

Горан Р. Марковић
Универзитет у Источном Сарајеву
Правни факултет
goran.markovic@pravni.ues.rs.ba
ORCID ID: 0000-0003-1039-4114

ВАНРЕДНО СТАЊЕ У РЕПУБЛИЦИ СРПСКОЈ: ПРАВНО УРЕЂЕЊЕ*

Сажетак: Правни режим ванредног стања уређен је врло оскудно у Републици Српској и у Босни и Херцеговини уопште. Нужно је извршити детаљну позитивну правну и ујоредноправну анализу овог правног режима, с циљем формулисања приједлога за измјене Устава и закона Републике Српске. Њихов циљ били би већа правна сигурност и детаљније и смисленије правно нормирање, што би смањивало могућности за злоупотребе државне власти и угрожавање људских права.

Аутор прије свега анализира уставне норме о пројашењу ванредног стања, функционисању државних органа и ограничавању људских права током његовог трајања. Долази до закључка да су уставне норме толико лапидарне, да државни органи, поштово еизекутива, имају широке могућности уређивања ванредног стања и вршења државне власти током његовог трајања, чак и релативно широке могућности ограничавања људских права. Аутор сматра да је то крајње непријемљено, због чега даје низ приједлога за измјене и допуне Устава Републике Српске, како би правни режим ванредног стања био што поједије уређен, чиме би могућности злоупотреба државне власти биле знајно сужене.

Кључне ријечи: Устав Републике Српске, ванредно стање, начело уставности и законности, људска права, уредба са законском снагом.

* Рад је настао као резултат истраживања на пројекту „Заштита начела уставности и људских права у ванредним околностима у пракси уставних судова Србије, Републике Српске и Европског суда за људска права“, који су реализовали Правни факултет Универзитета у Новом Саду и Правни факултет Универзитета у Источном Сарајеву, уз финансијску подршку Аутономне Покрајине Војводина.

Истраживање је спроведено у сарадњи са колегом Браном Хаџи Стевићем, ма, вишим асистентом на Правном факултету Универзитета у Источном Сарајеву, који се бави последицама увођења ванредног стања у Републици Српској, док је овај рад посвећен правном уређењу ванредног стања у Републици Српској.

1. УВОД

Уставно и законско уређење различитих ванредних околности (ванредне ситуације, ванредног стања, стања непосредне ратне опасности и ратног стања) важније је за функционисање државе и положај грађана него што се обично мисли. Тек кад наступи нека од ванредних околности, која изискује успостављање посебног правног режима, искрсавају бројни проблеми и недоумице. Правници, припадници политичке елите и грађани тада учевају колико је потребно да се одговарајућим правним нормама регулише начин функционисања државе и положај грађана за случај наступања ванредних околности. Најчешће, међутим, правно нормирање ових ванредних околности није одговарајуће, а надлежни државни органи не исправљају тај недостатак ни кад прогласе ванредно стање или неки други посебни правни режим, било због тога што не знају како да то учине, било зато што не разумију значај правног уређивања посебних услова дјеловања државних органа и других органа јавне власти. Посебан проблем налази се у томе што проглашење неког од ових посебних правних режима доводи до ограничавања појединих људских права. Могуће је и да извршна власт која, по правилу, добија значајна нова овлашћења, укључујући и ограничавање људских права, није вољна да детаљно буде уређено функционисање државне власти током трајања ванредних околности.

Устави се битно разликују у погледу обима и садржаја уређивања посебних правних режима који настају током ванредних околности. Неки од њих садрже инспиративне и релативно прецизне норме, прецизне онолико колико је то могуће у највишем правном акту. Други, опет, садрже крајње оскудне норме, које садрже потенцијал за значајно јачање егзекutive и самовољно ограничавање људских права. Стога, анализа ових питања нужно мора бити позитивноправна и упоредноправна. Она, с једне стране, мора да обухвати критичку анализу важећих уставних, законских и подзаконских аката, док, с друге стране, мора да садржи детаљну анализу устава других држава, будући да они, поготово ако су усвајани током посљедњих неколико деценија, често садрже коректне норме о ванредном и/или ратном стању.

Правни режим ванредног стања уређен је врло оскудно у Републици Српској и у Босни и Херцеговини уопште. Стога, постоји потреба да се изврши детаљна позитивноправна и упоредноправна анализа овог правног режима, с циљем изналагања приједлога за измјене Устава и закона Републике Српске, које би водиле већој правној сигурности, пунијем и смисленијем правном регулисању и, самим тим, мањим могућностима за злоупотребе државне власти и угрожавање људских права.

2. УСТАВНИ ОСНОВ ЗА ПРОГЛАШЕЊЕ ВАНРЕДНОГ СТАЊА

2.1. Друштвено-политичке и историјске околности уставног нормирања ванредног стања

Замислива је ситуација у којој је уставотворац пропустио да уреди проглашење ванредног стања. Не само да се таква ситуација може теоријски замислити, него је позната у упоредном праву. Најпознатији примјер је Устав САД, а мање познат, али нама свакако ближи, примјер је Устав Босне и Херцеговине. Имајући у виду друштвено-историјске околности настанка Устава САД, природу и начин функционисања тадашње либералне државе, са минималним надлежностима, није чудно што се у овом уставу није постављало питање увођења ванредног стања.

Чињеница да је Устав Босне и Херцеговине дијелом писан по узору на америчку уставноправну традицију сигурно је утицала на то да уставописцу није падало на памет да се бави овим питањем. Постоји, међутим, још један, вјероватно важнији разлог. Устав Босне и Херцеговине је доношен с циљем хитног постизања мира у земљи, у ситуацији кад није било консензуса о основним питањима успостављања, организације и функционисања државе и система државне власти. У таквој ситуацији, било је врло тешко очекивати да би се уставотворац бавио питањем уставног нормирања увођења ванредног стања. Упркос томе, то га не оправдава што ово питање није барем начелно уредио, посебно што му се никад касније није вратио, чак ни у вријеме кад су политичке прилике релативно погодиле припремама за промјену овог устава.

Устав Републике Српске уређује ову материју, и то на начин који је, најблаже речено, проблематичан. То је последица чињенице да су норме о ванредном стању доношене у различитим временским периодима, али и, што је важније, од стране различитих уставотвораца. Док су неке од њих доношене самостално од стране Народне скупштине Републике Српске, друге су наметане од стране високог представника. То је утицало не само на јасноћу изражавања, која није истовјетна, што ствара тешкоће при језичком тумачењу, већ и на концепцијске разлике, које стварају проблеме при циљном и системском тумачењу ових норми.

Устав Републике Српске припада европско-континенталној и, ближе, југословенској и српској уставноправној традицији у погледу структуре и обухвата уставне норме. Осим тога, с обзиром на то да је усвајан крајем XX вијека, а мијењан и у првим деценијама XXI вијека, уставно нормирање ванредног стања морало је наћи своје мјесто у њему. Међутим, чињеница је да различити субјекти који су доносили односно мијењали овај устав нису имали истовјетна схватања о томе ко и под којим условима може да прогласи

ванредно стање. Није без значаја и чињеница да писац појединих амандмана није имао одговарајуће знање или, боље речено, вјештину да уставне норме формулише прецизно. Због тога, уставни текст је оптерећен проблематичним и недовољно јасним нормирањем овог важног питања. Упркос свему, нема оправдања за крајње сумарно уређење ванредног стања како у првобитном тексту Устава, тако и у амандманима, поготово ако се Устав Републике Српске посматра из упоредноправне перспективе.

Пошто се ово питање не сматра важним, у поређењу са неким другим уставноправним и политичким питањима, а у пракси се изузетно ријетко јавља потреба за проглашењем ванредног стања, нико није скретао пажњу на проблем, све до прије двије године, када је требало прогласити ванредно стање у условима пандемије корона вируса.

2.2. Садржина уставних норми

2.2.1. *Присјуту уређењу ванредног стања*

Устав Републике Српске уређује материју ванредног стања узгред, у дијелу у коме уређује надлежности Народне скупштине Републике Српске. Уставотворац га је овлаш споменуо тамо гдје га никако није могао избјећи, будући да је, набрајајући надлежности Народне скупштине, морао да наброји и ову.

Такав приступ уставотворца може се критиковати. Увођење ванредног стања битно мијења начин функционисања државних органа, њихов међусобни однос, као и положај грађанина. Стога, оно непосредно задире у остваривање основних уставних начела и не може бити регулисано једном или двјема нормама и препуштено законодавцу да га детаљније уреди. То није оправдано из два разлога. Први разлог је што увођење ванредног стања унеколико мијења принципе функционисања државне власти, тако да намјера доносиоца Устава о функционисању система државних органа може да буде пренебрегнута уколико законодавац, детаљно уређујући ванредно стање, наруши уставне принципе. То може довести до концентрације власти у једном државном органу и немогућности његове контроле. Други разлог је што концентрација моћи у једном органу може довести до злоупотреба власти према грађанима, чија основна људска права могу бити кршена, а да не буде могуће, или да не буде могуће брзо, да она буду заштићена.

Уставом Републике Српске мора бити прецизно уређено ко одлучује о увођењу ванредног стања, у којим ситуацијама се оно уводи и какве су његове посљедице у смислу функционисања државних органа и заштите људских права. Потребно је да ванредном стању и другим ванредним околностима буде посвећен посебан дио или глава Устава. Уколико би то био случај, одред-

бе о ванредном стању и другим ванредним околностима биле би детаљније прописане и груписане у Уставу, па би извјесне недоумице биле отклоњене и могућност злоупотреба смањена. Поједини уставни познају овакав приступ, какав је случај, на примјер, са Уставом Пољске, чија једанаеста глава садржи седам чланова о ванредним мјерама. Неки други уставни, попут чешког, познају уставне законе којима се ова материја уређује (Уставни закон о безбједности државе).

2.2.2. *Надлежности за увођење ванредног стања*

Прва уставна норма у којој се ванредно стање спомиње садржана је у чл. 68 Устава, који је измијењен амандманом XXXII. Будући да се овим чланом регулишу питања која Република уређује и обезбјеђује, таксативно их набрајајући, јасно је зашто у њему нема детаљних одредаба о ванредном стању. Само се у тачки 3 наводи да Република уређује и обезбјеђује мјере из своје надлежности за случај ратног и ванредног стања које прогласе институције Босне и Херцеговине, као и мјере за случај ванредног стања којег прогласе институције Републике Српске.

Амандман CVII на Устав Републике Српске, којим су мијењани амандмани XXXV и LXI, који су опет мијењали чл. 70 Устава, овлашћује Народну скупштину да проглашава ванредно стање, за Републику или дио Републике, у складу са Уставом и законом, у случају угрожавања безбједности, услед елементарних непогода (поплава, земљотреса и пожара), природних катастрофа, епидемија, повреда људских права и слобода и нормалног функционисања уставних органа Републике.

Треба истаћи да је ова норма потенцијално демократска, мада материја није довољно уређена. Прије свега, то се односи на питање на чији приједлог Народна скупштина доноси одлуку о проглашењу ванредног стања. Било би оправдано да је Уставом посебно одређено на чији приједлог се доноси одлука о проглашењу ванредног стања.¹ Пошто то није учињено, а одлука о ванредном стању доноси се у форми правног акта, слиједи да се она доноси по истом поступку по коме Народна скупштина иначе одлучује. Ову одлуку могу да предложе исти овлашћени предлагачи који предлажу доношење осталих аката из надлежности Народне скупштине.²

¹ Тако поступа, на примјер, уставотворац у Сјеверној Македонији, чији устав прописује у чл. 125 да Собрање доноси одлуку о проглашењу ванредног стања на приједлог председника Републике, Владе или најмање 30 посланика.

² Неки други уставни системи суочавају се са истим проблемом. Устав Републике Србије такође не одређује ко може предложити Народној скупштини доношење одлуке о проглашењу ванредног стања. То питање је уређено законом. – Slobodan Orlović, Ivan Milić, „Serbian Legal Disharmony During the COVID-19 Pandemic“, *Emergency Powers in Central and Eastern Europe* (eds. Zoltán Nagy, Attila Horváth), Budapest – Miskolc 2022, 252.

Чини се да би било оправдано и кад би било прописано да Народна скупштина доноси ову одлуку само на приједлог посланика. То значи да би доношење одлуке било искључиво у надлежности Народне скупштине, не само у погледу коначног одлучивања, што је и сада случај, већ и у погледу предлагања. Тиме би извршна власт била искључена из поступка одлучивања. Будући да извршна власт иначе врши одлучујући утицај на Народну скупштину, а у питању је одлука која треба да омогући предсједнику Републике да преузме функције Народне скупштине, доношење ове одлуке требало би да предлажу само посланици.

Устав не уређује случај кад Народна скупштина није у могућности да се састане како би прогласила ванредно стање. То је неоправдана правна празнина, која може створити озбиљне тешкоће у ситуацији кад треба прогласити ванредно стање, а Народна скупштина објективно није у могућности да се састане. Ову правну празнину треба попунити. Једна могућност била би да одлуку о ванредном стању доноси друга институција или институције или носиоци јавних функција заједно. Друга могућност је да се установи уже тијело Народне скупштине, састављено пропорционално од представника свих посланичких клубова, које би имало само једну надлежност – да донесе одлуку о проглашењу ванредног стања. Ако би могло бити на окупу, оно би вршило надлежности Народне скупштине док она не буде у могућности да се састане. Тек ако ово уже тијело не би могло да буде на окупу, предсједник Републике или Влада преузели би надлежности Народне скупштине.

О питању која институција треба да донесе одлуку о проглашењу ванредног стања постоје различита схватања у теорији.³ По једном мишљењу, ту одлуку треба да донесе парламент, јер има највећи демократски легитимитет. По другом мишљењу, бројност парламента и сложеност поступка одлучивања чине га неподобним за доношење такве одлуке, будући да у ванредним околностима треба дјеловати брзо и ефикасно. Иако оба рјешења имају добре и лоше стране, сматрамо да треба дати предност првом рјешењу. Парламент, као представничко тијело, има демократски легитимитет и треба да одлучује о посљедицама проглашења ванредног стања за вршење државне власти и остваривање људских права.

Сматрамо да није исправно да ово рјешење буде уређено законом, поготово ако су њиме другачије одређени субјекти у односу на субјекте који по Уставу предлажу Народној скупштини доношење одлука из њене надлежности. Ако би овлашћени предлагачи били одређени другачије у Уставу и закону, сматрамо да би рјешење садржано у закону било неуставно. Начелно говорећи, није оправдано да закон одређује овлашћене предлагаче за доношење одлуке која је Уставом дата у надлежност Народној скупштини, имајући у виду чињеницу да су Уставом одређени овлашћени предлагачи свих других одлука из њене надлежности.

³ Дарко Симић, *Ванредно стање у Србији: уставни оквир и пракса поводом пандемије COVID-19*, Фондација Центар за јавно право, https://fcjp.ba/analyze/Darko_Simovic10-Vanredno_stanje_u_Srbiji-ustavni_okvir_i_praksa_povodom_pandemije_COVID-19.pdf, 4.

Упоредно посматрано, рјешења су различита. Устав Бугарске даје у чл. 84 право парламенту да проглашава ванредно стање на приједлог председника Савјета министара, док чл. 100 одређује да ово право припада председнику Републике ако парламент није у засједању, мада се након доношења одлуке мора састати како би је потврдио. У Чешкој, ванредно стање проглашава Влада, а изузетно чак и председник Владе, мада је Влада дужна да о овој одлуци одмах обавијести Представнички дом, који је може ставити ван снаге.⁴ Устав Естоније разликује ванредно стање и ванредну ситуацију. Прво проглашава парламент, при чему председник Републике има право да предложи његово проглашење, док ванредну ситуацију проглашава Влада, а она је ограничена на случајеве природне катастрофе и заразне болести. У Израелу, ванредно стање проглашава парламент, самоиницијативно или на приједлог Владе. У Литванији, чл. 84 Устава даје право председнику Републике да прогласи ванредно стање, које парламент мора да потврди на наредној сједници. У Црној Гори, Скупштина проглашава ванредно стање већином гласова од укупног броја посланика.⁵ У Португалији, председник Републике проглашава ванредно стање, уз претходну сагласност Владе и потврду Скупштине. Устав Румуније даје у чл. 93 право председнику Републике да прогласи ванредно стање, али мора тражити сагласност парламента најкасније пет дана по проглашењу.⁶ У Руској Федерацији, председник проглашава

⁴ Hojnyák David, Szinek Csütörtöki Hajnalka, „Dimensions of emergency powers in the Czech Republic“, *Emergency Powers in Central and Eastern Europe* (eds. Zoltán Nagy, Attila Horváth), Budapest – Miskolc 2022, 129 и даље.

⁵ Већина којом се доноси одлука о ванредном стању јача је од већине којом Скупштина уобичајено одлучује, што се може сматрати добрим рјешењем, јер одлука је тако важна да се не може сматрати оправданим уколико би била донесена гласовима већине присутних посланика.

Устав Сјеверне Македоније прописује у чл. 125 да Собрање доноси одлуку о проглашењу ванредног стања двотрећинском већином од укупног броја чланова. Ово рјешење има своје предности. Основна предност је што ова одлука теже може бити донесена из чисто партијско-политичких разлога, већ је вјероватно да мора бити постигнута сагласност парламентарне већине и барем дијела опозиције. То је важно, зато што ванредно стање може бити злоупотребљавано за измијештање законодавне власти из парламента.

Устав Сјеверне Македоније садржи још једно рјешење које сматрамо прихватљивим, а то је да ванредно стање може трајати најдуже 30 дана. Устав не прописује да оно не може бити продужено, односно да не може бити донесена нова одлука која би важила наредних 30 дана, али Собрање би у сваком случају морало да поново расправља о увођењу (продужавању) ванредног стања, што је добра прилика да се процијени да ли је ванредно стање и даље потребно.

⁶ Устав Румуније прописује да Парламент, уколико не засједа, мора бити сазван у року од 48 часова након проглашења ванредног стања и остати у засједању током трајања тог стања. Овдје се, међутим, јављају два проблема. Први проблем је ситуација у којој Парламент није у стању да се састане и остане у засједању. Друго питање је зашто председник Републике проглашава ванредно стање ако је Парламент у стању да се састане.

ванредно стање и о томе обавјештава Савјет Федерације и Државну думу. Савјет Федерације потврђује одлуку о проглашењу ванредног стања. Требало би да ово право припада и Државној думи, која је представништво народа, непосредно бирано на изборима. Устав Србије прописује у чл. 200 да Народна скупштина доноси одлуку о проглашењу ванредног стања,⁷ које може трајати најдуже 90 дана, а потом може бити продужено за још 90 дана,⁸ одлуком већине од укупног броја посланика.⁹ Међутим, ако Народна скупштина није у могућности да се састане, ванредно стање проглашавају заједно председник Републике, председник Народне скупштине и председник

⁷ Устав Србије од 1990. године предвиђао је да председник Републике, на приједлог Владе, проглашава ванредно стање. Ово рјешење је промијењено приликом доношења новог устава зато што је давало превелико овлашћење председнику Републике, чију уставну улогу је требало свести у оквиру парламентарног система.

⁸ У Шпанији, одлуком Владе, уз сагласност парламента, ванредно стање може трајати најдуже 30 дана, уз могућност продужења за још 30 дана. Слично је у Чешкој, у којој ванредно стање такође може трајати 30 дана, али може бити продужено уз претходну сагласност Представничког дома. Устав Сјеверне Македоније предвиђа да ограничење може трајати најдуже 30 дана, а Устав Пољске најдуже 90 дана (овај период може бити продужен за 60 дана, само уз сагласност Сејма).

⁹ Принцип ограничавања трајања ванредног стања, који је познато, мада није уобичајено, рјешење у упоредном праву, сматрамо прихватљивим, јер приморава парламент да промисли о оправданости продужавања овог стања и спречава или барем отежава да егзекутива, без оправданог разлога, преузима вршење надлежности парламента, оправдавајући то ванредним стањем.

Друга ствар је да ли је прихватљиво да ванредно стање може трајати чак пола године (два пута по 90 дана, тј. два пута по три мјесеца). Неки аутори су сматрали да је то неоправдано дуго трајање ванредног стања. – Ратко Марковић, „Устав Републике Србије из 2006 – Критички поглед“, *Анали Правној факултету у Београду* 2/2006, 38.

Овдје заиста постоји озбиљна дилема. Дуго трајање ванредног стања може имати озбиљне негативне последице, будући да током његовог трајања неминовно долази до поремећаја у начину вршења државне власти, у смислу да парламент, по правилу, не може да врши законодавну функцију. Извјесно долази и до ограничавања људских права. Потенцијално, ограничавање људских права може постати кршење људских права, док промјене у начину вршења државне власти могу водити диктаторској узурпацији власти од стране егзекутиве. С те стране посматрано, заиста треба ограничити трајање ванредног стања, па се његово трајање током шест мјесеци може сматрати сувише дугим роком. С друге стране, међутим, поставља се питање шта ако Народна скупштина заиста не може да врши своје функције дуже од шест мјесеци.

Чини се да би рјешење могло бити следеће. Народна скупштина би имала право да доноси одлуку о ванредном стању које би трајало током два истовјетна, релативно кратка, временска периода (на примјер, по 30 дана). За продужење ванредног стања, била би потребна одлука двотрећинском већином. За случај да се Народна скупштина не може састати чак ни да донесе само ову одлуку, требало би предвидјети алтернативни начин доношења одлуке од стране Народне скупштине или шефова посланичких клубова, под условом да они могу доказати на вјеродостојан начин да су чланови њихових посланичких клубова за или против доношења одлуке.

Владе.¹⁰ У Словенији, одлуку о проглашењу ванредног стања доноси парламент, на приједлог Владе.¹¹ Ако парламент није у стању да се састане, одлуку доноси предсједник Републике, а парламент је потврђује чим буде у могућности да се састане.¹²

Може се размишљати и о томе да парламент ради у ужем тијелу, које би се састојало од шефова посланичких клубова и/или одређеног малог броја посланика, али ипак довољног да могу да се састану и одлучују. Овом приједлогу може се упутити примједба да мали број посланика врши посланичка права у цијелости, док их други не врше уопште, односно да мали број људи, који је далеко од уставом утврђеног кворума за рад парламента врши надлежности парламента. Стога, може се поставити и питање демократичности и легитимитета оваквог супституисања.

¹⁰ Ово рјешење има добру страну у томе што се може догодити да ванредно стање мора бити проглашено у ситуацији кад Народна скупштина објективно није у могућности да се састане. Лоша страна овог рјешења је у томе што врло важну одлуку доносе три јавна функционера. Притом, ово у основи може да буде одлука једног лица уколико је једно од њих вођа владајуће странке и уколико не постоји кохабитација. Посебан проблем је тај што Уставом није прописано ко процјењује и на основу којих параметара да ли је Народна скупштина у могућности да се састане. Нема уставних гаранција против ситуације у којој три поменута јавна функционера доносе одлуку о проглашењу ванредног стања јер Народна скупштина, по њиховој процјени, није у могућности да се састане, иако то заиста није тако. Озбиљан проблем је и тај што постоји могућност да носиоци поменутих јавних функција не могу да постигну сагласност о проглашењу ванредног стања, чиме би наступила блокада, односно немогућност доношења одлуке.

Уставни суд Србије сматра да је ово питање прије фактичко него правно, па је довољно да предсједник Народне скупштине обавијести остале носиоце јавних функција о томе да Народна скупштина није у стању да се састане. – S. Orlović, I. Milić, 253. Пошто је мишљење предсједника Народне скупштине условљено политичким мотивима, оно лако може да буде чињенично неутемељено и засновано на политичким интересима парламентарне већине.

Имајући у виду чињеницу да Народна скупштина, у данашњим околностима, може доносити одлуке и коришћењем модерних средстава комуникације, или да би одлуку могли донијети шефови посланичких клубова, било би могуће измјестити доношење ове важне одлуке из руку три особе (или, суштински, само једне), а да се Народна скупштина ипак не састане уколико нема услова за то.

¹¹ Други дио ове норме сматрамо неприкладним. Није спорно да парламент доноси одлуку, али јесте то да је доноси на приједлог Владе (или само на приједлог Владе). Шта ће се десити ако Влада Словеније не поднесе приједлог одлуке, а парламент сматра да је њено доношење оправдано? Парламент неће моћи да донесе одлуку, односно неће моћи да врши једну своју надлежност, јер онај ко треба да иницира њено вршење то не чини. О овоме, вид. и Matija Žgur, „The State of Emergency in the Slovenian Constitutional Design“, *Diritto & Questioni Pubbliche*, Vol. 17, 2/2017, 188.

¹² Ово рјешење можемо критиковати у основи из истог разлога из којег смо критиковали рјешење садржано у Уставу Републике Србије, с том што је словеначко рјешење још мање прихватљиво од српског. Наиме, овдје одлуку доноси самостално предсједник Републике, док у Републици Србији предсједник Републике никад не може донијети ту одлуку самостално.

У анализи овог питања треба, прије свега, кренути од аргумента да би ово рјешење морало да буде предвиђено самим уставом. Било би неуставно уколико би нижим правним актом било установљено уже тијело парламента,¹³ макар оно било *ad hoc*. Парламент не може пренијети вршење својих надлежности другој институцији или тијелу, осим ако је то изричито прописано уставом.¹⁴

Нужно се поставља питање вршења надлежности парламента пошто он не може да их врши. Није свеједно коме ће бити повјерено њихово вршење. Чак није свеједно да ли ће их вршити предсједник републике или влада, а још мање је свеједно да ли би било прихватљиво да их врши неко уже тијело парламента.

Супституисање парламента његовим ужим тијелом оправдано је по више основа. Прво, надлежности парламента не врши инокосни орган, па су могућности за злоупотребу начелно мање. Друго, идеја народног суверенитета мање ће бити окрњена када се успоставља уже тијело парламента, јер оно је ипак репрезентативно, пошто у његов састав улазе представници свих посланичких клубова, што значи да ће различити интереси, идеологије, програми и ставови ипак бити представљени. То није могуће кад надлежности парламента врши предсједник републике или влада. Треће, јавност рада начелно је највећа кад надлежности парламента врши његово уже тијело, јер контроверзна питања о којима се одлучује не могу остати скривена од јавности, самим тим што у њиховом доношењу учествује и опозиција.

У Федерацији Босне и Херцеговине, домови Парламента извршили су почетком априла 2020. године измјене својих пословника како би омогућили своје сједнице онлајн путем. Ово рјешење не сматрамо неуставним. Истина је да оно није предвиђено Уставом Федерације Босне и Херцеговине, као што

¹³ О овоме, в. одлуку Уставног суда Хрватске, бр. У-И-4208/2020, <https://sljeme.usud.hr/Usud/Praksaw.nsf/C12570D30061CE54C12586080035A65C/%24FILE/U-I-4208-2020.pdf>.

Њоме су оспорене измјене Пословника Хрватског сабора, којима је требало уредити његов рад током ванредног стања, на тај начин да Сабор ипак врши своје надлежности, али тако што би у његовом раду учествовао само мали број посланика (заступника), тачније по четвртина посланика сваког посланичког клуба.

Уставни суд Хрватске је одлучио да су ове одредбе Пословника неуставне, зато што Устав Хрватске не предвиђа могућност да Сабор ради у ужем тијелу. Да би Сабор могао да ради као уже тијело, та могућност би морала бити изричито прописана Уставом.

¹⁴ Тако је учинио уставотворац у Чехословачкој, приликом доношења њеног првог устава, 1920. године. Тада је чл. 54 предвиђао оснивање посебног комитета, састављеног од 24 парламентарца (16 из доњег и осам из горњег дома), који је у одређеним ситуацијама преузимао на себе скоро све надлежности парламента, изузев оних које су биле изричито прописане Уставом.

Устав Португалије прописује у чл. 138 да ће Стални комитет Скупштине овластити предсједника Републике да прогласи ванредно стање уколико Скупштина није у могућности да се састане.

је неспорно и да се под сједницама парламената у свим уставима мисли на „живе“ сједнице. Упркос томе, не мислимо да би нормирање одржавања онлајн сједница изискивало измјене устава. Важно је да парламент ради у цјелини, тј. да у његовом раду учествују сви посланици са једнаким правима и обавезама. Уколико се може постићи да парламент расправља и одлучује на јаван начин, без ограничавања учешћа било ког појединца, не видимо да постоји проблем са вршењем његових функција у пуном обиму, мада на другачији начин. Разумије се да би овакав начин рада био прихватљив само у ванредном (или ратном) стању уколико парламент не би био у могућности да засједа „уживо“.

Овај облик рада прихватљив је зато што омогућава парламенту да врши своје функције, умјесто да их преноси другим институцијама, чиме се његова уставна улога умањује, а потенцијално се ствара опасност од концентрације, па и злоупотребе, власти у рукама егzekутиве.

2.2.3. Разлози за увођење ванредног стања

На први поглед, изгледа да су уставни разлози за проглашење ванредног стања у Републици Српској неспорни. Они то и јесу кад се питање посматра начелно, јер тешко је оспорити било који од ових разлога кад се посматра на апстрактан начин. На примјер, нормално функционисање уставних органа Републике није дефинисано, нити постоје елементи у уставној норми на основу којих се може ближе одредити. Оно је само набројано као један од могућих разлога за увођење ванредног стања, при чему је Народној скупштини дата скоро потпуна слобода да процијени да ли је овај разлог остварен. То може створити озбиљне проблеме, јер се Народна скупштина може водити искључиво политичким интересима приликом проглашавања ванредног стања, односно процјене да је угрожено нормално функционисање уставних органа. Уставотворац би морао да детаљније уреди овај разлог, како би било спријечено његово сувише широко одређење.

Слично вриједи и за повреду људских права и слобода и угрожавање безбједности, као разлога за увођење ванредног стања. Не заговарамо укидање већ прецизније нормирање ових разлога. Шта би се, на примјер, догодило ако би увођење ванредног стања требало да онемогући дјеловање појединих државних органа који, по мишљењу Народне скупштине, својим политикама угрожавају људска права и слободе, иако никаквог угрожавања суштински нема? Догодило би се то да би одређене политике могле да буду онемогућене, и то не путем легитимног изборног процеса, већ увођењем ванредног стања.¹⁵

¹⁵ Сличан проблем имају и други уставни системи. У Србији, на примјер, критикује се рјешење по коме се „јавна опасност“ одређује као услов за проглашење ванредног стања,

Пракса Европског суда за људска права релевантна је за релативно прецизно одређење разлога за проглашење ванредног стања. Оно треба да има следећа обиљежја: 1) опасност мора бити стварна или блиска; 2) последице ванредних околности погађају нацију у цјелини;¹⁶ 3) угрожено је функционисање организованог живота у заједници; 4) криза или опасност треба да је изузетна, тако да су уобичајене мјере неодговарајуће.¹⁷

Народна скупштина Републике Српске донијела је Одлуку о проглашењу ванредног стања за територију Републике Српске, на Дванаестој посебној сједници, одржаној 28. марта 2020. године.¹⁸ У преамбули Одлуке, Народна скупштина се позива на амандман CVII на чл. 70, ст. 3 Устава Републике Српске, те на чл. 182 и 186, ст. 1 Пословника Народне скупштине, као на правни основ њеног доношења.

У тачки I Одлуке епидемиолошка ситуација услед корона вируса наводи се као разлог за увођење ванредног стања. Недостаје било какво образложење Одлуке, у којем би Народна скупштина детаљно образложила и оправдала нужност увођења ванредног стања, што би било нужно како би се могло закључити о оправданости његовог увођења. Народна скупштина је на крајње лапидаран начин срочила одлуку о увођењу ванредног стања, што сматрамо, у најмању руку, непримјереним, имајући у виду промјене које настају увођењем ванредног стања. Посебно је значајно да се образложи стварно постојање потребе увођења ванредног стања, назначивање промјена у функционисању државних органа и, што потпуно недостаје, потребе ограничавања одређених људских права.

Народна скупштина није прекршила Устав Републике Српске, будући да је његове оскудне и такође лапидарне норме не обавезују да детаљно образложи разлоге за увођење ванредног стања, нити да барем назначи промјене које ће из тога услједити за функционисање државних органа и остваривање људских права. Ипак, то је не оправдава, јер не би поступила неуставно и да је урадила овако како сматрамо да је требало да уради. На концу, оскудност уставног нормирања не смије да буде изговор Народној скупштини да скоро узгред сачињава једну значајну одлуку.¹⁹

јер се сматра да није одређена у Уставу, тако да државна власт има скоро неограничене могућности при процјени постојања јавне опасности. – S. Orlović, I. Milić, 250.

¹⁶ Европски суд за људска права касније је кориговао овај критеријум, тако да и дио становништва може бити погођен ванредним околностима и тиме ванредним мјерама.

¹⁷ Вид. случајеве пред Европском комисијом за људска права: App. no. 3321/67 (*Denmark v. Greece*), App. no. 3322/67 (*Norway v. Greece*), App. no. 3323/67 (*Sweden v. Greece*), App. no. 3324/67 (*Netherlands v. Greece*).

¹⁸ *Службени гласник Републике Српске*, бр. 31/20.

¹⁹ Одлуку о укидању ванредног стања за територију Републике Српске Народна скупштина донијела је на Тринаестој посебној сједници, одржаној 21. маја 2020. године (*Службени гласник Републике Српске*, бр. 48/20).

2.2.4. Доношење уредаба са законском снагом

Сљедећа спорна питања садржана су у чл. 81 Устава, који је мијењан амандманом СХ. Предвиђено је да предсједник Републике има право да доноси уредбе са законском снагом и о питањима из надлежности Народне скупштина ако она не може да се састане, а проглашено је ратно или ванредно стање од стране институција Босне и Херцеговине. Предсједник Републике дужан је да саслуша мишљење предсједника Народне скупштине, а уредбе доноси самоиницијативно или на приједлог Владе.

Ова уставна норма садржи барем два спорна питања. Прво је спорно сâмо право предсједника Републике да доноси уредбе са законском снагом. Будући да доношењем ових уредаба предсједник Републике, између осталог, преузима надлежности Народне скупштине, али и именује и разрјешава функционере које бира, именује и разрјешава Народна скупштина, поставља се питање није ли дата превелика моћ у руке једном инокосном органу.

Начелно, важеће рјешење може се бранити тиме што у случају проглашења ванредног (и ратног) стања постоји потреба за брзим и одлучним дјеловањем, које не трпи одлагање и дуге расправе. Осим тога, предсједник Републике биран је непосредно и има легитимитет да преузме вршење надлежности непосредно биране Народне скупштине.

Ипак, ове начелне погодности праћене су озбиљним недостацима. Први недостатак овог рјешења у томе је што је предсједник Републике инокосни орган који може покушати да концентрише сувише моћи у својим рукама, а никоме не сноси политичку одговорност. Други недостатак је у томе што легитимитет предсједника Републике, без обзира на то што је биран непосредно, не може бити истовјетан легитимитету Народне скупштине, јер само она је представничко тијело.

Алтернативно рјешење је да ова надлежност предсједника Републике припадне Влади. Она се налази на окупу у редовним приликама, а извјесно је да би то био случај и у ванредним околностима, јер Влада је малобројно и оперативно тијело, па је тешко замислити да се у цјелини или барем већина њених чланова не може налазити на окупу и држати сједнице, поготово што те сједнице не морају бити држане уживо. Друго, Влада је политички одговорна Народној скупштини, што значи да би могла сносити политичку одговорност за одлуке које доноси у случају ванредног стања. Истина је да та одговорност не би могла бити непосредна, у смислу да не би могла бити тренутна, већ тек онда кад Народна скупштина буде у стању да се састане. Упркос томе, политичка одговорност Владе постоји, што је важно за орган који доноси одлуке током ванредног стања. Недостатак овог рјешења у томе је што Влади недостаје легитимитет непосредно добијен од народа.²⁰

²⁰ Неки уставни су умањили овлашћења предсједника републике у вршењу надлежности које у редовним приликама припадају парламенту. У Хрватској, на примјер, чл. 101, ст. 2

Друго спорно питање је кад предсједник Републике има право да доноси уредбе са законском снагом. Прецизније, да ли предсједник Републике има право да доноси уредбе са законском снагом само ако је ратно или ванредно стање проглашено одлуком институција Босне и Херцеговине? Језичко тумачење уставне норме наводи на овај закључак.²¹ Он се, међутим, противи циљном и системском тумачењу. Циљ уставне норме је да омогући функционисање уставних органа у ванредним околностима. Законодавна функција мора бити вршена, чак и интензивније него у редовним околностима, зато што низ друштвених односа мора бити уређен другачије у ванредним околностима. Ако Народна скупштина не може да се састане, а предсједник Републике нема право да доноси уредбе са законском снагом, цјелокупан друштвени живот доводи се у опасност. Поставља се и питање како ће уставни органи моћи да функционишу и ко ће стварати правни поредак. Очигледно је да нема одговора на та питања ако се прихвати уско тумачење уставне норме, по коме предсједник Републике може да доноси уредбе са законском снагом само у случају кад институције Босне и Херцеговине прогласе ванредно (или ратно) стање. Такво тумачење нема смисла, зато што не одговара сврси због које је предсједник Републике добио право да доноси уредбе са законском снагом.

Системско тумачење такође се противи оваквом схватању поменуте уставне норме. Ако је чланом 68 Република добила право и обавезу да уређује мјере за случај ванредног стања које прогласе институције Републике Српске, она то неће моћи сврсисходно радити уколико предсједник Репу-

Устава прописује да ће предсједник Републике доносити уредбе са законском снагом на приједлог предсједника Владе и уз његов супотпис, између осталог и у случајевима кад су тијела државне власти онемогућена да редовно обављају своје уставне дужности. Ово рјешење ограничава моћ предсједника Републике, иако га не сматрамо прихватљивим, јер може довести и до немогућности доношења уредаба са законском снагом. (Вид. шире: Petar Bačić, Marko Ivkošić, „The Croatian 'Emergency Constitution' on Test“, *Emergency Powers in Central and Eastern Europe* (eds. Zoltán Nagy, Attila Horváth), Budapest – Miskolc 2022, 102.)

Довољно је помислити на ситуацију у којој предсједник Владе предлаже доношење уредбе са законском снагом, а предсједник Републике се томе противи.

У Републици Србији, чл. 200 Устава прописује да, у случају проглашења ванредног стања, ако Народна скупштина није у стању да се састане, мјере којима се одступа од људских права може прописати Влада, уредбом, уз супотпис предсједника Републике. И овдје се тражи супотпис предсједника Републике, чиме се жели постићи да он ограничава Владу приликом доношења овако важне и деликатне одлуке, али се и даље јавља потенцијални проблем немогућности сагласности Владе и предсједника Републике о потреби прописивања мјера.

²¹ Штавише, језичко тумачење наводи на овај закључак само кад се узме у обзир превод уставног амандмана на српски језик. Будући да је амандман наметнут одлуком високог представника, те да је објављен (и) на енглеском језику, као што ћемо видјети из каснијег излагања, језичка непрецизност можда и не постоји на енглеском језику, већ само у недовољно добром преводу амандмана на српски језик.

блике не може да доноси уредбе са законском снагом кад Народна скупштина није у стању да се састане, осим кад су институције Босне и Херцеговине прогласиле ванредно стање. Ако постоји потреба за доношењем правних аката који су закони у материјалном смислу, а предсједник Републике нема право да доноси уредбе са законском снагом, право и обавеза Републике да доноси мјере за случај проглашења ванредног стања може постати беспредметно ако предсједник Републике мора да донесе уредбе са законском снагом, а полази се од схватања да му то право не припада.

2.2.5. Распуштање Народне скупштине у ванредном стању

Устав уопште не уређује да ли Народна скупштина Републике Српске може бити распуштена током ванредног стања. Он садржи норме о мандату Народне скупштине током ратног стања и стања непосредне ратне опасности. Нема ниједне норме о мандату током ванредног стања, а не може се правити аналогија са мандатом Народне скупштине током ратног стања. У сваком случају, требало би прописати да предсједник Републике не може распустити Народну скупштину током ванредног стања. Право распуштања Народне скупштине омогућава му да влада без ограничења која би му Народна скупштина могла поставити, чиме би начело подјеле власти, које је у пракси ионако извитоперено, било чак и формално напуштено. Посебан проблем је у томе што не би било могуће спровести парламентарне изборе током ванредног стања, што значи да распуштање Народне скупштине не би значило само обрачун предсједника Републике са одређеним сазивом већ са институцијом као таквом.

Постоји могућност и да Народна скупштина буде распуштена прије проглашења ванредног стања, а да парламентарни избори, чак и ако су расписани, не могу бити одржани због наступања ванредног стања. По узору на Устав Републике Србије,²² требало би предвидјети да се у случају проглашења ванредног (или ратног) стања поново успоставља пуна надлежност Народне скупштине, и то само до окончања овог стања.

2.3. Уставносудска пракса

У предмету У-27/20, Уставни суд Републике Српске одлучивао је о иницијативи за оцјену уставности Уредбе са законском снагом о Фонду солидарности за обнову Републике Српске.²³

²² Устав Републике Србије, чл. 109, ст. 7.

²³ Одлука се може пронаћи на интернет страници Уставног суда Републике Српске: <http://ustavnisud.org/Odluka.aspx?cat=13&subcat=39&tip=1&lang=cir&odluka=1380&odldet=4117&str=5>.

Подносилац иницијативе оспоравао је ову уредбу, између осталог, и због тога што ју је донијела председница Републике, која није имала уставно овлашћење на то, будући да је ванредно стање у Републици Српској било проглашено одлуком Народне скупштине Републике Српске, док је Савјет министара Босне и Херцеговине донио само одлуку о проглашењу стања природне или друге несреће. Ниједна институција Босне и Херцеговине није донијела одлуку о проглашењу ванредног стања.

Председница Републике Српске је, оспоравајући иницијативу, истакла да је подносилац иницијативе парцијално тумачио спорни уставни амандман и да га није довео у везу са већ поменутиим чл. 68 Устава Републике Српске. Председница Републике указала је и на то да је високи представник, доносећи поменути уставни амандман, употрежио израз „ВН Institutions“ на енглеском језику, под чиме је имао на уму генерички појам „институције у Босни и Херцеговини“, а не „институције Босне и Херцеговине“. Таквим тумачењем председница Републике дошла је до закључка да је имала право да доноси уредбе са законском снагом, јер се под овим генеричким појмом мисли на све институције у Босни и Херцеговини, па и на институције Републике Српске, а не само на институције Босне и Херцеговине.

Уставни суд уопште није разматрао овај дио иницијативе, позивајући се на рјешење које је донио у предмету У-29/20, у коме се бавио истом врстом питања. Стога, треба анализирати поменуто рјешење. Ово рјешење донесено је поводом иницијативе три лица за оцјену уставности низа уредаба са законском снагом које је донијела председница Републике. У одговору на иницијативе, председница Републике позвала се на чл. 68 Устава Републике Српске, којим се уређују права и дужности Републике, међу којима су мјере за случај ратног и ванредног стања које прогласе институције Босне и Херцеговине, као и мјере за случај ванредног стања које прогласе институције Републике Српске. Осим позивања на ове норме, до изражаја је дошло и позивање председнице Републике на амандман који је наметнуо високи представник на чл. 81 Устава. У верзији амандмана на енглеском језику користи се израз „ВН Institutions“. Суштина одговора председнице Републике у томе је да се чл. 81 Устава мора посматрати у вези са чл. 68, што смо у претходном излагању означили као системско тумачење, односно као тумачење које узима у обзир устав као систем правних норми, јер не може се тумачити једна уставна норма која не би била у вези са другим уставним нормама.

Уставни суд Републике Српске оцијенио је да председник Републике има право да доноси уредбе са законском снагом и у случају кад је ванредно стање проглашено одлукама институција Републике Српске, конкретно одлуком Народне скупштине Републике Српске. Овај став је заузео полазећи од циљног и системског тумачења Устава, које смо већ примијенили у

анализи спорне уставне норме, тј. уставног амандмана. Другим ријечима, Уставни суд Републике Српске није сматрао да је спорно то што ванредно стање нису прогласиле институције Босне и Херцеговине, јер је сматрао да је „прерасподјела надлежности у оквиру система подјеле власти“ уставна, полазећи од тумачења норми из чл. 68, 70 и 81 Устава Републике Српске, из чега се може закључити да је уставно уколико предсједник Републике доноси уредбе са законском снагом чим је проглашено ванредно стање, а Народна скупштина није у стању да се састаје.

3. ОГРАНИЧАВАЊЕ ЉУДСКИХ ПРАВА

3.1. Уставно нормирање обима ограничења

Може постојати објективна потреба за ограничавањем људских права, при чему је тешко одредити која људска права треба да буду ограничена, у којој мјери, на који начин и до ког тренутка. Пошто одлуку о ограничавању људских права доноси државна власт, постоји опасност да људска права буду ограничена више него што је потребно, јер државна власт користи прилику да ограничи политички субјективитет грађана, јачајући тиме своју моћ.

Члан 81, ст. 3 Устава Републике Српске, који је мијењан амандманима XXXV и CIX, предвиђа могућност ограничења људских права актима Народне скупштине, односно актима предсједника Републике ако Народна скупштина не може да се састане. Ограничење људских права не може се односити на: забрану дискриминације;²⁴ право на живот; право на интегритет човјека, приватност, лични и породични живот; забрану мучења, нехуманог или понижавајућег третирања; забрану незаконитог лишавања слободе; право на накнаду штете и рехабилитацију због незаконитог или неправилног рада службеног лица, државног органа или организације која врши јавна овлашћења; право на правично суђење; право на одбрану; претпоставку невиности и начело *nullum crimen nulla poena sine lege*; неповредивост стана; слободу мисли и опредјељења, савјести и увјерења, као и јавног изражавања мишљења.²⁵

Очигледно је да је уставотворац „пробрао“ људска права за која је процијенио да су фундаментална у тој мјери да је њихово ограничавање неоправдано чак и у ванредном стању. Овдје се јављају два проблема. Први проблем

²⁴ Устав Републике Српске је конзистентнији од неких устава када пружа апсолутну заштиту од дискриминације у случају ванредних стања. О проблематичности рјешења у Уставу Републике Србије, вид. Д. Симовић, 9–10.

²⁵ На исти начин, мада не нужно и у погледу истих права, ограничавање је уређено Уставом Естоније (чл. 130).

је у томе што је потпуно нејасно мјерило на основу кога је уставотворац одредио људска права која су апсолутна, у том смислу што не могу бити ограничена током ванредног стања.

За нека људска права на први поглед је очигледно зашто је уставотворац тако поступио (забрана дискриминације, право на живот, право на заштиту интегритета и нека друга). Међутим, кад је већ та права учинио апсолутним, зашто није тај круг људских права проширио још неким? Ако је, на примјер, гарантовао апсолутни карактер права на јавно изражавање мишљења, зашто није исто учинио са слободом штампе? Други примјер је слобода удруживања, која би у ванредном стању могла да буде ограничена само у смислу окупљања чланова неке организације ради остваривања њених активности, али не би требало ограничити само оснивање, постојање и дјеловање организација, поготово што окупљање већег броја лица није нужно за дјеловање организације, барем у ванредним приликама у којима то окупљање није могуће или пожељно. Може се поставити и питање зашто права родитеља нису укључена у круг апсолутно заштићених права.

Други проблем је што уставотворац није изричито прописао да је ограничавање људских права допуштено само у неопходној мјери²⁶ односно обиму.²⁷ Може се тврдити да се то претпоставља, али претпоставке ове врсте у уставном праву нису прихватљиве ни пожељне, па би Уставом требало изричито предвидјети овај правни стандард. Сама чињеница да се нужно ради о правном стандарду не рјешава у цијелости проблем који сада постоји, а који се огледа у томе да уопште није прописано у ком обиму је допуштено ограничавање људских права. Упркос томе, правни стандард приморава надлежни орган да објасни зашто је потребно ограничити људска права у обиму у коме је то учињено.

Овај недостатак отклоњен је одговарајућим тумачењем мјеста Европске конвенције о људским правима у нашем уставном систему, под условом да се такво тумачење сматра неспорним. Пошто је Конвенција дио Устава Босне и Херцеговине, требало би дијелом Устава Босне и Херцеговине сматрати и њен чл. 15,²⁸ по коме је одступање од људских права могуће само у најну-

²⁶ Овакву норму садржи Устав Црне Горе у чл. 25, Устав Пољске прописује у чл. 228 да мјере предузете у било каквим ванредним околностима морају бити сразмјерне степену пријетње, док Устав Румуније прописује у чл. 53 да људска права могу бити ограничена само ако је то неопходно у демократском друштву, уколико је ограничење пропорционално узроку који га је изазвао и ако је учињен на недискриминаторни начин, не укидајући људско право о коме је ријеч.

²⁷ Овдје би се радило о захтјеву пропорционалости. – Р. Bačić, М. Ivkošić, 105.

Међутим, основни проблем код овако одређеног захтјева пропорционалости огледао би се у томе што би државна власт имала широке могућности оцјене испуњености овог захтјева, које би се граничиле са њеним дискреционим одлучивањем.

²⁸ Босна и Херцеговина није обавијестила генералног секретара Савјета Европе о на-мјери да ограничи људска права, што овај члан Конвенције предвиђа. У одлуци у предмету

жнијој мјери коју изискује хитност ситуације. Та норма би обавезивала и уставотворца у Републици Српској. Имајући у виду чињеницу да о правној природи Конвенције у нашем уставном систему постоје различита схватања, било би пожељно да ова норма о најужим могућим случајевима одступања од људских права буде унесена у Устав Републике Српске. Сматрамо да је Народна скупштина дужна да се придржава ове норме приликом доношења одлуке о проглашењу ванредног стања. Та обавеза проистиче како из мјеста Конвенције у уставном систему тако и из потребе да постоје мјерила на основу којих се ова одлука доноси.

Кад ова норма Конвенције не би била сматрана правно обавезујућом, могло би се догодити нешто још опасније од онога на шта смо указали у претходном излагању. Могло би се, наиме, догодити да предсједник Републике доноси правне акте којима би ограничавао људска права, немајући притом јасна мјерила о нужности њиховог ограничавања.

3.2. Надлежност за ограничавање људских права

Уставом треба прописати да Народна скупштина доноси одлуку о ограничавању људских права двотрећинском већином од укупног броја посланика. Ово рјешење је правно-политички оправдано, јер онемогућава парламентарну већину или предсједника Републике да самовољно и на основу дискреционе оцјене ограничава људска права. Оно је и уставноправно логично, јер је ријеч о уставној материји људских права, а та материја треба да се мијења онако како се Устав иначе мијења, двотрећинском већином. Прихватање овог рјешења значило би увођење у уставни систем категорије органских закона, будући да би Народна скупштина у том случају доносила одлуку о ограничавању људских права у форми закона, и то органског.

Ово рјешење је могуће ако се Народна скупштина може састати. Ако она није у могућности да се састане, треба предвидјети алтернативна рјешења, као што је случај и са доношењем саме одлуке о проглашењу ванредног стања, о којима смо већ писали. Обавеза носилаца државне власти је да не тумаче рестриктивно испуњеност услова за састајање Народне скупштине. Ако би они тумачили те услове рестриктивно, што им обично иде у прилог, Народна скупштина се не би састајала и по неколико седмица или чак и више мјесеци након проглашења ванредног стања, што значи да би се могло догодити да није у прилици да потврди одлуку о проглашењу ванредног стања и о ограничавању људских права. То значи да један посебан правни режим, заснован, између осталог, на ограничавању људских права, не само да

АП-1217/20, Уставни суд Босне и Херцеговине констатује ову чињеницу, истичући да је Европски суд за људска права неће преиспитивати, па неће ни Уставни суд. У поменутој одлуци, Уставни суд је истакао да држава има могућност али не и обавезу овог обавјештавања.

не би био установљен одлуком Народне скупштине, него га не би могла потврдити у релативно дугом временском периоду.

Доношењу одлуке о ограничавању људских права од стране ужег тијела Народне скупштине сматрамо најбољим рјешењем уколико Народна скупштина није у могућности да се састане. Ово рјешење морало би бити изричито прописано Уставом.

Мање прихватљивим сматрамо рјешење по коме би одлуку о ограничавању људских права предсједник Републике могао донијети само уз супотпис предсједника Владе²⁹ или и предсједника Народне скупштине. И ово рјешење морало би бити уређено Уставом. Његова предност у односу на важеће рјешење у томе је што искључује могућност да о ограничавању људских права одлучује један инокосни орган. Важеће рјешење значи да систем људских права зависи од воље једног човјека, макар и за ограничен временски период и по свему посебне друштвене прилике.

Ниједним аргументом не може бити оправдано давање овако великог овлашћења инокосном политичком органу. Какве год да су ванредне околности које су изазвале проглашење ванредног стања, скоро немогуће је замислити ситуацију у којој би предсједник Републике био приморан да донесе ову одлуку самостално јер се не може посавјетовати и одлучити заједно са предсједником Владе и/или предсједником Народне скупштине. Аргумент да му је то право дато зато што има легитимитет добијен на непосредним изборима, нема довољну снагу. Постоје државе у којима је предсједник републике такође биран непосредно, али му није дато право да самостално доноси одлуку о ограничавању људских права. Не може се тврдити ни да му то овлашћење припада зато што иначе има снажну уставну и политичку позицију у полупредсједничком систему. Знатне надлежности које му припадају у редовним приликама не оправдавају њихово огромно повећавање у ванредним приликама, поготово ако би то повећавање могло имати за посљедицу велику концентрацију моћи у његовим рукама и ограничавање људских права. Претходним разматрањима треба додати и то да би акт који би предсједник Републике донио у ванредном стању с циљем ограничавања људских права имао уставну снагу, јер би њиме била уређивана уставна материја, тј. материја људских права. То значи да Устав Републике Српске, по нашем мишљењу, даје право предсједнику Републике да врши уставотворну (тачније, ревизиону) власт у ванредном стању када одлучује о ограничавању људских права.³⁰

²⁹ У Хрватској, предсједник Републике доноси одлуку о ограничењу људских права на приједлог Владе и уз супотпис њеног предсједника. – Р. Ваџић, М. Ivkošić, 105.

³⁰ Сличан став има теорија уставног права у Хрватској кад разматра правну природу аката које предсједник Републике доноси на приједлог Владе и уз супотпис предсједника Владе. – Р. Ваџић, М. Ivkošić, 106.

У неким државама прихваћено је рјешење по коме ванредне мјере ограничавања људских права доноси влада уз супотпис председника републике.³¹ Предност овог рјешења у односу на оно по коме одлуку доноси председник републике у томе је што одлуку доноси колективни орган, што је начелно боље него кад је доноси инокосни орган. Влада је политички одговорна парламенту, па постоје барем минималне шансе да ће бити скрупулознија приликом доношења ове одлуке. Вјероватноћа да ће тако поступити биће већа уколико је влада коалициона, при чему ниједан коалициони партнер не доминира парламентарном већином. На концу, супотпис председника републике представља извјесну гаранцију да ће влада добро промислити прије него што донесе ову одлуку, јер би могла рачунати на председничково одбијање. Јасно је да ова разматрања немају значај уколико је парламентарна већина монолитна, а председник републике такође припада некој од владајућих странака, јер тада је доношење одлуке знатно извјесније.

Кључни недостатак овог рјешења у томе је што је доношење одлуке о ограничавању људских права у надлежности егzekутиве, која нема представнички карактер и онај степен легитимности који парламент има, да би могла да доноси ову одлуку. Осим тога, ако је егzekутива политички хомогена, што углавном јесте случај, доношење одлуке од стране два органа извршне власти може представљати мање-више формалност, јер тешко да ће бити политичких размимоилажења приликом припреме ове одлуке.

Проблем је у процјени испуњености услова да се Народна скупштина састане након проглашења ванредног стања. Да ли је, на примјер, угроженост здравља таква и толика да она не може одржати сједницу? Одлуку о томе доноси председник Народне скупштине, који треба да закаже сједницу, али у њеном доношењу могу, формално или само фактички, да учествују и носиоци других јавних функција. Искуства са пандемијом су таква да оправдавају ову бојазан. Парламенти у различитим државама поступали су различито, без обзира на то колико је тешка била епидемиолошка ситуација. Док се неки парламенти уопште нису састајали, други су то повремено чинили. То значи да негативан став председника парламента, посланика из реда парламентарне већине или владе могу битно или одлучујуће утицати на доношење одлуке о незаказивању сједница парламента.

Према важећем рјешењу, Народна скупштина ограничава људска права својим актима, при чему није дефинисано у којој форми се ова одлука доноси. Другим ријечима, не тражи се да она буде донесена у форми закона, поготово не у форми органског закона, нити је прописана квалификована већина за њено доношење.

Ово рјешење сматрамо крајње неприхватљивим, јер Народна скупштина може да уређује уставну материју (ограничавање људских права) у поступку

³¹ Ово рјешење прихваћено је у Уставу Србије. – Д. Симић, 16.

који је далеко једноставнији од ревизионог поступка и актима чија правна снага није прецизно уређена. Могло би се тврдити да то није спорно зато што Устав не прописује изричито да људска права могу бити ограничена само законом, макар и обичним, тј. оним који није органски, будући да такви нису ни предвиђени Уставом, али да није изричито прописао ни да могу бити ограничена подзаконским актима. Међутим, може се изнијети више противаргументата. Прво, људска права гарантована су Уставом, а детаљније уређена законом, и то су два правна основа њиховог остваривања. То не значи да људска права могу бити ограничавана законом, будући да се под остваривањем људских права не мисли на њихово ограничавање. Тим прије, она не могу бити ограничавана подзаконским актима.

Друго, поставља се питање како треба разумјети уставну норму која прописује да Народна скупштина може ограничити људска права (тачније „обуставити поједине одредбе Устава које се односе на поједина људска права и слободе“) својим актима. Устав користи генусни појам „акти“, који обухвата и подзаконске акте. Да је уставотворац хтио да пропише како се људска права могу ограничавати само законима, то би и учинио, будући да Устав, што је и очекивано, познаје и изричито разликује више врста аката, па је то могао да буде случај и у посматраној уставној норми.

Треће, чланом 49 Устава прописано је да се права и слободе остварују непосредно на основу Устава, осим када је Уставом предвиђено да се услови за њихово остваривање утврђују законом. Законом се може прописати начин остваривања права и слобода само када је то неопходно за њихово остваривање. Према томе, људска права су таква материја која се уређује самим Уставом, а само кад је неопходно за њихово остваривање, то се чини законом. Тачно је да чл. 49 не спомиње изричито ограничавање људских права.

Уставни амандман о ванредном стању говори само о „обустављању појединих одредаба Устава“, што је, по нашем мишљењу, непотребно компликовање уставног текста, чиме се само доприноси недовољној јасноћи уставне норме. Тешко је рећи на шта је уставописац, потом и уставотворац, мислио под овим обустављањем. Кад се уставна норма која се односи на људска права обуставља (од примјене, претпостављамо), она се не примјењује. Да ли то, међутим, значи да се људска права укидају или се ограничавају? Изгледа да је уставотворац оставио могућност за обје опције, јер обустављање уставне норме, односно њена непримјена значи да се уставна норма не примјењује онако како је прописана, а не нужно да се не примјењује никако. Не остварује се њена сврха, јер се људска права не штите у пуном обиму и садржају. То је требало изричито прописати, да се поуздано зна да ли је у питању укидање или ограничавање људских права.

Сматрамо да уставни амандман, који прописује да се уставне норме обустављају у случају ванредног стања актима Народне скупштине односно

предсједника Републике, треба тумачити тако да су у питању акти са законском снагом. Овакво тумачење уставне норме произлази из системског тумачења, односно из повезивања уставног амандмана са већ поменутиим чланом 49. Ако се законом прописују услови и начин остваривања људских права, кад је то неопходно, а Устав изричито допушта њихово ограничавање, сматрамо да то никако не може бити учињено подзаконским актима. Додуше, то не би требало дозволити ни актима са законском снагом, али чини нам се да већ цитирани уставни амандман не предвиђа да ограничавање људских права може бити извршено само актом са уставном снагом, поготово што предсједник Републике никад не може да доноси акте са уставном снагом, већ, у најбољем случају по њега, акте са законском снагом.

Устав Републике Српске не садржи норму којом би било прописано колико дуго може важити одлука о ограничавању људских права. Неки уставни познају ово рјешење.³² На први поглед, изгледа да прописивање трајања ограничења људских права није потребно, јер она су ограничена онолико дуго колико ванредно стање траје или барем док не буде донесена одлука о стављању ван снаге те одлуке. Овај аргумент не сматрамо оправданим. Ограничење људских права не мора трајати онолико дуго колико траје ванредно стање, или барем не морају једнако дуго бити ограничена сва људска права. Осим тога, кад једном донесе одлуку о ограничавању људских права, предсједник Републике може настојати да та ограничења што дуже одржи на снази, чак и ако она више нису оправдана.

Уколико се Уставом пропише колико дуго може трајати ограничавање људских права, ограничење може бити продужено, уколико би то Устав допуштао, само након изричите одлуке Народне скупштине или предсједника Републике, која мора бити образложена, па тиме и заснована на извјесним аргументима, или чак, по истеку одређеног временског периода, људска права више не би могла бити ограничена. Прихватање овог другог рјешења, међутим, имало би смисла само ако ограничавање људских права не би могло да траје релативно дуго, као што је случај у Србији.

Уставотворац је могао поступити и другачије када је нормирао ограничавање људских права. Могао је навести људска права која могу бити ограничена, умјесто што је навео људска права која не могу бити ограничена. Сматрамо да такво рјешење више одговара идеји заштите и неповредивости људских права, под условом да број људских права која могу бити ограничена није превелики.³³ Кад би Уставом унапријед било утврђено која људска права могу бити ограничена, надлежни орган (Народна скупштина или

³² Устав Србије прописује да људска права могу бити ограничена најдуже 180 дана. – S. Orlović, I. Milić, 256.

³³ На овај начин је поступио чешки уставотворац, наводећи свега шест људских права која могу бити ограничена. – H. David, S. Csütörtöki Hajnalka, 136–137.

предсједник Републике, према важећим уставним нормама) могао би само да оцјењује да ли има основа за ограничавање неког од ових људских права, у ком обиму и за који временски период, док уопште не би могао разматрати оправданост ограничавања осталих људских права.

Значајно је напоменути да Народна скупштина Републике Српске није утврдила ограничење људских права својом одлуком. Она то није урадила у већ поменутој одлуци којом је увела ванредно стање, нити је накнадно донијела одлуку којом би уредила то питање. Истина је да такав поступак по себи није неуставан, јер Устав Републике Српске, као што смо видјели, не предвиђа да одлуку о ограничавању људских права мора донијети Народна скупштина. Међутим, ако се Народна скупштина већ састала током пандемије како би донијела одлуку о проглашењу ванредног стања, она је могла, а по нашем мишљењу и морала, да донесе одлуку и о ограничењу људских права. За доношење ове одлуке ионако се не тражи двотрећинска већина. Ако се њено доношење препусти предсједнику Републике, иако је Народна скупштина засједала, доношење једне од најважнијих одлука препушта се инокосном државном органу, који нема представнички карактер, и који суштински преузима вршење уставотворне функције у овом сегменту регулације уставне материје. Практично, људска права су ограничавана током ванредног стања, а да Народна скупштина није одлучила која људска права могу бити ограничавана, у ком обиму, нити је утврдила постојање разлога због којих је ограничавање људских права нужно. То је довољно за закључак да је поступање других органа, којима су људска права ограничавана, било неуставно. Народна скупштина, која је имала могућност да засједа и ту могућност је искористила, морала је да донесе одлуку о ограничавању људских права, ако је сматрала да је то неопходно, да утврди која људска права и у ком обиму се ограничавају и да образложи оправданост њиховог ограничавања. Она је морала да докаже да је ограничавање људских права одговарајуће и нужно.³⁴ Пошто то није урадила, дала је могућност предсједнику Републике да ограничава људска права својом одлуком, ако она није у могућности да се састане, или, што је тек неуставно, другим органима и тијелима да то чине својим актима.

Могло би се тврдити да Народна скупштина није била у могућности да донесе одлуку о ограничавању људских права будући да у тренутку доношења одлуке о проглашењу ванредног стања није знала или није могла знати која људска права ће морати да буду ограничена. Не сматрамо да је овај аргумент основан. У тренутку одржавања сједнице, Народна скупштина је могла и морала имати став о томе која људска права треба да буду ограничена, имајући у виду тадашњу ситуацију и ток пандемије. Штавише, она је могла

³⁴ М. Žgur, 202.

да претпостави која људска права ће морати да буду ограничена у наредном периоду, јер су јој у основним цртама била позната обиљежја пандемије.

Било би нужно и да уставни садрже норму која би прописивала да ограничавање људских права мора бити временски ограничено. Доношење аката и прописивање мјера којима се људска права ограничавају до даљњег не сматрамо оправданим и уставним, јер се на тај начин стварају могућности за самовољно ограничавање људских права у дужем временском периоду, иако не постоје иоле разумна мјерила за доношење такве одлуке. Ово је и став Уставног суда Босне и Херцеговине, који је у поменутој одлуци указао на то да се временским прописивањем ограничавања људских права обавезују надлежни органи да преиспитују донесене акте и да наложене мјере ублажавају или укидају. Чак и кад оваква норма не би била садржана у уставима (као што је сада случај), Уставни суд би својом одлуком могао утврдити да је прописивање мјера ограничавања људских права које нису временски ограничене не би било у складу са Уставом Босне и Херцеговине и Европском конвенцијом о људским правима. Међутим, боље је да се спријечи доношење таквих аката и прописивање мјера, него да се чека са доношењем одлуке Уставног суда, која нужно не мора бити донесена. Другим ријечима, надлежни органи ће прије и лакше бити обавезани да временски одреде важење мјера ограничавања људских права уколико им уставни изричито прописују ту обавезу.

5. ЗАКЉУЧАК

Правно регулисање ванредних околности, укључујући ванредно стање, у Босни и Херцеговини, као и у Републици Српској, крајње је оскудно, како кад га посматрамо са упоредноправног становишта, тако и кад анализирамо његове позитивноправне аспекте. Конкретно, то значи да су уставне норме врло уопштене и да их има врло мало, имајући у виду не само и не у првом реду то како су ово питање уредиле друге државе, већ најприје она питања која морају бити уређена уставом и законима због значаја ових посебних правних режима.

Устав Републике Српске уређује само неколико основних питања, без чијег уређивања би било бесмислено тврдити да је правни режим ванредног стања на било какав начин уставно нормиран. Он регулише ко доноси одлуку о проглашењу ванредног стања, који орган преузима вршење функција Народне скупштине ако она није у могућности да се састане, ко доноси акте којима се ограничавају људска права и која људска права не могу бити ограничена. Нема сумње да су ово изузетно важна питања, али далеко смо

од закључка да само ова питања треба да буду уређена Уставом Републике Српске. Штавише, и ова питања нису уређена детаљно.

Није ствар само у томе да је нека питања требало детаљније уредити због њиховог значаја, као што су, на примјер: 1) на чији приједлог Народна скупштина доноси одлуку о проглашењу ванредног стања; 2) на који период се ванредно стање проглашава; 3) шта ако Народна скупштина не може да се састане како би прогласила ванредно стање; и др.

Постоји потреба да се концепт правног режима ванредног стања, тј. његовог проглашења, трајања и уставне улоге појединих политичких институција, као и ограничавања људских права, другачије осмисли. Под тим у првом реду мислимо на снажење улоге Народне скупштине, односно на потребу да се осмисле начини за њен рад и током ванредног стања, како би се на најмању мјеру свеле ситуације у којима предсједник Републике замјењује Народну скупштину. Нарочито је потребно да се детаљније уреде питања која се односе на ограничавање људских права, јер сматрамо да је важеће лапидарно регулисање неодговарајуће.

Сматрамо да је непримјерено да се Уставом даје овлашћење предсједнику Републике да својим актима ограничава људска права, без обзира на то што нема овлашћење да ограничава изричито набројана људска права. Оправданије је да људска права може да ограничава само Народна скупштина. Према важећем рјешењу, то је само једна од могућности. Осим тога, оправдано је размотрити могућност да се људска права могу ограничавати квалификованом већином, уз уставно дефинисање правних стандарда који би представљали услов или услове за ограничавање људских права.

ЛИСТА РЕФЕРЕНЦИ

Библиографске референце

- Vačić, Petar, Ivkošić, Marko, „The Croatian „Emergency Constitution“ on Test“, *Emergency Powers in Central and Eastern Europe* (eds. Zoltán Nagy, Attila Horváth), Budapest – Miskolc 2022.
- Hojnyak David, Szinek Csütörtöki Hajnalka, „Dimensions of emergency powers in the Czech Republic“, *Emergency Powers in Central and Eastern Europe* (eds. Zoltán Nagy, Attila Horváth), Budapest – Miskolc 2022.
- Марковић, Ратко, „Устав Републике Србије из 2006 – Критички поглед“, *Анали Правног факултета у Београду* 2/2006.
- Orlović, Slobodan, Milić, Ivan, „Serbian Legal Disharmony During the COVID-19 Pandemic“, *Emergency Powers in Central and Eastern Europe* (eds. Zoltán Nagy, Attila Horváth), Budapest – Miskolc 2022.
- Симовић, Дарко, *Ванредно стање у Србији: уставни оквир и пракса њовомог њангемје COVID-19*, Фондација Центар за јавно право, <https://fcjp.ba/analize/>

Darko_Simovic10-Vanredno_stanje_u_Srbiji-ustavni_okvir_i_praksa_povodom_pandemije_COVID-19.pdf

Trócsányi, László, „The Theoretical Questions of Emergency Powers“, *Emergency Powers in Central and Eastern Europe* (eds. Zoltán Nagy, Attila Horváth), Budapest – Miskolc 2022.

Zombory, Katarzyna, Németh, Zoltán, „To introduce or not to introduce? Regulation of the state of emergency under the 1997 Polish Constitution vs the COVID-19 pandemic“, *Emergency Powers in Central and Eastern Europe* (eds. Zoltán Nagy, Attila Horváth), Budapest – Miskolc 2022.

Žgur, Matija, „The State of Emergency in the Slovenian Constitutional Design“, *Diritto & Questioni Pubbliche*, Vol. 17, 2/2017.

Правни прописи

Устави Сјеверне Македоније, Бугарске, Чешке Републике, Естоније, Израела, Литваније, Црне Горе, Пољске, Португалије, Румуније, Руске Федерације, Србије, Хрватске.

European Commission for Human Rights, App. no. 3321/67 (*Denmark v. Greece*), App. no. 3322/67 (*Norway v. Greece*), App. no. 3323/67 (*Sweden v. Greece*), App. no. 3324/67 (*Netherlands v. Greece*).

Одлука Уставног суда Хрватске, бр. У-И-4208/2020, <https://sljeme.usud.hr/Usud/Praksaw.nsf/C12570D30061CE54C12586080035A65C/%624FILE/U-I-4208-2020.pdf>.

Одлука о проглашењу ванредног стања за територију Републике Српске, *Службени гласник Републике Српске*, бр. 31/20.

Одлука о укидању ванредног стања за територију Републике Српске, *Службени гласник Републике Српске*, бр. 48/20.

Одлука Уставног суда Републике Српске у предмету У-27/20.

Одлука Уставног суда Републике Српске у предмету У-29/20.

Goran R. Marković
University of East Sarajevo
Faculty of Law
goran.markovic@pravni.ues.rs.ba
ORCID ID: 0000-0003-1039-4114

State of Emergency in the Republika Srpska: Legal Regulation

Abstract: *The legal regime of the state of emergency is regulated very poorly in Republika Srpska and Bosnia and Herzegovina in general. It is necessary to carry out a detailed positive legal and comparative legal analysis of this legal regime, to formulate proposals for amending the Constitution and laws of Republika Srpska. Their goal would be greater legal certainty and more detailed and meaningful legal regulation, which would reduce opportunities for abuses of state power and endangering human rights.*

The author first analyzes the constitutional provisions on the declaration of a state of emergency, the functioning of state institutions and the restriction of human rights during its duration. The author concludes that the constitutional provisions are so lapidary, that the state institutions, especially the executive, have wide possibilities for regulation of the state of emergency and the exercise of state power during its duration, even relatively wide possibilities of limiting human rights. The author believes that this is an extremely inappropriate legal solution. Therefore, he made a series of proposals for amendments to the Constitution of Republika Srpska, so that the legal regime of the state of emergency would be as fully regulated as possible, which would significantly reduce the possibilities of abuse of state power.

Keywords: *Constitution of Republika Srpska, state of emergency, the principle of constitutionality and legality, human rights, regulations with legal force.*

Датум пријема рада: 04.07.2023.

Датум достављања коначне верзије рада: 06.12.2023.

Датум прихватања рада: 04.01.2024.