

УСТАВНИ СУД СРБИЈЕ VS. УСТАВ – ДОКТРИНА О СУШТИНСКОМ ДОНОСИОЦУ ПРАВНОГ АКТА

DOI: 10.5937/zrpfno-60170

UDK: 342.565.2(497.11)

UDK: 342.4(497.11)

ПРЕГЛЕДНИ НАУЧНИ РАД

Примљен: 14.07.2025.

Исправљен: 27.09.2025.

09.10.2025.

Прихваћен: 13.10.2025.

Апстракт: Устав Србије из 2006. године, уз бројне недостатке уређивања института ванредног стања, предвиђа унапређена решења, јер су постављена вишеструка јемства против могућих злоупотреба, што је најупадљивије изражено када је реч о расподели надлежности у режиму ванредног стања, као и у додатној заштити људских права. Искуство Србије с ванредним стањем 2020. године недвосмислено је указало на чињеницу да устав, као правни акт, никада не може толико прецизно и детаљно да уреди један тако деликатан институт, а да не постоје одређена отворена питања која ће одговоре добити тек у самој пракси. Пред Уставним судом су постављена питања о уставности увођења ванредног стања, као и о уставности предузетих мера ограничења људских права. Уставни суд је донео две значајне одлуке, али није установио конзистентну доктрину о институту ванредног стања. Изазови с којима се суочило српско друштво потврдили су чињеницу да постоји криза уставносудске функције у Србији. У таквом амбијенту Уставни суд је, посматрано са становишта владавине права, установио једну изразито погубну доктрину о суштинском доносиоцу правног акта. Да бисмо на прави начин сагледали домаћај уставносудске

* Редовни професор, Криминалистичко-полицијски универзитет у Београду, имејл: darko.simovic@kpu.edu.rs, ORCID 0000-0002-1867-8157

доктрине о суштинском доносиоцу правног акта, први део рада посвећен је уставном основу за доношење ванредних мера, док у другом делу следи детаљна анализа поменути доктрине.

Кључне речи: Устав, уставни суд, ванредно стање, владавина права, људска права, Ковид 19.

1. Увод

Пет година од ванредног стања које је Србија искусила, због опасности од ширења заразне болести ковид 19, јесте временски период који допушта да се унеколико објективније сагледа делотворност система власти у изузетним околностима. Особеност ванредног стања огледа се у томе што његово проглашење омогућава модификовање два кључна елемента уставне државе. С једне стране, изузетне околности оправдавају прераспodelу власти која нарушава изворно конституисану равнотежу између различитих грана државне власти. У том измењеном правном режиму проширују се овлашћења извршне власти због потребе за брзином поступања ради што бржег превазилажења постојеће кризе и повратка на редован начин функционисања уставног поретка. С друге стране, изузетне околности допуштају шире могућности за ограничење људских права, па и за њихово суспендовање. Будући да ванредно стање у одређеној мери модификује и слаби основна јемства конституционализма, устав треба и у таквим изузетним околностима да остварује ограничавајућу функцију. Савремени устави настоје да антиципирају изузетне околности, али и да осигурају враћање система на нормално функционисање када опасност прође (Благојевић, Antunović, 2023: 120). Уместо редовног система уставних одредби који уређује начин вршења државне власти, „кризни устав“ дефинише правила која се односе на проглашење ванредног стања, као и на привремене промене у начину функционисања система власти. „Кризни устав“ почива на парадоксу јер је његово активирање мотивисано настојањем да се поново успостави редовни уставни поредак привременом суспензијом управо тог уставног поретка (Bjørnskov, Voigt, 2018: 103). Искуство с ванредним стањем отвара дилему да ли је „кризни устав“ Србије, с једне стране делотворан, а с друге да ли установљава делотворну брану против могућих злоупотреба. Истовремено, неминовно се отвара питање у којој мери је читање и разумевање одредби „кризног устава“ било у доброј вери за време изузетних околности.

Ванредно стање у Србији привукло је пажњу већег броја посленика правне науке. Било је више отворених питања око којих се водила живахна

расправа. Ако занемаримо општа теоријска питања која се начелно везују за институт ванредног стања (Gardašević, 2021: 91–98), дилема је најпре постојала у вези с разлогом за проглашење ванредног стања. Осим гледишта да је ванредно стање било оправдано, више аутора је сматрало да је ванредна ситуација¹, као блажи облик нередовног функционисања правног поретка, могла да буде адекватан институционални одговор на изазове с којима се држава суочила (вид. Маринковић, 2021: 128). Непосредно у вези с претходном дилемом јесте и питање да ли је поступак проглашења ванредног стања био усаглашен с Уставом. Наиме, услед опасности од ширења заразне болести ковид 19, одмах је посегнуто за алтернативним поступком за проглашење ванредног стања, па је уместо Народне скупштине, ванредно стање проглашено заједничком одлуком председника Републике, председника Владе и председника Народне скупштине 15. марта 2020. године. У том контексту исказано, критикован је изостанак образложења у одлуци о проглашењу ванредног стања, будући да није примењен редован поступак доношења те одлуке (Ђурић, Марковић, 2021: 37). Спорења је било и око тога у којој мери су ванредне мере ограничења људских права биле усаглашене с принципом сразмерности (Димовски, 2021: 1070–1074). Најзад, критика је била уперена на држање Уставног суда, који се једно време самоизоловао, а такође и на рад независних контролних тела, попут Заштитника грађана (Радојевић, 2022: 41). Уставни суд је био недопустиво пасиван за време ванредног стања и није радио, без обзира на то што је поднет већи број иницијатива за испитивање уставности проглашења ванредног стања и донетих мера одступања од људских права. Истовремено, Заштитник грађана није показао одговарајућу ажурност у поступању и његове активности нису биле усмерене на критичко сагледавање предузетих ванредних мера (Simović, 2020: 20). Упркос критикама различитог карактера, не може остати занемарено да је, глобално посматрано, пандемија подстицала импресивне иновације и указала на отпорност (Daly, 2022, 13). Чини се да је тај аспект ванредног стања у Србији остао углавном занемарен. Било како било, утисак је да је о ванредном стању проглашеном због пандемије ковида 19 написан значајан број релевантних аналитичких текстова, али је, сада већ после пет година, изостала монографска студија која би свеобухватно и систематично обухватила све аспекте нашег искуства са овим изузетним правним режимом.

Имајући у виду већи број спорних аспеката проглашења ванредног стања, Уставном суду је поднето више иницијатива за оцену уставности Одлуке о проглашењу ванредног стања. Уставни суд је те иницијативе

1 О разлици између института ванредног стања и ванредне ситуације вид. Аврамовић, Млађан, 2014; Аврамовић, Симовић, 2012.

одбацио решењем.² Мада формално није покренуо поступак за оцену уставности те одлуке, Уставни суд је образложио своје гледиште. Та одлука Уставног суда је критикована, а његово одбијање да „мериторно одлучи о спорним питањима имало је за последицу бројне нетачне и противречне закључке“ (Маринковић, 2021: 151). Друга одлука Уставног суда, иначе у фокусу нашег истраживања, односила се на две уредбе и једну наредбу – Уредбу о мерама за време ванредног стања и Уредбу о прекршају за кршење Наредбе министра унутрашњих послова о ограничењу и забрани кретања лица на територији Републике Србије, као и Наредбу о ограничењу и забрани кретања лица на територији Републике Србије.³ Та одлука изазвала је далеко мање пажње посленика правне науке, а неки од врло спорних ставова Уставног суда прошли су готово незапажено. Циљ овога рада је да укаже на доктрину о суштинском доносиоцу правног акта коју је Уставни суд установио у тој одлуци. Но, да бисмо на прави начин сагледали домаћај уставносудске доктрине о суштинском доносиоцу правног акта, први део рада посвећен је уставном основу за доношење ванредних мера, док у другом делу следи детаљна анализа поменуте доктрине.

2. Уставни основ за доношење ванредних мера

Искуство Србије с ванредним стањем из 2002. године указало је на слабости уставних решења из 1990. године (Симовић, Аврамовић, 2010). Мада се, компаративно сагледано, уставни битно разликују када је реч о обиму и садржини уређивања посебних правних режима (Марковић, 2023: 1280), државе које су имале негативно искуство с ванредним стањем, попут Португалије, Шпаније и Грчке, детаљније су уредиле функционисање државе у нередовним правним режимима (Nastić, 2020: 71). Тако је поступио и уставотворац Србије 2006. године, па је уз одређене недоследности, а донекле и очигледне пропусте, битније унапредио уставни оквир института ванредног стања.

Сагласно Уставу Србије, када јавна опасност угрожава опстанак државе или грађана, Народна скупштина проглашава ванредно стање (члан 200, став 1). Та уставна норма предвиђа разлоге за проглашење ванредног стања, као и орган који доноси одлуку о проглашењу ванредног стања. Имајући у виду тему овог рада, овом приликом анализираћемо само процедуралне аспекте проглашења ванредног стања.⁴

2 Уставни суд, IУо-42/2020 од 21. маја 2020.

3 Уставни суд, IУо-45/2020 од 17. септембра 2020.

4 О материјалном услову за проглашење ванредног стања вид. Симовић, Орловић, 2023: 1004–1006; О институту ванредног стања у европским уставима вид. Микић,

Одлуку о проглашењу ванредног стања доноси Народна скупштина. Ту одлуку Народна скупштина усваја апсолутном већином свих народних посланика (члан 105, став 2, тачка 2). Реч је о решењу које је друкчије у односу на оно предвиђено Уставом из 1990. године према којем је о проглашењу ванредног стања одлучивао председник Републике (члан 83, став 1, тачка 8). У теорији постоји неслагање о томе који је уставни орган адекватнији институционални избор за одлучивање о проглашењу ванредног стања. С једне стране, ако се следи степен демократског легитимитета, онда се подразумева решење да о проглашењу ванредног стања одлучује парламент, као највише представничко тело. С друге, приликом одлучивања о проглашењу ванредног стања, управо због постојања јавне опасности која прети опстанку државе и грађана, примат треба дати брзом и ефикасном доношењу одлуке, због чега се може сматрати да је шеф државе, као инокосни државни орган, адекватнији институционални избор. Наиме, одлучивање парламента је компликованије и спорије, а уједно ванредне околности, будући да је реч о бројном, колегијалном органу, могу да онемогуће његово састајање и нормалан рад. Ипак, треба имати у виду и чињеницу да се институт ванредног стања једноставније злоупотребљава ако о његовом проглашењу одлучује орган извршне власти.

Устав одређује да одлука о ванредном стању важи најдуже 90 дана. По истеку тог рока, Народна скупштина може да продужи одлуку о ванредном стању за још 90 дана, већином од укупног броја народних посланика (члан 200, став 2). Основни смисао временског ограничења трајања ванредног стања јесте спречавање злоупотребе тог института. Из садржине уставне норме произлази да ванредно стање може да буде проглашено два пута по 90 дана. На тај начин, спречава се могућност увођења перманентног ванредног стања. Временско лимитирање трајања ванредног стања истовремено је и подстицај носиоцима државне власти да ефикасно превазиђу ванредне околности и успоставе редовно функционисање уставног система.

За време ванредног стања, Народна скупштина састаје се без посебног позива и не може бити распуштена (члан 200, став 3). Та уставна норма има за циљ да обезбеди демократски надзор над остваривањем ванредних овлашћења, али и заштиту статуса Народне скупштине у ванредним околностима, јер она одлучује и о укидању ванредног стања (члан 105, став 2, тачка 2). Институт распуштања Народне скупштине може да оствари свој смисао једино у редовним околностима. У ванредним околностима, по природи ствари, немогуће је спровести демократске

изборе, тако да би распуштање парламента истовремено значило и елиминисање демократског надзора.

Проглашавајући ванредно стање, Народна скупштина може да пропише мере којима се одступа од Уставом зајемчених људских и мањинских права (члан 200, став 4). Особеност ванредног стања јесте у томе што допушта одступање од редовног режима људских права ради што делотворнијег превазилажења ванредних околности и успостављања јавног поретка који је био нарушен. На основу дикције ове уставне норме („проглашавајући ванредно стање“), закључујемо да Народна скупштина истовремено с доношењем одлуке о проглашењу ванредног стања прописује и мере којима се одступа од Уставом зајемчених људских и мањинских права. Међутим, то не значи да Народна скупштина не може и накнадно да донесе такву одлуку ако ванредне околности оправдавају тако нешто. Та накнадна одлука може да иде у правцу пооштравања режима одступања од људских права, али може да иде и у правцу ублажавања тог режима.

Ако Народна скупштина није у могућности да се састане, што може да буде врло вероватна ситуација имајући у виду особеност ванредних околности, 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). Дакле, Народна скупштина је иницијално надлежна за проглашење ванредног стања, али будући да је реч о гломазном колегијалном органу чије састајање може бити онемогућено услед настанка ванредних околности, Устав је предвидео алтернативан начин одлучивања о проглашењу ванредног стања. У том случају, ако хитност ситуације то налаже, одлуку о ванредном стању заједно доносе председник Републике, председник Народне скупштине и председник Владе. У питању је неуобичајено решење, које је конципирано на такав начин са очигледном намером да у што већој мери предупреди могућност злоупотребе. Међутим, тако компликовано решење, које подразумева садејство три различита представника државне власти, може да створи значајне проблеме у пракси.

Уз алтернативни модел за одлучивање о проглашењу ванредног стања Устав предвиђа и алтернативни поступак за доношење мера одступања од људских и мањинских права. Ако Народна скупштина није у могућности да се састане, мере којима се одступа од људских и мањинских права може да пропише Влада, уредбом, уз супотпис председника Републике (члан 200, став 6). За разлику од алтернативног поступка за проглашење ванредног стања у коме је укључен и председник Народне скупштине, алтернативни поступак за предвиђање мера одступања од

људских и мањинских права потпуно је препуштен извршној власти. Влада уредбом предвиђа мере којима се одступа од људских и мањинских права, али је за њену пуноважност неопходан потпис председника Републике. Према томе, због осетљивости питања, доношење одлуке о одступању од општег режима људских и мањинских права уставотворац није поверио само једном органу, премда су и таква решења честа у упоредном праву, већ је поделио одговорност између Владе и председника Републике за доношење такве одлуке, па самим тим и смањио могућности за злоупотребу ванредних овлашћења. У том смислу, председник Републике се појављује као коректор или арбитар при процењивању да ли су владине мере неопходне и оправдане у постојећим ванредним околностима.

Будући да је предвидео темпорално дејство одлуке о проглашењу ванредног стања, Устав предвиђа и временски оквир трајања мера одступања од људских и мањинских права. Мере одступања од људских и мањинских права које пропишу Народна скупштина или Влада важе најдуже 90 дана, а по истеку тог рока могу бити обновљене под истим условима (члан 200, став 7). Имајући у виду да се по истеку рока од 90 дана одлука о ванредном стању може продужити за још 90 дана, јасно је и то да се мере одступања од људских и мањинских права могу продужити само за 90 дана. Реч је о решењу које се на неки начин подразумева, јер мере одступања од људских и мањинских права могу да буду оправдане само док ванредно стање траје.

С обзиром на то да је предвиђен и алтернативни поступак доношења одлуке о проглашењу ванредног стања, у случају да одлуку о ванредном стању није донела Народна скупштина, Устав предвиђа да је Народна скупштина потврђује у року од 48 сати од њеног доношења, односно чим буде у могућности да се састане (члан 200, став 8). Предвиђањем изразито кратког рока од 48 сати, то уставно решење има за циљ да сачува контролу парламента над увођењем ванредног стања. Ако ванредне околности то не допусте, Народна скупштина има обавезу да потврди одлуку о проглашењу ванредног стања чим буде у могућности да се састане. Међутим, ако Народна скупштина не потврди ту одлуку, одлука престаје да важи са завршетком прве седнице Народне скупштине одржане по проглашењу ванредног стања. Отуда, Народна скупштина не само да је иницијални орган који одлучује о томе, већ остаје и демократски контролор алтернативног поступка за проглашење ванредног стања, тако да може и да га укине. Појаснимо да није нужно да се Народна скупштина изјасни о томе, будући да одлука о проглашењу ванредног стања по самом слову Устава (*ex constitutione*) престаје да важи са завршетком прве седнице Народне скупштине по проглашењу ванредног стања.

Истоветно као и када је реч о алтернативном поступку одлучивања о проглашењу ванредног стања, ако 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 (члан 200, став 9). У супротном, мере одступања престају да важе 24 сата од почетка прве седнице Народне скупштине одржане по проглашењу ванредног стања. Закључимо то и у овом контексту, мере одступања од људских и мањинских права које је Влада, уз супотпис председника Републике, предвидела Уредбом, а које нису изнете на потврду Народној скупштини, престају да важе *ex constitutione* 24 сата од почетка прве седнице Народне скупштине одржане по проглашењу ванредног стања. Дакле, када је реч о мерама одступања од људских и мањинских права, Устав је предвидео још рестриктивније дејство Уредбе Владе, будући да она престаје да важи 24 сата од почетка прве седнице Народне скупштине одржане по проглашењу ванредног стања, а не са завршетком прве седнице Народне скупштине, као у случају саме одлуке о проглашењу ванредног стања.

3. Доктрина Уставног суда о суштинском доносиоцу правног акта

Од доношења Устава 2006. године, ванредно стање у Србији било је проглашено једном, и то 2020. године због пандемије ковида 19. Ванредно стање проглашено је Одлуком председника Републике, председника Народне скупштине и председника Владе 15. марта 2020. године,⁵ а Одлуку о укидању ванредног стања донела је Народна скупштина 6. маја 2020. године.⁶ Природа ванредних околности подразумевала је доношење мера о ограничењу и забрани кретања. Ти прописи су се често мењали и допуњавали, а промене су се односиле на доносиоца тих аката, казнену одговорност и време забране кретања (Милић, 2020: 747).

Уредба о мерама за време ванредног стања предвиђала је да Министарство унутрашњих послова, у сагласности са Министарством здравља, може привремено да ограничи или забрани кретање лицима на јавним местима, као и да нареди појединим лицима или групама лица која су заражена или се сумња да су заражена заразном болешћу ковид 19 да бораве на адреси свог пребивалишта, односно боравишта, са обавезом јављања надлежној здравственој установи до отклањања сумње, односно

5 Одлука о проглашењу ванредног стања, „Службени гласник РС“, број 29/20.

6 Одлука о укидању ванредног стања, „Службени гласник РС“, број 65/20.

до добијања резултата тестирања на присуство вируса SARS-CoV-2 (члан 2). На основу те одредбе министар унутрашњих послова је, уз сагласност министра здравља, донео Наредбу о ограничењу и забрани кретања лица на територији Републике Србије 18. марта 2020. године, којом су биле конкретизоване мере забране кретања лица на територији Републике Србије из члана 2 Уредбе. Та наредба је била на снази до 9. априла 2020. године, јер је на основу члана 6 Одлуке о допунама Уредбе о мерама за време ванредног стања⁷ престала да важи.

За време примене тог прописа, значајан број лица је прекршајно кажњен због непоштовања мера ограничења и забране кретања. „Свако прекршајно кажњено лице (након правноснажности пресуде) биће уписано у регистар санкција (прекршајну евиденцију), и то на временски период од четири године. То прекршајно кажњавање може бити и препрека за остваривање одређених права“ (Милић, 2020: 746). Имајући у виду далекосежност последица примене прописа којима се ограничавала слобода кретања потребно је да буду отклоњене све дилеме у вези с њиховом уставношћу.

Будући да су се наредбом коју је доносио министар унутрашњих послова, уз сагласност министра здравља, предвиђале мере одступања од људских права за време ванредног стања, постављено је питање да ли је члан 2 Уредбе о мерама за време ванредног стања у складу с уставном одредбом која предвиђа 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 (члан 200, став 5). Дакле, кључно питање јесте да ли су ванредне мере могле бити установљене наредбом министра, а не уредбом Владе уз супотпис председника Републике.

Следи анализа правног резонавања Уставног суда израженог у Одлуци IУо – 45/2020 од 17. септембра 2020. године. Према гледишту Уставног суда, „надлежним министарствима је Влада само поставила конкретан оперативни задатак да, у складу са развојем епидемиолошке ситуације (чији ток у тренутку доношења оспорене Уредбе, само дан након проглашења ванредног стања, није било могуће предвидети ни са иоле вишим степеном извесности) и препорукама надлежних тела и здравствене струке, конкретизују одређене мере чија је примена потребна, те одреде и потребан обим примене мера“. Уредбом је за такву конкретизацију мера одређено Министарство унутрашњих послова, које „начелно располаже свим релевантним подацима потребним за одлучивање о конкретизацији прописаних мера и њихово спровођење

⁷ Одлука о допунама Уредбе о мерама за време ванредног стања, „Службени гласник РС“, број 53/20.

у датим околностима, а које је суштински донела Влада“, што је Министарство унутрашњих послова чинило уз сагласност Министарства здравља. Потом, Уставни суд констатује да су прописане мере одговарале задатом циљу – спречавању и сузбијању ширења заразне болести, која је већ била проглашена пандемијом са глобалним последицама. Дакле, прописане мере су имале јасно „опредељен разуман и легитиман циљ којем је држава тежила за време трајања ванредног стања, а то је издвајање и лечење заражених лица, сузбијање и спречавање даљег ширења заразне болести и њено потпуно сузбијање на крају“.

Када је реч о поступку доношења тих мера, Уставни суд закључује да се у конкретном случају не ради о „делегирању надлежности Владе на органе државне управе“, имајући у виду да је Влада одредила, сагласно Уставу, неопходне мере одступања од зајемчених људских и мањинских права, и то према критеријумима који су били везани за ефикасно сузбијање и спречавање ширења заразне болести. Потом Уставни суд појашњава своје гледиште речима да се у овом случају „не може радити о ‘делегацији надлежности’ и стога што свака делегација надлежности и иначе, тј. по дефиницији, подразумева да се надлежност једног примарно надлежног органа, одлуком хијерархијски вишег органа/тела, преноси на други орган, који иначе, по редовном ‘току ствари’, не би био надлежан, а што такође, када су у питању орган којем је делегирана надлежност и орган који би иначе био надлежан, подразумева и да се ради о органима истог ‘нивоа’ или ‘ранга’“. Наиме, сагласно таквом правном резону не постоји делегација надлежности, која би се сводила на „једноставно“ уступање сопствене надлежности одлуком самог надлежног органа, на неки иначе, хијерархијски нижи орган или уопште, орган који је „нижег ранга“. У том смислу, није реч о делегацији надлежности, јер министри представљају један од саставних сегмената Владе и сама „Влада као таква не може оно што је у њеној искључивој надлежности да делегира на конкретног министра, али свакако може да конкретизацију одређених одлука које је она суштински донела и чије доношење спада у њену надлежност, стави у задатак одређеном министру који је у њеном саставу“.

Према Уставном суду, само се из разлога целисходности активирање мера, односно њихова оперативна примена на терену препушта надлежним органима „који и иначе извршавају законе и друге прописе у области заштите становништва од заразних болести, стога што конкретизација мера у таквим ситуацијама и по природи ствари припада органу који их ефикасно и ефективно може применити на терену, у оквирима развоја фактичке ситуације која се временски може веома брзо мењати, а од чега ће у великој мери зависити и интензитет примене прописане мере“. Уставни суд је прихватио објашњење Владе у чијем одговору је стајало да

је „свака мера донета од стране министра унутрашњих послова фактички донета уз претходну сагласност Владе, јер су сви предлози адекватних мера били предмет разматрања на седницама Владе и доношени тек након добијене сагласности“. То појашњење било је довољно да Уставни суд закључи да је „Влада заједно са председником Републике задржала право апсолутне контроле употребе датог овлашћења за конкретизацију мера, што значи да је у сваком моменту право одлучивања о примени мера могла и одузети надлежном органу, уколико би оно било коришћено супротно ставу и одлукама свих релевантних државних институција и тела“. Отуда, сагласно Уставном суду, оспорена Наредба министра унутрашњих послова суштински представља одговарајући спроведбени акт, који сам по себи не представља вид изворног и самосталног одлучивања самог министра унутрашњих послова, већ је на тај начин само реализована и конкретизована уредба Владе. Према томе, Наредба министра унутрашњих послова у овом случају и не представља одлуку у супстанцијалном смислу, већ је само изведена из Уредбе Владе којом су утврђене мере којима се одступа од Уставом зајемчених људских и мањинских права за време ванредног стања.

Образлажући свој став, Уставни суд је указао и на поједина законска решења која одређују овлашћења органа државне управе да, ради заштите живота и здравља становништва Републике Србије, могу прописати суштински и садржински сличне мере којима се ограничава или забрањује кретање лица и њихово окупљање. У том смислу, Закон о полицији из 2016. године прописује да министар унутрашњих послова може наредбом да наложи полицији, да ради обезбеђивања јавног реда и мира или заштите здравља и живота људи, привремено ограничи или забрани кретање на одређеним објектима, одређеним подручјима или на јавним местима (члан 51), док је одредбама Закона о заштити становништва од заразних болести из исте године прописано да министар здравља, под одређеним условима, може наредити забрану кретања становништва, односно ограничити кретање становништва у подручју захваћеном одређеном заразном болешћу, односно епидемијом те заразне болести, као и да забрани или ограничи путовања и забрани окупљање на јавним местима (чл. 52 и 53). Отуда, Уставни суд је закључио да мере предвиђене чланом 2 оспорене Уредбе јесу мере које је било неопходно спровести због заштите Уставом зајемченог права на живот и заштиту здравља становништва у Републици Србији, у ситуацији постојања претње неконтролисаног ширења епидемије заразне болести ковид 19 и наступања штетних последица несагледивих размера, како по живот и здравље људи, тако и по здравствени систем Републике Србије.

Анализа ове одлуке наводи на закључак да је Уставни суд наступио крајње апологетски, очигледно у намери да оправда поступање државних органа за време ванредног стања, будући да би доследно придржавање слова и духа Устава у овом случају имало далекосежне правне последице. Без обзира на то што је уставна норма која предвиђа доношење мера за време ванредног стања јасна и недвосмислена, Уставни суд се (не) успешно довијао да очигледно неуставну наредбу министра унутрашњих послова прогласи уставном. Наиме, сагласно Уставу, 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. Међутим, према Уставном суду, наредба коју доноси министар унутрашњих послова и која несумњиво предвиђа мере одступања од људских и мањинских права, представља остваривање конкретног оперативног задатка, који је дефинисала Влада, и који подразумева конкретизовање одређене мере чија је примена потребна. Из саме констатације Уставног суда произлази да се наредбом министра унутрашњих послова прописују мере одступања од људских и мањинских права. Да би оправдао такво решење у Уредби, Уставни суд закључује да је мере из наредбе министра унутрашњих послова „суштински донела Влада“, премда се њихова оперативна примена на терену у датим оквирима, само из разлога целисходности у датим околностима, препушта надлежним органима. Према томе, Уставни суд се послужио једном неправном синтагмом о „суштинском“ доносиоцу ванредних мера – Влади, док је сагласно таквом начину размишљања, министар унутрашњих послова „несуштински“ доносилац наредбе. Такав (не) правни начин резоновања Уставног суда довео је до апсурдности јер је, с једне стране, Влада суштински доносилац ванредних мера мада их доноси министар унутрашњих послова, док је, с друге, министар унутрашњих послова „несуштински“ доносилац наредбе. Несумњиво, Уставни суд не треба да користи такве неправне изразе, а то је у овом контексту чињено очигледно тенденциозно.

Уставни суд је упао у још једну противречност када је прихватио као оправдане аргументе Владе, која потврђује да је свака мера донета од стране министра унутрашњих послова фактички донета уз претходну сагласност Владе, јер су сви предлози адекватних мера били предмет разматрања на седницама Владе и доношени тек после добијене сагласности. Међутим, Уставни суд је пре тога констатовао да је министру унутрашњих послова, из разлога целисходности, препуштено конкретизовање мере у таквим ситуацијама, будући да је то орган који их ефикасно и ефективно може применити на терену, и у зависности од развоја фактичке ситуације, усклађивати интензитет примене прописане

мере. Премда је разлог целисходности наметао решење које министру унутрашњих послова омогућава да ефикасније прилагођава примењене мере конкретним околностима, из одговора Владе закључујемо да су све мере биле прво разматране на седницама Владе и да је она давала сагласност. Отуда, оправдано се може поставити питање зашто је уопште и било потребно да се министар унутрашњих послова посебно овласти за доношење ванредних мера када су оне биле претходно разматране на седницама Владе. Уставни суд је посегао за још једним неправним термином када је прихватио одговор Владе да је свака мера донета од стране министра унутрашњих послова „фактички“ донета уз претходну сагласност Владе. Дакле, Уставни суд користи неправни израз „фактички“, премда је он потпуно ирелевантан са гледишта уставне норме која предвиђа јасан поступак доношења ванредних мера. Уставни суд се ослањао на непрецизна социолошка мерила, па остаје дилема да ли ће и у неким другим ситуацијама придавати већу тежину „фактичком“ у односу на правно. То је уосталом и путоказ како је могуће девалвирати сваки Уставом дефинисан поступак доношења одлука, јер се Уставни суд руководи мерилом „фактичког“ утицаја.

Као још један у низу неуверљивих аргумената у прилог одбрани гледишта да је члан 2 Уредбе у складу са Уставом, Уставни суд наводи да је Влада заједно са председником Републике задржала право апсолутне контроле употребе датог овлашћења за конкретизацију мера, што значи да је у сваком моменту право одлучивања о примени мера могла да одузме од надлежног органа ако би оно било коришћено супротно ставу и одлукама свих релевантних државних институција и тела. Међутим, уместо да доношење ванредних мера посматра у контексту Уставом дефинисаног поступка, Уставни суд је заменио тезе наводећи да је доношење ванредних мера од стране министра унутрашњих послова све време било под апсолутном контролом Уставом дефинисаних надлежних органа за њихово доношење – Владе и председника Републике. Осим тога, Уставни суд је начинио и још један пропуст јер тврди да је доношење ванредних мера било и под апсолутном контролом председника Републике, премда је претходно закључио да су ванредне мере биле расправљане на седницама Владе и да је Влада фактички њихов доносилац. Нигде није поменуто да је и председник Републике учествовао у њиховом доношењу, мада је то изричит уставни захтев. Наиме, тако сложен поступак доношења ванредних мера од стране Владе и председника Републике треба да обезбеди виши степен легитимитета донете одлуке, као и да смањи могућност злоупотребе имајући у виду да се она доноси у алтернативном поступку. Према Уставном суду, оспорена наредба министра унутрашњих послова суштински представља спроведбени акт, који сам по себи није

вид изворног и самосталног одлучивања министра унутрашњих послова, већ је на тај начин само реализована и конкретизована уредба Владе. Истовремено, Уставни суд се изнова служи неправним терминима нејасне садржине и наводи да наредба министра унутрашњих послова и не представља одлуку у супстанцијалном смислу, већ је само изведена из уредбе Владе којом су утврђене ванредне мере. Нејасно је како Уставни суд наредбу министра унутрашњих послова одређује да није „одлука у супстанцијалном смислу“ иако се њоме коначно дефинише степен одступања од људских и мањинских права. Чињеница да та одлука није вид изворног и самосталног одлучивања министра унутрашњих послова није утицала на њено дејство, а то је да се њоме коначно одређује степен одступања од појединих Уставом зајемчених људских права.

Уставни суд је недвосмислено истицао да поменуто решење не подразумева „делегирање надлежности Владе на органе државне управе“, имајући у виду да је Влада одредила неопходне мере одступања од зајемчених људских и мањинских права, и то установљавајући их, одређујући њихов легитимни циљ и круг субјеката на које се оне имају применити. У овом случају, сагласно Уставном суду, није реч о „делегацији надлежности“ јер свака делегација надлежности подразумева да се надлежност једног примарно надлежног органа, одлуком преноси на други орган, који иначе, по редовном „току ствари“, не би био надлежан. Осим тога, Уставни суд је додао и једну потпуно конфузну реченицу: „Не постоји делегација надлежности, која би се сводила на 'једноставно' уступање сопствене надлежности одлуком самог надлежног органа, на неки иначе, хијерархијски нижи орган или уопште, орган који је 'нижег ранга'“. Сагласно Уставном суду, министри представљају један од саставних сегмената Владе и сама Влада као таква не може оно што је у њеној искључивој надлежности да делегира на конкретног министра, али свакако може да конкретизацију одређених одлука, које је она суштински донела и чије доношење спада у њену надлежност, стави у задатак одређеном министру који је у њеном саставу. Имајући у виду да Уставни суд појашњава шта подразумева „делегација надлежности“, остаје нејасно који елемент из тог одређења није испуњен у конкретном случају. С обзиром на то да су Влада и председник Републике надлежни за доношење ванредних мера, јасно је да је одредба у Уредби која овлашћује министра унутрашњих послова на доношење ванредних мера управо пример делегирања надлежности. Уосталом, Уставни суд је то посредно и потврдио речима да је Влада препустила надлежним органима конкретизацију ванредних мера зато што их ти органи могу ефикасно и ефективно примењивати на терену. Да је Уставни суд био противречан сведочи и његов став да је Влада заједно са председником Републике задржала право апсолутне

контроле употребе датог овлашћења за конкретизацију мера, што значи да је у сваком моменту право одлучивања о примени мера могла и одузети надлежном органу, ако би оно било коришћено супротно ставу и одлукама свих релевантних државних институција и тела. Наиме, да је реч само о спроведбеном акту, министар унутрашњих послова не би могао да установљава мере одступања од људских права, већ би могао само да одлучује о начину њиховог спровођења. При томе, неуверљив је аргумент Уставног суда да су Уредбом Владе „утврђене мере којима се одступа од Уставом зајемчених људских и мањинских права за време ванредног стања“, будући да је коначну одлуку о томе доносио министар унутрашњих послова.

Сву апсурдност правног резонувања Уставног суда могуће је сагледати ако се направи паралела са изворно надлежним органом за доношење мера одступања од људских и мањинских права за време ванредног стања. Наиме, према логици Уставног суда могуће је замислити да Народна скупштина у форми закона утврди врсту ванредних мера, али да истовремено додели оперативни задатак неком од народних посланика, посланичкој групи или парламентарном одбору да својим актом конкретизује те мере, имајући у виду да се они налазе у саставу представничког тела.

Осим тога, приликом разматрања да ли су ванредне мере донете од стране надлежног органа, Уставни суд је све време комбиновао аргументе процедуралног карактера са аргументима који је требало да оправдају предузимање ванредних мера. У том смислу, Уставни суд истиче да то „јесу мере које је било неопходно спровести због заштите Уставом зајемченог права на живот и заштиту здравља становништва у Републици Србији, у ситуацији постојања претње неконтролисаног ширења епидемије заразне болести COVID-19 и наступања штетних последица несагледивих размера, како по живот и здравље људи, тако и по здравствени систем Републике Србије“. Но, материјални услови за предузимање ванредних мера јесу једно питање, а сасвим друго питање је да ли су ванредне мере донете у Уставом дефинисаном поступку. Отуда, изузев што изнете аргументе одликују конфузност и међусобна противречност, Уставни суд је настојао да очигледно спорну уставност члана 2 Уредбе замагли легитимношћу предузетих мера.

Одлука Уставног суда је пропраћена једним издвојеним мишљењем. Према мишљењу судије Уставног суда Тамаша Корхеца, конкретне мере одступања од људских права од почетка ванредног стања требало је да буду прописане у Уредби Владе, а не у управном пропису, нарочито не на начин како је то учињено општим, факултативним овлашћењем у чл. 2 и 3 Уредбе. Наиме, оспорене овлашћујуће норме Уредбе су формулисане

изузетно уопштено, тако да је утврђивање садржине ограничења, односно наметање обавезе, препуштено општим актима државне управе. Влада у Уредби није одредила „круг субјеката на које се оне имају применити“, није одредила конкретне мере одступања, није то учинила ни „суштински“ ни на други начин, нити је „само поставила конкретан оперативни задатак“ министарствима. Према мишљењу судије Корхеца, „одредбе члана 2. и 3. Уредбе биле би уставноправно неспорне да је Влада Уредбом сама прописала меру забране и ограничења кретања на јавним местима, а да је истовремено овластила министра (а не министарство) да својим актом конкретизује забрану у погледу временског периода забране, конкретног простора, као и у погледу категорија које су изузете од забране, при томе одређујући одређене границе и оквире за конкретизацију у спровођењу мера“. Корхец не спори да је Наредба министра унутрашњих послова спроведбени пропис, али наглашава да се њима не могу прописати нова права и обавезе, то се може учинити само законом, или у ванредном стању, изузетно, уредбом Владе. Међутим, у конкретном случају забрана и ограничење кретања није прописано самом Уредбом, него је министарство овлашћено да то учини, или не учини, у складу са потребама одбране од ширења заразне болести.

4. Закључни осврт

Уз немогућност да се потпуно сагледају последице на здравље људи, али и на националне здравствене системе, пандемија ковида 19 имала је и изражене аспекте „безбедносне и економске кризе и посебно кризе основних људских права током које су многа од њих била угрожена“ (Орловић, 2024: 219). Изазови с којима се суочило српско друштво за време пандемије потврдили су да је уставна реалност Србије таква да није могуће јасно идентификовати институционалне носиоце власти, већ само персоналне (Пејић, 2025: 58), као и да постоји криза уставносудске функције у Србији (Simović, 2016). Мада је имао прилику, Уставни суд није успоставио конзистентне доктрине о институту ванредног стања и о начелу поделе власти, које би служиле као путоказ и ограничење за државне органе када се суочавају с кризом, као што је то био случај за време пандемије (Milojković, 2021: 142). Међутим, Уставни суд је, сагледано из перспективе начела владавине права, установио једну изразито погубну доктрину о суштинском доносиоцу правног акта. Премда је уставна норма која предвиђа доношење мера за време ванредног стања јасна и недвосмислена, Уставни суд је очигледно неуставну наредбу министра унутрашњих послова, релативизујући значење уставних одредби, прогласио уставном. Служећи се неправном синтагмом о „суштинском“

доносиоцу ванредних мера – Влади, министар унутрашњих послова је према гледишту Уставног суда „несуштински“ доносилац наредбе. Потврђујући уставност наредбе министра унутрашњих послова, Уставни суд је, креативним читањем уставних норми, постао и саучесник у повреди Устава. Прихватајући мисију одбране актуелне власти, Уставни суд је установио доктрину која се убудуће увек може користити када, уместо принципа уставности, треба следити логику политичког прагматизма.

Литература

Аврамовић, Д., Млађан, Д. (2014). Ванредно стање и ванредна ситуација – компаративни термилошки и садржински аспекти. *Теме*. 38(2). 767–781.

Аврамовић, Д., Симовић, Д. (2012). Ванредно стање и ванредне ситуације у Републици Србији – (не)оправдани дуализам. *Култура полиса*. Год. 9. (посебно издање). 503–515.

Bjørnskov, C., Voigt, S. (2018). The architecture of emergency constitutions. *International Journal of Constitutional Law*. 6(11). 101–127.

Blagojević, A., Antunović, M. (2023). Izvanredno stanje u kontekstu COVID-a 19: hrvatski ustavnopravni okvir i praksa. *Zbornik radova Pravnog fakulteta u Splitu*. 60(1). 119–144.

Garđašević, Đ. (2021). “Business as unusual”: Pandemic concentration of executive powers in Croatia. *Pravni zapisi*. 12(1). 91–122.

Daly, T. (2022). The Pandemic and the Future of Global Democracy. In: J. Grogan, A. Donald (eds.). *Routledge Handbook of Law and the COVID-19 Pandemic*. London and New York: Routledge. 5–17.

Dimovski, D. (2021). Restriction of human rights and state of emergency. *Теме*. 45(4). 1057–1079.

Ђурић, В., Марковић, В. (2021). Слобода вероисповести и мере за сузбијање епидемије вируса КОВИД 19 – нови приступ, домаћа искуства и упоредна решења. У: В. Ђурић, М. Глинтић (ур.). *Пандемија КОВИДА 19: правни изазови и одговори*. Београд: Институт за упоредно право. 35–39.

Јовановић, М. (2021). Уставни суд у раљама карлшмитовских питања. *Нови архив за правне и друштвене науке*. 1(1). 155–165.

Маринковић, Т. (2021). Уставна хроника Републике Србије за прву половину 2020. године. *Нови архив за правне и друштвене науке*. 1(1). 124–154.

Марковић, Г. (2023). Ванредно стање у Републици Српској: правно уређење. *Зборник радова Правног факултета у Новом Саду*. 57(4). 1279–1306.

Микић, В. (2022). *Појмовник европске уставности*. Београд: Службени гласник.

Милић, И. (2020). О тзв. полицијском часу за време ванредног стања проглашеног због епидемије заразне болести COVID-19. *Зборник радова Правног факултета у Новом Саду*. 54(2). 745–762.

Miljojković, T. (2021). A Brief Reflection on Southeast Europe's Response to Covid-19 Pandemic. *Pravni zapisi*. 12(1). 123–145.

Nastić, M. (2020). Odgovor države na bolest COVID-19: na primjerima Hrvatske i Srbije. *Pravni vjesnik*. 36(3–4). 69–90.

Одлука о проглашењу ванредног стања, „Службени гласник РС“, број 29/20.

Одлука о укидању ванредног стања, „Службени гласник РС“, број 65/20.

Одлука о допунама Уредбе о мерама за време ванредног стања, „Службени гласник РС“, број 53/20.

Орловић, С. (2024). Изазови уставног режима за време пандемије Covid-19 – примери Србије и Мађарске. У: Љ. Стајић (ур.). *Хармонизација српског и мађарског права са правом Европске уније*. Књига IX. Нови Сад: Правни факултет. 215–234.

Пејић, И. (2025). Непосредан избор и одговорност председника Републике. *Зборник радова Правног факултета у Нишу*. LXIV(104). 15–36.

Radojević, M. (2022). Hronika jedne pandemije. *Hereticus*. XX(1–2). 30–50.

Симовић, Д., Орловић, С. (2023). *Коментар Устава Републике Србије*. Београд: Службени гласник.

Simović, D. (2020). Vanredno stanje u Srbiji: ustavni okvir i praksa povodom pandemije COVID-19. *Sveske za javno pravo*. 11(39). 3–20.

Simović, D. (2016). The Constitutional Court of Serbia: a Controller or an Apologist?. In: M. Lazić, S. Knežević (eds.). *Legal, Social and Political Control in National, International and EU Law*. Niš: Faculty of Law, University of Niš. 51–64.

Симовић, Д., Аврамовић, Д. (2010). Конституционализовање института ванредног стања у уставима Републике Србије. *Правни живот*. 59(12). 941–962.

Уставни суд, IУо-42/2020 од 21. маја 2020.

Уставни суд, IУо-45/2020 од 17. септембра 2020.

Darko Simović*, LL.D.

***The Constitutional Court of Serbia vs. the Constitution:
Doctrine on the “substantive” law-making authority***

Summary

The state of emergency instituted in the Republic of Serbia in 2003 demonstrated that the legal solutions of the 1990 Constitution on this subject matter were insufficient, given that the legal provisions did not prevent the abuse of this exceptional legal regime either in terms of duration or in terms of the measures taken to restrict human rights. Therefore, despite numerous shortcomings in regulating the institute of a state of emergency, the 2006 Constitution of Serbia provided improved solutions, aimed at establishing different guarantees against possible abuses of this institute. This is particularly prominent in the distribution of competences in the state of emergency regime, as well as in the additional protection of human rights. The National Assembly has been vested with the power to declare the state of emergency. In case the National Assembly cannot be convened, three state bodies are authorized to make a joint decision on this matter: President of the Republic, President of the National Assembly, and Prime Minister. The constitutionally guaranteed human and minority rights are to be respected and may not be suspended even during the state of emergency. The main deficiency of the 2006 Constitution is the vagueness of provisions on the application of an alternative procedure for declaring the state of emergency in situations when the National Assembly is unable to convene.

However, Serbia's experience with the state of emergency during the COVID-19 pandemic in 2020 indisputably pointed to the fact that the Constitution, as a fundamental legal act, can never regulate the state of emergency in such a precise and detailed manner without leaving some open questions which may only be answered in practice. The Constitutional Court of Serbia was required to assess the constitutionality of the decision on declaring the state of emergency, as well as the constitutionality of the measures taken to derogate human rights. The Court made two significant decisions but did not establish a consistent doctrine on a state of emergency. The challenges faced by the Serbian society have confirmed the fact that there is a crisis of the judicial function of the Serbian Constitutional Court, as the guardian of the Constitution. In such an environment, from the perspective of the rule of law principle, the Constitutional Court established an extremely dangerous doctrine of the “substantive” law-making authority. By accepting the mission to defend the current governing authorities, the Constitutional Court

* Full Professor, University of Criminal Investigation and Police Studies, Belgrade

established a doctrine that may be applied in the future whenever it is deemed necessary to pursue the logic of political pragmatism rather than the principle of constitutionality. In order to properly understand the scope of the Constitutional Court doctrine on the “substantive” law-making authority, the first part of the focuses on the constitutional grounds for the adoption of emergency measures, while the second part provides a detailed analysis of the aforementioned doctrine.

Key words: *Constitution, constitutional court, state of emergency, rule of law, human rights, COVID-19.*