

ДРАГУТИН С. АВРАМОВИЋ

Универзитет у Новом Саду

Правни факултет

Нови Сад

ДАРКО З. СИМОВИЋ*

Криминалистичко-полицијска академија

Београд

УДК 342.77(497.11)

351.78(497.11)

ИД БРОЈ 192640268

Монографска студија

Примљен: 23.04.2012

Одобрен: 02.06.2012

ВАНРЕДНО СТАЊЕ И ВАНРЕДНЕ СИТУАЦИЈЕ У РЕПУБЛИЦИ СРБИЈИ – (НЕ)ОПРАВДАНИ ДУАЛИЗАМ**

Сажетак: У правном систему Републике Србије нормативном регулационој подлежу два сродна, али у одређеној мери различита правна института: ванредно стање и ванредне ситуације. Како елементарне непогоде могу бити разлог проглашења и једног и другог стања нужде, аутори у раду испитују оправданост постојања та два, паралелна правна режима. Након анализе позитивноправних решења у Републици Србији, аутори заузимају становиште да је у основи непотребан, али и нецелисходан дуализам та два института. Они указују на чињеницу да увођење строгог режима ванредног стања, иако условљеног природним непогодама, може да произведе несагледиве последице у области људских права. Она тада могу бити у великој мери и често непотребно ограничена. Стога аутори нуде могућа решења *de lege ferenda*. Прва могућност би била уставно разграничење различитих појавних облика ванредног стања, зависно од узрока који би условили његово проглашење, те установљавање једног блажег правног режима ванредног стања, када је његово увођење узроковано елементарним непогодама. У таквој ситуацији не би било места за постојање паралелног института ванредних ситуација. Друго, можда оптимално решење могло би да буде растерећење осетљивог института ванредног стања ис-

* darko.simovic@kpa.edu.rs

** Овај рад је резултат реализовања научноистраживачког пројекта под називом „Развој институционалних капацитета, стандарда и процедура за супротстављање организованом криминалу и тероризму у условима међународних интеграција”. Пројекат финансира Министарство просвете и науке Републике Србије (број 179045), а реализује Криминалистичко-полицијска академија у Београду (2011–2014). Руководилац пројекта је проф. др Саша Мијалковић.

кључењем природних непогода као могућег разлога његовог проглашења, када би оне остале *domaine réservé* ванредних ситуација.

Кључне речи: ванредно стање, ванредне ситуације, Устав Републике Србије, Закон о ванредним ситуацијама, Закон о одбрани, људска права

Вишеструкост стања нужде

У литератури, али и у пракси великог броја држава, „најчешће се разликују ратно и ванредно стање. Повод проглашењу ратног стања су разлози спољне природе (агресија, инвазија и сл.), а повод проглашења ванредног стања су разлози унутрашње природе (угрожавање уставног поретка, оружана побуна, велике катастрофе и сл.). Разлика између ратног стања и ванредног стања огледа се, поред тога, и у садржају и природи овлашћења којима располажу уставом одређени органи у једном или другом облику ванредног стања” (Пајванчић, 2004: 216). Прецизирајмо, на шта опомиње Коста Чавошки, да се и „ратно стање може увести не само због спољашњег напада неке стране силе, него и због унутрашње побуне и потоњег грађанског рата у којем се примењује унутрашње ратно право” (Чавошки, 2003: 267). У том смислу, институт ванредног стања, према правилу, треба да обухвати све преостале, унапред непредвидиве околности које би могле да угрозе редовно функционисање система власти. Дакле, правни режим ванредног стања треба да послужи и за неутралисање неких околности политичког карактера, као што су оружане побуне или угрожавање уставног поретка, али и за превазилажење већих природних непогода. Према томе, сагласно становишту које заузима Маријана Пајванчић, али и многи други аутори (Самус, 1965: 245; Чиплић, 1999: 56; Deskoska, 2007: 5), појам ванредног стања у себе укључује и случајеве који настају због природних катастрофа, великих елементарних непогода, епидемија и сл.

Међутим, природне непогоде могу представљати разлог како за проглашење ванредног стања, тако и за проглашење унеколико блажег правног режима ванредних ситуација. Наиме, интензитет природних непогода може бити различит, тако да се оправдано може поставити питање целисходности увођења ванредног стања у околностима блажих природних непогода, чије превазилажење не тражи најдрастичнији степен концентрисања државне власти који истовремено омогућава укидање појединих основних људских права. Разумљиво је да увођење ванредног стања у појединим ситуацијама може бити превише сложено, споро, па и непотребно, будући да тај, посебан правни режим оставља веће

могућности злоупотребе власти. Управо из тог разлога, упоредно право познаје и блаже правне режиме, који се брже и једноставније проглашавају и то од стране егzekутиве, у чију корист се установљава и ужи делокруг надлежности у односу на ванредно стање, али који се показује делотворним за превазилажење природних непогода слабијег интензитета. Дакле, ванредне ситуације представљају блажи правни институт који треба да олакша превазилажење природних непогода чији интензитет не угрожава редовно функционисање уставног система, а да, притом, предупреди увођење правног режима ванредног стања у коме је могуће укидање претежног броја основних људских права.

Скорашње искуство Републике Србије с ванредном ситуацијом из фебруара 2012. године отворило је низ питања у вези с тим правним институтом. Због тога је нужно испитати неопходност постојања оба института у нашем праву и отклонити недоумице о правној природи ванредних ситуација, које се у колоквијалном говору, али, нажалост, све више и у стручној јавности, изједначавају с институтом ванредног стања¹ или се, пак, појме, прилично лаички и неформално, као један од блажих облика ванредног стања. Притом је и доношење Закона о ванредним ситуацијама 2009. године унело додатну забуну, јер је тиме конструисан један нови правни институт – ванредне ситуације, док у Уставу Републике Србије, као и у другим законима који познају институт ванредног стања, нема ни речи о ванредним ситуацијама.

Институционални оквир ванредног стања и ванредних ситуација у Републици Србији

Наиме, Устав Републике Србије из 2006. године је делимично отклонио непрецизности и контрадикторности, нарочито у погледу надлежности државних органа за проглашење ванредног стања, које су постојале у претходном уставу Србије из 1990. године. Институт ванредног

¹ За време ванредне ситуације у Републици Србији у фебруару 2012. године, често се дешавало да се мешају или, пак, изједначавају ванредно стање и ванредне ситуације у многим саопштењима локалних самоуправа. Чак су и у новинама осванули чланци: „Драма због снега и леда: ванредно стање у целој Србији” (http://pressonline.rs/sr/vesti/vesti_dana/story/202045/Drama-zbog-snega-i-leda%3A-Vanredno-stanje-u-celoj-Srbiji.html); „Ванредно стање због снега” (<http://www.novosti.rs/vesti/naslovna/aktuelno.293.html:363650-Vanredno-stanje-zbog-snega>) и са истим насловом чланак у дневном листу „Данас” (http://www.danas.rs/dodaci/sandzak/vanredno_stanje_zbog_snega.42.html?news_id=233304); „Проглашено ванредно стање у 28 општина у Србији” (<http://www.blic.rs/Vesti/Drustvo/305335/Proglaseno-vanredno-stanje-u-28-opstina-u-Srbiji>).

стања је ту подробније и примереније нормиран (Симовић, Аврамовић, 2010: 948–960). Формулација материјалних услова за увођење ванредног стања је очигледно највећим делом преузета из међународних аката који разматрају то питање, првенствено из Европске конвенције о људским правима. Формулација Устава Републике Србије из 2006. године се поклапа с вокабуларом те конвенције када говори о „јавној опасности која угрожава опстанак државе или грађана”, док Међународни пакт о грађанским и политичким правима, као услов за увођење ванредног стања, помиње „изузетну општу опасност”.

Али, то је далеко од довољног. Због тога је неопходно да се при тумачењу и прецизирању правног стандарда јавне опасности, у сваком конкретном случају узима у обзир и судска пракса Европског суда за људска права у Стразбуру (Аврамовић, 2010: 129). Дакле, од свега што би се можда могло очекивати у погледу дефинисања кључног појма – појма ванредног стања, који има карактер прилично широко постављеног правног стандарда, члан 200 Устава каже само следеће: „Када јавна опасност угрожава опстанак државе или грађана, Народна скупштина проглашава ванредно стање” (Устав Републике Србије, *Службени гласник РС*, број 37/06). Због тога, у помоћ прискачу други закони. Тако се у уводним члановима Закона о одбрани, када се дефинишу његови основни појмови, наилази на покушај прецизнијег одређења: „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.” У следећој тачки се наводи: „Ратно стање је стање ратне опасности у којем су оружаним деловањем споља угрожени сувереност, независност и територијална целовитост земље, односно мир у региону, што захтева мобилизацију снага и средстава за одбрану” (Закон о одбрани, *Службени гласник РС*, број 116/07 и број 88/09, члан 4, став 1, тач. 6 и 7).² Ступањем на снагу новог Закона о одбрани 2007. године престао је да важи ранији Закон о одбрани (*Службени лист СРЈ*, бр. 43/94, 11/95, 28/96, 44/99 и 3/02), осим одредаба чл. 26–30 и члана 39, одредаба главе VI – Безбедност и мере заштите (чл. 67–86) и одредаба чл. 49–66, за које је предвиђено да остају на снази до доношења посебних закона, као и Закон о одбрани (*Службени гласник РС*, бр. 45/91, 58/91, 53/93, 67/93 и 48/94), осим одредаба поглавља VI – Цивилна заштита (чл. 73–86), за које је предвиђено да остају на снази до доношења Закона о цивилној заштити (Закон о одбрани, *Службени гласник РС*,

² Да подсетимо: и важећи устав у члану 201 помиње ратно стање, нормирајући само да га уводи Народна скупштина, али о томе шта оно подразумева нема ни речи, тако да је и његово нормирање препуштено посебном закону.

број 116/07 и број 88/09, члан 126, став 1, тачка 1 и тачка 3). Ступањем на снагу новог Закона о одбрани престао је да важи и Закон о мерама за случај ванредног стања из 1991. године (Закон о одбрани, *Службени гласник РС*, број 116/07 и број 88/09, члан 126, став 1, тачка 2), али је због тога у њему институт ванредног стања подробније нормиран.

Међутим, проблем може представљати и то што нови Закон о одбрани регулише и поједина питања која би требало да буду уставна материја, а што је уставотворац из 2006. године очигледно пропустио да уреди. Наиме, Устав Републике Србије из 2006. године установљава примарне и супсидијарне доносиоце одлуке о проглашењу ванредног и ратног стања (Устав Републике Србије, *Службени гласник РС*, број 37/06, члан 200, став 1 и став 5, члан 201, ст. 1–2), али ништа не говори о овлашћеним предлагачима. Веома је неубичајено да је питање овлашћених предлагача у тако деликатној области препуштено законској материји. Наиме, тек Закон о одбрани, поред понављања онога што пише у Уставу о надлежности за доношење одлуке и надлежности за прописивање мера одступања од људских и мањинских права у ванредном и ратном стању (Закон о одбрани, *Службени гласник РС*, број 116/07 и број 88/09, члан 9, став 2, тачка 1 и тачка 6 и члан 10), предвиђа да предлог за проглашење ванредног и ратног стања подносе заједно председник Републике и Влада (Закон о одбрани, *Службени гласник РС*, број 116/07 и број 88/09, члан 11, став 2, тачка 1, затим члан 12, став 2, тачка 1 и члан 87). Такво решење се може сматрати нерационалним, јер претпоставља да је и за само подношење предлога за проглашење ванредног стања неопходна сагласност обе главе егzekутиве, што у политичком миљеу вишестраначја може бити непремостива препрека за увођење тог правног режима, чак и ако је његово проглашење потпуно оправдано и нужно.

Тако се отвара питање о томе ко процењује наступање околности које могу бити повод проглашењу ванредног и ратног стања. У Закону се на том месту може уочити низ контрадикторности и нејасноћа. Тако члан 88, став 1 Закона о одбрани предвиђа да се заједнички предлог за проглашење ратног или ванредног стања утврђује „на основу процене ризика и претњи по безбедност Републике и њених грађана”, коју врши министар одбране и „истовремено доставља председнику Републике и председнику Владе” (члан 88, став 2). Међутим, члан 87 Закона гласи: „Када Народна скупштина на основу заједничког предлога председника Републике и Владе утврди да су испуњени услови, доноси одлуку о проглашењу ратног или ванредног стања.” Из таквог нормативног галиматјаса не може се јасно утврдити да ли процену наступања околности

(испуњености услова) које могу бити повод проглашењу ванредног или ратног стања врши министар одбране, заједнички председник Републике и Влада или Народна скупштина или, пак, свако од њих засебно. Шта ће се догодити уколико се председник Републике и Влада не сагласе о предлогу, односно о процени неопходности проглашења ванредног или ратног стања? Такође, веома је спорно ко процењује наступање околности за проглашење ратног и ванредног стања када доносилац одлуке није Народна скупштина, већ супсидијарни доносиоци (заједнички председник Републике, председник Народне скупштине и председник Владе).

С обзиром на то да ни Устав, али ни Закон о одбрани не регулишу то питање, може се закључити да у том случају сами доносиоци одлуке процењују испуњеност услова за проглашење. Када је о том питању реч, показује се као супериорније решење српског уставотворца из 1990. године, који је предвидео у самом уставном тексту овлашћеног предлагача за доношење одлуке о проглашењу ванредног стања и ратног стања (Устав Републике Србије из 1990. године, члан 83, став 1, тачка 6 и тачка 8). Како би се избегле недоумице о територијалном важењу одлуке, што је и 2003. године, након убиства премијера Зорана Ђинђића, био један од повода за покретање поступка за оцену уставности Одлуке о увођењу ванредног стања, због неусаглашености тадашњих нормативних решења (Симовић, Аврамовић, 2010: 258–265), Закон о одбрани је изричито прописао да се проглашење ванредног стања може предложити и на делу територије Републике Србије (члан 88, став 3), што је уставотворац из 2006. пропустио да изричито одреди, док временско ограничење није изоставио (Устав Републике Србије, *Службени гласник РС*, број 37/06, члан 200, став 2; Аврамовић, 2009: 62). Међутим, у Закону о одбрани постоји још неколико нејасноћа. Наиме, није јасна намера законодавца када је прописао да се одлука о проглашењу ратног или ванредног стања након објављивања „истовремено доставља председнику Републике и Влади” (члан 89, став 1). Уколико су председник Републике и Влада већ иницирали проглашење ванредног или ратног стања, није потпуно јасно због чега би се они додатно обавештавали о одлуци о проглашењу уколико је она већ објављена у складу са законом. Осим уколико законодавац није имао на уму евентуално њихову додатну потврду или шта друго, а што се није смело изоставити у самом тексту Закона.

Такође, недоумице ствара и начин на који се нормира укидање ратног или ванредног стања. „Када престану услови због којих је проглашено ратно или ванредно стање, председник Републике и председник

Владе подносе Народној скупштини предлог за доношење одлуке о укидању ратног или ванредног стања” (члан 93, став 1). И ту се не може поуздано утврдити ко процењује „престанак услова” због којих је проглашено ванредно или ратно стање – да ли је у питању председник Републике, председник Владе, њих двојица заједно или Народна скупштина или, пак, сви они заједно? Забуну уноси и то што законодавац као предлагаче за доношење одлуке о проглашењу ванредног или ратног стања овлашћује председника Републике и Владу као колегијални орган (члан 87), док предлог за доношење одлуке о укидању ванредног или ратног стања ставља у надлежност председника Републике и председника Владе, као инокосног државног органа (члан 93, став 1).

Притом, ни у новом Закону о одбрани ни на једном месту нема ни речи о ванредним ситуацијама. Међутим, ствари постају доста јасније јер је у прелазним и завршним одредбама Закона о ванредним ситуацијама из 2009. године предвиђено да даном почетка примене Закона престају да важе одредбе чл. 49–66 Закона о одбрани (*Службени лист СРЈ*, бр. 43/94, 11/95, 28/96, 44/99, 3/02, 116/07 и 72/09) и подзаконска акта за њихово извршавање, као и чл. 73–86 Закона о одбрани (*Службени гласник РС*, бр. 45/91, 58/91, 53/93, 67/93 и 48/94), који се односе на цивилну заштиту (Закон о ванредним ситуацијама, *Службени гласник РС*, број 111/09 и број 92/11, члан 152). Међутим, треба имати у виду да су неке, општије одредбе о цивилној заштити остале на правној снази и да чине посебну главу ВИИ (под називом Цивилна заштита) Закона о одбрани (*Службени гласник РС*, број 116/07 и број 88/09, чл. 77–80).

Тек је у Закону о ванредним ситуацијама коначно понуђена прецизнија дефиниција ванредне ситуације: „Ванредна ситуација је стање када су ризици и претње или последице катастрофа, ванредних догађаја и других опасности по становништво, животну средину и материјална добра таквог обима и интензитета да њихов настанак или последице није могуће спречити нити 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” (Закон о ванредним ситуацијама, *Службени гласник РС*, број 111/09 и број 92/11, члан 8, став 1, тачка 1). У следећим тачкама поменутог члана се дефинишу и други појмови о којима ће се говорити у Закону, као што су елементарна непогода, техничко-технолошка несрећа – удес, катастрофа, ванредни догађај, опасност... Тај закон предвиђа да се ванредна ситуација проглашава „одмах по сазнању за непосредну опасност од њеног наступања”, а може бити проглашена и пошто је наступила „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”, а укида се „престанком опасности, односно престанком потребе за спровођење мера заштите и спасавања од елементарних непогода и других несрећа” (Закон о ванредним ситуацијама, *Службени гласник РС*, број 111/09 и број 92/11, члан 30). Ванредна ситуација се може прогласити за општину, град или град Београд, као и за део територије или за целу територију Републике Србије (Закон о ванредним ситуацијама, *Службени гласник РС*, број 111/09 и број 92/11, члан 31, став 1). Одлуку о проглашењу и укидању ванредне ситуације за територију општине доноси председник општине, за територију града градоначелник на предлог надлежног штаба за ванредне ситуације, за територију аутономне покрајине доноси извршни орган аутономне покрајине на предлог покрајинског штаба, а за територију Републике Србије или за њен део доноси Влада, на предлог Републичког штаба за ванредне ситуације (Закон о ванредним ситуацијама, *Службени гласник РС*, број 111/09 и број 92/11, члан 32). Само у 2010. години, на територији Србије ванредна ситуација је проглашавана у општинама Краљево (земљотрес), Лозница и Пријепоље (поплаве). У фебруару 2012. године, због обилних снежних падавина, Влада Републике Србије, први пут од ступања на снагу тог закона, донела је Одлуку о проглашењу ванредне ситуације на целој територији Републике Србије.

Имајући у виду не само тај институт него и целину закона, рекло би се да је Закон о ванредним ситуацијама заправо требало да носи назив Закон о цивилној заштити. Уколико је намера законодавца била да подробно уреди баш институт ванредних ситуација који је тим законом уведен, онда је било неопходно да се прецизније одреди и однос са сродним правним институтом ванредног стања. Чини се да је законодавац у Закону о ванредним ситуацијама 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.

Додатну забуну ствара позивање на члан 97, став 1, тачку 4 Устава Републике Србије као на уставни основ за доношење Закона о ванредним ситуацијама. Том одредбом Устава у надлежност Републике Србије се ставља уређивање и обезбеђивање „одбране и безбедности Републике Србије и њених грађана; мере за случај ванредног стања” (Устав Републике Србије, *Службени гласник РС*, број 37/06, члан 97, став 1, тачка 4). „Непотребно је било позивати се на овлашћење Републике које се односи на ванредно стање, јер „мере за случај ванредног стања“ у смислу

члана 97, става 1, тачке 4 Устава нису уређене тим законом” (Коментар новог Закона о ванредним ситуацијама, http://kvalitet.telefonija.rs/uploads/media/Strucni_komentar_novog_Zakona_o_vanrednim_situacijama_sl.gl.s._111_2009.pdf). Несумњиво је да у правном поретку Републике Србије ванредно стање представља посебну уставну категорију с другачијим правним режимом од ванредних ситуација установљених тим законом,³ иако природне непогоде могу бити разлог за увођење и једног и другог. Такође је јасно да је ванредна ситуација израз стања безбедности (угрожености), који не укључује *a priori* проглашење ванредног или ратног стања. Међутим, проблем је у томе што је ни не искључује! Дакле, због тога се поново враћамо на почетак и на дилему шта веома широко и неодређено постављена уставна норма под „јавном опасношћу која угрожава опстанак државе или грађана” у суштини подразумева. Хоће ли ванредна ситуација за собом повући и ванредно стање и да ли једно друго конзумира? Све то оставља простора различитим тумачењима.

Скоро је очигледно да ванредна ситуација може прерасти у ванредно стање уколико „ризичи и претње или последице катастрофа, ванредних догађаја и других опасности по становништво, животну средину и материјална добра” достигну такав обим и интензитет да не буду довољне посебне мере предвиђене режимом ванредних ситуација за отклањање кризне ситуације и опасности. Тако ванредна ситуација, у ствари, постаје посебан, блажи облик ванредног стања, иако нема утемељење у режиму ванредног стања у актуелном уставу. Ванредна ситуација је правни институт *sui generis*. Уколико већ постоји уставом предвиђен институт ванредног стања, чији поводи проглашења могу бити и природне непогоде, чини се сувишним конституисање једног новог, паралелног, законом установљеног института ванредних ситуација. Такође важно, па и суштински значајно правно и политичко питање је и ко процењује да ли су природне непогоде таквог интензитета и обима да изискују проглашење ванредне ситуације или, пак, ванредног стања.

Јасно је да је намера законодавца била увођење једног делотворнијег правног института, када је брзина реаговања веома важна због могућности наступања тешких последица елементарних непогода. Чак

³ Ту разлику је подвукао и министар унутрашњих послова Ивица Дачић када је проглашена ванредна ситуација на целој територији Републике Србије због обилних снежних падавина 2012. године: „Ванредна ситуација је ситуација када се у случају временских и елементарних непогода, као и због индустријских хаварија, ангажују све расположиве службе на спасавању, док је ванредно стање већ установљена политичка категорија у случају неких проблема”, http://www.pressonline.rs/sr/vesti/vesti_dana/story/story/201960/Vlada+proglasila+vanrednu+situaciju+u+celoj+Srbiji+.html

је и код ванредног стања у теорији отворено питање шта треба жртвовати приликом проглашења ванредног стања: делотворност реаговања и тиме евентуално угрозити заштићене вредности, или подељеност овлашћења између већег броја органа који треба да одлучују о увођењу ванредног стања и тиме евентуално отворити пут злоупотребама. Иако се највећи број аутора залаже за поделу овлашћења (најчешће између легислативе и егzekутиве) приликом увођења ванредног стања, поједини аутори дају предност делотворности и предлажу концентрацију власти у рукама једног државног органа извршне власти (Samus, 1965: 260; Аврамовић, 2009: 46–47). Чини се оправданим законско решење да проглашење ванредне ситуације стави у руке егzekутиве, која може испунити захтев за делотворност реаговања. Притом, тај закон, којим се ограничавају поједина економска права предвиђена Уставом, остаје у дозвољеним оквирима које Устав поставља приликом редовног функционисања уставног поретка, мимо режима ванредног стања. Тако, на пример, ограничења права на имовину правних и физичких лица, предвиђена чланом 20 и чланом 24 Закона о ванредним ситуацијама, у складу су с уставним ограничењима права својине у јавном интересу (члан 58, ст. 2–3 Устава Републике Србије из 2006. године). Међутим, код ограничавања слободе кретања то није случај, те се може поставити питање уставности одредаба тог закона којима се задире у то лично право. Без проглашења ванредног или, пак, ратног стања, законодавац је установио одређене дужности грађана којима им се ограничава слобода кретања загарантована Уставом. Наиме, у члану 21 Закона о ванредним ситуацијама стоји: „Грађани учествују у заштити и спасавању, испуњавању материјалне обавезе за потребе заштите и спасавања у складу с посебним законом, обучавају се за личну, узајамну и колективну заштиту, спроводе прописане и наређене мере и извршавају задатке цивилне заштите. Грађани су дужни: 1) да прихвате распоред који им је одређен при распоређивању у органе и јединице цивилне заштите; 2) да се одазову позиву надлежног органа цивилне заштите...”, а потом, у члану 22, ставу 1 стоји: „У извршењу задатака заштите и спасавања учествују сви способни грађани.” С друге стране, Устав дозвољава ограничавање слободе кретања законом „ако је то неопходно ради вођења кривичног поступка, заштите јавног реда и мира, спречавања заразних болести или одбране Републике Србије” (Устав Републике Србије, *Службени гласник РС*, број 37/06, члан 39, став 2). Простим језичким тумачењем Устава, на први поглед би се могло учинити да се и ванредне ситуације, односно цивилна заштита могу подвести под одбрану Републике Србије. Међутим, системским тумачењем је лако увидети да то није баш тако,

јер Закон о одбрани у одредбама које се односе на цивилну заштиту прописује: „Цивилна заштита у ратном и ванредном стању организује се и функционише као део система одбране” (Закон о одбрани, *Службени гласник РС*, број 116/07 и број 88/09, члан 77, став 2), што значи да се цивилна заштита може разумети као део система одбране само у ванредном или ратном стању.

Закључни осврт

Нормативна неусклађеност је више него очигледна, а чини се и да аутор Закона о ванредним ситуацијама можда свесно није разграничио институт ванредног стања од института ванредних ситуација. Стварајући „лебдећи” институт ванредних ситуација, који не познају ни Устав, ни други закони, отворен је простор да егзекутива битно блажим правним режимом ограничава поједина људска права мимо ванредног стања и одлуке легитимно изабраног представничког тела, што оставља места многобројним злоупотребама.

Уколико је већ било неопходно предвидети и један блажи, делотворнији правни режим у случају опасности од природних непогода, који ће проглашавати извршна власт како се не би покретао сложени уставни механизам функционисања државе у ванредном стању, било је нужно у Закону о ванредним ситуацијама повући јасну линију разграничења у односу на сродан институт ванредног стања, како се не би стварала непотребна забуна и отворило питање уставности појединих одредаба тог закона.

Непотребни дуализам та два правна режима је могуће превазићи на бар два начина, која су, чини се, рационалнија од садашњих нормативних решења. Прва могућност *de lege ferenda* била би уставно разграничење различитих појавних облика ванредног стања, зависно од узрока који би условили његово проглашење, те установљавање једног блажег правног режима ванредног стања када је његово увођење узроковано елементарним непогодама или епидемијом. У таквој ситуацији не би било нужно покретати сложени механизам проглашења ванредног стања у коме би учествовала законодавна власт, већ би таква одлука могла бити поверена искључиво егзекутиви, баш као што је то данас случај с ванредним ситуацијама. Делотворност реаговања у ситуацији јавне опасности мањег интензитета несумњиво би била постигнута. Нужно би било и конституционализовање ширег, али и другачијег спектра тзв. апсолутно заштићених права или је, пак, можда још боље таксативно,

али рестриктивно набрајање људских права које је могуће ограничити у складу са специфичностима разлога проглашења ванредног стања. У тој, хипотетичкој ситуацији не би било места, али ни потребе, да постоји паралелни институт ванредних ситуација, већ би постојали различити облици и режими ванредног стања. Делотворност реаговања би била непромењена, али би била обезбеђена већа правна сигурност, тај врхунски императив правне државе.

Друго, можда и оптимално решење *de lege ferenda* могло би бити растеређивање осетљивог института ванредног стања великог бремена које носи. Наиме, да би, с једне стране, очували постојећи, врло практичан институт ванредних ситуација, а с друге стране, ванредно стање оставили као изузетан механизам који се ретко употребљава, што је несумњиво и *ratio legis* тог режима, непотребни паралелизам би могао бити превазиђен потпуним искључивањем природних непогода као могућег разлога проглашења ванредног стања. Остварење такве замисли је могуће и без интервенција у Уставу Републике Србије на снази. Приликом тумачења уставне одредбе којом се утврђују могући поводи проглашења ванредног стања, могло би се прибећи рестриктивном тумачењу правног стандарда „јавна опасност”, те аутентичним тумачењем ауторитативно искључити природне непогоде и епидемије као могуће разлоге проглашења ванредног стања. Међутим, уколико би се законодавац определио за драстичније решење којим би се задирало у сам Устав, могла би се размотрити могућност таксативног набрајања разлога за проглашење ванредног стања, чиме би се опет могле уклонити елементарне непогоде као повод за проглашење ванредног стања, али би се истовремено и смањила произвољност приликом утврђивања постојања разлога за увођење тог, деликатног правног режима. Резервисањем природних непогода искључиво за институт ванредних ситуација спречиле би се евентуалне злоупотребе ванредног стања као строжег правног режима, који може произвести велике последице и штету у области неприкосновених људских права.

Литература:

1. Avramović, D. (2009): *Uvođenje vanrednog stanja*, magistarski rad, Pravni fakultet, Novi Sad.
2. Avramović, D. (2010): *Uvođenje vanrednog stanja prema Ustavu Republike Srbije iz 2006. godine*, *NBP – Žurnal za kriminalistiku i pravo*, 15(2), 127–135.
3. Camus, G. (1965): *L'état de nécessité en démocratie*, Librairie générale de droit et de jurisprudence, Paris.

4. Čiplić, S. (1999): *Država u vanrednim prilikama*, SCI, Novi Sad.
5. Čavoški, K. (2003): *Zgaženi ustav*, „Nikola Pašić”, Beograd.
6. Deskoska, R. (2007): Restrictions of Human Rights in Emergency Situations. *VIIIth World Congress of the International Association of Constitutional Law* (pp. 1–14).
7. Pajvančić, M. (2004): Odluka o proglašenju vanrednog stanja, *Glasnik Advokatske komore Vojvodine*, 76(6), 215–225.
8. Simović, D., Avramović, D. (2010): Konstitucionalizovanje instituta vanrednog stanja u ustavima Republike Srbije, *Pravni život*, 59(12), 941–962.
9. Simović, D., Avramović, D. (2010): Normativni okvir i praksa proglašenja vanrednog stanja prema Ustavu Republike Srbije iz 1990. godine, *Pravna riječ*, 22, 251–267.

State of Emergency and Emergency Situations – (Un)Justified Dualism

Summary: The legal system of the Republic of Serbia regulates normatively two similar but in the same way partially distinct legal institutions, namely the state of emergency and the emergency situations. As natural disasters may cause declaration of the two states of necessity, the authors examine whether existence of those two parallel legal regimes is justified. Through analysis of existing positive law in the Republic of Serbia they point that dualism of the two institutions is basically unnecessary and inexpedient. They assert that declaration of the "strict" regime of state emergency, which may arise out of natural disasters, could produce serious consequences on the ground of human rights, as it may unnecessarily limit human rights in a large scale. Therefore the authors offer possible solutions *de lege ferenda*. The first one should be to have constitutional differentiation among two different forms of state of emergency, depending of its ground, and establishment of a „milder” legal regime for the state of emergency if its declaration is caused by natural disasters. In that case there would be no room for the legal institution of emergency situations. The second, maybe optimal solution, would be to relax vulnerable institution like state of emergency by excluding natural disasters as a possible ground for its declaration, which would then remain *domaine réservé* for emergency situations only.

Key words: State of Emergency, Emergency Situations, Constitution of the Republic of Serbia, Law on Emergency Situations, Law on Defence, Human Rights