

NEUSKLAĐENOST PRIJEDLOGA ZAKONA O DOPUNI ZAKONA O OBRANI I ZAKONA O NADZORU DRŽAVNE GRANICE S USTAVOM RH

Vlada Republike Hrvatske uputila je u saborsku proceduru prijedloge Zakona o dopuni Zakona o obrani i Zakona o nadzoru državne granice kojima se želi omogućiti oružanim snagama RH da na poziv policije štite granice RH u kontekstu trenutne izbjegličke krize, a koje nisu u skladu s Ustavom RH. Ustav RH kroz svoja tri članka (čl. 7., 17. i 101.) regulira situacije u kojima se mogu proširiti ovlasti i zadaće oružanih snaga. **Centar za mirovne studije smatra da predložene dopune spomenutih zakona izlaze iz ustavnih okvira te da ih je potrebno povući iz zakonodavne procedure, iz sljedećih razloga:**

1) Neadekvatnost čl. 7

Od početka izbjegličke krize kroz RH je prošlo ukupno 658.068 osoba, od čega je 39 osoba zatražilo azil. Nije poznato je li zabilježeno i jedno kazneno djelo ili druga nepodobna radnja od strane izbjeglica, odnosno osoba koje bježe pred ratovima i pred siromaštvom, a koja bi upućivala na to da se u opasnost dovodi suverenitet RH, neovisnost i teritorijalna cjelovitost. Ustav RH u čl. 7 jasno propisuje ulogu i ovlasti koje imaju oružane snage RH - „**oružane snage RH štite njezin suverenitet i neovisnost te brane njezinu teritorijalnu cjelovitost**“.

Također, čl. 7 Ustava RH jasno propisuje u kojim slučajevima oružane snage mogu biti korištene kao pomoć drugim tijelima državne uprave, a to su:

- situacije protupožarne zaštite (u slučajevima velikih požara kada se vatrogasne jedinice ne mogu nositi sa širinom požara),
- spašavanje (npr. pristup iznimno nepristupačnim terenima, hitan prijevoz bolesnika i sl.),
- kao i nadzor i zaštita prava RH na moru.

Niti jedna od navedenih situacija **ne opisuje ovlasti „asistencije policiji u nadzoru državne granice“** koja se predloženim dopunama zakona želi dati oružanim snagama. Štoviše, čl. 7, odlomak 10 jasno govori u kojim se slučajevima, ako to zahtijeva narav pogibelji, oružane snage mogu koristiti kao pomoć policiji i drugim državnim tijelima. Ti slučajevi definirani su u čl. 17 i 101 Ustava RH. Da bi **oružane snage pritekale u pomoć policiji i drugim državnim tijelima, mora se raditi o specifičnoj naravi pogibelji – mora postojati jasna ugroženost i stradavanje ljudskih života.** U RH do sada, nije zabilježen niti jedan slučaj pogibelji stanovništva RH uzrokovan izbjegličkom krizom. Nažalost, pogibelji od iscrpljenosti i bolesti bilo je među izbjeglicama.

2) Neadekvatnost čl. 17

Čl. 17 govori o dobu ratnog stanja, neposredne ugroženosti neovisnosti i jedinstvenosti države, te velikih prirodnih nepogoda, a izbjeglička kriza ne spada ni pod jedan od navedenih pojmova. Ukoliko bi se i svela pod neki od pojmova čl. 17, prvo Hrvatski sabor mora dvotrećinskom većinom proglasiti ograničavanje sloboda i prava zajamčenih Ustavom. **Budući da takva saborska**

odluka nije donesena, zaključujemo da čl. 17 nije aktiviran te ne može biti osnova za opravdanje angažiranja oružanih snaga za asistenciju na granicama RH.

3) Neadekvatnost čl. 101

Čl. 101 Ustava RH regulira ovlasti Predsjednice RH za vrijeme ratnog stanja, ili neposredne ugroženosti neovisnosti, jedinstvenosti i opstojnosti države, ili kad su tijela državne vlasti onemogućena da redovito obavljaju svoju ustavnu dužnost. Naime, **prema trenutnoj ocijeni stanja Ministarstva unutarnjih poslova, ministar Orepić je u više navrata istaknuo da MUP u potpunosti ima kapacitete za nadzor državne granice**. Također, da bi se aktivirao ovaj članak, tijelo državne vlasti (u ovom slučaju MUP) mora dokazati da samo tijelo državne vlasti ne funkcionira u ovom trenutku, a ne da možda neće hipotetski funkcionirati u budućnosti. Dakle, ovaj članak je nemoguće aktivirati zbog „preventivnih razloga“.

Dodatno, ukoliko bi ovaj članak bio ustavno opravdanje za angažman oružanih snaga za asistenciju policiji, tada automatski i Predsjednica RH dobiva dodatne ovlasti da saziva sjednice Vlade i da donosi uredbе sa zakonskom snagom – uz supotpis predsjednika Vlade.

4) Neproporcionalnost predloženih dopuna zakona

Predlagatelji dopuna spomenutih zakona u potpunosti su propustili uvesti proporcionalne mjere kojima bi se definirao opseg eventualnog angažmana oružanih snaga kao asistencija policiji. Tako prema sadašnjem prijedlogu oružane snage mogu koristiti sva raspoloživa sredstva i ovlasti - tj. nisu um zadana nikakva ograničenja (npr. izlazak tenkova na granice, stavljanje raketnih bacača za kontrolu granice, omogućavanje vojnim patrolama da nose teško naoružanje...) što je neproporcionalno s očekivanom ulogom i opravdanjem angažiranja oružanih snaga.

Nadalje, za razliku od policije, vojska nema građanski nadzor nad postupanjem u slučaju prekoračenja ovlasti ili povreda ljudskih prava, koji je prema trenutnom prijedlogu dopuna zakona i nemoguće donijeti budući da se prijedlozima ni ne definiraju ovlasti. **Imajući na umu nedorečenost, nepotpunu regulaciju i zaštitu ljudskih prava jedne od najranjivijih skupina, dodatno naglašavamo neadekvatnost i neproporcionalnost ovog prijedloga.**

5) Nepreciznost u procjeni financijskih sredstava za provođenje dopuna zakona

U obrazloženju oba prijedloga dopuna zakona, zakonodavci jednoznačno navode da „za provedbu Zakona nije potrebno osigurati dodatna sredstva u državnom proračunu RH“. Naglašavamo da će troškovi vezani uz eventualnu asistenciju oružanih snaga policiji na granicama RH biti primarno vezani uz ljudske resurse što znači da će **biti potrebno osigurati sredstva za prekovremeni i noćni rad pripadnika oružanih snaga**. Ovisno o broju vojnika koji bi se eventualno angažirao, ti troškovi mogu izaći izvan standardnih financijskih okvira predviđenih dosadašnjim proračunom (npr. Odluka o rasporedu radnog vremena NN 64/14, Pravilnik o dodacima na plaću NN 33/14). Podsjećamo i da, iako još nije usvojen proračun MORH-a, najavljeno je njegovo smanjenje.

6) Kršenje procedure donošenja dopuna zakona uz izbjegavanje šire javne i parlamentarne rasprave

Vlada je navedene dopune zakona uputila u hitnu saborsku proceduru, **bez da je provedeno barem minimalno savjetovanje sa zainteresiranom javnošću, čime je prekršen čl. 11 Zakona o pravu na pristup informacijama**. Podsjećamo i na odluku Ustavnog suda od 20. svibnja 2013. (U-II - 51/2013) vezanu uz ocjenu ustavnosti donošenja kurikuluma zdravstvenog odgoja, gdje Ustavni sud ističe „*da esencijalna načela na kojima se temelji demokratsko društvo u smislu članka 1. i 3. Ustava - načela pluralizma, tolerancije i slobodoumlja - imaju i svoj proceduralni aspekt. Drugim riječima, demokratičnost 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*“. Upravo zbog manjka demokratičnosti procedure, Ustavni sud je u toj odluci ukinuo akt Ministarstva znanosti, obrazovanja i sporta. Držimo da je davanje novih ovlasti oružanim snagama RH svakako pitanje od općeg interesa koje se ozbiljno može reflektirati na kvalitetu zaštite ljudskih prava u RH, te je s toga potrebno provesti širu javnu raspravu o toj odluci, tj. predloženim zakonskim dopunama.

Dodatno, Vlada, odnosno MORH i MUP su neadekvatno obrazložili zašto bi se predložene dopune donijele po hitnom postupku. Pozivaju se na čl. 204. st. 1 Poslovnika Hrvatskog sabora koji propisuje da se zakon, iznimno, može donijeti po hitnom postupku kada to zahtijevaju osobito opravdani razlozi. U svom obrazloženju dopuna zakona, MORH i MUP kao osobito opravdane razloge navode sljedeće:

- moguća ugroza suvereniteta RH i ugroza granica RH,
- osiguranje nesmetanog obavljanja poslova koji su u nadležnosti policije,
- veliki pritisak migranata i potencijalno izbijanje humanitarne krize.

Iz gore spomenutih argumenata držimo da niti jedan od navedenih razloga nije utemeljen na realnoj procjeni. Konačno, **predložene dopune zakona uvelike ulaze u područje zaštite ljudskih prava dajući oružanim snagama nove ovlasti koje nisu regulirane dodatnim zakonodavstvom**. Za takav veliki iskorak u demokratskim društvima potrebna je šira javna rasprava, a ne ubrzani postupak donošenja Zakona. Podsjećamo da pripadnici oružanih snaga RH od početka krize asistiraju policiji u humanitarnom i logističkom aspektu pa se postavlja pitanje svrhovitosti ovih izmjena, a na tragu obrazloženja predsjednika Vlade Oreškovića koji naglašava da će vojska samo pomagati policiji. Naglašavamo i da je više od pola milijuna izbjeglica prošlo kroz granice RH i RH je uspješno upravljala tom situacijom.

Evidentno je da predložene dopune zakona izlaze iz ustavnih okvira prava i ovlasti oružanih snaga RH, da nisu proporcionalne sa stvarnom situacijom, da su predložene na način koji krši proceduru i demokratske standarde donošenja zakona u RH, te ih je stoga potrebno povući iz procedure usvajanja.

PRILOZI:

- Odredbe Ustava RH
- Odredbe Zakona o pravu na pristup informacijama

Odredbe Ustava RH (čl. 7, 17 i 101)

Članak 7.

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

Republici Hrvatskoj pomoć u zaštiti suvereniteta i neovisnosti te obrani teritorijalne cjelovitosti mogu pružiti i države saveznice, u skladu sa sklopljenim međunarodnim ugovorima.

Oružane snage država saveznica mogu prijeći granicu i ući u Republiku Hrvatsku ili djelovati unutar njezinih granica u skladu sa sklopljenim međunarodnim ugovorima, na temelju odluke Hrvatskoga sabora, koju predlaže Vlada Republike Hrvatske uz prethodnu suglasnost Predsjednika Republike Hrvatske.

Republika Hrvatska može pružiti pomoć državama saveznicama u slučaju oružanog napada na jednu ili više njih u skladu sa sklopljenim međunarodnim ugovorima, na temelju odluke Hrvatskoga sabora, koju predlaže Vlada Republike Hrvatske uz prethodnu suglasnost Predsjednika Republike Hrvatske.

Oružane snage Republike Hrvatske mogu prijeći njezine granice ili djelovati preko njezinih granica na temelju odluke Hrvatskoga sabora, koju predlaže Vlada Republike Hrvatske uz prethodnu suglasnost Predsjednika Republike Hrvatske.

Odluku iz stavka 3., 4. i 5. ovoga članka Hrvatski sabor donosi većinom glasova svih zastupnika.

Ako Predsjednik Republike Hrvatske uskrati suglasnost iz stavka 3., 4. i 5. ovoga članka, Hrvatski sabor odluku donosi dvotrećinskom većinom glasova svih zastupnika.

Oružane snage Republike Hrvatske mogu prijeći granice Republike Hrvatske radi vježbi i obuke u okviru međunarodnih organizacija kojima je Republika Hrvatska pristupila ili pristupa na temelju međunarodnih ugovora te radi pružanja humanitarne pomoći, na temelju odluke Vlade Republike Hrvatske uz prethodnu suglasnost Predsjednika Republike Hrvatske.

Oružane snage država saveznica mogu prijeći granice Republike Hrvatske radi vježbi i obuke u okviru međunarodnih organizacija kojima je Republika Hrvatska pristupila ili pristupa na temelju međunarodnih ugovora te radi pružanja humanitarne pomoći, na temelju odluke Vlade Republike Hrvatske uz prethodnu suglasnost Predsjednika Republike Hrvatske.

U slučajevima predviđenim u člancima 17. i 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 17.

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.

Opseg ograničenja mora biti primjeren naravi pogibelji, a za posljedicu ne može imati nejednakost osoba s obzirom na rasu, boju kože, spol, jezik, vjeru, nacionalno ili socijalno podrijetlo.

Niti u slučaju neposredne opasnosti za opstanak države ne može se ograničiti primjena odredbi Ustava o pravu na život, zabrani mučenja, surovog ili ponižavajućeg postupanja ili kažnjavanja, o pravnoj određenosti kažnjivih djela i kazni, te o slobodi misli, savjesti i vjeroispovijedi.

Članak 101.

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.

Predsjednik Republike podnijet će uredbе sa zakonskom snagom na potvrdu Hrvatskom saboru čim se bude mogao sastati.

Ako Predsjednik Republike ne podnese uredbu Hrvatskom saboru 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.

Odredba Zakona o pravu na pristup informacijama

Članak 11.

(1) Tijela državne uprave, druga državna tijela, jedinice lokalne i područne (regionalne) samouprave i pravne osobe s javnim ovlastima dužne su provoditi savjetovanje s javnošću pri donošenju zakona i podzakonskih propisa, a pri donošenju općih akata odnosno drugih strateških ili planskih dokumenta kad se njima utječe na interese građana i pravnih osoba.

(2) Savjetovanje s javnošću tijela državne uprave provode preko središnjeg državnog internetskog portala za savjetovanja s javnošću, a druga državna tijela, jedinice lokalne i područne (regionalne) samouprave i pravne osobe s javnim ovlastima preko internetske stranice ili preko središnjeg državnog internetskog portala za savjetovanje s javnošću, objavom nacrt propisa, općeg akta odnosno drugog dokumenta, s obrazloženjem razloga i ciljeva koji se žele postići donošenjem propisa, akta ili drugog dokumenta te pozivom javnosti da dostavi svoje prijedloge i mišljenja.

(3) Tijela javne vlasti iz stavka 1. ovoga članka dužna su provesti savjetovanje s javnošću u pravilu u trajanju od 30 dana, osim u slučajevima kad se savjetovanje provodi sukladno propisu kojim se uređuje postupak procjene učinaka propisa.

(4) Po isteku roka za dostavu mišljenja i prijedloga tijelo javne vlasti dužno je izraditi i objaviti na središnjem državnom internetskom portalu za savjetovanje s javnošću odnosno internetskoj stranici izvješće o savjetovanju s javnošću, koje sadrži zaprimljene prijedloge i primjedbe te očitovanja s razlozima za neprihvatanje pojedinih prijedloga i primjedbi. Izvješće o savjetovanju s javnošću nositelj izrade nacrt obvezno dostavlja tijelu koje usvaja ili donosi propis, opći akt ili dokument.

(5) Tijela javne vlasti dužna su donijeti i na svojoj internetskoj stranici objaviti plan savjetovanja s javnošću za kalendarsku godinu najkasnije do isteka prethodne kalendarske godine. O izmjenama plana savjetovanja tijelo javne vlasti dužno je istim putem izvijestiti javnost.

(6) Plan savjetovanja s javnošću sadrži naziv propisa, općeg akta ili dokumenta za koji se provodi savjetovanje, očekivano vrijeme njegova donošenja ili usvajanja, okvirno vrijeme provedbe internetskog savjetovanja te druge predviđene načine na koje se namjerava provesti savjetovanje, kao što su javne rasprave, distribucija nacrt propisa zainteresiranoj javnosti elektroničkom poštom, sudjelovanje u radnim skupinama i drugo.

(7) Nakon provedenog savjetovanja dokumentaciju koja nastaje u postupku savjetovanja s javnošću, bilo u elektroničkom obliku bilo na papiru, tijelo javne vlasti dužno je čuvati u skladu s propisima o arhivskom gradivu.