

UDK: 342.531.42(497.11)

342.77(497.11)

Stručni rad

POLOŽAJ PARLAMENTA ZA VREME VANREDNOG I RATNOG STANJA U USTAVNOM SISTEMU REPUBLIKE SRBIJE

Jelena Jovičić¹

Pravni fakultet Univerziteta u Kragujevcu

Kad ne bi bilo parlamenta i moj sobar bi mogao biti diktator.

(Kamilo Kavur)

Sažetak: Vanredno stanje je specifičan oblik stanja nužde u kome se nalazi jedna država usled nastupanja nepredviđenih i teških okolnosti po opstanak imovine i građana. Upravo takvo neprirodno stanje uslovljava uvođenje režima vanrednih mera kojima organi državne vlasti nastoje da očuvaju kontinuitet normativnog i političkog delovanja. Autor se u radu bavi proučavanjem ovlašćenja i dužnosti parlamenta kao nosioca narodne suverenosti tokom vanrednog pravnog režima. U prvom delu rada analiziraju se normativna rešenja ovog pitanja u Republici Srbiji kao i zemljama u okruženju. U tom pogledu, analiziraju se odredbe Ustava kao i Zakona o odbrani i Zakona o vanrednim situacijama. Poseban naglasak se stavlja na postojanje neopravdanog pravnog dualizma instituta vanrednog stanja i vanredne situacije. U drugom delu rada proučava se delovanje državnih organa vlasti usled nastupanja vanrednih okolnosti, gde se posebno analiziraju ovlašćenje parlamenta za proglašenje i ukidanje vanrednog stanja, ovlašćenja i rad tokom vanrednog stanja, odnos prema nosiocima izvršne vlasti i preduzimanje mera za ograničavanjem ljudskih i manjinskih prava i sloboda.

Ključne reči: parlament, vanredno stanje, ratno stanje, ustav, zakon, ljudska prava i slobode.

¹ Diplomirani pravnik, saradnik u nastavi na Pravnom fakultetu Univerziteta u Kragujevcu, jjovicic@jura.kg.ac.rs

Uvod

Funkcionisanje pravnog sistema u redovnim prilikama je uobičajeno i bez prekida. To je, uostalom, i u skladu sa načelom vladavine prava i pravne države. Tada se normalno vrše funkcije nosilaca državne vlasti, a time i ostvaruje princip podele vlasti kao i zaštita ustavom zajamčenih ljudskih i manjinskih prava. Međutim, promene u funkcionisanju svakog pravnog sistema nastaju kada nastupe neke nepredvidive i neočekivane okolnosti, kada dođe do nastupanja takvog stanja u društvu i državi da je neophodno preduzeti određene mere kako bi se obezbedila zaštita ustavnog poretka kao i života ljudi i imovine. Upravo su takve okolnosti razlog za proglašenje vanrednog ili ratnog stanja, a time i uvođenja vanrednog pravnog režima.

Razloga za uspostavljanjem vanrednog pravnog režima ima više, od nastupanja elementarnih nepogoda, preko oružanih napada, do rata. Većina država u svetu pitanje položaja svojih državnih organa u takvim okolnostima prepušta normiranju ustavotvorca. To i jeste logično s obzirom da je ustav po hijerarhiji pravni akt sa najvišom pravnom snagom. Ipak, imajući u vidu značaj i posledice mera koje se donose u takvim okolnostima, ustavotvorac ostavlja mogućnost zakonodavcu da ova pitanja detaljnije uredi i time upotpuni njihovo normativno regulisanje.

Položaj parlamenta kao nosioca zakonodavne vlasti, kao i svih drugih državnih organa, znatno je izmenjen u režimu vanrednog i ratnog stanja. To se vidi kako kroz funkcije koje obavlja, tako i kroz način zasedanja, mogućnosti raspuštanja odnosno pitanje trajanja mandata kao i odnos sa drugim nosiocima državne vlasti. Ustavom Republike Srbije i Zakonom o odbrani detaljno je regulisan položaj Narodne skupštine u toku vanrednog pravnog režima. Danas je za razliku od rešenja prethodnog ustavotvorca uloga našeg zakonodavca u ovakvim okolnostima znatno otežan. Naime, proširena su ovlašćenja parlamenta u odnosu na donošenje odluke o proglašenju vanrednog i ratnog stanja, dok je prema rešenju prethodnog ustava bilo predviđeno da odluku o tome donosi predsednik Republike. Osim toga, predviđeno je i koje su to mere koje se mogu donositi od strane zakonodavne, odnosno izvršene vlasti, radi ograničenja ljudskih i manjinskih prava čime je znatno ograničen princip ravnoteže u sistemu podele vlasti.

S obzirom na značaj ove teme, a imajući u vidu činjenicu da se u poslednjih nekoliko godina razvija posebna naučna disciplina, tzv. parlamentarno pravo, autor je odlučio da je analizira upravo zbog toga što je ova oblast parlamentarnog delovanja nedovoljno obrađena u teoriji.

1. Pojam i pravno regulisanje instituta vanrednog stanja i ratnog stanja

U funkcionisanju svake države mogu nastupiti okolnosti koje svojom prirodom prevazilaze mogućnosti njihovog regulisanja redovnim pravnim režimom. Ti posebni događaji ili okolnosti su predviđeni institutom vanrednog stanja kao stanja „državne nužde u kojem je ugrožen njen opstanak usled

nastupanja prilika koje ugrožavaju poredak ili spoljnu nezavisnost zemlje.² Imajući u vidu ovakvu definiciju, postavlja se pitanje šta se može podrazumevati pod izuzetnim okolnostima koja dovode do potrebe za uvođenjem vanrednog stanja. Većina autora bi tu ubrojali ratove, oružane sukobe, prirodne katastrofe itd. Ipak, glavni predmet uređenja vanrednog zakonodavstva je zaštita i očuvanje javnog poretka, odnosno očuvanje ustavne i teritorijalne celovitosti zemlje u vanrednim prilikama. U tome se sastoji i funkcionisanje vanrednog pravnog režima u kome se žrtvuju pojedine značajne vrednosti u vidu nekih garantovanih sloboda i prava, a u cilju jačanja celokupnog ustavnog poretka.³

Međutim, potrebno je napraviti razliku između instituta vanrednog stanja i vanredne situacije. Naime, čini se da je u našem pravnom sistemu nepotrebno stvoren „dualizam“ ovih pojmova.⁴ Ovakav zaključak se izvodi iz načina normativnog regulisanja instituta vanredne situacije, koji je regulisan posebnim zakonom, dok se ustavom ovo pitanje ne reguliše. Nameće se pitanje šta je zakonodavac time hteo da postigne osim što je doveo do prilične pravne konfuzije pri razumevanju ova dva pojma. Neki autori posegli su za jednim vidom teleološkog tumačenja pa su vanredne situacije definisali kao blaži oblik narušavanja ustavnog sistema koji treba da olakša prevazilaženje prirodnih nepogoda. Sa druge strane, pri definisanju pojma vanrednog stanja mnoge države u svojim ustavima prave razliku između ratnog i vanrednog stanja. Takav je slučaj i sa našim Ustavom od 2006. godine. Stoga, kao kriterijum razlikovanja, uzimaju se razlozi za proglašenje, pa su tako razlozi spoljne prirode poput agresije, vojnog napada i sl. povod proglašenju ratnog stanja dok razlozi unutrašnje prirode, tj. ugrožavanje ustavnog poretka, povod vanrednom stanju. Takvo zapažanje ima i prof. Pajvančić, koja pored okolnosti koje dovode do njihovog uvođenja, kao kriterijum razlikovanja uzima u obzir i ovlašćenja kojima raspolazu državni organi vlasti u jednom ili drugom obliku vanrednog stanja.⁵

Ustavom Republike Srbije pitanja vanrednog i ratnog stanja regulisana su u okviru dela koji se tiče principa ustavnosti i zakonitosti. Samo takvo određenje mesta ovih instituta u Ustavu ukazuje na značaj koji oni u pravnom životu zemlje imaju. U članu 200 predviđeno je da, kada javna opasnost ugrožava opstanak države ili građana, Narodna skupština proglašava vanredno stanje. Dakle, naš ustavotvorac prilikom definisanja uslova za proglašenje vanrednog stanja koristi termin „javna opasnost“.⁶ Međutim, u članu 201 predviđeno je samo da odluku o ratnom stanju donosi Narodna skupština, a da pri tome nije utvrđeno koji su to razlozi za njeno donošenje. Naime, Ustav razlikuje vanredno stanje i ratno stanje kao dva oblika ugrožavanja ustavnog poretka i ljudskih prava. Ipak ustavotvorac je ostavio mogućnost zakonodavcu da svojim odredbama konkretizuje normativno regulisanje ovih instituta, što je i učinjeno Zakonom o odbrani.⁷

2 J. Trkulja, Stranputice vanrednog stanja, *Nova Srpska politička misao*, Beograd, 2003, br. 1, str. 1.

3 D. Gujaničić, Vanredno stanje – francusko iskustvo, *Politička revija*, Institut za političke studije, Beograd, 2010, br. 1, str. 165.

4 D. Simović, D. Avramović, Vanredno stanje i vanredne situacije u Republici Srbiji – (ne) opravdani dualizam, *Kultura polisa*, Udruženje za političke nauke SCG, Novi Sad, 2012, posebno izdanje 1, str. 503.

5 M. Pajvančić, Odluka o proglašenju vanrednog stanja, *Glasnik Advokatske komore Vojvodine*, 2004, br. 76 (6), str. 215.

6 Ustav Republike Srbije, *Službeni glasnik RS*, br. 98/2006.

7 Zakon o odbrani, *Službeni glasnik RS*, br. 116/2007,88/2009 i 104/2009.

2. Donošenje odluke o proglašenju i ukidanju vanrednog i ratnog stanja

Ustavom Republike Srbije od 2006. godine otklonjene su normativne nepreciznosti u pogledu regulisanja pitanja nadležnosti državnih organa za proglašenje vanrednog stanja, za razliku od rešenja koja su bila predviđena Ustavom Republike Srbije od 1990. godine. To je izraz tendencije ustavotvorca da se usvoje najbolja rešenja koja su druge zemlje pa i međunarodna zajednica primenile u svojim pravnim dokumentima. Zbog uticaja koji uvođenje vanrednog stanja ima na ljudska prava i sloboda kao i na pravni poredak uopšte, većina ustava savremenih država pravo na proglašenje vanrednog i ratnog stanja poverava parlamentu. Ako se ima u vidu funkcija parlamenta kao osnovnog zakonodavca u svakoj zemlji, koji je nosilac i odraz narodne suverenosti, onda nam se čini logičnim i ispravnim ovakvo rešenje.

Prema Ustavu Republike Srbije od 2006. godine ovlašćenje za donošenje odluke o proglašenju vanrednog i ratnog stanja povereno je Narodnoj skupštini. Ovakvo rešenje predstavlja značajnu novinu ustavotvorca s obzirom da je Ustavom od 1990. godine bilo predviđeno da odluku o proglašenju vanrednog stanja ima predsednik Republike. Ovakva normativna regulativa verovatno je bila posledica izuzetno jake uloge predsednika u ondašnjem sistemu vlasti, koji se zbog toga često u literaturi označava terminom „prezidencijalni parlametarizam“. Naime, iako je donošenjem Ustava Republike Srbije od 1990. godine u zemlji uspostavljen polupredsednički sistem podele vlasti, ipak moramo imati u vidu da u okolnostima u kojima se jedna država privikava na potpunu novinu pravno-političkog uređenja ne može da ne dođe do iskrivljenja u raspodeli određenih ovlašćenja. Pritom, ako se ima u vidu činjenica da je prema ovom ustavu predsednik imao mnogo veća ovlašćenja u odnosu na Vladu iako su zajedno deo izvršne vlasti, onda nam nije nerazumljivo rešenje ustavotvorca da ovlašćenje za donošenje odluke o proglašenju vanrednog stanja ne poveri skupštini. Međutim, ovakvo ustavno određenje može da bude jako opasno jer se time stvara savršena podloga za uvođenje diktature u vanrednim prilikama, odnosno za zloupotrebu ovlašćenja za proglašenje vanrednog stanja sa tim ciljem. Da ovo nije samo puko teoretisanje pokazali su i primeri iz ustavne prakse Nemačke, Italije i Japana tokom Drugog svetskog rata. Imajući u vidu ovakvu opasnost od zloupotrebe ovlašćenja, naš ustavotvorac je 2006. poverio Narodnoj skupštini donošenje odluke o proglašenju vanrednog i ratnog stanja.

Ovde treba razjasniti još jednu specifičnost u pogledu ustavnog regulisanja pitanja vanrednog i ratnog stanja. Naime, naš ustavni režim razlikuje primarnog i sekundarnog donosioca odluke o proglašenju vanrednog i ratnog stanja. Tako je kao osnovno rešenje Ustava predviđeno ovlašćenje Narodne skupštine da donosi odluke o proglašenju vanrednog i ratnog stanja, i zbog toga se i smatra primarnim donosiocem odluke. Međutim, kada su okolnosti takve da se Narodna skupština ne može sastati, onda je predviđeno da odluku o proglašenju vanrednog i ratnog stanja donose zajednički predsednik Republike, predsednik Vlade i predsednik Narodne skupštine, kao sekundarni kolektivni donosilac odluke. Ipak, kako ni u ovom slučaju ne bi bile stvorene mogućnosti za prekoračivanjem ovlašćenja,

Ustavom je predviđeno da odluka o proglašenju vanrednog stanja podleže potvrdi od strane Narodne skupštine. Tako, Ustav propisuje kratak period od samo 48 sati u kojem odluka o proglašenju vanrednog stanja mora dobiti potvrdu od Narodne skupštine. Međutim, ovde se postavlja pitanje šta se dešava u situaciji ako Narodna skupština ni u tom roku ne može da se sastane? Ustav je dao odgovor i na to pitanje time što je precizirano da će se odluka o proglašenju vanrednog stanja izneti na potvrdu onda kada Narodna skupština bude mogla da se sastane.⁸ Ukoliko Narodna skupština ne potvrdi odluku o proglašenju vanrednog stanja, onda se smatra da je došlo do prestanka pravnog važenja takve odluke. Ona prestaje da važi na osnovu samog Ustava sa završetkom prve sednice Narodne skupštine održane po proglašenju vanrednog stanja.⁹ Isto pravilo primenjuje se i u slučaju kada je reč o donošenju odluke o proglašenju ratnog stanja od strane sekundarnog donosioca odluke.

Imajući u vidu nadležnost Narodne skupštine za donošenje odluke o proglašenju vanrednog i ratnog stanja, nameće se pitanje kakvo je rešenje predvideo naš ustavotvorac u pogledu potrebne većine za njeno donošenje. S obzirom da se radi o izuzetno delikatnim okolnostima u kojima se odlučuje, kao i da se time uvode određene privremene mere, odnosno da se uspostavlja vanredni pravni režim, većina ustava u svetu zahteva kvalifikovanu većinu glasova u parlamentu. Tako, na primer, većinu od tri petine glasova u parlamentu za donošenje odluke o vanrednom stanju zahteva ustavotvorac u Grčkoj, dok se dvotrećinska većina zahteva u Hrvatskoj, Mađarskoj, Makedoniji.¹⁰ Kod nas je predviđeno Ustavom da se odluka o proglašenju vanrednog stanja donosi natpolovičnom većinom ukupnog broja poslanika, dakle ovde je reč o kvalifikovanoj većini u obliku apsolutne većine.¹¹ Ustavom Republike Srbije se za usvajanje odluke o proglašenju ratnog stanja ne zahteva kvalifikovana većina, pa se u ovom slučaju primenjuje opšte pravilo da Narodna skupština odlučuje većinom glasova poslanika Narodne skupštine na sednici na kojoj je prisutna većina od ukupnog broja narodnih poslanika, dakle prostom većinom. Razlozi koje je ustavotvorac imao u vidu prilikom normiranja različitih pravila u pogledu većine potrebne za donošenje odluka o vanrednom i ratnom stanju ostaju nejasni pogotovu ako se ima u vidu činjenica da je ratno stanje takvo stanje koje sa sobom nosi veći stepen opasnosti po opstanak zajednice i građana, nego što bi se moglo očekivati za vreme vanrednog stanja.¹²

Položaj Narodne skupštine u pogledu nadležnosti za proglašenje vanrednog i ratnog stanja precizno je određen Zakonom o odbrani u skladu sa njenom legislativnom ulogom.¹³ Prema odredbama člana 87 Zakona o odbrani predviđeno je da Narodna skupština, kada na osnovu zajedničkog predloga predsednika Republike i Vlade utvrdi da su ispunjeni uslovi, donosi odluku o proglašenju ratnog ili vanrednog stanja. Ipak, ovde ostaje otvoreno pitanje kako se vrši

⁸ Ustav Republike Srbije, *Službeni glasnik RS*, br. 98/2006.

⁹ Isto.

¹⁰ R. Deskoska, *Restrictions of Human Rights in Emergency Situations*, 7th World Congress of the International Association of Constitutional Law, 2007, pp. 1–14.

¹¹ Član 105, stav 23, tačka 2 Ustav Republike Srbije.

¹² M. Pajvančić, *Komentar Ustava Republike Srbije*, Fondacija Konrad Adenauer, Beograd, 2009, str. 263.

¹³ Zakon o odbrani, *Službeni glasnik RS*, br. 116/2007, 88/2009 i 104/2009.

procena nastupanja okolnosti koje uzročno-posledično dovode do donošenja ovakve odluke. Ako pogledamo normativna rešenja, možemo zaključiti da ovde postoji ozbiljna pravna praznina. S obzirom na to da ovde ni Ustav ni zakon ne regulišu to pitanje, nameće se zaključak da onda sami donosioci odluke procenjuju ispunjenost uslova za proglašenje ratnog ili vanrednog stanja. To u ovom slučaju znači da će procenu o nastupanju vanrednih okolnosti davati Narodna skupština pre donošenja odluke o proglašenju vanrednog ili ratnog stanja, odnosno da će u slučaju kada Narodna skupština nije donosilac odluke, u situaciji kada ne može da se sastane odluku o tome donositi predsednik Republike, predsednik Narodne skupštine i predsednik Vlade.

S obzirom na prirodu vanrednog pravnog režima i posledice koje proizvodi po funkcionisanje države uopšte, postavlja se pitanje važenja odluke o proglašenju vanrednog stanja. Prema Ustavu Republike Srbije predviđeno je da odluka o proglašenju vanrednog stanja važi najduže 90 dana. Međutim, ovde je ustavotvorac dao mogućnost produžetka roka važenja odluke za još 90 dana i to većinom glasova od ukupnog broja poslanika Narodne skupštine.¹⁴ Ovakvo vremensko ograničenje važenja odluke ne postoji kada je u pitanju ratno stanje, što je u skladu sa njegovom prirodom pa samim ti i nemogućnosti da se predvidi koliko će ono da traje.

Kada je reč o ukidanju odluke o proglašenju vanrednog i ratnog stanja vidimo da je ustavotvorac ovo pitanje prepustio zakonskom regulisanju. Naime, Zakonom o odbrani predviđeno je da kada prestanu uslovi zbog kojih je proglašeno ratno i vanredno stanje, predsednik Republike i Vlade, podnose zajedno Narodnoj skupštini predlog za ukidanje ratnog i vanrednog stanja.¹⁵ Analiziranjem ovakvog rešenja zakonodavca nalazimo zanimljivim normiranje prema kome se za podnošenje predloga, kako za donošenje odluke tako i za ukidanje odluke o proglašenju vanrednog i ratnog stanja, traži potpuna saglasnost nosioca izvršne i zakonodavne vlasti. Ovo je razumljivo ako se ima u vidu tendencija da se i u takvim okolnostima postigne ravnoteža u sistemu podele vlasti.

3. Ovlašćenja i dužnosti Narodne skupštine tokom vanrednog i ratnog stanja

Ustavom Republike Srbije predviđena je obaveza Narodne skupštine da se za vreme vanrednog i ratnog stanja sastaje bez poziva, kao i da suspenduje ustavne odredbe koje regulišu redovna i vanredna zasedanja Narodne skupštine.¹⁶

Osim odredaba kojima se regulišu obaveza sastajanja Narodne skupštine za vreme vanrednog stanja, Ustavom su predviđena i određena ograničenja, u pogledu rada parlamenta. Tako, Ustavom se izričito zabranjuje raspuštanje Narodne skupštine za vreme vanrednog stanja. Imajući u vidu posledice koje raspuštanje skupštine ima na ceo politički sistem zemlje, kao i raspisivanja parlamentarnih izbora i promena nosilaca izvršne vlasti, onda je logično ovakvo

¹⁴ Član 200 Ustava Republike Srbije.

¹⁵ Član 93, stav 1 Zakona o odbrani.

¹⁶ Član 106, stav 1, 2 i 3 Ustava Republike Srbije.

rešenje ustavotvorca. Međutim, ukoliko je Narodna skupština raspuštena u momentu proglašenja vanrednog stanja, ponovo se uspostavlja njena puna nadležnost sve do okončanja vanrednog stanja.¹⁷ Pri izboru ovakvog rešenja pošlo se od stava da je u vanrednom pravnom režimu neophodna stabilnost u vršenju funkcija nosilaca državne vlasti, pa je zato i data mogućnost produžetka mandata skupštini, kako za vreme vanrednog tako i za vreme ratnog stanja.

Imajući u vidu kontrolnu funkciju legislative nad radom egzekutive, postavlja se pitanje u kojoj meri se ona ostvaruje za vreme vanrednog stanja. Da li postoje neka odstupanja u takvim okolnostima? Odgovor na ovo pitanje najbolje je formulisan u komentaru Ustava koji daje prof. Pajvančić kada kaže da „za vreme rata i vanrednog stanja dolazi do poremećaja nadležnosti u korist egzekutive, a i do odstupanja u režimu garantovanih ljudskih prava, što govori da se u ovim prilikama pod svojevrsnim udarom nalaze dva izuzetno značajna ustavna principa a to su princip ograničenja vlasti i ljudska prava i slobode čiji je Ustav glavni zaštitnik“. Kada proglasi vanredno stanje, Narodna skupština ima ovlašćenje da donese mere kojima se reguliše režim odstupanja od ljudskih i manjinskih prava zagarantovanih Ustavom. Međutim, dejstvo ovih mera vremenski je ograničeno. Ustavom je predviđeno da ove mere traju najduže 90 dana. Ipak, mogućnost produžetka dejstva ovih mera poverena je Narodnoj skupštini za još 90 dana. Ipak, u ovom slučaju traži se kvalifikovana većina, tj. apsolutna većina glasova svih narodnih poslanika.¹⁸

Kao što postoji alternativna procedura proglašenja vanrednog stanja u slučaju kada skupština ne može da se sastane, tako ona postoji i u slučaju usvajanja mera kojima se ograničavaju ljudska i manjinska prava i slobode. U ovom slučaju, ovlašćenja za propisivanje mera za ograničavanje ljudskih i manjinskih prava prelaze na organe izvršne vlasti, predsednika Republike i Vladu. Na ovom mestu značajno je pomenuti ovlašćenje Vlade za donošenje tzv. uredbi za vreme vanrednog stanja kojom se propisuju mere odstupanja od ljudskih i manjinskih prava. Međutim, da bi ta uredba bila punovažna, potrebno je da je potpiše predsednik Republike. Ovde je takođe utvrđeno ograničenje dejstva mera na 90 dana, uz mogućnost produžetka za još 90 dana. Ipak, kako bi se ostvarila kontrolna funkcija parlamenta, predviđeno je da Narodna skupština potvrdi uredbu u roku od 48 sati od usvajanja uredbi. S tim u vezi, predviđena je obaveza Vlade da uredbu o merama odstupanja od ljudskih i manjinskih prava podnese na potvrdu Narodnoj skupštini, a ako ne postoji mogućnost da se Narodna skupština sastane, uredba se podnosi na potvrdu čim sastajanje postane moguće. U slučaju da Narodna skupština ne potvrdi uredbu, mere prestaju da važe po sili Ustava u roku od 24 sata od početka prve sednice Narodne skupštine održane po proglašenju vanrednog stanja.¹⁹

Kada je reč o donošenju mera kojima se odstupa od ljudskih i manjinskih prava za vreme ratnog stanja, Ustavom je predviđeno da odluku o tome donosi Narodna skupština. Međutim, u slučaju kada Narodna skupština ne može da se sastane, mere odstupanja od ljudskih i manjinskih prava utvrđuju zajedno

17 Član 109 Ustava Republike Srbije.

18 Član 200, stav 3 Ustava Republike Srbije.

19 Član 200, st. 7 i 8 Ustava Republike Srbije.

predsednik Republike, predsednik Narodne skupštine i predsednik Vlade. Dakle, ovde postoje znatna odstupanja od rešenja koje ustavotvorac predviđa za vreme vanrednog stanja. Tokom ratnog stanja ne donosi se uredba Vlade u pogledu mera odstupanja od ljudskih i manjinskih prava. Imajući u vidu okolnosti ratnog stanja, smatramo da je rešenje ustavotvorca opravdano s obzirom na činjenicu da je u vreme ratnog stanja teže ispoštovati proceduru donošenja ove uredbe. Ipak, Ustavom je predviđeno da se mere odstupanja od ljudskih i manjinskih prava donete za vreme ratnog stanja, podnose na potvrdu Narodnoj skupštini kada bude u mogućnosti da se sastane.²⁰

Režim odstupanja od ljudskih i manjinskih prava predstavlja izuzetno osetljivo pitanje, naročito ako se uzmu u obzir okolnosti u kojima se ustanovljava. Samim dopuštanjem donošenja ovakvih mera ustavotvorac je dao mogućnost poremećaja nadležnosti u korist egzekutive. Ipak, ograničenje ljudskih i manjinskih prava nije bezuslovno, imajući u vidu značaj pojedinih ljudskih prava i sloboda, kao i njihov apsolutni karakter, a što se vidi kroz tekstove kako međunarodnih pravnih dokumenata tako i većine ustava savremenih država. Stoga su našim Ustavom predviđene granice odstupanja od ljudskih i manjinskih prava. U tu svrhu ustanovljeni su određeni ustavni principi. To su princip srazmernosti i princip nediskriminacije. Princip srazmernosti podrazumeva da ograničenje prava može da postoji samo u onom obimu koji je neophodan. Princip nediskriminacije podrazumeva da mere odstupanja od ljudskih i manjinskih prava ne mogu dovesti do razlikovanja na osnovu rase, pola, jezika, veroispovesti, nacionalne pripadnosti ili društvenog porekla.²¹

Zaključak

Imajući u vidu normativna rešenja koja je u pogledu regulisanja položaja Narodne skupštine za vreme vanrednog i ratnog stanja dao ustavotvorac, kao i teorijska razmatranja pojedinih autora, zaključujemo da je od izuzetnog značaja proučavanje ovog pitanja. Ako uzmemo u obzir obim ovlašćenja parlamenta u vanrednim okolnostima, njegovu kontrolnu funkciju prema uredbama i odlukama izvršne vlasti, kao i mogućnosti donošenja mera kojima se odstupa od ljudskih i manjinskih prava, onda nam je jasno zašto su ustavom ova pitanja detaljno regulisana. Ovde se ne radi o bilo kakvim ograničenjima, već je reč o promenama u funkcionisanju celokupnog pravnog poretka jedne zemlje. Ako se tome doda činjenica da se usled odstupanja od redovnih nadležnosti nosilaca državne vlasti znatno menja nadležnost pojedinih državnih organa pa time i primena načela podele vlasti, onda nam je jasno da se u navedenim situacijama mora strogo voditi računa o mogućnosti zloupotreba. U okolnostima u kojima država ne može normalno da funkcioniše zbog nastupanja vanrednih okolnosti, stvaraju se mogućnosti za razvoj monopolskog položaja šefa države, što nije bio redak slučaj u istoriji. Stoga se moraju uspostaviti granice između državne vlasti i slobode građana, a najbolji način za to je da upravo parlament kao nosilac

²⁰ Član 201, stav 5 Ustava Republike Srbije.

²¹ Član 202, stav 2 Ustava Republike Srbije.

narodne suverenosti bude taj koji će u datom trenutku osigurati poštovanje principa vladavine prava i pravne države. Zato je Ustavom dato ovlašćenja parlamentu da donosi odluke o proglašenju i ukidanju vanrednog i ratnog stanja, kao i mere odstupanja od ljudskih i manjinskih prava. Kako bi se obezbedio kontinuitet u radu parlamenta, Ustavom je zabranjeno njegovo raspuštanje za vreme vanrednog stanja, ali je predviđeno i produženje mandata parlamenta ako je raspušten pre donošenja odluke o vanrednom stanju. Sve ovo potvrđuje stav da je u uslovima otežanim za normalno funkcionisanje države položaj parlamenta od izuzetne važnosti jer se time postižu garancije da će i u vanrednom pravnom režimu javni poredak biti zaštićen.

Literatura

1. Trkulja, J.; Stranputice vanrednog stanja, *Nova Srpska politička misao*, Beograd, 2003, br. 1.
2. Gujaničić, D.; Vanredno stanje – francusko iskustvo, *Politička revija*, Institut za političke studije, Beograd, 2010, br. 1.
3. Simović, D., Avramović, D.; Vanredno stanje i vanredne situacije u Republici Srbiji – (ne)opravdani dualizam, *Kultura polisa*, Udruženje za političke nauke SCG, Novi Sad, 2012, posebno izdanje 1.
4. Pajvančić, M.; Odluka o proglašenju vanrednog stanja, *Glasnik Advokatske komore Vojvodine*, 2004, br. 76 (6).
5. Ustav Republike Srbije, *Službeni glasnik RS*, br. 98/2006.
6. Zakon o odbrani, *Službeni glasnik RS*, br. 116/2007, 88/2009 i 104/2009.
7. Deskoska, R.; *Restrictions of Human Rights in Emergency Situations*, 7th World Congress of the International Association of Constitutional Law, 2007.
8. Pajvančić, M.; *Komentar Ustava Republike Srbije*, Fondacija Konrad Adenauer, Beograd, 2009.

THE POSITION OF PARLIAMENT IN STATE OF EMERGENCY AND STATE OF WAR WITHIN CONSTITUTIONAL SYSTEM OF THE REPUBLIC OF SERBIA

Jelena Jovicic

Faculty of Law, University of Kragujevac

Summary: State of emergency is a specific form of state of emergency in which there is a state due to the occurrence of unexpected and difficult circumstances for the survival of the property and citizens.

This state requires the introduction of the regime of emergency measures that aim to keep legal and political activities of state bodies. Author of the paper studies the powers and duties of the parliament as the bearer of the sovereignty of the emergency legal regime. At the first part analyzes the normative solutions in Serbia and surrounding countries. Author analyzes solutions of the Constitution of Republic of Serbia and solutions of legislative. Special emphasis is placed on the existence of unjustified legal dualism between emergency and situations of emergency. The second part studied the action of public authorities because of extraordinary circumstances where specifically analyzing the authority of Parliament and the declaration of the state of emergency, parliamentary work, attitude toward executive power and restriction of human and minority rights.

Keywords: parliament, state of emergency, constitution, law, human and minority rights.