

ДАРКО ГОЛИЋ*

Правни факултет за привреду и правосуђе
Нови Сад

САРА ЗАРУБИЦА**

МУП Републике Србије

УДК 351.77:342.7

Прегледни рад

Примљен: 20.08.2020

Одобрен: 10.09.2020

Страна: 37-53

ВАНРЕДНО СТАЊЕ И ВАНРЕДНА СИТУАЦИЈА У ОКОЛНОСТИМА ВИРУСА COVID-19

Сажетак: Стања која онемогућавају редовно функционисање државног поретка захтевају одговарајућу правну регулативу, која упркос томе што донекле мења принципе на којима он почива, потпадају под уставни оквир. У ситуацији постојања ванредних прилика активира се посебан правни режим у коме су могућа одступања и од гарантованих људских права. Ипак, та стања су временски ограничена, уз нужна додатна ограничења која онемогућавају злоупотребу власти. У правном систему Србије, уз уставом дефинисано ванредно стање, законом је уређено и стање ванредних ситуација. Иако између њих у садржинском смислу не постоје јасне разлике, него је то препуштено процени надлежних органа, њихов правни режим је различит. Епидемија COVID-19 је актуелизовала ова питања, те отворила извесне дилеме у погледу исправности проглашења ванредног стања и његове делотворности.

Кључне речи: ванредно стање, ванредна ситуација, COVID-19, људска права

Увод

Функционисање државног поретка почива на уставним и законским решењима која би требало да представљају легитимизиран систем, усклађен са потребама и опредељењима конкретног друштва и сагласан друштвеној стварности. Државна власт, поред објективних, има своје нормативне лимите, оличене првенствено у људским правима, али и одређеним друштвеним вредностима или различитим облицима недржавног организовања, као што су цивилно друштво и слободна привреда. С тим у вези, државна власт је правно ограничена, њена организација, мера, циљ и остваривање су уређени уставом и законима, те је сваки облик самовоље или арбитрерности у правној држави искључен. У противном, у недостатку ограничења државни поредак представља најопаснији облик насиља чији век је, упркос снази којом може да располаже, ограничен, али последице могу бити сувише тешке.

* g.darko83@gmail.com

** posucamsara@gmail.com

Ипак, улога државе од увек је обухватала и заштиту од различитих облика угрожавања, која превазилазе редовна или предвидива искушења и стања која из њих произлазе. Наиме, дужност је државне власти да својом делатношћу таква стања избегава или се њима, путем „редовних“ средстава бави. Међутим, искушења са којима се суочава често нити су предвидива нити су подобна да се с њима путем тих редовних, стандардних средстава ефикасно избори. Она прате људско друштво од његовог постанка, али су средства борбе са таквим искушењима доживела значајну еволуцију. Стога, држава мора поседовати одговарајуће механизме и инструменте путем којих ће, у случају ванредних, непредвидивих и опасних околности или ситуација заштитити своје најважније интересе и сам поредак, чак и када то није могуће редовним средствима путем којих се власт врши.

Као што је уређење највише државне власти, успостављање њених граница и гаранција људских права најелементарнија уставна материја свугде у свету, тако је и постојање посебних механизма путем којих би држава функционисала у различитим стањима „нередовног“ карактера, једно од питања која су предмет уставне регулације. Наиме, у највећем броју држава највишим правним актом се уређују питања која се односе на функционисање државе, односно овлашћења и међусобни однос највиших органа власти у ванредним приликама, које одступају од редовног стања, али у исто време устав гарантује заштиту од прекомерног захватања државне власти у сферу која јој не припада, првенствено у домен људских права и слобода.

Пандемија је проузроковала озбиљне глобалне социоекономске, политичке и безбедносне поремећаје, укључујући највећу глобалну рецесију од Велике депресије. То је довело до одлагања или отказивања спортских, верских, политичких и културних догађаја, широког недостатка снабдевања које је погоршано паничном куповином, али и смањеном емисијом загађивача и гасова са ефектом стаклене баште. Школе, универзитети и факултети су затворени на националној или локалној основи у 194 земље, што је погодило око 98,5% светске студентске популације. Зауостављена су сва спортска такмичења, одложене су Олимпијске игре и неколико континенталних спортских првенстава. Готово сви привредни субјекти су престали да раде. Милиони запослених су послати кући, од којих је већина остала без зараде. Стао је комплетни саобраћај (Вјелажас, Филиповић, 2020). Дошло је до дехуманизације и деградације друштва. Деградација друштва је, дакле, пад система моралних норми које се поштују, односно, боље речено, које би требало да се поштују у једном друштву (Вјелажас, Филиповић, 2018). Имајући виду размере епидемије COVID-19, а за коју се може тврдити да ствара амбијент ванредних прилика, те искуства у борби с њом која су подразумевала и проглашење ванредних прилика широм света, те проглашење ванредног стања и ванредне ситуације и у Србији, ова тема има посебну важност, нарочито у вези са дилемом у погледу исправности њиховог увођења.

Појам ванредних прилика

Деловање природних закона, сложеност живота, али и динамичност друштва увек су били изнад могућности правне науке или легислативе да друштвене односе уреди беспрекорно. Увек се проналазе питања која нису обухваћена правном нормом, за које правна норма нема одговарајући одговор или која су у сукобу са том нормом супериорнија, да ствараоца права приморавају на узмицање и деловање у правцу уподобљавања норме друштвеној стварности. Стога, није могуће ни уставним решењима, иако их одликује највиши степен општости, увек и за свагда обухватити свако питање које у будућности може да представља проблем или изазов државној власти. На законодавцу је да, следећи је, уставну замисао развија и употпуњава, довољно креативно да од ограниченог броја принципа или стандарда изгради цео систем, а на пракси да у појединачним специфичним ситуацијама, водећи рачуна о систему и његовим принципима, проналази правична решења. Овакав приступ се најбоље може видети на уставним решењима која се односе на ванредне прилике.

Дефинисање ванредних прилика или нередовних стања (Марковић, 2015: 288) може да се заснива на најразличитијим поставкама, али за потребе овог излагања довољно је указати да оне у најопштијем представљају објективно стање које угрожава најважније друштвене или државне вредности или сам државни поредак, односно одступа од редовног у мери која захтева употребу посебних средстава, која у редовном стању нису доступна. Та средства подразумевају посебан правни режим који се активира наступањем оваквих прилика. У ближе одређењу ванредних прилика се може поћи од метода енумерације, са опасношћу да живот изнедри неко ново, још опасније стање, са којим, зарад догматског приступа, неће моћи да се изађе на крај. Други приступ би подразумевао примерично навођење неких од њих (рат, угрожена безбедност, епидемија, природна непогода, катастрофа), који не би њима био затворен. Трећи приступ би се заснивао на уопштеном навођењу угрожености највиших друштвених и државних вредности. Иако је он најфлексибилнији, те као такав подобан за најбржу реакцију, у исто време он је подобан злоупотреби, где се зарад новог режима, који по правилу подразумева и већу моћ државних органа (првенствено извршних), могу искористити најразличитији поводи, о чему сведоче бројни историјски примери, чак и они који представљају најтежа огрешења о људску цивилизацију (светски ратови, атомско наоружање, диктатуре, агресиве, политички, расни и верски прогони). Ипак, уопштено одређење ванредних прилика нужно треба да прати одговарајућа регулатива, посебно процесног карактера, која би уредила надлежност за утврђивање овог стања, остваривање посебних овлашћења која из њега проистичу, контролу и трајање. Једном речју, ванредним приликама, ма којег узрока да су, активира се посебан, временски ограничен правни режим, у којем државни органи функционишу по другачијим правилима, а неки од њих (првенствено извршни) добијају већа овлашћења, чији је циљ искључиво у отклањању таквог стања и превазилажењу његових последица.

Устав Србије разликује ванредно и ратно стање, као два облика нередовних стања у којима се активира посебан правни режим. У њима се привремено мењају два кључна принципа на којима почива уставни систем: подела власти и уставна гаранција људских права. Уставна регулација ових питања јесте уопштена, али она се дотиче различитих аспеката овог режима, до мере за коју се може тврдити да представља одговарајући оквир, у којем се (вечито присутна) опасност прекорачења овлашћења од стране државне (првенствено извршне) власти своди на прихватљиво малу меру. Ипак, правни систем Србије познаје још један правни режим ванредних прилика, који је успостављен законским путем, а то је ванредна ситуација. По свом карактеру, она би требала да представља „међурежим“ редовног и ванредног стања, када степен угрожености није толики да би активирао посебан уставни режим у којем је дозвољено значајно одступање од људских права, али се њиме уређују посебне дужности, како органа власти, тако и других субјеката, у циљу његовог превазилажења. Питање је у којој мери и под којим условима је законским путем могуће успоставити посебан правни режим који може да мења уставом уређен систем функционисања власти и остваривања друштвених потреба, али и залази у материју ограничења људских права. Савремени изазови оправдавају, али искуства која произлазе из злоупотребе вечито опомињу.

Устав Србије ванредно стање одређује као посебан правни режим, односно временски ограничено стање које проглашавају надлежни државни органи, када јавна опасност угрожава опстанак државе или грађана, а у коме они добијају посебна овлашћења, која укључују могућност одступања од гарантованих људских права у циљу превазилажења тог стања. Он веома уопштено одређује узроке за проглашење ванредног стања као „јавну опасност која угрожава опстанак државе или грађана“, што представља само преузету одредбу Европске конвенције за заштиту људских права.¹ Уставна решења из 1990. године наводила су угрожене интересе који представљају услов за проглашење ванредног стања, али и материјални супстрат овог режима, наводећи да се оно проглашава „када су на делу територије Републике Србије угрожени безбедност Републике Србије, слободе и права човека и грађанина или рад државних органа.“ Иако су угрожене вредности биле изричито набројане, тумачење те угрожености остављало је једнаку слободу у процени надлежним органима, као и у случају постојећих решења. Имајући у виду да су разлози за ратно стање законом дефинисани, могао би се извести закључак о „горњој мери“ опасности, односно узрока за проглашење *ванредног стања*, а то би били они разлози због којих се приступа проглашењу ратног стања, док ће „доња мера“ овог стања ипак бити предмет нешто прецизнијег законског одређења, а у суштини *процене* надлежних државних органа који о њему одлучују, јер се правним нормама

¹ Уставни суд је утврдио четири конститутивна елемента ванредног стања: 1) уставни услов – „јавна опасност која угрожава опстанак државе или грађана“; 2) заштитни објекат – „држава или грађани“; 3) средства или механизми заштите – „мере којима се одступа од Уставом зајемчених људских и мањинских права“; 4) циљ – делотворност у превазилажењу јавне опасности и хитност повратка у редовно уставно стање. *Решење УС којим се одбацују иницијативе за покретање поступка за оцену уставности и законитости Одлуке о проглашењу ванредног стања.*

не може дати недвосмислен одговор на питање када је то јавном опасношћу угрожен опстанак државе или грађана,² нити би то у демократском друштву уопште и било потребно. У том погледу Закон о одбрани само одређује горњу меру, наводећи да „ванредно стање је стање јавне опасности у којем је угрожен опстанак државе или грађана, а последица је војних или невојних изазова, ризика и претњи безбедности“, док је ратно стање „стање опасности у којем је оружаним деловањем споља угрожена сувереност, независност и територијална целовитост земље, односно мир у региону, које захтева мобилизацију снага и средстава за одбрану.“ Дакле, спољње оружане угрожавања наведених вредности, као највећи степен опасности и као разлог за активирање „тежег“ режима, представља горњу границу, где сваки други облик угрожавања државе или грађана може представљати разлог за проглашење ванредног стања.

Поставља се питање да ли појава епидемије каква је COVID-19, може представљати услов за проглашење ванредног стања, односно да ли је ова пандемија таквог нивоа и значаја да се може сматрати како она угрожава *опстанак државе или грађана* (дакле не само да представља опасност по државу и грађане што не може бити спорно, јер епидемија то јесте сама по себи, него угрожава њихов опстанак)? Имајући у виду ставове Уставног суда, према којима питање процене опасности спада у надлежност одговарајућих државних органа, те да је неопходно зарад хитног и ефикасног деловања, надлежном државном органу који одлучује о ванредном стању оставити извесну „маргину слободне процене“ о испуњености услова за проглашење ванредног стања, као и да Суд у поступку оцене уставности не суди о чињеницама, него о повреди права, јасно је да су дилеме о правној ваљаности разлога за проглашење ванредног стања беспредметне.³

Ипак, ниво опасности може бити нижег интензитета од потребног да би се активирао деликатан правни режим као што је ванредно стање, али довољно релевантан да би се активирали одређени ресурси, средства или посебан ангажман или позорност органа власти или јавних служби с једне, односно евентуално утицало на људска права с друге стране. На основу одредаба члана 97. став 1. тач. 4) и 17) Устава Републике Србије, којима је утврђено да Република уређује и безбедност њених грађана и да уређује и друге односе од интереса за Републику, донесен је Закон о смањењу ризика од катастрофа и управљању ванредним ситуацијама, којим је ванредна ситуација, иако као таква није уставна категорија, дефинисана као стање које настаје проглашењем од надлежног

² Шмит (Schmitt, 2001:92) наводи да поред објективног, код проглашења ванредног стања увек постоји и субјективни елемент – процена о потреби његовог увођења.

³ „Уставни суд подећа да, у поступку оцене уставности и законитости, не суди на основу чињеница нити суди о чињеницама. Ипак, имајући у виду претходно речено о уставном услову проглашења ванредног стања, Уставни суд оцењује да би се заразна болест COVID-19 могла сматрати „јавном опасношћу која угрожава опстанак државе или грађана“, у смислу члана 200. става 1. Устава. Стога, Уставни суд истиче да се не може закључити да није био испуњен уставни услов за проглашење ванредног стања. При томе, Уставни суд додатно указује на то да се приликом проглашења ванредног стања мора водити рачуна и о другим чиниоцима, који оправдавају такву одлуку, а у конкретном случају то би били стање и капацитети здравственог система, здравствена култура грађана, менталитет, старосна структура нације и др.“ *Решење УС*, стр. 7.

органа када су ризици и претње или настале последице по становништво, животну средину и материјална и културна добра таквог обима и интензитета да њихов настанак или последице није могуће спречити или отклонити редовним деловањем надлежних органа и служби, због чега је за њихово ублажавање и отклањање неопходно употребити посебне мере, снаге и средства уз појачан режим рада. Систем који се овим законом успоставља одређен је као део система националне безбедности. Иако се сврха Закона не исцрпљује у управљању ванредним ситуацијама, он већ у наслову, али и већим бројем одредаба обухвата и третман самих ризика, када угрожавање није непосредно наступило, односно превенције, јасно је да и он, као и претходни Закон о ванредним ситуацијама, успоставља други правни режим, уз уставом уређено ванредно стање. У вези са законским нормирањем овог института (претходни Закон) Аврамовић и Симовић с правом указују на дуалитет нередовних стања сличног карактера, наводећи да уколико је намера законодавца била да подробно уреди баш институт ванредних ситуација онда је било неопходно да се прецизније одреди и однос са сродним правним институтом ванредног стања. Чини се да је законодавац само предвидео посебан, блажи правни режим за, условно речено, нижи степен ванредног стања – ванредну ситуацију, а мимо Устава и без јасне разлике у погледу правне природе, карактера и операционализације те две установе (Аврамовић, Симовић, 2012: 510).

И режим ванредних ситуација је временски ограничен, с тим да трајање није унапред прецизирано, нити би то било целисходно, као што је то случај са ванредним стањем,⁴ из чега нужно следи знатно ограничења могућност и мера евентуалног ограничења људских права, као и другачији уставни основ. Он је одређен чланом 20 Устава, према ком људска и мањинска права зајемчена Уставом могу законом бити ограничена ако ограничење допушта Устав, у сврхе ради којих га Устав допушта (нпр. безбедност, одбрана, здравље), у обиму неопходном да се уставна сврха ограничења задовољи у демократском друштву и без задирања у суштину зајемченог права. Ипак, постојање таквог режима само по себи не може бити спорно, нити проблематично, штавише он се у савременим условима и искуствима која проистичу из епидемије COVID-19, али и примерима недавних елементарних непогода (поплаве, снегови, суше) на деловима територије Србије, показао и више него оправдан. Проблем се ипак може тицати појединих аспеката у систему.

Поменути закон катастрофе везује за елементарне непогоде или техничко-технолошку несрећу одређеног интензитета, наводећи да њихове последице угрожавају безбедност, живот и здравље већег броја људи, материјална и културна добра или животну средину у већем обиму, а чији настанак или последице није могуће спречити или отклонити редовним деловањем надлежних

⁴ Ванредна ситуација се проглашава одмах по сазнању за непосредну опасност од њеног наступања. Она може бити проглашена и након њеног наступања, ако се непосредна опасност од наступања није могла предвидети или ако због других околности није могла бити проглашена одмах после сазнања за непосредну опасност од њеног наступања. Ванредна ситуација се укида престанком опасности, односно престанком потребе за спровођењем мера заштите и спасавања од катастрофа (чл. 38, ст. 2-4 Закона).

органа и служби. У контексту постојеће епидемије COVID-19, ситуација се може подвести под катастрофу која је резултат елементарна непогоде, која је дефинисана као појава хидролошког, метеоролошког, геолошког или биолошког порекла, проузрокована деловањем природних сила као што су земљотрес, поплава, бујица, олуја, јака киша, атмосферска пражњења, град, суша, одроњавања или клизања земљишта, снежни наноси и лавина, екстремне температуре ваздуха, нагомилавања леда на водотоку, пандемија, епидемија заразних болести, епидемија сточних заразних болести и појава штеточина и друге природне појаве већих размера које могу да угрозе безбедност, живот и здравље већег броја људи, материјална и културна добра или животну средину у већем обиму (чл. 2, ст. 1, т. 1-3). Зависно од размера, ширења, последица, *али више могућности система да се с њом ефикасно избори*, ова болест може, такође, представљати и опасност која угрожава сам поредак, односно бити разлог за проглашење ванредног стања.

Проглашење

Проглашење ванредног стања као режима у коме може доћи до одступања од гарантованих људских права, али и промена у међусобном односу извршне и законодавне власти, по природи ствари, али и највећем броју упоредноправних решења јесте у надлежности парламента, као органа који непосредно представља грађане као носиоце суверенитета. Ипак, сходно карактеру овог стања, чија последица може бити немогућност брзог сазивања парламента, те потребе за брзим и ефикасним мерама у циљу његовог превазилажења, таква одлука може бити поверена и органима извршне власти, али је та могућност као примарно правило ређа. У парламентарним системима то овлашћење по правилу припада влади, у председничким и чвршћим полупредседничким системима најчешће шефу државе,⁵ а у мешовитим њиховој заједничкој одлуци (иако су присутне и друге, различите комбинације), која, иако разлози могу бити наведени у самом уставу, по правилу претпоставља извесну слободу процене. Ванредно стање, иако привремено те због немогућности „нормалног“ функционисања државних органа различитог дејства у односу на редовно, ипак је уставноправно регулисано, те се може подвести под оквир „уставног стања“ (Рајић, 2011: 250). Најбитнија питања која се односе на ванредно стање (надлежност за проглашење, разлози, трајање, дејство, улога парламента у њему) предмет су уставног регулисања (Пајванчић, 2000).

Одлуку о проглашењу ванредног стања у Републици Србији доноси Народна скупштина, као највиши представнички орган, већином гласова свих

⁵ Илустрације ради, у Француској у ванредним приликама председник Републике добија изузетна овлашћења (чл. 16 Устава). За то је потребно да се испуне два услова: да институције Републике, независност земље, интегритет њене територије или извршења међународних обавеза буду угрожени на тежак и непосредан начин (1), а редовно функционисање уставних јавних власти буде прекинуто (2). Формални аспект преузимања изузетних овлашћења подразумева претходно обављене разговоре са првим министром, председницима домова парламента и Уставним саветом, обраћање грађанима у коме ће их обавестити о стању и мерама.

народних посланика. Иако се ова већина у уставном систему Србије сматра обликом квалификоване већине, у компаративном праву су присутни примери захтева за квалификованијом већином (Мађарска, Грчка, Хрватска), што имајући у виду деликатност саме одлуке, односно последица које може да произведе, може да има своје пуно оправдање. За разлику од постојећег, Устав Србије из 1990. године, који је садржао решења која су ближа полупредседничком систему, предвиђао је да ту одлуку доноси председник Републике, на предлог Владе (чл. 83, ст. 1, т. 8). Иако Устав не уређује ближе питање поступка који претходи проглашењу ванредног стања, Закон о одбрани (чл. 87) предвиђа да Народна скупштина одлуку доноси на основу заједничког предлога председника Републике и Владе, пошто претходно утврди испуњеност услова. Дакле, у овом случају се ради о две логичке операције – утврђивање испуњености услова и доношење одлуке, које могу бити садржане у јединственом акту, с тим што друга има креативну моћ, она је конститутивне природе, јер се њоме успоставља ново правно стање. Одлука Народне скупштине је у овом случају условљена поднетим предлогом, она се без њега не може донети. Заједнички предлог је резултат процене ризика и претњи по безбедност Републике и њених грађана, као заштитних објеката у институту ванредног стања. Процену врши министар одбране, јер министарства према Закону о државној управи прате и утврђују стање у областима из свога делокруга, проучавају последице утврђеног стања и, зависно од надлежности, или сами предузимају мере или предлажу Влади доношење прописа и предузимање мера на које је овлашћена (чл. 13). Процена коју министар одбране истовремено доставља председнику Републике и председнику Владе, садржи оцену угрожености и последице које су услед тога наступиле или могу наступити. Иако Устав не садржи решење о територијалном опсегу, законодавац је предвидео да се ванредно стање може увести и на делу територије Републике (чл. 89 Закона о одбрани).

За разлику од ситуације кад ванредно стање проглашава Народна скупштина, које не изазива значајније дилеме, супсидијарна надлежност за његово проглашење је знатно осетљивија и комплекснија. С тим у вези, као посебно релевантна, отварају се следећа питања: услова под којим долази до супституције надлежности, доносиоца и предлагача одлуке; потврде и контроле такве одлуке.

Према Уставу Србије, уколико Народна скупштина није у могућности да се састане, одлуку о проглашењу ванредног стања доносе заједно председник Републике, председник Народне скупштине и председник Владе, под истим условима као и Народна скупштина. Иако је улога председника Народне скупштине у овом случају модификација решења о искључивој улози органа извршне власти приликом проглашења ванредног стања, нужно је указати да се у овом случају ради о супсидијарној надлежности, али и дилеми у вези са питањем шта се сматра под „немогућношћу састајања“ Народне скупштине. С обзиром на то да Устав ту ситуацију не регулише, те да се и у случају подробнијег (уставног, законског, пословничког) регулисања овог питања могу јавити ситуације ванредног карактера које онемогућавају састајање, али нису као такве садржане у једној дескриптивној норми, потребно је оставити извесну сло-

боду процене председнику Народне скупштине, који тај орган представља, али у исто време сноси одговорност за свој рад. Пословник Народне скупштине не садржи материјалноправне услове под којима би се утврдило постојање овакве ситуације. Ипак, он предвиђа да председник Народне скупштине обавештава председника Републике и председника Владе да Народна скупштина није у могућности да се састане (чл. 244, ст. 1, алинеја 5), из чега се једино може закључити да се ради о процени и на основу ње обавештењу председника Народне скупштине о једном фактичком питању, а на коју је он овлашћен Пословником, на основу самог Устава⁶ (према коме он представља Народну скупштину, сазива њене седнице, председава њима и врши друге послове одређене Уставом, законом и пословником – чл. 104, ст. 2), те се садржинска усклађеност процене и обавештења са вишим актом не може ни оцењивати. У погледу предлагача ове одлуке, који су одређени Законом о одбрани, имајући у виду да се ради о концентрацији две улоге у истим органима (председници Републике и Владе), те потреби да у доношењу одлуке равноправно учествује и председник Народне скупштине, преостаје закључак да би најисправнији поступак доношења ове одлуке подразумевао: 1) подношење предлога двоје председника – 2) обавештавање председника Републике и председника Владе о немогућности састајања Народне скупштине – 3) саглашавање троје председника о проглашењу ванредног стања.

Устав ванредно стање генерално временски ограничава, а посебно наглашава привременост супсидијарне одлуке о проглашењу, предвиђајући (ипак флексибилније) рокове за потврђивање ове одлуке од стране изворног носиоца ове надлежности. Кад одлуку о ванредном стању није донела Народна скупштина, она је потврђује у року од 48 сати од њеног доношења, али имајући у виду да разлози због којих није била у могућности да се састане приликом доношења одлуке могу и даље постојати, тај рок је само оријентационог, необавезујућег карактера, те је прописано да ће у том случају одлука о потврђивању бити донета чим Народна скупштина буде у могућности да се састане. Ако Народна скупштина не потврди ову одлуку, одлука престаје да важи завршетком прве седнице Народне скупштине одржане по проглашењу ванредног стања.

Имајући у виду појаву, ширење и могуће последице заразне болести COVID-19 председник Републике, председник Народне скупштине и председник Владе су искористили супсидијарни метод, те донели Одлуку о проглашењу ванредног стања, која је објављена 15. марта 2020. године на целој територији Републике Србије, а након обавештења председника Народне скупштине о немогућности да се Народна скупштина састане, упућеног председнику Републике и председнику Владе. Народна скупштина је 29. априла 2020. године, донела Одлуку о потврђивању Одлуке о проглашењу ванредног стања, која

⁶ Устав не наводи ко констатује немогућност да се Народна скупштина састане, али предвиђа могућност да се послови њеног председника одреде и пословником. С тим у вези, Пајванчић (Пајванчић, 2009: 261) наводи: „Како они (троје председника) одлучују о проглашењу ванредног стања, могло би се претпоставити да је у њиховој надлежности и одлучивање о томе да ли (не)постоји могућност да се Народна скупштина састане.“

је истог дана ступила на снагу, а 6. маја 2020. године, донела Одлуку о укидању ванредног стања. Из наведеног произлази закључак о поштовању описаних уставних и законских одредби које се односе на ванредно стање. Ипак, као најпроблематичније питање у јавности се поставило обавештење председника Народне скупштине о немогућности састајања Народне скупштине и његова веза са Наредбом о забрани окупљања у Републици Србији на јавним местима у затвореном простору, коју је донело министарство здравља, 15. марта 2020. год., а која је перципирана као његов основ. Имајући у виду одредбе Пословника Народне скупштине, те карактер тог чина („обавештавање“), као једне од радњи у поступку, а не правног акта, која је ствар процене њеног председника, јасно је да формална исправност поступка није доведена у питање, те да између њих не постоји правна веза, а да наредба може представљати само извесан оријентир релевантан за процену фактичког стања.⁷

Одлуку о укидању ванредног стања доноси Народна скупштина, када престану услови због којих је проглашено, на заједнички предлог председника Републике и председника Владе. И у овом случају постоји субјективни елемент који се односи на процену испуњености услова, о којој је очигледно потребно да се сагласе сва три наведена органа.

Ванредну ситуацију, као стање које подразумева угроженост нижег интензитета, где се као заштитни објекти не јављају сама држава и грађани чији је опстанак угрожен (као у случају ванредног стања), него становништво, материјална и културна добра или животна средина у мери која превазилази редовна средства, али не изискује мере које се предузимају у ванредном стању, проглашавају извршни органи, на нивоу Републике - Влада, на нивоу АП – Покрајинска влада, на нивоу јединица локалне самоуправе председници општина (градоначелници), на предлог штабова за ванредне ситуације, који се образују за сваки ниво власти, од стране њихових извршних органа. Њихов карактер помоћних (по правилу и претежно стручних) органа надлежних за праћење активности на смањењу ризика од катастрофа и координацију и руковођење у ванредним ситуацијама, укључује значајна оперативна овлашћења, укључујући руковођење и управљање. Имајући у виду да штаб, између осталог, наређује употребу снага система смањења ризика од катастрофа и управљања ванредним ситуацијама, средстава помоћи и других средстава која се користе у ванредним ситуацијама, он чини значајан елемент управног система, односно сегмент националног система безбедности. Овакав систем одступа од

⁷ С тим у вези УС закључује: „Поводом навода појединих иницијатива да Наредба министра здравља о забрани окупљања у Републици Србији на јавним местима у затвореном простору није могла бити „правни основ“ за немогућност састајања Народне скупштине, Уставни суд указује на то да треба правити разлику између правног основа за одлучивање и узимања у обзир одређених чињеница при одлучивању. „Одлука“ да се Народна скупштина не састане најпре није никаква правна одлука, већ обавештење председника Народне скупштине надлежним органима. У том смислу, она и не може имати правни основ, па самим тим и наведена наредба министра здравља то није у овом случају, при чему, по мишљењу Уставног суда, садржина и овог акта може бити једна од фактичких околности или разлога који су руководили председника Народне скупштине да обавести председника Републике и председника Владе о немогућности састајања Народне скупштине.“ *Решење УС*, стр. 10

редовних ланаца руковођења и управљања одређеним снагама и средствима, резервисаних за државне органе (Влада, извршни органи нижих нивоа, органи управе, јавне службе). Ипак, имајући у виду да Влада образује штабове, а да њима руководи надлежни министар, питање одговорности за његов рад потпада под редовне инструменте утврђивања одговорности. Имајући у виду да у случају када наступи опасност већег интензитета (пример COVID-19) може доћи до проглашења ванредног стања, све потребе које су руководиле законодавца да нормира улогу овог тела још више долазе до изражаја, јер се његова улога може у већој мери манифестовати у таквом стању. Стога би било потребно изричито дефинисати (евентуално и проширити) улогу штабова у ванредном стању, иако постојећа законска одређења покривају све врсте облике угрожавања оног „обима и интензитета када њихов настанак или последице није могуће спречити или отклонити редовним деловањем надлежних органа и служби“.

Јасно је да одлука о проглашењу ванредног стања мора бити резултат сагласности свих политичких органа у првом случају, а делимично и другом, чиме се, имајући у виду деликатност и могуће последице оваквог правног режима, додатно подвлачи обезбеђење равнотеже у вршењу власти, те колико је то могуће, заобилази њена концентрација у рукама извршне власти, или чак само шефа државе.

Дејство

Ванредно стање, као посебан, временски ограничен правни режим, производи значајне правне последице. У најопштијем оне би се могле поделити у две групе: 1) оне које се односе на функционисање највиших органа власти и 2) оне које се односе на људска права. Имајући у виду да се актом о проглашењу ванредног стања успоставља посебан правни режим са значајним правним последицама, са могућношћу промене у односима државних органа, тај акт се може сматрати општим правним актом, конститутивног карактера.

Настојећи да очува ауторитет и континуитет рада највиших органа власти, односно онемогући парализу државног поретка и не отвори могућност злоупотребе извршне власти у таквој ситуацији, Устав прописује да у ванредном стању Народна скупштина не може бити распуштена, а у случају да је претходно распуштена поново се успоставља њена пуна надлежност, која траје до окончања ратног, односно ванредног стања (чл. 109 и 200), такође, она се после проглашења ванредног стања састаје без посебног позива (чл. 106 и 200). Ово решење је често заступљено у компаративном праву (пример Француске и Аустрије). Уставотворац није изричито предвидео ситуацију када током ванредног стања истекне мандат Народној скупштини, односно када оно буде проглашено након расписивања редовних избора (као што је то био случај у Србији), али имајући у виду циљ и значај уставне одредбе о поновном успостављању пуне надлежности нужно је ту празнину третирати на истоветан начин, односно на начин да се мандат Народне скупштине продужава. За раз-

лику од Народне скупштине, за председника Републике је то изричито предвиђено. Ако мандат председника Републике истиче за време ратног или ванредног стања, продужава се, тако да траје до истека три месеца од дана престанка ванредног стања (чл. 116). Током ванредног стања је забрањена и промена Устава (чл. 204).

Устав Србије не предвиђа пуну концентрацију власти у случају ванредног стања. Таква решења су заступљена у компаративном праву, зависно од облика организације власти у њима, где шеф државе (Француска и Аустрија нпр)⁸ или шеф државе и влада заједнички (шеф државе на предлог владе и(ли) супотпис премијера, нпр. Хрватска) или самостално влада (Италија, Немачка), преузимају и одређена овлашћења парламента (нормативна или изборна), уз могућност одступања или ограничавања људских права. Ипак, извесан облик концентрације је присутан, јер мере одступања од људских права нису редовна надлежност једног органа власти. Проглашавајући ванредно стање Народна скупштина може прописати мере којима се одступа од Уставом зајемчених људских и мањинских права. Кад Народна скупштина није у могућности да се састане, мере којима се одступа од људских и мањинских права може прописати Влада, уредбом, уз супотпис председника Републике. Мере одступања од људских и мањинских права које пропише Народна скупштина или Влада важе најдуже 90 дана, а по истеку овог рока могу се обновити под истим условима. Ипак, уз поменуте облике заштите основних принципа уставног уређења, Устав прописује и заштитне механизме у овим приликама, којима се потенцира њихов привремени карактер. Кад мере којима се одступа од људских и мањинских права није прописала Народна скупштина, Влада је дужна да уредбу о мерама одступања од људских и мањинских права поднесе на потврду Народној скупштини у року од 48 сати од њеног доношења, односно чим Народна скупштина буде у могућности да се састане. У супротном, мере одступања престају да важе 24 сата од почетка прве седнице Народне скупштине одржане по проглашењу ванредног стања. Мере одступања од људских и мањинских права свакако престају да важе престанком ванредног стања.

Поред временског ограничења Устав садржи и друге облике ограничења мера којима се одступа од људских права, а то је принцип сразмерности (само у обиму у којем је то неопходно), забрана дискриминације (мере одступања не смеју да доведу до разликовања на основу расе, пола, језика, вероисповести, националне припадности или друштвеног порекла) и забрана ограничења најважнијих права (достојанство, живот, интегритет, забрана ропства и принудног рада, права у вези са поступањем са лицем лишеним слободе, правично суђење, право на правну личност, право на држављанство, слобода мисли, савести, вероисповести итд). Ипак, Устав прописује да се принудним радом не сматра рад или служба за време ратног или ванредног стања у складу са мерама прописаним приликом проглашења ратног или ванредног стања (чл. 26), јер

⁸ У ванредним приликама шеф државе често добија већа овлашћења. То није случај само са полупредседничким системима, него и оним који су у основи парламентарни, али имају извесне елементе полупредседничког, као што је то и у случају Србије (Више о овлашћењима шефа државе у полупредседничким системима у: Рапајић, 2016).

то може представљати предуслов ефикасног сузбијања разлога који су ово стање условили или отклањања његових последица, али начело сразмерности остаје опредељујући фактор у процени поменутих мера.

За разлику од ванредног стања које подразумева могућност ограничења уставом гарантованих права, ванредна ситуација подразумева законом установљене посебне дужности државних, покрајинских и локалних органа, јавних служби, али и других правних лица (нпр. свако привредно друштво и друго правно лице дужно је да, у оквиру своје делатности предузима све мере превенције и смањења ризика, као и да се одазове захтеву надлежног штаба и узме учешће у спровођењу мера заштите и спасавања, уз накнаду трошкова из буџета одговарајуће територијално-политичке заједнице). Поред дужности и овлашћења државних органа утврђених прописима који уређују област здравља, рада, образовања, финансија, саобраћаја итд, у ванредним ситуацијама се успоставља посебан систем односа који се активирају у дефинисаним околностима. У том погледу су заступљена одступања од редовног стања, предвиђене су и посебне мере, ограничења, обавезне активности и сл., ширег круга субјеката. Поред тога, у ванредним ситуацијама су прописане и одређене дужности грађана, а које су непосредно везане за такво, нередовно стање.

Законом о смањењу ризика од катастрофа и управљању ванредним ситуацијама су наглашене посебне дужности министарстава унутрашњих послова (поред превентивних, планских, стручних, мера праћења стања и координације, оно наређује делимичну мобилизацију јединица цивилне заштите на републичком нивоу, спроводи мере за заштиту и спасавање угрожених лица и имовине, обезбеђује учешће полиције и других организационих јединица у спровођењу мера и активности предвиђених законом), те министарства одбране (у условима када друге снаге и средства система нису довољне за заштиту и спасавање људи, материјалних и других добара од последица катастрофа, на захтев Републичког штаба за ванредне ситуације, оно обезбеђује учешће својих организационих јединица, команди, јединица и установа Војске Србије за пружање помоћи у заштити и спасавању, у складу са законом, осим у ратном и ванредном стању).

Закон утврђује посебне обавезе за субјекте који се баве одређеним делатностима од значаја за ванредну ситуацију, одређујући их као субјекте од посебног значаја, али и правна лица која су власници и корисници електронских комуникационих мрежа и информационих система, научне установе и хуманитарне организације. Субјекти од посебног значаја за заштиту и спасавање су привредна друштва и друга правна лица која се баве делатношћу из области: телекомуникација, рударства и енергетике, транспорта, метеорологије, хидрологије, сеизмологије, заштите од јонизујућег зрачења и нуклеарне сигурности, заштите животне средине, водопривреде, шумарства и пољопривреде, здравства, збрињавања лица, ветерине, комуналне делатности, грађевинарства, угоститељства, и други који располажу ресурсима за смањење ризика од катастрофа. Субјекте од посебног значаја одређује Влада Републике, Покрајинска влада или локални извршни орган. Њих ангажује одговарајући штаб (републички, покрајински, локални), уз накнаду трошкова из одговарајућег буџета, али ми-

мо правила о јавним набавкама (чл. 31). Високошколске установе и друге организације које се баве научно-истраживачким радом ангажују се у спровођењу задатака заштите и спасавања и смањења ризика од катастрофа кроз учешће у штабовима, стручно-оперативним тимовима и оперативним штабовима. Оне обавештавају Министарство о научним сазнањима од значаја за смањење ризика од катастрофа и заштиту и спасавање.

Поред наведених обавеза, Закон предвиђа и да су привредна друштва и друга правна лица, власници и корисници залиха воде, хране, медицинских средстава и лекова, енергената, одеће, обуће, грађевинских и других производа неопходних за извршавање задатака заштите и спасавања, дужна су да та средства ставе на располагање за потребе заштите и спасавања, по наредби надлежног штаба. Њиме су предвиђена и друга ограничења права својине - власници и корисници непокретних ствари дужни су да омогуће да се на њиховим непокретностима спроводе радови неопходни за заштиту и спасавање, по наредби надлежног штаба, уз право на накнаду која се исплаћује по тржишним ценама (чл. 32), што је потпада под уставни основ ограничења (чл. 58) „у јавном интересу“ и уз одговарајућу накнаду.

Грађани (сви способни грађани, укључујући и стране држављане и лица без држављанства која у складу са законом имају одобрење за привремени боравак или стално настањење у Републици Србији, старости од 18 до 60 година, од чега су изузети: труднице и мајке са децом до десет година старости и самохрани родитељи односно старатељи са децом до 15 година старости, особе са инвалидитетом, као и лица која брину о особама са инвалидитетом; лица која се старају и живе у истом домаћинству са старијим особама које нису способне да се брину саме о себи) су дужни: 1) да се оспособљавају за заштиту и спасавање и да предузимају мере за личну и узајамну заштиту; 2) да прихвате распоред у јединице цивилне заштите и да се одазову у случају мобилизације тих јединица; 3) да се одазову позиву надлежног штаба за ванредне ситуације ради учешћа у акцијама заштите и спасавања; 4) да о настанку опасности без одлагања обавесте оперативни центар 112; 5) да спроводе прописане и наређене мере заштите и спасавања (чл. 36 Закона). На овај начин се ограничавају нека права гарантована Уставом (првенствено слобода кретања и настањивања из чл. 39). Међутим сам Устав предвиђа да се та права могу ограничити законом, ако је то неопходно ради вођења кривичног поступка, заштите јавног реда и мира, спречавања ширења заразних болести или одбране Републике Србије. Ипак, ванредне ситуације како су законски одређене превазилазе наведене основе. Закон управљање ванредним ситуацијама подводи под систем националне безбедности, а дужности грађана у њима се углавном односе на цивилну заштиту, која се само у ратном и ванредном стању организује и функционише као део система одбране (чл. 77, ст. 2 Закона о одбрани).⁹ Стога би те недостатке требало отклонити, проширујући систем одбране и на одређене ванредне ситуације, а не само ванредно стање.

⁹ Упоредити са Аврамовић, Д., Симовић, Д. *op. cit.* стр. 512-513.

Закључак

Уставне одредбе о ванредном стању садрже непрецизан основ за увођење ванредног стања, под који се могу подвести најразличитија стања, ризици и опасности који се према процени надлежних државних органа могу отклонити применом мера којима се одступа од гарантованих права. Имајући у виду потребу за очувањем основних принципа уставног уређења (подела власти, гаранција људских права, ограничење државне власти), али и функционисање државног поретка и у најтежим околностима, Устав предвиђа одговарајуће заштитне механизме, поготово у погледу Народне скупштине. У том погледу се и у компаративном праву могу уочити слични типови решења.

Непрецизан основ за проглашење има ипак лимитирани значај уколико надлежности државних органа у том стању имају своје разумно ограничење и нужно потребну меру. Флексибилност основа за проглашење, праћених великим овлашћењима извршне власти, са концентрацијом овлашћења у њеним рукама (посебно нормативних и изборних), могла би, упркос привременом карактеру, отворати пут најтежим злоупотребама власти и угрозити принцип владавине права. Устав Србије не предвиђа преузимање ширих надлежности парламента од стране шефа државе и(ли) Владе, већ могућност прописивања поменутих мера искључиво везује за немогућност састајања Народне скупштине, те обавезну потврду и генерално ограничено трајање мера.

Ипак, дилему ствара могућа процена постојања околности које изискују проглашење ванредног стања, као што је то случај и са COVID-19, као заразном болести о којој постоји недовољно знања и за сада ограничен инструментариј борбе и савлађивања. Ванредне прилике увек захтевају и субјективни елемент, јер се објективизирање опасности не може никада у довољној мери обезбедити, а може отежати институционалне механизме супротстављања. Проблем је ипак у непостојању одговарајућег општег поверења јавности, као и склоности различитим облицима проблематизовања основних принципа на којима једна држава функционише, као трајни дефект процеса „демократизације“ ових простора, а некад и чисте манипулативности. Све то је показатељ још увек неконсолидованог политичког поретка и последица „транзиционог“ процеса који је на простору бивше државе накарадно почео и тако се развијао, показавши своје најлошије стране.

Иако се у правни поредак уводи извесан дуалитет нередовних стања (поред ванредног), са непрецизно уређеним међусобним односом, увођење режима ванредних ситуација у условима бројних изазова који не захтевају активирање ванредног стања са свим последицама које из њега могу проizaћи, ипак показује своју оправданост, што се потпуно потврдило на примеру актуелне заразне болести широм света. Оно подразумева посебан режим који се активира у квалификованим ситуацијама (опасност од катастрофа или отклањање последица катастрофа, у шта сигурно спада и COVID-19), са посебним правима и дужностима најширег спектра субјеката, од органа власти, до привредних организација и грађана, а без којих би штетне последице биле знатно теже или

неефикасно отклоњиве. Њиме се не задире у права која су утврђена Уставом, на начин као што је то могуће у случају ванредног стања, али се сходно уставној могућности, законом ограничавају одређена права у датој ситуацији, када то захтевају разлози безбедности или јавног здравља (нпр.), као изричито наведени уставни основи. Ипак, било би потребно прецизирати њихов међусобни однос у смислу да проглашење ванредног стања аутоматски активира и ванредну ситуацију, те ускладити (и термилошки) систем ванредних ситуација (цивилне заштите) са системом одбране.

Литература:

1. Avramović, D., Simović, D. (2012): Vanredno stanje i vanredne situacije u Republici Srbiji – (ne)oopravdani dualizam, *Kultura polisa*, god. IX (2012): Posebno izdanje 1, str. 503–515.
2. Bjelajac, Željko, Filipović, Aleksandar (2020): Lack of Security Culture in Facing the COVID-19 Pandemic, *The Culture of Polis*, Year XVII (2020), No. 42, 383-399
3. Bjelajac, Željko, Filipović, Aleksandar. (2018): Uticaj masovnih medija na degradaciju savremenog društva, u: Uticaj masovnih medija na degradaciju savremenog društva, ur. Željko Bjelajac i Aleksandar Filipović, posebno izdanje, *Kultura polisa*, 9-21
4. Marković, R. (2015): *Ustavno pravo (20. osavremenjeno izd.)*, Pravni fakultet Univerziteta u Beogradu – Centar za izdavaštvo i informisanje i Dosije studio, Beograd.
5. Pajvančić, M. (2000): Ustavnost vanrednog stanja – Uporedni ustavnopravni pregled uvođenja vanrednog stanja i sudbina sloboda i prava građana. U: Kosta Čavoški (ur.), *Ustavnost i vladavina prava* (str. 435–455), Centar za unapređivanje pravnih studija, Beograd.
6. Pajvančić, M. (2009): *Komentar Ustava Republike Srbije*, Konrad Adenauer, Beograd.
7. Rajić, N. (2011): Instrumenti kontrole vlasti tokom vanrednog stanja na primeru Ustava Republike Srbije iz 2006. godine, *Zbornik radova Pravnog fakulteta u Nišu: Tematski broj posvećen Slavoljubu Popoviću*, br. 57, str. 245–255.
8. Rapajić, M. (2016): *Izvršna vlast u polupredsedničkim sistemima* (odbranjena doktorska disertacija), Pravni fakultet u Kragujevcu, Kragujevac.
9. Šmit, K. (2001): Politička teologija. U: Leo Štraus, Karl Šmit, Karl Levit, Rihard Toma, Hans Kelzen i Oto Kirhajmer, *Norma i odluka – Karl Šmit i njegovi kritičari*, Filip Višnjić, Beograd.
10. *Zakon o vanrednim situacijama*, „Sl. glasnik RS“, br. 111/2009, 92/2011 i 93/2012.
11. *Zakon o državnoj upravi*, „Sl. glasnik RS“, br. 79/2005, 101/2007, 95/2010, 99/2014, 47/2018 i 30/2018 – dr. zakon).
12. *Zakon o odbrani*, „Sl. glasnik RS“, br. 116/2007, 88/2009, 88/2009 –
13. dr. zakon, 104/2009 – dr. zakon, 10/2015 i 36/2018.
14. *Zakon o smanjenju rizika od katastrofa i upravljanju vanrednim situacijama*, „Sl. glasnik RS“, br. 87/2018.
15. *Odluka o proglašenju vanrednog stanja*, „Službeni glasnik RS“, br. 29/20.
16. *Odluka o ukidanju vanrednog stanja*, „Službeni glasnik RS“, broj 65/20.
17. *Poslovnik Narodne skupštine*, „Službeni glasnik RS“, br. 20/12 – prečišćeni tekst.
18. *Rešenje Ustavnog suda kojim se odbacuju inicijative za pokretanje postupka za ocenu ustavnosti i zakonitosti Odluke o proglašenju vanrednog stanja*, „Službeni glasnik RS“, br. 29/20.
19. *Ustav Republike Srbije*, „Službeni glasnik RS“, br. 48/94 i 11/98.

STATE OF EMERGENCY AND EMERGENCY SITUATION IN COVID-19 VIRUS CIRCUMSTANCES

Summary: Conditions which prevent the regular functioning of the state structure require the corresponding legal regulations, which, despite the fact they relatively change the principles it rests upon, fall under the constitutional framework. In a situation with the presence of extraordinary circumstances, a special legal regimen is activated, which implies possible derogations even from the guaranteed human rights. However, those conditions are limited in time, accompanied by the necessary additional restrictions which prevent abuse of power. In the legal system of Serbia, along with the state of emergency defined by the Constitution, the law also regulates the condition of emergency situations. Even though they are not clearly distinguished in terms of content, being rather left to the assessment of competent authorities, their respective legal regimens are different. The COVID-19 epidemic has brought these issues to the fore, and raised certain doubts as to the appropriateness of declaring the state of emergency and its effectiveness.

Key words: state of emergency, emergency situation, COVID-19, human rights

