

др Владан А Василијевић,  
научни саветник  
председник Савета Фонда за хуманитарно право, Београд

## ЉУДСКА ПРАВА У ВАНРЕДНИМ ПРИЛИКАМА (Пут ка једној утопији или блиска стварност)

*Остваривање и заштита људских права представљају једно од средишњих питања за која су заинтересоване све чланице међународне заједнице. Усавршавању механизма у тој области поклања се посебна пажња. Све богатија пракса установа које се старају о примени основних докумената о људским правима и утицај те праксе на национална законодавства и поступке заштите у тим оквирима, потврђују да настојања која се овде чине дају вредне резултате. Међутим, упоредо с тим постоје и бројни случајеви да немали број држава не поштује преузете обавезе. Посебни проблеми се јављају у ванредним приликама, упркос додатних мера заштите на које се, иначе, рачуна. Учесталост таквих стања у различитим срединама, нешто чешћа у постојећим ауторитарним и тоталитарним системима, као и у системима насталим у току укидња тоталитаризма у источној и средњој Европи, отвара додатна питања остваривања и заштите људских права.*

Кључне речи: *Људска права - Велики пактови. - Регионални документи. - Ванредне прилике. - Стандарди заштите. - Међународни механизми. - Национални механизми.*

### УВОД

1. Идеал савременог света је демократија. На њему се граде сви односи у модерној светској заједници, почев од августа 1941. године (1), друге године до сада највећег ратног разарања и вероватно пресудних

---

(1) Садржај *Атлантске повеље* којој су на састанку у Лондону, у палати St. James, 24. септембра 1941. године, приступили остали чланови Антиосовинског савеза, значајно мења дотадашња схватања о уређењу међународне заједнице. (*Уједињене нације. Збирка докумената*, Београд, 1947.) Од тог тренутка па до усвајања *Повеље УН* у току је јединствени напор да се одбрани и васпостави демократија, тамо где је силом била укинута. *Декларација Уједињених нација* (Вашингтон, 1. јануара 1942) ово изричито означава као битан циљ слободног света. За тај свет у том часу су од превасходне важности: "одбрана живота, слободе, независности и верске слободе", као и "очување права човека и правде".

промена у глобалним и регионалним међународним односима (2). Међутим, тај идеал је у исто време био и потврђиван и оспораван. Од *Повеље УН*, преко *Свеопште декларације о правима човека* (3) и великих међународних пактова (4), до европске (5) и америчке конвенције (6) и *Афричке повеље* (7), као и најновијих докумената КЕБС-а преовладаваће доследно залагање за остваривање и заштиту људских права, а то значи за демократију у њеним изворним облицима. Реч је о јединственом процесу, вишеструких и веома чврстих унутрашњих веза. Како подсећа проф. *Б.С. Марковић*: "... демократија претпоставља и изванредан социјални ниво грађана и политичку дораслост маса. Без свесних грађана с развијеним критицизмом, без социјално зреле индивидуе, демократија дегенерише и допушта да под њеном фасадом клијају најсваковрсније монструозности. Зато је демократија давала и даје најбоље резултате у народима у којима су масе просвећене, и зато за сваку земљу питање завођења демократије поставља и једно претходно фактичко питање. Пред једну већ уведену демократију може се исто тако поставити проблем шта ће се чинити ако њено друштво у једном тренутку очигледно није дорасло да управља својом судбином, било да услед ниског нивоа маса настане могућност да рђави елементи дограбе власт у своје руке, било да цео народ почне срљати у своју несумњиву пропаст. У таквој ситуацији има ли права мањина елитних људи, или и један изузетан човек - изузетан по својим личним или функционалним особинама, као што је државник, филозоф, владар или војник - да укине демократију и да поведе земљу у правцу супротном вољи већине?" (1937, стр. 29-30). Оваква размишљања проф. *Б.С. Марковића* упозоравају на још једну незаобилазну појаву у процесима развоја демократије и унапређивања људских права. Основне, преовлађујуће, тежње праћене су и настојањима чији је циљ заустављање, успоравање или, чак, и обезвређивање вредности остварених у повољним, кључним процесима. Идеолошка сучељавања настала непосредно после Другог светског рата, заједно са блоковским поделами које ће потрајати све до краја осамдесетих година (њима се, нажалост, тежи и данас), битно ће обележити читаву једну епоху у остваривању и заштити људских права, доносећи и осетне поремећаје у срединама које су почивале на демократији и доследно тражиле њено право место и унутар међународне заједнице и њеног поретка (Димитријевић, 1991, стр. 29-31; Обрадовић,

(2) E. Joue, не без разлога, тврди да XX век уопште у међународним односима упознаје сасвим нове токове збивања. Историја се убрзава у свим подручјима. Свет постаје један. "Планетарно насеље добија своје облике." Или, како је рекао Пол Валери: "Време света коначно почиње." Допринос у томе имају и одлучујуће светске катаклизме, испољене у два светска рата (*Relations internationales*. 1992. pp. 32-33. Paris: PUF).

(3) Резолуција Генералне скупштине УН 217 А(III) од 10. децембра 1948.

(4) International Covenant on Economic, Social and Cultural Rights; International Covenant on Civil and Political Rights (Резолуција Генералне скупштине УН 2200 /XXI/ од 16. децембра 1966).

(5) Convention for the Protection of Human Rights and Fundamental Freedoms (Рим, 4. новембар 1950).

(6) American Convention of Human Rights (Сан Хозе, 22. новембра 1969).

(7) African Charter on Human and Peoples Rights (Најроби, 27. јуна 1981).

1990, стр. 114-115; Ревел, 1992, стр. 11-14). У тесној вези с тим биће и читав низ оружаних сукоба мањих или већих размера, у готово свим светским регионима, и успостављање нових и одржавање постојећих тоталитарних режима, нарочито у Африци, Средњој и Јужној Америци и Азији. Додатни изазов демократији и људским правима и слободама, који као да је упућивао да се забораве скорашња европска искуства између два светска рата, са трагичним последицама којих се међународна заједница још није до краја ослободила (8). Под таквим притисцима, који су се јављали у сва три типа постојећих друштава (9) људска права су била угрожавана у различитој мери, неретко и укидана, чак и супротно важећим међународним мерилима и из тога проистеклих обавеза националих власти.

2. Посебне тешкоће јављају се у нестабилним политичким системима, суоченим са оспоравањем наметнуте власти, економским проблемима и дубоким друштвеним раслојавањима. Насиље ту постаје обично искључиво средство за одбрану положаја групе или група које поседују моћ и владају, што значи да положај грађана искључиво зависи од самовоље тих група. Установе правне државе, односно начела владавине права (Баста-Посавец, 1991, стр. 103-104; Чавошки, 1991, стр. 90; Денингер, 1991, стр. 36-39; Марковић, 1991, стр. 105) ту се, по правилу, не примењују, мада се на њих позива (10). Насупрот томе, веома често решења спорних ситуација праћених унутрашњим супротстављањима званичној политици и евентуалним интервенцијама са стране (11),

(8) Настојања да се дође до прерасподеле односа снага од 1933. године до данас са веома озбиљним, али не на исти начин и образложеним спорењима око новог светског поретка, који у основи никако није нов, пропраћена су кризама које још трају. Њихова изворишта су сасвим извесно у замислима нацистичке Немачке о будућој Европи, а исходишта, после започетог и недовршеног распадања тоталитарних система бившег совјетског блока, сасвим неизвесна. Посебан проблем је нови талас национализма са наопаком хтењем да се национална права остваре насиљем. Опет веома слична или иста Европа: 1939. и 1993. године, која собом повлачи у поноре и остали свет (Р. Вукадиновић, В. Милета, *Европа иза угла, "Аугуст Цесарец"*, Загреб, 1990, стр. 11-79, Ј. Musil, *Neonationalism in Post-communist societies. Europe in Transition: A Challenge for the Social Science*. European Social Science Conference, 1991; D. Owen, *The European Community. How can we build a New Europe? Europe in Transition: A Challenge for the Social Science*. European Social Science Conference, 1991; P.A. Taguieff, *Comment peut-on être antisariste?* *Esprit, mars-avril*. 1993:36-48)

(9) Реч је о једној подели Ревела који нови процват демократије осамдесетих година прати на примеру три типа друштава: развијено демократско друштво, демократско друштво у развоју и комунистичко друштво (*Наведено дело*, стр.12). Оваква подела, с обзиром на најновија искуства, прихватљива је и надаље.

(10) То је једна од логичних последица деловања механизма ванредног стања, значи стања које није ни по чему уобичајено, редовно, поготову када се има у виду доследна примена устава и закона. По мишљењу проф. Ђ. Тасића, "правна, демократска држава" је искључиво она у којој "грађани имају права и где су дужности засноване само на уставу и закону, а не на личној вољи државних органа" (*Права и дужности грађана Шта је правна и демократска држава*, Нови Сад, 1925). Ти ставови се потврђују и данас у правној теорији (С. Врачар, *"Корелација" правне државе и "државног права"*, ур. Д. Баста и Д. Милер, *Правна држава: порекло и будућност једне идеје*, Београд, 1991, Правни факултет и Немачки културни и информативни центар).

(11) Стварне или измишљене ситуације уплитања других држава у унутрашње послове угрожене државе веома чест су разлог за проглашавање и одржавање ванредних прилика. Теорије завере су се одржале и до данас, нарочито у срединама у којима се

налазе се у даљем ограничавању и иначе спорних и сасвим ограничених (формално, не и фактички признатих) права грађана. Ванредне прилике неретко постају редовне, с обзиром на разлоге проглашавања и време трајања.

Повећан ризик од кршења људских права током трајања ванредних прилика условио је и предузимање одговарајућих мера у оквиру међународне заједнице, како би се стање колико-толико одржало под надзором. Те мере су јединствено утврђене, али њиховом применом и посебно непосредним увидом у збивања на спорним територијама могуће је доћи до закључка, па и поузданијих оцена, да њихова примереност постојећим условима доприноси осетним разликама међу њима. Зависно од тога и захтеви за поштовање обавеза које државе преузимају морају да буду довољно одмерени и усаглашени са приликама у свакој датој средини. Другим речима, на тај начин се долази до успешније заштите, прихватљиве и за међународну заједницу и за националну власт. Ово има нарочитог значаја када се узму у обзир узајамне везе између општих људских права, укључујући ту и неотуђива права, и културног релативизма. Јер, морал, поред права, као и друштвене установе, показују велике културне и историјске разликости, од којих сасвим извесно зависи и прилаз системима друштвених вредности и однос према њима (*Donnelly*, 1989). При том се не губи из вида веома условно постављање проблема у овом смислу. Наиме, коначан исход настојања да се створе одговарајући услови за коришћење и заштиту људских права, па и током важења ванредних прилика, може да буде неповољан и у веома развијеним и традиционално демократским срединама, и неочекивано задовољавајући тамо где се то не очекује због ауторитарних, недемократских расположења власти и недограђених система вредности у целини.

Све ово доприноси и јављању многобројних стално отворених питања везаних за остваривање и заштиту људских права у ванредним приликама. Још једном овде долази до противуречне ситуације: усавршавање основних механизма заштите у глобалним и регионалним оквирима не прате одговарајућа решења у националним законодавствима и судској пракси. Штавише, извесни раскораци се повећавају, како на већ одраније кризним подручјима, тако и на новонасталим, у средњој и источној Европи, где покушаји укидања тоталитаризма и увођење демократије наилазе на озбиљне тешкоће и крајње су неуједначени по реалним изгледима на скорији успех, бар у неким државама (Русија, Румунија, Хрватска, СР Југославија).

## ВАНРЕДНЕ ПРИЛИКЕ И УСЛОВИ ЗАШТИТЕ ЉУДСКИХ ПРАВА

1. Формалноправно посебне околности повећане опасности по државни поредак, одређене као ванредне прилике, јављају се први пут

---

јављају отпори тек учињеним покушајима замене ауторитарних и тоталитарних режима демократским.

у одредбама *Вајмарског устава* из 1919. године (Пајванчић, 1993, стр. 73). Пропраћене су додатним овлашћењима предвиђеним за шефа државе (чл. 48). Користећи се њима, он треба поново да успостави јавни ред и безбедност. У ту сврху му је дозвољено да употреби и војску. Ова чињеница можда и најпотпуније указује на природу и садржину тих својеврсних правила деловања уставних система или, боље рећи, њиховог неделовања на уобичајени начин. Немачка после ратног пораза, у економском безнађу и дубоким политичким превирањима, налазила се на размеђи демократије и тоталитаризма. Превага ће бити на страни творца "новог европског поретка". Због тога ће вероватно и заштита демократских установа бити потражена у решењима која ће ускоро постати типична за партијску државу и сличне системе који ће настајати на различитим странама и у различитим условима. Основна замисао ће бити углавном иста: одрицање од установа правне државе и пуних слобода и права грађана да би све власт имала што више простора за супротстављање реалним или пренаглашеним спољним или унутрашњим опасностима. Једино су усавршавани конкретни поступци и мере, при чему се нарочито водило рачуна о претежном интересу власти, а ређе о стварном државном интересу. Ово упркос суштинској идеји да посебне уставне одредбе којима се уређује понашање власти у ванредним приликама треба да послуже одржавању гаранција утврђених уставом и поред повећане опасности по државу и њене установе. Тачније, неопходна ограничења права и слобода грађана, као и преносење овлашћења са законодавне на извршну власт треба да буду сразмерни врсти и степену угрожавања. Сазнања до којих се дошло недвосмислено говоре о нечем другом. Процене опасности и избор мера за време трајања ванредних прилика углавном су у великој мери произвољни. Самим тим доводе се у питање и уставне и законске одредбе које би ваљало применити у таквим ситуацијама. Њихово кршење је наглашеније тамо где су прецизније уобличене, због тескобе у коју власт долази тражећи основа за коришћење посебних услова у постизању својих политичких циљева. Чињеница да део овлашћења прелази са законодавне на извршну власт, што је једно од суштинских правила која важе у ванредним приликама, додатно погоршава ситуацију и слободе и права грађана излаже новим и систематским ограничењима која не подлежу никаквом надзору, поготову када се има увиду да се ту битно мења и однос судских и извршних органа, на штету овлашћења правосуђа, како су иначе одређена по начелима поделе власти (12).

---

(12) У системима у којима нису и иначе обезбеђени услови за функционисање правне државе, односно владавину права, недостатак контроле извршне власти и зависност судства од званичне политике су још наглашенији. Свакако, оштећени су грађани који не могу да рачунају на одговарајућу заштиту својих права (И. Јосиповић, *Тезе за разговор о правној држави и кривичноправној репресији у Југославији у светлу постулата правне државе*, у: ур. В. Василијевић: *Правна држава*, Београд, "Пословна политика" и Институт за криминолошка и социолошка истраживања, стр. 120-132, К. Чавошки, *Партијска држава као порицање владавине права*, Исто, стр. 113-119.

Извесно је да се овде јављају као споредни два различита нивоа заштите људских права. Први је уставни и законодавни; други практични: примена прописаних правила. Код првог заштита углавном формално одговара појединачним општим правилима предвиђеним међународним актима о остваривању и заштити људских права. Наравно, то под претпоставком да у националним прописима постоје одговарајуће одредбе. Са другим је другачија ствар. Зависно од читавног низа околности у датој средини и односа у њој, људска права ће се кршити чешће или ређе, али свакако изузетно се може очекивати да ће колико-толико бити заштићена. Одступање од важећих прописа почиње већ самим чином проглашавања ванредних прилика, односно њиховог фактичког увођења, да би се затим пренело на појединачна или сва кључна права човека (права на живот, слободу, правично суђење, слободу мисли и збора, информисања, право на приватност, као и на економска, социјална и културна права, која, иначе, немају посебан третман у ванредним приликама на основу међународних докумената). Уосталом, понавља се нешто што је познато када је реч о људским правима уопште. Државе преузимају одговарајуће обавезе и после тога веома споро или никако их извршавају кроз национална законодавства и у пракси домаћих правосудних и извршних органа (Димитријевић, 1987, стр. 715. и даље; Обрадовић, 1991, стр. 4; Ратковић, 1991, стр. 27; Вајић, 1991, стр. 38-39).

2. Подлоге за правно уређивање заштите људских права током ванредних прилика у националним законодавствима данас (13) представљају одредбе члана 4. *Међународног пакта о грађанским и политичким правима* (14). Државама је омогућено да, у случајевима када је

---

(13) У погледу остваривања и заштите права човека уопште, и у време ванредних прилика, претходна раздобља су познавала другачија решења. Људска права су у искључивој надлежности државе (*domaine réservé*). Не постоје општи међународни акти, ни обавезе засноване на њима. Отуда у уставима из тога доба, ако се и прописују мере за ванредне прилике, не поставља се посебно питање права човека. На пример, према одредбама *Устава Француске* (гл. II, чл. 16) председник републике се претходно саветује са првим министром, председницима домова, као и с Уставним саветом, па тек онда предузима мере ради отклањања опасности. Њихов циљ мора да буде надахнут жељом да се "уставним јавним органима" у *најкраћем року обезбеде средства* за несметано деловање. О врсти мера изјашњава се Уставни савет. Национална скупштина не може да буде распуштена за време "вршења изузетних овлашћења". *Швајцарски Устав* предвиђа две могућности за предузимање посебних мера заштите: изненадна спољна опасност и унутрашњи нeredи (чл. 15. и 16). У оба случаја Конфедерација интервенише на тражење непосредно угроженог кантона. Том приликом, ако је реч о унутрашњим нередима, постоји обавеза да се поштују одредбе члана 5. по којима Конфедерација гарантује кантонима територију, сувереност, како је утврђена чланом 3 (искључиво ограничавање према савезном уставу), уставе, *слободу и права народа, уставна права грађана* и права и овлашћења поверена властима од стране народа. *Англосаксонски систем* познаје решења са посебним прописима. Ванредне мере у Великој Британији могу да буду уведене одговарајућим прописом на основу *Закона о спречавању тероризма* (Prevention of Terrorism: Temporary Provision Act) из 1974. са допунама из 1976. и 1984. године. (Committee on the Enforcement of Human Rights Law. ILA: Report of the Sixty-third Conference, 1988. Warsaw, pp 191).

(14) *Droits de l'homme: Recueil d'instruments internationaux*, 1988, p. 20, New York: Nations Unies.

*опстанак нације угрожен изванредном опасношћу, предузму мере којима ће привремено бити укинуте обавезе утврђене Пактом. Обим укидања обавеза зависи од строго одређених захтева саме ситуације која је налагала предузимање таквих корака. Изричито се захтева да ванредне прилике буду проглашене званичним путем. С друге стране, сва ограничења којима се прибегава не смају да буду неспојива са било којом од осталих обавеза произашлих из међународног права. Исто тако, она собом не могу да повлаче дискриминацију засновану искључиво на раси, боји, језику, вероисповести или друштвеном пореклу. О увођењу ограничења, с напоменом врсте и разлога, као и њиховом укидању после престанка услова који су довели до увођења ванредног стања, држава која им прибегава дужна је да, посредством генералног секретара УН, обавести остале државе потписнице Пакта.*

Приликом проглашавања ванредних прилика нису допуштена никаква одступања у смислу ограничавања права предвиђених члановима 6, 7, 8 (ст. 1. и 2), 11, 15, 16. и 18. Пакта (15). Реч је о најбитнијим вредностима и њиховој заштити у оквиру корпуса људских права (16).

3. Како се савремени уставни односе према обавезама из Пакта и других регионалних аката? Решења су прилично неуједначена, али се ипак уочавају извесни заједнички именитељи. Тежиште интервенције законодаваца налази се на претпостављеним или накнадно процењеним потребама отклањања опште опасности. Заштита неопозивих, па и осталих права и слобода грађана остаје у другом плану. Ово опет оставља значајан простор законодавној и извршној власти, пошто се током ванредних прилика судска власт и иначе реорганизује и добија шири овлашћења под строгим надзором извршне власти, која носе велике ризике од злоупотреба, да својим актима и радњама ограничавају и крше људска права и изван граница реалних потреба заштите угроженог државног поретка.

Уз оправдање да су нестабилне прилике на Индијском потконтиненту и у његовом окружењу извор учесталих претњи, Устав Индије из 1950. године, касније у више наврата мењан и допуњаван, садржи подробно разрађене одредбе о ванредним приликама (чл. 352-360). Проглашава их председник (17), а њима је омогућено не само обустављање

(15) Право на живот и примена смртне казне, забрана мучења, забрана ропства и држања у зависном положају, забрана затварања само због неизвршења уговорних обавеза, начело легалитета у кривичном праву, признавање правне личности у свим ситуацијама, право на слободу мишљења, савести и вероисповести.

(16) По *Америчкој конвенцији о људским правима* гаранције су дате и нешто шире, уз опште претпоставке као и у Пакту. Према члану 27. неопозива су права: на правну способност, на живот, човечно поступање, слободу од ропства, на искључење примене каснијих закона, на слободу савести и вероисповести, породице, право на име, права детета, на држављанство и на учешће у владавини. Забрањено је и обустављање судских гаранција значајних за заштиту ових права. *Конвенција за заштиту људских права и основних слобода* има нешто другачији приступ (чл. 15). Загарантовано је: право на живот (изузев "смрти проузроковане законитим ратним поступцима"), заштита од мучења и ропства и непримењивање каснијих закона. (*Права човека*: Зборник докумената, ур. В. Васиљевић, Београд: "Прометеј", 1991, стр. 185. и 202)

(17) Прокламацију доставља домовима Парламента.

низа основних права грађана него и укидање права на формалну судску заштиту (Јовичић, 1984, стр. 315-317), као и суспендовање започетих поступака пред судом. Нема никаквих ограничења ни у погледу неотуђивих права. Иначе, предвиђено је прелажење овлашћења законодавне на извршну власт, као и примена прокламованих мера, у ситуацији када се оне односе само на једну савезну државу, и на остале, уколико захтевају интереси Индије. Општи услови због којих се одлучило за оваква решења везана за ванредне прилике, вероватно су утицали да се у поменутом уставу не праве разлике између стања непосредне ратне опасности, ратног стања и унутрашњих немира, што такође може да се неповољно одражава на стање људских права у тим приликама.

Овлашћења председника у Венецуели су такође неусаглашена са општим поставкама међународног правног поретка. На основу *Устава Венецуеле* (чл. 241-243) он може у случају када "озбиљне околности задиру у економски или социјални поредак" да "ограничи или суспендује уставне слободе или неке од њих". Међу овим првима се налазе: забрана противправног затварања, забрана мучења и примене средстава која изазивају психичку и физичку патњу, забрана изрицања доживотних и нечасних казни и сл. (Пајванчић, 1993, стр. 74). Овде је очигледан и раскорак са одредбама члана 27. *Америчке конвенције о људским правима* (18). Према подацима из праксе Међуамеричке комисије за људска права (чл. VII Конвенције) и Међуамеричког суда за људска права (гл. VIII Конвенције) ово се понавља и на другим странама (Чиле, Ел Салвадор, Парагвај, Уругвај итд.). Зато је суд у једном од својих саветодавних мишљења заузео став да: "проблем изузетних или ванредних стања и људских права, као и непосредна судска заштита у оваквим ситуацијама (је) критична тачка у области људских права у обе Америке" (19). Свакако, овакво стање не би било нека врста америчке особености, мада тоталитарни системи у Латинској Америци упућују на понашања о којима је реч као на типичну појаву, примерену унутрашњој организацији и начину опстојавања тих система. Слична или иста решења срећу се и у Африци, Азији, Европи, углавном чак и независно од тога да ли су пореци о којима је реч демократски или ауторитарни, или наслеђују некадашње тоталитарне системе (20).

Међу правима која могу да буду ограничавана или укидана у ванредним приликама према уставима Шпаније, Кипра, Португала (Пајванчић, 1993, стр. 76), али и према одредбама законодавства Јужне

---

(18) Ограничавање или укидање слободе не доводи до прекида деловања националних власти, а сам декрет о проглашавању ванредних прилика доноси министарски савет.

(19) Opinion Consultiva 0C-9/87 (Committee on the Enforcement of Human Rights Law. I.L.A.: Report of the Sixty-third Conference, 1988. Warsaw, p. 140).

(20) Сви системи се усредсређују на остваривање непосредних политичких циљева. Због тога, поред занемаривања обавеза из члана 4. *Међународног пакта о грађанским и политичким правима* о неопозивим правима човека, у својим прописима остављају и друге непрецизности. Оне се односе на временско трајање ванредних прилика, затим оцену опасности, време трајања појединих мера и стицање услова за престанак ванредног стања.



Африке, Анголе, Северне Кореје и сл. (21), налазе се и права личних слобода која подразумевају забрану произвољног хапшења и затварања, лишења физичке слободе, са изузетком јасно прописаних случајева, или слободе јавног изношења мишљења и говора, која је у делу слободе савести и вероисповести изван ограничења, па је свака непрецизност око тога неприхватљива.

У уставима држава на некадашњем југословенском простору јављају се неке додатне карактеристике. Разликујући стање непосредне ратне опасности и рата и ванредне прилике, *Устав СР Југославије* предвиђа ограничење у погледу укидања људских права када се прогласи ратно или стање непосредне ратне опасности, сагласно одредбама члана 4. *Међународног пакта о грађанским и политичким правима*. У ванредним приликама ограничења те врсте нема. *Устав Републике Србије* је крајње уопштен, а и недоречен. Ванредне прилике се уводе *само за део републике*, не и за целу територију, што може да представља и извесна, сасвим сигурно недопустива прејудицирања. Одлуку о увођењу ванредних прилика доноси председник на предлог владе када су "угрожени безбедност Републике Србије, слободе и права човека и грађанина или рад државних органа".

Поводом тога доносе се акти о "предузимању мера које *такве околности изискују* (курзив В.А.В.), у складу с уставом и законом". Овакав пропис је веома проблематичан и својим садржајем није спојив са правилима заштите људских права. Пракса као да то и потврђује (22). Најзад, ни *Устав Републике Хрватске* није прецизирао однос према људским правима у ванредним приликама, сагласно међународним обавезама. Једино је обавезао председника републике да уредбе са законском снагом подноси на потврду Заступничком дому Сабора. Истовремено, док трају посебна овлашћења председника републике, Заступнички дом не може да буде распуштен (чл. 101).

Ове околности, као и пракса свих држава у којима је на било који начин предвиђена могућност проглашавања ванредних прилика, показују да коришћење тих посебних овлашћења датих националним властима прате бројне произвољности на штету међународних правила и обавеза. Зато се задржава потреба да ова област и даље остане у средишту пажње светске заједнице. Основано се постављају захтеви да се примена међународних правила у националним законодавствима и пракси и убудуће побољшава, како би се остварила у што већој мери хтења у вези са остваривањем и заштитом људских права у ванредним приликама (Committee on the Enforcement of Human Rights Law. ILA: Report of the Sixty-fourth Conference, 1990, Broadbeach, Queensland, Australia, pp. 229-236).

---

(21) UN Doc.E/CN. 4/Sub. 2 (1987): 19 Despouy Report. UN Doc.E/CN. 4/Sub. 2 (1987) 19.Rev. 1 and 2 (1988).

(22) Веома спорна ситуација на Косову и Метохији која траје више од годину дана изван је надзора о стварном стању људских права.

4. Из свега овога изводи се и једна типологија ванредних прилика, са ближим одређењем уочених злоупотреба код сваког типа (23).

"Добро" *de iure* ванредно стање уклапа се у норме садржане у међународним актима. Израз *добро*, при том, и означава само да су се "стекли услови за постојање формалног ванредног стања". И поред тога долази до кршења људских права, укључујући ту и права која се не могу опозвати, као и непостојање сразмерности између ситуације и ограничења. Мерила за овај тип ванредних прилика обично не испуњавају режими који долазе на власт државним ударом и желе да се одрже помоћу посебних овлашћења.

"Рђаво" *de iure* ванредно стање такође су у основи прихватили творци уговора. Обележје му је да, по правилу, из недемократских или себичних побуда власт непотребно строго одговара на умерене притиске. На тај начин она себи увећава посебна овлашћења, иако држави не прети озбиљна опасност. Због тога су овде ризици од кршења људских права веома изражени.

"Класично" *de facto* ванредно стање одликује се тиме што постоји стварна опасност, али влада не уводи посебне мере. Препознају се четири подтипа.

Упркос постојању сукоба или других неубичајених стања којима се угрожава нација, власти задржавају редовни правни режим и *de iure* и у пракси. У другом случају влада може, не проглашавајући ванредно стање, да подзаконским актима пропише извесне мере ограниченог домета како би умањила претње пред којима се налази. Посебно су сложени, са становишта класификације, случајеви у којима постоје "стварни ванредни услови", али је правни режим на датој територији "тотално *ad hoc* природе". Ту се поставља питање да ли и званични органи врше власт на територији над којом је иначе номинално имају (као пример наводи се Либан). Најзад, код четвртог подтипа држава се одлучује, суочена са могућношћу оружаног сукоба или "стварном ванредном ситуацијом" да одговори тако што одредбе свог строгог законодавства из области безбедности уводи у редовно законодавство.

Облици и степен кршења људских права овде могу да буду и мањи него у осталим случајевима.

"Нејасно или потенцијално" *de facto* ванредно стање је веома неповољно што се тиче заштите људских права. Ту не постоје стварни ванредни услови, а нема ни формалног проглашавања ванредних прилика. Међутим, неретко се дешава да се нагло мења обим примене

---

(23) Први извештаји специјалног известиоца Поткомисије УН за спречавање дискриминације и заштиту мањина Леопарда Диспоуа ограничавали су се само на државе које су званично објавиле увођење ванредних прилика. Међутим, то се одмах показало недовољним. Ситуација у различитим срединама често излази из оквира објективних мерила. На пример, у Великој Британији законом се не предвиђа формално проглашавање ванредних прилика. Исто тако и фактичка стања су неретко променљива и непредвидива, какав је случај у Брунеју, на арапским територијама под окупацијом Израела итд. (Committee on the Enforcement of Human Rights. I.L.A.: Report on the Sixty-third Conference, 1988, Warsaw.p. 143)

важећих прописа о унутрашњој безбедности, који су иначе веома строги и отварају просторе самовољи и бројним злоупотребама.

"Институционализовано" ванредно стање разликује се од "класичног" *de facto* ванредног стања по томе што власти постепено, али стално, уносе у важеће законодавство мере које се користе током ванредних стања чиме се удвостручују или замењују уставом дата ванредна овлашћења. Произвољности ни овде нису мале, па самим тим и искушења за механизме заштите људских права.

Најзад, "обична" репресија обухвата стања која се не могу обухватити класификацијама ванредних прилика. Државе које примењују "обичну" репресију сматрају се највећим и најупорнијим кршиоцима људских права (Committee on the Enforcement of Human Rights Law. ILA: Report of the Sixty-third Conference, 1988, Warsaw, pp. 146-159).

Оваква разуђеност могућих облика ванредних прилика, често са не баш лако препознатљивим разликама између редовних прилика и стања повећане угрожености нације и државе, на целој њеној територији или само на појединим деловима, недвосмислено указује да су и у законодавству и у пракси остављене готово неслућене могућности злоупотреба остваривања и заштите људских права. Чак и код тзв. седмог типа "обичан легалитет" (*ordinary legality*), где се сматра да функционишу установе правне државе, такве могућности нису искључене (Committee on the Enforcement of Human Rights Law. ILA: Report of the Sixty-third Conference, 1988, Warsaw, 159). Зато се и поставља питање да ли ванредна стања уопште треба узимати као посебну појаву када се испитује стање заштите људских права, поготову ако се има у виду њихова недовољно прецизна појмовна одређеност (*Исто*, стр. 180-181). На основу досадашњих искустава ипак се стиче утисак да тим недоумицама нема места. Недограђеност и незадовољавајућа успешност механизма заштите у овој области требало би да имају двоврсно значење. Треба их унапредити у целини. Ситуацијама које одступају од редовних, па властима пружају додатне поводе за учесталије злоупотребе, треба посветити додатну пажњу како би се неповољни учинци свели на неке разумније границе неизбежних ризика.

#### МИНИМАЛНА ПРАВИЛА О ЉУДСКИМ ПРАВИМА У ВАНРЕДНИМ ПРИЛИКАМА

У том правцу је можда већ учињен први значајан корак готово пре једне деценије. *Минимални стандарди норми о људским правима у ванредним стањима* (ILA's Paris Minimum Standards of Human Rights Norms in State of Emergency), усвојени 1984. године представљају осетну допуну одредаба претходних међународних аката. Односе се на три групе суштинских питања: проглашавање, трајање и контрола ванредних прилика (Sek. А), власт у ванредним приликама и заштита појединачности: општа начела (Sek. В) и неопозива права и слободе (Sek. С).

Треба издвојити неколико од понуђених решења од значаја за деловање механизма остваривања и заштите људских права.

Тражи се да законодавна власт остане нетакнута, упркос ширењу овлашћења извршне власти. Законодавна власт мора да обезбеђује основна начела за "регулисање дискреционих права извршне власти". Полазећи од тога, настоји се да такође "прерогативи, имунитети и привилегије законодавне власти остану нетакнути". Додатни захтев за снажење надзорног механизма је давање гаранција за "независност судства и правне професије". Уставом морају да буду забрањени сви поступци којима се ограничава независност судства (опозив судија, промена структуре судова итд.). Овлашћења судова су: оцена уставности прописа о ванредним приликама, усаглашеност конкретних поступака власти са законом о ванредним приликама и спречавање повреда неопозивих права човека (Committee of the Enforcement of Human Rights Law. ILA: Report of Sixty-first Conference, 1984, Paris, pp. 64-65).

Што се тиче неопозивих права човека, *Минималним стандардима* су обухваћене гаранције за шеснаест права. Реч је о праву на легалитет личности, слободу од ропства и покорности, слободу од дискриминације. Два права су веома прецизно одређена: право на живот, укључујући изрицање и извршење смртне казне, и право на слободу са свим елементима око затварања и ограничавања кретања. Овоме треба додати и право на правично суђење. Тако се добија једна заокружена целина права која у ванредним приликама посебно долазе под удар самовоље и злоупотреба од стране власти. Најзад, неопозивим правима се сматрају: слобода мисли, савести и вере, забрана затварања дужника који нису способни да изврше своје уговорне обавезе, права мањина, права породице, право на име, права детета, право националности, учествовање у влади и право на правни лек (Committee of the Enforcement of Human Rights Law. ILA: Report of the Sixty-first Conference, 1984, Paris, pp. 71-93).

Тежиште је овде на правима која најчешће крше службе казненог прогона и чије су последице међу најтежима. Али нису занемарена ни статусна и својинска питања која данас, у процесима огромних промена у средњој Европи и на њеном истоку, добијају све више на значају и постају одлучујућа за разрешавање бројних проблема (24).

#### ЗАВРШНЕ НАПОМЕНЕ

У тражењу одговора на већину спорних питања квалитета заштите људских права у ванредним приликама на достигнутом степену развоја правног поретка међународне заједнице и његовог односа према националним порецима, вероватно треба имати у виду две околности. Једна је, да је у свету данас учињено много да се у пракси примењују механизми остваривања и заштите људских права у целини, пред-

---

(24) У некадашњој Југославији (СР Југославија, Хрватска, Словенија, ускоро и Македонија) овде ће бити веома тешких ситуација произашлих управо из дуготрајног ратног и ванредног стања (Тодић, 1991; Түрк, 1989; Вајић, 1991). Слично ће се највероватније догодити и у некадашњем СССР-у. Још је неизвесно шта ће бити са Чешкословачком после поделе, с обзиром на чињеницу да у том циљу није коришћено насиље, нити су радикализовани спорови.

виђени не само међународним пактовима и регионалним актима него и свим другим документима усвајаним током непрекинутог процеса њихове надоградње, примерено променама општих услова. То је велика разлика у поређењу са шездесетим и седамдесетим годинама. Резултати нису изостали (Шаховић, 1989, стр. 680-681). И поред тога задржали су се немали недостаци. Националне власти немају увек исти однос према преузетим обавезама (*Општи коментари одредаба Међународног пакта о грађанским и политичким правима које је донео Комитет за људска права*, "Југословенска ревија за криминологију и кривично право", 27:31-51), нити је пракса преношења обавеза у домаћа законодавства пружања судске заштите уједначена (De Zayas, Möller и Opshal, 1989). Одступања не само да нису ретка, већ су и значајна (United Nations Training Course on International Norms and Standards in the Field of Human Rights. Proceedings Moscow, 1989, 1990, pp. 31. New York: United Nations; Деган, 1989).

Бројни проблеми са ванредним стањима у односу на сам институт, његове садржаје и циљеве које власт жели да постигне, указују да ту постоје значајни раскораци између општих тежњи у заштити људских права и остваривању те заштите у условима ограничавања установа правне државе, незаобилазним за стања изузетне опасности, стварне или од власти наметнуте. Сама чињеница да у тим приликама долази до померања овлашћења од законодавне према извршној власти упозорава да злоупотребе постоје у значајној мери (Committee on the Enforcement of Human Rights Law. ILA: Report of Sixty-fourth Conference, 1990, Broadbeach, Queensland, Australia, pp. 229-236). Томе посебно допринеси, како је и напоменуто, положај судства, које и тамо где ју је имало губи самосталност. А то значи да нестају средства било каквог унутрашњег развоја, тако да се онда отежава и спољни надзор. И још више од тога, нема претпоставки за стваралачку мисију правичности која овде може да буде и суштинска због недоречености у праву које се примењује. Проф. Б.С. Марковић вели: "Кад једног тренутка постојећи систем почне да смета, кад његова решења престану бити у складу са економским потребама или *моралним назорима* (курзив В.А.В.), или када се у њима појаве празнине, онда је правичност и носилац новог права. И што је једно законодавство старије, правичност ће тим интензивније испуњавати новим правом преживеле кодификације и тим већи задатак имати као инструмент еволуције" (1939/1991, стр. 278).

Због свега овога искуство са ванредним приликама, нарочито после 1989. године и у оквирима старе и богате европске цивилизације, опомиње да је систем успешне заштите људских права у тим условима још увек ближи утопији него стварности. Другим речима, међународна заједница, на свом путу у нова виђења демократије, овде има једну изузетну препреку. Да би је отклонила, мораће доста да се потруди око корених промена у себичним схватањима власти и њених овлашћења у складу са прокламованим стандардима правног поретка у светским размерама, чији су темељи управо људска права (Forsythe, 1989, pp. 189-228) и њихово поштовање.

## ЛИТЕРАТУРА

- БАСТА-ПОСАВЕЦ Ј. (1991), *Напомене о односу владавине права и правне државе*. У: (ур. Д. Баста и Д. Милер), *Правна држава, порекло и будућност једне идеје*, Правни факултет и Немачки културни и информативни центар, Београд, стр. 105-106.
- ЧАВОШКИ К. (1991), *Природно право, владавина права и тирански закони*. У: (ур. Д. Баста и Д. Милер), *Правна држава, порекло и будућност једне идеје*, Правни факултет и Немачки културни и информативни центар, Београд, стр. 85-90.
- ДЕГАН В. Ђ. (1989), *Појам и садржај "нарочито тешких кршења" права човјека*. Зборник Правног факултета у Загребу, 39:755-771.
- ДЕНИНГЕР Е. (1991), *Границе и угрожавање правне државе*. У: (ур. Д. Баста и Д. Милер), *Правна држава, порекло и будућност једне идеје*. Правни факултет и Немачки културни и информативни центар, Београд, стр. 41-51.
- De ZAYAS, A., MÖLLER J., OPSHAL T. (1989), *Примена Међународне конвенције (Пакта - нап. В.А.В.) о грађанским и политичким правима на основу Факултативног протокола од стране Комитета за људска права*, "Југословенска ревија за криминологију и кривично право", 27:111-154.
- ДИМИТРИЈЕВИЋ В. (1987), *Међународно заштићена људска права*, "Анали Правног факултета у Београду", 6:715 и даље.
- ДИМИТРИЈЕВИЋ В. (1991), *Људска права, демократија, свет и Југославија*. Форум: "Човек и право", 1:28-33.
- DONELLY J. (1989), *Universal Human Rights in Theory and Practice*, Ithaca and London: Cornell University Press, pp. 109-124.
- FORSYTHE D. (1989), *Human Rights and World Politics*. Second Edition, Revised. Lincoln and London: University of Nebraska Press.
- ЈОВИЧИЋ М. (1984), *Велики уставни системи: елементи заједно упоредно уставно право*, ИРО "Светозар Марковић", Београд
- МАРКОВИЋ Б.С. (1937), *Начела демократије*, Библиотека "Политика и друштво", Београд
- МАРКОВИЋ Б.С. (1939/1991): *Правичност као извор права*. У: (уред. Д. Баста), *Преображаји идеје права*, стр. 274-282. (Првобитно: "Архив за правне и друштвене науке", XXXVIII:20-29), Правни факултет, Београд.
- МАРКОВИЋ Б.С. (1991), *Деспотска, идеолошка и демократска држава*. У: (ур. Д. Баста и Д. Милер), *Правна држава, порекло и будућност једне идеје*, Правни факултет и Немачки културни и информативни центар, Београд, стр. 105-106.
- ОБРАДОВИЋ К. (1990): *Права човека: овде и данас*, Форум: "Човек и право", 11-12: 3-4.
- ПАЈВАНЧИЋ М. (1993), *Режим слобода и права грађана у ванредним приликама: Компаративни приступ*; У: (ур. М. Поповић, Ј. Клајн и А. Молнар), *Ђорђе Тасић и права човека*. Нови Сад, Право ДОО, стр. 73-78.
- РАТКОВИЋ Р. (1991), *Људска права у Југославији: стање и проблеми остваривања*, Форум: "Човек и право", 9-10:27-31.
- REVEL J.F. (1992), *Le regain démocratique*, Fayard, Paris.
- ШАХОВИЋ М. (1989), *Спровођење међународноправних обавеза СФРЈ у области права човека*, "Зборник Правног факултета у Загребу", 39:679-689.
- ТОДИЋ Д. (1991), *Избеглице из Словеније и Хрватске у другим деловима Југославије*. Форум: "Човек и право", 11-12:49-54.
- TÜRK D. (1989), *Нека актуелна питања остваривања економских, социјалних и културних права човека у светлу расправа у органима УН*, "Зборник Правног факултета у Загребу", 39:691-696.
- ВАЈИЋ Н. (1991), *Прилагођавање југословенског правног поретка универзалним и европским конвенцијама о правима човека*, Форум: "Човек и право", 3-4:38-45.

(Примљено 12. април 1993)

*Dr. Vladan A. Vasiljević,*  
*Associate and President of the Council of the Fund for Humanitarian Law, Belgrade*

## HUMAN RIGHTS IN EMERGENCY SITUATIONS (Road to an Utopia or a forthcoming reality?)

### *Summary*

Special regime of protection of human rights in emergency situations, based on international treaties and other documents, is at present formulated as an entirety also in the Minimum standard norms on human rights in emergency situations, adopted at the 61st ILA Conference in Paris, in 1988. These rules are not applied consistently in the legislation and practice of various states. Rather frequently the obligations are also neglected regarding inalienable rights of man. As far as emergency situations are concerned the things are happening after the model of disregarding realisation and protection of human rights in general. Obligations undertaken are not incorporated into national legislation, while in practice there are many departures from the relevant international rules. This is why the state of affairs in the sphere of protection of human rights in emergency situations provokes great concern. International community is thus faced with the urgent task to request from its members the change of attitude in this matter, characterized by particular powers of the authorities. This activity is visible already in the practice of the UN Human Rights Committee, and of other institutions, so that their experiences should be extended elsewhere. If the word of democracy is the goal of everyone, the basic prerequisite for this should be an impartial and consistent approach to the matter of protection of human rights in all situations.

Key words: *Emergency situations. - International treaties. - Regional documents. - Protection standards. - International mechanism. - National mechanism.*

*Vadan Vasiljević,*  
*conseiller scientifique, président du Conseil du Fonds pour le droit humanitaire, Belgrade*

## LES DROITS DE L'HOMME DANS LES SITUATIONS D'URGENCE (La voie vers une utopie ou bien une réalité proche)

### *Résumé*

Le régime spécial de la protection des droits de l'homme dans les situations d'urgence, fondé sur les pacts internationaux et sur les autres documents a été formulé en ce moment comme une entité aussi dans les Standards minimaux des normes sur les droits de l'homme dans les situations d'urgence, adoptées à la 61<sup>ème</sup> Conférence de l'ILA de 1988 à Paris. Ces règles ne sont pas appliquées de manière conséquente dans la législation et dans la pratique de certains Etats. On néglige souvent aussi les obligations concernant les droits inaliénables de l'homme. En fait, dans les situations d'urgence, c'est-à-dire à propos d'elles, se reproduit ce qui se produit par ailleurs assez souvent sur le plan de la réalisation et de la protection des droits de l'homme en général. Les obligations assumées ne sont pas imbriquées dans les législations nationales, et dans la pratique, on ne les respecte pas. C'est pourquoi la situation actuelle de la protection des droits de l'homme dans les situations

extraordinaires inquête sérieusement. De ce fait, la communauté internationale se trouve devant la tâche urgente d'exiger de ses membres qu'ils modifient leur rapport vis-à-vis de la protection des droits de l'homme dans les situations dans lesquelles les pouvoirs spéciaux des autorités sont appliqués. On s'est déjà engagé dans ce sens à travers la pratique du Comité des NU pour les droits de l'homme et celle des autres institutions, de sorte que ces expériences doivent être élargies. Si l'on aspire vraiment vers un monde de la démocratie, la principale supposition est alors justement une approche objective et conséquente de la protection des droits de l'homme dans toutes les situations.

Mots clé: *Les mesures d'urgence. - Les grands pacts. - Les documents régionaux.  
Les normes de protection. - Le mécanisme international. - Le mécanisme national.*