



Република Србија
УСТАВНИ СУД
Број: УО-42/2020
_____ 2020. године
Београд

Уставни суд, Велико веће, у саставу: председник Снежана Марковић и судије Весна Илић Прелић, др Драгана Коларић, др Тамаш Корхеџ (Korhecz Tamás), др Јован Ђирић, Гордана Ајншпилер Поповић, др Владан Петров и др Тијана Шурлан, чланови Већа, на основу члана 167. став 1. тач 1. и 3. Устава Републике Србије, на седници Већа одржаној 21. маја 2020. године, донео је

РЕШЕЊЕ

1. Одбацују се иницијативе за покретање поступка за оцену уставности и законитости Одлуке о проглашењу ванредног стања („Службени гласник РС“, број 29/20).

2. Одбацују се захтеви за обуставу извршења појединачних аката и радњи предузетих на основу оспорене Одлуке из тачке 1.

Образложење

I

Уставном суду је поднето више иницијатива за покретање поступка за оцену уставности и законитости Одлуке о проглашењу ванредног стања („Службени гласник РС“, број 29/20). Подносиоци иницијатива сматрају да је оспорена одлука донета иако нису били испуњени услови за проглашавање ванредног стања, као и да је супротно Уставу ванредно стање проглашено уз супотпис председника Народне скупштине, председника Владе и председника Републике, уместо од стране Народне скупштине. У погледу оспоравања постојања услова за проглашење ванредног стања, у појединим иницијативама се наводи да је оспорена одлука противуставна јер је донета након предлога Министарства одбране, који је то министарство упутило председнику Републике на основу чл. 87. и 88. Закона о одбрани, којима је између осталог, прописано да се заједнички предлог за проглашење ванредног стања утврђује на основу процене ризика и претњи по безбедност Републике и њених грађана. Подносиоци иницијатива сматрају да се ванредно стање по Уставу не може увести чак и да је угрожена безбедност државе и њених грађана, већ само уколико је угрожен њихов опстанак, како је то утврђено чланом 200. став 1. Устава. У иницијативама се даље наводи да се епидемија вируса сузбија проглашењем ванредне ситуације која је као могућност предвиђена Законом о смањењу ризика од катастрофа и управљању ванредним ситуацијама, наводећи

као релевантне одредбе члана 2. став 1. тач. 2) и 7) овог закона, којима су одређене дефиниције елементарне непогоде и ванредне ситуације у смислу тог закона. Подносиоци иницијатива указују и на то да оспореном одлуком није предвиђено трајање ванредног стања и износе закључак да увођење ванредног стања није ни пропорционална ни адекватна мера ради постизања циља којем оспорена одлука декларативно тежи.

Поред наведеног, подносиоци свих иницијатива оспоравају да је Одлука о проглашењу ванредног стања могла бити донета на основу члана 200. став 5. Устава, од стране председника Републике, председника Владе и председника Народне скупштине, имајући у виду да сматрају да није постојала немогућност да се Народна скупштина састане и самостално донесе овај акт. Како одлуку о проглашењу ванредног стања доноси Народна скупштина на основу члана 200. став 1. Устава, то подносиоци иницијатива сматрају да никаква наредба, а поготово не Наредба о забрани окупљања у Републици Србији на јавним местима у затвореном простору („Службени гласник РС“, број 25/20), или какав други подзаконски акт могу спречити Народну скупштину да се тим поводом састане, односно не могу представљати уставноправно ваљани разлог за несастајање овог државног органа, јер би такво поступање, према мишљењу подносилаца иницијатива, довело до институционализованог преузимања власти од стране егzekутиве и концентрације власти, насупротив Уставом утврђеној трипартитној подели власти на законодавну, извршну и судску власт.

У погледу постојања епидемије као разлога за несастајање Народне скупштине, подносиоци иницијатива истичу да се ради о правно неприхватљивом аргументу, јер је Наредба о проглашењу епидемије заразне болести COVID-19 („Службени гласник РС“, број 31/20) донета 19. марта 2020. године, односно након оспорене одлуке, а општа забрана ретроактивности (члан 197. Устава) не дозвољава да се наводна немогућност састајања Народне скупштине образложи накнадно проглашеном епидемијом. Подносиоци иницијатива, стога, истичу да чак да је епидемија фактички и постојала пре доношења оспорене одлуке, у том случају би био испуњен услов за увођење ванредне ситуације (не и ванредног стања) у складу са чланом 2. став 1. тач. 2. и 7. Закона о смањењу ризика од катастрофа и управљању ванредним ситуацијама.

У једној од поднетих иницијатива се наводи да се „оспорена одлука не може сматрати општим, већ појединачним актом, и то из разлога што никада није потврђена од стране Народне скупштине у складу са Уставом“, те у овом случају подносиоци иницијативе сматрају да је „применљив члан 56. Закона о Уставном суду по коме се ова одлука мора изузети од извршења, док не буде потврђена од стране Народне скупштине“.

Подносиоци иницијатива су поднели и захтеве да Уставни суд, сагласно члану 56. Закона о Уставном суду, обустави извршење појединачних аката и радњи предузетих на основу оспорене Одлуке.

II

У спроведеном претходном поступку, Уставни суд је утврдио да су председник Републике, председник Народне скупштине и председник Владе, на основу члана 200. став 5. Устава, донели Одлуку о проглашењу ванредног стања („Службени гласник РС“, број 29/20), која је објављена 15. марта 2020.

године. Тачком 1. ове одлуке је проглашено ванредно стање на територији Републике Србије, док је тачком 2. констатовано да ова одлука ступа на снагу даном објављивања у „Службеном гласнику Републике Србије“, што значи 15. марта 2020. године.

Народна скупштина је, на основу члана 200. став 8. Устава, донела Одлуку о потврђивању Одлуке о проглашењу ванредног стања, на седници одржаној 29. априла 2020. године, која је ступила на снагу даном објављивања у „Службеном гласнику Републике Србије“, тј. 29. априла 2020. године.

На основу члана 105. став 2. тачка 2. и члана 200. Устава, Народна скупштина је, на седници одржаној 6. маја 2020. године, донела Одлуку о укидању ванредног стања („Службени гласник РС“, број 65/20), чиме је 6. маја 2020. године укинута ванредно стање на територији Републике Србије, проглашено 15. марта 2020. године.

На захтев Уставног суда, председник Народне скупштине је 6. маја 2020. године доставио Суду обавештења о немогућности да се Народна скупштина састане, упућена председнику Републике и председнику Владе 15. марта 2020. године.

Пре преласка на разматрање навода иницијатива, а имајући у виду све специфичности акта о проглашењу ванредног стања, привремено трајање ванредног стања и карактер уставног поступка нормативне контроле који захтева одређени временски оквир за разматрање спорних питања, Уставни суд сматра да у овом уставног предмету нема места обустави поступка, већ је неопходно извршити уставноправну анализу спорних питања истакнутих у иницијативама.

Уставом Републике Србије је утврђено: да је владавина права основна претпоставка Устава и да почива на неутуђивим људским правима; да се владавина права остварује слободним и непосредним изборима, уставним јемствима људских и мањинских права, поделом власти, независном судском влашћу и повиновањем власти Уставу и закону (члан 3.); да уређење власти почива на подели власти на законодавну, извршну и судску, да се однос три гране власти заснива на равнотежи и међусобној контроли (члан 4. ст. 2. и 3.); да свако има право на заштиту свог физичког и психичког здравља (члан 68. став 1.); да Република Србија уређује и обезбеђује, између осталог, одбрану и безбедност Републике Србије и њених грађана, мере за случај ванредног стања и систем у области здравства (члан 97. тач. 4. и 10.); да Народна скупштина одлучује о рату и миру и проглашава ратно и ванредно стање (члан 99. став 1. тачка 5.); да председник Народне скупштине представља Народну скупштину, сазива њене седнице, председава њима и врши друге послове одређене Уставом, законом и пословником Народне скупштине (члан 104. став 2.); да када јавна опасност угрожава опстанак државе или грађана, Народна скупштина проглашава ванредно стање; да одлука о ванредном стању важи најдуже 90 дана, да по истеку овог рока, Народна скупштина одлуку о ванредном стању може продужити за још 90 дана, већином од укупног броја народних посланика; да се за време ванредног стања, Народна скупштина састаје без посебног позива и не може бити распуштена; да проглашавајући ванредно стање Народна скупштина може прописати мере којима се одступа од Уставом зајемчених људских и мањинских права; да када Народна скупштина није у могућности да се састане, одлуку о проглашењу ванредног стања доносе заједно председник Републике, председник Народне скупштине и председник Владе, под истим условима као и Народна скупштина; да кад Народна скупштина није у

могућности да се састане, мере којима се одступа од људских и мањинских права може прописати Влада, уредбом уз супотпис председника Републике; да мере одступања од људских и мањинских права које пропише Народна скупштина или Влада важе најдуже 90 дана, а по истеку овог рока могу се обновити под истим условима; да када 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, да ако Народна скупштина не потврди ову одлуку, одлука престаје да важи завршетком прве седнице Народне скупштине одржане по проглашењу ванредног стања; да кад мере којима се одступа од људских и мањинских права није прописала Народна скупштина, Влада је 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, да у супротном, мере одступања престају да важе 24 сата од почетка прве седнице Народне скупштине одржане по проглашењу ванредног стања (члан 200.).

Законом о одбрани („Службени гласник РС“, бр.116/07, 88/09, 88/09-др. закон, 104/09-др. закон, 10/15 и 36/18) прописано је: да основни појмови који се користе у овом закону имају следеће значење – ванредно стање је стање јавне опасности у којем је угрожен опстанак државе или грађана, а последица је војних или невојних изазова, ризика и претњи безбедности (члан 4. тачка 6)); да када Народна скупштина на основу заједничког предлога председника Републике и Владе утврди да су испуњени услови доноси одлуку о проглашењу ванредног стања (члан 87.); да се заједнички предлог за проглашење ратног или ванредног стања утврђује на основу процене ризика и претњи по безбедност Републике и њених грађана; да процена из става 1. овог члана коју министар одбране истовремено доставља председнику Републике и председнику Владе, садржи оцену угрожености и последице које су услед тога наступиле или могу наступити (члан 88. ст. 1. и 2.).

Одредбама члана 19. став 1. тач. 1) и 2) Закона о Народној скупштини („Службени гласник РС“, број 9/10) прописано је да председник Народне скупштине представља Народну скупштину, сазива седнице Народне скупштине и утврђује предлог дневног реда.

Одредбом члана 244. став 1. алинеја 5. Пословника Народне скупштине („Службени гласник РС“, број 20/12 – пречишћени текст) предвиђено је да председник Народне скупштине обавештава председника Републике и председника Владе да Народна скупштина није у могућности да се састане.

III

Полазећи од уставноправног оквира којима су уређена питања која се односе на ванредно стање у Републици Србији, Уставни суд је утврдио четири конститутивна елемента ванредног стања: 1) уставни услов – „јавна опасност која угрожава опстанак државе или грађана“; 2) заштитни објекат – „држава или грађани“; 3) средства или механизми заштите – „мере којима се одступа од Уставом зајемчених људских и мањинских права“; 4) циљ – делотворност у превазилажењу јавне опасности и хитност повратка у редовно уставно стање. Из ових конститутивних елемената произлазе још два битна обележја ванредног стања: а) његов привремени карактер (трајање највише 90

дана, уз могућност продужења за највише 90 дана); б) уставни елементи поступка за проглашење ванредног стања (државни орган, односно државни органи који проглашавају ванредно стање и одлука о проглашењу ванредног стања).

У вези са утврђеним конститутивним елементима ванредног стања, Уставни суд најпре истиче да је уставни услов дат у виду правног стандарда, „јавне опасности која угрожава опстанак државе или грађана“. Устав садржински преузима формулацију коју предвиђа Европска конвенција за заштиту људских права и основних слобода (у даљем тексту: Европска конвенција), у делу који се односи на дерогацију права. Наиме, према Европској конвенцији, одступање од људских права је допуштено у случају постојања „јавне опасности која прети опстанку нације“ (члан 15. став 1.). Устав је прецизнији у одређивању заштитног објекта, будући да, уместо неправног појма „нације“, подједнако штити две вредности: државу и грађане. Уставни суд сматра да је важно да постоје што објективнија мерила приликом процењивања испуњености услова за проглашење ванредног стања. У том смислу, треба истаћи праксу Европског суда за људска права (у даљем тексту: Европски суд), који се у више наврата бавио овим мерилима. Према пракси Европског суда (вид. пресуду *Lawless против Ирске* (3), од 1. јула 1961. године, представка број 332/57, став 28. (у делу пресуде који се односи на ПРАВО)), и Извештај Поткомисије Европске комисије за људска права у тзв. *Грчком предмету – Данска против Грчке*, представка број 3321/67, *Норвешка против Грчке*, представка број 3322/67, *Шведска против Грчке*, представка број 3323/67 и *Холандија против Грчке*, представка број 3344/67, усвојен 4. октобра 1969. године, свезак I, део 1, став 113. (стр. 70.), „јавна опасност“ постоји уколико су испуњени следећи услови: 1) опасност мора бити стварна или неминовна; 2) дејство опасности треба да осети цело становништво (овај услов не треба схватити у апсолутном значењу, будући да пракса Европског суда допушта да опасност прети само делу становништва, када се мере дерогирања људских права могу односити само на тај део државне територије); 3) мора бити угрожен наставак организованог живота заједнице (конкретније, овај услов је испуњен уколико постоји угрожавање физичког интегритета становништва, територијалног интегритета државе или је угрожено функционисање државних органа); 4) криза или опасност морају бити ванредног карактера тако да примена редовних мера или ограничења није довољна за успостављање нарушеног јавног поретка. Из претходног произлази да, и поред покушаја да се правни стандард „јавна опасност...“ максимално објективизира и прецизира, овај појам остаје уопштен. Уставни суд сматра да је то последица природе догађаја који је узрок проглашења ванредног стања, тј. његове непредвидљивости, али и неопходности да се зарад хитног и ефикасног деловања, надлежном државном органу који одлучује о ванредном стању остави извесна „маргина слободне процене“ о испуњености услова за проглашење ванредног стања (вид. пресуду Европског суда *Ирска против Уједињеног Краљевства*, од 18. јануара 1978. године, представка број 5310/74, став 207.).

У вези са конкретним чињеницама које су претходиле проглашењу ванредног стања у Републици Србији, Уставни суд констатује следеће: прво, Народна Република Кина је 31. децембра 2019. године обавестила Светску здравствену организацију о појави пнеумонија изазваних вирусом који је касније назван COVID-19, а Светска здравствена организација прогласила је пандемију заразне болести COVID-19 11. марта 2020. године; друго, у том

тренутку о карактеристикама заразне болести COVID-19 светска медицинска наука и струка нису располагале валидним и поузданим подацима (нпр. природа вируса, начини на који се шири, типични симптоми, посебно угрожене категорије грађана, лек, односно вакцина итд.), што значи да се радило о потпуно непознатој заразној болести која се ширила готово неконтролисано; треће, у европским државама у којима је вирус регистрован пре него у Републици Србији (попут Шпаније, Француске, Италије) биле су већ евидентне последице неконтролисаног ширења ове заразне болести, како у броју заражених лица, тако и у броју жртава; четврто, у тренутку када је одлучивано о проглашењу ванредног стања и у Републици Србији су већ били регистровани случајеви лица заражених COVID-19 вирусом са тенденцијом пораста броја заражених, а извештаји медицинске струке, надлежних органа и служби су указивали на то да се вирус шири непредвидивом прогресијом и да представља, према оцени епидемиолошке струке, обољење од јавно-здравственог значаја које носи собом опасност највишег степена ризика по живот и здравље грађана.

Имајући у виду наведене чињенице и „маргину слободне процене“ надлежних органа, Уставни суд налази да се појава заразне болести COVID-19 и опасност од њеног неконтролисаног ширења на територији Републике Србије могла сматрати опасношћу која значајно угрожава здравље шире популације становништва, а тиме доводи у питање нормално одвијање живота у држави, укључујући и функционисање њених институција, јавних служби и привреде, а нарочито здравственог система.

У погледу појединих навода иницијатива да је у конкретном случају било сасвим довољно прогласити ванредну ситуацију у Републици Србији поводом проглашења пандемије COVID-19, Уставни суд указује на то да наш правни поредак, као законску, не и уставну категорију, познаје и ванредну ситуацију. Ванредна ситуација је на идентичан начин дефинисана Законом о јавном здрављу („Службени гласник РС“, број 15/16), Законом о заштити становништва од заразних болести („Службени гласник РС“, број 15/16) и Законом о смањењу ризика од катастрофа и управљању ванредним ситуацијама („Службени гласник РС“, број 87/18) (одредбе овог закона се и наводе у појединим иницијативама), као стање које настаје проглашењем од надлежног органа када су ризици и претње или настале последице по становништво, животну средину и материјална и културна добра таквог обима и интензитета да њихов настанак или последице није могуће спречити или отклонити редовним деловањем надлежних органа и служби, због чега је за њихово ублажавање и отклањање неопходно употребити посебне мере, снаге и средства уз појачан режим рада.

У уставноправној доктрини, преовлађује став да је тешко, ако не и немогуће направити јасну разлику између ванредног стања и ванредне ситуације. Очигледно, реч је, с једне стране, о интензитету опасности, а с друге, о неопходности да се у одбрани државе и грађана од те опасности посегне не само за посебним мерама одређеним законом, већ и за мерама које нису предвиђене у редовном правном режиму, укључујући и мере одступања од људских права, које свој основ имају у Уставу. Те мере одступања од људских права, под условом да су оправдане и сразмерне, као и друге мере које се могу донети у ванредном стању, а којима се могу и проширити законом уређена права или умањити законом предвиђене обавезе, дају далеко веће могућности држави да благовремено и ефикасно реагује у отклањању јавне опасности по живот грађана. По мишљењу Уставног суда, правни „капацитет“ ванредне

ситуације ни приближно не гарантује такву делотворност реаговања државних органа и служби (недовољна ефикасност служби, проблеми у координацији, немогућност темељне здравствене реорганизације итд.).

Уставни суд подсећа да, у поступку оцене уставности и законитости, не суди на основу чињеница нити суди о чињеницама. Ипак, имајући у виду претходно речено о уставном услову проглашења ванредног стања, Уставни суд оцењује да би се заразна болест COVID-19 могла сматрати „јавном опасношћу која угрожава опстанак државе или грађана“, у смислу члана 200. става 1. Устава. Стога, Уставни суд истиче да се не може закључити да није био испуњен уставни услов за проглашење ванредног стања. При томе, Уставни суд додатно указује на то да се приликом проглашења ванредног стања мора водити рачуна и о другим чиниоцима, који оправдавају такву одлуку, а у конкретном случају то би били стање и капацитети здравственог система, здравствена култура грађана, менталитет, старосна структура нације и др.

Што се тиче средстава (механизма) заштите, Уставни суд указује на то да поремећај надлежности, најчешће у корист егzekутиве, као и потенцијално одступање од људских права и слобода, јесу општа обележја ванредног стања и као таква нису, сама по себи, доказ да је подела власти нарушена нити да су контролни механизми правне државе престали да функционишу. Устав предвиђа могућност да Народна скупштина у време ванредног стања пропише мере којима се одступа од Уставом зајемчених људских и мањинских права (члан 200. став 4.), односно, да кад Народна скупштина није у могућности да се састане, то чини Влада, уредбом, уз супотпис председника Републике (члан 200. став 5.). Дакле, у овом другом случају, долази до извесног поремећаја надлежности у корист извршне власти (уз напомену да је, према Уставу, Влада носилац извршне власти, а председник Републике изражава државно јединство). Уставни суд додатно указује и на то да се концентрација власти, у извесном смислу, остварује и кад те мере прописује Народна скупштина. Ово стога што те мере нису „обични“ акти законодавне власти, нити је реч о „редовној законодавној материји“, већ о одступању од Уставом зајемчених људских права у мери у којој то ванредне околности чине неопходним и оправданим. Уставни суд такође истиче да у ванредном стању, без обзира на поремећај надлежности највиших државних органа, свакако долази до „системског“ одступања од редовног функционисања државних органа и јавних служби, што по правилу не иде на штету грађана, него њима у корист (нпр. различите економске мере у виду пореских и других олакшица, застој у роковима за предузимање одређених радњи пред државним органима итд.).

Уставни суд у вези с тим оцењује да је особеност ванредног стања управо у томе што допушта одступање од редовног режима људских права да би се што делотворније превазишле ванредне околности и успоставио нарушени јавни поредак. Дакле, привремено одступање од општег режима људских права је оправдано настојањем да се сачува опстанак државе и грађана у случају њиховог угрожавања, будући да је то неоствариво редовним функционисањем правног система. Наиме, изузетне околности захтевају одређени степен концентрисања власти, у циљу ефикасног реаговања државних органа, ради што бржег превазилажења кризне ситуације и повратка на редовно функционисање правног поретка. Дакле, то је, по мишљењу Уставног суда, уставни и легитимни циљ који се остварује на оба Уставом предвиђена начина, а нарочито сразмерним и неопходним одступањем од људских и мањинских права. Уставни

суд, при томе, указује на неопходност разликовања између ограничавања људских права и одступања од људских права. Институт дерогације, односно одступања од људских права везује се за ванредно стање и привременог је карактера, јер ова одступања трају највише колико и ванредно стање.

Једно од битних обележја ванредног стања јесте и његово временски ограничено трајање, тј. привременост. С тим у вези, Уставни суд констатује да је Уставом Републике Србије утврђено да одлука о ванредном стању важи најдуже 90 дана, а да по истеку овог рока, Народна скупштина одлуку о ванредном стању може продужити за још 90 дана, већином од укупног броја народних посланика (члан 200. став 2. Устава). Основни смисао временског ограничења трајања ванредног стања је спречавање злоупотребе овог института, односно спречавање могућности увођења перманентног ванредног стања. С обзиром на то да је време трајања ванредног стања одређено Уставом, Уставни суд указује на то да није на државном органу који проглашава ванредно стање да унапред одређује колико ће оно трајати. По оцени Суда, оваква обавеза, по природи ствари, није ни могућа, будући да је услов за проглашење ванредног стања наступање догађаја који представља опасност за сам опстанак грађана, те се у тренутку проглашења ванредног стања објективно не може одредити до када ће таква опасност захтевати ванредне мере.

У погледу надлежности за доношење одлуке о ванредном стању, Уставни суд констатује да одлуку о проглашењу ванредног стања доноси Народна скупштина, која је највише представничко тело и носилац уставотворне и законодавне власти у Републици Србији (члан 98. Устава). Ову одлуку Народна скупштина усваја већином гласова свих народних посланика (члан 105. став 2. тачка 2. Устава). Уколико Народна скупштина није у могућности да се састане, одлуку о проглашењу ванредног стања доносе заједно председник Републике, председник Народне скупштине и председник Владе, под истим условима као и Народна скупштина (члан 200. став 5. Устава). Дакле, Народна скупштина је изворно надлежна за проглашење ванредног стања, али имајући у виду да је реч о колегијалном органу кога чини 250 народних посланика чије састајање може бити онемогућено услед настанка ванредних околности, Устав је предвидео алтернативни начин одлучивања о проглашењу ванредног стања. У том случају, уколико хитност и озбиљност ситуације то намећу, одлуку о ванредном стању заједно доносе председник Републике, председник Народне скупштине и председник Владе, чиме је према мишљењу Уставног суда, оваквим алтернативним одлучивањем сачуван „дух“ равнотеже који одликује сваки, у основи, парламентарни систем, односно овакво решење је у складу са захтевом „равнотеже и узајамне контроле“ из члана 4. став 3. Устава, па се тиме онемогућава и евентуална злоупотреба ванредног стања.

У погледу природе одлуке о проглашењу ванредног стања, Уставни суд најпре констатује да је одлука о проглашењу ванредног стања специфичне природе, имајући у виду да она представља акт којим се држава преводи из редовног у ванредно уставно стање на основу претходне процене надлежног државног органа, односно надлежних државних органа о испуњености услова за проглашење ванредног стања. Наиме, њоме се у држави успоставља једно од два Уставом предвиђена нередовна стања – ванредно стање, а њен правни основ је, у ствари, „нужда, схваћена као врховна потреба за очувањем устава, па, дакле, и извор који омогућава прихватање прописа којима се одступа од формалног уставног текста, али које треба да очувају суштину устава“ (вид. Ђузепе Верготини, *Упоредно уставно право*, 2015,403.).

Имајући у виду претходно изнето, Уставни суд сматра да је одлука о проглашењу ванредног стања акт опште и конститутивне природе којим се успоставља нова правна ситуација. Она има и специфично опште дејство, јер се тек њеним ступањем на снагу, односно увођењем ванредног стања, ствара правна претпоставка за прописивање мера одступања од људских и мањинских права, као и за предузимање свих других мера надлежних органа и служби у циљу отклањања узрока ванредног стања.

У погледу навода иницијатива да оспорена Одлука не садржи образложење, и то стриктно и формално правно образложење за доношење одлуке о ванредном стању као саставном делу те одлуке, Уставни суд истиче да се приликом објављивања одлуке о проглашењу ванредног стања не објављује образложење, као што се не објављује образложење било ког општег правног акта.

Полазећи од свега наведеног поводом правне природе оспорене Одлуке, Уставни суд указује на то да се не могу прихватити наводи једне од поднетих иницијатива према којима се Одлука о проглашењу ванредног стања сматра појединачним актом, и којима се од Уставног суда тражи њено обустављање, сагласно члану 56. став 1. Закона о Уставном суду („Службени гласник РС“, бр. 109/07, 99/11, 18/13-Одлука УС, 40/15-др. закон и 103/15).

IV

Поводом навода иницијатива о повреди Устава услед примене тзв. алтернативне процедуре проглашења ванредног стања, тј. непоштовања уставне процедуре за проглашење ванредног стања, Уставни суд најпре констатује да поступак проглашења ванредног стања није уређен само Уставом, већ и Законом о одбрани и Пословником Народне скупштине. Устав само одређује који државни орган примарно – Народна скупштина, а који алтернативно, кад Народна скупштина није у могућности да се састане, врши ову надлежност. Устав не одређује ко процењује и на основу којих критеријума и разлога да Народна скупштина није у могућности да се састане. Како ово питање није непосредно уређено Уставом, Уставни суд је пошао од Уставом утврђеног положаја председника Народне скупштине који представља Народну скупштину, сазива њене седнице, председава њима и врши друге послове одређене Уставом, законом и пословником Народне скупштине (члан 104. став 2.). Одредбама члана 19. став 1. тач. 1) и 2) Закона о Народној скупштини прописано је да председник Народне скупштине представља Народну скупштину, сазива седнице Народне скупштине и утврђује предлог дневног реда. Поред наведеног, одредбом члана 244. алинеја пета Пословника Народне скупштине (Глава IX. „Поступци за доношење аката и други поступци“, Одељак 19. „Поступак одлучивања о рату и миру и о проглашењу ратног и ванредног стања“), предвиђено је да председник Народне скупштине, у случају ратног или ванредног стања, обавештава председника Републике и председника Владе да Народна скупштина није у могућности да се састане. Дакле, Уставни суд констатује да ни у једном од наведених аката није предвиђена обавеза председника Народне скупштине да сазове ово тело ради проглашења ванредног стања пре него што самостално процени да ли је Народна скупштина у могућности да се састане. Ако процени да Народна скупштина није у могућности да се састане, о томе обавештава председника Републике и председника Владе. Сагласно наведеном, у конкретном случају председник

Народне скупштине је 15. марта 2020. године обавестио председника Републике и председника Владе о немогућности састајања Народне скупштине, чиме је био испуњен услов за примену члана 200. став 5. Устава, према коме одлуку о проглашењу ванредног стања доноси председник Републике, председник Народне скупштине и председник Владе.

Питање (не)могућности да се Народна скупштина састане је, према оцени Уставног суда, фактичко, а не правно питање, имајући у виду да Устав, а ни други правни акти нису одредили које су то ситуације кад Народна скупштина није у могућности да се састане, а нарочито имајући у виду и чињеницу да Уставни суд не може да оцењује организационе могућности Народне скупштине да се састане без одлагања у условима постојања опасности по живот и здравље људи. Стога, Уставни суд нема уставно, нити друго правно „мерило“ на основу којег би могао довести у питање обавештење председника Народне скупштине да парламент није био у могућности да се састане.

Поводом навода појединих иницијатива да Наредба министра здравља о забрани окупљања у Републици Србији на јавним местима у затвореном простору није могла бити „правни основ“ за немогућност састајања Народне скупштине, Уставни суд указује на то да треба правити разлику између правног основа за одлучивање и узимања у обзир одређених чињеница при одлучивању. „Одлука“ да се Народна скупштина не састане најпре није никаква правна одлука, већ обавештење председника Народне скупштине надлежним органима. У том смислу, она и не може имати правни основ, па самим тим и наведена наредба министра здравља то није у овом случају, при чему, по мишљењу Уставног суда, садржина и овог акта може бити једна од фактичких околности или разлога који су руководили председника Народне скупштине да обавести председника Републике и председника Владе о немогућности састајања Народне скупштине.

Најзад, Уставни суд сматра неопходним да упореди две процедуре проглашења ванредног стања. Одредбом члана 200. став 1. Устава је утврђено да одлуку о проглашењу ванредног стања доноси Народна скупштина, док је чланом 87. Закона о одбрани прописано да Народна скупштина то чини на основу заједничког предлога председника Републике и председника Владе. Уставни суд посебно истиче да, иако коначну одлуку о проглашењу ванредног стања, након спроведене расправе, доноси Народна скупштина, та одлука се не може донети без заједничког предлога председника Републике и председника Владе.

Члан 88. Закона о одбрани, којим је прописано да се заједнички предлог за проглашење ратног или ванредног стања утврђује на основу процене ризика и претњи по безбедност Републике и њених грађана, а који садржи оцену угрожености и последице које су услед тога наступиле или могу наступити и коју министар одбране истовремено доставља председнику Републике и председнику Владе, примењује се, иако то није изричито наведено, и у случају када Народна скупштина није у могућности да се састане, па одлуку о ванредном стању доноси председник Републике, председник Народне скупштине и председник Владе. Кад се ови процедурални елементи из Закона о одбрани узму у обзир, произлази да између поступка проглашења у којем одлуку о проглашењу ванредног стања доноси Народна скупштина и тзв. алтернативног поступка, који је примењен у конкретном случају, постоји једна суштинска разлика: у првом поступку, одлука о проглашењу ванредног стања доноси се после скупштинске расправе; у алтернативном поступку, та расправа

изостаје. Дакле, репрезентативност, као критеријум којем Устав даје предност у односу на ефикасност одлучивања о ванредном стању, уступа, вољом Устава, а не противно тој вољи, место ефикасности, јер „чекање“ да се стекну услови за састајање народног представништва могу имати несагледиво штетне последице и спречити државу да делује хитно на отклањању узрока проглашења ванредног стања.

V

Сагласно свему изложеном, 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 („Службени гласник РС“, број 29/20), те је, сагласно члану 53. став 2. Закона о Уставном суду („Службени гласник РС“, бр. 109/07, 99/11, 18/13-Одлука УС, 40/15-др. закон и 103/15), поднете иницијативе одбацио.

Како је Суд на овај начин коначно одлучио о поднетим иницијативама, захтеве за обуставу извршења појединачних аката и радњи предузетих на основу оспорене Одлуке Суд је одбацио, сагласно одредби члана 56. став 3. Закона о Уставном суду.

Сагласно одредби члана 49. став 2. Закона о Уставном суду, Суд је одлучио да се ово решење објави у „Службеном гласнику Републике Србије“, због ширег значаја за заштиту уставности и законитости.

На основу свега изложеног и одредаба члана 42б став 1. тачка 2) и члана 46. тач. 3) и 5) Закона о Уставном суду, Уставни суд је донео Решење као у изреци.

ПРЕДСЕДНИК
УСТАВНОГ СУДА

Снежана Марковић