

ИЗВОРНИ НАУЧНИ ЧЛАНАК

ВАНРЕДНО СТАЊЕ И ВАНРЕДНА СИТУАЦИЈА У РЕПУБЛИЦИ СРПСКОЈ (кратки упоредни приказ)

Матеј Савић¹*Факултет политичких наука Универзитета у Бањој Луци*

Апстракт: У овом раду аутор разматра актуелна уставноправна питања у Републици Српској, а која су произашла као последица глобалне пандемије новог корона вируса 2019-нCoV. Проблем одређења и анализе института ванредне ситуације и института ванредног стања сам по себи је заузео прво мјесто у овом раду. Посебна пажња је посвећена међусобном односу ова два института, фактичка и уставноправна. Акцент је такође стављен на правне консеквенце које производи одлука о проглашењу ванредног стања у Републици Српској, а у смислу функционисања постојећег државноправног поретка.

Кључне ријечи: Ванредно стање, ванредна ситуација, државноправни поредак, устав, подјела власти, епидемиолошка ситуација, пандемија

1. УВОД

Епидемиолошка ситуација² изазвана новим корона вирусом 2019-нCoV³ која је наступила у цијелом свијету и за кратак временски период попримила глобалне размјере⁴ приморала је и институције Републике Српске да у размаку од дванаест дана прво прогласе ванредну ситуацију, а затим

1 Доктор правних наука, ванредни професор из области међународног права на Факултету политичких наука Универзитета у Бањој Луци и савјетник председника Народне скупштине Републике Српске за уставноправна питања. Кореспонденција: matej.savic@fpn.unibl.org и matej.savic@narodnaskupstinars.net

2 Свјетска здравствена организација прогласила је 11. марта 2020. године глобалну пандемију вируса COVID-19, приступљено у марту 2020. године, види: <https://www.rtl.hr/vijesti-hr/novosti/svijet/3661649/svjetska-zdravstvena-organizacija-proglasila-globalnu-pandemiju-koronavirusa-dubokosmo-zabrinuti/> такође, види: <https://www.rtrs.tv/vijesti/vijest.php?id=374010> приступљено у марту 2020. године.

3 У општој употреби је колоквијални израз корона вирус, COVID-2019

4 Према подацима доступним на: <https://www.worldometers.info/coronavirus/> тренутно је у свијету било укупно заражено 1.340.408 људи. Приступљено 06. априла 2020. године.

и да прогласе ванредно стање за читаву територију Републике Српске.⁵ У смислу функционисања државноправног поретка институт ванредне ситуације може се сматрати као законом унапријед одређен, али услован институт, јер подразумијева наступање одређених законом дефинисаних околности, док је његов обим примјене уоквирен правном снагом закона на ниво извршних органа власти. Институт ванредног стања поставља се на један виши ниво изнад тога и ексклузивно представља институт уставноправног карактера, чија активација, (јер се и овдје ради о институту условног карактера) подразумијева привремену прекомпозицију (надлежности) у систему подјеле власти. То значи да се на одређени временски период успоставља посебан уставни режим, чиме долази до формирања специфичног вида јединства законодавне и извршне власти унутар државноправног поретка. Намјера нам је да у овом раду размотримо проблеме функционисања правног поретка и примјене уставноправног и легислативног оквира у Републици Српској у новонасталој епидемиолошкој ситуацији која је до сада без преседана.⁶ У том смислу извршићемо упоредну анализу института ванредне ситуације, односно ванредног стања у Републици Српској.

Институт ванредне ситуације представља законску категорију у Републици Српској и као такав може се активирати у посебним ситуацијама у којима постоји непосредна опасност по људе и добра у републици.⁷ Сам институт подразумијева постојање и функционисање система заштите и спасавања. Овај систем је „обједињени облик управљања и организовања снага и субјеката система заштите и спасавања на спровођењу превентивних и оперативних мјера и извршавању задатака заштите и спасавања људи и добара од посљедица елементарних непогода, техничко-технолошких несрећа, катастрофа, епидемија, посљедица ратних дејстава, посљедица тероризма и других опасности и несрећа које могу угрозити становништво, материјална и културна добра и животну средину, укључујући и мјере опоравка од насталих посљедица.“⁸

С друге стране ванредно стање, односно институт ванредног стања представља уставну категорију и регулисан је члановима 56, 68, 70 и 81

5 Влада Републике Српске је 16. марта 2020. године прогласила ванредну ситуацију за територију Републике. Народна скупштина је на 12. посебној сједници 28. марта 2020. године усвојила *Одлуку о проглашењу ванредног стања за територију Републике Српске*, која је објављена у “Службеном гласнику Републике Српске” 02. априла 2020. године, а ступила на снагу наредног дана од дана објављивања.

6 Од настанка 1992. године ванредно стање за простор Републике Српске по први пут је проглашено 28. марта 2020. године. Одлука о укидању ванредног стања је усвојена 20. маја 2020. године. Дакле ванредно стање је трајало непуна два мјесеца.

7 Институт ванредне ситуације регулисан је *Законом о заштити и спасавању у ванредним ситуацијама*, “Службени гласник Републике Српске”, број: 112/12

8 Види члан 2. Закона о заштити и спасавању у ванредним ситуацијама

Устава Републике Српске.⁹ Само по себи ванредно стање подразумијева *ratione materiae* вишу категорију у односу на ванредну ситуацију. Главна одлика овог института је у томе што се по његовом наступању, односно проглашењу омогућава суспензија одређених правних норми и привремена прерасподјела надлежности у систему подјеле власти, рестриктивног карактера. То значи да се привремено успоставља посебан однос између законодавне и извршне власти, при чему ова друга, конкретно предсједник Републике преузима нешто шире надлежности. Основна два циља која се желе постићи у овој прерасподјели јесу: 1. што ефикасније реаговање институција власти у посебним околностима, у којима су угрожени људи, добра или чак сама република и 2. омогућавање нормалног функционисања уставних органа Републике Српске. Свакако, ове циљеве није могуће испунити примјеном (само) института ванредне ситуације, посебно у смислу функционисања уставних органа републике што ће посебно бити размотрено у наставку рада.

2. ИНСТИТУТ ВАНРЕДНЕ СИТУАЦИЈЕ

Први потврђени случај заразе новим вирусом COVID-2019 у Републици Српској евидентиран је у Бањалуци 05. марта 2020. године.¹⁰ Одмах су реаговале, како градске и општинске институције власти, тако и републичке, при чему су предузете неопходне мјере у кратком временском периоду. Међутим, иако су епидемиолошке мјере благовремено изречене и извршене (дезинфекција, изолација, евиденција и праћење контаката) број заражених у Бањалуци и у Републици Српској је почео да расте. Појавили су се нови кластери заразе вируса COVID-2019,¹¹ који су се развијали како су људи почели пристизати из жаришта пандемије у Италији и Аустрији.¹²

9 Види *Устав Републике Српске*, (Народна скупштина Републике Српске, Бања Лука 2014) "Службени гласник Републике Српске", број: 21/92 - пречишћени текст, 28/94, 8/96, 13/96, 15/96, 16/96, 21/96, 21/02, 26/02, 30/02, 31/02, 69/02, 31/03, 98/03, 115/05, 117/05

10 У вези овога шире види, интернет, приступљено у марту 2020. доступно на: <https://www.atvbl.com/vijesti/banja-luka/zatvorena-skola-branko-copic-u-banjaluci-5-3-2020> као и доступно на: <https://www.oslobodjenje.ba/vijesti/bih/preventivna-mjera-zbog-korona-virusa-zatvorena-skola-branko-copic-u-banjaluci-536901>

11 „Кластер“ је термин који користе епидемиолози како би описали микро жариште епидемије. Кластер чини одређени број људи, који су били у непосредном контакту и због тога ово жариште потенцијално може да се прошири. Види, интернет, приступљено у априлу 2020. доступно на: <http://ba.n1info.com/Vijesti/a417411/Alen-Seranic-Tri-klastera-u-RS-vise-od-7.000-osoba-pod-nadzorom.html>

12 Према подацима доступним на: <https://www.worldometers.info/coronavirus/> у периоду марта мјесеца 2020. године Италија је представљала главно жариште свјетске пандемије вируса COVID-2019, док је жариште у Аустрији било у експанзији. Евиденција у Италији показује да је до овог часа укупно било 132.547 а у Аустрији 12.297 заражених корона вирусом. Приступљено 06. априла 2020. године.

С обзиром на такав развој догађаја, Влада Републике Српске је 16. марта 2020. године прогласила ванредну ситуацију.¹³ Стање ванредне ситуације, је проглашено на основу Закона о заштити и спасавању у ванредним ситуацијама.¹⁴ Према одредбама овог закона „...ванредна ситуација је ситуација у којој су ризици и пријетње или посљедице катастрофа, ванредних догађаја и других опасности за становништво, животну средину и материјална добра таквог обима и интензитета да њихов настанак или посљедице није могуће спријечити или отклонити редовним дјеловањем надлежних органа и служби, због чега је за њихово ублажавање и отклањање неопходно употријебити посебне мјере, снаге и средства уз појачан режим активности...“¹⁵

Такође, чланом 39 Закона дефинисани су услови за проглашење ванредне ситуације, па се тако „...ванредна ситуација проглашава одмах по сазнању о непосредној опасности од наступања ванредне ситуације. Ванредна ситуација може бити проглашена и након наступања, ако се непосредна опасност није могла предвидјети или ако због других околности није могла бити проглашена одмах послје сазнања за непосредну опасност од наступања ванредне ситуације...“¹⁶ Истим чланом, став 3 предвиђено је да се „за дио подручја или подручје општине, односно града, проглашава ванредна ситуација, ако постоји непосредна опасност да ће захватити или је већ захватила дио подручја или подручје општине, односно града.“¹⁷ У ставу 4 истог члана дефинисан је територијални оквир за проглашење ванредне ситуације и то на начин да се „ванредна ситуација за Републику, односно дио територије Републике проглашава ако постоји непосредна опасност која ће захватити или је већ захватила најмање двије општине или ако општина нема могућности за адекватно поступање у ванредној ситуацији.“¹⁸

Ванредна ситуација је тако проглашена за цијелу територију Републике Српске, чиме се отворила могућност примјене законских норми условног карактера – у случају наступања ванредне ситуације. То су прије свега норме садржане у одредбама Закона о заштити и спасавању у ванредним ситуацијама, а које регулишу дјеловање и предузимање конкретних активности за вријеме трајања ванредне ситуације. Тако члан 9. Закона предвиђа да се у случају ванредне ситуације, неопходне снаге „...ангажују према сље-

13 Одлука о проглашењу ванредне ситуације за територију Републике Српске објављена је у “Службеном гласнику Републике Српске”, број: 25/20

14 Закон о заштити и спасавању у ванредним ситуацијама, “Службени гласник Републике Српске”, број: 112/12

15 *Ibid.*, члан 5. став 1. тачка а).

16 *Ibid.*, члан 39

17 *Ibid.*

18 *Ibid.*

дећем редослиједу: а) професионалне и хитне службе (ватрогасци, медицинске и ветеринарске службе и друге службе) у оквиру својих редовних послова и задатака и надлежне организационе јединице Министарства, б) снаге заштите и спасавања према редослиједу који је утврђен планом хитног поступања јединица локалне самоуправе, уколико снаге из тачке а) овог члана нису довољне, в) грађани у складу са овим законом, г) снаге сусједних и других општина, односно градова у складу са споразумима и уговорима и д) остале снаге у Републици...¹⁹ Такође, у случају да претходно наведене снаге нису довољне „...по одлуци министра унутрашњих послова (у даљем тексту: министар), може се затражити ангажовање снага Федерације Босне и Херцеговине и Брчко Дистрикта Босне и Херцеговине, а по одлуци Владе и Оружаних снага Босне и Херцеговине...“²⁰

Члан 8. закона гласи: „Снаге за заштиту и спасавање су: а) Републички штаб за ванредне ситуације и специјализоване јединице заштите и спасавања које формира Влада Републике Српске (у даљем тексту: Влада), б) штабови за ванредне ситуације, јединице и тимови цивилне заштите које формирају органи јединице локалне самоуправе, в) надлежне организационе јединице Министарства, г) штабови за ванредне ситуације и јединице и тимови за заштиту и спасавање које формирају привредна друштва и друга правна лица, д) јединице, тимови и екипе Црвеног крста Републике Српске, њ) јединице и тимови које формирају удружења грађана и друге невладине организације, е) повјереници заштите и спасавања, ж) професионалне и хитне службе (ватрогасци, медицинске и ветеринарске службе и друге службе) и друге организације и з) грађани.“²¹ Из овога се може закључити да су ове снаге извршног карактера и да морају бити оперативне, при чему је њихов главни задатак сузбијање новонасталих појава, односно заштита и спасавање у ванредној ситуацији.

Такође, на основу закона утврђен је систем заштите и спасавања, који треба да функционише континуирано. У том смислу системски се предузимају како превентивне, тако и оперативне активности спасавања и заштите.²² У том смислу дефинисано је превентивно дјеловање у случају непосредне пријетње и ризика од опасности, затим дјеловање за вријеме опасности.²³ Чланом 17. закона регулисане су активности које се спровode приликом отклањања посљедица од настале опасности.

19 *Ibid.*, члан 9 став 1

20 *Ibid.*, члан 9 став 2

21 *Ibid.*, члан 8

22 Шире в. *Ibid.*, члан 13 и 14

23 Шире в. *Ibid.*, члан 14 и 15

3. ИНСТИТУТ ВАНРЕДНОГ СТАЊА

Општа дефиниција ванредног стања може се извести на сљедећи начин: ванредно стање представља моменат у коме се због појаве ванредних околности одступа од примјене одређеног броја правних норми, при чему се умјесто њих примјењују посебне (условне) норме предвиђене за такав случај. Норме које се могу суспендовати у ванредној ситуацији у правилу регулишу права и слободе грађана и других субјеката, тако да се ова правила могу ограничити или привремено укинути. Такође, то су, поред наведених и норме које регулишу организацију и надлежност државних органа.²⁴

Ванредно стање у Републици Српској, односно институт ванредног стања, као што смо већ раније навели, представља уставну категорију и регулисано је члановима 56, 68, 70 и 81 Устава Републике Српске.²⁵ Самим тим што је овај институт непосредно регулисан Уставом, а не законом указује на чињеницу да ванредно стање представља *посебно стање* за цјелокупни државноправни поредак и да се његовим проглашењем привремено успоставља посебан уставноправни режим, чиме се консеквентно поједине одредбе Устава могу суспендовати. Такође, ово указује на чињеницу да се ванредно стање и проглашава изузетно, само у *посебним ситуацијама*. За разлику од ванредне ситуације и цјелокупног система заштите и спасавања, који представљају законску категорију, примјеном (активирањем) института ванредног стања улази се у домен уставног поретка. Тачније врши се његова привремена прекомпозиција. То значи да ванредна ситуација, као законска категорија омогућава дјеловање извршних органа власти у оквиру постојећих надлежности, без задирања у легислативне надлежности дефинисане Уставом, док, с друге стране, ванредно стање предвиђено Уставом обезбјеђује привремену измјену, тачније прерасподјелу надлежности у оквиру система подјеле власти. На овај начин у Републици Српској извршна власт, односно предсједник републике може преузети легислативне надлежности од законодавне и привремено уређивати друштвене односе, што је регулисано чланом 81 Устава.²⁶

Устав Републике Српске на четири мјеста регулише ванредно стање. Чланом 70. дефинисано је да једино Народна скупштина као највиши законодавни орган може донијети одлуку о проглашењу ванредног стања.

24 О овоме шире в. *Правна енциклопедија* (Београд: Савремена администрација, 1979), 1578, као и Снежана Савић и Матеј Савић, *Теорија државе и права* (Бања Лука: Comesgrafika, 2017), Радомир Д. Лукић, Будимир П. Коштутић и Драган М. Митровић, *Увод у право* (Београд, 1999), Будимир П. Коштутић, *Увод у јуриспруденцију* (Подгорица, 2008), Никола Висковић, *Теорија државе и права* (Загреб, 2001) година Евгеније В. Спекторски, *Држава и њен живот* (Београд, 2000) и др.
25 Види *Устав Републике Српске, Народна скупштина Републике Српске*, Бања Лука 2014. године
26 *Ibid.*, члан 81

На тај начин „...Народна скупштина, у складу са Уставом и законом, проглашава: Ванредно стање за Републику или дио Републике у случају угрожавања безбједности, усљед елементарних непогода (поплава, земљотреса и пожара), природних катастрофа, епидемија, повреда људских права и слобода и нормалног функционисања уставних органа Републике...“.²⁷ Ова одредба у формалном смислу институт ванредног стања, односно одлуку о његовом проглашењу *per se* поставља на високо мјесто у систему хијерархије правних аката – у раван са законом. Међутим, у материјалном смислу правне посљедице овакве одлуке једнаке су (привременим) измјенама Устава. Иако се *stricto sensu* ради о одлуци она, за разлику од других одлука које у оквиру своје надлежности доноси Народна скупштина, представља посебан акт којим се директно примјењује Устав Републике Српске.²⁸

Претходно наведене привремене измјене Устава видљиве су у примјени члана 81 којим је одређено да за вријеме ванредног стања, а у случају да Народна скупштина не може да се састане предсједник републике може доносити уредбе са законском снагом о питањима из надлежности Народне скупштине.²⁹ Овом одредбом, под условом да су кумулативно испуњена два услова – проглашење ванредног стања и немогућност састајања Народне скупштине – предсједник републике као извршна власт преузима легислативне надлежности од парламента. У околностима епидемиолошке ситуације, која је постојала у марту 2020. године изазване пандемијом вируса COVID-2019 кумулативно су испуњена оба наведена услова, јер је састајање Народне скупштине у редовним (нормалним) околностима било онемогућено, при чему је на снази било ванредно стање на цијелокупној територији Републике Српске. То значи да се створила предвиђена могућност за примјену члана 81 Устава Републике Српске и поступања Предсједника Републике у складу са истим. Међутим, ради обезбјеђења уставности и законитости и заштите државноправног поретка у ставу 2 овог члана прописано је да „ове уредбе односно одлуке о именовану и разрјешењу предсједник Републике подноси на потврду Народној скупштини чим она буде у могућности да се састане.“³⁰ Овом уставном одредбом се истовремено потврђује законодавна надлежност Народне скупштине и привременост надлежности које предсједник републике преузима у овим

27 *Ibid.*, члан 70

28 Пословником Народне скупштине у члану 181 регулисано је да се: „Одлука доноси као акт извршавања права и дужности Народне скупштине, као извршни пропис, или као акт регулисања унутрашње организације и односа у Народној скупштини.“ Док, члан 70 Устава утврђује општу надлежност за доношење овакве одлуке. Пословник Народне скупштине Републике Српске, “Службени гласник Републике Српске”, број: 66/20, као и Устав, члан 70

29 Шире в. *ibid.*, члан 81

30 *Ibid.*,

околностима, као и општа обавеза Републике и свих њених институција у смислу обезбјеђења законитости и уставности.

Овдје морамо мало застати, како бисмо дефинисали специфичну врсту подзаконских аката, које за вријеме ванредног стања може доносити предсједник републике. Ријеч је о посебној врсти уредби са законском снагом. О овом питању се у нашој јавности још увијек највише расправља и из тог разлога је неопходно да му посветимо више пажње.

Опште је познато да уредбе представљају најважније подзаконске акте.³¹ У теорији права, али и у правној пракси (позитивном праву већине земаља) уобичајено је разликовање уредби на: 1) уредбе за провођење закона, које представљају акте органа извршне власти, које настају на основу извршне клаузуле помоћу које законодавац овлашћује највишег органа извршне власти или му пак изричито налаже да донесе уредбу којом ће, у оквиру датих овлашћења, поближе регулисати одређену област. 2) уредбе – законе, декрете, односно уредбе са законском снагом, које су изузетне и 3) уредбе из нужде, које се доносе у ванредним ситуацијама, како им говори и сам назив.³² Уредбе дефинисане одредбама у члану 81 Устава Републике Српске, прије свега имају карактеристике уредби – закона.

Када је ријеч о уредбама – законима, односно декрету, уредби са законском снагом оне су битно другачије правне природе у односу на уредбе за спровођење закона. У случају доношења оваквих уредби орган извршне власти бива овлаштен од стране законодавца да уредбом регулише односе који би иначе били уређени законом, те на тај начин парламент, односно народна скупштина дио своје законодавне надлежности и *de iure* преноси на извршни орган. То значи да законодавни орган овлашћује извршни да донесе акт који има снагу закона. „Ова уредба има самосталну егзистенцију и не гаси се с нестанком закона на основу чијег овлашћења је настала. Овлашћење за пренос надлежности (ако се уопште ради о преносу надлежности) може се налазити и у уставу и тада није нужно поново га предвидјети законом, али ако, пак, оно уставом није предвиђено, у теорији се сматра да законодавац није овлаштен да га сам преноси, иако у пракси има и таквих случајева.“³³

С друге стране уредбе из нужде представљају посебне акте који се доносе у хитним случајевима када се парламент, односно народна скупшти-

31 Изразом подзаконски акти означавамо државне опште акте ниже од закона које доносе извршно - политички, управни и локални самоуправни органи. Овим термином се, дакле, означава читав низ општих правних аката мање правне снаге од закона. Шире види Савић и Савић, *Теорија државе и права*, 373.

32 *Ibid.*, 374. и 375.

33 Савић и Савић, *Теорија државе и права*, 375.

на не може састати и донијети одговарајући законски акт, или чак није у стању ни да овласти орган извршне власти за његово доношење. Код ових уредаба, као уосталом и код осталих, поставља се теоријско питање „да ли егzekутива може у неким изванредним приликама у које држава може запасти, заћи у надлежност легислативе, тј. нормирати неке ствари наместо ње. Ту се ради о задирању егzekутиве у надлежности легислативе, због, како се то каже - стања нужде“.³⁴ Ове уредбе се доносе у ванредним околностима као што је околност избијања рата, стање непосредне ратне опасности, нереди, побуна или пак великих елементарних непогода. Има аутора који праве разлику између уредаба у случају ванредног стања и уредаба које се доносе поводом проглашавања непосредне ратне опасности или ратног стања.

Посебно је значајно да направимо разлику између уредби – закона, односно уредби са законском снагом и уредби из нужде, јер само ванредно стање је умногоме сериозније од тренутне ситуације која може наступити, и изазвати (*ad hoc*) нужду. Ово разликовање је неопходно, прије свега, зато што тешка ситуација ванредног стања, с једне стране и строга привременост ових уредби, с друге, доводе до тога да су овдје овлаштења већа и интензивнија него што је то случај код уредбе по нужди.³⁵

Надаље, када говоримо о непосредној суспензији појединих одредаба Устава она је омогућена на основу члана 81 став 3 који гласи: „Активима Народне скупштине, односно активима председника Републике ако Народна скупштина не може да се састане, за вријеме ратног стања које прогласе институције Босне и Херцеговине и ванредног стања могу се, изузетно, док то стање траје, обуставити поједине одредбе Устава које се односе на доношење закона, других прописа и општих аката и предузимања мјера републичких органа и на поједине људске слободе и права, осим слобода

34 Јован Стефановић, “Једно питање из опћег односа између легислативе и егzekутиве”, *Зборник радова Правног факултета у Загребу*, 3-4 (1959), 225, уз напомену да ове одступају од уобичајене, прихватљиве и препознатљиве дефиниције уредбе као подзаконског акта за извршење закона. Цитирано према Савић и Савић, *Теорија државе и права*, 375.

35 Шире в. Савић и Савић, *Теорија државе и права*, 376.

и права из чл. 10, 11,³⁶ 13,³⁷ 14,³⁸ 15,³⁹ 17,⁴⁰ 18,⁴¹ 19,⁴² 20,⁴³ 24⁴⁴ и 25⁴⁵ Устава, мијењати организација и овлашћења извршних, управних и правосудних органа и њихов персонални састав, као и територијална организација у Републици.⁴⁶ Овдје се може примјетити да су од суспензије изузете одредбе Устава које регулишу питања људских права и слобода, чиме је и у случају ванредног стања обезбјеђен највиши ниво заштите, а што је у складу са Европском конвенцијом о људским правима и основним слободама.⁴⁷

36 Члан 10 Устава гласи: „Грађани Републике су равноправни у слободама, правима и дужностима, једнаки су пред законом и уживају исту правну заштиту без обзира на расу, пол, језик, националну припадност, вјероисповијест, социјално поријекло, рођење, образовање, имовно стање, политичко и друго увјерење, друштвени положај или друго лично својство.“ Члан 11 прописује да је живот човјека неприкосновен. *Ibid.*, 4-7

37 Члан 13 гласи: „Људско достојанство, тјелесни и духовни интегритет, човјекова приватност, лични и породични живот су неповредиви.“ *Ibid.*, 4-7

38 Члан 14 гласи: „Нико не смије бити подвргнут мучењу, свирепом, нехуманом или понижавајућем поступању или кажњавању. Забрањено је и кажњиво свако изнуђивање признања и изјава. Забрањено је на било ком лицу, без његовог пристанка, вршити медицинске и друге научне огледе.“ *Ibid.*,

39 Члан 15 гласи: „Незаконито лишавање слободе је кажњиво. Лишење слободе може трајати само док постоје законски услови за то. Лице за које постоји основана сумња да је извршило кривично дјело може бити притворено и задржано у притвору само кад је то неопходно ради вођења кривичног поступка или ради безбједности људи. Притвор се одређује одлуком суда, а само изузетно, под условима одређеним законом, одлуком другог законом овлашћеног органа – најдуже до три дана. Лицу које је притворено мора се уручити писмено образложено рјешење у часу притварања. Против овог рјешења приватно лице има право жалбе.“ *Ibid.*,

40 Члан 17 гласи: „Свако има право на накнаду штете коју му незаконитим или неправилним радом наносе службено лице или државни орган, односно организација која врши јавна овлашћења. Лице које је неоправдано осуђено или незаконито и без основа лишено слободе, има право на рехабилитацију, накнаду штете, јавно извињење и друга законом утврђена права.“ *Ibid.*,

41 Члан 18 гласи: „Лицу оптуженом за кривично дјело јамчи се праведно суђење. Оптужено лице мора бити у најкраћем законском року обавјештено о разлозима оптужбе. Оптуженом лицу не може се судити у његовој одсутности. Оптуженом који није доступан суду може се судити у одсутности само у законом одређеним случајевима.“ *Ibid.*,

42 Члан 19 гласи: „Зајемчено је право на одбрану. Јамчи се право на слободан избор браниоца и несметано општење са њим. Бранилац не може бити позван на одговорност за радње предузете у поступку одбране.“ *Ibid.*,

43 Члан 20 гласи: „Нико не може бити кажњен за дјело које, прије него што је учињено, није било законом предвиђено као кажњиво дјело, нити му се може изрећи казна која за то дјело није законом била предвиђена.“ *Ibid.*,

44 Члан 24 гласи: „Стан је неповредив. Законом се може прописати да службено лице на основу налога суда може ући у стан или друге просторије против воље њиховог држаоца и извршити претрес. Претрес се врши у присуству два свједока. Службено лице може, под условима утврђеним законом, ући у туђи стан или друге просторије и без одлуке суда извршити претрес ако је то неопходно ради хватања учиниоца кривичног дјела или ради спасавања људи и имовине.“ *Ibid.*,

45 Члан 25 гласи: „Зајамчена је слобода мисли и опредјељења, савјести и увјерења, као и јавног изражавања мишљења.“ *Ibid.*,

46 *Ibid.*, члан 81 Када је ријеч о одредбама Устава које се не могу у овом случају суспендовати, видљиво је да су то одредбе које регулишу основна људска права и слободе.

47 Шире види *Европска конвенција о људским правима*, приступљено у априлу 2020, текст доступан на: https://www.echr.coe.int/Documents/Convention_BOS.pdf.

Институт ванредног стања постоји у Уставу, прије свега зато што заиста може доћи до посебних, објективних, људски изазваних или природних околности, више силе итд.,⁴⁸ при којима може наступити посебна потреба за хитним регулисањем односа у друштву, као и немогућност редовног функционисања уставних институција што представља велики изазов и пријетњу за цјелокупни правни поредак. У овим случајевима се мора истовремено обезбиједити несметано функционисање институција, односно неопходно регулисање друштвених односа у складу са новонасталим околностима и поштовање фундаменталног начела законитости и уставности. То подразумијева да се привремено мора успоставити посебан однос између законодавне и извршне власти, при чему ова друга, конкретно предсједник Републике преузима нешто шире надлежности. Основна два циља која се желе постићи у овој прерасподјели јесу: 1) што ефикасније реаговање институција власти у посебним околностима, у којима су угрожени људи, добра или чак сама република и 2) омогућавање нормалног функционисања уставних органа Републике Српске. Свакако, ове циљеве није могуће испунити примјеном (само) института ванредне ситуације, посебно у смислу функционисања уставних органа републике. То је једино могуће активирањем, односно примјеном института ванредног стања.

4. ВАНРЕДНА СИТУАЦИЈА И ВАНРЕДНО СТАЊЕ УПОРЕДНА АНАЛИЗА

Када је ријеч о разлици између института ванредног стања и института ванредне ситуације мора се сагледати, како формалноправни, тако и материјалноправни - суштински аспект. На првом мјесту постоји и језичка разлика стање/ситуација која сама по себи није посебно значајна, јер се ова два појма могу сматрати синонимима. Међутим са становишта правне науке и доктрине појам ванредног стања је свакако старији.

Прва значајна разлика с правног аспекта огледа се у томе што је ванредна ситуација у Републици Српској регулисана Законом о заштити и спасавању у ванредним ситуацијама, док је ванредно стање уставна категорија. То значи да је институт ванредног стања у хијерархији правних аката, односно хијерархији правних норми постављен изнад института ванредне ситуације и све формалне радње које непосредно из њега произлазе имају

48 Латински *Vis maior* – виша сила представља „сваки природни догађај или људску радњу које се нису могле предвидети или спречити, а услед којих је наступила штета, с тим да се људска радња није могла приписати кривици лица на које би иначе падала одговорност. Као природни догађаји који се могу квалификовати као в. с. (виша сила оп. аут.) сматрају се нпр.: поплаве, земљотреси, суша, удар грома и сл.“ Види *Правна енциклопедија*, 1606.

јачу правну снагу у односу на радње које непосредно настају као посљедица ванредне ситуације.

Друга значајна разлика је у формалном смислу посљедица прве и она се огледа у претпостављеној надлежности за проглашење ванредног стања, односно ванредне ситуације. Тако ванредну ситуацију проглашава Влада, док ванредно стање проглашава Народна скупштина за цијелу територију или дио територије Републике Српске, што је предвиђено чланом 70 Устава Републике Српске. Ванредно стање, такође, за цијелу територију БиХ могу прогласити и институције БиХ, та могућност је предвиђена и у Уставу Републике Српске, чланом 81.⁴⁹

Треће, у смислу околности које могу угрозити цјелокупно друштво, односно општи друштвени поредак, ванредна ситуација подразумијева тренутне штетне новонастале околности мањег или ограниченог обима у којима треба да реагује систем заштите и спасавања. Ванредна ситуација у правилу временски краће траје и не захвата цјелокупно друштво. У овим околностима не постоји значајна препрека за остварење друштвених односа, као ни за нормално функционисање републичких институција. С друге стране ванредно стање, у правилу подразумијева штетне околности највећег нивоа, односно обима и оно само или његове посљедице трају дужи временски период, при чему може доћи до значајног поремећаја у друштвеним односима и што је још значајније немогућности функционисања републичких институција. Из тог разлога је управо ово прво регулисано законом, а друго Уставом Републике Српске.

Такође и на овом мјесту морамо нагласити да се у случају ванредне ситуације формира кризни штаб, који заједно с Владом предузима хитне и ефективне мјере како би се новонастале околности превазишле. У том смислу све предвиђене активности се одвијају на нивоу извршних органа, у оквиру постојећих законских ријешења. С друге стране, код ванредног стања успоставља се другачији уставноправни оквир унутар кога долази до прерасподјеле надлежности у систему подјеле власти и то на начин да предсједник републике под посебним условима преузима законодавне надлежности од Народне скупштине. Управо то предвиђа члан 81 у ставу 1, Устава утврђујући да предсједник републике, под условом да Народна скупштина не може да се састане, „...на приједлог Владе или по сопственој иницијативи и након што саслуша мишљење предсједника Народне скупштине, доноси уредбе са законском снагом и о питањима из надлежности Народне скупштине и именује и разрјешава функционере, које бира, од-

⁴⁹ *Ibid.*, члан 81

носно именује и разрјешава Народна скупштина.⁵⁰ У оваквој ситуацији предсједник републике дјелује, односно доноси потребне уредбе, уз прибављено мишљење предсједника Народне скупштине, што је посебна врста кохезије законодавне и извршне власти на највишем уставом утврђеном нивоу.⁵¹

У процедури која је предвиђена чланом 81. Устава Републике Српске предсједник републике добија ограничена овлаштења из домена законодавне власти, прије свега због тога што је, за разлику од Владе⁵² непосредно изабран и што је носилац легитимитета, при чему и у уставноправном смислу, на основу чланова 80, 82 и 88⁵³ има виши положај у односу на Владу.⁵⁴ Такође, положај предсједника Народне скупштине у наведеној процедури је детерминисан, прије свега уставном позицијом Народне скупштине као (највишег) органа законодавне власти што је регулисано члановима 69⁵⁵ и 70,⁵⁶ али и тиме што је и Народна скупштина у цјелини, а тиме и њен предсједник носилац народног (непосредног) легитимитета.⁵⁷

50 *Ibid.*,

51 Ова кохезија се остварује привремено, за вријеме трајања ванредног стања на релацији предсједник Републике Српске – Народна скупштина, односно предсједник Народне скупштине Републике Српске.

52 Влада као посредно изабран орган има готово истовјетну позицију као и у редовној законодавној процедури, која подразумијева могућност предлагања аката. Шире види, исто, *Устав Републике Српске*, чланови 90, 91, 92, 93, и 94

53 Члан 80 дефинише да: „Предсједник Републике: 1) представља Републику; 2) предлаже Народној скупштини кандидата за предсједника Владе; 3) предлаже Народној скупштини кандидате за предсједника и судије Уставног суда на приједлог Високог судског и тужилачког савјета; 4) Предсједник Републике указом проглашава закон у року од седам дана од дана његовог усвајања у Народној скупштини. У том року предсједник Републике може захтијевати од Народне скупштине да поново одлучује о закону. Предсједник Републике је дужан да прогласи закон који је поново усвојен у Народној скупштини; 5) даје помиловања; 6) додјељује одликовања и признања утврђена законом; 7) обавља и друге послове у складу са Уставом...“

54 Члан 82 гласи: „Предсједник Републике може тражити од Владе да изложи ставове о појединим питањима од значаја за Републику, сазвати сједницу Владе и ставити на дневни ред питање из њене надлежности.“ Члан 88 садржи одредбу: „Предсједник Републике је одговоран грађанима и они га могу опозвати истим поступком по коме су га и изабрали.“ Види, исто, *Устав Републике Српске*.

55 Члан 69 став 2. гласи: “Уставотворну и законодавну власт остварује Народна скупштина. Законодавну власт ће у Републици Српској вршити Народна скупштина и Вијеће народа. Закони и други прописи које изгласа Народна скупштина, а који се тичу питања виталног националног интереса било којег од конститутивних народа ступају на снагу тек након усвајања у Вијећу народа.”

56 Члан 70 дефинише да: „Народна скупштина: 1. одлучује о промјени Устава; 2. доноси законе, друге прописе и опште акте; 3. доноси план развоја, просторни план, буџет и завршни рачун; 4. утврђује територијалну организацију Републике; 5. расписује републички референдум; 6. расписује републички јавни зајам и одлучује о задужењу Републике; 7. расписује изборе за народне посланике и за предсједника Републике; 8. бира, именује и разрјешава функционере, у складу са Уставом и законом; 9. врши контролу рада Владе и других органа који су јој одговорни, у складу са Уставом и законом; 10. даје амнестију; 11. обавља и друге послове, у складу са Уставом и законом...“

57 У истом члану 70 у ставу 3. је одређено да: „...Народна скупштина, у складу са Уставом и законом, проглашава: Ванредно стање за Републику или дио Републике у случају угрожавања безбједно-

Све претходно наведено значи да у ванредном стању предсједник републике може доносити уредбе са законском снагом, док се извршни органи, укључујући и институцију предсједника републике у ванредној ситуацији крећу унутар постојећег правног оквира и доносе само извршне подзаконске акте у оквиру својих надлежности. Такође, за вријеме ванредног стања, примјеном члана 56 односно 81 Устава Републике Српске законом се може ограничити располагање или утврдити посебан начин кориштења дијела средстава правних и физичких лица у Републици Српској, односно могу се обуставити поједине одредбе Устава које се односе на доношење закона, других прописа и општих аката и предузимање мјера републичких органа, као и на поједина људска права и слободе.⁵⁸

5. ЗАКЉУЧАК

Институт ванредне ситуације представља законску категорију у Републици Српској и као такав може се активирати у посебним ситуацијама у којима постоји непосредна опасност по људе и добра у републици и то је потпуно јасно. С друге стране, институт ванредног стања је за нашу, како стручну, тако и општу јавност одређена непознаница. Узрок томе је на првом мјесту чињеница да до сада у пракси нисмо имали проглашено ванредно стање од стране Народне скупштине у Републици Српској.

Наглашавамо још једном да ванредно стање представља моменат у коме се због појаве ванредних околности одступа од примјене одређеног броја правних норми, при чему се умјесто њих примјењују посебне (условне) норме предвиђене за такав случај. Норме које се могу суспендовати у ванредној ситуацији у правилу регулишу права и слободе грађана и других субјеката, тако да се ова правила могу ограничити или привремено укинути. Такође, то су, поред наведених и норме које регулишу организацију и надлежност државних органа.⁵⁹ Ванредно стање подразумијева да се на одређени временски период успоставља посебан уставни режим, чиме долази до формирања специфичног вида јединства законодавне и извршне власти унутар државноправног поретка и ништа друго.

Епидемиолошка ситуација изазвана новим корона вирусом 2019-nCoV која је попримила глобалне размјере заиста представља посебне околности у којима се државноправни поредак у цјелости нашао у потпуној опасности. Такве околности *per se* захтјевале су ванредно дјеловање републичких

сти, услед елементарних непогода (поплава, земљотреса и пожара), природних катастрофа, епидемија, повреда људских права и слобода и нормалног функционисања уставних органа Републике...“

58 Шире види, *ibid.*, члан 56 и члан 81

59 *Ibid.*,

органа и свакако проглашење ванредне ситуације, што је Влада Републике Српске правовремено и урадила. Међутим, поставља се отворено питање да ли је било потребе сазивати сједницу Народне скупштине и донијети одлуку о проглашењу ванредног стања. Подсјећамо, 28. марта Народна скупштина Републике Српске први пут је од 1992. године прогласила ванредно стање у Републици Српској. Ово питање морамо сагледати са два аспекта. Прво, у смислу ефективног дјеловања органа и сузбијања епидемиолошке ситуације институт ванредне ситуације представља сасвим довољан правни оквир у којем би се могли остварити зацртани циљеви. Ово је аргумент који се истиче против увођења ванредног стања у Републици Српској. Друго, друштвени живот и друштвени односи су током фебруара и марта 2020. године готово стали због пандемије вируса корона и у том смислу неопходно је било предузимати потребне мјере у што краћем временском периоду. То значи да је постојала потреба за легислативним дјеловањем, како би се, колоквијално речено, омогућио наставак живота у оваквој епидемиолошкој ситуацији. Са те стране постоји аргументација у корист доношења одлуке о проглашењу ванредног стања у Републици Српској, с обзиром да се Народна скупштина из објективних разлога није могла састати. Када се узму у обзир тада присутне епидемиолошке околности сазивање сједнице и састајање Народне скупштине представљало је изузетан здравствени ризик. Чињеница која иде томе у прилог је и мјесто – Бански двор, а посебно начин на који је одржана 12. посебна сједница уз највеће превентивне мјере које онемогућавају редован рад пленума.⁶⁰ Показало се да су званичници у републичким институцијама на сличан начин процијенили околности и да су се руководили сличним аргументима и разлозима, прије свега сагледавајући функционалне потребе Републике Српске и државноправног поретка уопште. Са ове временске дистанце можемо потврдити да је постојала потреба за проглашењем ванредног стања за територију Републике Српске. Да је проглашење ванредног стања било оправдано може се видјети кроз предмет регулисања уредби са законском снагом, које је донио предсједник републике, јер су ови акти углавном регулисали питања као што су временски рокови и поступање у судским и управним поступцима, начин извођења наставе у новонасталим околностима, дефинисање олакшица за субјекте погођене пандемијом, прилагођавање система здравствене заштите и здравственог осигурања итд.⁶¹ Дакле,

60 Такође, поред наведеног, прве сједнице након проглашења ванредног стања биле су одржане у згради Владе Републике Српске, јер у сали Народне скупштине није било могуће обезбиједити одговарајуће превентивне услове.

61 Шире види, Одлуке о потврђивању уредби за законском снагом које је Народна скупштина усвојила на Тринаестој посебној сједници одржаној 20. маја 2020. године. Доступно на: <https://www.>

нормативно су регулисане оне друштвене области које нису због пандемије могле редовно функционисати. Што је још важније, за вријеме трајања ванредног стања све процедуре за доношење ових уредби су биле спроведене у складу са Уставом Републике Српске, при чему је све ове акте накнадно потврдила Народна скупштина у складу са чланом 81 Устава.

На овом мјесту морамо нагласити да је погрешно тумачити ванредно стање као својеврсни акт којим се успоставља некаква диктатура, јер готово сви Устави свијета (а тиме и државе) познају институт ванредног стања који се не разликује у многоме од овог који је дефинисан у Уставу Републике Српске. Ово је посебно јасно јер данас, три мјесеца након укидања ванредног стања ништа се није промијенило у смислу функционисања и подјеле надлежности уставних органа власти у Републици Српској. Институт ванредног стања регулисан уставом представља фундамент свих модерних држава и суспензија одређених уставних одредби, као и ограничавање основних права и слобода, због заштите цјелокупног друштва и обезбјеђења државноправног поретка налази се у истој категорији као и уставом гарантовано право сваког појединца.

Ванредно стање не значи суспендовање Народне скупштине. На овом мјесту наглашавамо да је, чим су се стекли епидемиолошки услови Народна скупштина прешла у редовно засиједање и да је ова институција, уз све здравствене мјере предострожности на Тринаестој посебној сједници донијела одлуку о укидању ванредног стања, као и одлуке о потврђивању уредби са законском снагом које су донесене за вријеме трајања ванредног стања.⁶² Такође је јасно да у случају да се Народна скупштина могла редовно састати, она би доносила акте у оквиру своје надлежности и за вријеме трајања ванредног стања, чиме не би ни постојала потреба за доношењем уредби са законском снагом од стране предсједника. Међутим, опште епидемиолошке околности онемогућиле су састајање Скупштине у редовним (нормалним) околностима чиме се створила могућност за примјену члана 81. Устава Републике Српске и поступања предсједника Републике у складу са истим. У сваком случају све уредбе, односно одлуке о именовану и разрјешењу предсједник Републике поднио је на потврду Народној скупштини чим су били испуњени услови да се она састане. На

narodnaskupstinars.net/?q=ci/narodna-skupstina/sjednice/usvojeni-dnevni-redovi/prijedlog-dnevnog-reda-13-posebne-sjednice, приступљено у августу 2020. године.

62 Види, Одлука о укидању ванредног стања за територију Републике Српске, *приступљено у априлу 2020*, број: 48/20. За одлуке, приступљено у августу 2020. шире види: <https://www.narodnaskupstinars.net/?q=ci/narodna-skupstina/sjednice/usvojeni-dnevni-redovi/prijedlog-dnevnog-reda-13-posebne-sjednice>

овај начин је очувана правна сигурност у Републици Српској, уз потпуно поштовање начела законитости и уставности.

БИБЛИОГРАФИЈА

НАУЧНИ РАДОВИ И ДОКУМЕНТА

- Кошутић, П. Будимир. *Увод у јуриспруденцију*. Подгорица, 2008.
- Спекторски, В. Евгеније. *Држава и њен живот*. Београд, 2000.
- Стефановић, Јован. „Једно питање из опћег односа између легислативе и егzekутиве“, у *Зборник радова Правног факултета у Загребу*, 3-4 (1959): 224-235
- Висковић, Никола. *Теорија државе и права*. Загреб, 2001.
- Лукић Д. Радомир, Кошутић П. Будимир и Митровић М. Драган. *Увод у право*. Београд, 1999.
- Савић С. Снежана и Савић Матеј. *Теорија државе и права*. Бања Лука: Comesgrafika 2017.
- *Правна енциклопедија*. Београд: Савремена администрација, 1979.
- Европска конвенција о људским правима и основним слободама,
https://www.echr.coe.int/Documents/Convention_BOS.pdf
- Одлука о проглашењу ванредне ситуације за територију Републике Српске, *Службени гласник Републике Српске*, број: 25/20
- Одлука о проглашењу ванредног стања за територију Републике Српске, *Службени гласник Републике Српске* број: 31/20
- Одлука о укидању ванредног стања за територију Републике Српске, *Службени гласник Републике Српске*, број: 48/20
- Пословник Народне скупштине Републике Српске, *Службени гласник Републике Српске* број: 66/20
- Устав Републике Српске, Народна скупштина Републике Српске, Бања Лука 2014. године, *Службени гласник Републике Српске*, број: 21/92 - пречишћени текст, 28/94, 8/96, 13/96, 15/96, 16/96, 21/96, 21/02, 26/02, 30/02, 31/02, 69/02, 31/03, 98/03, 115/05, 117/05
- Закон о заштити и спасавању у ванредним ситуацијама, *Службени гласник Републике Српске*, број: 112/12

ОСТАЛИ ИЗВОРИ

- <https://www.rtl.hr/vijesti-hr/novosti/svijet/3661649/svjetska-zdravstvena-organizacija-proglasila-globalnu-pandemiju-koronavirusa-duboko-smo-zabrinuti/>
- <https://www.rtrs.tv/vijesti/vijest.php?id=374010>
- <https://www.atvbl.com/vijesti/banja-luka/zatvorena-skola-branko-copic-u-banjaluci-5-3-2020>

- <https://www.oslobodjenje.ba/vijesti/bih/preventivna-mjera-zbog-korona-virusa-zatvorena-skola-branko-copic-u-banjaluci-536901>
- <http://ba.n1info.com/Vijesti/a417411/Alen-Seranic-Tri-klastera-u-RS-vise-od-7.000-osoba-pod-nadzorom.html> приступљено у априлу 2020.
- https://www.echr.coe.int/Documents/Convention_BOS.pdf приступљено у априлу 2020.
- <https://www.worldometers.info/coronavirus/>
- <https://www.narodnaskupstinars.net/?q=ci/народна-скупштина/сједнице/усвојени-дневни-редови/приједлог-дневног-реда-13-посебне-сједнице>

STATE OF EMERGENCY AND EMERGENCY SITUATION IN THE REPUBLIC OF SRPSKA (short comparative view)

Matej Savić⁶³

Faculty of Political Sciences University of Banja Luka

Abstract: In this paper, the author discusses current constitutional issues in The Republic of Srpska, which arose as a result of the global pandemic of the new coronavirus 2019-nCoV. The problem of determining and analyzing the legal institute of emergency situation and the legal institute of state of emergency has in itself taken the first place in this paper. Special attention is paid to the relationship between these two legal institutes. Emphasis is also placed on the legal consequences produced by the decision to declare a state of emergency in the Republika Srpska, in terms of the functioning of the present state legal order.

Key words: State of emergency, emergency situation, state legal order, constitution, division of competencies, epidemiological situation, pandemic

63 LL.D asistent professor, *Faculty of Political Sciences University of Banja Luk* matej.savic@fpn.unibl.org