

**ИНСТРУМЕНТИ КОНТРОЛЕ ВЛАСТИ ТОКОМ
ВАНРЕДНОГ СТАЊА НА ПРИМЕРУ УСТАВА
РЕПУБЛИКЕ СРБИЈЕ ИЗ 2006. ГОДИНЕ**

Апстракт: Рад покушава да одговори на питање да ли је институт ванредног стања у погледу регулисања надлежности органа власти (законодавне и извршне) тако постављен да приморава ове органе да поступају у границама права или уставна решења, услед непотпуности, остављају простор за измештање поступка одлучивања из оквира права. Реч о нормама које успостављају однос органа власти током ванредног стања како у погледу доношења одлуке о проглашењу ванредног стања тако и у погледу мера којима се одступа од уставом гарантованих људских права. Посебан нагласак је на остваривању контролне функције парламента у ситуацијама када ове одлуке доносе органи извршне власти, па се с тим у вези анализирају инструменти којима се обезбеђује његов несметан рад током ванредног стања.

Кључне речи: ванредно стање, надлежност органа власти, инструменти контроле власти, Устав Републике Србије из 2006. године.

Институт ванредног стања

Ванредно стање би се могло дефинисати као „стање озбиљне и непосредне опасности које угрожава опстанак нације (државе и грађана) и налаже привремено одступање од одређених постулата владавине права, у циљу што бржег избављења нације.“¹ Одступања се, пре свега, тичу обима остваривања људских права гарантованих уставом као и обима надлежности органа власти, посебно органа извршне власти. Концентрација власти отвара могућност злоупотребе оваквог стања што оправдава потребу да се оно нормативно самим уставом.²

Институт ванредног стања обухвата два основна питања: доношење одлуке о проглашењу ванредног стања и утврђивање режима остваривања људских права током ванредног стања. Одлучивање о проглашењу ванредног стања подразумева процену органа власти о постојању уставом прописаних разлога који могу бити основ за његово увођење и представља сферу дискреционог одлучивања ових органа. У том делу ова одлука измиче уставној контроли у смислу материјалне усклађености са уставом. Ова одлука је деликатна будући да су органи власти, због нужне општости у прописивању разлога за увођење ванредног стања, у прилици да дају своје тумачење ове уставне норме.³

Доношење одлуке о увођењу ванредног стања говори о немогућности државних органа да насталу опасност уклоне редовним путем односно инструментима којима располажу у приликама када уставни систем функционише на уобичајен начин. У оваквим ситуацијама општи интерес спашавања виталних вредности државе налаже да се сфера индивидуалних слобода и права грађана привремено сузи у мери у којој је неопходно да се што пре успостави раније, редовно стање. Отуд оправдање за одступање од уобичајеног режима под којим се људска права и слободе остварују.

У обе области устав као највиши правни акт успоставља надлежност органа власти као и одговарајуће инструменте којима се

1 Мијатовић, Б., Вујачић, И., Маринковић, Т., **Појмовник либералне демократије**, Библиотека Речници и лексикографија, Службени гласник, Београд 2008, стр. 26.

2 *Опет цитирано.*

3 Пајванчић, М., Вукадиновић, Г., **Legal State, the Constitution and the State of Emergency – an example of Serbia**, Правни живот бр.14, Београд, 2007. стр. 307-323.

ови органи ограничавају у остваривању тих надлежности. Уставна решења, међутим, нису униформна, али се компаративним прегледом могу идентификовати она питања која су у мањој или већој мери исцрпно регулисана у већини уставних система.

Упоредни уставноправни преглед показује да се у погледу доношења одлуке о увођењу ванредног стања прописују разлози који су уставни основ за доношење одлуке о проглашењу, орган у чијој је надлежности доношење одлуке о проглашењу, посебан поступак по којем се ова одлука доноси, садржај одлуке о проглашењу ванредног стања, временско и територијално дејство ове одлуке, обавеза подношења ове одлуке на потврду парламенту, обавеза састајања законодавног органа без посебног позива у случају проглашења ванредног стања, забрана распуштања парламента, забрана ревизије устава.⁴

У погледу утврђивања режима остваривања људских права током ванредног стања прописује се орган у чијој је надлежности доношење ових мера, обим овлашћења, садржај слобода и права која подлежу одступању односно која се изузимају од могућности одступања, забрана дискриминаторног деловања ових мера, пропорционалност предузетих мера, временско дејство ових мера, територијално дејство ових мера, обавеза подношења ових аката на потврду парламенту и друго.⁵

За потребе овог рада од значаја су *норме које успостављају однос органа власти* у смислу поступања приликом увођења, током и окончавања ванредног стања. У питању су политички органи власти, дакле, законодавна и извршна власт. У том смислу од суштинског је значаја питање који од ова два органа власти је изворно надлежан за доношење ових одлука и како се утврђује моменат преласка надлежности са парламента на извршну власт у случајевима када је уставом утврђена њена супсидијарна надлежност! Логично се надовезује и питање да ли су и на који начин ојачана *контролна овлашћења парламента* у случајевима када извршна власт доноси одлуку о увођењу ванредног стања и својим актима уређује правни режим остваривања људских и мањинских права и током ванредног стања.

4 Шире о томе, Пајванчић, М., **Уставност ванредног стања, Упоредни уставноправни преглед увођења ванредног стања и судбина слобода и права грађана**, у књизи Уставност и владавина права, приредио Коста Чавошки, Библиотека суочавања, Београд, 2000, стр. 435-455.

5 *Опет цитирано.*

Анализа нормативних решења Устава Републике Србије из 2006. године показује да ли одредбе устава у вези са овим питањима имају недостатака која могу бити повод злоупотреби.

Однос законодавне и извршне власти током ванредног стања

Примарна надлежност у погледу увођења ванредног стања као и надлежност по питању уређивања режима остваривања људских права требала би примарно да буде успостављена у корист парламента. Увођење ванредног стања као и утврђивање режим остваривања људских права као есенцијалне вредности устава до којег у ванредном стању долази, захтева демократску процедуру одлучивања. Међутим, у околностима у којима постоји озбиљна претња опстанку саме државе, уставом се одређује да се надлежност у погледу увођења ванредног стања и утврђивања мера којима се одступа од уставом гарантованих права, под одређеним условима премешта са парламента на извршну власт. То се оправдава брзином, хомогеношћу и већом оперативношћу органа извршне власти. Услов који у том смислу устав поставља, састоји се у немогућности парламента да се састане и пуноважно одлучује. Овај услов налаже јасно одређивање критеријума као и одговарајућег тела у чијој је надлежности утврђивање испуњености овог услова, како не би дошло до изигравања ове уставом утврђене надлежности од стране парламента.

Супсидијарна надлежност по овим питањима би требало да буде успостављена у корист органа извршне власти. Супсидијарност у том смислу је оправдана посебно када је реч о мерама којима се одступа од људских права. Наиме, регулисање материје људских права актима извршне власти потпуно је искључено када је реч о редовном стању (устав ту оставља одређен простор једино законодавном органу једино у погледу регулисања начина остваривања људских права уз императив очувања суштине зајемченог права⁶). Следећи тај принцип, надлежност извршне власти по питању регулисања људских права

⁶ Члан 18 Устава Републике Србије одређује да се (само) законом може прописати само начин остваривања људских права уз услов да то сам Устав предвиђа или је то потребно због природе појединог права, при чему експлицитно забрањује да се на тај начин утиче на суштину зајемченог права.

током ванредног стања треба поставити само као изузетак, а никако као правило. Наша уставна историја показује да то није увек било тако.⁷ Треба, такође, имати у виду и чињеницу да нису сви разлози за увођене ванредног стања такве природе да спречавају парламент да се окупи и пуноважно одлучује те би у таквим случајевима било потпуно неоправдано дозволити извршној власти да својим актима уређује режим остваривања људских права.

Дакле, иако супсидијарно, извршна власт постаје уставом овлашћена да донесе одлуку о проглашењу ванредног стања и својим актима регулише режим остваривања људских права поштујући границе постављене уставом. Међутим, како би и у нередовним стањима остали неокрњени базични принципи на којима почива однос два уставна органа у парламентарном систему власти, устав прописује одређене гаранције којима се штити континуитет деловања парламента у остваривању, пре свега, контролне функције током ванредног стања. То су норме гаранције се састоје, пре свега, у забрани његовог распуштања док трају ванредне прилике. Овим се ограничава извршна власт тиме што се умањују њена иначе редовна овлашћења које има у приликама када уставни систем функционише на уобичајен начин. Поред тога, устав успоставља обавезу подношења аката извршне власти на потврду парламенту чиме се поступање извршне власти непосредно подводи под парламентарни надзор. То се односи како на одлуку о увођењу ванредног стања, тако и на мере којима се одступа о уставом гарантованих права.

Да би се контролна функција парламента заиста вршила, устав прописује и обавезу на страни парламента која се састоји у обавези састајања без посебног позива након проглашеног ванредног стања. Ова уставна формулација подразумева обавезу парламента да остварује своју контролну функцију и као таква би требала и да имплицира одговарајућу санкцију у случају њеног кршења.

Устав, дакле, поставља одговарајуће инструменте којима контролише обе гране власти у вршењу прописаних надлежности током ванредног стања: извршну власт – тиме што ограничава у погледу права на распуштање парламента и обавезне контроле аката које доноси у

⁷ Видети одговарајућа решења Устава Републике Србије из 1990. године.

ванредном стању, законодавну власт – тиме утврђује обавезу састајања у што краћем року и остваривања контроле над радом извршне власти.

Како то чини Устав Републике Србије из 2006. године?

Устав Републике Србије одредбе којима се регулише овај институт смешта у осмо поглавље које носи назив Уставност и законитост. Тиме се и сам уставотворац јасно опредељује у погледу схватања о улози устава (уставности) у стањима када институције државе не функционишу на редован начин. Дакле, то би био први показатељ да се и ванредно стање може сместити у оквире „уставног стања“.

Надлежност за доношење одлуке о проглашењу ванредног стања (као и ратног) Устав примарно додељује Народној скупштини. У случају њене немогућности да се састане, надлежност за доношење ове одлуке прелази на председника Републике, председника Народне скупштине и председника Владе.⁸ Надлежност у погледу доношења мера којима се може одступити од људских и мањинских права Устав, такође, најпре резервише за Народну скупштину. У случају њене немогућности да се састане, надлежност за доношење ових мера прелази на Владу, која то чини уредбом, уз супотпис председника Републике. Супотпис би се у овом случају могао протумачити као инструмент помоћу којег се појачава легитимитет предузетих мера, обзиром да се ставља од стране органа који „изражава државно јединство“ и који је непосредно изабран од стране грађана. Институт супотписа, иначе, има сасвим другачију улогу у парламентарним системима власти. Решења по овом питању се, иначе, разликују за случај ванредног и случај ратног стања.⁹ Нејасно је зашто је уставотворац тако поступио.

Устав прописује забрану распуштања Народне скупштине током трајања ванредног стања и то два пута: најпре то чини у одредби којом се регулише институт распуштања Народне скупштине уопште, а затим и у одредби којом се регулише институт ванредног стања.¹⁰ Штавише, Устав прописује да се у случају проглашења ратног или ванредног стања успоставља пуна надлежност претходно распуштене

⁸ Чл. 200, ст. 1 и 5 Устава Републике Србије.

⁹ Чл. 200, ст. 4 и 6 и чл. 201, ст. 3 и 4 Устава Републике Србије.

¹⁰ Чл. 109, ст. 4 и чл. 200, ст. 3. Устава Републике Србије.

Народне скупштине која траје до окончања ратног односно ванредног стања.¹¹ Устав такође прописује обавезу Народне скупштине да се састане без позива у случају проглашења ванредног стања и то поново на два различита места.¹² Устав, дакле, установљава гаранције којима се остварује континуитет рада Народне скупштине и у условима када уставни систем не функционише на уобичајен начин и омогућује да Народна скупштина врши контролну функцију над радом извршне власти.

Устав успоставља и механизме контроле аката извршне власти од стране Народне скупштине. У погледу одлуке о проглашењу ванредног стања коју заједнички доносе председник Републике, председник Народне скупштине и председник Владе, предвиђена је контрола од стране Народне скупштине у року од 48 сати од њеног доношења односно од момента када је Народна скупштина у могућности да се састане. Формулација уставне норме којом се каже да ако скупштина не потврди ову одлуку, она престаје да важи завршетком прве седнице одржане по проглашењу ванредног стања, вероватно упућује на да је уставотворац под тим сматрао случај да „скупштина не разматра ову одлуку“.¹³

У погледу мера којима се одступа од уставом гарантованих људских и мањинских права, такође, је установљена контрола, уколико их Народна скупштина није донела. Влада је дужна да те мере поднесе на потврду у року од 48 сати од њиховог доношења, односно чим Народна скупштина буде у могућности да се састане. У супротном, мере престају да важе 24 од почетка прве седнице Народне скупштине.¹⁴

Колико су инструменти контроле власти ефикасни?

На основу изложене анализе одредби Устава које се односе на институт ванредног стања односно на инструменте којима се власт ограничава и контролише у вршењу својих надлежности током ванредног стања примећује се да поједина питања или нису решена

11 Чл. 109, ст. 7. Устава Републике Србије.

12 Чл. 106, ст. 4 и чл. 200, ст. 3. Устава Републике Србије.

13 Чл. 200, ст. 8. Устава Републике Србије.

14 Чл. 200, ст. 9. Устава Републике Србије.

или су постављена тако да могу да доведу до проблема па и блокаде у одлучивању у погледу увођења ванредног стања односно утврђивања режима остваривања људских права.

Решење Устава по коме се примарна надлежност поставља у корист законодавне, а супсидијарно у корист је председника Републике, председника Народне скупштине и председника Владе, у начелу добро, мада отвара неколико нејасноћа које могу довести до проблема у примени. Најпре, Устав не одређује ко утврђује испуњеност уставом предвиђеног услова да Народна скупштина није у могућности да се састане.¹⁵ Да ли су то практично председник Републике, председник Народне скупштине и председник Владе као лица која супсидијарно преузимају надлежност проглашења ванредног стања? Колико је то прихватљиво? Да ли ће се сматрати да је овај услов испуњен уколико је скупштина распуштена?¹⁶ Ово питање је од суштинског значаја будући да од момента констатовања те чињенице власт фактички, али и правно прелази у руке извршне власти. *Не постоје, дакле, јасни критеријуми нити јасно одређен орган у чијој је надлежности доношење одлуке којом се констатује немогућност законодавног тела да се састане.* Оваква недореченост пружа простор законодавном телу да изузме себе од одлучивања у ситуацијама када је држава озбиљно угрожена. Будући да се ради о доношењу непопуларних мера којима се задире у сферу индивидуалних права грађана, није незамислив случај да парламент злоупотреби ову уставну норму и пребаци терет доношења ових аката на извршну. Смисао овог уставног решења је да се парламент, у ситуацијама када је потребна *крајња хитност* у одлучивању, замени хомогенијим, мањим и оперативнијим органом, а да у свим осталим случајевима, по посебној, хитној процедури одлучује сам.

Не мање проблематично је и питање шта би се десило уколико председник Републике, председник Народне скупштине и председник Владе, као лица која супсидијарно преузимају улогу проглашења ратног односно ванредног стања, не постигну сагласност о томе, обзиром да се одлука доноси консензусом што произлази из дикције уставне норме? Који је излаз из ситуације ако постоји несагласност у погледу потребе увођења ових стања? Да ли је правично да мишљење председника

¹⁵ Пајванчић, М., Вукадиновић, Г., *Опет цитирано.*

¹⁶ *Опет цитирано.*

Републике, као органа са ширим степеном легитимности, има исту тежину као и, рецимо, мишљење председника Владе? Коначно, шта се дешава уколико, услед престанка мандата, председника Републике замењује председник Народне скупштине¹⁷ па се број лица која одлучују сведе на два, или се из било којих других разлога тај број смањи од броја потребног за доношење одлуке у погледу проглашења ратног односно ванредног стања? Да ли ће таква одлука бити легална?

Даље, Устав успоставља обавезу Народне скупштине да се, у ситуацијама када су одлуку о проглашењу ванредног стања донели заједно председник Републике, председник Народне скупштине и председник Владе, састане без посебног позива. Кршење ове обавезе није, међутим, ничим санкционисано, без обзира што је конституисана као обавеза. За случај невршења изборних надлежности у редовним приликама, прописана је санкција у виду распуштања парламента.¹⁸ Јасно је да овакав вид санкције за невршење обавезе састајања без посебног позива по проглашењу ванредног стања није спојив са природом овог института, али би у сваком случају санкција требала да постоји како би се спречила могућност избегавања вршења уставом прописаних дужности од стране Народне скупштине.

Са тим у вези је и рок који се прописује за подношење аката извршне власти на потврду парламенту, који је, такође, растегљив и одређује се у распону од 48 сати од њиховог доношења *односно* „чим Народна скупштина буде у могућности да се састане“ (подв. Н.Р.).¹⁹ Овим се, опет, може изиграти контролна функција парламента будући да рок подношења није фиксно одређен тј. опредељен је моментом окупљања Народне скупштине.

Закључак

Нескромно би било инсистирати на томе да институт ванредног стања буде у потпуности регулисан правом јер је то, с обзиром на природу самог института, непожељно. Потпуно прецизно регулисање би практично било и штетно јер би се крутим регулисањем власт

¹⁷ Чл. 120, ст. 1 Устава Републике Србије.

¹⁸ Чл. 109, ст. 3, чл. 130, ст. 4, чл. 131, ст. 4 Устава Републике Србије.

¹⁹ Чл. 200. Ст. 8 и 9 Устава Републике Србије.

приморала да у непредвиђеним ситуацијама нужно изађе из уставног оквира, како би предузела ефикасне мере у отклањању опасности. Такво поступање власти би се могло, према схватању проф. Јована Стефановића, само политички оправдати, али никако и правно.²⁰ Из тог разлога је правно регулисање овог института најважнији, објективни елемент јер одређује основ, оквир и границе деловања власти током ванредног стања, али не и једини. Наиме, политички елемент овог института, који се огледа у дискреционом овлашћењу органа власти у погледу потребе увођења ванредног стања, не дозвољава закључак да је овај институт чисто правни. Зато би уставни оквир требао да буде тако постављен да пружа одговарајући простор органима власти за „ефикасан маневар“, а најмањи простор за злоупотребу. То се посебно односи на утврђивање инструмената којима се власт контролише током ванредног стања.

Инструменти контроле власти у погледу остваривања својих уставом одређених надлежности током ванредног стања, према уставу Републике Србије из 2006. године постоје. Услед недовољно прецизног регулисања, међутим, не би се могло рећи да нису подложни злоупотреби и изигравању.

²⁰ Стефановић, Ј., *Поремећај надлежности у корист извршне власти услед стања нужде*, Загреб, 1934.

Nataša Rajić, LL.B.

Assistant

Faculty of Law, University of Novi Sad

***INSTRUMENTS OF GOVERNMENT CONTROL
DURING STATE OF EMERGENCY IN THE CASE OF
CONSTITUTION OF REPUBLIC OF SERBIA FROM 2006***

Summary

The paper tries to answer the question whether the state of emergency institution in terms of regulating government competences (legislative and executive) is set to force the authorities to act within the limits of law or constitutional arrangements, due to incompleteness, leave space for moving decision-making process out of law. Norms in question are the ones that establish a relationship of authorities during state of emergency concerning making a decision to declare a state of emergency and in terms of measuring deviations from constitutionally guaranteed human rights. Particular emphasis is on achieving the control function of Parliament in situations in which decisions were made by organs of executive power, so in that regard were analyzed instruments that ensure its smooth operation during emergency situations.

Key words: *state of emergency, jurisdiction of the authorities, instruments of government control, Constitution of Republic of Serbia from 2006.*