ГЛАСНИК

АДВОКАТСКЕ КОМОРЕ ВОЈВОДИНЕ

ЧАСОПИС ЗА ПРАВНУ ТЕОРИЈУ И ПРАКСУ

Година LXXVI
Књига 64

Нови Сад, јун 2004
Број 6

ЧЛАНЦИ

UDC 342.77(497.11+497.16)

Dr Marijana Pajvančić
profesorka Pravnog fakulteta u Novom Sadu

ODLUKA O PROGLAŠENJU VANREDNOG STANJA*

SAŽETAK: Autorka predstavlja i analizira ustavnost odluke o proglašenju vanrednog stanja. Posebno se analiziraju dva pitanja: predlog za donošenje odluke o proglašenju vanrednog stanja i teritorijalno dejstvo odluke.

Ključne reči: vanredno stanje, ustavnost, proglašenje, dejstvo

Odluka o proglašenju vanrednog stanja osporena je pred Ustavnim sudom Republike Srbije. Predmet osporavanja ustavnosti su dva osnovna pitanja. Prvo se odnosi na predlog za donošenje Odluke o proglašenju vanrednog stanja. Osporen je predlagač ove Odluke, a sporno pravno pitanje je da li je predlog potekao od ovlašćenog predlagača? Drugo pitanje odnosi se na teritorijalno dejstvo Odluke o proglašenju vanrednog stanja. Sporno pravno pitanje je da li je Odluka mogla imati dejstvo na celoj teritoriji Republike Srbije, ili se njeno dejstvo moglo protezati samo na deo teritorije Republike Srbije? U ovom prilogu razmotrićemo oba navedena pitanja.

1. PRAVNI OKVIR

U cilju svestranijeg sagledavanja relevantnih pravnih pitanja koja se postavljaju u vezi sa proglašavanjem vanrednog stanja koristićemo izvore

* Rad primljen: 05. V 2004.

komparativne ustavnosti,¹ a odgovor na postavljena pitanja potražićemo osloncem na izvore unutrašnjeg prava.

Uvid u komparativnu ustavnost pokazuje da je najvećem broju ustavnih sistema vidljivo nastojanje ustavotvorca da ograniči, ili barem svede na najuži prostor, diskreciona ovlašćenja organa koji odlučuju o proglašenju vanrednog stanja.² Među ustavnim sistemima, međutim, postoje razlike, s obzirom na faktore, instrumente i procedure koje propisuju i ustanovljavaju nastojeći da suze i podvrgnu kontroli diskreciona ovlašćenja organa koji odlučuju o proglašenju vanrednog stanja.

Nekoliko pitanja u tom kontekstu zaslužuju posebnu pažnju.

U ustavu se postavlja pravni osnov za donošenje odluke o proglašenju vanrednog stanja. Ustavom se definišu i bliže određuju okolnosti koje predstavljaju povod i razlog za proglašenje vanrednog stanja.³ Uprkos nastojanju ustavotvorca da suzi prostor diskrecionih ovlašćenja, ustavne odredbe su uopštene i uvek ostavljaju mogućnost uže ili šire interpretacije.

Primetno je, nadalje, da među ustavima postoje razlike u pogledu oblika vanrednog stanja. One počivaju, u osnovi, na prirodi i karakteru razloga koji su doveli do proglašenja vanrednog stanja. Najčešće se razlikuju ratno stanje i vanredno stanje.⁴ Povod proglašenju ratnog stanja su razlozi spoljne prirode (agresija, invazija i sl.), a povod proglašenju vanrednog stanja su razlozi unutrašnje prirode (ugrožavanje ustavnog poretka, oružana pobuna, velike katastrofe i sl.). Razlika između ratnog stanja i vanrednog stanja ogleda se, pored toga, i u sadržaju i prirodi ovlašćenja kojima raspolazu ustavom određeni organi u jednom ili drugom obliku vanrednog stanja.

Organ u čijoj je nadležnosti donošenje odluke o proglašenju vanrednog stanja određen je u ustavu. Razlike među ustavnim sistemima nastaju prilikom određivanja organa u čijoj je nadležnosti donošenje ove odluke.⁵ To može biti isključiva nadležnost zakonodavnog tela, ali i nadležnost organa izvršne vlasti čije odluke u tom slučaju podležu naknadnoj kontroli od strane zakonodavnog tela. U donošenju odluke o proglašenju vanrednog stanja posebna uloga pripada zakonodavnom telu. Zakonodavno telo kao reprezentant građana uvek učestvuje u donošenju odluke o proglaše-

¹ Šire o komparativnim izvorima kod dr M. Pajvančić, *Donošenje odluke o uvođenju vanrednog stanja — uporedni ustavnopravni aspekti*, Pravna misao br. 5—6/1991, str. 3—9.

² Šire o ovoj problematiki A. V. Dicey, *Opsadno stanje*, C. J. Friedrich, *Ustavna diktatura i vojna vlada*, C. Schmitt, *Diktatura*, objavljeno u knjizi dr A. Bačić, *Ustav i ustavna diktatura*, Književni krug, Split, 1992; dr J. Stefanović, *Poremećaj nadležnosti u korist izvršne vlasti usled stanja nužde*, Spomenica Mauroviću, Beograd 1934; dr I. Krbek, *Uredba od nužde, iznimno stanje i problemi ratifikacije uredbe*, I/II, Arhiv za pravne i društvene nauke, br. 3 i 4/1938; mr S. Čipilić, *Država u vanrednim prilikama*, SCI, Novi Sad, 1999. i dr.

³ Npr. prekid redovnog funkcionisanja javnih vlasti kada su „na težak i neposredan način ugroženi institucija Republike, nezavisnost zemlje, integritet njene teritorije ili izvršenje međunarodnih obaveza” (Ustav Francuske, član 16); „rat, invazija ili oružana pobuna” (Ustav Španije, član 55).

⁴ Videti npr. Ustav Španije, član 116.

⁵ Videti npr. Ustav Francuske, član 16. stav 4. i član 240; Ustav Italije, član 78. i član 87. stav 9; Ustav Španije, član 116.

nju vanrednog stanja, ali modaliteti u kojima zakonodavno telo učestvuje u donošenju ove odluke su različiti i među ustavnim sistemima u tom pogledu postoje značajne razlike.⁶

Za donošenje odluke o proglašenju vanrednog stanja propisuje se i posebna procedura.⁷ U tom slučaju kontrolni mehanizmi obezbeđuju se, pored ostalog i proceduralnim ograničenjima.

U komparativnoj ustavnosti beležimo i primere da ustavi eksplicitno zabranjuju korišćenje nekih ovlašćenja izvršne vlasti u slučaju kada je u zemlji proglašeno vanredno stanje (npr. raspuštanje parlamenta),⁸ zabranjuju reviziju ustava za vreme dok traje vanredno stanje⁹ i dr. Smisao ovih zabrana je zaštita ustava od promena čiji sadržaj bi mogao biti prejudiciran okolnostima vanrednog stanja, kao i očuvanje instrumenata parlamentarne kontrole izvršne vlasti u pogledu odluka koje ona donosi za vreme vanrednog stanja kada raspolaže širokim diskrecionim ovlašćenjima.

Teritorijalno i vremensko dejstvo odluke o proglašenju vanrednog stanja često je uređeno u ustavu. Dejstvo odluke o proglašenju vanrednog stanja po pravilu je i vremenski ograničeno, a u pogledu teritorijalnog dejstva odluke komparativna praksa poznaje dve mogućnosti — dejstvo odluke na celoj teritoriji zemlje i njeno dejstvo samo na delu teritorije. Obim i sadržaj ograničenja zavise od prirode okolnosti koje su izazvale proglašenje vanrednog stanja.¹⁰

Naposletku, primeri komparativne ustavnosti govore i o tome da se ustavom precizira i osnovni sadržaj pitanja koja se uređuju odlukom o proglašenju vanrednog stanja.¹¹ To se posebno odnosi na razloge za proglašenje vanrednog stanja, područje na kome se primenjuje ova odluka, vremensko važenje odluke, sadržaj mera koje će biti preduzete u vreme trajanja vanrednog stanja i dr.

Već popis ovih pitanja i letimičan uvid u njihov sadržaj ukazuju da u ustavnom sistemu Srbije neka važna pitanja koja se odnose na proglašenje vanrednog stanja nisu uređena. Među njima su na primer posebna procedura propisana za donošenje odluke o proglašenju vanrednog stanja, zabrana korišćenja izvesnih ovlašćenja u vreme vanrednog stanja, zabrana revizije ustava za vreme dok traje vanredno stanje, zabrana raspuštanja parlamenta u toku vanrednog stanja i sl. Bliža analiza pokazaće neusklađenost među propisima koji uređuju donošenje odluke o proglašenju vanrednog stanja, pravne praznine i kontradiktorna rešenja.

⁶ Šire o različitim rešenjima ovog pitanja kod dr M. Pajvančić, *Donošenje odluke o uvođenju vanrednog stanja — uporedni ustavnopravni aspekti*, Pravna misao, br. 5—6/1991, str. 5 i 6.

⁷ Npr. Ustav Kipra, član 183.

⁸ Npr. Ustav Francuske, član 16. stav 4; Ustav Kipra, član 183. paragraf 4.

⁹ Npr. Ustav Francuske, član 16.

¹⁰ Npr. Ustav Venecuele, članovi 243. i 244; Ustav Kipra, član 183. paragraf 6.

¹¹ Npr. Ustav Venecuele, član 53, član 60. stavovi 3. i 7. i član 241.

Uvid u izvore u unutrašnjem pravu koji se odnose na uređivanje vanrednog stanja upućuje na nekoliko opštih zapažanja.

Vanredno stanje je uređeno u više propisa, kako onih na nivou državne zajednice Srbija i Crna Gora, tako i onih na nivou republike članice državne zajednice. Propisi koji uređuju ovo pitanje doneti su u različitom vremenu.

Među ovim propisima nema nužno potrebnog sklada što i nije osobenost samo u odnosu na ovu problematiku, već ozbiljan problem i u drugim oblastima, na koji je u našoj stručnoj javnosti više puta upozoravano.¹²

Važeći propisi koji uređuju ovu oblast, izuzimajući Ustavnu povelju zajednice Srbija i Crna Gora, nisu usklađeni sa međunarodnim standardima koji se odnose na vanredno stanje, a naročito na režim ljudskih prava za vreme vanrednog stanja i status tzv. „apsolutno zaštićenih prava” koja, za razliku od ostalih prava, ne podležu režimu odstupanja. To se posebno odnosi na Ustav Republike Srbije. Odredbe Ustava Republike Srbije koje uređuju vanredno stanje nisu saglasne standardima Pakta o građanskim i političkim pravima,¹³ premda je taj pakt ratifikovan još daleke 1971. godine, dakle dvadeset godina pre donošenja Ustava Republike Srbije. To se posebno odnosi na status i režim apsolutno zaštićenih prava od kojih Pakt ne dopušta odstupanja.

2. DEFINICIJA VANREDNOG STANJA

Odgovor na ovo pitanje treba potražiti najpre u međunarodnim izvorima.

Pakt o građanskim i političkim pravima postavlja tri kriterijuma kao osnovne indikatore za proglašenje vanrednog stanja.¹⁴ Oni obuhvataju: izuzetnu opštu opasnost, ugrožavanje opstanka zajednice kao i objavljivanje odluke službenim aktom. Pakt ne pravi razliku između oblika vanrednog stanja zavisno od toga da li je ono izazvano razlozima unutrašnje ili spoljne prirode.

Evropska konvencija za zaštitu ljudskih prava i osnovnih sloboda određuje bliže oblike vanrednog stanja i razlikuje rat od druge javne opasnosti koja preči opstanku zajednice i nalaže da se Savet Evrope obavesti o proglašenju i prestanku vanrednog stanja.¹⁵

Kada su u pitanju izvori u unutrašnjem pravu svakako je potrebno poći od ustavnih dokumenata na nivou državne zajednice Srbija i Crna

¹² Videti o tome šire kod Zbornik radova *Ustavnost i vladavina prava*, posebno deo peti *Vladavina prava u stanju nužde*, prilozi dr M. Pajvančić, *Ustavnost vanrednog stanja* i dr K. Čavoškog, *Ratne uredbe*, Centar za unapređenje pravnih studija, Beograd, 2000, str. 435—481; dr M. Pajvančić, *Ustavni sistem i vanredne prilike*, Republika br. 115/1995, str. 7—12.

¹³ Videti član 4. Pakta o građanskim i političkim pravima.

¹⁴ Videti član 4. Pakta o građanskim i političkim pravima.

¹⁵ Videti član 15. Evropske konvencije za zaštitu ljudskih prava i osnovnih sloboda.

Gora, a pre svega od Povelje o ljudskim i manjinskim pravima i građanskim slobodama. To je neophodno učiniti iz dva razloga. Prvo, jer su u ovim dokumentima prihvaćeni međunarodni standardi koji se odnose na vanredno stanje.¹⁶ Drugo, jer su države članice državne zajednice bile dužne da svoje Ustave usklade sa ustavnim dokumentima na nivou državne zajednice u roku od šest meseci od dana stupanja na snagu Ustavne povelje SCG,¹⁷ kao i da pravni sistemi država članica (uključiv i njihove nadležnosti) i državne zajednice moraju biti kompatibilni, što podrazumeva njihovu usklađenost.¹⁸

Pored toga, potrebno je razmotriti rešenja sadržaja u Ustavu Republike Srbije, kao i rešenja sadržana u odgovarajućim zakonima na nivou državne zajednice kao i zakona donetih u Republici Srbiji, a koji bliže uređuju vanredno stanje.

Sledeći ovaj pristup izložićemo najpre rešenja sadržana u ustavnim dokumentima na nivou državne zajednice Srbija i Crna Gora kao i u Ustavu Republike Srbije, a potom ona sadržana u zakonima donetim na nivou državne zajednice Srbija i Crna Gora kao i u Republici Srbiji.

Ustavna povelja SCG uređuje nadležnost za donošenje odluke o proglašenju ratnog stanja. Ovu odluku donosi Skupština Srbije i Crne Gore, uz saglasnost skupština država članica.¹⁹ Pravilo se, dakle, odnosi samo na ratno stanje, ne i na vanredne prilike, budući da Ustavna povelja SCG uređuje samo ratno stanje, ne i vanredno stanje koje bi bilo izazvano razlozima unutrašnje prirode. Odluka na nivou državne zajednice Srbija i Crna Gora ne se može doneti bez saglasnosti država članica. Ustavna povelja SCG ne sadrži odredbu o tome na čiji predlog Skupština Srbije i Crne Gore donosi odluku o proglašenju rata, niti je to pitanje uređeno Zakonom o savetu ministara.

Ustav Republike Srbije, uz napomenu da ovaj Ustav nije usklađen sa Ustavnom poveljom, uređuje nekoliko pitanja koja se odnose na vanredno stanje. Među nadležnostima Republike navodi se da Republika obezbeđuje „odbranu i bezbednost Republike Srbije i njenih građana” kao i da utvrđuje „mere za slučaj vanrednog stanja”.²⁰ Ustav Srbije razlikuje dva oblika vanrednog stanja uzimajući kao kriterijume razloge koji su izazvali proglašenje vanrednog stanja kao teritorijalno dejstvo odluke o proglašenju vanrednog stanja. Prvi oblik je rat i neposredna ratna opasnost, a drugi vanredno stanje. Ovo razlikovanje od značaja je i za obim ovlašćenja kojima u takvim prilikama raspolazu organi državne vlasti, posebno predsednik Republike. Sadržaj ovlašćenja predsednika Republike različit je u slučaju rata i neposredne ratne opasnosti²¹ odnosno u vreme vanrednog

¹⁶ Videti član 6. Povelje o ljudskim i manjinskim pravima i građanskim slobodama.

¹⁷ Videti član 20. stav 2. Ustavne povelje državne zajednice Srbija i Crna Gora.

¹⁸ Videti član 51. Ustavne povelje državne zajednice Srbija i Crna Gora.

¹⁹ Videti član 19. stav 1. alineja 3. Ustavne povelje državne zajednice Srbija i Crna Gora.

²⁰ Videti član 72. stav 1. tačka 3. Ustava Republike Srbije.

²¹ Za vreme rata ili neposredne ratne opasnosti predsednik Republike donosi akte o pitanjima iz nadležnosti Narodne skupštine. Ovim aktima mogu se ograničiti pojedine slo-

stanja.²² Ustav definiše bliže i razloge koji mogu biti osnov za proglašenje vanrednog stanja. Vanredno stanje se proglašava iz jednog od sledećih razloga: ugrožavanje bezbednosti Republike Srbije, ugrožavanje sloboda i prava čoveka i građana ili ugrožavanje rada državnih organa.²³ Nesumnjivo je da je iz nevedenih ustavnih odredbi moguće zaključiti da Ustav Srbije razlikuje dva oblika vanrednog stanja, kao i da navodi osnovne kriterijume za moguće definisanje vanrednog stanja. Potrebno je, međutim, naglasiti da navedene razloge za proglašenje vanrednog stanja, ustavotvorac vezuje samo za deo teritorije Republike i uređuje da vanredno stanje može biti proglašeno kada na delu teritorije Republike nastupi neka od navedenih okolnosti.²⁴ Dikcija norme, međutim, ostavlja prostor za tumačenje o teritorijalnom dejstvu odluke.

Između Ustavne povelje državne zajednice Srbija i Crna Gora i Ustava Srbije postoji, dakle, nesklad, u odredbama koje uređuju vanredno stanje.

Zakon o odbrani donet na nivou zajednice Srbija i Crna Gora sadrži bliže odredbe o razlozima za proglašenje vanrednog stanja. Prema ovom zakonu, razlozi za proglašenje vanrednog stanja obuhvataju: ugrožavanje suverenosti, ugrožavanje teritorije, ugrožavanje nezavisnosti, ugrožavanje ustavnog poretka ili bezbednosti zemlje.²⁵ Ovaj Zakon preciznije i bliže definiše pojam vanrednog stanja.

Obim i stepen opasnosti²⁶ postavljaju se u Zakonu kao osnovni kriterijumi prilikom odlučivanja o tome koji oblik vanrednog stanja će biti proglašen. Zakonodavac tako razlikuje: prvo, neposrednu ratnu opasnost u slučaju kada postoji opasnost od napada ili drugog spoljnog ugrožavanja zemlje;²⁷ drugo, ratno stanje kada predstoji ili je otpočeo napad na zemlju²⁸ i treće, vanredno stanje ukoliko dođe do unutrašnjih nemira većih razmera kojima se nasiljem ugrožava ustavni poredak zemlje ili kad na-

bode i prava čoveka i građanina i izmeniti organizacija, sastav i ovlašćenja Vlade i ministarstava, sudova i javnih tužilaštava. Predsednik Republike postupa po sopstvenoj inicijativi ili na predlog Vlade, a obavezan je da akte donete za vreme rata ili neposredne ratne opasnosti podnese na potvrdu Narodnoj skupštini čim ona bude u mogućnosti da se sastane (član 83. stav 1. tačka 7. Ustava Republike Srbije). Pored toga predsednik Republike rukovodi oružanim snagama u ratu, naređuje opštu i delimičnu mobilizaciju i organizuje pripreme za odbranu zemlje (član 83. stav 1. tačka 5. Ustava Republike Srbije). Naposljetku, predsednik Republike, u slučaju da Narodna skupština nije u mogućnosti da se sastane, a po prethodno pribavljenom mišljenju predsednika Vlade „utvrđuje postojanje neposredne ratne opasnosti ili ratnog stanja” (član 83. stav 1. tačka 6. Ustava Republike Srbije).

²² Predsednik Republike proglašava vanredno stanje, a u toku trajanja vanrednog stanja raspolaze pravom da „donosi akte za preduzimanje mera koje takve okolnosti iziskuju”. Videti član 83. stav 1. tačka 8. Ustava Republike Srbije.

²³ Videti član 83. stav 1. tačka 8. Ustava Republike Srbije.

²⁴ Videti član 83. stav 1. tačku 8. Ustava Republike Srbije.

²⁵ Videti član 4. stav 1. Zakona o odbrani.

²⁶ Videti član 4. stav 1. Zakona o odbrani.

²⁷ Videti član 4. stav 1. tačku 1. Zakona o odbrani.

²⁸ Videti član 4. stav 1. tačku 2. Zakona o odbrani.

stupe prirodne i druge nesreće koje u velikim razmerama ugrožavaju živote građana, njihovu imovinu i materijalna dobra.²⁹

Zakon jasno razlikuje dva oblika vanrednog stanja zavisno od okolnosti (unutrašnje ili spoljašnje) zbog kojih se vanredno stanje proglašava, a intenzitet (obim i stepen opasnosti) uzima kao dodatne kriterije pri odlučivanju o obliku vanrednog stanja koji će biti proglašen. Primetno je, takođe, da se razlozi za proglašenje vanrednog stanja uređuju bliže kao i da uključuju neke, koje Ustav Srbije ne pominje (npr. prirodne i druge nesreće, unutrašnji nemiri većih razmera i dr.).

Zakon o merama za slučaj vanrednog stanja donet u Republici Srbiji uređuje razloge za uvođenje vanrednog stanja.³⁰ Razlozi navedeni u Zakonu postavljeni su šire od onih utvrđenih u Ustavu Republike Srbije. Među razlozima za proglašenje vanrednog stanja su: ugrožavanje ustavnog poretka (Ustav Republike Srbije ne navodi ovaj razlog); ugrožavanje bezbednosti Republike — njene suverenosti, nezavisnosti i teritorijalne celokupnosti (Ustav Republike Srbije ne pominje suverenost, nezavisnost i teritorijalnu celokupnost kao razloge za uvođenje vanrednog stanja); ugrožavanje obavljanja privrednih i društvenih delatnosti (Ustav Republike Srbije ne pominje ovaj razlog); ugrožavanje ostvarivanja i zaštite sloboda, prava i dužnosti čoveka i građanina; rad državnih organa; teške katastrofe (Ustav Republike Srbije ne pominje ovaj razlog) i druge opšte opasnosti za život građana (Ustav Republike Srbije ne pominje ovaj razlog). Zakonodavac je, pored razloga za proglašenje vanrednog stanja navedenih u Ustavu Republike Srbije, ustanovio čak pet osnova za proglašenje vanrednog stanja o kojima Ustav Republike Srbije ne govori.

Upoređujući rešenja sadržana u navedenim izvorima uočava se da među njima postoje razlike suštinske prirode. Razlike se, u prvom redu odnose na razloge koji mogu biti povod za donošenje odluke o proglašenju vanrednog stanja.

Između zakona koji uređuju ovo pitanje nema neophodne usklađenosti. To bi nalagalo da se odgovor na pitanje potraži saglasno načelu da zakon države članice mora biti saglasan sa zakonom na nivou državne zajednice Srbija i Crna Gora, kao saglasno odredbi o neposrednoj primeni saveznih zakona u materiji koja je, nakon donošenja Ustavne povelje postala nadležnost država članica.

3. DA LI JE PREDLOG ZA PROGLAŠENJE VANREDNOG STANJA POTEKAO OD OVLAŠĆENOG PREDLAGAČA?

Odgovor na postavljeno pitanje zahteva da se, pri analizi, uzmu u obzir odredbe Ustavne povelje državne zajednice Srbija i Crna Gora, Zakon o sprovođenju Ustavne povelje državne zajednice Srbija i Crna Gora, Zakon o savetu ministara i Ustav Republike Srbije.

²⁹ Videti član 4. stav 1. tačku 3. Zakona o odbrani.

³⁰ Videti član 2. Zakona o merama za slučaj vanrednog stanja.

U Ustavnoj povelji SCG uređeno je da odluku o proglašenju i ukidanju ratnog stanja donosi Skupština Srbije i Crne Gore, uz saglasnost skupština država članica.³¹ Vanredno stanje Ustavna povelja SCG ne pominje. Pravilo se, dakle, odnosi samo na ratno stanje, ne i na vanredne prilike. Odluka na nivou državne zajednice se ne može doneti bez saglasnosti država članica. U Ustavnoj povelji SCG nema odredbe o tome na čiji predlog Skupština SCG donosi odluku o proglašenju rata, niti je to pitanje uređeno Zakonom o savetu ministara. Iz navedenih ustavnih odredbi mogu se izvesti dva zaključka: prvo, budući da se među poslovima koji su preneti u nadležnost državne zajednice ne pominje odlučivanje o proglašenju vanrednog stanja može se zaključiti da je odlučivanje o ovom pitanju sada u nadležnosti država članica i drugo, validnost odluke o proglašenju rata uslovljena je saglasnošću država članica. To upućuje na zaključak o podeljenim kompetencijama u ovom domenu, koje podrazumevaju „saglasnost volja” dva subjekta Skupštine Srbije i Crne Gore i Skupštine države članice državne zajednice.

Zakon o sprovođenju Ustavne povelje državne zajednice Srbija i Crna Gora uređuje primenu saveznih propisa u oblastima koje nisu više u nadležnosti državne zajednice, a koji se po usvajanju Ustavne povelje primenjuju kao opšti akti država članica.³² Po ovom osnovu u državama članicama primenjuju se odgovarajuće odredbe Zakona o odbrani³³ koji uređuje vanredno stanje.

Za odgovor na postavljeno pitanje potrebno je uzeti u obzir i odgovarajuće odredbe Ustava Republike Srbije. To su u prvom redu odredbe o postupku odlučivanja prilikom donošenja odluke o proglašenju vanrednog stanja, odredbe o statusu Vlade u slučajevima prestanka njenog mandata kao i odredbe o ostavci predsednika Vlade. Postupak donošenja odluke o proglašenju vanrednog stanja svojim predlogom pokreće Vlada.³⁴ Ustav Srbije, nadalje, utvrđuje da u slučajevima prestanka mandata Vlade, Vlada... ostaje na dužnosti do izbora nove Vlade.³⁵ Naposletku, ustavno pravilo je da ostavka ili razrešenje predsednika Vlade povlači ostavku cele Vlade.³⁶

Navodeći razloge za prestanak mandata Vlade, Ustav Srbije eksplicitno ne navodi smrt niti razrešenje predsednika Vlade.³⁷ Ustav Republike Srbije, međutim, sadrži eksplicitnu odredbu o dejstvu ostavke predsednika Vlade kao i dejstvo odluke o razrešenju predsednika Vlade, po status i prestanak mandata Vlade. Među razlozima prestanka mandata predsednika Vlade ne navodi se izričito i smrt (ubistvo) predsednika Vlade.

³¹ Videti član 19. stav 1: alineja 3. Ustavne povelje državne zajednice Srbija i Crna Gora.

³² Videti član 20. stav 5. Zakona o sprovođenju Ustavne povelje državne zajednice Srbija i Crna Gora.

³³ Videti član 4. Zakona o odbrani.

³⁴ Videti član 83. stavove 7. i 8. Ustava Republike Srbije.

³⁵ Videti član 93. stav 9. Ustava Republike Srbije.

³⁶ Videti član 93. stav 8. Ustava Republike Srbije.

³⁷ Videti član 93. stav 9. Ustava Republike Srbije.

Imajući u vidu navedene ustavne odredbe, njihov smisao i suštinu — da Vlada kojoj je iz bilo kog ustavom propisanog razloga mandat prestao ranije „ostaje na dužnosti do izbora nove Vlade” — naše je mišljenje da se na prestanak mandata predsednika Vlade u slučaju smrti može primeniti analogija sa prestankom mandata podnošenjem ostavke ili razrešenjem. Ukoliko bi se ova argumentacija prihvatila moglo bi se zaključiti da je Vlada u momentu podnošenja predloga za proglašenje vanrednog stanja imala status Vlade kojoj je mandat prestao, ali koja i nadalje ostaje na dužnosti do izbora nove Vlade. Vlada je, dakle, imala ovlašćenje da podnese predlog za proglašenje vanrednog stanja.

U vezi sa ovom problematikom potrebno je skrenuti pažnju na još dva pitanja iako ona nisu predmet osporavanja pred Ustavnim sudom. U širem smislu ova pitanja predstavljaju referentni pravni okvir koji se ne bi smeo ispustiti iz vida ukoliko se nastoje iscrpno sagledati pravne okolnosti važne za donošenje konkretne odluke o proglašenju vanrednog stanja u Republici Srbiji nakon ubistva predsednika Vlade. Jedno od njih odnosi se na status i ovlašćenja predsednika Narodne skupštine koji, na osnovu Ustava, zamenjuje predsednika Republike koji je privremeno sprečen da vrši svoju funkciju.³⁸ Za razliku od komparativne ustavnosti koja pruža primere ograničenih ovlašćenja lica koje zamenjuje predsednika Republike,³⁹ Ustav Republike Srbije o tome nema bližih odredbi, pa bi se otuda moglo zaključiti da predsednik Narodne skupštine, kada zamenjuje predsednika Republike raspolaže svim njegovim ovlašćenjima u punom obimu. Drugo pitanje odnosi se na učešće Narodne skupštine u postupku odlučivanja o proglašenju vanrednog stanja. U konkretnom slučaju postavlja se pitanje da li je dovoljno samo obavestiti Narodnu skupštinu o proglašenju vanrednog stanja ili je bilo potrebno da se na osnovu Ustava⁴⁰ Narodna skupština sastane u zasedanje i bez poziva?

4. DEJSTVO ODLUKE O PROGLAŠENJU VANREDNOG STANJA

Pred Ustavnim sudom osporena je ustavnost teritorijalnog dejstva odluke o proglašenju vanrednog stanja. Sporno pitanje bilo je da li se vanredno stanje može proglasiti na celoj teritoriji ili samo na delu teritorije Republike.

Odgovor na pitanje koje je predmet spora zahteva da se posebno razmotre dve grupe pravnih pravila, a koje ukazuju na kontradiktornost odredbi koje uređuju ovo pitanje, a koje su sadržane u pravnim propisima različite pravne snage.

Prva grupa obuhvata propise donete u Republici Srbiji. To su Ustav Republike Srbije i Zakon o merama za slučaj vanrednog. Između Ustava

³⁸ Videti član 87. stav 6. Ustava Republike Srbije.

³⁹ Videti šire kod: dr M. Pajvančić, *Nemogućnost šefa države da obavlja svoje funkcije*, Glasnik Advokatske komore Vojvodine, br. 5/1997, str. 175—183.

⁴⁰ Videti član 90. stav 4. Ustava Republike Srbije.

Srbije i Zakona o merama za slučaj vanrednog stanja postoji nesklad u uređivanju ove materije. Neusklađenost među navedenim propisima značajna je za interpretaciju teritorijalnog dejstva odluke o proglašenju vanrednog stanja.

Dikcija člana 2. stav 1. Zakona o merama za slučaj vanrednog stanja, kada je u pitanju teritorijalno dejstvo odluke o uvođenju vanrednog stanja, razlikuje se od one koju sadrži Ustav Srbije. Zakon govori o „proglašenju vanrednog stanja na delu teritorije Republike Srbije”, dok Ustav govori o ugrožavanju određenih vrednosti (bezbednost Republike, slobode i prava čoveka i građanina ili rad državnih organa) „na delu teritorije Republike”.⁴¹

Način na koji je ovo pitanje uređeno traži jezičku interpretaciju odredbi kako bi se odgovorilo na postavljeno pitanje, pa bi u tom pogledu pomoć poznavalaca jezika dobrodošla.

Drugi problem je nesklad između Zakona o odbrani i Zakona o merama za slučaj vanrednog stanja.

Zakon o odbrani uređuje kao osnovno pravilo da se „neposredna ratna opasnost, ratno stanje ili *vanredno stanje* (podvuka M. Pajvančić) proglašavaju za celu zemlju”.⁴² To je, dakle, osnovno pravilo. Zakon dopušta i izuzetak od osnovnog pravila i propisuje mogućnost da se vanredno stanje proglasi na delu teritorije.⁴³ Zakon o merama za slučaj vanrednog stanja utvrđuje da se vanredno stanje proglašava „na delu teritorije Republike”.⁴⁴ Njegove odredbe nisu u skladu ni sa odredbama Zakona o odbrani koji se, nakon usvajanja Ustavne povelje državne zajednice Srbija i Crna Gora primenjuje i u državi članici, u onim pitanjima koja čine nadležnost države članice.

I nadalje naši ustavni dokumenti i zakoni pate od istovrsnih slabosti — pravnih praznina, kontradiktornih rešenja i međusobne neusklađenosti, što zahteva naknadne interpretacije i svakako ne doprinosi stabilizovanju institucija i pravnoj sigurnosti građana.

U konkretnom slučaju, nesklad između dva pomenuta zakona, po našem mišljenju, moguće je otkloniti primenom odredbe Zakona o odbrani i otklanjanjem jezičke nejasnoće koja postoji između odredbe Ustava Republike Srbije⁴⁵ i Zakona o merama za slučaj vanrednog stanja.⁴⁶

5. NEKA TERMINOLOŠKA RAZJAŠNJENJA

Naposletku, još samo napomena o terminologiji koja se koristi kada se definiše status ljudskih prava u vreme vanrednog stanja.

⁴¹ Videti član 83. stav 1. tačka 8. Ustava Republike Srbije.

⁴² Videti član 5. stav 1. Zakona o odbrani.

⁴³ Videti član 5. stav 2. Zakona o odbrani.

⁴⁴ Videti član 2. stav 1. Zakona o merama za slučaj vanrednog stanja.

⁴⁵ Videti član 83. stav 1. tačka 8. Ustava Republike Srbije.

⁴⁶ Videti član 2. stav 1. Zakona o merama za slučaj vanrednog stanja.

Pakt o građanskim i političkim pravima koristi termin „odstupanje”.⁴⁷ Ustavna povelja o ljudskim i manjinskim pravima i građanskim slobodama koristi istovetan termin.⁴⁸ U Ustavu Republike Srbije koristi se termin „ograničenje”.⁴⁹ Zakon o merama za slučaj vanrednog stanja koristi samo termin „ograničenje”.⁵⁰ U Naredbi o posebnim merama koje se primenjuju u vreme vanrednog stanja koristi se više termina: „ograničenje”,⁵¹ „zabrana”,⁵² „ukidanje”.⁵³

I ovaj primer je samo jedna slika naših propisa. Terminološke nejasnoće u tako važnom domenu ustavnog sistema kakav predstavlja status ljudskih prava u vreme vanrednog stanja nisu samo bezazlena omaška, već mogu imati neposredne posledice po pravnu sigurnost i status osnovnih ljudskih prava. Zato bi i terminologiju valjalo uskladiti sa standardima u ovoj oblasti.

Naš odgovor na dva pitanja koja su predmet osporavanja pred Ustavnim sudom glasio bi da je predlog za donošenje odluke o proglašenju vanrednog stanja potekao od ovlašćenog predlagača kao i da je ona mogla imati dejstvo na celoj teritoriji Republike Srbije.

THE DECISION OF PROMULGATION PUBLIC EMERGENCY SITUATION

Marijana Pajvančić, Ph.D.
Professor Law Faculty Novi Sad

Summary

The author explains and analyzes the constitutionality of the promulgation the public emergency. Particularly she analyze and points two questions: the initiation of promulgation public emergency situation and the theritorial application the act of public emergency promulgation.

Key words: public emergency, constitutionality, promulgation, application

⁴⁷ Videti član 4. Pakta o građanskim i političkim pravima.

⁴⁸ Videti član 6. Povelje o ljudskim i manjinskim pravima i građanskim slobodama.

⁴⁹ Videti član 83. stav 1. tačka 7. Ustava Republike Srbije.

⁵⁰ Videti član 6. Zakona o merama za slučaj vanrednog stanja.

⁵¹ Npr. u tački 1. Naredbe o posebnim merama koje se primenjuju za slučaj vanrednog stanja.

⁵² Npr. u tačkama 7, 8. i 9. Naredbe o posebnim merama koje se primenjuju za slučaj vanrednog stanja.

⁵³ Npr. u tački 6. Naredbe o posebnim merama koje se primenjuju za slučaj vanrednog stanja.