

ВЛАДАВИНА ПРАВА У НЕРЕДОВНОМ СТАЊУ¹ – НЕКИ ОДГОВОРИ ЕВРОПСКИХ УСТАВНИХ СУДОВА НА КОВИД-19

Апстракт: Овај рад састоји се из четири дела. У првом, аутор указује на важност преиспитивања либерално-демократске концепције владавине права. Он истиче потребу да се, поред одговарајуће теоријске фундираности, савремена владавина права исказује као практични концепти. У другом делу, аутор даје неколико коментара у вези са савременим концепцијом нередовног стања, а посебно ванредног стања. Он указује на важност односа између политичких власти и судова, као и на сигурност судова и уставних судова да врше правну контролу над ванредним мерама. У трећем делу, селективним упоредним примером референцијских уставно-судских одлука, аутор потврђује тезу да је нередовно стање данас уставно стање у којем се подједнако, ако не и више него у редовном (уставном) стању, мора поштовати начело владавине права.

Кључне речи: Владавина права, нередовно стање, ванредно стање, уставни суд, одступања од људских права.

1. УВОД

У уставноправној литератури прве половине XX века, нарочито између два светска рата, могло се често наћи на реч „криза“. Писало се о „кризи парламентаризма“, „кризи народне суверености“, „кризи демократије“ итд.

* Редовни професор Универзитета у Београду – Правног факултета, судија Уставног суда Републике Србије, ORCID: <https://orcid.org/0009-0007-2674-5819>, vpetrov@ius.bg.ac.rs.

¹ Овај рад је настао као резултат истраживања у оквиру стратешког пројекта за 2024. годину „Проблеми стварања, тумачења и примене права“ (подтема: „Правосуђе и изазови данашњице“ – тема истраживачке групе: „Правна заштита од рата и у рату“), који финансира Правни факултет Универзитета у Београду.

После Првог светског рата, свет није успео да пронађе пут мира и стабилности. Након Другог светског рата, међутим, чинило се да је међународно-правни поредак постављен на стабилним темељима равноправности држава и народа, правди, фундаменталним људским правима, достојанству, социјалном напретку и толеранцији. И поред „хладног рата“ између две суперсиле – СССР-а и САД, деловало је да међународно-правни поредак има перспективу. Стање „напете“ равнотеже утицало је и на регионално повезивање, најпре, правно и економско, а потом, донекле, и политичко. У правном смислу, предводник новог таласа међународне владавине права био је Савет Европе, међународна организација основана 1949. године, која је своју мисију засновала на три „стуба“ (*pillars*) – владавини права, демократији и људским правима. Модерна *Magna Carta*, Европска конвенција за заштиту људских права и основних слобода (ЕКЉП) из 1950, постала је крајем XX века наднационални „устав“ у области људских права, а Европски суд за људска права у Стразбуру (ЕСЉП) наднационални „уставни суд“ чији су стандарди и начела постали саставни део европског конституционализма, правно обавезујући за државе чланице. Нови „замајац“ развоју европске заједнице која је требало да почива на заједничким темељима демократије, људских права и владавине права био је пад Берлинског зида и слом тзв. реал-социјализма. Државе Средње и Источне Европе усвајале су европске стандарде и начела и изменама свог правног оквира, као и њиховом имплементацијом, покушавале су да надокнаде више од пола века заостатка за такозваним стабилним западним демократијама. Уместо да се, међутим, „Европа“, односно Европска унија (ЕУ) уједини око заједничког правно-културолошког наслеђа, она се отуђила од држава чланица, а нарочито од сопствених грађана. Уместо да „младе“ европске демократије добију одговарајући статус у ЕУ, оне су остале државе „другог реда“, што је био један од фактора јачања ауторитарних тенденција у државама с израженијом националном свешћу (на пример, Мађарска, Пољска), па и оним које су вишедеценијски кандидати (Србија). Тако се крајем прве декаде XXI века све чешће у литератури наилази на изразе попут „изазови владавине права“ или „претње владавини права“ (*challenges, threats*). Један изазов који је довео у опасност читаво човечанство, а није настао као последица правно-политичких дефицита демократије и владавине права у појединим државама или наднационалним и интернационалним организацијама, попут СЕ, ЕУ и УН, јесте пандемија COVID-19, која је увела свет, ако не свуда правно, а оно фактички у ванредно стање продуженог трајања. Свет се још није опоравио од последица пандемије, а на тлу Европе почетком 2022. године букнуо је рат између Русије и Украјине, који још увек траје. Ратови се више не воде само у реалности, него и виртуелно, применом најсавременије дигиталне технологије и средстава комуникација. Стога је више него оправдано научно се бавити темом нередовног стања у савременим условима. То подразумева и шири приступ нередовном стању, које је постало и глобални феномен имајући у виду

претње новим светским ратом. На питање да ли традиционални механизми владавине права могу да превенирају такву опасност или да у случају њеног манифестовања буду иоле делотворни у заштити основних људских права, тешко је дати потврдан одговор.

2. ВЛАДАВИНА ПРАВА КАО ПРАКТИЧНИ КОНЦЕПТ

Концепт владавине права је, у историјском и теоријском смислу, британског порекла. Историјски, он је настао у Великој Британији, у пракси британских судова који су вековима, решавајући конкретне спорове, обезбеђивали и заштиту људских права. Теоријски, утемељивач савременог концепта владавине права је А. В. Дајси. Према Дајсију, три су кључна обележја владавине права. То су: правна једнакост (једнакост свих пред законом), правна сигурност (одсуство арбитрарне власти, али по Дајсију и дискреционе власти, што данас више није одрживо) и судска заштита људских права.²

Све дефиниције владавине права до данас, ма колико теоријски разноврсне, своде се, по нашем мишљењу, на две средишње тачке: 1) утврђивање сличности и разлика између владавине права (*rule of law*) и правне државе (*staatsrecht, l'état de droit*); 2) критика Дајсијевог концепта било зато што је тај концепт типично британски, а не општи, било зато што је, тврди се, застарео. У ствари, обе средишње тачке су данас превазиђене, јер нагласак не може бити на дефиницији владавине права као таквој, него на њеној примени, односно делотворном остваривању и заштити људских права. Владавина права је, без сумње, и практични концепт.³ Ње нема без одговарајуће равнотеже између политичких власти, али и односа узајамног поштовања између политичких власти и судства, а нарочито уставног судства. Тамо где је та равнотежа сасвим поремећена или није ни постојала, владавина права је испразни појам. Она је мантра којом се служе политичари или њима беспоговорно лојални правници и грађански активисти да би, углавном невешто, прикривали политику интереса коју заступају, а не систем фундаменталних правних начела и вредности.

Владавина права, која се као тековина либералне демократије није ни доводила у питање у другој половини XX века, у XXI веку губи свој идентитет. С једне стране, говори се о националној, интернационалној, али и наднационалној владавини права.⁴ С друге стране, однос између ових аспеката владавине

2 Вид. у најновијој домаћој литератури: V. Petrov, „Kontrolna lista vladavine prava i njen uticaj na pravosudnu reformu u Srbiji“, *Zbornik radova 36. Susreta Kopaoničke škole prirodnog prava – Slobodan Perović Međunarodni pravni odnosi i pravda*, том III, Копачичка школа приrodnog prava – Slobodan Perović, Београд, 2023, 537–538.

3 Venice Commission, „The Rule of Law as a Practical Concept“, <https://www.venice.coe.int/webforms/documents/default.aspx?pdffile=CDL%282013%29016-e>, 30. април 2024.

4 Аутор је учествовао у 2023. години на пројекту Централно-европске академије и Централно-европске професорске мреже (Central European Professors Network) у

права далеко је од хармоничног. Неретко је то однос конфликта и борбе за „супрематију“ правног поретка. То се примећује не само у државама које, на пример, још нису ушле у ЕУ, већ и у државама које су већ дуго чланице Уније (на пример, у односу између Европског суда правде у Луксембургу и националних уставних судова, па донекле и овог суда и ЕСЉП-а). Отуда, настаје и потреба за утврђивањем једне практичне или оперативне дефиниције овог концепта – минимума заједничких правних елемената. При том, иако универзални концепт, владавина права нема једнообразно садржину. Она се, у оквиру међународних стандарда, конкретизује на националном нивоу с обзиром на конкретне друштвено-историјске одлике, политичку и правну културу, конкретан уставни систем и уставно-правну регулативу. Све у свему, иако владавина права данас није само „химера“, њено остваривање у пракси неретко се претвара у њену супротност: уместо фундаментално правно начело које прожима рад националних, наднационалних и интернационалних институција, она се све више испољава као политички инструмент владајућих елита (националних, наднационалних и интернационалних, институционалних и фактичких, центара политичке, финансијске, технолошке и друге моћи).

У проналажењу савремене оперативне дефиниције владавине права највећи допринос дала је организација у чијим темељима је управо ово начело. Реч је о СЕ и њеном саветодавном правном телу Комисији за демократију посредством права, односно Венецијанској комисији (ВК).⁵ У Резолуцији о *принципу владавине права из 2007*. Парламентарна скупштина СЕ је констатовала да је „концепт *владавине права* схваћен од стране европских нација као заједничка вредност и фундаментални принцип“. Парламентарна скупштина је нагласила да „два термина *rule of law* и *prééminence du droit* јесу суштински правни концепти који представљају синониме“. Скупштина је оценила да „питање заслужује даљу рефлексију уз асистенцију Европске комисије за демократију путем права“.⁶

*Извештај ВК о владавини права из 2011.*⁷ је, према речима Хане Сухоцке, непосредни одговор на „неразумевања владавине права“ и на „врло опасне симптоме ... слабљена владавине права“, у појединим државама Европске уније (на пример, у Мађарској и Пољској).⁸ У Извештају, ВК подвлачи да

Будимпешти (СЕА) под називом „Наднационални концепт владавине права (*Supranational Concept of the Rule of Law*). Пројеката и текстова са сличним називима има доста у последњих 5-10 година, што указује на кризу концепта и потребу изнаглажења одрживих решења.

5 Вид. V. Petrov, *op. cit.*, 531–548.

6 Parliamentary Assembly of the CoE, *The principle of the Rule of Law Resolution 1594* (2007), <https://assembly.coe.int/nw/xml/XRef/Xref-XML2HTML-en.asp?fileid=17613&lang=en>, 30. април 2024.

7 Venice Commission, *Report on the Rule of Law*, CDL-AD(2011)003rev., [https://www.venice.coe.int/webforms/documents/?pdf=CDL-AD\(2011\)003rev-e](https://www.venice.coe.int/webforms/documents/?pdf=CDL-AD(2011)003rev-e), 30. април 2024.

8 У ствари, један објективнији приступ изазовима владавине права, ове индивидуалне случајеве не би могао третирати као узрочнике кризе владавине права, већ

нема дефиниције владавине права која би „у потпуности била прихватљива и у континенталној Европи и у земљама општег права“.⁹ Дефиниција владавине права стога треба да буде „такве природе да омогућава практичну примену“.¹⁰ У овом извештају ВК је утврдила минималне елементе владавине права као суштинског и практичног, а не само формалног и теоријског концепта. То су: 1) *лејалности* (укључујући транспарентан, одговоран и демократичан процес примене права); 2) *правна сигурности*; 3) *забрана арбитрарности*; 4) *јурисдику суду*, укључујући судску контролу управних аката; 5) *поштовање људских права*; 6) *недискриминација и једнакости пред законом*.

Године 2016. донета је *Контролна листа владавине права (Checklist of the Rule of Law)*, „кровни документ“ ВК у области владавине права и до данас незаобилазна референтна тачка у дефинисању савременог концепта владавине права.¹¹ „Ова контролна листа има за циљ (...) да пружи алат за процену владавине права у датој земљи са становишта њених уставних и законских структура, закона на снази и постојеће судске праксе. Контролна листа није затворена, она „није ни исцрпна ни коначна: има за циљ да покрије кључне елементе владавине права“.¹²

Контролна листа одређује мерила владавине права, који се рашчлањавају на више елемената. *Прво мерило је законитости*. Елементи законитости су: 1) супрематија права; 2) поштовање права; 3) Однос међународног и домаћег права; 4) Законодавна овлашћења извршне власти; 5) Законодавни поступак; 6) Изузеци у ванредним ситуацијама;¹³ 7) Обавеза спровођења закона 8) Приватни актери задужени за јавне послове.

Друго мерило је правна сигурности. Елементи правне сигурности су: 1) Доступност законодавства; 2) Процена судских одлука; 3) Предвидљивост закона; 4) Стабилност и доследност закона; 5) Легитимна очекивања; 6) Неретроактивност; 7) Нуллум цримен сине леје анд нулл њоена сине леје принципи; 8) *Рес јудиција*.

Треће мерило је сиречавање злоупотребе овлашћења, а четврто једнакости пред законом и недискриминација. *Пети показатељ је јурисдику праву*

пре као последичне одговоре држава на институционалну, а пре свега вредносну кризу ЕУ која се нашла на раскршћу: темељна реформа или постепена „смрт“. Вид. Н. Suchocka, „Are the VC’s standards on the Rule of Law still valid?“, *Venice Commission Thirty years quest for democracy through law* (eds. S. Granata Menghini Z. C. Tanyar), Juristförlaget i Lund, Lund 2020, 645–646.

9 Simona Granata-Menghini, „*Measuring the immeasurable: the Venice Commission’s Rule of Law Checklist*“, Report, CDL-JU(2017)011, Minsk, Belarus, 2017, 4, [https://www.venice.coe.int/webforms/documents/?pdf=CDL-JU\(2017\)011-e](https://www.venice.coe.int/webforms/documents/?pdf=CDL-JU(2017)011-e), 30. април 2024.

10 Venice Commission, *Report on the Rule of Law*, CDL-AD(2011)003rev., 3, [https://www.venice.coe.int/webforms/documents/?pdf=CDL-AD\(2011\)003rev-e](https://www.venice.coe.int/webforms/documents/?pdf=CDL-AD(2011)003rev-e), 30. април 2024.

11 Venice Commission, *The Rule of Law Checklist*, https://www.venice.coe.int/images/SITE%20IMAGES/Publications/Rule_of_Law_Check_List.pdf, 1. мај 2024.

12 *Ibid.*, 13.

13 О овим изузецима биће нешто више речи у следећем делу.

(*аицесс то јусџице*). Његови елементи су: 1) Независност и непристрасност судства и судија; 2) правично суђење; 3) уставно судство (ако постоји). *Шестио мерило је дефинисано кроз примере конкретних изазова за владавину права*. То су: 1) *Коруџија и сукоб инџереса*; 2) *Прикуџање џодаџака и надзор над њима*.

Контролна листа за владавину права је израз свести о томе да се владавина права не може дефинисати, али да би могла бити, у извесном смислу, мерљива. Зато Граната-Менгини оцењује да „владавина права није све или ништа. Тешко да постоје земље у којима се она у потпуности реализује и земље у којима је уопште нема. Владавина права се остварује на више нивоа, на прогресиван начин. Потпуно остварење остаје идеал, стални задатак чак и у добро успостављеним демократијама. Али, што је нижи ниво поштовања владавине права, већа је потражња и потреба за њом. Усклађеност са владавином права је приоритет нашег времена...“¹⁴

Ми бисмо на претходно цитиране речи, ипак, додали, имајући у виду да овај текст завршавамо у периоду када се расправља и одлучује о пријему такозване државе Косово у СЕ, да је прави приоритет нашег времена усклађеност СЕ, а, нажалост, и многих других међународних организација са суштином владавине права. У супротном, најављено ревидирање Контролне листе¹⁵ биће, у ствари, лицемерно камуфлирање највеће кризе владавине права од завршетка Другог светског рата.

3. НЕКОЛИКО КОМЕНТАРА У ВЕЗИ СА САВРЕМНИМ КОНЦЕПТОМ НЕРЕДОВНОГ СТАЊА

Савремени концепт нередовног стања води порекло из старог Рима и узима се за институцију привременог диктатора (*magistratus extraordinarii*). Привременог диктатура именован је конзул уз сагласност Сената. Он је концентрисао власт у својим рукама у циљу отклањања опасности по Републику. Та опасност могла је бити напад споља или оружана побуна против власти. Диктатура је могла трајати највише 6 месеци. Чим се опасност отклони, успостављало се редовно стање. Дакле, из овог кратког описа далеке претече савременог нередовног стања може се закључити: 1) нередовно стање је имало свој правни основ и поступак проглашења; 2) оно је подразумевало концентрацију власти у рукама једног човека; 3) разлог проглашења нередовног стања могла је бити опасност споља или изнутра; 4) нередовно стање било је временски орочено.

Дакле, *нередовно стање је изузетак од редовног стања*. То је „изузетна ситуација у којој се државе суочавају са неконвенционалним претњама, као што су оружани сукоби, масовни терористички напади, природне

¹⁴ S. Granata-Menghini, *op. cit.*, 6.

¹⁵ О томе смо је било речи на пленарној седници ВК у марту 2024. године.

катастрофе или пандемије¹⁶. Још је Александар Хамилтон указивао на „бесконачност“ разлога који могу довести до нередовног стања: „Околности које угрожавају безбедност нација су бесконачне, и из тих разлога никакви уставни оклови не могу бити наметнути власти којој је поверена брига о њој“¹⁷. У старијој уставној теорији, нередовно стање је, баш због наведеног непостојања „уставних окова“ власти, сматрано стањем које се налази изван устава, односно изван позитивно-правног поретка. То је концепција усредсређена на државу (*state centred conception*).¹⁸ Ова концепција имала је упориште у примеру ванредних овлашћења председника Републике из члана 48. Вајмарског устава: „Ако су јавна безбедност и поредак озбиљно угрожени или у опасности у оквиру Немачког рајха, председник Републике може предузети мере неопходне за рестаурацију, интервенишући ако је потребно уз асистенцију оружаних снага. У ту сврху он може извесно време да суспендује, у целини или делимично, фундаментална права која су зајемчена у неколико одредаба“.

После Другог светског рата мења се теоријско поимање нередовног стања. Све више устава, почев од Устава Пете француске републике из 1958 (члан 16), уводе одредбе о нередовном стању. На тај начин, нередовно стање постаје саставни и нужни део савременог конституционализма. То је теоријска концепција нередовног стања усредсређена на устав (*constitution-concentred conception*).¹⁹ *Нередовно стање је посебно уставно стање*. Оно подразумева „правни режим који би тешко био прихватљив у стандардним околностима“²⁰. „Овај режим стога може да послужи као инструмент за заштиту друштва. Он може такође, међутим, бити злоупотребљен од стране ауторитарних вођа који могу да дођу у искушење да задрже ванредне мере на снази за неодређени период времена и да стегну контролу над друштвом посредством њих“²¹. У сваком случају, „нередовно стање није екстра-легална институција. Услови за његово проглашење и обим у којем људска права могу бити ограничена или суспендована у току овог стања су утврђени у домаћем и међународном праву“²². Стога, *савремени концепти нередовног стања јесће нужно повезан са владавином права* и захтева делотворну и континуирану судску и уставно-судску контролу мера државних органа који се предузимају у том стању.

16 V. Bilkova, „The State of Emergency“, *Venice Commission Thirty Years of Quest for Democracy through Law 1990-2020* (eds. S. Granata-Menghini, Z.C. Tanyar), Juristförlaget i Lund, Lund, 2020, 105.

17 A. Hamilton, *Federalist Paper No. 23*, <https://guides.loc.gov/federalist-papers/text-21-30>, 1. мај 2024.

18 L. Tróscányi, „The Theoretical Questions of Emergency Powers“, *Emergency Powers in Central and Eastern Europe – From Martial Law to COVID-19* (eds. Z. Nagy, A. Horváth), Ferenc Mádl Institute of Comparative Law, CEA Publishing, Budapest – Miscolec, 2022, 24.

19 L. Tróscányi, *op. cit.*, 24

20 V. Bilkova, *op. cit.*, 105.

21 *Ibid.*, 106.

22 *Ibid.*

У Контролној листи владавине права ВК посебно место заузимају нередовне ситуације (*emergency situations*) као изузеци у оквиру првог мерила владавине права – легалитета. Питања која су овде постављена чине, у суштини, правни оквир савременог концепта нередовног стања које јесте одступање од редовног стања, али није од владавине права. То су следећа питања: 1) да ли постоје посебни национални прописи који се примењују на нередовне ситуације (рат или јавна опасност која прети животу нације)? Да ли је дерогација људских права могућа у таквим ситуацијама према националном праву? Које се околности и критеријуми траже да изазову изузетак; 2) Да ли национално право забрањује дерогацију одређених права чак и у нередовним ситуацијама? Да ли су ограничења сразмерна, односно ограничена строго на потребе ситуације, у трајању, околностима и обиму; 3) Да ли су могућности да егзекутива одступи од нормалне поделе власти у нередовним ситуацијама такође ограничена у трајању, околностима и обиму; 4) Која је процедура за одређивање нередовног стања? Да ли постоји парламентарна и судска контрола постојања и трајања нередовног стања и да ли сходно томе и у обиму било које дерогације? Из ових питања произлази јасан закључак: „Државна безбедности и јавна сигурност могу бити једино делотворно заштићене у демократији која у потпуности поштује владавину права. То захтева парламентарну контролу и судску контролу постојања и трајања проглашеног нередовног стања у циљу избегавања злоупотребе“.²³

У даљем тексту представимо укратко чињенице и главне аргументе неколико европских уставних судова, укључујући и Уставни суд Србије (УСС) у вези са пандемијом COVID-19.

4. УСТАВНОСУДСКИ ОДГОВОРИ НА ПАНДЕМИЈУ КОВИД 19 У ПОЈЕДИНИМ ЕВРОПСКИМ ДРЖАВАМА

4.1. Србија: две „крвне“ одлуке УСС²⁴

За време важења Устава Србије из 2006. године једанпут је проглашено ванредно стање због опасности од ширења заразне болести COVID-19. Пошто је председник Народне скупштине проценио да Скупштина није у могућности да се састане, ванредно стање је проглашено Одлуком о проглашењу ванредног стања коју су донели заједно председник Републике,

23 Venice Commission, *The Rule of Law Checklist*, 22, https://www.venice.coe.int/images/SITE%20IMAGES/Publications/Rule_of_Law_Check_List.pdf, 1. мај 2024. Вид. о доктрини ванредног стања ВК: В. Петров, „Изазови ванредног стања из угла Венецијанске комисије“, *Архив за правне и друштвене науке*, 3-4/2021, 9-28.

24 За детаљнију анализу ових одлука, вид. на српском језику: В. Петров, „Савремени изазови ванредног стања и Уставни суд Србије“, *Зборник радова са Друге меморијалне научне конференције „Предрај Марић“* (ур. Н. Стекић, М. Милошевић),

председник Владе и председник Народне скупштине 15. марта 2020. године, а укинута Одлуком Народне скупштине 6. маја 2020. године. Одмах по проглашењу ванредног стања у јавности се поставило питање оправданости и уставности проглашења ванредног стања. Поднето је и више иницијатива за оцену уставности Одлуке о проглашењу ванредног стања. УСС је те иницијативе одбацио Решењем ЈУо-42/2020 од 21. маја 2020.

Иако УСС формално није покренуо поступак за оцену уставности проглашења ванредног стања, *Суд је утврдио четири конститивна елемента ванредног стања*. То су: 1) *уставни услов* – „јавна опасност која угрожава опстанак државе или грађана“; 2) *заштитни објекти* – „држава или грађани“; 3) *средства или механизми заштите* – „мере којима се одступа од Уставом зајемчених људских и мањинских права“; 4) *циљ* – делотворност у превазилажењу јавне опасности и хитност повратка у редовно уставно стање. Одатле произлазе још два битна обележја ванредног стања: а) његов привремени карактер (трајање највише 90 дана, уз могућност продужења за највише 90 дана); б) уставни елементи поступка за проглашење ванредног стања (државни орган, односно државни органи који проглашавају ванредно стање и одлука о проглашењу ванредног стања).

УСС је дао одговор и на питање зашто сматра уставно-правно оправданим проглашење ванредног стања. Имајући у виду правни стандард „јавна опасност која угрожава опстанак државе или грађана“, као и чињенице које је морао да утврди у поступку, иако је реч о поступку нормативне контроле, и „маргину слободне процене“ надлежних органа, Суд је оценио да се појава заразне болести COVID-19 и опасност њеног неконтролисаног ширења на територији Републике Србије могла сматрати опасношћу која значајно угрожава здравље шире популације становништва, а тиме доводи у питање нормално одвијање живота у држави, укључујући и функционисање њених институција, јавних служби и привреде.

УСС је указао и на то да поремећај надлежности, најчешће у корист извршне власти, као и одступања од људских права нису, сами по себи, доказ да је подела власти нарушена нити да су контролни механизми правне државе престали да функционишу. Управо је битно обележје ванредног стања његов циљ, а тај циљ је легалан и легитиман ако се одступањем од уставом зајемчених људских права тежи ка делотворном успостављању редовног уставног стања.

Суд се бавио и *йриродом одлуке о йројашењу ванредног сїања*. „У погледу природе одлуке о проглашењу ванредног стања, Уставни суд најпре констатује да је одлука о проглашењу ванредног стања специфичне

Универзитет у Београду – Факултет безбедности, Београд, 2023, 4-17. На енглеском језику, вид. Petrov V., „The Challenges of the State of Emergency in the COVID-19 era – some Responses of the Constitutional Court of Serbia“, *Measures taken by States in Response to the COVID-19 Crisis and their Impact on Constitutional Justice: Emergency Situations*, Council of Europe, Sofia, 2023, 17-26 <https://www.venice.coe.int/Files/publications/JU-Mini-Conference-2023.pdf>, 1. мај 2024.

природе, имајући у виду да она представља акт којим се држава преводи из редовног у ванредно уставно стање на основу претходне процене надлежног државног органа, односно надлежних државних органа о испуњености услова за проглашење ванредног стања. Наиме, њоме се у држави успоставља једно од два Уставом предвиђена нередовна стања – ванредно стање, а њен правни основ је, у ствари, 'нужда, схваћена као врховна потреба за очувањем устава, па, дакле, и извор који омогућава прихватање прописа којима се одступа од формалног уставног текста, али које треба да очувају суштину устава' (вид. Ђузепе Верготини, *Уйоредно уставно йраво*, 2015, 403). Имајући у виду претходно изнето, Уставни суд сматра да је одлука о проглашењу ванредног стања акт опште и конститутивне природе којим се успоставља нова правна ситуација. Она има и специфично опште дејство, јер се тек њеним ступањем на снагу, односно увођењем ванредног стања, ствара правна претпоставка за прописивање мера одступања од људских и мањинских права, као и за предузимање свих других мера надлежних органа и служби у циљу отклањања узрока ванредног стања“.

Друга „кровна“ одлука (Одлука ИУо - 45/2020 од 17. септембра 2020), имала је за предмет две уредбе и једну наредбу – Уредбу о мерама за време ванредног стања (у време важења) и Уредбу о прекршају за кршење Наредбе министра унутрашњих послова о ограничењу и забрани кретања лица на територији Републике Србије (у време важења), као и Наредбу о ограничењу и забрани кретања лица на територији Републике Србије. УСС је утврдио да су поједине одредбе двеју уредаба биле неуставне у време када су уредбе важиле. Ова одлука је посебна важна, јер тицала се оцене уставности и законитости појединих мера одступања од Уставом зајемчених људских права.

УСС је разматрао неколико уставно-правних питања, односно потенцијалних повреда Устава. Прво питање односило се на повреду начела *ne bis in idem* из одредбе члана 34. став 4. Устава („Нико не може бити гоњен ни кажњен за кривично дело за које је правноснажном пресудом ослобођен или осуђен или за које је оптужба правноснажно одбијена или поступак правноснажно обустављен, нити судска одлука може бити измењена на штету окривљеног у поступку по ванредном правном леку. Истим забранама подлеже вођење поступка за неко друго кажњиво дело“). Оспореним одредбама ових уредаба, омогућено је вођење прекршајног и кривичног поступка у односу на исто дело, противно изричитој забрани из члана 8. Закона о прекршајима („забрана поновног суђења у истој ствари“), као и двоструко кажњавање, односно двоструко правноснажно одлучивање против истог лица у односу на исто кажњиво дело, односно кажњавање за исто дело у једном казненом поступку, а пошто је правноснажна пресуда већ донета у другом раније окончаном казненом поступку, што је противно члану 34. ставу 4. Устава. Оваква решења из уредаба повређивала су уставну гарантију начела *ne bis in idem*, али су била противна и члану 2002. ставу 4. Устава, који уређује одступање од Уставом зајемчених људских права и утврђује људска права чија дерогација није дозвољена ни у ванредном стању. Међу

тим правима је и начело правне сигурности у казненом праву (члан 34. Устава), које је апсолутно заштићено. Идентичне забране садржане су и у члану 15. ЕКЉП и у члану 4. Протокола 7 уз ЕКЉП. С обзиром на то, Уставни суд је утврдио да оспорене одредбе у уредбама нису, у време важења, биле у сагласности са Уставом и са потврђеним међународним уговорима.

Друго питање односило се на *уставности љривремених мера ођраничења и забране кретања лицима на јавним местима и мере обавезној боравка љојединих лица или љруђа лица која су заражена или се сумња да су заражена заразном болести COVID-19*, на адреси свог пребивалишта, односно боравишта, са обавезом јављања надлежној здравственој установи, до отклањања сумње, односно добијања резултата тестирања на присуство вируса SARS-CoV-2 (члан 2. Уредбе о мерама за време ванредног стања). УСС је нашао да су мере предвиђене оспореним чланом 2. Уредбе 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 и наступања штетних последица несагледивих размера по живот и здравље људи и по здравствени систем Републике Србије. Те мере биле су временски ограничене на трајање ванредног стања и биле су преиспитиване у току његовог трајања више пута, како би све мере одговарале обиму у којем је била неопходна њихова примена услед промена епидемиолошке ситуације.

Као треће поставило се питање да ли су у складу са Уставом поједине забране кретања *одређених категорија лица* (на пример, лица преко 65 година старости). УСС је стао на становиште да прописане мере забране кретања одређених категорија лица не представљају лишење слободе ни према сврси не према садржини. Сврха тих мера није била да се одређене категорије лица лише слободе у одређеном временском периоду, већ да се, у конкретним околностима, посебно угрожена лица, попут старијих људи, додатно и ефикасно заштите од могућности оболевања од опасне заразне болести. Садржина тих мера подразумевала је стварање услова за делотворнију заштиту од заразне болести оних грађана који су због својих година, хроничних оболења која прате људе те животне доби, више изложени ризику од заражавања. Стога су одбијени и наводи иницијатора да је тим лицима повређено право на једнаку заштиту и право на правно средство (члан 36. Устава) против „одлуке о лишењу слободе“.

Четврто питање односило се на *евентуалну љовреду љрава на слободу вероисповести* (члан 43. Устава) због забране кретања свим лицима за време Васкршњих празника и немогућности присуствовања Васкршњим верским службама и обављања причешћа. Суд је нашао да се овде не ради о мери која дерогира слободу вероисповести, већ о мери која ограничава слободу кретања за време ванредног стања, којом православним верницима није повређено право на слободу вероисповести. Из оправданих разлога заштите грађана од опасне заразне болести, забрањени су само неки облици испољавања вере у конкретним околностима, који би због своје садржине и већег

броја људи који би били у затвореном простору, представљали ризик од заражавања.

Пето питање тичало се евентуалне *повреде права животиња, односно кућних љубимаца*, јер за време трајања забране кретања власници кућних љубимаца нису могли да их изводе у шетњу. УСС је указао на то да је оспореним прописима предвиђен временски период за извођење кућних љубимаца у шетњу. При том, констатовао је да није спорно да је немогућност извођења у шетњу током одређеног временског периода врсте кућних љубимаца који се редовно шетају (на пример, пси), нужно било скопчано са извесним степеном непријатности коју су доживљавали љубимци у погледу своји устаљених физиолошких потреба, али се тај степен непријатности не може поистоветити са мучењем и злостављањем кућних љубимаца, те се не може радити ни о угрожавању добробити и здравља животиња.

4.2. Чешка – проглашење ванредног стања: акт владања који изузетно подлеже уставној судској контроли

Од доношења Устава из 1992. Чешка је имала искуство с увођењем ванредног стања на делу територије (2002, 2006, 2007, 2013). Уставни суд (УСЧ) у тим ситуацијама није донео ниједну одлуку. Први пут је ванредно стање проглашено на целој територији 12. марта 2020. године као одговор на пандемију COVID-19.²⁵

Крајем марта један адвокат поднео је захтев у којем је навео да декларација о проглашењу ванредног стања није у складу са Уставом. УСЧ је одбацио захтев због ненадлежности. Из кључног дела образложења ове одлуке види се да УСЧ није сасвим искључио могућност да цени уставност одлуке о проглашењу ванредног стања. „Уставни суд стоји на становишту да је одлука о проглашењу ванредног стања акт владања, која има нормативно дејство, и није подложна контроли од стране Уставног суда, већ је преваходно подложна контроли од стране демократски изабране не-судске власти (Представничког дома). Влада је политички одговорна за своју одлуку о проглашењу ванредног стања. Ипак, Уставни суд констатује да није свака уставно-судска оцена ове одлуке апсолутно искључена. Уставни суд би могао да укине одлуку о проглашењу ванредног стања ако би таква одлука садржала конкретне кризне мере; под тим околностима, Уставни суд би могао да оцењује искључиво тај део одлуке. Одлука о проглашењу ванредног стања могла би бити укинута и ако би Уставни суд нашао да је супротна

25 У Чешкој је Влада четири пута проглашавала ванредно стање при сваком следећем таласу пандемије. Четврто ванредно стање проглашено је 27. фебруара, а укинута 11. априла 2021. године. Вид. D. Hojnyák, H. Szinek Csütörtöki, „Dimensions of Emergency Powers in the Czech Republic“, *Emergency Powers in Central and Eastern Europe – From Martial Law to COVID-19* (eds. Z. Nagy, A. Horváth), Ferenc Mádl Institute of Comparative Law, CEA Publishing, Budapest – Miskolc, 2022, 138–139.

фундаменталним принципима владавине права и да мења основна обележја демократије и владавине права“.²⁶

Из овог образложења се види да је Суд одлуку о проглашењу ванредног стања дефинисао као акт *sui generis*. То јесте акт владања (политички акт), али производи правна дејства. Стога такав акт примарно подлеже парламентарној политичкој контроли. Ипак, ако би одлука садржала конкретне ванредне мере којима се одступа од људских права или би била очигледно противна владавини права и демократији, УСЧ би у том случају засновао надлежност. С једне стране, такав став УСЧ-а потврђује да је владавина права фундаментално уставно начело и у ванредном стању. С друге стране, Суд је остао недоречен у погледу тога који би то били конкретни критеријуми на основу којих би засновао своју надлежност, изузев општих формулација о кршењу начела владавине права и демократије.

4.3. Пољска – законско одлагање избора јесте уставно-правно оправдано у случају „изузетних околности објективне природе“

У Пољској је 13. марта 2020. године министар здравља прогласио стање епидемиолошке опасности, да би 20. марта увео стање епидемије. Устав Пољске из 1997. предвиђа три нередовна стања: 1) ратно стање; 2) ванредно стање; 3) стање националне катастрофе. Пошто власт није увела ниједно од уставом предвиђених нередовних стања, поставило се питање колика је маргина слободне процене власти при одлучивању о увођењу нередовног стања. У вези с тим, поставило се и питање да ли је уставно-правно прихватљиво да се ванредне мере којима се ограничавају људска права уводе путем тзв. секундарног законодавства које доноси министар здравља.²⁷

У стручној јавности је преовладало становиште да је требало увести бар стање националне катастрофе које, као једно од уставних нередовних стања, омогућава ефикаснији одговор државе на опасности од пандемије, а истовремено не искључује стање епидемије. За разлику од овог становишта, Врховни суд Пољске је, решавајући изборне спорове у вези са председничким изборима, оценио да увођење ванредних мера спада у домен слободне процене јавних власти. Према мишљењу овог суда, Влада нема обавезу да уведе стање националне катастрофе докле год постоји могућност борбе против пандемије редовним мерама прописаним релевантним законодавством.

26 Из праксе Уставног суда Чешке у вези са пандемијом достављене судијама Уставног суда и обрађивачима 5. маја 2020. године (интерни акт).

27 Z. Katarzyna, Z. Németh, „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 – From Martial Law to COVID-19* (eds. Z. Nagy, A. Horváth), Ferenc Mád Institute of Comparative Law, CEA Publishing, Budapest – Misco, 2022, 204–205.

Ово становиште почивало је „у начелу изузетне природе јавне опасности, па се према томе ти режими (мисли се на нередовне, В. П.) користе само као последње средство“.²⁸

За време трајања стања епидемије законом су одложени председнички избори за два и по месеца.²⁹ Измене закона предвиделе су и проширење могућности за гласање путем поште, тако да су укључени грађани у карантину и они старији од 60 година. На тај начин, извршене су важне измене изборног законодавства непосредно пред одржавање избора. Према ставу Уставног суда, никакве значајне измене изборног закона нису прихватљиве у последњих 6 месеци пре дана за гласање, осим у случају изузетних околности објективне природе.³⁰ Врховни суд је оценио да стање епидемије, укључујући и чињеницу да избори не могу да се одрже у уставом прописаном року, може да се сматра „изузетним околностима објективне природе“. Оценио је да се изменама изборног законодавства, посебно оним који се односе на гласање путем поште, омогућава потпуније остваривање изборних права грађана Пољске (члан 62. Устава Пољске из 1997). При том, те измене обезбеђују боље остваривање начела демократије (члан 2. Устава Пољске) и континуитет државне власти (члан 126).³¹

Још једно занимљиво питање се поставило у вези с одлагањем председничких избора, а тицало се остваривања начела континуитета мандата носилаца изборних функција у нередовним околностима, тим пре што нередовно стање није уведено, те није постојала правна сметња за одржавање председничких избора на време. Преовладало је, ипак, становиште да изборе треба одложити како би се сви људски и финансијски ресурси сконцентрисали на борбу против пандемије.³²

4.4. Бугарска – ванредно стање није нужен одговор на пандемију, али ограничења људских права морају увек бити у складу са начелом сразмерности

Национална скупштина је 13. марта 2020. године прогласила ванредно стање, које је трајало два месеца. После тога на снази је била специјална епидемиолошка ситуација, уређена законом, која је окончана 31. марта 2022. године.

Уставни суд Бугарске (УСБ) је у Одлуци број 10 од 23. јула 2020. оценио да криза која угрожава општу јавност не мора нужно захтевати проглашење ванредног стања. У конкретном случају, УСБ је нашао да управљање

28 Z. Katarzyna, Z. Németh, *op. cit.*, 206.

29 Избори су првобитно били заказани за 10. мај, па су одложени за 28. јун 2020. године.

30 Z. Katarzyna, Z. Németh, *op. cit.*, 2010.

31 *Ibid.*, 211.

32 *Ibid.*

пандемијом COVID-19 не захтева проглашење ванредног стања и да је специјална епидемиолошка ситуација, која је основ за прописивање низа мера које подлежу уставно-судској оцени, уставно-правно оправдан инструмент за управљање овом кризом.³³

У више својих одлука УСБ је оценио да у одређеним ситуацијама коришћење нових технологија, попут видео преноса суђења, може ограничити фундаментална права несразмерно сврси ограничења.³⁴ У Одлуци број 13 од 5. октобра 2021. године, УСБ је истакао да у складу са начелом сразмерности „ограничење права може бити сразмерно средство за постизање одређеног циља само ако не иде изнад онога што је строго неопходно, водећи рачуна о значају интереса који се штити и под условом да нема неоправданог ширења *vis-à-vis* других уставних вредности које су основ за ограничавање права грађана“.³⁵

У тој одлуци УСБ је оценио да је могућност коју даје Законик о кривичном поступку да се спроведу саслушања ради изрицања мере притвора путем видео конференција у одређеним случајевима, укључујући ванредна стања и епидемије, није у складу с Уставом. УСБ је нашао, између осталог, да ова могућност неприхватљиво утиче на саму суштину права на одбрану.

4.5. Летонија – слобода кретања (повратка у земљу) и обавезни претходни COVID тест пре уласка на авио лет за Летонију

Летонија је 12. марта 2020. године прогласила ванредно стање, које је дало основ Влади за вршење широких нормативних овлашћења. Ордонансе Владе које су прописивале ванредне мере (попут обавезног ношења маске, ограниченог приступа разним институцијама и сл.) биле су предмет контроле административних судова, премда су неке ванредне мере дошле и „под лупу“ Уставног суда (УСЛ).³⁶ У време пандемије УСЛ је увео и технолошке новине у методологију свог рада, које су остале и по престанку ванредног стања (*online* седнице преко платформе и њихово преношење преко YouTube-a).³⁷

33 P. Panova, „Measures taken by States in Response to the COVID-19 Crisis and their Impact on Constitutional Justice – Constitutional Case-law on Emergency Situations“, *Measures taken by States in Response to the COVID-19 Crisis and their Impact on Constitutional Justice: Emergency Situations*, Council of Europe, Sofia, 2023, 12, <https://www.venice.coe.int/Files/publications/JU-Mini-Conference-2023.pdf>, 1. мај 2024.

34 *Ibid.*, 13.

35 *Ibid.*, 15.

36 K. Tamužs., „COVID-19 and the Latvian Constitutional Court: from Gambling to YouTube“, *Measures taken by States in Response to the COVID-19 Crisis and their Impact on Constitutional Justice: Emergency Situations*, Council of Europe, Sofia, 2023, 59, <https://www.venice.coe.int/Files/publications/JU-Mini-Conference-2023.pdf>, 2. мај 2024.

37 *Ibid.*, 66.

У једном случају, УСЛ је одлучивао о уставности мере која прописује обавезни COVID-19 тест пре уласка на авионски лет за Летонију. Подносиатељка захтева је била држављанка Летоније која је имала боравиште у Немачкој. Она је редовно путовала авионом за Летонију и сматрала је да је прописана мера несразмерно ограничење њеног права да се слободно креће, односно врати у Летонију (у складу са чланом 98. Устава).³⁸ УСЛ је стао на становиште да је слобода повратка у земљу летонског држављанина апсолутно право и да не може бити ограничено. УСЛ је указао на то да постоје различити начини да се држављанин Летоније врати у земљу као што су, на пример, прелазак границе на земљи или улазак у луку, аеродром, железничку станицу и сл. Стога је УСЛ закључио да лично право држављанина да се врати у Летонију треба разликовати од његове жеље или могућности да користи одређени тип транспорта за ову сврху.³⁹ При том, УСЛ је констатовао да оспорена норма може узроковати одређене непријатности за особу, јер му онемогућава путовање на начин какав она жели. Ипак, ово се не може сматрати непремостивом препреком, јер Летонија није забранила свом држављанину да путује и није затворила своје границе. Имајући наведено у виду, УСЛ је оценио да право подносиатељке није повређено и одбио је њену жалбу⁴⁰

4.6. Шпанија – у стању приправности не може се одступати од људских права, а његово трајање не може продужавати противно уставном начелу надзора легислативе над егзекутивом

Устав Шпаније из 1978. разликује три врсте нередовног стања: стање приправности, ванредно стање и ратно стање. Одступање од одређених људских права и слобода могуће је само за време ванредног стања и ратног стања.

Краљевским декретом (463/2020) од 14. марта 2020. године уведено је стање приправности.⁴¹ Овим декретом, који је био на снази до 21. јуна 2020, било је уведено опште затварање (*general lockdown*) или „кућни карантин“. Слобода кретања била је ограничена на одређене јасно дефинисане активности. Одлуком Уставног суда (УСШ) број 148/2021 од 14. јула 2021. одредба о забрани слободе кретања је проглашена ништавном, јер садржи одступања

38 *Ibid.*, 62.

39 *Ibid.*

40 *Ibid.*

41 Према Органском закону из 1981. стање приправности проглашава се због природних катастрофа и „здравствених криза, као што су епидемије и озбиљно загађења“. Проглашава га Влада у трајању до 15 дана, а може бити продужено још до 15 дана уз сагласност Конгреса.

од ове слободе која су уставно-правно прихватљива једино у случају ванредног стања.⁴²

УСШ је прогласио неуставном меру парцијалног lockdown-а Парламента (Одлука 168/2021). Према Уставу, оба дома Парламента морају наставити да раде за време ванредног или ратног стања.⁴³

Стање приправности је поново уведено крајем октобра 2020. године. У том декрету било су предвиђени: делегација овлашћења регионалним властима, продужење стања приправности на шест месеци и информисање Парламента од стране првог министра на свака два месеца и од стране министра здравља сваког месеца. УСШ је у Одлуци број 183/2021 од 27. октобра 2021. ове мере прогласио неуставним: 1) ванредна овлашћења се не могу делегирати и ни под којим условима та делегација не може укључивати овлашћење да се мењају прописи из краљевског декрета; 2) не може се уставно правило о трајању стања приправности продужавати декретом, имајући у виду да се мора обезбедити стална контрола егzekутиве од стране легислативе; 3) пошто је први министар изабран од стране Парламента, он је тај који мора обавештавати дом, а не министар здравља, како би се очувало уставно начело кочница и равнотежа.⁴⁴

4.7. Мађарска – измене Кривичног законика Законом о корона вирусу у складу су с Уставом јер се пропис примењује за време нередовног стања

Мађарска је до усвајања амандмана на Основни закон од децембра 2020. године, који су ступили на снагу 1. јула 2023. године, била држава чији је Устав познавао један од најсложенијих система нередовног стања. Било их је најмање шест: стање националне кризе, ванредно стање, стање превентивне одбране, стање терористичке претње, неочекивани напад и стање опасности. Поред ових уставом дефинисаних нередовних стања, важеће право познаје и друге кризне ситуације регулисане посебним прописима.⁴⁵ Од 1. јула 2023. ступиле су на снагу измене Основног закона које су редуковале нередовна стања на три врсте: 1) ратно стање; 2) ванредно стање; 3) стање опасности.

42 L. Pomed Sanchez, „COVID-19 v. Constitutional Guarantees. A Drama in Three Acts“, *Measures taken by States in Response to the COVID-19 Crisis and their Impact on Constitutional Justice: Emergency Situations*, Council of Europe, Sofia, 2023, 57, <https://www.venice.coe.int/Files/publications/JU-Mini-Conference-2023.pdf>, 2. мај 2024.

43 *Ibid.*

44 *Ibid.*, 58.

45 Z. Nagy, A Horváth, „The (too?) Complex Regulation of Emergency Powers in Hungary“, *Emergency Powers in Central and Eastern Europe – From Martial Law to COVID-19* (eds. Z. Nagy, A. Horváth), Ferenc Mádl Institute of Comparative Law, CEA Publishing, Budapest – Miskolc, 2022, 151–162.

Влада је прогласила декретом стање опасности за целу земљу 11. марта 2020. године и одредила да ће док траје стање опасности од пандемије COVID-19 бити доношене ванредне мере, а стање опасности ће по потреби бити продужавано. Прво спорно правно питање које се поставило тицало се односа између Основног закона и Закона о управљању катастрофама, јер је овај други акт очигледно шире дефинисао стање опасности. По овом закону, стање опасности се проглашава не само у случају националне катастрофе или индустријских несрећа, како је то Основни закон прописивао, него и у случају „других ризика“. Расправа се повела око тога може ли се пандемија подвести под „националну катастрофу“. Било је оних који су сматрали да се пандемија мора подвести под „друге ризике“, а да је Закон у несагласности са Уставом. То питање се, међутим, није поставило и пред Уставним судом.⁴⁶

У стручној јавности јавила се и дилема око оправданости увођења стања опасности. Било је мишљења да је управљање пандемијом могуће и на основу посебних епидемиолошких прописа у редовном правном стању. Ипак, преовладало је становиште да је увођење стања опасности било уставно-правно оправдано. Прво, епидемија COVID-19 није само медицинска криза, него опасност далеко ширих размера по живот људи, економију, тржиште рада и друштво у целини. Друго, посебни законски епидемиолошки прописи нису могли обезбедити довољне правне механизме за борбу против пандемије која је парализовала земљу неколико месеци.⁴⁷ Ни ово питање није дошло пред УСМ.

УСМ је, ипак, разматрао одредбу Закона о корона вирусу од 30. марта 2020. године. Овим законом измењена је одредба Кривичног законика која се тицала кривичног дела застрашивања. Нова одредба је гласила: „Лице, које за време трајања посебног правног стања и пред широм јавношћу, изрекне или шири лажне или обмањујуће информације на такав начин да се тиме онемогућава или опструира ефикасност заштитних ефеката је одговорно за кривично дело и биће кажњено затвором од 1 до 5 година“. Једни су истакли да се овим прописом повређује слобода изражавања и слобода говора. Други су указивали на неодређеност и неразумљивост ове норме што је противно начелу владавине права. Истицало се да таква инкриминација може имати застрашујући ефект на извештавање о чињеницама које се тичу пандемије.⁴⁸

И поред изнетих аргумената, УСМ је оценио да с обзиром на то да се оспорени пропис примењује за време стања опасности он није несагласан с Основним законом. УСМ је нашао да се застрашивање у смислу оспореног прописа односи на узак обим комуникације. Овај пропис забрањује комуницирање очигледно лажне и обмањујуће информације ка општој јавности,

46 *Ibid.*, 168–169.

47 *Ibid.*, 169.

48 *Ibid.*, 172.

али само за време трајања нередовног стања на начин који је погодан да онемогући заштиту од јавне опасности. То комуницирање се не односи на изражавање критичких мишљења. Дакле, овај пропис се не би примењивао ако одређено лице износи нетачну информацију чије природе очигледно није свесно. Имајући наведено у виду, Уставни суд је одбацио уставну жалбу.⁴⁹

5. ЗАКЉУЧАК

Савремени концепт нередовног стања, у који спада и ванредно стање, тражи да ово стање буде објективним правом, најпре самим уставом, прецизно уређено. Нередовно стање, по природи ствари, никад не може у потпуности бити подведено под објективно право. Ипак, *свака модерна љравна држава мора насїојати да обезбеди максимално моїуће осїварење фундаменїалної начела владавине љрава, а љри љом и равнотїежу у ефикасном деловању државних орїана ради најбржеї моїућеї љовраћаја у сїање нормалносїи, односно редовно сїање. У љом смислу, улоїа судова, а љосебно усїавних судова данас се љоказује као незамењива.* То се више не односи толико на решавање питања (уставно-правне) оправданости проглашења нередовног стања, иако се оно и даље, као што смо видели, поставља пред уставним судовима, него превасходно на питање примене ванредних мера којима се одступа од одређених људских права и слобода и њихове делотворне правне контроле. Уставни судови су током неколико таласа пандемије заразне болести COVID-19 давали различите одговоре на ова питања, показавши на тај начин да љосїоји љоїреба за даљим усаїлашавањем сїандарда и начела зашїиїтїе људских љрава у нередовним сїањима на међународном нивоу. Ипак, оно што је, за сада, важнији утисак. *Правна конїирола ванредних мера којима се одсїуїа од људских љрава љосїала је, слободно можемо закључити, консїанїа у љракси усїавних судова.* То се може оценити као позитиван искорак у решавању потенцијалних нових изазова нередовног стања у будућности.

ЛИТЕРАТУРА

- Bilkova V., „The State of Emergency“, *Venice Commission Thirty Years of Quest for Democracy through Law 1990-2020* (eds. S. Granata-Menghini, Z.C. Tanyar), Juristförlaget i Lund, Lund, 2020, 105-130.
- Granata-Menghini S., „Measuring the immeasurable: the Venice Commission’s Rule of Law Checklist“, Report, CDL-JU(2017)011, Minsk, Belarus, 2017. [https://www.venice.coe.int/webforms/documents/?pdf=CDL-JU\(2017\)011-e](https://www.venice.coe.int/webforms/documents/?pdf=CDL-JU(2017)011-e).
- Hamilton A., *Federalist Paper No. 23*, <https://guides.loc.gov/federalist-papers/text-21-30>.

49 *Ibid.*

- Hojnyák D., Szinek Csütörtöki H., „Dimensions of Emergency Powers in the Czech Republic“, *Emergency Powers in Central and Eastern Europe – From Martial Law to COVID-19* (eds. Z. Nagy, A. Horváth), Ferenc Mádl Institute of Comparative Law, CEA Publishing, Budapest – Miscohc, 2022, 129-148.
- Katarzyna Z., Németh Z., „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 – From Martial Law to COVID-19* (eds. Z. Nagy, A. Horváth), Ferenc Mádl Institute of Comparative Law, CEA Publishing, Budapest – Miscohc, 2022, 189-220.
- Nagy Z., Horváth A., „The (too?) Complex Regulation of Emergency Powers in Hungary“, *Emergency Powers in Central and Eastern Europe – From Martial Law to COVID-19* (eds. Z. Nagy, A. Horváth), Ferenc Mádl Institute of Comparative Law, CEA Publishing, Budapest – Miscohc, 2022, 149-188.
- Panova P., „Measures taken by States in Response to the COVID-19 Crisis and their Impact on Constitutional Justice – Constitutional Case-law on Emergency Situations“, *Measures taken by States in Response to the COVID-19 Crisis and their Impact on Constitutional Justice: Emergency Situations*, Council of Europe, Sofia, 2023, 11-16, <https://www.venice.coe.int/Files/publications/JU-Mini-Conference-2023.pdf>.
- Петров В., „Изазови ванредног стања из угла Венецијанске комисије“, *Архив за правне и друшћивене науке*, 3-4/2021, 9-28.
- Петров В., „Савремени изазови ванредног стања и Уставни суд Србије“, *Зборник радова са Друје меморијалне научне конференције „Предрај Марић“* (ур. Н. Стекић, М. Милошевић), Универзитет у Београду – Факултет безбедности, Београд, 2023, 4-17.
- Petrov V., „The Challenges of the State of Emergency in the COVID-19 era – some Responses of the Constitutional Court of Serbia“, *Measures taken by States in Response to the COVID-19 Crisis and their Impact on Constitutional Justice: Emergency Situations*, Council of Europe, Sofia, 2023, 17-26, <https://www.venice.coe.int/Files/publications/JU-Mini-Conference-2023.pdf>.
- Petrov V., „Kontrolna lista vladavine prava i njen uticaj na pravosudnu reformu u Srbiji“, *Zbornik radova 36. Susreta Kopaoničke škole prirodnog prava – Slobodan Perović Međunarodni pravni odnosi i pravda*, том III, Kopaonička škola prirodnog prava – Slobodan Perović, Београд, 2023, 531-548.
- Pomed Sanchez L., „COVID-19 v. Constitutional Guarantees. A Drama in Three Acts“, *Measures taken by States in Response to the COVID-19 Crisis and their Impact on Constitutional Justice: Emergency Situations*, Council of Europe, Sofia, 2023, 57-61, <https://www.venice.coe.int/Files/publications/JU-Mini-Conference-2023.pdf>.
- Tamužs K., „COVID-19 and the Latvian Constitutional Court: from Gambling to YouTube“, *Measures taken by States in Response to the COVID-19 Crisis and their Impact on Constitutional Justice: Emergency Situations*, Council of Europe, Sofia, 2023, 59-66, <https://www.venice.coe.int/Files/publications/JU-Mini-Conference-2023.pdf>.

- Suchocka H., „Are the VC’s standards on the Rule of Law still valid?“, *Venice Commission Thirty years quest for democracy through law* (eds. S. Granata Menghini Z.C. Tanyar), Juristförlaget i Lund, , Lund 2020, 641-652.
- Tróscányi L., „The Theoretical Questions of Emergency Powers“, *Emergency Powers in Central and Eastern Europe – From Martial Law to COVID-19* (eds. Z. Nagy, A. Horváth), Ferenc Mádl Institute of Comparative Law, CEA Publishing, Budapest – Miscohc, 2022, 19-31.

ОСТАЛИ ИЗБОРИ

- Venice Commission, *Report on the Rule of Law*, CDL-AD(2011)003rev., [https://www.venice.coe.int/webforms/documents/?pdf=CDL-AD\(2011\)003rev-e](https://www.venice.coe.int/webforms/documents/?pdf=CDL-AD(2011)003rev-e).
- Venice Commission, „The Rule of Law as a Practical Concept“, <https://www.venice.coe.int/webforms/documents/default.aspx?pdffile=CDL%282013%29016-e>.
- Venice Commission, *The Rule of Law Checklist*, https://www.venice.coe.int/images/SITE%20IMAGES/Publications/Rule_of_Law_Check_List.pdf.
- Parliamentary Assembly of the CoE, *The principle of the Rule of Law Resolution 1594* (2007), <https://assembly.coe.int/nw/xml/XRef/Xref-XML2HTML-en.asp?fileid=17613&lang=en>.

Vladan Petrov, PhD*

THE RULE OF LAW IN THE EMERGENCY SITUATION – SOME RESPONSE OF THE EUROPEAN CONSTITUTIONAL COURTS TO COVID-19

Summary

In the first part of the paper, the author indicates the need to review the liberal-democratic concept of the rule of law. He emphasizes the need to present the contemporary rule of law as a practical concept, in addition to the appropriate theoretical foundation. In the second part, the author makes several comments regarding the modern concept of a state of exception, and especially a state of emergency. He points to the importance of the relationship between political authorities and courts, as well as the readiness of courts and constitutional courts to exercise legal control over emergency measures. In the third part, with a selective comparative review of reference constitutional-judicial decisions, the author confirms the thesis that an state of exception is today a constitutional state in which the

* Full Professor at the University of Belgrade – Faculty of Law, Judge of the Constitutional Court of Serbia, vpetrov@ius.bg.ac.rs.

principle of the rule of law must be respected equally, if not more than in a normal (constitutional) state. The author concludes that the legal control of extraordinary measures that derogate from human rights has become a constant in the practice of constitutional courts. It can be evaluated as a positive step forward in solving potential new challenges of the state of exception in the future.

Key words: rule of law, state of exception, state of emergency, constitutional court, derogation of human rights.