
Alisabri ŠABANI

Lada Sadiković: Vanredno stanje i ljudska prava¹

State Of Emergency And Human Rights – Lada Sadiković

Ova knjiga predstavlja jednu od novijih studija iz područja ljudskih prava u kontekstu vanrednog stanja. Sadržaj je komponiran iz uvoda, šest poglavlja zaključka, priloga i literature. Prvo poglavlje (Vanredno stanje kao zaštita ljudskih prava) diskutira o odbrani demokratske države, vanredno stanje, zaštita ljudskih prava putem zaštite demokratske države, potrebe ustavne regulacije vanrednog stanja, pregledom ustavnih regulacija vanrednog stanja u pojedinim državama i promjena u sistemu političkog odlučivanja. Drugo poglavlje (Konceptija vanrednog stanja prema Evropskoj konvenciji za zaštitu ljudskih prava) se odnosi na diskusiju o osnovnim oznakama vanrednog stanja prema Evropskoj konvenciji za zaštitu ljudskih prava i uvjeta za primjenu člana 15. Evropske konvencije za zaštitu ljudskih prava. Treće poglavlje (Kontrola derogacijskih mjera) razmatra kontrolu derogacije organa Savjeta Evrope, kompetencije političkih i administrativnih organa Evrope i kompetencije nacionalnog sudstva. Četvrto poglavlje (Granice konvencijske kontrole primjene člana 15.) razmatra konvencijsku kontrolu i «područje slobodne procjene države», teškoće konvencijske kontrole primjene člana 15., uloga nacionalnog sudstva u pogledu primjene člana 15., jurisprudencije Evropskog suda u pogledu primene člana 15. i član 15. i opasnost od zloupotreba ovlaštenja države u ime višeg interesa. Peto poglavlje (Pravni karakter člana 15.) diskutira razna tumačenja pravne prirode člana 15., derogativnu klauzulu, klauzulu nužde, klauzulu rebus sic stantibus i suspenzivnu klauzulu. Šesto poglavlje

¹ «Magistrat», Sarajevo 2003, str. 182.

(Vanredno stanje u slučaju Bosne i Hercegovine) se odnosi na analizu vanrednog stanja kao ratnog stanja ili neoposredne ratne opasnosti, suspenzije ustavnih odredbi koje se odnose na pojedine slobode, prava i dužnosti čovjeka i građanina te prijetnju opstanku bosanskohercegovačke nacije.

Pred nama se nalazi jedno zrelo naučno djelo koje nam može pomoći u razumijevanju kompleksnog odnosa vanrednog stanja i ljudskih prava. Veliki dio rasprave posvećen je ne samo pojedinim aspektima ovih kategorija nego i njihovom protivrječnom ali, za demokratsko društvo, predvidljivim odnosima.

Već u uvodu autorica naglašava da je Evropska konvencija za zaštitu ljudskih prava označila novu eru u razvoju ljudskih prava i da svoju osnovnu vokaciju nalazi u zaštiti ljudskih prava i osnovnih sloboda koje su njoj sadržane. Evropska konvencija za zaštitu ljudskih prava suštinu svog nastanka zahvaljuje brizi da iznađe pravne instrumente za zaštitu proklamiranih ljudskih prava i to ne samo na nacionalnom nego i na prostoru Evrope. Svi ostali poznati međunarodni dokumenti bavili su se političkom promocijom ljudskih prava.

Cilj Evropske konvencije za zaštitu ljudskih prava, oslanjajući se na Univerzalnu deklaraciju o pravima čovjeka iz 1948, jeste da se osigura djelotvorna zaštita određenih ljudskih prava i osnovnih sloboda u Evropi. Ta zaštita je shvaćena kao jedan od najpouzdanijih načina da se podstakne intenzivnija integracija članica Savjeta Evrope. Evropska konvencija za zaštitu ljudskih prava funkcioniše sa ciljem uspostave što tješnje unije među članovima u cilju zaštite i promoviranja ideala i principa i favoriziranje njihovog ekonomskog i socijalnog progresa. Preko ove konvencije kreiran je nadnacionalni sistem zaštite ljudskih prava kojeg države moraju poštivati. Procedura pokretanja zaštitnih mehanizama Evropske konvencije kreće se u rasponu od država potpisnica ovog međunarodnog ugovora pa do pojedinaca koji se nalaze pod jurisdikcijom ovih država. Ona na jasan i konkretan način dovodi u tijesnu vezu ljudska prava sa demokratskom državom, u namjeri zaštite i ljudskih prava i demokratske države.

Problematizirajući odnos između vanrednog stanja (član 15. Evropske konvencije za zaštitu ljudskih prava) i ljudskih prava autorica ukazuje na činjenicu da je najveći broj država

-članica Savjeta Evrope uveo u ustavne sisteme regulaciju vanrednog stanja, tako da ti ustavi razlikuju zaštitu države i prava ljudi u normalnim i nenormalnim okolnostima. Pravo odstupanja strana ugovornica od svojih obaveza prema Konvenciji u slučaju rata ili druge javne opasnosti sastoji se «... se u postupku poduzimanja mjera kojima se stavljaju van snage njene obaveze i to u najnužnijoj mjeri koju zahtjeva situacija, s tim da takve mjere ne budu u neskladu s njenim obavezama prema međunarodnom pravu.....Svaka visoka strana ugovornica koja iskoristi pravo da stavi neku odredbu van snage, obavještavat će u potpunosti Generalnog sekretara Vijeća Evrope o mjerama koje poduzima i razlozima za njih. Ona će također obavijestiti Generalnog sekretara Vijeća Evrope kada takve mjere prestanu djelovati i kada se odredbe Konvencije ponovo počnu primjenjivati u potpunosti» (član 15. Evropske konvencije za zaštitu ljudskih prava). Dakle, suspenzija ljudskih prava koja podrazumijeva član 15. Evropske konvencije, u sukobu je sa osnovnom ulogom Konvencije i sa svim onim što se očekuje od demokratskih država. Međutim, autorica uspješno dokazuje, razvijajući pri tome plodnu diskusiju sa nizom uglednih teoretičara poput van Hoofa, Carlom Friedrichom, Maunzom, Zippeliusom i dr. da je to zapravo strategija da se sačuvaju ljudska prava u cjelini. Ako ustav ne bi na adekvatan način predvidio mogućnost vanrednog stanja i mjera koja država treba poduzeti, onda bi ona, u slučaju da suzi opseg prava građana, radila protivzakonito i protivustavno (zanimljiva je komparacija sa drugim tipovima države gdje je vlast uvijek koncentrirana, i u miru, i koja nema potreba za prilagodbama na nove situacije. Ona je uvijek u rukama vođe ili različitih izvršnih komiteta, te kao takvi, nepoznaju»demokratske intervale» (s. 41.)). Ali, ako ustav predviđa da država može tako djelovati ako dođe do takvog stanja, onda su njeni akti legalni. Tako se ostvaruje kontinuitet ustavnosti i legalnosti, bez obzira na činjenicu što se sužava opseg ljudskih prava koja ustav propisuje. Evropska konvencija je u članu 15. nametnula šest uvjeta koje mora poštovati svaka država -potpisnica Konvencije, ako želi izvršiti ograničenja određenih ljudskih prava prema ovlaštenjima člana 15. Radi se o slijedećim uvjetima:

- a) rat ili druga ozbiljna opasnost koja ugrožava opstanak nacije (pod pojam nacija se misli pojam država i navodi slučaj Grčka protiv Velike Britanije gdje Komisija ističe da»... pojam nacije krije u u svom kontekstu narod i njegove institucije...ili drugim riječima, organizirano

- društvo. podrazumijevajući pod tim, kako unutrašnje tako i međunarodno pravo, zaštitu zakona i poretka» (s. 52),
- b) srazmjernost poduzetih mjera u skladu sa ozbiljnošću situacije,
 - c) saglasnost sa drugim obavezama međunarodnog javnog prava,
 - d) zabrana derogacije određenih ljudskih prava (pravo na život, zabrana mučenja, zabrana ropstva i položaja ropске zavisnosti, zabrana retroaktivnog krivičnog zakonodavstva, zaštita principa»non bis in idem«- pravo da se ne bude suđen ili kažnjen dva puta po istom predmetu),
 - e) informiranje Generalnog sekretara o poduzetim mjerama i
 - f) informiranje Generalnog sekretara o prestanku poduzetih mjera

Navedeni preduvjeti su veoma ozbiljno, kritički prodiskutirani i argumentirani sa poznatim slučajevima kao što su Lawless protiv Irske, Irska protiv Ujedinjenog Kraljevstva, Barcelona Traction, McCann protiv Ujedinjenog Kraljevstva, Aksoy protiv Turske, van Droogenbroeck protiv Belgije i dr.

Dalje, analizira se kontrola derogacijskih mjera kroz kontrolu derogacije organa Savjeta Evrope i kompetencije političkih i administrativnih organa Savjeta Evrope (Parlamentarna skupština, Komitet ministara, kompetencije Generalnog sekretara i nacionalnog sudstva). Pošto posljedice odstupanja od odredbi Konvencije mogu biti dalekosežne, kako sa gledišta ugrožavanja društvenih vrijednosti, tako i broja pojedinaca koje takve mjere mogu pogoditi, jasno je da primjena člana 15. Evropske konvencije mora biti predmet stalne revizije Suda za ljudska prava u Strasbourgu.

Fokus analiza se sastoji u uvjerenju da bi se sva ljudska prava Konvencije zaštitila pouzdano i na trajan način potrebno je stalno i permanentno insistiranje na demokraciji čak i onda kad je ugrožena u uslovima primjene člana 15. Konvencije. Cilj je, dakle, da se sačuva biljka koja rađa plodove ljudskih prava i sloboda (s. 31).

Međutim, upravo je period privremenosti suspenzije ljudskih prava tokom vanrednog stanja problematično jer prijeti opasnost od zloupotrebe ove mogućnosti i, sljedstveno ovome,

pretvaranje jedne demokratske forme u svoju suprotnost. Široki spektar nesigurnosti u modernom svijetu, poput terorizma, otvara niz mogućnosti za ove postupke. Autorica upozorava da konfliktne situacije, koje mogu dovesti do vanrednog stanja, predstavljaju u biti politički kapital za one subjekte koji nemaju u perspektivi demokratsku državu. Postoji opasnost od autonomnosti uspostave vanrednog stanja, tj da ono traje čak i kad realni uslovi za to ne postoje. Postoji potencijalno opasnost permanentne redukcije ljudskih prava. Zato autorica ističe problem koji se postavlja prilikom istraživanja odnosa vanrednog stanja i ljudskih prava u povodu primjene člana 15. jeste da se utvrdi koje okolnosti opravdavaju primjenu derogacijskih mjera i koje su to najnužnije mjere koje treba poduzeti da bi se odgovorilo na zahtjeve vanrednog stanja. U oba ova slučaja državama se ostavlja relativno široko «polje slobodne procjene», koje spada u unutrašnje kompetencije svake pojedine države ugovornice Konvencije. Sama redukcija ljudskih prava, koje promovira demokratski uređena država, ne znači odricanje te države od principa na kojima počiva, nego se ipak služi demokratskim sredstvima radi zaštite demokratskih stanja. Drugim riječima država ovog tipa mora zadržati supstancijalnu samosvrhovitost jer i u kriznim situacijama ona čuva samu sebe kao demokratsku.

Svaka kriza nema status okolnosti koja, ugrožava građane države. Da bi kriza ili opasnost imala taj status, što je osnovni uslov primjene člana 15. Konvencije, potrebno je da da realno ugrožava temelje jednog društva. Primjena ovog člana Konvencije mora biti što više u skladu sa stvarnim stanjem, odnosno treba izbjegavati kako preuranjenost tako i kašnjenje primjene. Mjere koje se poduzimaju moraju u što skorije vrijeme pomoći prevazilaženju situacije kao i što bržoj uspostavi normalnih demokratskih tokova i ravnoteže. U svim tim situacijama postoji opasnost različitog definisanja relativno širokog područja ili zone slobodne procjene šta je to «opasnost», kao i mogućnost da se desi da «reason of state» prevladaju. To stanje direktno potkopava stvarnu zaštitu ljudskih prava.

Teorijska analiza derogacije prema članu 15. ukazuje na mogućnost da se radi o klauzulama kao što su klauzula rebus sic stantibus, klauzula nužde, derogacijska klauzula ili zaštitna klauzula. Sva ova tumačenja predstavljaju posljedicu kompleksne i suptilne prirode ovog člana, i svako od njih ima

svoje mjesto i svoje određeno opravdanje u ukupnom poimanju odredbi člana 15. Konvencije (s.133.)

Autorica ističe, navodeći niz slučajeva, da Evropska konvencija ne osigurava dovoljno dispozicija kojim bi se spriječila zloupotreba ovlaštenja države onda kada uvede vanredno stanje, tj. nije precizan srazmjer između vanrednog stanja i mjera koje država poduzima radi njegovog suzbijanja. Upravo odsustvo preciznih definicija tih odnosa stvara velike praznine i nedorečenosti što stvara teškoće Evropskom sudu u pogledu procjene šta je to opasnost koja ugrožava opstanak nacije (društva) i koje mjere treba poduzeti da bi se opasnost otklonila. Niz analiza je sugerisalo da praksa zaštite ljudskih prava ukazuje na nedovoljnu djelotvornost konvencijskih mehanizama zaštite u okolnostima vanrednog stanja i ističe se potreba da se u tom domenu učine određene inovacije i otvori perspektiva za efikasnija rješenja

U posebnom odjeljku se razmatra slučaj Bosne i Hercegovine i ističe da je to jedini slučaj primjene ustavnih odredbi o vanrednom stanju, koji nažalost još uvijek nije ni spomenut, a kamoli teorijski obrađen u evropskoj i nacionalnoj literaturi. Naime, vanredno stanje je Republika Bosna i Hercegovina proglasila tokom rata 1992-1995 prema Ustavu gdje je vanredno stanje definirano kao «ratno stanje ili neposredna ratna opasnost» (član 350. Ustava SR BiH). Taj član za slučaj vanrednog stanja u skladu je sa odredbama Pakta o građanskim i političkim pravima iz 1966. g. UN i Evropske konvencije za zaštitu ljudskih prava i osnovnih sloboda.

Detaljno je izložena procedura proglašenja neposredne ratne opasnosti, dokazujući, u okviru ustavnih definicija, da su Teritorijalna odbrana i Armija Bosne i Hercegovine bile jedine legitimne, vojne i političke snage, koje su tokom rata postojale unutar međunarodnih granica Bosne i Hercegovine. Dakle, nikakva druga državna ili paradržavna vojna formacija nije mogla biti legitima da reducira ili izvrši bilo kakva ograničenja ljudskih prava (s.151). Ovu činjenicu moraju imati u vidu sve međunarodne, političke i sudske institucije, a posebno Tribunal za ratne zločine počinjenje na prostoru bivše Jugoslavije u Hagu.

Važno je istaći da Aktuelni Ustav BiH nema odredbe o vanrednom stanju, a poznato je da je ulazak u Vijeće Evrope uslovljeno ustavnim odredbom o vanrednom stanju.

Federacija Bosne i Hercegovine, kao entitet države BiH, ima ovlaštenja da donosi uredbe sa zakonskom snagom u slučaju opasnosti po zemlju prema članu 9.Ustava F BiH.

Studija mag. Lade Sadiković iz navedenih problemskih situacija zaslužuje punu pažnju ne samo akademske i profesionalne nego i šire javnosti.