slučaju ratnog stanja ili neposredne ugroženosti neovisnosti i jedinstvenosti Republike Hrvatske, NN 55/91.
5. Uredba o unutarnjim poslovima za vrijeme ratnog stanja ili neposredne ugroženosti neovisnosti i jedinstvenosti Republike Hrvatske, NN 55/91.
6. Uredba o prekršajima protiv javnog reda i mira za vrijeme ratnog stanja ili neposredne ugroženosti neovisnosti i jedinstvenosti Republike Hrvatske, NN 55/91.
7. Uredba o javnim skupovima za vrijeme ratnog stanja ili neposredne ugroženosti neovisnosti i jedinstvenosti Republike Hrvatske, NN 55/91.
8. Uredba o zaštiti od požara za vrijeme ratnog stanja ili neposredne ugroženosti neovisnosti i jedinstvenosti Republike Hrvatske, NN 55/91.
9. Uredba o osobnoj karti za vrijeme ratnog stanja ili neposredne ugroženosti neovisnosti i jedinstvenosti Republike Hrvatske, NN 55/91.
10. Uredba o prijavljivanju prebivališta i boravišta građana za vrijeme ratnog stanja ili neposredne ugroženosti neovisnosti i jedinstvenosti Republike Hrvatske, NN 55/91.
11. Uredba o određivanju skladišta u koja se vrši skladištenje eksplozivnih tvari za vrijeme ratnog stanja ili neposredne ugroženosti neovisnosti i jedinstvenosti Republike Hrvatske, NN 55/91.
12. Uredba o djelatnosti odgoja i obrazovanja, kulture, tehničke kulture i športa za vrijeme ratnog stanja ili u slučaju neposredne ugroženosti neovisnosti i jedinstvenosti Republike Hrvatske, NN 55/91.
13. Uredba o organiziranju i funkcioniranju pošta i telekomunikacija u slučaju ratnog stanja ili neposredne ugroženosti neovisnosti i jedinstvenosti Republike Hrvatske, NN 55/91.

14. Uredba o organiziranju i funkcioniranju cestovnog, željezničkog, riječnog i zračnog prometa u slučaju ratnog stanja ili neposredne ugroženosti neovisnosti i jedinstvenosti Republike Hrvatske, NN 55/91.
15. Uredba o izvršenju sankcija izrečenih za krivična djela, privredne prijestupe i prekršaje za vrijeme ratnog stanja ili u slučaju neposredne ugroženosti neovisnosti i jedinstvenosti Republike Hrvatske, NN 55/91.
16. Uredba o organizaciji znanstveno-istraživačke djelatnosti u slučaju ratnog stanja ili neposredne ugroženosti neovisnosti i jedinstvenosti Republike Hrvatske, NN 55/91.
17. Uredba o zdravstvenoj zaštiti i zdravstvenom osiguranju u slučaju ratnog stanja ili neposredne ugroženosti neovisnosti i jedinstvenosti Republike Hrvatske, NN 55/91.
18. Uredba o poljoprivredi i šumarstvu za vrijeme ratnog stanja ili u slučaju ugroženosti neovisnosti i jedinstvenosti Republike Hrvatske, NN 55/91.
19. Uredba o prostornom planiranju i uređivanju prostora za vrijeme ratnog stanja ili u slučaju neposredne ugroženosti neovisnosti i jedinstvenosti Republike Hrvatske, NN 55/91.
20. Uredba o nabavljanju, držanju i nošenju oružja u slučaju ratnog stanja ili neposredne ugroženosti neovisnosti i jedinstvenosti Republike Hrvatske, NN 55/91.
21. Uredba o radu poduzeća iz područja građevinarstva i stambenih i komunalnih poslova u slučaju ratnog stanja ili neposredne ugroženosti neovisnosti i jedinstvenosti Republike Hrvatske, NN 55/91.
22. Uredba o proizvodnji naoružanja i vojne opreme, te o gospodarskim i drugim odnosima u proizvodnji i prometu naoružanja i vojne opreme u slučaju ratnog stanja ili neposredne ugroženosti neovisnosti i jedinstvenosti Republike Hrvatske, NN 55/91.
23. Uredba o činovima, dodjeli činova, promaknućima u viši čin, te prevođenju i odorama pripadnika oružanih snaga Republike Hrvatske, NN 57/91.
24. Uredba o informativnoj djelatnosti za vrijeme ratnoga stanja ili u slučaju neposredne ugroženosti neovisnosti i jedinstvenosti Republike Hrvatske, NN 57/91.
25. Uredba o određenim pravima vojnih invalida i članova njihovih obitelji , NN 57/91.

26. Uredba o organizaciji, radu i teritorijalnoj nadležnosti općinskih i okružnih javnih tužiteljstava u slučaju ratnog stanja ili neposredne ugroženosti neovisnosti i jedinstvenosti Republike Hrvatske, NN 67/91.
27. Uredba o organizaciji, radu i djelokrugu sudbene vlasti u slučaju ratnog stanja ili neposredne ugroženosti neovisnosti i jedinstvenosti Republike Hrvatske, NN 67/91.
28. Uredba o primjeni Krivičnog zakona Republike Hrvatske u slučaju ratnog stanja ili neposredne ugroženosti neovisnosti i jedinstvenosti Republike Hrvatske, NN 67/91.
29. Uredba o primjeni Zakona o krivičnom postupku u slučaju ratnog stanja ili neposredne ugroženosti neovisnosti i jedinstvenosti Republike Hrvatske, NN 73/91.
30. Uredba o odličjima za ratne zasluge, NN 6/92.
31. Uredba o stavljanju izvan snage uredaba iz oblasti unutarnjih poslova za vrijeme ratnog stanja ili neposredne ugroženosti neovisnosti i jedinstvenosti Republike Hrvatske, NN 19/92.
32. Uredba o stavljanju izvan snage uredaba iz oblasti društvenih djelatnosti za vrijeme ratnog stanja ili neposredne ugroženosti neovisnosti i jedinstvenosti Republike Hrvatske, NN 23/92.
33. Uredba o stavljanju izvan snage uredaba iz oblasti pravosuđa za vrijeme ratnog stanja ili neposredne ugroženosti neovisnosti i jedinstvenosti Republike Hrvatske, NN 25/92.
34. Uredba o izmjenama i dopunama Uredbe o primjeni Zakona o krivičnom postupku u slučaju ratnog stanja ili neposredne ugroženosti neovisnosti i jedinstvenosti Republike Hrvatske, NN 25/92.
35. Uredba o izmjenama i dopunama Uredbe o organizaciji, radu i djelokrugu sudbene vlasti u slučaju ratnog stanja ili neposredne ugroženosti neovisnosti i jedinstvenosti Republike Hrvatske, NN 25/92.
36. Uredba o stavljanju izvan snage Uredbe o odličjima za ratne zasluge, NN 33/92.
37. Uredba o stavljanju izvan snage određenih odredbi Uredbe o radnim odnosima, zapošljavanju, socijalnoj skrbi, mirovinskom i invalidskom osiguranju, dječjem doplatku i zaštiti žrtava u slučaju ratnog stanja ili neposredne ugroženosti neovisnosti i jedinstvenosti Republike Hrvatske, NN 80/92.

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

39. Uredba o stavljanju izvan snage dijela Uredbe o zdravstvenoj zaštiti i zdravstvenom osiguranju u slučaju ratnog stanja ili neposredne ugroženosti neovisnosti i jedinstvenosti Republike Hrvatske, NN 86/92.

40. Ustav Republike Hrvatske NN 56/1990.

41. Ustav Republike Hrvatske NN 56/1990, 135/1997, 08/1998, 113/2000, 124/2000, 28/2001, 41/2001, 55/2001, 76/2010, 85/2010, 05/2014.

Mrežni izvori

1. Human Rights Watch, Civil and Political Rights in Croatia, 1 October 1995, 1487, dostupno na: <https://www.refworld.org/docid/3ae6a7ec8.html> (13.06.2024.).

2. Jedinstvo vlasti. Hrvatska enciklopedija, mrežno izdanje. Leksikografski zavod Miroslav Krleža, 2013. – 2024. <https://www.enciklopedija.hr/clanak/jedinstvo-vlasti> (21.06.2024.).

3. Zapisnik sa 18. zajedničke sjednice svih vijeća Sabora Republike Hrvatske održane 1. i 3. kolovoza 1991. godine, dostupno na:
https://www.sabor.hr/sites/default/files/uploads/inlinefiles/HS_1991_ZSS_18_ocr.pdf
(13.06.2024.).