

ТМГ. XXXVIII	Бр. 2	Стр. 767-781	Ниш	април - јун	2014.
--------------	-------	--------------	-----	-------------	-------

UDK 342.77:351.759.6

Прегледни рад

Примљено: 10. 7. 2012.

Ревидирана верзија: 11. 1. 2013.

Одобрено за штампу: 27. 5. 2014.

Драгутин Аврамовић

Универзитет у Новом Саду

Правни факултет

Нови Сад

Драган Млађан

Криминалистичко-полицијска академија

Београд

ВАНРЕДНО СТАЊЕ И ВАНРЕДНА СИТУАЦИЈА – КОМПАРАТИВНИ ТЕРМИНОЛОШКИ И САДРЖИНСКИ АСПЕКТИ*

Апстракт

Проблем теоријског дефинисања и разликовања појмова ванредног стања и ванредне ситуације је данас актуелизован како у домаћој, тако и у иностраној литератури, али и у различитим упоредноправним нормативним решењима. С обзиром на недоследности у коришћењу ова два појма, аутори су у мери у којој је то било могуће, настојали да подвуку разлике између термина који се на логичком и лексичком нивоу могу подразумевати, али који суштински носе особена правна значења. Аутори указују на нужност њиховог јаснијег нормативног разграничења у српском Уставу и законским решењима. При томе, посебно истичу могућност да ванредна ситуација лако прераста у ванредно стање, имајући у виду чињеницу да природне непогоде могу бити повод проглашења како ванредне ситуације, тако и ванредног стања. С обзиром на то да ванредно стање и ванредна ситуација подразумевају различите правне режиме, нужно је њихово прецизније нормативно и теоријско дефинисање.

Кључне речи: ванредно стање, ванредна ситуација, природне непогоде, катастрофе, нормативна решења у Србији

davramovic@pf.uns.ac.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 (бр. 179045), а реализује Криминалистичко-полицијска академија у Београду (2011–2014). Руководилац пројекта је проф. др Саша Мијалковић.

STATE OF EMERGENCY AND EMERGENCY – COMPARATIVE TERMINOLOGICAL AND SEMANTIC ASPECTS

Abstract

The issue of theoretical definition and distinction between a state of emergency and an emergency is made current in recent national and international literature, as well as in different comparative law normative solutions. Considering the usage inconsistencies of the two terms, this paper attempts to highlight the differences between them, as they essentially carry distinctive legal meanings despite their implied lexical and logical similarity. The paper stresses the necessity of their clearer normative distinction in the Serbian Constitution and legislation. It also emphasizes that an emergency may easily turn into a state of emergency, since natural disasters can be used as a reason to declare both an emergency and a state of emergency. As these two states include different legal regimes, they require more precise normative and theoretical definitions.

Key Words: state of emergency, emergency, natural disasters, catastrophes, Serbian legislation

ПОЈМОВНО РАЗГРАНИЧЕЊЕ

Појмови ванредно стање и ванредна ситуација се, и то не само у колоквијалном речнику, често изједначавају и доживљавају као синоними. Много је стручних и научних радова написано да би се отклонила ова термилошка конфузија, али је она наставила да живи не само код нас, него и у многим другим светским језицима и правним системима. Негде се под генерички појам ванредног стања укључује и ванредна ситуација, која има низ особености, док се у другим случајевима прилично неуједначено и без довољног разграничавања паралелно употребљавају оба појма. У упоредној уставности неретко се ванредно стање не користи као општи, генусни појам, већ се њиме дефинише одређени тип изузетног стања, односно стање нужде. Вишеструке забуне настају поготово када се различити појмови из страних језика покушавају преузети. Због тога је, између осталог, потребно да се, сагледавањем ових појмова кроз њихово садржинско одређење, дође до заједничког термилошког именитеља у овој области, како би била јаснија садржина одређених термина.

У домаћој литератури уочава се само један део термина који се паралелно користе, а да они при том често немају никакво посебно правно дефинисано значење, већ се третирају као алтернативни

појмови који у основи значе исто – ванредно стање. Тако се у нашем језику срећу, не само у речнику новинара и лаика, већ и у стручној литератури, појмови попут: ванредне мере, ванредне околности, ванредни случајеви, ванредно стање, ванредни услови, изванредне околности, изванредна стања, јавна опасност, крајња хитност, неопходност одбране земље, непосредна ратна опасност, озбиљни немири, опсадно стање, оружана побуна, рат, време рата, ратно стање, стање нужде, стање тешке нужде, стање крајње нужде, случајеви хитности, стање приправности, и сл. (Чиплић, 1999, стр. 46). Ни више термина, ни мање јасноће. Хрватска терминологија такође није уједначена и лута чак и у потрази за јединственим појмом који ће одредити ванредно стање, па се тако код њихових аутора може прочитати „изузетно“ (изузетно) стање (Крбек, 1938, стр. 382), односно стање нужности (Ваџић, 1992). Чиплић користи сличан термин као и Бачић (стање нужде), док је Бачић под видљивим утицајем француског назива који је прихватила Камијева – стање нужде (*l'état de nécessité*) (Camus, 1965). Очигледно таква решења представљају рецепцију француског терминолошког утицаја, а донекле и самог концепта. У енглеском језику нарочиту пажњу данас привлачи важна и у теорији актуелна, терминолошка академска сигурност Агамбена, једног од најзначајнијих данашњих ауторитета за ову установу, који већ у насловима својих радова доследно користи назив *state of exception* (наш најприближнији еквивалент би био „изузетно стање“) (Agamben, 2005). Ипак, занимљиво је да су у импресуму енглеског издања књиге као кључне речи наведени појмови *war and emergency powers* и *state of siege* (мада није јасно да ли је то опредељење самог аутора или преводиоца и издавача, који вероватно првенствено води рачуна о уобичајеном вокабулару читалачке публике из енглеског говорног подручја).

Сам Агамбен се ограђује и истиче да ће користити назив *state of exception* као технички термин за читав сет правних феномена различито језички формулисаних које ће покушати да одреди. Он наводи и да је у немачкој теорији уобичајен појам *state of necessity*, слично француском *l'état de nécessité* (*Ausnahmезustand* или *Notstand* – наш еквивалент би био „стање нужде“). Уз то додаје да ова стања могу бити политичка или фиктивна (*état de siège politique* и *état de siège fictif*). У англосаксонској терминологији преовлађују вишезначни и прилично неиздиференцирани појмови *martial law* и *emergency powers*. Један амерички писац зато, чини се с правом, тврди да је скоро немогуће дати прецизну дефиницију појма *martial law*, јер о њему амерички Устав не говори, тако да су садашња поимања овог института „компилација онога што су разни људи у различитим временима подразумевали“ (Weida, 2004, стр. 1397). Други, пак, говоре о трансформацијама *martial law* у *emergency powers* или обрнуто (Аврамовић, 2009, стр. 27–32). Колико су сва поређења и настојања да се ови англосаксонски термини преточе у европско-континентал-

не еквиваленте, не само због компликованости и недоследности англоамеричке терминологије о овим питањима, већ и због разлике између енглеских и америчких установа, лепо може илустровати случај калифорнијског законодавства. Оно користи термин *state of emergency*, којим се у енглеском језику по правилу означава континентална установа ванредног стања, али са донекле специфичном, ужом садржином (првенствено оном која подразумева ванредне ситуације), а уз то се појављује чак и његова “разрађена” варијанта, где се поред термина *state of emergency* уводи и назив *state of war emergency* (<http://bfa.sdsu.edu/emergencyplan/glossary.htm>). Појам *state of emergency* у америчкој правној терминологији обично означава стање које се уводи због елементарних, природних непогода које прете да угрозе нормално функционисање живота на делу територије или на целој територији неке државе, које по правилу уводи гувернер одређене савезне државе. То јасно потврђује и *New Jersey State law* (N.J.S.A. App.A, р. 9–37) који дозвољава гувернеру државе да прогласи ванредно стање у време великих временских непогода и природних катастрофа. Такво проглашење је средство које користе државни органи који брину о тој опасности. То дозвољава држави да брзо одговори на потребе грађана, ангажује особље, упусти возила, камионе и другу опрему потребну за адекватан одговор на инцидент. Ванредно стање омогућава властима да делују брже него што би то могли у стању које није ванредно. Англоамеричка доктрина и законодавство најчешће користе појмове *martial law* и *state of emergency* (које, и поред њихове неконзистентности, у основи можемо разумети као посебне видове стања нужде), док се појам *state of siege* првенствено доживљава као континентални појам, који је донекле приближан појму *martial law*. *State of war* се у много већој мери поклапа с класичним концептом ратног стања у континенталном праву. Агамбен указује на још један важан податак који је од значаја и за термилошка разграничења. Своје порекло у модерној држави овај институт има у првим актима француске конституанте од 1791. године после Револуције, у којима се раздвајају појмови *état de paix* – стање мира (у коме војне и цивилне власти делају свака у својој сфери), *état de guerre* – ратно стање (у коме цивилне власти морају дејствовати у сагласности с војним) и *état de siège* – опсадно стање (у коме све функције које су иначе поверене цивилним властима за одржавање реда прелазе на војне команданте) (Agamben, 2005, стр. 5).

У руској литератури посебно се издваја термин *чрезвычайная ситуация* – ванредна, изванредна, изузетна ситуација. *Чрезвычайная ситуация* је ситуација у којој је дошло до нарушавања нормалних услова живота и рада у објектима или на датој територији, изазваних хаваријом, елементарном непогодом, катастрофом, еколошким акцидентом, епидемијом и сл., а могу довести до људских и материјалних губитака, нанети штету здрављу људи или природи и окружењу, значај-

не материјалне губитке и нарушавање живота и рада људи (Калюжний, Михайлова, Напреев & Маслова, 2012, стр. 16). Наиме, у Русији је 1994. године уведено посебно Министарство за ванредне ситуације (*Министерство по чрезвычайным ситуациям*), које је задужено за послове цивилне заштите и отклањање последица природних катастрофа. Са друге стране, руски Устав познаје само појмове ванредног стања (*чрезвычайное положение*) и ратног стања (*военное положение*) које проглашава председник Руске Федерације уз сагласност Савета Федерације и Државне думе (Устав Руске Федерације, 1993, чл. 87, чл. 88, чл. 102, ст. 1, б, в, чл. 103, ст. 1, б, в; <http://www.constitution.ru/en/10003000-01.htm>). Међутим, разлог проглашења ванредног стања могу бити такође и епидемије, природне и еколошке катастрофе већег обима и интензитета (Федерални уставни закон о ванредном стању, 2001, чл. 3, ст. 1, б; <http://legislationline.org/documents/action/popup/id/4290>). Иако елементарне непогоде могу бити повод проглашења и ванредних ситуација и ванредног стања, ови институти зависно од степена опасности предвиђају различите правне режиме, које обележавају различити појмови. У сваком случају, скоро све државе концептуализовале су природне непогоде и техничко-техничке удесе и катастрофе као претњу људској, националној и глобалној безбедности и прихватили су чињеницу о озбиљној рањивости земаља на ове опасности. Савремени приступ елементарним непогодама представља их као претњу суштинским интересима државе, безбедности народа и економском развоју. Не улазећи даље у безобалну терминологију проблематику и енигме везане за појмове ванредног стања и ванредних ситуација, нарочито у ангоамеричком праву, чини се да при свему томе треба имати у виду само јасну дистинкцију из нашег законодавства и литературе:

„Најчешће се разликују ратно и ванредно стање. Повод проглашења 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, стр. 216).

Дакле, појам ванредно стање у себе укључује и оне случајеве који настају због природних катастрофа, великих елементарних непогода, епидемија, и сл. – а који би се могли назвати још ужим, прецизнијим термином – ванредне ситуације. Другим речима, овакав приступ третира појам ванредно стање као широки, генусни термин, који подразумева и ванредне ситуације. То носи одређене предности, али и слабости.

НОРМАТИВНО ДЕФИНИСАЊЕ

Устав Републике Србије из 2006. године је делимично отклонио непрецизности и контрадикторности, нарочито у погледу надлежности државних органа, које су постојале у претходном Уставу из 1990. године. Институт ванредног стања је ту подробније и адекватније нормиран (Симовић и Аврамовић, 2010). Формулација материјалних услова за увођење ванредног стања је очигледно највећим делом преузета из међународних аката који уређују ово питање, првенствено из Европске конвенције о људским правима. Формулацију Устава од 2006. године прати вокабулар ове конвенције говорећи о „јавној опасности која угрожава опстанак државе или грађана“. Али, то је далеко од довољног. Због тога је неопходно да се при тумачењу правног стандарда „јавна опасност“ у сваком конкретном случају узима у обзир и судска пракса Европског суда за људска права у Стразбуру (Аврамовић, 2010, стр. 129). Дакле, од свега што би се можда могло очекивати у погледу дефинисања кључног појма – ванредног стања, који има карактер прилично широко постављеног правног стандарда, чл. 200 Устава каже само: „Када јавна опасност угрожава опстанак државе или грађана, Народна скупштина проглашава ванредно стање“. Нормативно операционализовање поменутог института уследило је у другим законима, па тако у уводним члановима Закона о одбрани,¹ наилазимо 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 је оружаним деловањем споља угрожена сувереност, независност и територијална целовитост земље, односно мир у региону, које захтева мобилизацију снага и средстава за одбрану“ (Закон о одбрани, 2007, чл. 4, ст. 1. тач. 6 и 7).

Такође Закон дефинише да у испољавање војних изазова, ризика и претњи безбедности спадају: агресија, оружане побуне и други облици употребе оружане силе, а у испољавање невојних изазова, ризика и претњи безбедности спадају: тероризам, организовани криминал, корупција, елементарне непогоде, техничке и технолошке и друге несреће и опасности. Другим речима, Закон уопште не познаје појам ванредне ситуације, него само појам ванредног (и ратног) ста-

¹ Ступањем на снагу Закона о одбрани 19. 12. 2007. године је престао да важи Закон о мерама за случај ванредног стања из 1991. године, али је због тога у њему институт ванредног стања подробније нормиран.

ња, а у последицама које могу произвести стање јавне опасности због кога се може увести ванредно стање набраја и испољавање невојних изазова, ризика и претњи безбедности у које су сврстане и *елементарне непогоде, техничке и технолошке и друге несреће и опасности*. Све то иде на руку тумачењу о његовом генусном карактеру, које је дала М. Пајванчић.

Тек је у Закону о ванредним ситуацијама коначно понуђена прецизнија дефиниција:

„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 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“ (Закон о ванредним ситуацијама, 2009, чл. 8, ст. 1, тач. 1).

Овде ствар још више компликује чињеница да је законодавац у овом истом, првом члану, дефинисао:

„Овим законом уређују деловање, проглашавање и управљање ванредним ситуацијама; систем заштите и спасавања људи, материјалних и културних добара и животне средине од елементарних непогода, техничко-технолошких несрећа – удеса и катастрофа, последица тероризма, ратних и других већих несрећа...“.

Такође, у самој дефиницији појма ванредна ситуација законодавац користи термин катастрофа, а одмах затим у значењу израза за реч катастрофа каже:

„*Катастрофа* је елементарна непогода или друга несрећа и догађај који величином, интензитетом и неочекиваномшћу угрожава здравље и животе већег броја људи, материјална добра и животну средину, а чији настанак није могуће спречити или отклонити редовним деловањем надлежних служби, органа државне управе и јединица локалне самоуправе, *као и несрећа настала ратним разарањем или тероризмом*“.

Из свега тога би се могло закључити да су последице ратног разарања и терористичких аката неке од врста ванредних ситуација.

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, 2009, чл. 32). Само у 2010. години, на територији Србије проглашавана је ванредна ситуација у општинама Краљево (земљотрес), Лозница и

Пријеполје (поплаве). У фебруару 2012. године, због обилних снежних падавина, Влада је први пут од ступања на снагу овог закона донела одлуку о проглашењу ванредне ситуације на целој територији Републике. Велику пажњу и узнемирење грађана изазвао је и „нови мексички (свињски) грип“ 2009. године, због чега је наредбом министра здравља проглашена појава епидемије заразне болести од већег епидемиолошког значаја и мерама које се морају спроводити, на основу чл. 30 Закона о заштити становништва од заразних болести. Влада је формирала координационо тело – тим за борбу против епидемије, којим је руководио министар здравља. Проглашавање епидемије, великих број ванредних мера (забрана окупљања, обавезна имунизација, ванредни епидемиолошки надзор) и поступци око набавке лекова, интересантни су за теоретичаре, јер ванредна ситуација формално није била проглашена, али су се предузимале поједине мере као да јесте, што је на крају резултирало судским процесима који се воде против неких од актера и доносиоца тих одлука.

Руски професор Мастрјуков под ванредном ситуацијом подразумева ону у којој на одређеној територији или акваторији долази до нарушавања нормалних услова за живот и рад људи, угрожава се њихов живот и здравље, наноси се штета имовини становништва, националној привреди и животној средини (Мастрјуков, 2004, стр. 11). Један наш аутор истиче:

„Када друштво редовним активностима (превентивним, оперативним и одржавањем) не може да спречи, умањи и отклони последице изазване опасностима, оне добијају карактер ванредних ситуација“ (Стојановић, 1984, стр. 8).

То је неспорно, али остаје нејасно да ли се због тога, под којим условима и у којим околностима, може увести и ванредно стање са свим својим далекосежним консеквенцама на терену поштовања људских права. Опет смо се вратили на почетак, на уставну норму да је то „јавна опасност која угрожава опстанак државе или грађана“. На основу документа руског Министарства за ванредне ситуације, под називом *Основи заштите становништва и територије у кризним ситуацијама*, ванредна ситуација је дефинисана као „скуп ванредних услова и фактора који су се створили у одговарајућој зони као резултат ванредног догађаја“ (Млађан и Кекић, 2007, стр. 64). Дакле, ни ту нема сасвим прецизних параметара – чак би се рекло да је дефиниција нашег законодавца нешто прецизнија. А на најделикатније питање о односу ванредне ситуације према ванредном стању нема директног одговора.

Мада прилично прецизан у погледу расподеле надлежности између појединих органа, и наш Закон о ванредним ситуацијама ипак остаје сасвим недоречен у погледу односа према сродном правном институту и појму ванредног стања. Додатну конфузију је ство-

рило позивање на чл. 97, ст. 1, тач. 4 Устава Републике Србије као на уставни основ за доношење Закона о ванредним ситуацијама (http://kvalitet.telefonija.rs/uploads/media/Strucni_komentar_novog_Zakona_o_vanrednim_situacijama_sl.gls._111_2009.pdf). Том одредбом Устава се у надлежност Републике ставља уређивање и обезбеђивање „одбране и безбедности Републике Србије и њених грађана; мере за случај ванредног стања“ (подвукли аутори) (Устав РС, 2006, чл. 97, ст. 1, тач. 4).

Несумњиво, у правном поретку Републике Србије ванредно стање представља посебну уставну категорију са другачијим правним режимом од ванредних ситуација које су установљене овим законом, иако природне непогоде могу представљати разлог увођења и једног и другог. Такође је јасно да ванредна ситуација по интензитету и обиму угрожености не укључује *a priori* проглашење ванредног или ратног стања. Али, проблем је што је ни не искључује! 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“ подразумева.

Стања која изазивају елементарне непогоде, катастрофе (не рачунајући последице ратних и терористичких дејстава), ванредни догађаји и друге сличне опасности, не могу се у ширем смислу подводити под појам ванредна стања. У ванредним стањима, поред осталог, могуће је предузимати репресивне мере које за извесно време имају за циљ присилну мобилизацију људи и технике, „али и пасивизацију дела становништва, док се у отклањању последица катастрофа рачуна са максималним ангажовањем дословно сваког човека у насталој ситуацији“ (Тодоровић и Вилић, 1989). Без обзира на то што катастрофе често имају за последицу велике људске жртве и несагледиво уништење животне средине, материјалних и културних вредности, оне по правилу немају (или не би смеле да имају) политичке димензије. Међутим, како се у отклањању последица таквих катастрофалних догађаја – ванредних ситуација исказује организациона, економска и свака друга способност и ефикасност система републичке и локалне власти, у случају да та ефикасност није на потребном нивоу, може се догодити да се невоље погођених делова територије и становништва претворе у отворено политичко незадовољство према власти (чак и побуне, међуетничке сукобе, пресељења становништва, непоштовање закона и др.). У оваквим и сличним случајевима такве ванредне ситуације би могле бити повод за проглашење ванредног стања. Без тога, елементарне непогоде и катастрофе не могу улазити у категорију ванредних стања ни у ширем смислу, па зато и сам назив и садржај Закона о ванредним ситуацијама има смисла и прави разлику између појмова ванредна ситуација и ванредно стање. Додуше, ближи и прецизнији наслов закона могао је би-

ти Закон о ванредним ситуацијама природног и техничко-технолошког карактера, али у том случају закон би требало растеретити многих непотребних делова, као што су питања цивилне заштите и др.

Сходно том закону, приликом проглашавања и трајања ванредне ситуације на одређеној територији најчешће долази до објективне нужности и измене режима функционисања: 1. привредних друштва и других правних лица; 2. државних органа и органа извршне власти јединица локалних самоуправа; 3 становништва у зони настале ванредне ситуације. Власници и корисници привредних друштва и других правних лица, после проглашавања ванредне ситуације, стављају Сектору за ванредне ситуације Министарства унутрашњих послова, као координатору свих акција заштите и спасавања, на располагање коришћење својих система, средстава, опреме и људства (електронских комуникационих мрежа и информационих система и веза; залиха воде, хране, медицинске опреме и лекова, енергената, одеће, обуће; грађевинског и другог материјала неопходног за извршавање задатака заштите и спасавања; непокретних ствари за спровођење радова неопходних за заштиту и спасавање; опреме, средства, односно материјално-техничких средстава заједно са потребним људством). Овлашћена и оспособљена правна лица својим планом и програмом рада, у складу са Законом о ванредним ситуацијама и плановима заштите и спасавања у ванредним ситуацијама, утврђују задатке, организацију деловања и активности којима се обезбеђује учешће њихових чланова, органа и служби у извршавању задатака заштите и спасавања. Законодац предвиђа санкције за руководиоце организација који не испуњавају захтеве у условима ванредних ситуација.

Државни органи и органи извршне власти јединица локалних самоуправа, приликом проглашавања ванредних ситуација за ублажавање и отклањање последица употребљавају посебне мере, снаге и средства уз појачан режим рада. Најчешће такве мере су оцена околности, степена и масовност претње; планирање неопходних мера; одређивање задатака за органе извршне власти, свих нивоа и контрола њиховог извршавања; активирање штабова за ванредне ситуације и оперативних штабова; организују се узајмна деловања на републичком, покрајинском, градском, окружном и локалном нивоу; реализује се непрекидна контрола стања животне средине, прогнозира се развој насталих ванредних ситуација и последица; обавештава се становништво; активирају се планови заштите и спасавања; реализују се мере за заштиту становништва и територија од ванредних ситуација; организују се акције за отклањање последица, свестраног обезбеђивања, подршку јавног реда у току спровођења акција, као и за укључивање, ако је неопходно друштвених организација и становништва у отклањање насталих ситуација; спроводе се уколико је не-

опходно евакуационе мере. У литератури се указује на велики значај превентивних мера, попут система раног упозорења, како би се ублажила једна таква ситуација (Кешетовић, 2008, стр. 135).

Измена режима живота становништва, пре свега се односи на: ограничавање кретања у зони ванредне ситуације; привремено пресељење у безбедне зоне са стационарним или привременим просторијама за становање; укључивање свих способних грађана у извршавање задатака заштите и спасавања као и њихове материјалне обавезе – давање на коришћење непокретних ствари, возила, машина, опреме, материјално-техничких и других материјалних средства (вода, храна, медицинска опрема, лекови, одећа, обућа, грађевински и други материјал).

Све ово показује да „генусна теорија“ и термилошка питања немају само чисто теоријски значај. Као један од примера на том фону могу послужити контроверзе које су претходиле отварању Регионалног центра за реаговање у ванредним ситуацијама 2012. године у Нишу. У њему једни виде оно на шта заиста уже схваћено значење те речи указује (интервенције при елементарним непогодама, хуманитарна помоћ у случајевима природних и хуманитарних катастрофа и другим хитним случајевима), док други (првенствено Брисел) изражавају негодовање, јер подразумевају шире схваћено поимање те речи, које би могло легитимизирати могућност реаговања и у случају политичких, па и војно-безбедносних разлога, тј. могућност нешто другачијег протумачених „ванредних ситуација“, изазваних другачијим узроцима, тачније оних које би се могле подвести под појам ванредног стања.

СУМАРНИ ТЕОРИЈСКИ ОСВРТ

Тако нужно долазимо до садржинске стране проблема, с обзиром на то да је терминологија само њен више или мање неадекватни одсјај. Наиме, од случаја до случаја треба испитивати шта се крије иза појединих ситуација које су етикетиране једним од тих појмова: који је обим овлашћења извршних органа власти, који степен ограничења људских права, који су разлози, узроци и последице увођења, које су мере за њихово превазилажење. А суштину чини дилема позната још из времена старог Рима, која је сентенцијски формулисана као *salus populi, suprema lex* – да је спас народа највиши закон. Она нас води све до најновијих сагледавања опасности које доноси институт ванредног стања.

Но, на тој тачки дубоко залазимо на терен теорије права и бројна контроверзна питања која захтевају монографску обраду (Аврамовић, 2009, стр. 7–50). Ту се отвара дилема нису ли такве мере посебни, „модерни облици уставне диктатуре“, како их дефинише

Карл Фридрих (Фридрих, 2005, стр. 464), код којих се (привремено) суспендује уставни поредак, јер у таквим, посебним ванредним ситуацијама држава суспендује право, на основу права самоодржања. Док земље континенталног права ванредно стање виде на првом месту као одговор на јавну опасност која угрожава егзистенцију саме државе, земље англосаксонског права посматрају ванредно стање кроз призму нарушавања владавине права – кључне вредности на којој је заснован целокупан правни систем. Дакле, ако ванредно стање служи искључиво превазилажењу кризе која може задесити сваку државу, чим нестану разлози који су узроковали угроженост државног живота, привремено суспендовани правни прописи аутоматски морају вратити своју правну важност. Али, уколико се ванредно стање продужи, па постане правило и прерасте у перманентно, на шта тако изричито указује Агамбен, и то првенствено на примеру САД, онда долази до изопачавања, а потом и до потпуне суспензије уставног поретка, тако да принцип јединства власти постаје владајуће начело (Agamben, 2005, стр. 2). Оваква дилема изискује избор мањег од два зла – ванредно стање које угрожава саму државу, с једне стране или, с друге, давање широке дискреције органима који треба да реагују, уз стално претећу опасност могуће злоупотребе овлашћења. Зато неки аутори увођење ванредног стања сматрају „трагичном дилемом“ за демократска друштва, када настаје тензија између демократских вредности и неопходности одговора на ситуације нужде (Gross, & Aoláin, 2006, стр. 7). Ту је можда најдаље у теоријском елаборирању отишао Карл Шмит, који указује на то да проглашење ванредног стања, поред објективне датости, подразумева и субјективни суд (одређени степен волунтаризма) о томе када је неопходно да се оно уведе. Шмит због тога потенцира идеју да је онај ко одлучује о изузетку (стању нужде) истински суверен (Шмит, 2001, стр. 92).

Суверен – диктатор на изванредан начин постаје Бог, јер би га покорављење логици поретка спречавало да реагује у граничном случају. Трудећи се да останемо вредносно неутрални, не дајући предност ни норми ни одлуци, чини се да би се излаз из ове апорије, између осталог, могао тражити у средњем решењу, које је још Јелинек понудио, о самообавезивању суверена, као његовој етичкој дужности.

Но, када се удаљимо од теоријских питања, остају практични проблеми. А они се свде на питање процене када су испуњени услови за увођење ванредног стања, која је, по природи ствари, ипак у крајњој линији субјективна, па утолико и политичка. И, додајмо, да ли је степен угрожавања безбедности људи и државе, до те мере изражен, да надмашује постојање института ванредне ситуације и доводи до испуњености услова за постојање ванредног стања, са свим консеквенцама на терену ограничавања људских права и других основних вредности правне државе.

ЗАКЉУЧАК

Све у свему, остаје утисак да је остављен сувише велики нормативни простор који би се морао боље попунити, како би био спречен висок степен волунтаризма приликом процењивања да ли су испуњени услови за прерастање ванредне ситуације у ванредно стање. Сувише велики вакуум који скоро неминовно упућује ка ослонцу на здраворазумске критеријуме, на осећај оних који одлучују као главни параметар, уз могућност вештачког стварања утиска о већем степену опасности од реалне, води јасно у ситуацију коју је пророчански дефинисао Шмит као супротстављеност норме и одлуке. Када је у питању ванредно стање, које представља вероватно најделикатнију одлуку сваког суверена, можда само нешто мање деликатну од одлуке о ступању у стање рата, материјални критеријуми морају бити што јасније постављени, и то у веома широком спектру, а не само ономе на који се најпре помишља – степен јавне опасности која угрожава опстанак државе или грађана, како то дефинише и наш устав. Због тога је корисно претходно разграничавање различитих степена опасности, почев од изазова, све до катастрофа, јер се они најчешће могу појављивати као елементи образложења разлога за увођење ванредног стања, чији се правни режим, нарочито у ограничавају неприкосновених људских права, као и начина увођења, битно разликује од режима ванредних ситуација. Једна таква децизија би морала узимати у обзир читав спектар елемената од којих би зависила оцена о томе да ли је тај услов испуњен или не. За крај, сугеришемо неке елементе који се чине најважнијим: а) постојање околности – облик јавне опасности; б) природа околности – непредвиђене, изненадне; в) квалитет околности – онемогућавање нормалног функционисања државноправног поретка; г) заштитни објекат – уставни поредак; д) повреда заштитног објекта – реална или потенцијална; њ) интензитет повреде – немогућност отклањања редовним уставним механизмима; е) субјект надлежности – стриктна одређеност; ж) мере субјекта надлежности – проширење овлашћења, уз ограничавање или изузетно суспензију људских права; з) циљ – превазилажење кризе и поновно нормално функционисање уставног поретка. Међутим, услов свих услова да једна таква децизија буде легитимна није толико у разлозима за увођење ванредног стања, колико у његовој потенцијалној трајности. Тежња за његовим продужавањем и постепеним перманентизовањем представља највећу опасност за правну државу и њене кључне вредности, првенствено за поштовање људских права, која прва трпе последице увођења ванредног стања. Хоће ли се оно показати као *salus populi* или као *instrumentum manipulationis*, поред већ поменутих елемената, зависи највише од правилне одмерености његовог трајања.

ЛИТЕРАТУРА

- Аврамовић, Д. (2010). Увођење ванредног стања према Уставу Републике Србије из 2006. године. *НБП – Журнал за криминалистику и право*, 2, 127–135.
- Аврамовић, Д. (2009). *Увођење ванредног стања* (магистарски рад). Нови Сад: Правни факултет.
- Agamben, G. (2005). *State of Exception*. Chicago-London: University of Chicago Press.
- Ваџић, А. (1992). *Ustav i ustavna diktatura (hrestomatija ustavnopravne i političke znanosti)*. Split: Književni krug.
- Gross, O., & Aoláin, F. (2006). *Law in Times of Crisis: Emergency Powers in Theory and Practice*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Закон о ванредним ситуацијама, Службени гласник РС. Бр. 111 (2009) и 92 (2011).
- Закон о заштити становништва од заразних болести, Службени гласник РС. Бр. 125 (2004).
- Закон о одбрани, Службени гласник РС. Бр. 116 (2007), 88 (2009) и 104 (2009).
- Калужный, Е. А., Михайлова, С. В., Напреев, С. Г., Маслова, В. Ю. (2012). *Безопасность жизнедеятельности*. Арзамас: АГПИ.
- Кешетовић, Ж. (2008). *Кризни менаџмент*. Београд: Факултет безбедности, Службени гласник.
- Крбек, И. (1938). Уредба од нужде, изнимно стање и проблем ратификације уредбе. *Архив за правне и друштвене науке*, 4, 382–400.
- Мастрјуков Б. С. (2004). *Безопасность в чрезвычайных ситуациях*. Москва: Издательский центр Академия.
- Млађан Д. и Кекић Д. (2007). Ванредна ситуација – прилог концептуалном одређењу безбедности. *НБП – Журнал за криминалистику и право*, 3, 61–83.
- Пајванчић, М. (2004). Одлука о проглашењу ванредног стања. *Гласник Адвокатске коморе Војводине*, 6, 215–225.
- Симовић, Д. и Аврамовић, Д. (2010). Конституционализовање института ванредног стања у уставима Републике Србије. *Правни живот*, 12, 941–962.
- Стојановић, Р. (1984). *Заштита и спасавање људи и материјалних добара у ванредним ситуацијама*. Београд: Војноиздавачки завод.
- Тодоровић, Б. и Вилић, Д. (1989). *Ванредне прилике*. Београд: Привредапублик.
- Устав Републике Србије, Службени гласник РС. Бр. 37 (2006).
- Фридрих, К. (2005). *Конституционална демократија: Теорија и пракса у Европи и Америци*. Подгорица: ЦИД.
- Samus, G. (1965). *L'état de nécessité en démocratie*. Paris: Librairie générale de droit et de jurisprudence.
- Чиплић, С. (1999). *Држава у ванредним приликама*. Нови Сад: СЦИ.
- Шмит, К. (2001). Политичка теологија. У: Баста, Д. *Норма и одлука – Карл Шмит и његови критичари*. Београд: Филип Вишњић.
- Weida, J. C. (2004). A Republic of Emergencies: Martial Law in American Jurisprudence. *Connecticut Law Review*, 36(4), 1397–1438.

ИНТЕРНЕТ ИЗВОРИ:

- <http://bfa.sdsu.edu/emergencyplan/glossary.htm>.
- http://kvalitet.telefonija.rs/uploads/media/Strucni_komentar_novog_Zakona_o_vanrednim_situacijama_sl.gls_111_2009.pdf.
- <http://legislationline.org/documents/action/popup/id/4290>.
- <http://www.constitution.ru/en/10003000-01.htm>

Dragutin Avramović, University of Novi Sad, Faculty of Law, Novi Sad
Dragan Mlađan, Academy of Criminalistics and Police Studies, Belgrade

STATE OF EMERGENCY AND EMERGENCY – COMPARATIVE TERMINOLOGICAL AND SEMANTIC ASPECTS

Summary

The terms “state of emergency” and “emergency situation” are often, not only in everyday colloquial communication, taken as equivalents and accepted as synonyms. Many scholarly papers tried to clear up the terminological confusion, but it still persists not only in Serbian, but also in other languages and legal systems. In some cases a generic term “state of emergency” incorporates the term “emergency situation”, which is a distinct term, while in other instances the two terms are used interchangeably and quite inconsistently. In comparative constitutionality “state of emergency” is often not used as a general, or generic, term, but is used to define only a specific type of an irregular state, namely the state of necessity. The confusion is multiplied with the attempts to introduce different terms from other languages. In the Serbian and related languages used in former Yugoslavia, there are a number of similar vague terms denoting a state of emergency, but having slight differences in meaning. They are often carelessly used not only by journalists and lay people, but also by scholars, which is quite curious. Therefore, this paper attempted to analyze the semantic aspects of the terms “state of emergency” and “emergency situation” in order to determine their common terminological denominator and thus clarify their meanings. The paper particularly emphasized the insufficient normative distinction and inconsistent use of the two terms both in the Constitution and in the laws of the Republic of Serbia.

The paper particularly argued that natural disasters could serve as grounds for declaring both an emergency situation and a state of emergency, whereby the latter implies a stricter legal regime. It is therefore difficult to determine when an emergency has turned into a state of emergency. It becomes the issue of subjective evaluation whether the safety of the people and of the country has been threatened to such a level as to go beyond an emergency and evolve into a state of emergency, with all the attending consequences concerning the limitations on human rights and other fundamental values of the rule of law.