

## PROGLAŠENJE VANREDNOG STANJA U REPUBLICI SRBIJI USLED PANDEMIJE KOVIDA 19

### *Sažetak*

*U Srbiji je 15. marta 2020. godine bilo uvedeno vanredno stanje usled pandemije kovida 19. Odluku o proglašenju vanrednog stanja su, u skladu sa Ustavom, zajednički doneli predsednik Republike, predsednica Vlade i predsednica Narodne skupštine. Vanredno stanje je tokom 52 dana svog trajanja omogućilo donošenje niza mera kojima se odstupilo od određenih ljudskih i manjinskih prava. Odmah po uvođenju, pa sve do danas, vode se u stručnoj i široj javnosti polemike o potrebi uvođenja vanrednog stanja, ustavnosti načina na koji je ono uvedeno, kao i uopšte o ustavnom okviru koji ova pitanja regulišu. Ustavnom sudu je podneto više inicijativa koje su osporavale ustavnost proglašenja vanrednog stanja, koje je pak sud odbacio. U ovom radu autori analiziraju širok spektar aspekata koji se odnose na uvođenje vanrednog stanja u Srbiji, kako načelno tako i u kontekstu vanrednog stanja usled kovida 19.*

**Ključne reči:** vanredno stanje, pandemija, kovid 19, Republika Srbija, Ustavni sud.

### 1. UVOD

U Republici Srbiji je od 15. marta do 6. maja 2020. godine (ukupno 52 dana) na snazi bilo vanredno stanje, uvedeno usled opasnosti od nekontrolisanog širenja nove zarazne bolesti kovid 19, tj. radi preduzimanja mera u cilju njenog sprečavanja. Odluku<sup>1</sup> o proglašenju vanrednog stanja doneli su zajednički predsednik Republike Aleksandar Vučić, predsednica Narodne skupštine Maja Gojković i predsednica Vlade Ana Brnabić, na osnovu odredbe Ustava kojom je ovakva procedura predviđena u slučajevima kada Narodna skupština nije u mogućnosti da se sastane.<sup>2</sup> Narodna skupština Republike Srbije je 29. aprila, na prvoj sednici održanoj za vreme vanrednog stanja, donela Odluku o potvrđivanju Odluke o proglašenju vanrednog stanja.<sup>3</sup> Reč je o do sada jedinom vanrednom stanju proglašenom po odredbama Ustava iz 2006. godine, koji je ovu materiju regulisao na nešto drugačiji način od prethodnog Ustava Srbije iz 1990. godine.

\* Naučni saradnik u Institutu za uporedno pravo, Beograd, e-mail: [m.djordjevic@iup.rs](mailto:m.djordjevic@iup.rs)

\*\* Naučni saradnik u Institutu za uporedno pravo, Beograd, e-mail: [m.stanic@iup.rs](mailto:m.stanic@iup.rs)

<sup>1</sup> Odluka o proglašenju vanrednog stanja, *Sl. glasnik RS*, br. 29/2020.

<sup>2</sup> Čl. 200, st. 5 Ustava Republike Srbije, *Sl. glasnik RS*, br. 98/2006.

<sup>3</sup> Odluka o potvrđivanju Odluke o proglašenju vanrednog stanja, *Sl. glasnik RS*, br. 62/2020.

Po proglašenju vanrednog stanja 15. marta 2020. godine gotovo svi mediji su se bavili istorijatom neredovnih stanja („stanja nužde“<sup>4</sup>) u našoj zemlji, pri čemu je приметно dolazilo do niza zabuna, počevši od toga koliko smo vanrednih stanja u novijoj istoriji imali. Pisalo se tako da je ovo „četvrto i najrigoroznije vanredno stanje u Srbiji“<sup>5</sup> od ponovnog uspostavljanja višestranačja, što ipak nije slučaj. Ukoliko se napravi jedan kratak osvrt na istorijat uvođenja ovakvih krajnjih mera u našoj zemlji, vidi se da je ovo zapravo drugo vanredno, odnosno ukupno treće neredovno stanje po redu u poslednjih trideset godina, ukoliko se računa i ratno stanje uvedeno usled NATO agresije na SR Jugoslaviju 1999. godine. Do zabune možda dolazi jer se izvođenje tenkova na ulice Beograda u noći između 9. i 10. marta 1991. godine tretira kao vanredno stanje, verovatno zato što je tadašnji predsednik Srbije Slobodan Milošević 14. marta izjavio da nemiri moraju da prestanu, te da se mora vratiti „redovno stanje, jer je neredovno stanje protiv interesa Srbije“.<sup>6</sup> Moguće je da su ove reči, izgovorene u jednom političkom, a ne pravnom kontekstu, pogrešno protumačene. Tog 9. marta su oklopna vozila JNA na ulice Beograda izvedena tako što je predsednik Milošević to prosto telefonski zatražio od predsednika Predsedništva SFRJ Borisava Jovića, koji se takođe telefonski potom konsultovao sa ostalim članovima Predsedništva, da bi formalna odluka bila *post festum* doneta sutradan.<sup>7</sup> Vojska je dakle upotrebljena bez formalno proglašenog vanrednog stanja.

Devet godina kasnije, 24. marta 1999. godine, na celoj teritoriji tadašnje Savezne Republike Jugoslavije (pa time i Republike Srbije) bilo je proglašeno ratno stanje – odlukom Savezne vlade premijera Momira Bulatovića, a u skladu sa odredbom tadašnjeg Saveznog ustava po kome je Savezna vlada proglašavala vanredno stanje, ratno stanje ili stanje neposredne ratne opasnosti, ukoliko Savezna skupština nije u mogućnosti da se sastane.<sup>8</sup> Dan pre proglašenja ratnog stanja (23. marta) već je bilo proglašeno stanje neposredne ratne opasnosti (po istom mehanizmu), pa je odluka od 24. marta 1999. imala suštinski samo karakter izmene jednog neredovnog stanja drugim, jer su ratna dejstva već otpočela. Ratno stanje je ukinuto 25. juna 1999. godine, petnaest dana pošto su poslednje bombe pale na SR Jugoslaviju.

Četiri godine kasnije, posle ubistva predsednika Vlade Republike Srbije Zorana Đinđića, 12. marta 2003. godine bilo je proglašeno vanredno stanje koje je na snazi ostalo do 22. aprila iste godine. U ovom periodu „deformacije sistema vlasti“ i

<sup>4</sup> Dragutin Avramović i Dragan Mlađan ukazuju na izrazitu terminološku nekonzistentnost kada je reč o označavanju vanrednog stanja, ratnog stanja i vanredne situacije, kako kod laika i novinara tako i u stručnoj literaturi. Mi smo se u ovom radu odlučili da kao genusni termin za Ustavom predviđene termine vanredno stanje i ratno stanje koristimo izraz „neredovno stanje“ (jer oni to i jesu – odstupanje od redovnog ustavnog stanja u dva svoja modaliteta), pored čega ćemo koristiti posebno i termin vanredna situacija (koji nije ustavni), u smislu Zakona o smanjenju rizika od katastrofa i upravljanju vanrednim situacijama. Vid.: D. Avramović, D. Mlađan, „Vanredno stanje i vanredna situacija – komparativni terminološki i sadržinski aspekti“, *Teme*, br. 2/2014, 769.

<sup>5</sup> Primera radi: *Al Jazeera*, „Četvrto i najrigoroznije vanredno stanje u Srbiji“, tekst dostupan na: <https://balkans.aljazeera.net teme/2020/3/18/cetvrto-i-najrigoroznije-vanredno-stanje-u-srbiji>; 5. 2. 2021; *Informer*, „Vanredno stanje 4. put u Srbiji – od demonstracija 1991. godine do koronavirusa“, tekst dostupan na: <https://informer.rs/vesti/drustvo/500379/vanredno-stanje-put-srbiji-demonstracija-1991-godine-koronavirusa-video>, 5.2.2021.

<sup>6</sup> Tekst u listu *Borba* od 14. 3. 1991. godine, navedeno prema: Istinomer, „Svi, svi – do pobede!“ (autor: S. Dedečić), <https://www.istinomer.rs/amnezija/svi-svi-do-pobede-8-deo/>, 5. 2. 2021.

<sup>7</sup> Dokumenta Haškog tribunala, izjava Borisava Jovića, tač. 61, tekst dostupan na: [https://www.icty.org/x/cases/slobodan\\_milosevic/proswitnes/bcs/mil-wit-jovic.htm](https://www.icty.org/x/cases/slobodan_milosevic/proswitnes/bcs/mil-wit-jovic.htm), 5. 2. 2021.

<sup>8</sup> Čl. 99, st. 1, t. 10 Ustava Savezne Republike Jugoslavije, *Sl. glasnik SRJ*, br. 1/92.

„parlamentarnog kvazipredsednika“<sup>9</sup> (koji je trajao gotovo 18 meseci – od kraja 2002. godine do jula 2004. i izbora predsednika Borisa Tadića), kao vršilac dužnosti predsednika Republike vanredno stanje je po prethodno pribavljenom obrazloženom predlogu Vlade proglasila Nataša Mičić, predsednica Narodne skupštine.<sup>10</sup>

Vanredno stanje uvedeno 15. marta 2020. usled pandemije zarazne bolesti kovid 19 specifično je po nekoliko svojih odlika. Pre svega, razlog njegovog uvođenja (za razliku od prethodnih neredovnih stanja u Srbiji) globalne je prirode – virus i bolest koju taj virus izaziva pogodili su čitav svet i različite vanredne mere su preduzimane (i još uvek su na snazi u momentu pisanja ovih redova) u gotovo svim državama na svetu. Virus koji je prvo nazivan prosto „korona virus“ (po čitavoj grupi virusa kojoj pripada) Svetska zdravstvena organizacija (WHO) je 11. februara 2020. godine imenovala kao „SARS-CoV-2“ (skraćeno od *severe acute respiratory syndrome coronavirus*) dok se bolest koju ovaj virus izaziva zvanično zove „COVID-19“ (*coronavirus disease*).<sup>11</sup> Proglašenje prvo stanja globalne zdravstvene opasnosti 30. januara 2020,<sup>12</sup> a potom i pandemije 11. marta 2020. godine,<sup>13</sup> kao i uopšte činjenica da je reč o nečemu što pogađa čitav svet, na domaćem ustavnopravnom planu olakšava utvrđivanje ispunjenosti uslova za proglašenje vanrednog stanja.

Druge posebnost jeste da je ovo prvo neredovno stanje koje je proglašeno po odredbama Ustava iz 2006. godine. Važeći Ustav ovu materiju reguliše značajno drugačije u odnosu na svog prethodnika. Pre svega, Ustav iz 1990. godine je pravio razliku u načinu proglašenja u zavisnosti od toga da li je reč o vanrednom stanju ili stanju neposredne ratne opasnosti, odnosno ratnom stanju. Razlika između vanrednog i ratnog stanja sastoji se pre svega u povodu, tj. pitanju da li je pretnja unutrašnje ili spoljašnje prirode, kao i u sadržini i prirodi ovlašćenja kojima u ovim situacijama raspoložu državni organi.<sup>14</sup> Specifičnosti ova dva neredovna stanja su bile posebno izražene po Ustavu iz 1990. godine, počevši od nadležnosti za njihovo proglašenje. Vanredno stanje je proglašavao predsednik Republike na predlog Vlade, dok je donošenje odluke o nastupanju ratnog stanja bilo u nadležnosti Narodne skupštine, uz mogućnost da ga proglasi i predsednik Republike, uz prethodno pribavljeno mišljenje predsednika Vlade, kada parlament nije u mogućnosti da se sastane.<sup>15</sup> Po ovom Ustavu predsednik je bio slobodan da donosi akte za preduzimanje mera koje okolnosti vanrednog stanja iziskuju, u skladu sa Ustavom i zakonom.<sup>16</sup>

<sup>9</sup> Đ. Marković, „Način i izbor predsednika Republike Srbije“, *Predsednik Republike i Ustav*, Beograd 2018, 130–131.

<sup>10</sup> Nataša Mičić, v.d. predsednika Republike Srbije, proglasila vanredno stanje u Srbiji <http://www.arhiva.srbija.gov.rs/vesti/2003-03/12/334058.html>, 5. 2. 2021.

<sup>11</sup> WHO, “Naming the coronavirus disease (COVID-19) and the virus that causes it” – [https://www.who.int/emergencies/diseases/novel-coronavirus-2019/technical-guidance/naming-the-coronavirus-disease-\(covid-2019\)-and-the-virus-that-causes-it](https://www.who.int/emergencies/diseases/novel-coronavirus-2019/technical-guidance/naming-the-coronavirus-disease-(covid-2019)-and-the-virus-that-causes-it), 5. 2. 2021.

<sup>12</sup> *Danas*, „SZO proglasila globalnu opasnost zbog novog korona virusa“, <https://www.danas.rs/svet/szo-proglasila-globalnu-opasnost-zbog-novog-korona-virusa/>, 5. 2. 2021.

<sup>13</sup> *Time*, “WHO Declares COVID-19 a ‘Pandemic’”, <https://time.com/5791661/who-coronavirus-pandemic-declaration/>, 5. 2. 2021.

<sup>14</sup> M. Pajvančić, „Odluka o proglašenju vanrednog stanja“, *Glasnik Advokatske komore Vojvodine*, 6/2004, 216. Izvesno preciziranje vrši Kosta Čavoški koji ukazuje da se i „ratno stanje može uvesti ne samo zbog spoljašnjeg napada neke strane sile, nego i zbog unutrašnje pobune i potonjeg građanskog rata u kojem se primenjuje unutrašnje ratno pravo“ – K. Čavoški, *Zgaženi ustav*, Beograd 2003, 267 – citirano prema: D. Avramović, D. Simović, „Vanredno stanje i vanredne situacije u Republici Srbiji – (ne)opravdani dualizam“, *Kultura polisa*, 2012 (posebno izdanje), 504.

<sup>15</sup> Čl. 83, st. 1, t. 6 i 8 Ustava Republike Srbije, *Sl. glasnik RS*, br. 1/1990.

<sup>16</sup> Čl. 83, st. 1, t. 8 Ustava Republike Srbije, *Sl. glasnik RS*, br. 1/1990.

Važeći Ustav Srbije iz 2006. godine pravi razliku između dva vida neredovnih stanja – ratnog i vanrednog (ne prepoznaje dakle „stanje neposredne ratne opasnosti“), a nadležnost za proglašenje oba poverava Narodnoj skupštini,<sup>17</sup> kao predstavniku suverenog naroda. U oba slučaja će, kada parlament nije u mogućnosti da se sastane, vanredno, odnosno ratno stanje proglasiti zajednički predsednik Republike, predsednik Narodne skupštine i predsednik Vlade.<sup>18</sup> Upravo je ovaj alternativni postupak primenjen prilikom proglašenja vanrednog stanja 15. marta 2020. (što pak nije i prvo korišćenje sekundarnog postupka za proglašenje jednog neredovnog stanja u našoj istoriji – sličan mehanizam je primenjen za proglašenje ratnog stanja 1999. godine). Uvođenjem vanrednog stanja stvorena je mogućnost donošenja niza akata kojima se odstupa od niza Ustavom zajemčenih ljudskih prava, a sve u cilju što efikasnijeg suzbijanja bolesti kovid 19, koja je u tom momentu gotovo u potpunosti nepoznata, ali izvesno veoma opasna, i otklanjanja neposredne opasnosti po život i zdravlje građana. Rezon primene alternativne umesto redovne procedure (proglašenje od strane Narodne skupštine) suštinski je bio dvostruk, podrazumevajući pre svega samu prirodu date opasnosti, te odsustvo mogućnosti izvesno bezbednog održavanja sednice parlamenta, ali i sasvim izvesno potrebu za hitnošću donošenja odluka, koja je imanentna vrsti opasnosti.

U javnosti su se međutim pojavile kritike ovakvog postupka vlasti. Primera radi direktor Fondacije za otvoreno društvo Milan Antonijević smatrao je da Srbija ima zakon koji predviđa postupanje u pandemiji, te da „u trenutnoj situaciji nije neophodno proglašavanje vanrednog stanja“, već da je moguće izboriti se sa datim izazovima samo proglašenjem vanredne situacije.<sup>19</sup> Bivši poverenik za informacije od javnog značaja Rodoljub Šabić doveo je u pitanje sam način proglašenja vanrednog stanja ukazujući da je trebalo da Narodna skupština odluči o takvom pitanju, osporavajući opravdanost primene alternativnog, Ustavom predviđenog načina proglašenja vanrednog stanja.<sup>20</sup> Ustavnom sudu je podnet niz inicijativa za ocenu ustavnosti Odluke o proglašenju vanrednog stanja, koje su njenu ustavnost osporile iz više uglova.

Vanredno stanje po svojoj prirodi u slučaju zloupotrebe može predstavljati ozbiljnu pretnju demokratiji, te je pitanje regulisanja njegovog ustavnog okvira od izuzetnog značaja. Možda je u ovom smislu najpoznatiji primer Vajmarskog ustava koji je putem svog neslavnog člana 48 i „prava predsednika za slučaj nužde“ otvorio vrata „nastajanju predsedničke diktature, koja je bila kao i kancelari podjednako nemoćna protiv nadolazeće opasnosti, pre svega NSDAP“<sup>21</sup> (nacističkom osvajanju vlasti je on zapravo samo doprineo). Rešenje Ustava Srbije iz 1990. godine je u stručnoj javnosti za vreme mandata predsednika Miloševića neretko žestoko napadano i karakterisano kao „snažno i preteće“<sup>22</sup> upravo jer je omogućilo, po mišljenju nekih autora, preteranu

<sup>17</sup> Čl. 200, st. 1 i čl. 201, st. 1 Ustava Republike Srbije.

<sup>18</sup> *Ibid.*

<sup>19</sup> M. Antonijević: „Nije neophodno vanredno stanje, već imamo zakon za slučaj pandemije“, tekst dostupan na: <https://rs.n1info.com/vesti/a578282-antonijevic-nije-neophodno-vanredno-stanje-vec-imamo-zakon-za-slucaj-pandemije/>, 5. 2. 2021.

<sup>20</sup> *Al Jazeera*, „Četvrto i najrigoroznije vanredno stanje u Srbiji“, tekst dostupan na: <https://balkans.aljazeera.net teme/2020/3/18/cetvrto-i-najrigoroznije-vanredno-stanje-u-srbiji>, 5. 2. 2021.

<sup>21</sup> D. Hasselberger, *Das Grundgesetz: Kommentar für die politische Bildung*, Bonn 1996, 249–150.

<sup>22</sup> S. Vučetić, „Raskorak ustavnih ovlašćenja i stvarne političke moći predsednika Republike Srbije“, *Status i ovlašćenja predsednika Republike u ustavnim sistemima Jugoslavije, Srbije i Crne Gore*, Beograd 1997, 14.

koncentraciju vlasti (mada član o kome je reč devedesetih godina nikada nije iskorišćen), te je predstavljalo jedan od elemenata koji narušavaju proklamovani princip podele vlasti „u njegovom suštinskom elementu – raspodeli funkcija, i to u cilju prevage predsednika Republike“.<sup>23</sup>

U kontekstu proglašenja vanrednog stanja u Srbiji usled pandemije kovida 19 postavljaju se tako dva suštinska, različita pitanja: da li je ustavni okvir regulisao uopšte pitanje proglašenja vanrednog stanja na adekvatan način, i da li su u konkretnom slučaju ispunjene sve materijalne i procesne pretpostavke ustavnog proglašenja vanrednog stanja.

## 2. VANREDNO STANJE – *Salus populi suprema lex esto*

Iako je Markus Tullius Ciceron u svom delu „O zakonima“ čuvenu maksimu „spas naroda neka bude vrhovni zakon“<sup>24</sup> upotrebio u jednom drugačijem kontekstu, ona je savršeno primenljiva kada je reč o suštini ustavnopravnog instituta vanrednog stanja. Uvođenje vanrednog stanja po svojoj pravnoj prirodi nalikuje kakvom invazivnom leku – reč je o meri koja podrazumeva namerno i kontrolisano stvaranje privremenog disbalansa ustavnog sistema radi postizanja dodatne efikasnosti i otklanjanja immanentne i ozbiljne opasnosti po ultimativnu vrednost zaštite svakog demokratskog ustavnopravnog poretka – život građana i opstanak države.

Ratko Marković navodi: „Umesto da stoje pod zakonom, građani u takvim prilikama stoje pod državnim razlogom. Neredovnost tih stanja u tome se i sastoji. Ustav ne predviđa mogućnost 'poremećaja nadležnosti' u odnosima između legislative i egzekutive u tim stanjima, nego samo mogućnost odstupanja od ljudskih i manjinskih prava predviđenim Ustavom“.<sup>25</sup> Ovakav stav bi se verovatno teorijski mogao zastupati, ali praktično posmatrano do izvesnog disbalansa u korist izvršne vlasti dolazi po samoj prirodi razloga za uvođenje vanrednog stanja – upravo je to jedan od ciljeva, a sve radi efikasnosti u otklanjanju onoga što je do vanrednog stanja i dovelo.<sup>26</sup>

Ustav iz 2006. godine je ograničio trajanje vanrednog stanja na maksimalnih 90 dana, uz mogućnost da se ono može produžiti za još toliko, a kao razlog za njegovo uvođenje Ustav navodi situaciju „kada javna opasnost ugrožava opstanak države ili građana“.<sup>27</sup> Ovakva opšta formulacija je po oceni dela doktrine previše neodređena, te stoga otvara prostor u kome su moguće zloupotrebe.<sup>28</sup> Zakon o odbrani prilikom definisanja svojih osnovnih pojmova vanredno stanje tretira kao „stanje javne opasnosti u kojem je ugrožen opstanak države ili građana, a posledica je vojnih ili nevojnih

<sup>23</sup> P. Nikolić, „Institucija predsednika Republike i promašaji i nedorečenosti Ustava Republike Srbije od 1990“, *Arhiv za pravne i društvene nauke*, 2–3/1991, 289.

<sup>24</sup> M. Tullius Cicero, *De Legibus*, knjiga III, deo III, odeljak VIII.

<sup>25</sup> R. Marković, *Ustavno pravo*, Beograd 2014, 286.

<sup>26</sup> Svetozar Čiplić piše da „u stanju nužde bivaju narušeni neki od temeljnih principa moderne ustavnosti – pre svega načelo ograničenja vlasti instrumentima 'teže i protivteže', a potom i načelo podele vlasti [...] biva zamenjeno načelom koncentracije vlasti“ što sve za posledicu ima „jačanje izvršne vlasti i potiskivanje zakonodavne“. – S. Čiplić, „Ovlašćenja šefa države u stanju nužde“, *Status i ovlašćenja predsednika Republike u ustavnim sistemima Jugoslavije, Srbije i Crne Gore*, Beograd 1997, 98.

<sup>27</sup> Čl. 200, st. 1 i 2 Ustava Republike Srbije. S druge strane, po prirodi stvari, ratno stanje nije vremenski ograničeno.

<sup>28</sup> R. Marković, „Ustav Republike Srbije iz 2006 – kritički pogled“, *Anali*, br. 2/2006, 37–38.

izazova, rizika i pretnji bezbednosti“.<sup>29</sup> Istim zakonom je propisano da Narodna skupština (u redovnoj proceduri) odluku o proglašenju vanrednog stanja donosi na osnovu zajedničkog predloga predsednika Republike i Vlade, te da se taj zajednički predlog za proglašenje vanrednog stanja utvrđuje na osnovu procene rizika i pretnji po bezbednost Republike i njenih građana, koju vrši ministar odbrane.<sup>30</sup>

Konkretno, kada je reč o poslednjem vanrednom stanju, 15. marta 2020. godine ministar odbrane Aleksandar Vulin je uputio pismo predsedniku Aleksandru Vučiću u kome se traži preduzimanje svih neophodnih mera, ističući da: „Nakon pojave zarazne bolesti COVID-19 koja je izazvana virusom SARS-CoV-2 i pored do sada preduzetih mera od strane nadležnih organa i organizacija, a polazeći pre svega od dešavanja na globalnom nivou i proglašenja globalne pandemije COVID 19 od strane Svetske zdravstvene organizacije, procena je da bi dalje širenje COVID 19 moglo značajno ugroziti zdravlje šire populacije stanovništva, a time dovesti u pitanje normalno odvijanje života u Republici Srbiji, uključujući funkcionisanje njenih institucija, javnih službi i privrede.“<sup>31</sup>

U pogledu ustavnog i zakonskog okvira za određivanje ispunjenosti materijalnog uslova radi uvođenje vanrednog stanja Darko Simović piše: „Budući da se vanredno stanje može zloupotrebiti, bitno je da postoje što objektivnija merila prilikom procenjivanja ispunjenosti uslova za njegovo proglašenje. No, s druge strane, treba biti svestan i činjenice da je potpuno preciziranje uslova neophodnih za proglašenje vanrednog stanja nedostižno nastojanje, jer bi to protivrećilo institucionalnoj logici tog pravnog režima. Institut vanrednog stanja mora zadržati određen stepen fleksibilnosti da bi se sačuvala njegova korisnost u neredovnim prilikama.“<sup>32</sup>

Procena jednog takvog faktičkog pitanja kao što je postojanje pretnje/ugrožavanje opstanka građana jeste suštinski pitanje u domenu diskrecione ocene i jasno je da kao takvo može potencijalno biti zloupotrebjeno. Ali kao što Simović primećuje, određena fleksibilnost mora postojati upravo usled nepredviđenih okolnosti, kakva je *per excellence* pojava novog, nepoznatog, a izvesno opasnog i veoma zaraznog virusa. Pravo uopšte, pa time i ustavno pravo kao društvena nauka i delatnost nisu, za razliku od prirodnih nauka, egzaktni. Nemoguće je putem načelnih odredaba, kao ni nekakvom kazuistikom do kraja precizno odrediti postupanje u nizu situacija, posebno onih koje su novonastale i nepoznate. U slučaju proglašenja vanrednog stanja usled pandemije kovida 19 postojalo je mnoštvo indikatora koji opravdavaju tvrdnju da je bilo sasvim razumno smatrati da je opstanak građana ugrožen.

Postoje različita mišljenja, ali je preovlađujuće da se virus SARS-CoV-2 tokom novembra, odnosno početkom decembra 2019. godine prvo pojavio u Kini, da bi se ubrzo počeo širiti po čitavom svetu, najpre u Evropi (gde su inicijalno najugroženije zemlje bile Italija i Španija), a potom i na drugim kontinentima. Brzina širenja je bila

<sup>29</sup> Čl. 4, st. 1, t. 6 Zakona o odbrani, *Službeni glasnik RS*, 116/2007, 88/2009, 88/2009 – dr. zakon, 104/2009 – dr. zakon, 10/2015, 36/2018.

<sup>30</sup> Čl. 87 i 88, st. 1 i 2 Zakona o odbrani, čl. 87 i 88 st. 1 i 2. Mišljenja smo da pitanje ovlašćenog predlagача spada u *materia constitutionis*, te da nije najbolje rešenje po kome nju ne reguliše sam Ustav, već zakon. Isto i: D. Avramović, D. Simović, 507.

<sup>31</sup> Radio Slobodna Evropa, „Ministar odbrane Srbije od predsednika traži hitne mere zbog korona virusa“, tekst dostupan na: <https://www.slobodnaevropa.org/a/30488640.html>, 5. 2. 2021.

<sup>32</sup> D. Simović, „Vanredno stanje u Srbiji – ustavni okvir i praksa povodom pandemije COVID-19“, *Sveske za javno pravo*, br. 39/2020, 4.

velika, a u našoj zemlji, kao i u drugim zemljama „u prvom trenutku nije bilo dovoljno saznanja o virusu, njegovoj realnoj pretnji, opasnostima i posledicama koje može proizvesti“.<sup>33</sup> Već početkom marta je situacija u Italiji opisivana kao „dramatična“, uveden je karantin za 16 miliona ljudi, a broj zaraženih i umrlih je svakodnevno nekontrolisano rastao.<sup>34</sup> Do Srbije su svakodnevno dopirale zabrinjavajuće vesti, a registrovan je i prvi slučaj obolevanja od novog virusa.<sup>35</sup>

Početkom marta situacija je na osnovu raspoloživih informacija pre svega nalažala hitno reagovanje, pa je 10. marta 2020. godine Vlada donela Odluku o proglašenju bolesti kovid19 izazvane virusom SARS-CoV-2 zaraznom bolešću.<sup>36</sup> Ovakva odluka je morala biti doneta radi primene Zakona o zaštiti stanovništva od zaraznih bolesti, a u skladu sa njegovom odredbom koja predviđa da „u slučaju opasnosti od zarazne bolesti koja nije određena u članu 5. ovog zakona, a koja u većoj meri može ugroziti stanovništvo Republike Srbije, Vlada na predlog ministra nadležnog za poslove zdravlja (u daljem tekstu: ministar), može takvu bolest proglasiti zaraznom bolešću čije je sprečavanje i suzbijanje od interesa za Republiku Srbiju, kao i odrediti odgovarajuće mere, uslove, način sprovođenja, izvršioci i sredstva za sprovođenje.“<sup>37</sup> Tom Odlukom je svim stranim državljanima koji dolaze na teritoriju Republike Srbije iz posebno pogođenih, poimenično navedenih zemalja (tada su to bile: Italija, Kina, Južna Koreja, Švajcarska i Iran) ulaz u zemlju zabranjen, dok je domaćim državljanima određena mera izolacije u trajanju od 14 dana.<sup>38</sup>

Svetska zdravstvena organizacija (čiji je Republika Srbija član) proglašava pandemiju 11. marta 2020. godine i definiše pojam pandemije kao „globalno širenje nove bolesti“, pri čemu se akcenat stavlja upravo na to da je reč o novoj, nepoznatoj bolesti ili soju, naspram sezonskih bolesti.<sup>39</sup> Merilo dakle nije smrtnost ili trenutni broj zaraženih, već dokazano transnacionalno širenje neke zarazne bolesti ili novog soja postojećih bolesti (npr. gripa) koji su do tog momenta novi i nepoznati.<sup>40</sup> U Srbiji se 12. i 13. marta donosi Odluka o zatvaranju graničnih prelaza<sup>41</sup> i Naredba (ministra zdravlja) o zabrani okupljanja u Republici Srbiji na javnim mestima u zatvorenom prostoru<sup>42</sup>

<sup>33</sup> Ž. Nikač, „Mesto, uloga i zadaci policije MUP RS u suzbijanju epidemije COVID-19 i zaštite života ljudi“, *Unifikacija prava i pravna sigurnost*, Beograd 2020, 264.

<sup>34</sup> B92, „Dramatično u Italiji: Karantin za 16 miliona ljudi, ko ga prekrši – zatvor, ima i mrtvih“, tekst dostupan na: [https://www.b92.net/info/vesti/index.php?yyyy=2020&mm=03&dd=09&nav\\_category=78&nav\\_id=1664084](https://www.b92.net/info/vesti/index.php?yyyy=2020&mm=03&dd=09&nav_category=78&nav_id=1664084), 5. 2. 2021.

<sup>35</sup> BBC, „Korona virus: U Italiji umrle 133 osobe u jednom danu, u Srbiji nema zabrane javnih skupova“, tekst dostupan na: [https://www.bbc.com/serbian/lat/svet-51789675\\_5.2.2021](https://www.bbc.com/serbian/lat/svet-51789675_5.2.2021). Kasnije će se paradoksalno ispostaviti da je prva registrovana smrt od kovida 19 u čitavoj Evropi zapravo bila upravo u Srbiji – i to još 5. februara 2020. godine (dakle čitavih deset dana pre doskora smatranog prvog preminulog pacijenta u Francuskoj). - Reuters, „Serbian scientists set first Europe’s coronavirus death at February 5, 2020“, tekst dostupan na: <https://www.reuters.com/article/us-health-coronavirus-serbia-research-idUSKBN2AN10I>, 25. 2. 2021.

<sup>36</sup> *Sl. glasnik RS*, br. 23/2020.

<sup>37</sup> Čl. 6, st. 1 Zakona o zaštiti stanovništva od zaraznih bolesti, *Sl. glasnik RS*, br. 15/2016, 68/2020.

<sup>38</sup> Ž. Nikač, 264.

<sup>39</sup> WHO, „What is a pandemic?“, tekst dostupan na: [https://www.who.int/csr/disease/swineflu/frequently\\_asked\\_questions/pandemic/en/](https://www.who.int/csr/disease/swineflu/frequently_asked_questions/pandemic/en/); (pristupljeno 5.2.2021).

<sup>40</sup> Postoje i shvatanja o tome kako je SARS-CoV-2 doveo do tzv. „sindemije“ – pandemije bolesti koja podrazumeva izraženu interakciju i kumulativno dejstvo sa drugim već prisutnim bolestima: „dve ili više bolesti imaju interakciju tako da prave štetu koja je veća od pukog zbira efekata te dve bolesti“. - BBC, „Korona virus nije pandemija već sindemija“, tekst dostupan na: <https://www.bbc.com/serbian/lat/svet-54918427>, 5. 2. 2021.

<sup>41</sup> *Sl. glasnik RS*, br. 25/2020.

<sup>42</sup> *Ibid.*

(kojom se zabranjuju skupovi od 100 i više lica), da bi vanredno stanje konačno bilo proglašeno svega par dana kasnije – 15. marta 2020.

U analizi faktičke ispunjenosti uslova za proglašenje vanrednog stanja treba se držati samo saznanja o bolesti koja su bila poznata u tom konkretnom trenutku. Drugim rečima, okolnost da se npr. u momentu pisanja ovih redova svakodnevno u Srbiji registruje daleko više novih obolelih od kovida 19 u odnosu na početak pandemije, a da se uopšte ne govori o (ponovnom) proglašenju vanrednog stanja, suštinski nije merodavna, jer je ova bolest danas daleko manja nepoznanica nego na početku, razrađeni su protokoli lečenja, logistike, snabdevanje funkcioniše bez problema itd., a uveliko se sprovodi i postupak vakcinacije. Sredinom marta 2020. godine razvoj dalje situacije, nivo smrtnosti i virulentnosti SARS-CoV-2, kao i granice održivosti i opstanka funkcionisanja zdravstvenih kapaciteta u Srbiji bili su nepoznanica, a iskustva drugih zemalja nisu davala razloga za optimizam. Mišljenja smo zato da je ustavni uslov postojanja opasnosti po opstanak građana, kao jedno faktičko pitanje, ispunjen i da se može na osnovu svih razumnih okolnosti smatrati očitim. Takođe, činjenicu da je epidemija izazvana kovidom 19 u Srbiji zvanično proglašena tek po uvođenju vanrednog stanja, a ne pre toga<sup>43</sup> ne treba posmatrati kao odlučujuću, već je to u ovom kontekstu čin proglašenja globalne pandemije od strane Svetske zdravstvene organizacije, četiri dana pre uvođenja vanrednog stanja. Osim što predstavlja najveći svetski autoritet za ovakva pitanja i što je Srbija njena članica, Svetska zdravstvena organizacija i njeno proglašenje pandemije su prepoznati kao odlučujuća okolnost u domaćem zakonodavstvu.<sup>44</sup>

Ukoliko se konstatuje da je postojanje opasnosti nesporno i da ulazi u standard „očitog“, te da su njene dve odlučujuće karakteristike bile nedostatak potpunih informacija o domašaju izvesno veoma opasne bolesti, kao i potreba za hitnošću, sledeće pitanje koje se postavlja podrazumeva ono što je po proglašenju vanrednog stanja, kako smo videli, u delu javnosti zamerano: zašto vanredno stanje, a ne vanredna situacija i kakva je razlika između ova dva sredstva?

Za razliku od vanrednog stanja, institut vanredne situacije nije predviđen samim Ustavom, već Zakonom o smanjenju rizika od katastrofa i upravljanju vanrednim situacijama (kojim je 2018. derogiran Zakon o vanrednim situacijama), a koji kao vanrednu situaciju definiše: „stanje koje nastaje proglašenjem od nadležnog organa kada su rizici i pretnje ili nastale posledice po stanovništvo, životnu sredinu i materijalna i kulturna dobra takvog obima i intenziteta da njihov nastanak ili posledice nije moguće sprečiti ili otkloniti redovnim delovanjem nadležnih organa i službi, zbog čega je za njihovo ublažavanje i otklanjanje neophodno upotrebiti posebne mere, snage i sredstva uz pojačan režim rada“.<sup>45</sup> Na osnovu ove definicije je jasno da je takođe reč o, između ostalog, opasnostima i rizicima po stanovništvo, tj. da se vanredna situacija proglašava kada na takve izazove nije moguće odgovoriti redovnim načinima. Kako je institut vanrednog stanja utemeljen u samom tekstu Ustava i kako on omogućava

<sup>43</sup> Naredba o proglašenju epidemije zarazne bolesti COVID-19, *Sl. glasnik RS*, br. 37/2020.

<sup>44</sup> Primera radi u Zakonu o zaštiti stanovništva od zaraznih bolesti iz stava 2. ovog člana ili ako je opasnost od epidemije ili pandemije zarazne bolesti proglasila Svetska zdravstvena organizacija (SZO), Vlada na predlog ministra utvrđuje potrebu Republike Srbije za nabavkom roba, usluga i radova u cilju sprečavanja i suzbijanja te zarazne bolesti.“ – čl. 6, st. 3 Zakona o zaštiti stanovništva od zaraznih bolesti.

<sup>45</sup> Čl. 2, st. 1, t. 7 Zakona o smanjenju rizika od katastrofa i upravljanju vanrednim situacijama, *Sl. glasnik RS*, br. 87/2018.



„mere kojima se odstupa od Ustavom zajemčenih ljudskih i manjinskih prava“;<sup>46</sup> vanredna situacija se tako u stvari može posmatrati kao blaži oblik vanrednog stanja, koji pak „nema utemeljenje u režimu vanrednog stanja u aktuelnom Ustavu“ i predstavlja „pravni institut *sui generis*“.<sup>47</sup>

Dragutin Avramović i Darko Simović analiziraju odredbe starog Zakona o vanrednim situacijama (a važeći u ovom smislu ne donosi promene) i ističu: „Ukoliko je namera zakonodavca bila da detaljno uredi baš institut vanrednih situacija koji je tim zakonom uveden, onda je bilo neophodno da se preciznije odredi i odnos sa srodnim pravnim institutom vanrednog stanja. Čini se da je zakonodavac u Zakonu o vanrednim situacijama samo predvideo poseban, blaži pravni režim za, uslovno rečeno, niži stepen vanrednog stanja – vanrednu situaciju, a mimo Ustava i bez jasne razlike u pogledu pravne prirode, karaktera i operacionalizacije te dve ustanove.“<sup>48</sup>

Na osnovu svih raspoloživih informacija i posebno usled nedostatka istih, o čemu je već bilo reči, mišljenja smo da je u konkretnoj situaciji opravdano posegnuti za jačim i moćnijim sredstvom zaštite građana i države – proglašenjem vanrednog stanja. Ovome dodatno, čini se, doprinosi činjenica da je priroda opasnosti takva da ni na koji način nije bila lokalizovana, niti se mogla lokalizovati, predvideti razvoj događaja itd., što sve iziskuje, po samoj logici stvari, primenu ultimativnih mera.

U vezi sa ustavnom formulacijom materijalnih uslova za uvođenje vanrednog stanja (i njihovom ispunjenošću) treba konačno na umu imati i međunarodne standarde (po Ustavu Srbije su međunarodno ratifikovani ugovori sastavni deo unutrašnjeg pravnog poretka Republike Srbije<sup>49</sup>). Evropska konvencija o zaštiti ljudskih prava i osnovnih sloboda predviđa mogućnost odstupanja od obaveza propisanih tekstom Konvencije „u doba rata ili druge javne opasnosti koja preči opstanku nacije“.<sup>50</sup> U Ustavu iz 2006. je tako, za razliku od prethodnog Ustava iz 1990. godine, „formulacija materijalnih uslova za uvođenje vanrednog stanja očito najvećim delom preuzeta iz međunarodnih akata koji uređuju ovo pitanje, prvenstveno iz Evropske konvencije o ljudskim pravima“<sup>51</sup> s tim što smo mišljenja da je izraz „opstanak države ili građana“, koji je upotrebljen u Ustavu iz 2006. godine, možda ipak pogodniji od neodređenog pojma „nacije“. Prema praksi Evropskog suda za ljudska prava prisustvo kombinacije nekoliko uslova opravdava uvođenje vanrednog stanja. Navode se, između ostalog, sledeći uslovi: zahtev da javna opasnost mora biti stvarna i neposredna, da se efekti javne opasnosti moraju odnositi na celu naciju, da ona mora predstavljati pretnju nastavku organizovanog života nacije, da kriza ili opasnost moraju biti izuzetne „u smislu da normalne mere ili ograničenja koje Evropska konvencija o ljudskim pravima dozvoljava u cilju održavanja javne bezbednosti, *zdravlja* [podvukli M. Đ. i M. S.], ili reda jednostavno nisu adekvatne“.<sup>52</sup> Konačno, Venecijanska komisija u jednom svom izveštaju navodi da se „vanredno stanje proglašava kao odgovor na vanrednu situaciju koja predstavlja suštinski pretnju po

<sup>46</sup> Čl. 200, st. 4 Ustava Republike Srbije.

<sup>47</sup> D. Avramović, D. Simović, 511.

<sup>48</sup> *Ibid.*, 510.

<sup>49</sup> Čl. 16 Ustava Republike Srbije.

<sup>50</sup> Čl. 15 Evropske konvencije o zaštiti osnovnih ljudskih prava i sloboda.

<sup>51</sup> D. Avramović, D. Mladan, 772.

<sup>52</sup> L. Mitrović, N. Grbić Pavlović, G. Pavlović, „Derogiranje ljudskih prava u vanrednom stanju – slučaj Bosne i Hercegovine“, *Pravni vjesnik*, br. 3–4/2016, 204.

neku zemlju“, te da „primeri uključuju prirodne katastrofe, građanske nemire, epidemiju [podvukli M. Đ. i M. S.] ili ekonomsku krizu“.<sup>53</sup>

Što se načina proglašenja vanrednog stanja tiče (za razliku od Ustava iz 1990. godine) važeće rešenje kojim se nadležnost za proglašenje vanrednog stanja daje parlamentu, a ne predsedniku Republike, ima, teorijski posmatrano, nesumnjivu prednost sa stanovišta demokratske legitimnosti, ali je „naličje takvog institucionalnog izbora [...] problem njegove efikasnosti“, jer je ono „komplikovanije i sporije, a sama priroda vanrednih okolnosti, budući da je reč o brojnom, kolegijalnom organu, može da onemogućiti njegovo sastajanje i normalan rad“.<sup>54</sup>

Ustav iz 2006. godine se u ovom smislu postavlja, po našem mišljenju, bolje od svog prethodnika, jer predviđa i alternativni način proglašenja vanrednog stanja, kada, kako je već pomenuto, to zajednički čine predsednik Narodne skupštine, predsednik Vlade i predsednik Republike. Dakle postoji razlika jer je legislativa i u ovoj situaciji, preko svog predstavnika – predsednika Narodne skupštine, involvirana u donošenje odluke. Parlament kasnije (kada bude u mogućnosti da se sastane) mora potvrditi ovu odluku, kao i odluke kojima se odstupa od ljudskih i manjinskih prava. Darko Simović ukazuje na potencijalnu slabost ovakvog rešenja jer ono iako „koncipirano sa očiglednom namerom da u što većoj meri predupredi mogućnost zloupotrebe [...] podrazumeva sadejstvo tri različita predstavnika državne vlasti“ te se „sasvim realno može pojaviti problem postizanja pune saglasnosti prilikom donošenja odluke o proglašenju vanrednog stanja“, posebno u uslovima kohabitacije.<sup>55</sup> Ipak, Vlada mora imati podršku u parlamentu da bi opstala, te su potencijalna neslaganja na ovoj relaciji malo verovatna. S druge strane, to ne mora biti slučaj i kada je reč o odnosu između Vlade i predsednika Republike. Međutim, u slučaju kohabitacije isti problem odsustva saglasnosti o uvođenju vanrednog stanja bi se mogao javiti i po prethodnom rešenju iz 1990. godine, jer ni tada predsednik Republike nije mogao samostalno proglasiti vanredno stanje, već samo na predlog Vlade.<sup>56</sup> Upravo je i cilj ovakvog mehanizma da se postizanjem širokog konsenzusa obezbedi bolja zaštita od zloupotreba, a ukoliko bi neko hipotetički, politički motivisano opstruirao donošenje odluke o uvođenju vanrednog stanja, to bi sasvim sigurno predstavljalo povredu Ustava i povlačilo sa sobom sve moguće posledice takvog postupka.

Što se tiče postojanja faktičke nemogućnosti sastajanja Narodne skupštine, Ustav se o tome ne izjašnjava, ali je u Poslovniku Narodne skupštine predviđeno da predsednik Narodne skupštine „obaveštava predsednika Republike i predsednika Vlade da Narodna skupština nije u mogućnosti da se sastane“.<sup>57</sup> Utvrđivanje faktičke nemogućnosti da se parlament sastane svakako ne sme biti povereno nekom telu izvan zakonodavne vlasti (jer bi to znatno narušilo načelo podele vlasti), a sam parlament o nemogućnosti svog sastajanja ne može odlučiti upravo zato što ne može bezbedno da se sastane (logički posmatrano – dolazi do začaranog kruga). Ratko Marković piše da „predsednik Narodne skupštine nije što i Narodna skupština, on je samo predsedavajući kolegijalnog organa

<sup>53</sup> Venecijanska komisija, *Izveštaj o demokratskoj kontroli oružanih snaga, usvojen na 74. plenarnoj sednici*, CDL-AD(2008)004, 244.

<sup>54</sup> D. Simović, 5.

<sup>55</sup> *Ibid.*

<sup>56</sup> Čl. 83, st. 1, t. 8 Ustava Republike Srbije (iz 1990. godine).

<sup>57</sup> Čl. 244, st. 1, t. 5 Poslovnika Narodne skupštine, *Sl. glasnik RS*, 14/2009.

i njegov stav se čak može razlikovati od stava skupštinske većine“.<sup>58</sup> Iako je svakako tačno da se između parlamenta i njegovog predsednika nikako ne može staviti znak jednakosti, kao i da jeste teorijski moguće (mada ne i verovatno) da on ne bude istog mišljenja kao i parlamentarna većina, u uslovima postojanja ozbiljne opasnosti koja zahteva hitnost i efikasnost najlogičnije je da ovu dilemu „preseče“ upravo predsednik parlamenta. Kako se (po našem mišljenju sasvim ispravno) primećuje u rešenju Ustavnog suda o odbacivanju inicijativa za ocenu ustavnosti Odluke o proglašenju vanrednog stanja (o kome će dalje u tekstu biti nešto više reči), „Ustav ne određuje ko procenjuje i na osnovu kojih kriterijuma i razloga da Narodna skupština nije u mogućnosti da se sastane“,<sup>59</sup> ali Ustav sa druge strane utvrđuje da predsednik Narodne skupštine „predstavlja Narodnu skupštinu, saziva njene sednice [podvukli M.Đ. i M.S.], predsedava njima i vrši druge poslove određene Ustavom, zakonom i poslovnikom“.<sup>60</sup> Čini se stoga sasvim logičnim da procenu ispunjenosti uslova sastajanja Narodne skupštine vrši upravo njen predsednik, na osnovu svih raspoloživih informacija u datom trenutku. Mišljenja smo da jedino ovakvo tumačenje i postupanje mogu adekvatno odgovoriti na niz opasnosti koje iziskuju uvođenje vanrednog stanja (a pritom onemogućavaju bezbedno sastajanje parlamenta po svojoj prirodi), kakva je između ostalog i kovid 19.<sup>61</sup>

Dakle, u skladu sa svim okolnostima trenutka kada je proglašeno vanredno stanje i na osnovu svih tada raspoloživih informacija bilo je opravdano tretirati virus SARS-CoV-2 kao ozbiljnu i immanentnu opasnost po opstanak građana i države, tj. opasnost da će doći do ugrožavanja zdravlja opšte populacije u vrlo širokim razmerama i do velikog broja smrtnih slučajeva, te da su vlasti materijalno i procesno postupile u skladu sa zahtevima situacije i našeg ustavnopravnog poretka. Teorijski bi se čak moglo otići i korak dalje, pa bi se možda moglo govoriti i o ustavnom pravu građana na maksimalnu zaštitu od zarazne, potencijalno veoma opasne bolesti kakva je kovid 19 i u skladu s tim – ne samo o opravdanosti, već i o *obavezi* države da u datim okolnostima proglasi vanredno stanje, ukoliko se redovnim sredstvima ne može obezbediti maksimalna moguća zaštita.

Naime, Ustav garantuje pre svega pravo na život, tj. neprikosnovenost ljudskog života, kao svoju temeljnu vrednost.<sup>62</sup> Ono je po svojoj prirodi takvo da predstavlja preduslov svakog drugog prava i u 21. veku se može čak argumentovano tvrditi da predstavlja *conditio sine qua non* postajanja jednog ustava kao takvog. Drugim rečima, danas se o nekom aktu ne može govoriti kao o „ustavu“ ukoliko on, između ostalog, ne garantuje neprikosnovenost ljudskog života.<sup>63</sup> Priroda zaraznih bolesti poput kovida 19 je takva da, usled relativno dugog perioda inkubacije, građani ugrožavaju putem

<sup>58</sup> R. Marković (2006), 39.

<sup>59</sup> Ustavni sud, Rešenje o odbacivanju inicijative, IUo-42/2020.

<sup>60</sup> Čl. 104, st. 2 Ustava Republike Srbije.

<sup>61</sup> U konkretnom slučaju je ovo pitanje najviše teorijske prirode, jer bi politički gledano ishod sasvim izvesno bio isti i da se parlament povodom proglašenja vanrednog stanja sastao. Jedino što bi zaista bilo drugačije jeste što bi u tom slučaju bilo i diskusije.

<sup>62</sup> Čl. 24, st. 1 Ustava Republike Srbije.

<sup>63</sup> O osnovnim ljudskim pravima, poput prava na život, danas se može govoriti i kao o nadustavnoj kategoriji, jer ne postoji većina u jednom društvu koja bi 'demokratski' mogla izglasati da ih nekom pojedincu ili kolektivu ukine – M. Đorđević, *Suspenzivni veto predsednika republike*, doktorska disertacija na Pravnom fakultetu Univerziteta u Beogradu, Beograd 2020, 17.

fizičkih kontakata zdravlje i živote drugih građana, a da toga nisu po pravilu ni svesni (mada mogu i biti). Uostalom, Krivičnim zakonikom je predviđeno više krivičnih dela nasrtaja na zdravlje i u kvalifikovanom obliku na život prenošenjem zarazne bolesti, što sve svoje uporište nalazi u članu 24 Ustava (a delom i u članu 68). Primera radi, predviđeno je da „ko ne postupa po propisima, odlukama ili naredbama za suzbijanje ili sprečavanje zaraznih bolesti, pa usled toga dođe do prenošenja zarazne bolesti, kazniće se zatvorom do tri godine“,<sup>64</sup> a posebno krivično delo („teška dela protiv zdravlja ljudi“), koje se između ostalog sastoji iz kvalifikovanog oblika prethodno pomenutog krivičnog dela, predviđa drastično više kazne ukoliko dođe do teškog telesnog povređivanja, teškog narušavanja zdravlja ili smrti jednog ili više lica.<sup>65</sup>

Takođe, Ustav Srbije garantuje „pravo na zdravu životnu sredinu i na blagovremeno obaveštavanje o njenom stanju“ i dodaje da je „svako, a posebno Republika Srbija i autonomna pokrajina, odgovoran za zaštitu životne sredine“.<sup>66</sup> Značenje pojma „zdrava životna sredina“ se u redovnim okolnostima po pravilu tumači prevashodno u kontekstu hroničnih problema savremenog društva, poput zagađenja vazduha i vode, kao i zaštite biodiverziteta (što su nažalost permanentni problemi i u našoj državi), ali ne postoji u Ustavu nikakva prepreka da se pod ovaj član podvede i pravo na zaštitu od epidemije/pandemije, dakle nekontrolisanog širenja opasnih, novih, a nepoznatih bolesti, te njihovog kontaminiranja životnog okruženja. Kako se u literaturi primećuje, navedene ustavne odredbe su vrlo načelne prirode i ne postoji izričito upućivanje na zakon koji bi bliže regulisao način ostvarivanja ovih prava i obaveza.<sup>67</sup> Ipak, u Zakonu o zaštiti životne sredine se može pak pronaći jedno i dalje opšte, ali nešto svedenije značenje samog izraza „životna sredina“ i šta se sve može smatrati indikatorima njenog kvaliteta, što pak olakšava ispitivanje opstanka ove teze. U smislu navedenog zakona „životna sredina jeste skup *prirodnih* [podvukli M.Đ. i M.S.] i stvorenih vrednosti čiji kompleksni međusobni odnosi čine okruženje, odnosno *prostor* i *uslove za život* [podvukli M.Đ. i M.S.]“, a „kvalitet životne sredine jeste stanje životne sredine koje se iskazuje fizičkim, hemijskim, *biološkim* [podvukli M.Đ. i M.S.], estetskim i drugim indikatorima“.<sup>68</sup> Konačno, Ustav iz 2006. predviđa i da „svako ima pravo na zaštitu svog fizičkog i psihičkog zdravlja“, te da „Republika Srbija pomaže razvoj zdravstvene i fizičke kulture“.<sup>69</sup>

Postavlja se stoga pitanje – da li se ovi članovi mogu jednim širokim tumačenjem interpretirati u smislu da sam Ustav *nalaze* nosiocima vlasti preduzimanje svih mogućih, Ustavom propisanih mera u cilju očuvanja ljudskog života i zdravih uslova za život, koje iznenadno ugrožava jedan biološki faktor? Da li je okruženje u kome se nekontrolisano kreće potencijalno devastirajući virus zdrava, kvalitetna životna sredina? Da li se propuštanjem primene nužnih mera usled kojih može doći do smrti velikog broja ljudi u krajnjoj liniji povređuje načelo neprikosновенosti života? Da li je

<sup>64</sup> Čl. 249 Krivičnog zakonika, *Sl. glasnik RS*, 85/2005, 88/2008 – ispr., 107/2005 – ispr., 72/2009, 121/2012, 104/2013, 108/2014, 94/2016 i 35/2019.

<sup>65</sup> Čl. 259, st. 1 i 2 Krivičnog zakonika.

<sup>66</sup> Čl. 74, st. 1 i 2 Ustava Republike Srbije.

<sup>67</sup> M. Pajvančić, *Komentar Ustava Republike Srbije*, Beograd 2009, 96.

<sup>68</sup> Čl. 3, st. 1, t. 1 i 2 Zakona o zaštiti životne sredine, *Sl. glasnik RS*, br. 135/2004, 36/2009 – dr. zakon, 72/2009 – dr. zakon, 43/2011 – odluka US, 14/2016, 76/2018, 95/2018 – dr. zakon.

<sup>69</sup> Čl. 68, st. 1 i 4 Ustav Republike Srbije.

to u skladu sa pravom na zaštitu fizičkog zdravlja? Mišljenja smo da svakako nije, te da se stoga i može govoriti o obavezi vlasti da se, na osnovu onoga što je bilo poznato u datom trenutku, preduzmu preventivno sve raspoložive mere, podrazumevajući pod njima i uvođenje vanrednog stanja. Da se situacija razvijala u nekom drugačijem, daleko nepovoljnijem smeru u smislu broja žrtava, a da vanredno stanje nije inicijalno bilo proglašeno (u momentu kada su odlike i domašaj virusa još uvek bili nepoznati), moglo bi se svakako opravdano govoriti o svojevrsnom hazardiranju vlasti, odgovornosti za nepreduzimanje svih raspoloživih mera u cilju suzbijanja bolesti i zaštite građana, a jednim širim tumačenjem možda čak i o takvom postupku kao protivustavnom. Zato, mišljenja smo, svaki građanin kao deo kolektivnog suverena – naroda ima *pravo da bude maksimalno zaštićen*, koliko je to moguće, od širenja nepoznatih, a potencijalno veoma zaraznih i opasnih bolesti.

Konačno, treba napomenuti da je po proglašenju vanrednog stanja Ustavnom sudu podneto više inicijativa za ocenu ustavnosti Odluke o proglašenju vanrednog stanja usled pandemije kovida 19. Ustavnost prvog proglašenja vanrednog stanja 2003. godine je takođe bila predmet ocene Ustavnog suda, a tada je sporno bilo pitanje nadležnosti i teritorijalnog dejstva odluke.<sup>70</sup> S druge strane, 2020. godine je putem više inicijativa osporeno mnoštvo vrlo različitih aspekata u vezi sa proglašenjem vanrednog stanja.

Ustavni sud je 22. maja 2020. godine doneo rešenje<sup>71</sup> kojim je odbacio inicijative za ocenu ustavnosti i zakonitosti Odluke o proglašenju vanrednog stanja usled pandemije kovida 19, te su sledstveno odbačeni i zahtevi za obustavu izvršenja pojedinačnih akata i radnji preduzetih na osnovu osporene odluke. U tom rešenju Ustavni sud je objedinio argumente iz više inicijativa koje su mu povodom istog akta podnete (te inicijative nisu pak pojedinačno pobrojane), a ovi argumenti podrazumevaju niz u ovom radu već obrađenih tema (sa kojima se možemo složiti), te bismo sada učinili jedan pregled uz ukazivanje na nekoliko pojedinosti koje ranije nismo pomenuli.

U obrazloženju ovog rešenja se ukazuje na ono što i mi smatramo da je ključno kada je u pitanju proglašenje vanrednog stanja 2020. – okolnost da se radilo o „potpuno nepoznatoj zaraznoj bolesti koja se širila gotovo nekontrolisano“ te da stoga „Ustavni sud ocenjuje da bi se zarazna bolest COVID-19 mogla smatrati 'javnom opasnošću koja ugrožava opstanak države ili građana' u smislu člana 200, stava 1. Ustava“. Navedeno je da „u ustavnopravnoj teoriji preovlađuje stav da je teško, ako ne i nemoguće napraviti jasnu razliku između vanrednog stanja i vanredne situacije“ osim u smislu da se radi o intenzitetu opasnosti, te da „pravni kapacitet vanredne situacije ni približno ne garantuje takvu delotvornost reagovanja državnih organa“ kao kada je reč o vanrednom stanju. Neke od inicijativa su ukazivale da osporena odluka ne sadrži obrazloženje, na šta je Ustavni sud odgovorio da striktno i formalno pravno obrazloženje nije ni neophodno (u literaturi se konstatuje da iako postojanje obrazloženja „ne predstavlja izričit formalni zahtev u pogledu njene sadržine, odluku o proglašenju vanrednog stanja je ipak trebalo obrazložiti“<sup>72</sup>). Ustavnost je osporavana i zbog toga jer se smatralo da je nemogućnost sastajanja Narodne skupštine bila posledica naredbe ministra zdravlja o zabrani okupljanja više od 100 lica,

<sup>70</sup> Više o tome M. Pajvančić (2004), 221–224.

<sup>71</sup> Ustavni sud, Rešenje o odbacivanju inicijative, IUo-42/2020.

<sup>72</sup> D. Simović, 9.

što je Ustavni sud kao argument oborio ukazujući, mišljenja smo s pravom, na to da ocenu tog faktičkog pitanja predsednik parlamenta vrši nezavisno od naredbi izvršne vlasti, već na osnovu sopstvene procene. Naredba ministra zdravlja nije dakle pravni osnov procene predsednika Narodne skupštine, već jedna od okolnosti koju je ona imala prilikom svoje procene. Ustavni sud tako ističe da „treba praviti razliku između pravnog osnova za odlučivanje i uzimanja u obzir određenih činjenica [makar one po svojoj prirodi bile pravne – prim. M.Đ. i M.S.] pri odlučivanju“.<sup>73</sup>

Ukoliko se analizira ovo rešenje Ustavnog suda, jedino što bi mu se možda moglo „prigovoriti“ jeste njegova forma – rešenja o odbacivanju. Svojim temeljnim obrazloženjem i suštinskom argumentacijom Ustavni sud je ovim aktom postavio više važnih ustavnopravnih standarda i praktično ušao u meritum. Međutim, upravo zbog toga se možda mogao pokrenuti postupak o oceni ustavnosti, pa onda istom argumentacijom doneti odluku o odbijanju odnosnih inicijativa. Treba pak istaći da bi se i u tom slučaju sve svelo na isto, a takođe i da postupak Ustavnog suda ima nesumnjivo svoje uporište u Zakonu o Ustavnom sudu u kome se kaže da: „kada Ustavni sud nađe da je inicijativa neprihvatljiva, jer *iznetim razlozima osporavanja nije potkrepljena tvrdnja* [podvukli M.Đ. i M.S.] da ima osnova za pokretanje postupka za ocenu ustavnosti ili zakonitosti, inicijativu će rešenjem odbaciti.“<sup>74</sup> Sam Zakon tako relativizuje razloge za odbijanje ili odbacivanje inicijative, što možda nije idealno rešenje, ali predstavlja jednu sasvim posebnu temu.

### 3. ZAKLJUČAK

Vanredno stanje je nesumnjivo potencijalno opasan instrument u rukama vlasti koji se može zloupotrebiti i naneti štetu demokratiji. Međutim, kako nijedan pravni akt, pa tako ni ustav, ne može predvideti sve okolnosti koje se u životu mogu dogoditi, ovaj institut je neophodan kako bi se izašlo u susret svim onim nepredviđenim okolnostima i na taj način sačuvala država, njeni građani i u krajnjoj liniji – sama demokratija. Ustavni okvir proglašenja vanrednog stanja je zbog toga od izuzetnog značaja, a on je u Republici Srbiji postavljen solidno i u saglasnosti je sa međunarodnim standardima (odakle su izvesno rešenja i preuzimana). Izmene koje su u ovom smislu učinjene u odnosu na Ustav iz 1990. godine doprinose demokratičnosti postupka, jer kao centralni organ za odlučivanje o proglašenju vanrednog stanja predviđaju Narodnu skupštinu, koja je preko svog predsednika involvirana i u alternativnom postupku, u slučajevima kada zbog prirode opasnosti ovaj kolegijalni organ nije u mogućnosti da se sastane. Mišljenja smo da su u konkretnom slučaju, tj. prilikom proglašenja vanrednog stanja usled pandemije kovida 19 bile ispunjene sve materijalne i procesne pretpostavke koje Ustav i zakoni propisuju. Ključne odlike opasnosti koja je zadesila čitav svet su u datom trenutku (marta 2020. godine) bile: nedostatak informacija o izvesno opasnoj i potencijalno devastirajućoj biološkoj pretnji i sledstveno neophodnost za hitnom reakcijom i preduzimanjem svih raspoloživih mera kako bi se šteta po građane i državu, koliko je to moguće, predupredila i ublažila. Mišljenja smo da se u toj, ali i u svim

<sup>73</sup> Ustavni sud, Rešenje o odbacivanju inicijative, IUo-42/2020.

<sup>74</sup> Čl. 53, st. 2 Zakona o Ustavnom sudu.

potencijalnim budućim situacijama čak može govoriti i o pravu naroda, tj. građana, kao kolektivnog nosioca suvereniteta, na preduzimanje svih mogućih mera kako bi se zaštitili životi, zdravlje i funkcionisanje države, shvaćeno u okviru i po procedurama predviđenim Ustavom. Kako je u svom izdvojenom, saglasnom mišljenju povodom rešenja Ustavnog suda o odbacivanju inicijativa za ocenu ustavnosti Odluke o proglašenju vanrednog stanja<sup>75</sup> napisao sudija Jovan Ćirić, „moglo bi se reći da život bez slobode nije mnogo vredan, ali je život osnovni uslov i slobode i svih drugih vrednosti – ne možemo govoriti o slobodi ako nema života“, a upravo je osnovni zadatak svakog ustavnopravnog poretka da čuva život i blagostanje svojih građana. Kada drugačije nije moguće, treba primeniti „invazivni lek“ – vanredno stanje, kako bi se opasnost što pre otklonila i sve vratilo u redovne okvire.

### **Miroslav Đorđević, PhD**

Research Fellow at the Institute of Comparative Law

e-mail: *m.djordjevic@iup.rs*

### **Miloš Stanić, PhD**

Research Fellow at the Institute of Comparative Law

e-mail: *m.stanic@iup.rs*

## **DECLARATION OF STATE OF EXCEPTION IN THE REPUBLIC OF SERBIA DUE TO COVID-19 PANDEMIC**

### Summary

A state of exception was imposed in Serbia on March 15, 2020 due to the Covid-19 pandemic. The decision to declare a state of exception was, in accordance with the Constitution, jointly made by the President of the Republic, the Prime Minister and the President of the National Assembly. During the 52 days of its being in force, the state of exception enabled the enacting of a series of measures that deviated from certain human and minority rights. Starting right after the introduction and still ongoing are numerous debates and controversies within scholarly circles and general public about the general need to introduce a state of exception, the constitutionality of the modus in which it was introduced, as well as the general constitutional framework that regulates these issues. Thus, several initiatives were submitted to the Constitutional Court, which challenged the constitutionality of the declaration of the state of exception. They were all, however, seen as unfounded and rejected by the Court. In this paper, the authors analyze a wide range of questions related to the introduction of the state of exception in Serbia, both from the general point of view (concerning constitutional and legal framework) and in the context of the state of emergency introduced due to Covid-19.

**Keywords:** State of Exception, Covid-19, pandemic, Republic of Serbia, Constitutional Court.

<sup>75</sup> Ustavni sud, Rešenje o odbacivanju inicijative, IUo-42/2020.