

## Analiza

# ANGAŽOVANJE VOJSKE U BORBI PROTIV EPIDEMIJE COVID-19



Ovaj tekst je nastao u okviru projekta koji je podržan od Fonda braće Rokfeler (Rockefeller brother fund). Stavovi izneseni u ovom tekstu ne moraju odražavati mišljenje donatora koji je podržao projekat.

**Podgorica, 31. mart 2020.**

# Uvod

---

Građanska alijansa (GA) kao organizacija koja u svom fokusu rada ima zaštitu ljudskih prava i vladavinu prava nastoji da da doprinos borbi protiv virusa COVID-19 i ukaže na važnost razvoja kulture ljudskih prava koja treba da počiva na Ustavu, usvojenim međunarodnim standardima i zakonima. Borba protiv virusa COVID-19 treba da bude prioritet ne samo državnih institucija, već svi zajedno treba da damo doprinos da posledice budu minimalne. Sa druge strane jako je važno da mjere koje se u tom cilju uvode budu zakonite a ograničenja ljudskih prava da budu srazmjerna. Ne dovodimo u pitanje legitimost cilja i potrebu angažovanja svih resursa, ozbiljnost situacije koja zahtijeva ozbiljne mjere, međutim želja nam je da sve odluke budu u skladu sa Ustavom i zakonom.

Učešće Vojske Crne Gore u aktivnostima zaštite zdravlja i života građana tokom epidemije zarazne bolesti COVID-19, otvara niz pitanja koja potiču iz nedovoljno preciznog zakonodavnog okvira kada je riječ o ovlašćenjima i angažovanju vojske u civilne svrhe.

Svjetska zdravstvena organizacija 11. marta 2020. godine proglasila je pandemiju zbog virusa COVID-19. Nacionalno Kordinaciono tijelo za zarazne bolesti (NKT), proglasilo je epidemiju zarazne bolesti korona virusa 26. marta 2020. godine. Dan nakon proglašenja epidemije, Ministarstvo odbrane saopštilo je da će vojna policija obezbjeđivati Klinički centar Crne Gore (KCCG). Nakon toga, usledilo je niz aktivnosti u kojima učestvuju pripadnici vojske. Detaljnije informacije o ulozi i odgovornosti vojske u trenutnoj situaciji nisu poznate široj javnosti. Radi boljeg razumjevanja analizirali smo set zakona koji regulišu upotrebu vojske u civilne svrhe u Crnoj Gori.

# Zakonodavni okvir

**Zakon o zaštiti stanovništva od zaraznih bolesti** ne spominje Vojsku Crne Gore među subjektima koji učestvuju u obezbjeđivanju i sprovođenju zaštite stanovništva od zaraznih bolesti<sup>1</sup>.

S druge strane, **Zakon o zaštiti i spašavanju** koji je takođe značajan za otkrivanje i sprječavanje nastajanja opasnosti, kao i ublažavanja i otklanjanja posljedica epidemija spominje učešće Vojske CG, ali na nedovoljno jasan i precizan način<sup>2</sup>.

Najprije, primjenjivost Zakona o zaštiti i spašavanju na otkrivanje, sprječavanje, ublažavanje i otklanjanja posljedica epidemija jasno proizilazi iz zakonskog sadržaja<sup>3</sup>.

Prije svega, potrebno je istaći da Zakon o zaštiti i spašavanju propušta da spomene vojsku među subjektima koji su nadležni za sprovođenje zaštite i spašavanja. Nadležnost sprovođenja zaštite i spašavanja povjerena je: državnim organima, organima državne uprave, jedinicama lokalne samouprave, privrednim društvima, preduzetnicima i drugim pravnim i fizičkim licima<sup>4</sup>. Ovaj zakon ističe se pojačane aktivnosti i postupanja sprovode samo u slučaju vanrednog stanja<sup>5</sup>.

Zakon precizno navodi organe koji su u redovnim okolnostima, **jedini** nadležni za sprovođenje zaštite i spašavanja, **dakle ne i Vojska CG**. Ukoliko je moguće učešće Vojske u redovnim okolnostima, dakle nezavisno od vanrednog stanja, najispravnije bi bilo da se to i zakonski precizira.

Ovaj zakon dalje **otvara nedoumice** u pogledu učešća Vojske CG u aktivnostima zaštite i spašavanja jer će učešće vojske obezbediti Ministarstvo odbrane "kada se aktivnostima učesnika i sredstvima opštine i operativnih jedinica za zaštitu i spašavanje propisanim ovim zakonom ne može u potpunosti obezbijediti zaštita i spašavanje izazvano različitim nesrećama<sup>6</sup>."

Nedorečenost se ogleda u tome što nije jasno da li se mogućnost učešća Vojske CG vezuje isključivo za vanredno stanje. **U prilog** mogućnosti učešća Vojske u pružanju pomoći u zaštiti i spašavanju **jedino u vanrednom stanju** govori činjenica da je ovo pitanje normirano u okviru glave koja nosi naziv Vanredno stanje. Dalje, ukoliko je zakonodavac imao namjeru da predvidi mogućnost učešća Vojske u pružanju pomoći u zaštiti i spašavanju i **u situacijama kada vanredno stanje nije proglašeno trebalo je to da izričito i predvidi<sup>7</sup>.**

<sup>1</sup> Umjesto toga, u članu 6 navedeni su sledeći subjekti: organi lokalne uprave i organi državne uprave; zdravstvene ustanove i drugi subjekti koji obavljaju zdravstvenu djelatnost u skladu sa posebnim zakonom; zdravstveni radnici i zdravstveni saradnici; organizacije zdravstvenog osiguranja; vaspitno-obrazovne, sportske i druge ustanove i organizacije u kojima se obavljaju uslužne djelatnosti; pravna lica i preduzetnici; humanitarne, vjerske i druge organizacije, zajednice i udruženja i građani. Zakon je objavljen u "Službenom listu RCG", br. 32/2005, "Službenom listu CG", br. 14/2010 i 30/2012.

<sup>2</sup> Zakon o zaštiti i spašavanju ("Sl. list CG", br. 13/2007, 5/2008 - ispr., 86/2009 - dr. zakon, 32/2011 i 54/2016)

<sup>3</sup> Član 1, Zakon o zaštiti i spašavanju

<sup>4</sup> U slučaju da su rizici i prijetnje ili posljedice katastrofa i većih nesreća za stanovništvo, životnu sredinu i materijalna dobra takvog obima i intenziteta da njihov nastanak ili posljedice nije moguće spriječiti ili otkloniti redovnim djelovanjem nadležnih subjekata iz člana 3 ovog zakona, za njihovo ublažavanje i otklanjanje preduzimaju se mjere zaštite i spašavanja, uz pojačane aktivnosti i postupanja, u skladu sa ovim zakonom - Član 3, Zakon o zaštiti i spašavanju

<sup>5</sup> Član 26, Zakon o zaštiti i spašavanju

<sup>6</sup> Član 30, Zakon o zaštiti i spašavanju

<sup>7</sup> Po ugledu na član 31 ovog zakona gdje je takvo pojašnjenje i predviđeno u pogledu aktiviranja operativnih jedinica

Nedorečenost zakonskog teksta se dalje ogleda i u tome što se nigdje **ne spominje eksplicitno niti termin vanredno stanje, kao ni eventualna mogućnost učešća Vojske van vanrednog stanja.**

Konačno, **suprotnom tumačenju** ide u prilog to to što “organ državne uprave nadležan za poslove odbrane obezbjeđuje učešće Vojske Crne Gore na zahtjev rukovodioca operativnog štaba za zaštitu i spašavanje”<sup>8</sup>. Iz naknadnih odredbi zakona, jasno proizilazi da se **nadležnosti pomenutog operativnog štaba ne vezuju isključivo za vanredno stanje**<sup>9</sup>. Umesto toga, operativni štab je nadležan i za procenjivanje stepena ugrožnosti i mogućnosti nastanka vanrednog stanja. Upravo ova široka nadležnost operativnog štaba dodatno produbljuje dilemu da li je zakonodavac smatrao da je moguće učešće Vojske u pomenutim aktivnostima i prije nastupanja vanrednog stanja.

**Svakako, ukoliko je bila namjera zakonodavca da ovlasti Vojsku da učestvuje u pomenutim aktivnostima nezavisno od postojanja proglašenog vanrednog stanja (koje istovremeno implicira ograničenja pojedinih ljudskih prava) morao je to mnogo jasnije normirati zakonskim aktom kako bi se zadovoljili zahtjevi pravne sigurnosti i transparentnosti.**

Podjednako neprecizne, po pitanju angažovanja vojske u ovoj situaciji, su i norme **Zakona o vojsci Crne Gore**<sup>10</sup>, dok **Ustav** ne tretira ovo konkretno pitanje.

Ustav ovlašćuje Predsjednika Crne Gore, da na osnovu odluka Savjeta za bezbjednost i odbranu komanduje vojskom<sup>11</sup>.

Ustav Crne Gore, kao i Zakon o vojsci ne definišu konkretna ovlašćenja vojske u miru. Ovlašćenja su postavljena široko, kroz mogućnost uvođenja **mjera pripravnosti** koje je moguće i u miru, tj. bez uvođenja vanrednog stanja. Konkretno, za uvođenje mjera pripravnosti ovlašćen je Predsednik CG, po odluci Savjeta za bezbjednost i odbranu<sup>12</sup>.

Pripravnost vojske definisana je zakonom, kao “preduzimanje neophodnih mobilizacijskih, organizacionih, bezbjednosnih, komandnih i drugih mjera radi angažovanja Vojske u miru, uslovima ratnog ili vanrednog stanja.” Međutim, da bi se preduzele mjere pripravnosti, zakon nalaže Ministarstvu odbrane donošenje plana pripravnosti<sup>13</sup>.

Poslove koji se tiču upotrebe vojske vrši Ministarstvo odbrane, u skladu sa Zakonom o vojsci. Međutim, nije konkretizovano šta se podrazumijeva pod terminom “upotreba”. Isti zakon daje ovlašćenja Ministru odbrane da obezbjeđuje izvršavanje odluka o komandovanju Vojskom, kao i da donosi odluke o upotrebi Vojske u drugim aktivnostima u zemlji. Jednako, nema objašnjenja termina “druge aktivnosti”<sup>14</sup>.

Nije precizirano ni u kom slučaju i po čijoj naredbi vojna policija može obezbeđivati određene objekte. Ipak, vojnoj policiji dato je ovlašćenje da utvrđuje identitet lica koja ulaze u objekat koji obezbjeđuje<sup>15</sup>.

---

<sup>8</sup> Iz člana 35c ovog zakona

<sup>9</sup> Član 35d, ovog zakona

<sup>10</sup> Zakon o vojsci CG (“Sl. list CG”, br. 51/2017 i 34/2019)

<sup>11</sup> Član 95 i 130, Ustav CG

<sup>12</sup> Član 36, Zakon o vojsci CG (“Sl. list CG”, br. 51/2017 i 34/2019)

<sup>13</sup> Član 45, Zakon o vojsci CG (“Sl. list CG”, br. 51/2017 i 34/2019)

<sup>14</sup> Član 38, Zakon o vojsci CG (“Sl. list CG”, br. 51/2017 i 34/2019)

<sup>15</sup> Član 210, Zakon o vojsci (“Sl. list CG”, br. 51/2017 i 34/2019)

Strateški dokument koji se bavi pitanjem vanrednih situacija<sup>16</sup>, **Nacionalna strategija za vanredne situacije**, prepoznaje potrebu za učešćem vojske u određenim vanrednim situacijama, ali takođe nedovoljno jasno. Naime, angažovanje vojske je predviđeno u akcijama spašavanja od požara i u situacijama poput poplava, zemljotresa, rušenja objekata i sl. kada se na pomoć pripadnika vojske računa, kako zbog organizovanosti njihovih jedinica tako i zbog opremljenosti odgovarajućom tehnikom. Pritom i ova strategija pojašnjava da se na ovu pomoć računa po tradiciji, i otvara niz pitanja „ko treba i od koga da traži angažovanje ovih jedinica, gdje su locirane jedinice sposobne da pruže pomoć, ko snosi troškove angažovanja“. Konkretna uloga i odgovornosti vojske u slučaju vanrednih situacija nisu precizirani, niti je Ministarstvo odbrane jedna od institucija čija se uloga i kapaciteti u vanrednim situacijama definišu ovom strategijom.

---

<sup>16</sup> Vanredna situacija definisana je kao stanje stvoreno dejstvom izvanrednih okolnosti, iznenada prouzrokovanih prirodnim ili ljudskim faktorom, čime je stvorena neposredna opasnost po život i zdravlje ljudi, imovinu građana, ili je značajno ugrožena životna sredina ili kulturno-istorijsko nasljeđe na određenom području, koju pogođena društvena zajednica nije u stanju da otkloni sopstvenim snagama i sredstvima, već je za njihovo saniranje potrebna pomoć cijele zemlje, a ponekad i međunarodne zajednice. Vanredna situacija može nastati i kao posljedica velikih epidemija zaraznih bolesti.

# Zaključak

---

Iz svega izloženog, možemo zaključiti da normativni okvir u oblasti angažovanja vojske u civilne svrhe treba znatno unaprijediti. Ovako važno pitanje ne smije biti prepušteno slobodnom tumačenju nepreciznih i neusaglašenih zakonskih odredbi.

Sa druge strane, imajuću i vidu atmosferu straha, veliki broj pripadnika Uprave policije (najviše po glavi stanovika u Evropi), smatramo da se Vojska nije trebala angažovati, već je za njen angažman trebalo sačekati eventualno uvođenja vanrednog stanja.

U trenutnoj situaciji, uz ovako široku normativnu postavku i nedovoljno jasna zakonska ovlašćenja, dužnost je Savjeta za bezbjednost, Ministarstva odbrane ili Nacionalnog koordinacionog tijela za zarazne bolesti da građanima pruže jasne informacije o potrebi upotrebe vojske i njenim ovlašćenjima.

Odsustvo komunikacije sa građanima može dovesti do stvaranja panike i straha koja u ovim uslovima nije svrsishodna.

**Boris Raonić**  
**Danilo Papović**  
**Milan Radović**