

УСТАВНА ХРОНИКА

УДК 342.4(497.11)“2020“

DOI: 10.51204/Novi_Arhiv_PFUB_21106A

Танасије Маринковић*

УСТАВНА ХРОНИКА РЕПУБЛИКЕ СРБИЈЕ ЗА ПРВУ ПОЛОВИНУ 2020. ГОДИНЕ

1. УВОДНА НАПОМЕНА

У првој половини 2020. године Србију, као и остатак Европе и света, задесила је пандемија вируса короне. Због ње је у многим државама проглашено ванредно стање или неки блажи облик нередовног стања (ванредна ситуација, санитарна нужда итд.). Последица те оклоности била је врло богата расправа широм света међу стручњацима разних профила, а поготово међу правницима, о оправданости увођења нередовног стања и мера одступања од људских права којима се тада прибегавало.¹ Тако је било и у Србији. Правници, теоретичари и практичари, познаваоци различитих грана права, учествовали су у разматрању тих питања.

У Србији, али и у неким другим државама, пандемија се подударила са редовним изборним активностима. Самим тиме, требало је и у том погледу доносити одговарајуће ванредне мере: прилагођавати изборну кампању новонасталој здравственој ситуацији, одгађати изборе, организовати их уз поштовање санитарних мера итд. Тај круг питања је привлачио пажњу домаће стручне и политичке јавности и стварао поделе у њој.

У Уставној хроници Републике Србије разматрају се управо спорна уставноправна питања, она која су се као таква уобличила у стручној и политичкој јавности и која из тог разлога заслужују и захтевају да (још једном) буду научно сагледана. Дакле, у Хроници

* Редовни професор Правног факултета Универзитета у Београду, *tanasije.marinkovic@ius.bg.ac.rs*.

1 Упоредити <https://verfassungsblog.de/category/debates/covid-19-and-states-of-emergency-debates/>.

се не бележе сви догађаји од уставноправног значаја за дати временски период већ само они који су били повод за уставноправно неслагање. У овом броју *Новой Архива* осврћемо се на следећа питања: расписивање избора (2), проглашење ванредног стања (3), природу одлуке о проглашењу ванредног стања (4), најзначајније мере ограничења људских права у ванредном стању (5), прву седницу Народне скупштине за време ванредног стања (6), повратак у изборну кампању (7), престанак мандата одлазећег сазива Народне скупштине (8) и (не)активност Уставног суда у вези са ванредним стањем (9).²

2. РАСПИСИВАЊЕ ИЗБОРА

Уставом је прописано да се избори расписују 90 дана пре истека мандата Народне скупштине (члан 101 став 1). Избори који се распишу на тај дан редовни су. Сви они који се расписују пре тог дана ванредни су, што значи да је председнику Републике потребан образложени предлог Владе да би распустио Скупштину (члан 109 став 1 Устава). Тог предлога, међутим, није било када је 4. марта 2020. званично била донета одлука о расписивању парламентарних избора за 26. април 2020. године.

Занемаримо, овом приликом, да је то већ трећи пут заредом да се избори расписују неуставно јер ни 2014. ни 2016. године није било правно релевантног образложења за распуштање Скупштине. Концентришимо се на околности под којима су расписани избори 2020. године јер оне указују на ширу манипулативну радњу која се протеже на целокупан изборни поступак и досеже до самог чина гласања.

Крајем фебруара, члан Кризног штаба дезинформише јавност причом да је корона најсмешнији вирус у историји. Потом

2 О већини тих питања и аутор ових редова се већ изјашњавао у поменутиим јавним расправама: <https://www.danas.rs/drustvo/vladavina-prava/izbori-neustavno-raspisani/>; <https://www.danas.rs/drustvo/vladavina-prava/neustavna-naredba-o-zabrani-kretanja/>; <https://www.danas.rs/drustvo/vladavina-prava/neustavna-uredba-o-sudjenju-preko-skajpa/>; <https://nova.rs/politika/pravo-skupstine-dase-sastane-jace-je-od-odluke-vlade/>; <https://www.istinomer.rs/analize/hoce-li-skupstina-srbije-biti-nelegalna-posle-3-juna/>; <https://www.danas.rs/drustvo/vladavina-prava/gde-je-nestao-ustavni-sud/>; <https://www.danas.rs/drustvo/vladavina-prava/utisak-da-se-sudije-ustavnog-suda-smatraju-nenadleznima-za-vanredno-stanje/>; <https://verfassungsblog.de/fight-against-covid-19-in-serbia-saving-the-nation-or-se-curing-the-re-election/>; <https://www.otvorenavratapravosudja.rs/teme/ustavno-pravo/izbori-u-srbiji-2020-godine/>; <https://www.danas.rs/drustvo/vladavina-prava/umesto-da-smiri-tenzije-ustavni-sud-odabrao-najgoru-poziciju/>.

ће признати да је то чинио свесно да се не би створио хаос, из чега закључујемо да је „струци“ било познато да је реч о вирусу с великим епидемијским потенцијалом у Србији. Чланица Кризног штаба саопштава да су у прва три дана марта потврђена два случаја вируса короне. Тај податак ће бити демантован и остаће се при ставу да је први случај био 6. марта. Неколико дана касније, 11. марта, владајућа странка и њен коалициони партнер одлучују да до краја месеца не одржавају предизборне скупове да би се избегло ширење вируса.

Усред те две недеље, у време када су актери очигледно били свесни тога да избори неће моћи да се одрже у Уставом предвиђеном оквиру, они се, ипак, расписују. Тог 4. марта – 91 дан пре 3. јуна када је требало да истекне мандат једанаестом сазиву Народне скупштине (видети *infra* 8) – одлука председника Републике објављује се у *Службеном гласнику* и Републичка изборна комисија (РИК) заседа.

Зашто се брзало, па је и РИК заседао ван уставног рока, јавности није познато, али се основано може претпоставити да је то због тога да би они који су одлучивали о томе када ће бити одржани избори, а када проглашено ванредно стање прикупили потписе за себе и своје сателите те се формално кандидовали, док је то још можда било безбедно. Под каквим условима ће други прикупљати своје потписе и да ли ће се при свему томе угрозити здравље грађана, било је, очигледно, мање важно. Време ће показати да ли је ова претпоставка тачна, баш као што је већ показало да се прва доказана смрт повезана са вирусом короне у Европи десила управо у Србији, и то још 5. фебруара 2020. године, дакле месец дана пре првог званично забележеног случаја тог вируса у нашој земљи.

Зашто је питање тренутка расписивања избора уставноправно значајно и да ли „омашка“ од једног дана заслужује посебну уставноправну анализу? Законом о Уставном суду прописано је да Уставни суд поништава цео изборни поступак или делове тог поступка ако је неправилност у изборном поступку доказана и ако је имала битан утицај на изборни резултат (члан 77 став 1). Утврђивање неправилности је доказано јер је оно ствар најједноставније математике. Избори су расписани 4. фебруара уместо да буду расписани 5. фебруара. „Битан утицај на изборни резултат“ односи се свакако на то колико је гласова која странка (могла да) освоји(ла) на изборима. Тај услов, међутим, подразумева и то да ли је изборни поступак био такав да је исходовао резултат који доводи у питање

будући сазив Народне скупштине. „Изборни резултат“, дакле, није само колико коме припада мандата већ и да ли су ти мандати проистекли из поступка у којем су сви бирачи и политичке странке били једнаки и слободни (члан 52 став 2 Устава). Неуставно расписивање избора битно је утицало на изборни резултат у оба смисла.

Слобода и једнакост нису били нарушени само у кандидовању већ и у изборној кампањи. Својом објавом да неће организовати предизборне скупове, тек седам дана од расписивања избора, те странке су признале да је њихово одржавање здравствено опасно, а и након укидања ванредног стања и повратка у изборну кампању због тога су била забрањена јавна окупљања више од 50 особа. Можда странакама на власти тај вид кампање и није био потребан, али онима који нису имали приступ телевизијама с националном фреквенцијом зборови су били једини начин да мобилишу своје бираче и привуку друге (видети *infra* 7.2).

Конечно, и гласање је било доведено у питање. С обзиром на то да је постојала објективна могућност заразе, било је јасно да ће се ризичне категорије грађана уздржати од изласка на биралишта. Осим тога, било је још неизвесније да ли ће моћи да гласају грађани који имају боравиште у иностранству, поготово у земљама у којима је још увек била на снази забрана кретања и окупљања.

Могло се основано очекивати да ће све те категорије – присталице опозиционих странака, старији, хронични болесници и они с боравиштем у иностранству – бити дискриминисане на тим изборима, и то у његовим кључним фазама. Тиме се битно утицало на изборни резултат, што би био основ да Уставни суд поништи одлуку о расписивању избора и наложи понављање те изборне радње када за њу буду испуњени епидемиолошки услови, да је којим случајем њему био поднет захтев за одлучивање у том уставном спору.

3. ПРОГЛАШЕЊЕ ВАНРЕДНОГ СТАЊА

Ванредно стање је проглашено у Републици Србији 15. марта 2020. године. Заједничку одлуку о томе донели су председник Републике, председница Народне скупштине и председница Владе. Одмах по њеном доношењу поставила су се два уставноправна питања: да ли је постојао разлог за проглашење ванредног стања (3.1) и, ако јесте, да ли је оно било проглашено у одговарајућем поступку (3.2).

3.1. Разлої за њроїлашење ванредної сїања

Ванредно стање је облик државне нужде којем се прибегава да би се држава успешно борила против јавне опасности која „угрожава опстанак државе или грађана“ (члан 200 став 1 Устава), по принципу „спас народа је врховни закон“ (*salus populi suprema lex*). Ванредно стање се разликује од уобичајеног, редовног стања, у којем се такође могу јавити ванредне ситуације због епидемије и других елементарних непогода (земљотреси, поплаве, пожари великих размера), по томе што је у ванредном стању дозвољено одступање од људских и мањинских права зајемчених Уставом (члан 202 став 1 Устава). Дакле, у ванредном стању нарочито се примењује Закон о смањењу ризика од катастрофа и управљању ванредним ситуацијама, а у условима борбе против епидемије, Закон о заштити становништва од заразних болести; али се може ићи и даље од онога што ти и други закони допуштају одступањем од појединих Уставом зајемчених права. Управо се у том одступању од појединих Уставом зајемчених права огледа срж ванредног стања. Оно се проглашава онда када борба против јавне опасности која угрожава опстанак грађана налаже да се предузму мере које су у супротности са Уставом зајемченим људским правима и оним ограничењима тих права које Устав допушта у редовним приликама. Другим речима, ванредно стање се уводи да би се људска права ограничила у већем обиму од оног обима који је допуштен у редовним приликама, а све са циљем опстанка државе и/или грађана.

Један део наше јавности је заузео став да проглашење ванредног стања није било оправдано и да је било правно примереније и политички опортунније прогласити ванредну ситуацију (Šabić 2020; Antonijević 2020); односно да није било извесно да је постојао основ за његово проглашење (Rakić Vodinelić 2020a).

Наше мишљење је да је проглашење ванредног стања у Србији било уставноправно оправдано. Читав европски континент је у том тренутку увелико био епицентар смртоносног вируса чије понашање – начин и брзина ширења – није било сасвим познато. Надлежни су имали податке да је вирус кружио Србијом од почетка марта, а можда и раније (видети *supra* 2). Степен тешког обољевања и смртности од вируса у економски најразвијенијим деловима Италије, Шпаније и Француске указивао је на то да вирус представља јавну опасност у Србији која прети да угрози опстанак грађана. То све, међутим, није било довољно за проглашење ванредног стања јер и Закон о заштити становништва од

заразних болести и Закон о смањењу ризика од катастрофа и управљању ванредним ситуацијама допуштају успешну борбу против вируса короне. Конкретно, Законом о заштити становништва од заразних болести, поготово његовим чланом 6 став 1, носиоцима извршне власти пружена је широка лепеза мера у борби против заразних болести. Штавише, толико безобално широка да се оправдано поставља питање да ли та одредба задовољава тест предвидљивости и, самим тиме, да ли је уставна.³

Ипак, све мере, осим једне, могле су да се предузму без проглашења ванредног стања, дакле у правном режиму ванредне ситуације. Та једна мера која мења све јесте одгађање избора. Периодично одржавање парламентарних избора је толико детаљно уређено Уставом (чл. 101 и 102) да је ванредно стање морало да се заведе да би избори – једно од људских права – били одгођени за период када је њихово одржавање епидемиолошки безбедно.⁴ Подсетићемо да су 4. марта 2020. избори расписани и заказани за 26. април 2020. године (видети *supra* 2).

3.2. Последице проглашења ванредног стања

Ванредно стање проглашава Народна скупштина (члан 200 став 1 Устава), на основу заједничког предлога председника Републике и Владе (члан 87 Закона о одбрани). Народна скупштина доноси одлуку о ванредном стању када јавна опасност угрожава опстанак државе или грађана (вид. *supra* 3.1). Заједнички предлог председника Републике и Владе за проглашење ванредног стања утврђује се на основу процене ризика и претњи по безбедност Републике и њених грађана. Министар одбране истовремено председнику Републике и председнику Владе доставља поменути процену, као и оцену угрожености и последице које су услед тога наступиле или могу наступити (члан 88 ст. 1 и 2 Закона о одбрани).

Међутим, ако Народна скупштина није у могућности да се састане, одлуку о проглашењу ванредног стања доносе заједно председник Републике, председник Народне скупштине и пред-

3 Та одредба гласи: „У случају опасности од заразне болести [...] која у већој мери може угрозити становништво Републике Србије, Влада на предлог министра надлежног за послове здравља [...] може такву болест прогласити заразном болешћу чије је спречавање и сузбијање од интереса за Републику Србију, као и одредити одговарајуће мере, услове, начин спровођења, извршиоце и средства за спровођење.“

4 Тај став на крају заузимају и Софија Мандић (Mandić 2020a) и Весна Ракић Водинелић (Rakić Vodinelić 2020a).

седник Владе под истим условима као и Народна скупштина (члан 200 став 5 Устава). При томе, Пословником о раду Народне скупштине, у одељку о поступку одлучивања о проглашењу ванредног стања, прописано је да председник Народне скупштине обавештава председника Републике и председника Владе да Народна скупштина није у могућности да се састане (члан 244 тачка 5). Дакле, Народна скупштина је надлежна да прогласи ванредно стање (*iure proprio*), а поменути највиши државни функционери то чине уместо ње, као вршиоци туђег права (*iure alieno*), онда када она није у могућности да се састане.

Један део наше стручне јавности заузео је став да је „заобилажење“ Народне скупштине приликом доношења те одлуке било неуставно (Јовановић 2020а, 15). Конкретно, наводи се да је у нашем праву уобичајено тумачење да се под таквом немогућношћу подразумева физичка немогућност окупљања посланика, те да такве сметње у датим околностима није било (Rakić Vodinelić 2020а). Као аргумент да је Скупштина била у могућности да се састане не само дигитално већ и физички наводи се да је само две недеље пре те одлуке вирус короне био означен као најсмешнији вирус у историји (Rakić Vodinelić 2020а); да су се у току истог дана када је проглашено ванредно стање несметано предавале изборне листе које су потписивале и додиривале десетине хиљада грађана (Mandić 2020а); те да је рад кафића, ресторана и тржних центара био дозвољен све до 21. марта 2020. године, дакле целих шест дана после проглашења ванредног стања (Јовановић 2020б). Такође се указује на то да није било ни правних сметњи да се Скупштина састане, то јест да Влади забрана окупљања више од стотину, а потом и више од педесет људи у затвореном простору не сме спречити Скупштину да се састане јер „не може Влада као извршни орган ограничити надлежности највишег државног органа у земљи“ (Rakić Vodinelić 2020а).

Међутим, било је и становишта да је „забрињавајуће неповољан развој епидемиолошке ситуације и у Србији и окружењу, у Европи, као и у целом свету, показао [...] и непрекидно доказује да је и у нашој држави увођење ванредног стања, и без иницијалног суделовања парламента у томе било збиља вапијуће насушно и беспоговорно. Хумано, стручно и политички“ (Томић 2020а).

Ово је и наше мишљење, уз одређена прецизирања. У услови борбе против вируса који напада пре свега дисајне органе није било пожељно да се Скупштина састаје, као што је требало избегавати и друга јавна окупљања у затвореном простору која нису била нужна. То утолико пре што је у првом тренутку било много

недоумица о томе како се вирус шири, којом брзином и како се заштитити од њега у затвореном простору. У том смислу могло се оправдати заобилажење Народне скупштине у доношењу одлуке о проглашењу ванредног стања.

Међутим, одлуку о проглашењу ванредног стања и о заобилажењу Скупштине на том путу требало је образложити. Наиме, предлагач одлуке коју доноси Народна скупштина дужан је да достави образложење предлога одлуке (члан 8 ст. 1 и 2 Закона о Народној скупштини; члан 2 став 1 и члан 58 Јединствених методолошких правила за израду прописа). То се, по природи ствари, односи и на одлуку Народне скупштине о проглашењу ванредног стања; а „кад Народна скупштина није у могућности да се састане, одлуку о проглашењу ванредног стања доносе заједно председник Републике, председник Народне скупштине и председник Владе, *пог исђим условима као и Народна скупштина*“ (члан 200 став 5 Устава, *курзив наши*), што значи да је и њихова одлука требало да буде образложена.

У образложењу су се морали навести разлози за проглашење ванредног стања, конкретно: епидемиолошка анализа стања у којем се Србија налазила, правно-здравствени проблеми који би настали да ванредно стање није било проглашено, разматране могућности да се проблем реши и без проглашења ванредног стања, одговор на питање да ли је ванредно стање било најбољи начин за решавање проблема итд. Рецимо, француски закон, којим је Савету министара допуштено да прогласи стање санитарне нужде, налаже да се таква одлука оправда јавно доступним научним чињеницама о санитарној катастрофи која својом природом и озбиљношћу доводи у опасност здравље грађана.

Осим тог образложења, приликом потоњег скупштинског потврђивања (видети *supra* 6) морали су се изнети и разлози којима су се руководила три председника када су проценила да „Скупштина није у могућности да се састане“ (члан 200 став 5 Устава), те су прогласила ванредно стање уместо ње. Разлози који су се тада чули од највиших државних функционера – да одлука Владе о забрани окупљања у затвореном простору спречава Скупштину да се састане – правна су бесмислица. Ти разлози немају никакво уставно утемељење. Скупштина је, верујемо, била у фактичкој немогућности да се састане, поготово у првом тренутку када су постојале многе недоумице о новом вирусу, али не и у правној. Уставно право Скупштине да се састане јаче је од било какве одлуке Владе. У Уставу се недвосмислено наводи да се за време ванредног стања Скупштина састаје без посебног позива

(члан 200 став 3). У супротном, допустити да акт органа извршне власти може да забрани окупљање посланика, а тиме и рад Скупштине, равно је институционализацији државног удара.

4. ПРИРОДА ОДЛУКЕ О ПРОГЛАШЕЊУ ВАНРЕДНОГ СТАЊА

О природи одлуке о проглашењу ванредног стању постоје два схватања у нашој стручној јавности. Један став заступа Ратко Марковић, а други Зоран Р. Томић. Расправа међу њима је започела Марковићевим чланком (Марковић 2020а), на који је реаговао Томић систематичући спорна питања (Томић 2020б). Потом је сваки аутор реплицирао оном другом (Марковић 2020б; Томић 2020в). Спорна питања не само у тој расправи већ уопште када је реч о природи одлуке о проглашењу ванредног стања јесу следећа: да ли је она политички или правни акт (4.1), појединачан или општи (4.2), конститутиван или декларативан (4.3).

4.1. Политички или правни акт

Ратко Марковић сматра да је оправдано поставити питање да ли су у одлуци о ванредном стању поштовани уставом предвиђени разлог и поступак за проглашење ванредног стања. Он објашњава да „наш устав не наводи поименично и потпуно (‘таксативно’) случајеве када јавна опасност угрожава опстанак државе или грађана нити када Народна скупштина није у могућности да се састане“. Зато се Марковићу чини да је Уставом испитивање да ли постоје ти случајеви препуштено „слободној оцени доносиоца одлуке о проглашењу ванредног стања“, али и да га он тиме „није ослободио обавезе да наведе разлоге којима доказује да је његова одлука била објективна и правична, а не субјективна и пристрасна, што ће учинити у образложењу одлуке“ (Марковић 2020а).

Зоран Р. Томић је на те Марковићеве ставове одговорио да „одлука није слободан, чисто политички, већ правни акт“ те да је она „правно везана тако да подлеже уставносудској контроли уставности: не само у погледу овлашћених субјекта [...], него нарочито у погледу уставних услова за доношење“. Он је додао и да када је реч о разлогу за проглашење ванредног стања, „ту није по среди дискрециона оцена већ уставноправни стандард којег се доносилац нижег општег акта (*sic!*) – Одлуке, мора строго придржавати. Реч је о деликатној, штуро формулисаној условној ’каучук

норми, чија је исправност примене ипак сазнатљива и проверљива спрам свих околности датог миљеа“ (Томић 2020б).

Наше је мишљење да је одлука о проглашењу ванредног стања поводом епидемије вируса корона правни акт. Истина, традиционално се сматрало да је одлука о проглашењу ванредног стања „политичко питање“ и да као таква не може бити предмет (уставно)судског спора. Међутим, то учење се све више напушта и када је реч о ванредном стању изазваном друштвеним неприликама (побунама, терористичким нападима, атентатима на носиоце највиших јавних функција) те је његова примена на ванредна стања проузрокована природним катастрофама још мање оправдана. Другим речима, одлука о ванредном стању, када је реч и о разлогу и о поступку њеног доношења, може бити предмет (уставно)судског испитивања, па и обарања. Управо с обзиром на ту могућност, од органа који проглашава ванредно стање због епидемије вируса очекује се да ту своју одлуку образложи одговарајућим научним чињеницама о датој катастрофи која својом природом и озбиљношћу доводи у опасност животе и здравље људи (видети *supra* 3.2).

4.2. Појединачан или ојшћи акт

Расправом између Ратка Марковића и Зорана Р. Томића оживљено је још једно важно питање у вези са ванредним стањем, наиме, да ли је одлука о његовом проглашењу појединачни или општи акт?

Марковић је заузео став да је одлука о проглашењу ванредног стања појединачни правни акт. Он је подсетио на типологију правних аката француског професор уставног права Леона Дигија (*Léon Duguit*). Ослањајући се на Дигија, Марковић је закључио да одлука о проглашењу ванредног стања припада акту-услову. Наиме, „ти акти су услов да се на појединачан случај примени, како каже Диги, ’општа правна ситуација’, тј. општи правни акт“ – Устав, а одлука о којој је реч има само једну реченицу: „Проглашава се ванредно стање на територији Републике Србије“ (Марковић 2020а).

Томић, међутим, сматра да је неодбрањива теза да је Одлука појединачни акт, акт-услов. Он то објашњава тиме што се Одлука „тиче одређеног животног склопа чињеница – крајње ванредног државног ангажовања пред непосредном и великом већ наступилом опасношћу од прогресивног раста смртоносне инфекције вирусом корона – али се не односи на тачно одређено или на одређена лица, односно макар одредива лица, што је крунска

одлика сваког појединачног правног акта, па и акта-услова. Напротив, круг субјеката, адресата Одлуке био је неодређен – ’отворен’ за све време трајања ванредних околности у Србији – тако да је Одлука лапидарни *ојшии иравни акти*, норма чија се садржина не исцрпљује једном употребом“ (Томић 20206).

Наше мишљење је да одлука о проглашењу ванредног стања јесте акт-услов, али не појединачног већ општег типа. Истина је да Леон Диги разликује акте-правила (*actes-règles*), акте-услове (*actes-conditions*) и појединачне акте (*actes subjectifs*) (Duguit 1921, 219 – 224). Штавише, Диги је нарочито заслужан за то што је уочио посебност аката-услова у правном поретку. То су акти који мењају правни положај појединца, стварају статус који он претходно није имао (Duguit 1921, 221). Њиховим доношењем се мења правни поредак, и то због тога што се правило објективног права почиње примењивати на појединца на кога се претходно није примењивало или због тога што настаје појединачни статус који претходно није постојао (Duguit 1921, 221). Диги вели да је то објективни (општи) акт у том смислу што је он услов да се примене одређене одредбе објективног права. Међутим, он примењује да тај акт има и нешто појединачно у себи јер је он услов примене дате норме на одређеног појединца. Примери те врсте аката су бројни, и у јавном и у приватном праву: постављење службеника, признање детета, закључење брака, натурализација (Duguit 1921, 222).

Диги, дакле, уочава да акти-услови имају обележја општих, али и појединачних аката, наглашавајући значај ових последњих. Његов ученик и следбеник Роже Бонар (*Roger Bonnard*), професор управног права, наставио је да развија категорију аката-услова. Он је разликовао појединачне и опште акте-услове. Појединачни акти-услови су они који путем појединачне норме доводе до примене општих и безличних правила, попут постављења службеника. Међутим, Бонар истиче да постоје и општи акти-услови (*actes-conditions généraux*), а то су они који путем опште и безличне норме доводе до примене општих и безличних правила, као што је буџетско дозвољавање трошења и задуживања (Bonnard 1943, 32).

Одлука о проглашењу ванредног стања има карактер општег акта-услова. У нашем правном поретку она је услов да Народна скупштина која је распуштена успостави своју пуну надлежност (члан 109 став 7), затим да се састане без посебног позива, али је и препрека за њено распуштање (члан 200 став 3 Устава) и за

промену Устава (члан 204 Устава). И још важније, одлука о проглашењу ванредног стања је предуслов да Народна скупштина пропише мере којима се одступа од Уставом зајемчених људских и мањинских права (члан 200 став 4 Устава). Коначно, она је основ да Влада и председник Републике привремено преузму законодавну надлежност Народне скупштине, укључујући и прописивање мера којима се одступа од Уставом зајемчених људских и мањинских права, кад Скупштина није у могућности да се састане (члан 200 став 6 Устава).

4.3. Констиџиуџиван или декларативан акт

Ратко Марковић је посредно заузео став и да је одлука о проглашењу ванредног стања декларативан акт: „Она само означава дан (датум објављивања у ’Службеном гласнику’) када настаје ванредно стање чији је режим предвиђен уставом. Одлуком се одређује када наступа ванредно стање, а уставом шта је ванредно стање“ (Марковић 2020а).

Зоран Р. Томић се ни о том питању не слаже са Марковићем. Он наводи да „Одлука уводи целу Србију [...] у једно другачије правно стање од дотадашњег: она сама ствара нову општу правну ситуацију. [...] Одлука је била правна подлога, неопходна уставна претпоставка за све следствене правне акте и радње који се тичу ванредног стања, посебно за неопходна одступања од основних слобода и права. Стога налазим да је она *констиџиуџивне*, а не декларативне каквоће“ (Томић 2020б).

Наше је мишљење, такође, да је одлука о проглашењу ванредног стања конститутиван акт. Будући да је општи и апстрактан акт, она садржи новоконституишућу норму којом се ствара нови правни однос у датој ситуацији (видети *supra* 4.2). Када би одлука о проглашењу ванредног стања била условљена само проценом да ли су доведени у опасност опстанак државе и грађана, она би била декларативног карактера. Међутим, она у себи садржи и процену да би било неопходно одступити од Уставом зајемчених људских права да би се постигао правозаштитни циљ. Није проглашење ванредног стања само себи сврха већ је његова сврха да омогући делотворнију борбу против опасности. Одабир оруђа који ће у тој борби бити употребљен, то јест хоће ли се одступити од овог или оног Уставом зајемченог права, чини ту одлуку конститутивном.

5. НАЈЗНАЧАЈНИЈЕ МЕРЕ ОДСТУПАЊА ОД УСТАВОМ ЗАЈЕМЧЕНИХ ЉУДСКИХ ПРАВА

Када је проглашено ванредно стање, Народна скупштина прописује мере којима се одступа од права зајемчених Уставом (члан 200 став 4 Устава). Осим ње, мере којима се одступа од уставом зајемчених права може донети и извршна власт – Влада, уредбом, уз супотпис председника Републике – уколико Народна скупштина није у могућности да се састане (члан 200 став 6 Устава). Такође, мора се бити крајње обазрив у одступању од Уставом зајемчених права. Оно је допуштено „само у обиму у којем је то неопходно“ да се постигне сврха одступања, што значи да мере одступања морају бити пропорционалне и образложене (члан 202 став 1 Устава). Коначно, од многих људских и мањинских права изричито наведених у Уставу није могуће одступити ни у ванредном стању (члан 202 ст. 2 и 4 Устава).

Од мера којима се одступало од Уставом зајемчених људских права, у нашој јавности нарочито се поставило питање уставности Наредбе о ограничењу и забрани кретања (5.1) и Уредбе о суђењу преко Скајпа (5.2).

5.1. Наредба о ограничењу и забрани кретања

Убрзо по проглашењу ванредног стања, министар унутрашњих послова је донео Наредбу о ограничењу и забрани кретања лица на територији Републике Србије. Наредба је донета 18. марта 2020. године, допуњена је три дана касније, а потом још три пута мењана. Њоме се забрањивало кретање на јавним местима, односно ван кућа лицима старијим од 65 година живота, осим недељом од 3 до 8 часова ујутро. Такође се свим лицима забрањивао излазак ван кућа у времену од 17 до 5 часова, осим суботом када је забрана трајала од 15 до 3 часа и недељом када је забрана трајала од 15 до 5 часова. Коначно, Наредбом је било прописано да ће се непоштовање забране прекршајно кажњавати.

Колико год да је био технички, речником те наредбе није могла да се прикрије чињеница да се њоме одступало од Уставом зајемченог права на слободу кретања, а самим тиме и приватног окупљања свих грађана, посебно оних старијих од 65 година. Њоме се, дакле, уређивала материја која је једино могла бити предмет уредбе коју Влада доноси уз супотпис председника (члан 200 став 6 Устава), никако наредбе једног министра (Mandić

2020b). Ако већ Скупштина није била у могућности да се састане, о одступању од људских права која су уткана у уставну дефиницију Србије (члан 1 Устава) могли су одлучити искључиво Влада, као израз скупштинске већине, и председник Републике, који је уз Скупштину једини непосредно изабрани демократски орган на националном нивоу. То је *ratio* таквог уставног решења. Наредба је, дакле, *in toto* била неуставна.

Осим тога, министар унутрашњих послова (*sic!*) био је увео и нове прекршаје у наш правни систем, иако Устав јасно прописује да се „кривична дела и кривичне санкције одређују законом“ (члан 34 став 2), те да одступање од тог људског права није дозвољено ни у ванредном стању (члан 202 став 4). То правило, према пракси Европског суда за људска права, важи и за прекршаје који се с обзиром на свој општи карактер и строгост казне могу уподобити с кривичним делима. Пошто је за поменуте „прекршаје“ било могуће изрећи новчану казну до 150.000 динара, неспорно је да се и на њих примењивало начело законитости.⁵

Међутим, формални недостаци Наредбе били су мањи проблем јер је она лако могла задобити своје уредбодавно рухо, које је у ванредном стању пандан закону. Већи је проблем био у њеним суштинским недостацима. Њоме је непосредно било дискриминисано више од једне четвртине становништва Србије. Њени најстарији грађани су били стављени у својеврстан кућни затвор, осим једном недељно, када им је на неколико сати било допуштено да из њега изађу не би ли се снабдели основним потрепштинама. Уставом, истина, није забрањено прављење разлике у ванредном стању по основу старосне доби (члан 202 став 2). Штавише, сасвим је јасно да је смисао поменутог ограничења и разликовања заштита живота и здравља најстаријих грађана. Међутим, Уставом је у ванредном стању допуштено одступање од људских права само у обиму у којем је то неопходно (члан 202 став 1), те се у том смислу поставља питање није ли се могао наћи начин да се у мањој мери ограничи слобода кретања најстаријих суграђана, а

5 Та неуставност је била превазиђена већ 21. марта када је у том погледу Наредба била „озакоњена“ Уредбом о прекршају за кршење Наредбе о ограничењу и забрани кретања. Међутим, том уредбом Владе коју је супотписао председник Републике настала је нова неуставност. Повређено је древно правило *ne bis in idem* – забрана поновног суђења у истој ствари (члан 34 став 4 Устава) – прописивањем да се за исто дело може одговарати и кривично и прекршајно, упркос изричитој одредби нашег основног закона да мере одступања ни у ком случају нису дозвољене у погледу права зајемчених чланом 34 (члан 202 став 4 Устава).

да се постигне исти циљ. Рецимо, да им се допусти да изађу из својих кућа, уз одговарајуће мере предострожности, на сат-два у току дана када за остале грађане Србије важи полицијски час, јер је та минимална слобода такође у интересу њиховог психофизичког здравља. Свако ограничење слободе кретања мора бити најозбиљније образложено, не само епидемиолошки већ свеобухватно медицински.

Наредба је била тешко огрешење и о оне наше суграђане који имају кућне љубимце и самим тиме и право и обавезу да их изведу из куће више пута дневно, укључујући и увече. Није било образложења за неуважавање посебних, оправданих потреба поменутих суграђана и њихових четвороножних чланова породице. Тиме што су стављени у неповољнији положај од осталих грађана, у већем обиму него што је то неопходно, и према њима је била почињена дискриминација.

5.2. Уредба о суђењу *иуштем Скајпа*

Уредба о начину учешћа оптуженог на главном претресу у кривичном поступку који се одржава за време ванредног стања била је донета 1. априла 2020. године. Тим прописом се допуштало да се у првостепеном кривичном поступку, када суд нађе да је обезбеђење присуства оптуженог, који се налази у притвору, на главном претресу отежано због опасности од ширења заразне болести, учешће окривљеног на главном претресу обезбеди путем техничких средстава за пренос звука и слике. Тиме је правно формализован претходни допис Министарства правде судовима који воде поступке против лица која су прекршила мере самоизолације, да та суђења организују путем Скајпа (*Skype*). Отуда је Уредба популарно названа Уредба о суђењу путем Скајпа.

Уредбом се допуштало суђење „на даљину“. Оптужени није морао да се појави пред судијом непосредно; он, иако му се суди, није морао да буде у судници. Његово учешће на главном претресу обезбеђивало се видео-линком, тако да оптужени остаје у притворској јединици у којој се налази. Из Уредбе је произлазило и да сви остали учесници у кривичном поступку, укључујући и браниоца, адвоката оптуженог, морају да буду у судници.

Устав Републике Србије, као и многи други устави, познаје посебна правила функционисања правног система у ванредном стању. То је последица изнуђене ситуације у којој се друштво налази када „јавна опасност угрожава опстанак државе или грађа-

на“. Истина је да уставне одредбе о ванредном стању имају празнине (Томић 2020g), али су положај људских права зајемчених Уставом и услови под којима је допуштено одступање од њих, та специфичност ванредног стања у односу на редовно стање, јасно одређени.

Прво правило у том погледу јесте да ни у ванредном стању нису допуштене мере одступања од одређених, изричито наведених права зајемчених Уставом. У питању је проширени круг апсолутних људских права у који спадају и право на правично суђење и правна сигурност у казненом праву (члан 32, члан 34 и члан 202 став 4 Устава).

Право на правично суђење значи да „свако има право да независан, непристрасан и законом већ установљен суд, правично и у разумном року, јавно расправи и одлучи о [...] оптужбама против њега“ (члан 32 став 1 Устава). Право на јавну расправу, као део сложеног права на правично суђење, подразумева на првом месту присуство оптуженог на главном претресу, а онда и делотворно учешће на њему.

Европски суд за људска права утврдио је повреду Европске конвенције за заштиту људских права у случају у којем је оптужени био у судници, али изолован у стакленој кабини. То је, према мишљењу Суда, нарушавало могућност оптуженог да комуницира са својим браниоцем, а отуда и да има практичну и делотворну правну помоћ од њега. Штавише, тиме се задирало у срж правичности суђења јер је била повређена једнакост страна у поступку.

Јасно је да су могућности за слободно изјашњење о оптужби и делотворну одбрану оптуженог још мање када се оптужени не налази пред судијом већ пред притворским чуваром и далеко од очију свога браниоца. У том смислу, Уредба о суђењу преко Скајпа била је неуставна, осим, евентуално, у случајевима у вези са организованим криминалом (Илић 2020).

6. ПРВА СЕДНИЦА НАРОДНЕ СКУПШТИНЕ ЗА ВРЕМЕ ВАНРЕДНОГ СТАЊА

Прва седница Народне скупштине за време ванредног стања одржана је 28. и 29. априла 2020. године. Она је са уставноправног становишта важна из више разлога. Зато ћемо размотрити најпре њен дневни ред (6.1), а потом и њен значај (6.2).

6.1. Дневни ред њрве седнице Народне скупштинине

На Дневном реду те скупштине нашле су се Одлука о потврђивању одлуке о проглашењу ванредног стања, коју су донели председник Републике, председница Народне скупштине и председница Владе, и Закон о потврђивању уредаба које је Влада уз супотпис председника Републике донела за време ванредног стања.

Таквим дневним редом прве седнице Народне скупштине за време ванредног стања спроведена је уставна норма којом је прописано да „кад одлуку о ванредном стању није донела Народна скупштина, Народна скупштина је потврђује у року од 48 сати од њеног доношења, односно чим буде у могућности да се састане“. Уставом је допуштена и могућност да Народна скупштина не потврди ову одлуку. Тада „одлука престаје да важи завршетком прве седнице Народне скупштине одржане по проглашењу ванредног стања“ (члан 200 став 8 Устава).

То важи, *mutatis mutandis*, и за мере којима се одступа од људских и мањинских права за случај да их није прописала Народна скупштина већ Влада. Тада је Влада дужна да „уредбу о мерама одступања од људских и мањинских права поднесе на потврду Народној скупштини у року од 48 сати од њеног доношења, односно чим Народна скупштина буде у могућности да се састане. У супротном, мере одступања престају да важе 24 сата од почетка прве седнице Народне скупштине одржане по проглашењу ванредног стања“ (члан 200 став 9 Устава).

6.2. Значај њрве седнице Народне скупштинине

Значај те седнице је био у томе што је то било први пут у нашој историји да законодавна власт потврђује, а самим тиме и преиспитује акте извршне власти док траје стање државне нужде, попут ванредног стања. Према Уставу из 1990. године председник Републике је проглашавао ванредно стање и доносио акте за предузимање мера које такве околности изискују (члан 83 став 8). Он је дакле вршио ту власт по сопственом праву (*iure proprio*), што се и десило у вишенедељном ванредном стању 2003. године. Неколико година раније, 1999, Народна скупштина је потврдила акте председника Републике након што је окончано ратно стање, изазвано агресијом НАТО.

Председник Републике, председница Народне скупштине и председница Владе прогласили су 15. марта 2020. године ванредно

стање, а потом је Влада, уз супотпис председника Републике, донела низ уредаба којима је одступила од Уставом зајемчених људских права. Међутим, они то нису чинили по сопственом праву већ као вршиоци туђег права. Из тог разлога Народна скупштина мора, приликом потврђивања предузетих мера, да размотри испуњеност уставних услова за њихово првобитно доношење. Ово утолико пре што су Уставном суду већ биле поднете иницијативе за оцену уставности и одлуке о проглашењу ванредног стања и супотписаних уредаба.

Потврђивање одлуке о ванредном стању мора бити образложено, и то двоструко: и постојање уставног разлога за његово проглашење, наиме да је јавна опасност заиста угрожавала опстанак државе или грађана; и оправданост конкретног поступка проглашења ванредног стања будући да одлуку о њему није донела Народна скупштина већ три председника, као њена уставна „алтернација“ (видети *supra* 3).

Народни посланици су били дужни да најозбиљније преиспитају и потврђивање уредаба које је Влада донела уз супотпис председника Републике. О неуставности оних о забрани кретања и суђењу путем Скајпа нашироко се расправљало у јавности (видети *supra* 4), а поводом њих су биле поднете и иницијативе за оцену уставности Уставном суду.

Нажалост, расправа која је вођена у Народној скупштини 28. и 29. априла 2020. године није допринела томе да се разреше недоумице о оправданости проглашења ванредног стања и обиму одступања од Уставом зајемчених људских права у време ванредног стања (Otvoreni parlament 2020a; 2020b).

7. ПОВРАТАК У ИЗБОРНУ КАМПАЊУ

Повратак у изборну кампању се догодио одлуком о укидању ванредног стања (7.1), иако је већ у том тренутку било очигледно да нису постојале епидемиолошке претпоставке за наставак изборних радњи и демократско одржавање избора (7.2).

7.1. Укидање ванредног стања

На седници одржаној 6. маја 2020. године, Народна скупштина је донела одлуку о укидању ванредног стања. Она је то учинила на основу свог уставног овлашћења да „проглашава и укида ванредно стање“ (члан 105 став 2 тачка 2) држећи се, такође, уставне

обавезе да „одлука о ванредном стању важи најдуже 90 дана“ (члан 200 став 2).

На истој седници Народна скупштина је усвојила и „Закон о важењу уредаба које је Влада уз супотпис председника Републике донела за време ванредног стања и које је Народна скупштина потврдила“. Тим законом је уређено које уредбе престају да важе даном проглашења ванредног стања (члан 2), а које настављају да важе до ступања на снагу одговарајућих закона (члан 3).

Чланом 4 тог закона прописано је да ће надлежне изборне комисије донети „11. маја 2020. године решења о настављању спровођења изборних радњи у поступку спровођења избора за народне посланике, посланике Скупштине Аутономне покрајине Војводине и одборнике скупштина општина и градова“. Тог 11. маја избори су се наставили тамо где су застали, у процесном смислу, проглашењем ванредног стања 15. марта, што значи да је њихов нови, показаће се и коначни датум одржавања био 21. јун 2020. године.

Међутим, велико је питање да ли су биле испуњене уставне претпоставке за укидање ванредног стања и повратак у изборни поступак. Ванредно стање је било проглашено да би избори заказани за 26. април 2020. године могли да буду одгођени, као и због тога што у првом тренутку није било познато да ли је постојала здравствена и животна опасност за народне посланике да се састају (а уз њих и за пратеће скупштинске службе), те је требало привремено пренети законодавна овлашћења са Народне скупштине на Владу и председника Републике (видети *supra* 3).

Иначе, за све непосредне епидемиолошке мере – осим одгађања избора – које су биле предузете Уредбом о мерама за време ванредног стања, које је Влада уз супотпис председника Републике донела 16. марта и потом је, закључно са 24. априлом, мењала 11 пута, није било неопходно проглашавати ванредно стање.⁶ Било је довољно применити Закон о заштити становништва од

6 Индикативно је да је, без обзира на својих дванаест званичних верзија, Уредба о мерама за време ванредног стања у члану 5 константно садржала исте одредбе: „Ступањем на снагу ове уредбе прекидају се све изборне радње у спровођењу избора за народне посланике, посланике Скупштине Аутономне покрајине Војводине и одборнике скупштина општина и градова, који су расписани за 26. април 2020. године. /Задужују се надлежне изборне комисије да обезбеде и чувају постојећу изборну документацију до наставка спровођења изборних радњи и избора. /Спровођење изборних радњи наставиће се од дана престанка ванредног стања.“

заразних болести, нарочито његове чл. 51–53а који се односе на режим ванредне ситуације.

Упркос том јасном уставном разлогу за проглашење ванредног стања, председница Владе Ана Брнабић се у свом уводном обраћању народним посланицима, 6. маја 2020. године, образлажући предлог за укидање ванредног стања, ниједном речју није осврнула на епидемиолошку оправданост повратка у изборну кампању (Otvoreni parlament 2020c). Она то није урадила чак ни након што ју је народни посланик Ненад Чанак директно питао: „Како ћемо организовати изборе који ће бити легитимни у условима када нисмо равноправни“, алудирајући на „линч“ једног члана своје странке (Otvoreni parlament 2020d). Дакле, и у Народној скупштини је било очигледно, још тада, да због активности вируса короне и из других разлога неће бити могуће организовати демократске изборе за свега неколико недеља (видети *infra* 7.2).

Требало је, наиме, одржати ванредно стање на снази, у границама Уставом допуштених рокова (члан 200 став 2), до побољшања епидемиолошких услова када би одржавање избора било здравствено безбедније. Тиме се стварала могућност да се и демократски услови за њихово одржавање, такође, побољшају, на чему је инсистирао велики део опозиције, који је управо због неиспуњености тих услова месецима уназад најављивао њихов бојкот.

Иако је најшира јавност доживљавала ванредно стање као нешто што је само по себи узнемирујуће и неприхватљиво, његово одржавање на снази није било ништа друго до ли акт-услов за доношење других, одговарајућих мера (видети *supra* 4.2) којима се у општем интересу ограничавају Уставом зајемчена људска права, у обиму у којем је то неопходно (члан 202 став 1 Устава). С обзиром на то да због вируса короне демократски избори, и то не само гласање већ и кандидовање и изборна кампања, нису били могући без угрожавања здравља и живота бирача – јавна опасност која угрожава опстанак грађана – у том сегменту, дакле само у обиму у којем је то неопходно, требало је задржати ванредно стање на снази. Поређења ради, у Француској је готово две године било на снази ванредно стање, којег већина грађана није ни била свесна. Наиме, мере ванредног стања су биле строго ограничене на одступања од права на слободу и безбедност, као и права на неповредивост стана и приватност писма и других средстава општења, а све са циљем борбе против терориста који су у више наврата напали и усмртили грађане Париза 2015. године.

7.2. Недемократски избори

Расписивање избора пре дана који је Уставом за то одређен довело је у питање уставност тог чина и целокупног изборног процеса (видети *supra* 2). Међутим, недемократски карактер избора почео је да се оцртава и раније. Наставило се са лошом праксом мењања правног амбијента у коме се одржавају избори у последњем тренутку. „То изборну утакмицу чини неизвесном не само у односу на исход већ пре свега у погледу правила по којима ће се она одвијати“ (Рајванчић 2020а). Наиме, последње измене изборног законодавства извршене су мање од месец дана (8. фебруара 2020. године) од дана расписивања избора (4. марта 2020. године). Уз то, измене су се односиле на чиниоце који непосредно утичу на исход избора: смањење општег изборног цензуса са 5% на 3%, посебне мере у вези са изборним цензусом листа националних мањина и претварањем гласова у мандате тих листа, квоте од 40% за мање заступљени пол и резервисана места на изборним листама за тај пол. „Иако у правном систему Србије не постоје формалне препреке да се закон о изборима мења у години у којој се избори одржавају, већ дужи низ година упозорава се да ова пракса није у складу са стандардима демократских избора“ (Рајванчић 2020а).

Епидемија вируса короне, сама по себи, додатно је довела у питање могућност одржавања демократских избора. Могло се претпоставити да ће се ризичне категорије грађана – старији и хронични болесници – уздржати од изласка на биралишта с обзиром на то да је постојала објективна могућност заразе на њима. Посебно је било питање могућности гласања грађана који су живели у иностранству, поготово у земљама у којима је постојала забрана кретања и окупљања. Републичка изборна комисија је 31. маја 2020. године одредила да ће избори бити одржани на 43 бирачка места у иностранству. То је за десет бирачких места мање него што их је било на председничким изборима 2017. године. Смањење броја бирачких места сведочи о немогућности одржавања гласања у иностранству за бираче који више нису имали „своја“ бирачка места. Но, проблем су имали и бирачи чија су бирачка места задржана, и то због забрана кретања које су биле на снази или које су се могле вратити на снагу у државама у којима живе, с обзиром на развој пандемије. Из тих и других разлога, Венецијанска комисија је, у свом извештају од 26. маја 2020. године, препоручила да се размотри одгађање избора када је проглашена епидемија заразне болести.

И док се основано могло претпоставити да ће одређене категорије становништва бити дискриминисане приликом гласања на изборима заказаним за 21. јун, за изборну кампању је још у тренутку укидања ванредног стања било јасно да није била демократска. Наиме, ванредно стање је било укинато 6. маја, али су из оправданих здравствено-безбедних разлога остала на снази ограничења слободе окупљања, најпре на сто окупљених људи, а потом на 500 у затвореном и 1.000 у отвореном простору (Hasanbegović 2020). Самим тим, било је на снази и ограничење слободе мишљења и изражавања. „Све док постоје ти оправдани разлози за поменута ограничења, нема нити може бити слободних избора. Кад ти разлози нестану, па када се укину и последња ограничења слободе окупљања, онда тек председник Републике може расписати изборе који ће се одржати за 60 дана најраније“ (Hasanbegović 2020).

Осим тога, излазак из ванредног стања и повратак у (званичну) изборну кампању одвијали су у атмосфери бакљадџа које су биле организоване на крововима стамбених и јавних вишеспратница у Београду, Нишу и Новом Саду. Том политичком акцијом, на коју је позвао истакнути посланик владајуће Српске напредне странке, угрожавани су животи, здравље и имовина оних који станују у тим зградама и у њиховој близини. Да је реч о изборној кампањи, могло се закључити по песмама које су се пуштале, чија је садржина била говор мржње, и узнемирујуће и понижавајуће поступање против једног опозиционог политичара који за владајућу странку симболизује целокупну опозицију. Таквим поступцима су се недвосмислено чинила кривична дела непоступања по здравственим прописима за време епидемије (члан 248 Кривичног законика) и дискриминације по политичкој основи (члан 387 став 4 Кривичног законика), а има мишљења да су била почињена и друга кривична дела (Ракић Водинелић, Хибер, Манојловић 2020). Међутим, тужилаштво и полиција су остали глуви и слепи на те догађаје иако су макар за прво кривично дело били дужни да поступају хитно на основу Општеобавезног упутства Републичке јавне тужитељице од 16. марта 2020. године.

Злоупотреба деце у политичке сврхе баца додатну светлост на недемократски карактер прошлогодишњих избора. Уставом је изричито прописано да су деца заштићена од сваког искоришћавања или злоупотребавања (члан 64 став 3), а Закон о политичким странакама да деловање странака не сме бити усмерено на кршење зајемчених људских права (члан 4). Међутим, владајућа странка је најпре поднела изборну листу насловљену „Алексан-

дар Вучић – за нашу децу“. Републичка изборна комисија је већ истог дана ту листу прогласила, иако је дужна да се стара о законитости избора и онда када доноси одлуку о томе да ли се једна листа може прогласити или не (члан 34 став 1 тач. 1 и 11 Закона о избору народних посланика). Потом је та иста странка направила изборни спот у којем се емоције једне девојчице користе да би се прикупили политички поени. Регулаторном телу за електронске медије, које је надлежно да контролише рад пружалаца медијских услуга, између осталог и поштовање достојанства личности, посебно малолетних лица (чл. 50 и 68 Закона о електронским медијима), укључујући и забрану коришћења малолетника у политичке сврхе (члан 24 став 4 Правилника о заштити права малолетника у области пружања медијских услуга), била су потребна пуна три дана да забрани поменути спот, и то тек после великог притиска јавног мњења.

За све то време, док су политичко насиље и злоупотреба деце били толерисани, јавни медијски сервиси и друге телевизије с националном фреквенцијом игнорисали су или су чак и сами учествовали у хајци на парламентарне опозиционе странке које су више од годину и по дана бојкотовале парламент и одлучиле да бојкотују и изборе управо због њиховог недемократског карактера. Легитимно мишљење парламентарне опозиције очигледно није интересовало јавне медијске сервисе и друге телевизије с националном фреквенцијом иако од (не)демократског карактера избора непосредно зависи легитимитет будућег сазива парламента, а тиме и целокупног политичког система Србије. То такође није била тема ни за Регулаторно тело за електронске медије упркос томе што је оно дужно да се стара да електронски медији обезбеде истинито, потпуно и благовремено информисање и, посебно у току изборне кампање, заступљеност политичких странака без дискриминације, дакле и оних које те исте изборе бојкотују (члан 47 став 1 тач. 1 и 5 Закона о електронским медијима).

Оцену о недемократским изборима појачавала је и чињеница да у нашој држави ни институције владавине права нису показале спремност да својим деловањем помогну да се неки од недостатака исправе. Тужилаштво је увелико било престало да реагује на пријаве за кривична дела против изборних права, а такав став је заузело и поводом политичког насиља на крововима вишеспратница у највећим српским градовима. Регулаторно тело за електронске медије је такође било саучесник у противуставном и противзаконитом поступању телевизија с националном фреквен-

цијом које су непотпуно, а још чешће пристрасно и чак острашћено извештавале о сваком критичком погледу на политику Владе и председника Републике. Тиме се допринело затирању јавног простора и свих његових демократских установа.

8. ПРЕСТАНАК МАНДАТА ЈЕДАНАЕСТОГ САЗИВА НАРОДНЕ СКУПШТИНЕ

Повратком у изборну кампању и утврђивањем новог датума парламентарних избора поставило се питање када истиче мандат једанаестог сазива Народне скупштине. У јавности се могло чути да мандат народним посланицима истиче 3. јуна 2020. године (Veselinović 2020). Та теза је почивала на укрштању једне чињенице и једне норме. Чињеница је да је Скупштина, у десетом сазиву, конституисана 3. јуна 2016. године, а да је уставном нормом прописано да мандат народног посланика почиње да тече даном потврђивања мандата у Народној скупштини и да траје четири године (члан 102 став 1 Устава).

Међутим, Уставом је прописано и да „потврђивањем мандата две трећине народних посланика престаје мандат претходног сазива Народне скупштине“ (члан 101 став 6). Ту исту норму, у основи, садржи и Закон о избору народних посланика: „Даном потврђивања мандата новоизабраним посланицима престаје функција посланика чији мандат истиче“ (члан 27 став 2).

Дакле, када се по укидању ванредног стања настави започети изборни поступак и потврде мандати нових посланика – најмање две трећине њих – конституисан је нови сазив Скупштине и престаје мандат њеног претходног сазива. Изузетно, прошле године сазив Скупштине је трајао дуже од четири године, због проглашења ванредног стања и застоја у изборном поступку (Рајванчић 2020b). Међутим, таква ситуација може да се појави и у мање драматичним околностима, онда када се воде изборни спорови, те због понављања избора укупни резултати нових избора не могу да се објаве у року који би омогућио да се нови сазив састане пре истека четворогодишњег мандата одлазећег сазива. Управо да не бисмо у ушли у *interregnum*, стање безвлашћа, у којем нема легитимне и легалне скупштине, Уставом је предвиђено да мандат претходног сазива Народне скупштине не престаје аутоматски – истеком периода од четири године, већ конституисањем новог сазива Народне скупштине.

Додајмо овоме и то да се у Уставу наводи да „Народна скупштина која је распуштена врши само текуће или неодложне послове, одређене законом“ (члан 109 став 7). *A contrario* и *a fortiori*, Скупштина која није распуштена већ јој се сазив окончава одржавањем редовних, парламентарних избора налази се у пуном мандату, другим речима може да врши све послове, а не само текуће или неодложне. Дакле, народни посланици једанаестог сазива Народне скупштине били су у пуном мандату до конституисања новог сазива Народне скупштине.

9. (НЕ)АКТИВНОСТ УСТАВНОГ СУДА

Уставну хронику за прву половину 2020. године завршавамо разматрањем о држању Уставног суда Републике Србије за време ванредног стања и у вези са њим. Државе владавине права – што је и Србија према члану 1 свога Устава – настоје да предвиде све могуће појаве насиља и да нормирањем предупредити или умање њихове штетне последице. То се односи и на нередовна стања и прилике: ратно, опасно и ванредно стање и ванредну ситуацију. Да би се избегао понор у ванправност, стандардизује се изузетност. Прописују се надлежности, рокови, процедуре и претпоставке за проглашење ванредног стања, али и мере које су тада допуштене. Своју улогу у ванредном стању имају и (уставни) судови.

Произлази да ванредно стање није ванправно стање већ уставно стање државне нужде те је легитимно запитати се како је Уставни суд видео своју улогу у њему (9.1). Након тога осврнућемо се на решење Уставног суда о одбацивању иницијатива за испитивање уставности Одлуке о проглашењу ванредног стања (9.2).

9.1. Улога Уставног суда у ванредном стању

Ванредно стање, по својој природи, нарушава поделу власти јер егзекутива неизбежно задире у домен легислативе. Суштина борбе против природног или друштвеног непријатеља у ванредном стању често се састоји у ограничењу уставом зајемчених права. У редовним приликама то чини парламент под уставом одређеним условима, а у ванредном стању влада и/или шеф државе јер парламент често није у могућности да се састане. Штавише, у ванредном стању највишим државним органима је допуштено да одступе од уставом зајемчених права, дакле да оду и изнад оних ограничења која устав поставља. Тиме, оне, установљене власти (законодавна и извршна) постају установљавајућа (уставотворна) власт.

Наравно, то је тако док траје ванредно стање. Међутим, бојазан да би законодавна и поготово извршна власт могле да злоупотребе ванредно стање – а свако ко има власт склон је да је злоупотреби и у томе иде док не наиђе на ограничења, упозоравао је Монтескје (*Montesquieu*) пре готово три века – навела је европске уставотворце, након Другог светског рата, да пропишу ограничења дужине трајања ванредног стања и мера које се у њему могу предузимати. Толико је био велики страх да се не понови 23. март 1933. године, када су нацисти завели ванредно стање, које не само да никада нису укинули, већ су га искористили да Немачку претворе у тоталитарну државу и поведу светски рат.

Зато је Уставом Србије прописано да одлука о ванредном стању важи најдуже 90 дана, уз могућност продужења за још 90 дана; те да су у ванредном стању дозвољена одступања од Уставом зајемчених права, само у обиму у којем је то неопходно, док се од одређених права не може одступити ни у ванредном стању (члан 200 став 2 и члан 202).

Из ових неколико уставних одредаба јасно је да ванредно стање, иако увећава власт егzekутиве и легислативе, није ванправно, а још мање је вануставно стање. И у ванредном стању постоје грађани и Устав који их штити. Отуда је забрињавало то што се Уставни суд Републике Србије готово уопште није оглашавао у време ванредног стања, онда када је грађанима био најпотребнији. При томе су Одлука о проглашењу ванредног стања, Наредба о ограничењу и забрани кретања, Уредба о прекршају за кршење Наредбе о ограничењу и забрани кретања и Уредба о суђењу преко Скајпа од самог почетка свога доношења узнемириле јавност и изазвале неповерење у своју уставност (видети *supra* 3 и 5). Отуда и „озбиљна дилема да ли је [...] ћутање Уставног суда о ванредном стању било оправдано и у духу Устава“ и „да ли је Уставни суд прекорачио разуман рок сопственог нечињења током ванредног стања и након његовог окончања“ (Тomić 2020d).

Ако се задржимо на нашем региону, уставне судије Словеније и Босне и Херцеговине су заседале, такође у ванредном стању, и изјасниле се о неуставности одговарајућих прописа у својим земљама. Њихове српске колеге своју последњу седницу одржале су 5. марта 2020. године и више се нису састајале. На свеопшту запитаност где је нестао у ванредном стању, Уставни суд се огласио 1. маја 2020. године и ставио до знања да су тенденциозне тврдње да не ради те да се сви поднесци који пристижу заводе и обрађују. И заиста, непуне три недеље касније Уставни суд је одбацио иницијативе за испитивање уставности Одлуке о проглашењу ванредног стања.

9.2. Решење о одбацавању иницијатива за испитивање уставности ванредног стања

Решење о одбацавању иницијатива за испитивање уставности Одлуке о проглашењу ванредног стања Уставни суд је донео 21. маја 2020. године. То решење је предмет посебне анализе у овом броју *Новой Архива* (видети прилог Миодрага Јовановића *Уставни суд у раљама карлимитовских йишања*). Зато ћемо се у Хроници осврнути само на основни недостатак Решења – одбијање Уставног суда да спроведе комплетан и мериторан поступак о уставности Одлуке о проглашењу ванредног стања.

Уместо да смири страсти у друштву поводом питања уставности ванредног стања и одрешу тај чвор уверљивом, мериторном одлуком у једном или у другом смеру (тако и Томић 2020đ), Уставни суд се определио за најгору могућу позицију. Својим недореченим решењем оставио је јавност у трајној дилеми. Они који су веровали да је проглашење ванредног стања неуставно имали су још више разлога за такав став; они који су сматрали да је уставно почели су да сумњају у то.

Том процесном одлуком „Уставни суд констатује да наводи подносилаца иницијатива нису уставноправно утемељени, односно да изнетим разлозима у иницијативама није поткрепљена тврдња да има основа за покретање поступка за оцену уставности и законитости Одлуке о проглашењу ванредног стања“ (део V). Ипак, на претходних десет страница тог решења Уставни суд полемише са наводима подносилаца иницијатива. Тако дугачко обраложење којим је Суд покушао да увери у оправданост проглашења ванредног стања и сва разматрања у која се упустио сведоче о томе да су тврдње да има основа за покретање поступка поткрепљене (Mandić 2020c). Другим речима, Решење је прикривена одлука о уставности проглашења ванредног стања.

Нажалост, такво поступање Суда није никаква новина. Суд се само држао своје старе и лоше праксе на коју је указао судија Милан Шкулић, сада заменик председнице Суда, у издвојеном мишљењу у једном другом спору (ИУз-62/2018). Он је истакао да покретање поступка оцене уставности не значи прејудикарање неуставности; да је комплетан и мериторан поступак увек пожељан у уређеној правној држави те да покретање таквог поступка, онда када постоје релевантни аргументи, може допринети укупно бољем квалитету правног система. Међутим, тај глас у сопственим редовима Суд очигледно није чуо.

Да га је којим случајем чуо и да се упустио у поступак те спровео оне радње које се подразумевају – достављање иницијатива на одговор доносиоцима оспореног акта и одржавање јавне расправе на којој би се наставило са прибављањем доказа – имали бисмо јаснију слику о правним и чињеничним околностима које су условиле доношење оспорене одлуке, а самим тиме и одговор на питање да ли су разлог и начин проглашења ванредног стања били у складу са Уставом.

Одбијање Уставног суда да мериторно одлучи о спорним питањима имало је за последицу бројне нетачне и противречне закључке, и то до те мере да се питамо да ли је реч о коначном или радном акту. Наиме, Уставни суд прво наводи да се у поступку оцене уставности не суди на основу чињеница. То није потпуно тачно ни када је реч о материјалној контроли уставности (рецимо, када се утврђује да ли постоји посредна дискриминација), а још мање стоји у погледу формалне контроле (рецимо, да ли је одговарајући орган одлучивао у одговарајућем саставу и поступку). Испитивање уставности одлуке о проглашењу ванредног стања једна је врста формалне контроле: да ли су испуњени уставом прописани услови – правни и чињенични – да се из правног режима редовног стања пређе у правни режим ванредног стања. Дакле, Уставни суд је морао спровести поступак у којем би се упознао са релевантним чињеницама. Парадоксално, он се упушта у чињенице (Дажовић 2020), али без спроведеног поступка, тако што их сâм скупља (*sic!*). На више од једне трећине странице, он излаже епидемиолошку ситуацију у земљи и свету. Није јасно како је Суд дошао до тих података, како зна да су истинити и да су управо они одлучујући за разумевање и правдање правно-санитарног одговора државе. У сваком случају, на основу тих „својих“ чињеница уставне судије закључују да проглашење ванредног стања није било неосновано (део III). Међутим, на позив да се изјасне да ли је било оправдано заобилажење Народне скупштине у поступку његовог проглашења судије се враћају свом претходном ставу да немају могућност да се упуштају у чињенице (део IV).

Тако је Уставни суд без спроведеног поступка сâм трагао за чињеницама до којих је желео да дође, иако је претходно заузео став да не суди на основу чињеница, затим је утврдио да је проглашење ванредног стања уставно, да би после свега закључио да изнетим разлозима у иницијативама није поткрепљена тврдња да има основа за покретање тог поступка (део V).

Коначно, да се упустио у комплетан и мериторан поступак, Уставни суд би вероватно приступио савесније не само чињеничним већ и релевантним нормативним питањима. Рецимо, Уставни

суд наводи да правни режим ванредне ситуације не гарантује исту делотворност надлежних служби као правни режим ванредног стања. Са тим ставом можемо бити сагласни, али не и са образложењем које је пружено; а с обзиром на то да је образложење недоречено, питање је шта је заиста став уставних судија. Законом о заштити становништва од заразних болести носиоцима извршне власти пружена је широка лепеза мера у борби против заразних болести. Ипак, из слова и духа Устава јасно произлази да те мере не укључују и могућност одступања од Уставом зајемчених људских права, односно да до тог одступања може доћи само уколико јавна опасност угрожава опстанак државе или грађана, што претходно налаже завођење ванредног стања.

Зашто је образложење Уставног суда недоречено? Зато што је био дужан да приступи макар површној анализи мера које пружају Закон о заштити становништва од заразних болести, а потом и Закон о смањењу ризика од катастрофа и управљању ванредним ситуацијама, и да те нормативне могућности упореди са конкретним мерама које су предузете у борби против вируса короне, пре него што изведе закључак да „правни капацитет [режим, *џрим. Т. М.*] ванредне ситуације не гарантује исту делотворност надлежних служби“. Јер да јесте приступио тој анализи, дошао би до мање категоричног закључка, наиме, да су све мере, осим једне, могле да се предузму без проглашења ванредног стања, дакле у правном режиму ванредне ситуације. Та једна мера која мења све јесте одгађање избора (видети *supra* 3.1. и 7.1). Међутим, Уставни суд ниједном речју не помиње изборе, тај посебни правни разлог који је у датим епидемиолошким условима оправдао увођење ванредног стања (ако оставимо по страни питање да ли је у првом тренутку било здравствено и животно безбедно по народне посланике да се састају). Тиме је он, баналном тврдњом да правни режим ванредне ситуације не гарантује исту делотворност надлежних служби, допустио да се и неком наредном приликом злоупотреби завођење ванредног стања.

ЛИТЕРАТУРА (REFERENCES)

- Antonijević, Milan. 2020. Srbija već ima zakon koji reguliše postupanje u pandemiji. <https://www.danas.rs/drustvo/antonijevic-srbija-vec-ima-zakon-koji-regulise-postupanje-u-pandemiji/>, последњи приступ 12. априла 2021.
- Bonnard, Roger. 1943. *Précis de droit administratif*. Paris: LGDJ.
- Veselinović, Janko. 2020. Od 3. juna vlast će biti nelegalna. <https://www.danas.rs/dijalog/licni-stavovi/od-3-juna-vlast-ce-bit-nelegalna/>, последњи приступ 12. априла 2021.

- Dajović, Goran. 2020. Epitaf za srpski ustav. <https://www.otvorenavratapravosudja.rs/teme/ustavno-pravo/epitaf-za-srpski-ustav>, poslednji pristup 12. aprila 2021.
- Duguit, Léon. 1921. *Traité de droit constitutionnel*, Tome premier. Paris: Anciennes maisons Thorin et Fontemoing.
- Hasanbegović, Jasminka. 2020. (Post)vanredno stanje i predizborni (ne)uslovi. <https://www.otvorenavratapravosudja.rs/teme/ustavno-pravo/postvanredno-stanje-i-predizborni-neuslovi>, poslednji pristup 12. aprila 2021.
- Ilić, Goran. 2020. Virus neznanja nikada ne spava. <https://www.otvorenavratapravosudja.rs/teme/ustavno-pravo/virus-neznanja-nikad-ne-spava>, poslednji pristup 12. aprila 2021.
- Јовановић, Миодраг. 2020а. Изазови ванредног стања. *НИН*. 26. март. (Jovanović, Miodrag. 2020a. Izazovi vanrednog stanja. *NIN*. 26. mart.)
- Jovanović, Miodrag. 2020b. Ustavni sud u raljama karlšmitovskih pitanja. <https://pescanik.net/ustavni-sud-u-raljama-karlšmitovskih-pitanja/>, poslednji pristup 12. aprila 2021.
- Mandić, Sofija. 2020a. Vanredno stanje – uputstvo za upotrebu. <https://pescanik.net/vanredno-stanje-uputstvo-za-upotrebu/>, poslednji pristup 12. aprila 2021.
- Mandić, Sofija. 2020b. Vanredno ili ratno, pitanje je sad. <https://pescanik.net/vanredno-ili-ratno-pitanje-je-sad/>, poslednji pristup 12. aprila 2021.
- Mandić, Sofija. 2020c. Pet za umetnički dojam. <https://pescanik.net/pet-za-umetnički-dojam/>, poslednji pristup 12. aprila 2021.
- Марковић, Ратко. 2020а. Тумачење Устава. *Полиџика*. 5. јун. (Marković, Ratko. 2020a. Tumačenje Ustava. *Politika*. 5. jun.)
- Марковић, Ратко. 2020б. Схолостичке мудролије. *Полиџика*. 18. јун. (Marković, Ratko. 2020b. Sholastičke mudrolije. *Politika*. 18. jun.)
- Otvoreni parlament. 2020a. Privremene stenografske beleške. Prva sednica Narodne skupštine, 28. april 2020. <https://otvoreniparlament.rs/transkript/7792>, poslednji pristup 12. aprila 2021.
- Otvoreni parlament. 2020b. Privremene stenografske beleške. Prva sednica Narodne skupštine, 29. april 2020. <https://otvoreniparlament.rs/transkript/7793?page=24>, poslednji pristup 12. aprila 2021.
- Otvoreni parlament. 2020c. Privremene stenografske beleške. Druga sednica Narodne skupštine, 6. maj 2020. <https://otvoreniparlament.rs/transkript/7794?tagId=68590&page=1>, poslednji pristup 12. aprila 2021.
- Otvoreni parlament. 2020d. Privremene stenografske beleške. Druga sednica Narodne skupštine, 6. maj 2020. <https://otvoreniparlament.rs/transkript/7794?tagId=68590&page=2>, poslednji pristup 12. aprila 2021.
- Pajvančić, Marijana. 2020a. Da li je sporna legalnost izbora koji su pred nama? <https://www.otvorenavratapravosudja.rs/teme/ustavno-pravo/da-li-je-spor-na-legalnost-izbora-koji-su-pred-nama>, poslednji pristup 12. aprila 2021.

- Pajvančić, Marijana. 2020b. Da li u Srbiji postoji Narodna skupština ili je mandat narodnih poslanika prestao? <https://www.otvorenavrataprawosudja.rs/teme/ustavno-pravo/da-li-u-srbiji-postoji-narodna-skupstina-ili-je-mandat-poslanika-pretao>, poslednji pristup 12. aprila 2021.
- Rakić Vodinec, Vesna. 2020a. Vanredna predsedničko-premijerska ljubav prema nama. <https://pescanik.net/vanredna-predsednicko-premijerska-ljubav-prema-nama/>, poslednji pristup 12. aprila 2021.
- Ракић Водинелић, Весна, Драгор Хибер, Саво Манојловић. 2020. Кривична пријава против Владимира Ђукановића. <https://pescanik.net/krivicna-prijava-protiv-vladimira-djukanovica/>, последњи приступ 12. априла 2021. (Rakić Vodinec, Vesna, Dragor Hiber, Savo Manojlović. 2020. Krivična prijava protiv Vladimira Đukanovića. <https://pescanik.net/krivicna-prijava-protiv-vladimira-djukanovica/>, poslednji pristup 12. aprila 2021.)
- Šabić, Rodoljub. Stanje ili situacija, pitanje je sad. 2020. <https://pescanik.net/stanje-ili-situacija-pitanje-je-sad/>, poslednji pristup 12. aprila 2021.
- Томић, Зоран Р. 2020а. Ванредно стање и његови ризици. (Томић, Зоран Р. 2020а. Vanredno stanje i njegovi rizici.)
- Томић, Зоран Р. 2020б. Уставна раскршћа. *Политика*. 12. јун. (Томић, Зоран Р. 2020б. Ustavna raskršća. *Politika*. 12. jun.)
- Томић, Зоран Р. 2020в. Професорске вратоломије. *Политика*. 23 јун. (Томић, Зоран Р. 2020в. Profesorske vratolomije. *Politika*. 23. jun.)
- Томић, Зоран Р. 2020г. Ванредно стање и уставност. <https://www.danas.rs/drustvo/vladavina-prava/vanredno-stanje-i-ustavnost/>, poslednji pristup 12. aprila 2021.
- Томић, Зоран Р. 2020д. Питања за Уставни суд. <https://www.danas.rs/drustvo/vladavina-prava/pitanja-za-ustavni-sud/>, poslednji pristup 12. aprila 2021.
- Томић, Зоран Р. 2020ђ. Ванредно стање у Уставном суду. <https://www.danas.rs/drustvo/vladavina-prava/vanredno-stanje-u-ustavnom-sudu/>, poslednji pristup 12. aprila 2021.

Достављено Уредништву: 14. априла 2021. године.

Прихваћено за објављивање: 13. маја 2021. године.