

ODLUKE LOKALNIH ŠTABOVA ZA VANREDNE SITUACIJE USMERENE KA SUZBIJANJU EPIDEMIJE ZARAZNE BOLESTI COVID-19: KAZNENI ASPEKT

Ivan Milić

Univerzitet u Novom Sadu, Pravni fakultet

Apstrakt: U pojedinim lokalnim samoupravama važe posebna pravila ponašanja koja su uvedena iz razloga suzbijanja epidemije zarazne bolesti COVID-19. Odlukama lokalnih štabova za vanredne situacije uvode se određene obaveze za sva ili pojedina fizička i pravna lica ali i za preduzetnike. Tim odlukama se na primer skraćuje radno vreme ugostiteljskih objekata, propisuje obavezno nošenje zaštitne maske, ograničava sloboda kretanja, i dr. Pojedinim odlukama se propisuju i prekršaji ukoliko se prekrši određeni član te iste odluke lokalnog štaba za vanredne situacije. Međutim, važno pitanje o kojem će biti reči u radu tiče se „kaznenih posledica“ ukoliko neko lice postupi suprotno odluci lokalnog štaba za vanredne situacije.

Glavne reči: COVID-19, lokalni štab za vanredne situacije, prekršaj, krivično delo.

Čini se nespornim da je epidemija zarazne bolesti COVID-19 tema broj jedan, naravno ne samo u našoj državi. S tim u vezi, u cilju sprečavanja i suzbijanja ove zarazne bolesti propisuju se i odgovarajuće „epidemiološke mere“. Može se reći da se donose specijalni zdravstveni propisi za suzbijanje zarazne bolesti COVID-19.

Od kada je epidemija proglašena pravila ponašanja se skoro na dnevnom nivou menjaju i promene prate epidemiološku situaciju. Propisane su mnogobrojne zabrane i ograničenja u Republici Srbiji. Posmatrano sa pravnog aspekta pojavili su se mnogobrojni problemi u vezi sa propisanim merama, jer su na primer pojedine mere propisane bez pravnog osnova, bilo je mera koje su propisali organi ili pojedinci koji za to nisu bili nadležni. Doneti su i propisi koji nisu bili u skladu sa

Ustavom Republike Srbije i sa drugim zakonima [vid. Odluku Ustavnog suda IUo-45/2020, „Službeni glasnik RS“, br. 126/2020].

Epidemija zarazne bolesti COVID-19 u Republici Srbiji proglašena je 19. marta 2020. godine. Epidemija je proglašena za teritoriju Republike Srbije. Osim što se donose specijalni zdravstveni propisi na nivou države, oni se donose i na lokalnom nivou – u gradu ili opštini. Često se može čuti ili pročitati da u pojedinim opštinama i gradovima važe posebna pravila ponašanja. Ta „posebna pravila“ se tiču ponašanja fizičkih i pravnih lica kao i preduzetnika. Naravno da se sada postavlja pitanje – ko je uveo nova pravila ponašanja? Ta nova pravila ponašanja - zdravstvene propise donose lokalni štabovi za vanredne situacije. Međutim, u pojedinim gradovima i opštinama zabrane i ograničenja uvode i drugi (ne)nadležni organi – na primer direktor pijace ili direktor centra za socijalni rad [vid. Milić, 2020: 745–762].

Svakako da najveći broj odluka donose lokalni štabovi za vanredne situacije. Tim odlukama lokalni štabovi za vanredne situacije uvode zabrane ili ograničenja. Te odluke se neretko menjaju i dopunjuju, tako da nije jednostavno ustanoviti šta se njima zabranjuje ili ograničava. Suvišno je govoriti o tome da li postoje prečišćeni tekstovi odluka.

Prema Zakonu o smanjenju rizika od katastrofa i upravljanju vanrednim situacijama [„Službeni glasnik RS“, broj 87 od 13. novembra 2018] za praćenje aktivnosti na smanjenju rizika od katastrofa i koordinaciju i rukovođenje u vanrednim situacijama obrazuju se štabovi za vanredne situacije, i to: 1) za teritoriju Republike Srbije – Republički štab za vanredne situacije koji obrazuje Vlada; 2) za teritoriju autonomne pokrajine – pokrajinski štab za vanredne situacije koji obrazuje izvršni organ autonomne pokrajine; 3) za teritoriju upravnog okruga – okružni štab za vanredne situacije koji obrazuje Republički štab za vanredne situacije; 4) za teritoriju grada – gradski štab za vanredne situacije koji obrazuje nadležni organ grada; 5) za teritoriju opštine – opštinski štab za vanredne situacije koji obrazuje nadležni organ opštine.

Nesporno je da lokalni štabovi imaju određene nadležnosti (jer u suprotnom ne bi ni postojali) i ovlašćeni su da donose odgovarajuće odluke. U izvršavanju poslova i zadataka iz svoje nadležnosti, štab za vanredne situacije donosi naredbe, zaključke i preporuke - čl. 17

Uredbe o sastavu, načinu i organizaciji rada štabova za vanredne situacije [„Službeni glasnik RS“, broj 27 od 13. marta 2020].

Po pravilu, lokalnim štabovima za vanredne situacije pravni osnov za donošenje odluka u vreme epidemije zarazne bolesti COVID-19 je član 43 Zakona o smanjenju rizika od katastrofa i upravljanju vanrednim situacijama, kojim se propisuje da štab za vanredne situacije obavlja sledeće poslove:

- 1) rukovodi i koordinira rad subjekata sistema smanjenja rizika od katastrofa i upravljanja vanrednim situacijama na sprovođenju utvrđenih zadataka;
- 2) rukovodi i koordinira sprovođenje mera i zadataka civilne zaštite;
- 3) razmatra procene rizika, planove zaštite i spasavanja i druga planska dokumenta i daje preporuke za njihovo unapređenje;
- 4) prati stanje i organizaciju sistema smanjenja rizika od katastrofa i upravljanja vanrednim situacijama i predlaže mere za njihovo poboljšanje;
- 5) naređuje upotrebu snaga sistema smanjenja rizika od katastrofa i upravljanja vanrednim situacijama, sredstava pomoći i drugih sredstava koja se koriste u vanrednim situacijama;
- 6) stara se o redovnom informisanju i obaveštavanju stanovništva o rizicima i opasnostima i preduzetim merama;
- 7) procenjuje ugroženost od nastanka vanredne situacije i dostavlja predlog za proglašenje i ukidanje vanredne situacije;
- 8) naređuje pripravnost subjekata i snaga sistema smanjenja rizika od katastrofa i upravljanja vanrednim situacijama;
- 9) saraduje sa drugim štabovima za vanredne situacije;
- 10) angažuje subjekte od posebnog značaja;
- 11) učestvuje u organizaciji i sprovođenju mera i zadataka obnove, rekonstrukcije i rehabilitacije, uzimajući u obzir smanjenje rizika od budućih vanrednih situacija;

12) izrađuje predlog godišnjeg plana rada i predlog godišnjeg izveštaja o radu i dostavlja nadležnom organu na usvajanje;

13) obrazuje stručno-operativne timove za izvršavanje specifičnih zadataka iz oblasti zaštite i spasavanja.

Svakako da se postavlja pitanje da li i koje sve mere zabrane i ograničenja mogu da propišu lokalni štabovi za vanredne situacije koje su usmerene ka suzbijanju zarazne bolesti COVID-19? Ovo navodimo iz razloga što je i odlukama lokalnog štaba za vanredne situacije bio propisan tzv. policijski čas ili su se ograničavala druga prava građana. U pojedinim lokalnim samoupravama ograničeno je vreme rada ugostiteljskih objekata, itd. Dalje, da li se zabrane i ograničenja mogu uvoditi samo ako je proglašena vanredna situacija u toj lokanoj samoupravi? Da li se takve naredbe mogu odnositi na sva fizička, pravna lica i preduzetnike ili samo na pojedina? Iako je prema pozitivnim rešenjima u RS odgovor na ovo pitanje donekle jasno, mi to pitanje postavljamo iz razloga što se u pojedinim lokalnim samoupravama zaboravlja na zakon. S tim u vezi, predočićemo tri odluke lokalnog štaba za vanredne situacije.

1) Obaveza je svake stambena zajednica da izvrši inicijalno čišćenje i dezinfikovanje zajedničkih delova zgrade, nakon čega stiču pravo nadodelu 2l koncentrovanog dezinfekcionog sredstva. Rastvaranje dezinfekcionog sredstva vršiti u odnosu 1l sredstva na prema 9l vode [Zaključak lokalnog štaba. Dostupan na: <https://www.novipazar.rs/images/dokumenti/covid-19/Sednica-gradskog-staba-24-03-2020.pdf>].

2) Naređuje se svim građanima opštine Mionica da posle korišćenja pamučnih zaštitnih maski obavezno iste otkuvaju, osuše i ispeglaju, jer samo na taj način mogu poslužiti kao efikasno sredstvo u borbi i zaštiti protiv COVID-19. Naredba je stupila na snagu odmah [Naredba lokalnog štaba. Dostupna na: <https://www.mionica.rs/component/jdownloads/?task=download.send&id=2467&catid=438&m=0&Itemid=101>].

3) Naredbom se zabranjuje obeležavanje Zadušnica dana 07.11.2020. godine, na grobljima u opštini Dimitrovgrad, s obzirom na proglašenu vanrednu situaciju na teritoriji opštine Dimitrovgrad, i nepovoljnu epidemiološku situaciju [Naredba lokalnog štaba. Dostupna

na: <https://www.dimitrovgrad.rs/%D0%9E%D0%91%D0%90%D0%92%D0%95%D0%A8%D0%A2%D0%95%D0%8A%D0%90/276>].

Može se doći do zaključka da se ovim odlukama propisuju mere koje imaju svoju svrhu – zaštitu građana od zarazne bolesti. Nije sporno da se na nivou lokalne samouprave ovakvim odlukama efikasno propisuju mere, te da se pravovremeno mogu propisati nove mere u skladu sa aktuelnom epidemiološkom situacijom i to posebno kada se odluke donose na telefonskoj sednici. Ali se, sa druge strane, postavlja pitanje njihove opravdanosti, njihove ustavnosti i zakonitosti, načina sprovođenja, posledica kršenja i ostalih važnih pravnih pitanja.

Ovde se pre svega javlja problem jer se zabrane i ograničenja propisuju na lokalnom nivou odlukama lokalnih štabova za vanredne situacije, pa se postavlja pitanje koje sve mere zabrane i ograničenja oni mogu da propišu. Nelogično je da pojedine zabrane i ograničenja mogu da se propišu samo zakonom, a da mogu isto tako da se propišu i odlukom lokalnog štaba za vanredne situacije. Ako se ide tom logikom - onda se postavlja pitanje koje sve mere lokalni štab za vanredne situacije može da propiše, tj. koje mere jedino ne može da propiše.

Jedan od većih problema ogleda se u činjenici što se sve odluke lokalnih štabova za vanredne situacije ne objavljuju u onom obliku u kojem su donete. Ne objavljuju se u službenom listu lokalne samouprave, s tim da se izuzetno u nekim opštinama objavljuju u službenom listu. Po pravilu se na internet prezentacijama lokalnih samouprava objavljuje da je naredba doneta i šta ona sadrži ali se ne objavljuje i sama naredba. Na internet prezentacijama pojedinih lokalnih samouprava objavljuju se i same naredbe. Iz sadržine pojedinih odluka nije moguće saznati od kada su počele i do kada traje njihova primena. U nekim naredbama se navodi da se primenjuju od dana donošenja. U pojedinim odlukama se navodi da će se objaviti u službenom listu i/ili na internet prezentaciji, dok se u drugim to ne navodi. Takođe se u nekim odlukama navodi da će se dostaviti „pojednim nadležnim organima“ ali ne i da će odluka biti objavljena na način da građani mogu da znaju da ona uopšte postoji. U ovom slučaju javlja se problem pravne sigurnosti za građane u jednom širem smislu, ali se postavlja i pitanje pravne izvesnosti – šta je dozvoljeno a šta je zabranjeno [vid. Ristivojević, Milić, 2021: 356–375].

Pojedini lokalni štabovi za vanredne situacije propisuju i prekršaje. Dakle, u samoj naredbi se propisuje da će se učinilac kazniti novča-

nom kaznom ukoliko postupi suprotno određenom članu te iste odluke. Nesporno je da štabovi za vanredne situacije ne mogu da propisuju prekršaje, jer je Zakonom o prekršajima [„Službeni glasnik RS“, br. 65 od 25. jula 2013, 13 od 19. februara 2016, 98 od 8. decembra 2016 - US, 91 od 24. decembra 2019 - dr. zakon, 91 od 24. decembra 2019] propisano da se prekršaji mogu propisivati zakonom ili uredbom, odnosno odlukom skupštine autonomne pokrajine, skupštine opštine, skupštine grada i skupštine grada Beograda.

Posmatrano iz ugla kaznenog prava svakako se postavlja pitanje kaznene odgovornosti za ona lica koja prekrše naredbu naredbe koju je propisao lokalni štab za vanredne situacije? Dakle, da li postoji krivična ili prekršajna odgovornost za kršenje takve naredbe. Ovdje pre svega treba imati u vidu krivično delo nepostupanje po zdravstvenim propisima za vreme epidemije - čl. 248 Krivičnog zakonika [„Službeni glasnik RS“, br. 85 od 6. oktobra 2005, 88 od 14. oktobra 2005 - ispravka, 107 od 2. decembra 2005 - ispravka, 72 od 3. septembra 2009, 111 od 29. decembra 2009, 121 od 24. decembra 2012, 104 od 27. novembra 2013, 108 od 10. oktobra 2014, 94 od 24. novembra 2016, 35 od 21. maja 2019]. Zaista bi bilo neopravdano bilo koga osuditi ili prekršajno kazniti zato što nije postupio po neustavnoj ili nezakonitoj i neobjavljenoj odluci lokalnog štaba za vanredne situacije. Čini se da se prilikom donošenja propisa koji uređuje nadležnost štabova za vanredne situacije nije mnogo razmišljalo o njegovoj ulozi u suzbijanju zarazne bolesti, već je akcenat stavljen na druge katastrofe. Nesporno je da bi bilo neophodno izmeniti propise u ovoj oblasti i jasno odrediti nadležnost lokalnih štabova za vanredne situacije i način objavljivanja njihovih odluka. To pre svega iz razloga pravne sigurnosti za građane.

Reference

1. Milić Ivan, „O tzv. policijskom času za vreme vanrednog stanja proglašenog zbog epidemije zarazne bolesti COVID-19“, Zbornik radova Pravnog fakulteta u Novom Sadu 2/2020, 745–762.
2. Ristivojević Branislav, Milić Ivan, Pravna (ne)sigurnost u kaznenom pravu Republike Srbije za vreme tzv. Policijskog časa proglašenog zbog epidemije zarazne bolesti COVID-19, Zbornik radova „Izazovi pravnom sistemu“, Istočno Sarajevo, 2021, str. 356–375.

3. Zakon o prekršajima, Službeni glasnik RS, br. 65 od 25. jula 2013, 13 od 19. februara 2016, 98 od 8. decembra 2016 - US, 91 od 24. decembra 2019 - dr. zakon, 91 od 24. decembra 2019.
4. Zakon o smanjenju rizika od katastrofa i upravljanju vanrednim situacijama, Službeni glasnik RS, broj 87 od 13. novembra 2018.
5. Krivični zakonik, Službeni glasnik RS, br. 85 od 6. oktobra 2005, 88 od 14. oktobra 2005 - ispravka, 107 od 2. decembra 2005 - ispravka, 72 od 3. septembra 2009, 111 od 29. decembra 2009, 121 od 24. decembra 2012, 104 od 27. novembra 2013, 108 od 10. oktobra 2014, 94 od 24. novembra 2016, 35 od 21. maja 2019.
6. Uredba o sastavu, načinu i organizaciji rada štabova za vanredne situacije, Službeni glasnik RS, broj 27 od 13. marta 2020.
7. Odluka Ustavnog suda IUo-45/2020, Službeni glasnik RS, br. 126/2020.
8. Zaključak lokalnog štaba. Dostupan na:<https://www.novipazar.rs/images/dokumenti/covid-19/Sednica-gradskog-staba-24-03-2020.pdf>
9. Naredba lokalnog štaba. Dostupna na:<https://www.dimitrovgrad.rs/%D0%9E%D0%91%D0%90%D0%92%D0%95%D0%A8%D0%A2%D0%95%D0%8A%D0%90/276>
10. Naredba lokalnog štaba. Dostupna na:<https://www.mionica.rs/component/jdownloads/?task=download.send&id=2467&catid=438&m=0&Itemid=101>

DECISIONS OF LOCAL EMERGENCY HEADQUARTERS AIMED AT COMBATING THE EPIDEMIC OF INFECTIOUS DISEASES COVID-19: CRIMINAL ASPECT

Ivan Milić

The Faculty of Law, University in Novi Sad

Abstract: In some local governments, special rules of conduct apply, which were introduced to combat the epidemic of the infectious disease COVID-19. The decisions of the local headquarters for emergencies introduce certain obligations for all or some natural and legal persons, but also entrepreneurs. These decisions, for example, shorten the working hours of catering facilities, prescribe the obligatory wearing of a protective mask, restrict freedom of movement, etc. Certain decisions also define misdemeanors if a specific member of the same decision of the local emergency headquarters is violated. However, an important issue that will be discussed in the paper concerns the "criminal consequences" if a person acts contrary to the decision of the local emergency headquarters.

Keywords: COVID-19, local emergencyheadquarters, offence, criminal act.