

30-03-2016

USTAVNOM SUDU REPUBLIKE HRVATSKE  
ZAGREB  
TRG SV. MARKA 4.

Predlagatelj: Centar za mirovne studije, Selska cesta 112a, 10000 Zagreb (OIB 08770925700) zastupan po Gordanu Bosancu (OIB \_\_\_\_\_) i članu Izvršnog odbora Centra za mirovne studije

PRIJEDLOG ZA POKRETANJE POSTUPKA  
ZA OCJENU SUGLASNOSTI ZAKONA S USTAVOM

2 primjerka

i to Zakona o dopuni Zakona o obrani te  
Zakona o dopuni Zakona o nadzoru državne  
granice

Prijedlog Zakona o dopuni Zakona o obrani pod A/

Prijedlog Zakona o dopuni Zakona o nadzoru državne granice pod B/

---

Uvod

Na svojoj sjednici održanoj dana 21. ožujka 2016., Hrvatski sabor je donio Zakon o dopuni Zakona o obrani te Zakon o dopuni Zakona o nadzoru državne granice kojima se želi omogućiti uključivanje Oružanih snaga Republike Hrvatske u nadzor državne granice, a povodom izbjegličke krize. Navedeni zakoni objavljeni su u Narodnim novinama 27/2016 od 25. ožujka 2016.

Predlagatelji smatraju da su oba zakona protivna Ustavu Republike Hrvatske te predlažu da Ustavni sud Republike Hrvatske pokrene postupak za ocjenu suglasnosti oba navedena zakona s Ustavom te da ukine oba zakona u cijelosti.

S obzirom na teške i nepopravljive posljedice koje bi mogle nastati radnjama koje se poduzimaju na temelju osporavanih zakona, predlagatelji predlažu da Ustavni sud, do donošenja konačne odluke, **privremeno obustavi radnje** koje se poduzimaju na osnovi osporavanih zakona.

### **Zakon o dopuni Zakona o obrani (NN 27/2016)**

Zakon o dopuni Zakona o obrani glasi:

„Članak 1.

*U Zakonu o obrani (»Narodne novine«, br. 73/13. i 75/15.) iza članka 62. dodaje se članak 62.a koji glasi:*

»Članak 62.a

*(1) Oružane snage mogu pružati potporu policiji u zaštiti državne granice u skladu sa zakonom kojim se uređuje nadzor državne granice.*

*(2) Odluku o pružanju potpore Oružanih snaga policiji iz stavka 1. ovoga članka donosi Vlada, na prijedlog ministra obrane i uz prethodnu suglasnost Predsjednika Republike.«.*

Članak 2.

*Ovaj Zakon stupa na snagu prvoga dana od dana objave u »Narodnim novinama«.*

### **Zakon o dopuni Zakona o nadzoru državne granice (NN 27/2016)**

Zakon o dopuni Zakona o nadzoru državne granice glasi:

„Članak 1.

*U Zakonu o nadzoru državne granice (»Narodne novine«, br. 83/13.) u članku 5. iza stavka 2. dodaju se novi stavci 3. i 4. koji glase:*

*»(3) Iznimno, kada Ministarstvo ili predsjednik Vlade Republike Hrvatske to ocijene potrebnim zbog sigurnosnih i/ili humanitarnih razloga, Oružane snage Republike Hrvatske mogu pružiti potporu u zaštiti državne granice na način propisan zakonom kojim se uređuje obrana Republike Hrvatske.*

*(4) U slučaju iz stavka 3. ovoga članka pripadnici Oružanih snaga Republike Hrvatske postupaju po uputama policije.«.*

Dosadašnji stavci 3., 4., 5. i 6. postaju stavci 5., 6., 7. i 8.

Članak 2.

*Ovaj Zakon stupa na snagu prvoga dana od dana objave u »Narodnim novinama«.*

### **Obrazloženje**

Predlagatelji smatraju da su oba zakona u cijelosti neustavni odnosno u suprotnosti sa sljedećim odredbama Ustava Republike Hrvatske:

Članak 7.

*Oružane snage Republike Hrvatske štite njezin suverenitet i neovisnost te brane njezinu teritorijalnu cjelovitost.*

(...)

*U slučajevima predviđenim u člancima 17. i 100. (101.) Ustava, Oružane se snage mogu, ako to zahtijeva narav pogibelji, koristiti kao pomoć policiji i drugim državnim tijelima.*

*Oružane snage Republike Hrvatske mogu se koristiti kao pomoć i u protupožarnoj zaštiti, spašavanju i u nadzoru i zaštiti prava Republike Hrvatske na moru.*

*Obrambeno ustrojstvo, zapovijedanje, upravljanje i demokratski nadzor nad Oružanim snagama Republike Hrvatske uređuju se Ustavom i zakonom.*

Članak 100.

*Predsjednik Republike vrhovni je zapovjednik oružanih snaga Republike Hrvatske.*

*Predsjednik Republike imenuje i razrješuje vojne zapovjednike, u skladu sa zakonom.*

*Na temelju odluke Hrvatskoga sabora predsjednik Republike objavljuje rat i zaključuje mir.*

*U slučaju neposredne ugroženosti neovisnosti, jedinstvenosti i opstojnosti države Predsjednik Republike može, uz supotpis predsjednika Vlade, narediti uporabu oružanih snaga iako nije proglašeno ratno stanje.*

Slučajevi predviđeni u članku 17. i članku 101. Ustava RH, na koji upućuje članak 7. stavak 10. Ustava su:

Članak 17. stavak 1.

*U doba ratnog stanja ili neposredne ugroženosti neovisnosti i jedinstvenosti države, te velikih prirodnih nepogoda pojedine slobode i prava zajamčena Ustavom mogu se*

*ograničiti. O tome odlučuje Hrvatski sabor dvotrećinskom većinom svih zastupnika, a ako se Hrvatski sabor ne može sastati, na prijedlog Vlade, i uz supotpis predsjednika Vlade, predsjednik Republike.*

*Članak 101. stavak 1. i 2.*

*Za vrijeme trajanja ratnog stanja Predsjednik Republike može donositi uredbе 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 uredbе sa zakonskom snagom.*

#### Cilj i svrha zakona

U Prijedlogu Zakona o dopuni Zakona o obrani s konačnim prijedlogom Zakona iz ožujka 2016. (predlagatelj Ministarstvo obrane), a koji se poziva na članak 7. Ustava kao ustavnu osnovu, opisuju se cilj i svrha tog zakona na sljedeći način:

*„Imajući u vidu dosege migrantske krize s kojima se trenutno suočavaju države na tzv. balkanskoj ruti, kao i druge države članice Europske unije, radi što učinkovitije zaštite državne granice Republike Hrvatske koja je ujedno i vanjska granica Europske unije te osiguranja nesmetanog obavljanja poslova koji su u nadležnosti policije, nužnim se, iznimno, zbog sigurnosnih i/ili humanitarnih razloga, ukazuje potreba otvoriti mogućnost za pružanje potpore policiji u zaštiti državne granice u skladu sa zakonom kojim se uređuje nadzor državne granice, a sve u cilju otklanjanja moguće ugroze suvereniteta Republike Hrvatske.*

Stoga se ovim Prijedlogom zakona propisuje da Oružane snage Republike Hrvatske mogu pružati potporu policiji u zaštiti državne granice u skladu s posebnim zakonom kojim se uređuje nadzor državne granice i da odluku o pružanju potpore Oružanih snaga Republike Hrvatske policiji donosi Vlada Republike Hrvatske, na prijedlog ministra obrane i uz prethodnu suglasnost Predsjednika Republike Hrvatske i vrhovnog zapovjednika Oružanih snaga Republike Hrvatske.“

U Prijedlogu Zakona o dopuni Zakona o nadzoru državne granice iz ožujka 2016. (predlagatelj Ministarstvo unutarnjih poslova), a koji se poziva na članak 2. stavak 4. podstavak 1. Ustava kao ustavnu osnovu, opisuju se cilj i svrha tog zakona na sljedeći način:

*„Imajući u vidu dosege migrantske krize s kojima se trenutno suočavaju države na tzv. „balkanskoj ruti“ kao i sve druge članice Europske unije, radi što učinkovitije zaštite*

državne granice Republike Hrvatske koja je ujedno i vanjska granica Europske unije te osiguranja nesmetanog obavljanja poslova koji su u nadležnosti policije, a s ciljem otklanjanja moguće ugroze suvereniteta Republike Hrvatske, ukazuje se potreba pružanja potpore Oružanih snaga Republike Hrvatske u zaštiti državne granice.

Stoga se ovim Prijedlogom zakona propisuje da u slučaju kada Ministarstvo unutarnjih poslova kao nadležno tijelo, na temelju analize rizika, radi velikog pritiska migranata i potencijalnog izbijanja humanitarne krize, procijeni povećanu ugrozu unutarnje sigurnosti te prijetnju sigurnosti državne granice, ili to procijeni predsjednik Vlade Republike Hrvatske, Oružane snage Republike Hrvatske mogu pružiti potporu policiji.“

Iz navedenog je sasvim jasno da je jedini razlog donošenja osporavanih zakona izbjeglička kriza koja se pokušava prikazati kao ugrožavanje unutarnje sigurnosti, ugrožavanje suvereniteta te prijetnju sigurnosti državne granice te se tim zakonima želi omogućiti sudjelovanje vojske u nadzoru državne granice koji je u nadležnosti policije.

#### Ustavne odredbe o ovlastima oružanih snaga

Osporavanim zakonima želi se omogućiti korištenje vojske na način koji je protivan Ustavu RH.

Naime, prema članku 7. Ustava, Oružane snage Republike Hrvatske štite njezin suverenitet i neovisnost te brane njezinu teritorijalnu cjelovitost, a kao pomoć policiji mogu se koristiti samo u Ustavom izričito predviđenim slučajevima:

- u slučaju ratnog stanja ili neposredne ugroženosti neovisnosti i jedinstvenosti države, te velikih prirodnih nepogoda; pri čemu o tome odlučuje Hrvatski sabor dvotrećinskom većinom svih zastupnika, a ako se Hrvatsko sabor ne može sastati, na prijedlog Vlade i uz supotpis predsjednika Vlade, predsjednik Republike (članak 17. Ustava);
- za vrijeme trajanja ratnog stanja, u slučaju neposredne ugroženosti neovisnosti, jedinstvenosti i opstojnosti države, ili kad su tijela državne vlasti onemogućena da redovito obavljaju svoje ustavne dužnosti (čl.101. Ustava);
- te kao pomoć u protupožarnoj zaštiti, spašavanju i nadzoru i zaštiti prava Republike na moru (čl.7.stavak 11. Ustava).

Prema Članku 100.st.4. Ustava RH u slučaju neposredne ugroženosti neovisnosti, jedinstvenosti i opstojnosti države Predsjednik Republike može, uz supotpis predsjednika Vlade, narediti uporabu oružanih snaga iako nije proglašeno ratno stanje.

Nadalje, u slučajevima iz čl.17. i 101. Ustava RH, oružane snage se mogu koristiti kao pomoć policiji samo ako to zahtjeva narav pogibelji, dakle ni u tim situacijama ne bezuvjetno, nego razmjerno opasnosti koja prijeti.

Situacija i razlog zbog kojih su doneseni osporavani zakoni tj. izbjeglička kriza nije slučaj predviđen Ustavom RH u kojem oružane snage mogu biti korištene kao pomoć policiji.

Nesporno je da se Republika Hrvatska trenutno ne nalazi niti u ratnom stanju, niti postoji bilo kakva ugroženost njene neovisnosti ili jedinstvenosti ili opstojnosti.

„Sigurnosti i/ili humanitarni razlozi“ odnosno „veliki pritisak migranata i potencijalno izbijanje humanitarne krize“ nije Ustavom predviđen razlog za korištenje oružanih snaga kao pomoć policiji. Ustavom je takvo korištenje oružanih snaga ograničeno isključivo za izvanredne situacije koje onda na Ustavom predviđen način moraju biti i proglašene.

Prema članku 3.a1.5. Zakona o obrani stanje neposredne ugroženosti neovisnosti, jedinstvenosti i opstojnosti Republike Hrvatske je „stanje sigurnosnog okruženja Republike Hrvatske u kojem postoje očiti pokazatelji izravnih operativnih priprema oružanih snaga druge države za poduzimanje postupaka i aktivnosti usmjerenih na povredu suvereniteta i neovisnosti te stanje u državi u kojem su zbog oružanoga, terorističkoga ili drugoga nasilnog djelovanja dovedeni u pitanje neovisnost ili teritorijalna cjelovitost Republike Hrvatske“, dok je ratno stanje „stanje u državi u kojem su zbog oružanog djelovanja druge države, terorističkoga ili drugoga nasilnog djelovanja većeg opsega izravno dovedeni u pitanje suverenitet, neovisnost ili teritorijalna cjelovitost“. Izbjeglička kriza ne predstavlja, niti može predstavljati, niti jednu od opisanih situacija.

Osim toga, svrha osporavanih zakona nije ni pružanje humanitarne pomoći, jer je takvo djelovanje oružanih snaga već predviđeno Zakonom o obrani. Taj Zakon naime definira pružanje humanitarne pomoći kao pružanje pomoći u slučaju prirodnih, tehničko-tehnoloških ili ekoloških događaja koji opsegom ili intenzitetom ili neočekivanošću ugroze zdravlje ili ljudske živote ili imovinu veće vrijednosti ili okoliš, a čiji nastanak nije moguće spriječiti ili posljedice ukloniti redovitim djelovanjem nadležnih tijela područja na kojem je događaj nastao te pružanje pomoći u slučaju ratnih razaranja i terorizma.

Prema sadašnjoj ocjeni stanja Ministarstva unutarnjih poslova, to ministarstvo ima sve potrebne kapacitete za nadzor državne granice te se ne radi o situaciji u kojoj bi nadležno ministarstvo unutarnjih poslova bilo onemogućeno da redovno obavlja svoje ustavne i zakonske dužnosti.

Stoga se osporavanim zakonima propisuje korištenje Oružanih snaga Republike Hrvatske u situacijama koje nisu propisane Ustavom Republike Hrvatske.

Osim toga, osporavanim zakonima se ovlast da odlučuje o korištenju Oružanih snaga u iznimnim situacijama s Hrvatskog sabora prenosi na Vladu odnosno Predsjednika Republike, iako se ne radi o situacijama kad je takav prijenos ovlasti temeljem Ustava dopušten. O korištenju Oružanih snaga u iznimnim situacijama može odlučivati samo Hrvatski sabor, to sve tim više što se osporavanim zakonima ne propisuju nikakva ograničenja niti u pogledu vremena u kojem se oružane snage mogu koristiti u nadzoru državne granice niti u pogledu načina vojnog nadzora granice te mjera koje vojska u tom nadzoru može poduzimati.

Osporavanim zakonima se također dovodi u pitanje zapovjedni sustav oružanih snaga. Naime, prema Ustavu RH Predsjednik Republike vrhovni je zapovjednik oružanih snaga Republike Hrvatske te on imenuje i razrješuje vojne zapovjednike. Naime, Zakonom o dopuni Zakona o nadzoru državne granice propisano je da pripadnici Oružanih snaga „postupaju po uputama policije“. Time se potpuno, i bez ikakvih ograničenja, isključuje Ustavom i zakonom propisani zapovjedni lanac u oružanim snagama što će dovesti do potpunog kolapsa sustava odgovornosti.

Prema Ustavu RH izvanredno korištenje oružanih snaga može odrediti samo Hrvatski sabor u točno određenim situacijama i razmjerno pogibelji koja prijete te su stoga osporavani zakoni nesuglasni s Ustavom.

### Primjerenost korištenja oružanih snaga u izbjegličkoj krizi

Prema članku 33. Ustava Republike Hrvatske strani državljani i osobe bez državljanstva mogu dobiti utočište u Republici Hrvatskoj, osim ako su progonjeni za nepolitičke zločine i djelatnosti oprečne temeljnim načelima međunarodnog prava.

Republika Hrvatska je članica, između ostalih međunarodnih ugovora, Konvencije o statusu izbjeglica (NN MU 12/1993); Međunarodnog pakta o građanskim i političkim pravima od 16.12.1966. (NN MU 12/1993) i Međunarodne konvencije o pravima djeteta od 20. studenog 1989. (NN MU 12/1993).

Osporavanim zakonima Republika Hrvatska na izbjegličku krizu odgovara postavljanjem vojske na granice. Takvo postupanje protivi se kako ustavnom pravu stranih državljana na zaštitu od proganjanja tako i međunarodnim obavezama Hrvatske prema navedenim međunarodnim dokumentima.

Navedena ustavna odredba, razrađena u Zakonu o međunarodnoj i privremenoj zaštiti, te prava koja proizlaze iz navedenih međunarodnih ugovora ne mogu biti ostvarena ukoliko se na državnoj granici nalazi vojska koja nije nadležna, niti po prirodi stvari može, izvršavati poslove koji predstavljaju obveze Republike Hrvatske.

Od početka izbjegličke krize kroz Republiku Hrvatsku prošlo je ukupno 658.068 osoba, od čega je 157 osoba zatražilo azil<sup>1</sup>. Za to vrijeme nije zabilježeno niti jedno kazneno djelo ili druga radnja bilo koje osobe iz izbjegličkog vala koja bi upućivala da je Republika Hrvatska bila na bilo koji način ugrožena, a pogotovo da bi bio u opasnosti suverenitet Republike Hrvatske, njena neovisnost ili teritorijalna cjelovitost.

Već samo tretiranje većeg broja izbjeglica kao faktor koji ugrožava suverenitet, neovisnost i teritorijalnu cjelovitost Republike Hrvatske protivi se cilju, svrsi i smislu ustavne odredbe o pružanju utočišta protjeranim strancima te međunarodnim ugovorima o zaštiti izbjeglica koje je Republika Hrvatska članica.

---

<sup>1</sup> Službeni podaci dobiveni od MUP-a temeljem Zakona o pravu na pristup informacijama dana 29. 03. 2016.

Korištenje oružanih snaga u nadzoru državnih granica radi rješavanja „migrantske krize“ mogu ozbiljno ugroziti prava ugroženih osoba.

### Određenost osporavanih zakona

Osporavanim zakonima omogućava se korištenje vojske u obavljanju policijskih poslova u nadzoru i zaštiti državne granice bez ikakvih ograničenja.

Ustav Republike Hrvatske jasno razgraničava vojne od civilnih poslova te ove posljednje daje u nadležnost policije te daje detaljna jamstva u pogledu zaštite ljudskih prava do povrede kojih može doći u izvršavanju policijskih ovlasti. Oružane snage, prema Ustavu RH, nemaju civilne nadležnosti, osim u iznimnim situacijama koje Ustavni sud detaljno navodi i koje moraju biti proglašene na Ustavom predviđen način. Istovremeno, Ustav jasno govori tko ima ovlast odlučivanja o korištenju oružanih snaga u tim iznimnim situacijama.

Stoga za svako korištenje vojske za civilne poslove moraju postojati jasno propisana ograničenja. Osporavani zakoni ne propisuju nikakva ograničenja za korištenje vojske u nadzoru državne granice.

Prije svega, ta mjera nije vremenski ograničena. Potreba vremenskog ograničenja za korištenje oružanih snaga za nadzor državne granice proizlazi iz činjenice da Ustav propisuje takvo korištenje oružanih snaga samo u iznimnim i vremenski ograničenim situacijama, a ne vremenski neograničeno radi mogućih budućih (iznimnih) situacija kako se to čini osporavanim zakonima.

Nadalje, osporavanim zakonima nije uopće propisano koje poslove policije, na koji način i kojim sredstvima oružane snage mogu obavljati odnosno koje mjere oružane snage mogu poduzimati u okviru pomoći policiji u nadzoru državne granice. Osporavani zakoni ni u tom pogledu ne predviđaju nikakva ograničenja što je neophodno s obzirom na način djelovanja oružanih snaga te razlog njenog korištenja u nadzoru državne granice (problem „migrantske krize“). Osporavani zakoni ne govore čak ni da li se radi o oružanoj ili ne-oružanoj pomoći policiji u obavljanju civilnih poslova odnosno da li se radi o logističkoj ili oružanoj pomoći. Osporavani zakoni ne predviđaju nikakvu razmjernost mjere navodnoj pogibelji zbog koje su oružane snage angažirane u nadzoru državne granice.

Nadzor državne granice po prirodi stvari ne obuhvaća samo tehničke i administrativne poslove već i radnje poput presretanja i zaustavljanja ljudi i vozila, zadržavanje osoba i lišenje slobode, pretragu ljudi i vozila, oduzimanje stvari te druge radnje koje može obavljati samo policija. Osporavanim zakonom se u odnosu na uključivanje vojske u nadzor državne granice ne postavljaju nikakva ograničenja u pogledu radnji koje smije odnosno ne smije poduzimati.

Niti jedna demokratska zemlja na svijetu nije nikada angažirala vojsku na granici, izvan situacija ratne opasnosti, bez vremenskog ograničenja i bez jasno propisanih ograničenja u pogledu radnji u kojima vojska smije sudjelovati i mjera koje može poduzimati.



Čak i u zemljama u kojima je vojska bila angažirana na granici u okviru mjera protiv migracijskih valova, nezakonitog prelaska granice i trgovine ljudima i gdje je takav angažman bio reguliran u pogledu zaštite ljudskih prava, zabilježen je drastičan porast povreda temeljnih ljudskih prava. U Sjedinjenim Američkim Državama u razdoblju od petnaest godina kada je vojska bila angažirana na granici s Meksikom, zabilježeno je 5.600 smrtnih slučajeva imigranata (u prosjeku 1 dnevno) koji su stradali pokušavajući prijeći granicu a koji su bili izravna posljedica primjene sile od strane vojske; od tog broja 7 do 11% bila su djeca<sup>2</sup>. Sasvim je jasno da korištenje oružanih snaga u nadzoru državne granica zahtjeva detaljno reguliranje i ograničenje radnji koje oružane snage mogu poduzimati.

Predlagatelji podsjećaju na Preporuke o načelima i smjernicama o ljudskim pravima na međunarodnim granicama Visokog povjerenika Ujedinjenih naroda za ljudska prava iz 2014. godine, a koji govore upravo o obvezama država u području zaštite ljudskih prava, naročito prava migranata, pri nadzoru državnih granica, a kako bi taj nadzor bio u skladu s međunarodnim pravom.<sup>3</sup> Oспоравани zakoni su i po sadržaju i po načinu donošenja u potpunoj suprotnosti s tim načelima i smjernicama. Ta načela i smjernice, između ostalog, uključuju obveze države: da poduzme mjere kako bi se izbjegla negativna percepcija migranata; da relevantno zakonodavstvo poštuje međunarodne standarde u području ljudskih prava odnosno da osigura da u zakonodavstvo budu uključene odredbe o zabrani diskriminacije, obaveznoj zaštiti i pomoći, ne-kriminalizaciji, odgovornosti i pristupu pravosuđu; da predstavnici vlasti na granici moraju biti educirani kako bi se osiguralo da njihovo postupanje bude u skladu sa standardima zaštite ljudskih prava te se za to moraju osigurati odgovarajući izvori i mehanizmi; predstavnici vlasti na granici moraju biti posebno izabrani i educirani kako bi se osiguralo da svaka eventualna upotreba sile bude zakonita, neophodna i razmjerna te da ne krši ljudska prava migranata; upotreba sile te posjedovanje i korištenje oružja od strane predstavnika vlasti na granici mora biti strogo regulirano u skladu s međunarodnim pravom, a svaka zloupotreba ili incident mora biti sankcioniran na odgovarajući način; da vodi detaljnu bazu podataka o svim pritužbama, istragama, progonu i sankcijama zbog bilo koje pretjerane upotrebe sile, napada, silovanja i drugih oblika seksualnog nasilja, mučenja i ponižavajućeg postupanja te drugih kršenja ljudskih prava od strane predstavnika vlasti na državnoj granici.

Oспораваним zakonima dovodi se u pitanje mogućnost nadzora, odgovornosti i mehanizma zaštite od zloupotrebe radnji koje pripadnici oružanih snaga poduzmu prema građanima.

Oспораваним zakonima se također unosi potpuni kaos u sustav zapovijedanja u oružanim snagama. Prema članku 3.a.1.8. Zakona o obrani ovlast zapovijedanja i nadzora je „pravo i odgovornost zapovjednika za izdavanje zapovijedi podređenima i kontrolu njihove provedbe. Ovlast punog zapovijedanja obuhvaća sve aspekte zapovijedanja, nadzora i upravljanja u Oružanim snagama i ona se uvijek zadržava unutar nacionalnih okvira. Dio te ovlasti, koji se isključivo odnosi na operativno i taktičko zapovijedanje i nadzor, može

---

<sup>2</sup> Maria Jimenez, *Humanitarian Crisis: Migrant Deaths at the U.S.-Mexico Border*, ACLU of San Diego & Imperial Counties, and Mexico's National Commission of Human Rights, 1.10.2009., dostupno na <http://www.aclu.org/files/pdfs/immigrants/humanitariancrisisreport.pdf>.

<sup>3</sup> [http://www.ohchr.org/Documents/Issues/Migration/OHCHR\\_Recommended\\_Principles\\_Guidelines.pdf](http://www.ohchr.org/Documents/Issues/Migration/OHCHR_Recommended_Principles_Guidelines.pdf)

se, pod uvjetima i na način propisan ovim Zakonom, prenijeti na zapovjednike multinacionalnih snaga“. Stoga nije jasno kako će oružane snage djelovati u skladu sa Zakonom o obrani ako prema osporavanom Zakonu o dopuni Zakona o nadzoru državne granice pripadnici oružanih snaga moraju postupati po uputama policije. Nije jasno niti što u tom kontekstu znači termin „upute policije“.

### Demokracija procedure donošenja osporavanih zakona

Ustavni sud je već ranije u svojim odlukama (npr. odluka U-II-1118/2013) naglasio da načelo pluralizma, tolerancije i slobodoumlja kao esencijalna načela na kojima se temelji demokratsko društvo u smislu članaka 1. i 3. Ustava - imaju i svoj proceduralni aspekt odnosno da demokracija procedure u okviru koje se odvija društveni dijalog o pitanjima od općeg interesa jest ono što sam akt, kao ishod te procedure, može odrediti kao ustavnopravno prihvatljiv ili neprihvatljiv.

U konkretnom slučaju, s obzirom da se radi o pitanju korištenja oružanih snaga u nadzoru državnih granica, radi se o pitanju od općeg interesa te je stoga donošenju osporavanih zakona morala prethoditi i demokracija procedura. Ta procedura propisana je i člankom 11. Zakona o pravu na pristup informacijama.

Međutim, osporavani zakoni doneseni su po hitnom postupku, bez savjetovanja sa zainteresiranom javnošću te s minimalnim i neadekvatnim obrazloženjem.

Pri tome se hitna procedura opravdava osobito opravdanim razlozima iz čl.204.st.1. Poslovnika Hrvatskog sabora, a konkretno se navodi: moguća ugroza suvereniteta RH i ugroza granica RH; osiguranje nesmetanog obavljanja poslova koji su u nadležnosti policije te veliki pritisak migranata i potencijalno izbijanje humanitarne krize. Upravo to su razlozi, da doista postoje, za pojačanim sudjelovanjem javnosti u proceduri donošenja zakona odnosno okolnosti o kojima javnost ima pravo znati više.

Međutim, ti razlozi koji su navedeni kao opravdani razlozi za hitnu proceduru uopće ne postoje. Izbjeglička kriza ne može se smatrati okolnošću koja ugrožava suverenitet Republike Hrvatske, a Ministarstvo unutarnjih poslova u mogućnosti je nesmetano obavljati svoje poslove vezane za izbjegličku krizu (kao što to radi već gotovo šest mjeseci). Štoviše, u kratkoj jednoj raspravi, ministar unutarnjih poslova u nekoliko je navrata rekao da nije vjerojatno da će oružane snage u skoroj budućnosti biti korištene za nadzor državnih granice te da se zakon donosi tek radi moguće buduće opasnosti, a istovremeno se traži hitna procedura te stupanje zakona na snagu prvoga dana od dana objave u Narodnim novinama. Već takva kontradiktornost upućuje na to da nije bilo nikakvog razloga za izbjegavanje sudjelovanja javnosti u donošenju osporavanih zakona (a niti razloga za donošenje tih zakona).

### **Zaključak**

Predlagatelji predlažu da Ustavni sud Republike Hrvatske pokrene postupak za ocjenu suglasnosti Zakona o dopuni Zakona o obrani (Zakon izglasan 21. ožujka 2016. i objavljen u NN broj 27/2016 od 25. ožujka 2016.) te Zakona o dopuni Zakona o nadzoru

državne granice (Zakon izglasan 21. ožujka 2016. i objavljen u NN broj 27/2016 od 25. ožujka 2016.) s Ustavom te da ukine oba zakona u cijelosti.

S obzirom na teške i nepopravljive posljedice koje bi mogle nastati radnjama koje se poduzimaju na temelju osporavanih zakona, predlagatelj predlažu da Ustavni sud, do donošenja konačne odluke, privremeno obustavi radnje koje se poduzimaju na osnovi osporavanih zakona.

Predlagatelj: za Centar za mirovne studije  
Gordan Bosanac