

*Најиаша Рајић, асистент
Правног факултета у Новом Саду*

САДРЖИНСКА ОГРАНИЧЕЊА МЕРА КОЈИМА СЕ РЕГУЛИШЕ СТАТУС ЉУДСКИХ ПРАВА У ВАНРЕДНИМ ПРИЛИКАМА – МЕЂУНАРОДНИ СТАНДАРДИ И УСТАВ РЕПУБЛИКЕ СРБИЈЕ¹

Сажетак: *Неуједна је потреба да се људска права подведу под посебан режим остваривања током ванредних прилика. Чињеница, међу тим, да одлука којом се држава уводи у измењен режим функционисања представља акти јавно-политичке природе који делимично измиче јавној контроли, ојавља захтев да се власти ограниче у поступању након увођења ванредног стања. У том смислу, усвојени су међународни стандарди који се, између осталог, односе и на захтеве у погледу садржине мера којима се регулише режим остваривања људских права током ванредних прилика. Садржинска ограничења ових мера доприносе да сфера индивидуалне слободе, бар у минималној мери, буде очувана и у ситуацијама када држава не функционише на уобичајен начин. У раду се, у том смислу, испитује усклађеност уставног оквира са захтевима које поставља међународна заједница у погледу регулисања режима остваривања људских права у ванредним приликама, у делу који се односи на захтеве у погледу садржине ових мера.*

Кључне речи: *људска права, апсолутно заштићена права, принципи пропорционалности, забрана дискриминације, међународне обавезе државе, Устав Републике Србије*

¹ Рад је резултат истраживања на пројекту „Теоријски и практични проблеми стварања и примене права (ЕУ и Србија)“ којег финансира Правни факултет Универзитета у Новом Саду.

Увод

Институционализација ванредног стања представља комплексан систем правила по којима функционише уставни систем у ситуацијама озбиљног угрожавања или нарушавања основних вредности и постулата на којима почива. Овај систем обједињује правила која регулишу услове, надлежност и процедуру одлучивања о увођењу ванредног стања; услове, надлежности и процедуру одлучивања о режиму остваривања људских права током ванредног стања, као и правила којима се уређују инструменти контроле власти у погледу вршења ових надлежности. Режим остваривања људских права део је, дакле, целине функционисања уставног система у ванредним приликама.²

Потреба за ограничавањем органа власти у погледу утврђивања режима остваривања људских права током ванредних прилика лежи у правној природи одлуке којом се оваква стања уводе. Акт којим се проглашава ванредно стање, наиме, представља акт мешовите, правно-политичке природе будући да, поред правне укључује и политичку компоненту у смислу овлашћења органа власти да дискреционо процењују постојање уставом прописаног основа за доношење овакве одлуке. Овај дискрециони простор представља сферу чистог политичког одлучивања органа власти и измиче правној контроли, у чему се налази оправдање за постављање одговарајућих коректива државним органима у погледу њиховог поступања након увођења ванредног стања.

Правила која обавезују органе власти у регулисању режима остваривања људских права конципирана су тако да истовремено задовоље два неизглед противречна захтева: да оставе довољан простор органима власти за предузимање неопходних “резова” у домену индивидуалне слободе грађана, као и да истовремено заштите ту сферу од непотребног задирања и обезбеде неопходан минимум права у таквим околностима.³ Прецизније, улога власти у оваквим ситуацијама своди се на захтев за изналагањем правичне мере у погледу заштите јавног интереса и сфере индивидуалне слободе.⁴ Ова правила, у основи, имплементирају захтев да устав и у ван-

² Пајванчић, М., *Режим слобода и права грађана у ванредним приликама, компаративни приступ, Зборник радова Правног факултета у Новом Саду*, год. издања 1993, бр. 1/2, стр.74.

³ Класичан концепт о конфликту интереса државе да заштити свој интегритет и интереса грађана да сачувају своја права и слободе у условима ванредног стања, измењен је и ублажен праксом Европског суда и Европске комисије за људска права. Више о томе: Гајин, С., *Заштита људских права у условима ванредног стања – есеј о примени и тумачењу чланова 15,17. и 18. Европске конвенције о људским правима, Правни живот*, Београд, 9/1995, стр.844-845.

⁴ Међународни документи познају два инструмента за изналагање одговарајућег баланса између обима остваривања људских права и сфере јавног интереса: одредбу којом се регулише питање ограничења људских права и одредбу којом се регулише питање déroga-

редним приликама задржи својство акта којим се гарантују људска права и слободе, и ограничава државна власт.⁵

Питање мера којима се утврђује посебан режим остваривања људских права током ванредних прилика обједињује неколико кључних аспеката. Ови аспекти се односе на прописивање: услова за доношење ових мера, органа власти у чијој је надлежности доношење ових мера, процедуре за доношење ових мера, механизма контроле ових мера као и прописивање посебних захтева који се тичу садржине ових мера. Овај рад биће посвећен питању садржинских ограничења, односно посебним захтевима који се тичу садржине ових мера. Са тим у вези, анализа уставног оквира којим се опредељују садржинска ограничења мера којима се регулише режим остваривања људских права током ванредних прилика показаће колико су уставна решења сагласна међународним стандардима као и да ли постоје одговарајући помаци у односу на нормативно решење садржано у претходном Уставу Републике Србије по овом питању.

Међународни стандарди у погледу садржинских ограничења мера којима се регулише режим људских права у ванредним приликама

Могућност одступања од људских права у условима ванредних прилика дозвољена је актима међународног карактера. Међународни пакт о грађанским и политичким правима и Европска конвенција о људским правима и основним слободама, као једни од основних међународних инструмената који регулишу област људских права, садрже одредбе којима се допушта државама чланицама да под одговарајућим условима, одступе од обавеза предвиђених тим актима.⁶ Међународни пакт, за разлику од Европске конвенције, прецизније дефинише услове под којима је дерогација могућа, прописујући да државе чланице могу предузети мере којима се одступа од обавеза предвиђених тим актом уколико „изузетна општа опасности угрози опстанак нације“ и уколико је то „објављено службеним актом“. Последњи услов, који се односи на званично објављивање таквог стања, есенцијалан је у смислу остваривања принципа законитости и владавине права у таквим стањима.⁷ Испуњавањем ових услова, дакле, могуће

ције људских права у ванредним приликама. Видети: Schreuer, C., *Derogation of Human Right in Situations of Public Emergency: The Experience of the Convention on Human Rights*, *Yale Journal of World Public Order*, Vol. 9, Issue 1 (Fall 1982), pp. 113,114.

⁵ Рајванчић, М., *op.cit.*, стр.73.

⁶ Видети члан 4 Међународног пакта о грађанским и политичким правима из 1966. год; члан 15 Европске конвенције о људским правима и основним слободама из 1950. год.

⁷ General Comment No. 29: States of Emergency (article 4) 08/31/2001, CCPR/C/21/Rev.1/Add.11, доступно на интернет адреси: [http://www.unhchr.ch/tbs/doc.nsf/\(Symbol\)/71eba4be3974b4f7c1256ae200517361](http://www.unhchr.ch/tbs/doc.nsf/(Symbol)/71eba4be3974b4f7c1256ae200517361)

је дерогирати одређена људска права гарантована овим међународним инструментом.

Поред захтева у погледу допуштености, мере којима се одступа од обавеза предвиђених овим конвенцијама (односно којима се, практично, регулише режим остваривања људских права у ванредним приликама) ограничене су одговарајућим захтевима у погледу садржине. Ти захтеви представљају својеврсне стандарде којим међународна заједница настоји да ограничи моћ органа власти у ситуацијама када уставни систем не функционише на уобичајен начин и тиме постигне да људска права буду у и таквим околностима очувана у најнужнијој мери.

Постоје четири захтева која међународна заједница поставља када је у питању садржина мера којима се регулише режим људских права током ванредних прилика: први захтев се односи на изузимање одговарајућих права из круга оних чија је дерогација могућа (тзв. апсолутно заштићена права која се, као таква, безусловно уживају у пуном обиму); други захтев налаже да мере којима се регулише режим остваривања људских права буду пропорционалне насталој опасности; трећи захтев тиче забране у погледу дискриминаторне садржине ових мера, док четврти захтев налаже да предузете мере морају бити сагласне другим обавезама које држава има по међународном праву.

а) Апсолутно заштићена права

Међународна заједница сагласна је о томе да одређена људска права у условима ванредних прилика морају имати апсолутну заштиту односно да се њихово остваривање и у таквим околностима мора гарантовати у пуној мери. Реч је о тзв. апсолутно заштићеним правима чија дерогација није могућа у условима ванредних прилика. У погледу остваривања ових права, дакле, не постоји разлика с обзиром на околности у које држава запада: и у редовним и у ванредним приликама ова права остварују се у пуном капацитету.

Питање око којег, међутим, не постоји сагласност на међународном нивоу представља садржај људских права која спадају у категорију апсолутно заштићених. Међународни инструменти, наиме, различито опредељују круг апсолутно заштићених права. Међународни пакт о грађанским и политичким правима у круг апсолутно заштићених сврстава шири круг права него што то чини Европска конвенција.⁸ Америчка конвенција о људским прави-

⁸ Према члану 4 ставу 2 Међународног пакта о грађанским и политичким правима апсолутно заштићена права су: право на живот (члан 6), забрана мучења, свирепог, нехуманог и понижавајућег поступања и кажњавања као и подвргавања медицинском и научном експерименту без слободног пристанка (члан 7), забрана ропства, трговине робљем и држања у потчињености (члан 8, ставови 1 и 2), забрана притварања услед неизвршавања уговорне обавезе (члан 11), права опредељена институтом легалитета дела и санкције (члан 15), пра-

ма проширује листу апсолутно заштићених права у односу на Међународни пакт о грађанским и политичким правима, док Афричка повеља о правима човека и народа уопште не садржи одредбу која дозвољава дерогацију људских права током ванредних прилика што упућује на закључак да су сва права гарантована овом Повељом права апсолутног карактера.

На овом месту потребно је указати на ставове и мишљења одговарајућих тела, изражених у форми општих коментара и принципа, који релативизују и проширују појам апсолутних права. У Општем коментару који се односи на члан 4 Међународног пакта о грађанским и политичким правима наводи се да класификација недерогирајућих права не значи су ограничења ових права увек неоправдана. Као пример наводи се члан 18 који не подлеже дерогацији, а којим се гарантује слобода мисли, савести и вероисповести. Ова слобода, сходно ставу 3 члана 18, може бити ограничена из разлога прописаних Конвенцијом, чиме се јасно показује да је могућност ограничења права независна од могућности дерогације.⁹ У овом документу се, такође, наводи да одређена права не могу бити предмет дерогације, без обзира што као таква нису опредељена чланом 4 Пакта, као што је нпр. хумано поступање према лицу лишеном слободе уз уважавање његовог личног достојанства (што је прописано чланом 10 Пакта који је у блиској вези са апсолутним правом из члана 7 којим се забрањује мучење, нечовечно и понижавајуће поступање и кажњавање); право на делотворно правно средство у случају повреде права (што произлази из члана 2 Пакта) и др.¹⁰ Посебно је наглашено да поштовање принципа законитости и владавине права подразумева да током ванредних прилика буду поштовани основни захтеви у погледу права на правично суђење који се огледају у поштовању презумпције невиности, судском процесуирању кривичног дела, праву да се покрене поступак пред судом у вези са испитивањем законитости притварања, како би се заштитила апсолутна права.¹¹ Сличан приступ у погледу тумачења апсолутних права среће се и другим документима.¹²

во на правни субјективитет (члан 16) и слобода мисли, савести и вероисповести (члан 18). Европска конвенција, у основном тексту (члан 15 став 2) и допунским протоколима у круг апсолутних права сврстава право на живот (члан 2), забрану нечовечног и понижавајућег поступања или кажњавања (члан 3), забрану ропства или положаја сличном ропству (члан 4 став 1), права опредељена институтом легалитета дела и санкције (члан 7), забрану изрицања смртне казне (Протокол број 6, члан 1) и забрану поновног суђења лицима правноснажно осуђеним или ослобођеним за исто кривично дело (Протокол број 7 став 4).

⁹ General Comment No. 29, para. 7.

¹⁰ General Comment No. 29, para. 13 (a), 14.

¹¹ General Comment No. 29, para. 16.

¹² Siracusa Principles on the Limitation and Derogation of Provisions in the International Covenant on Civil and Political Rights, Annex, UN Doc E/CN.4/1984/4 (1984). Доступно на интернет адреси: <http://graduateinstitute.ch/faculty/clapham/hrdoc/docs/siracusa.html>

Без обзира на изнете различитости у погледу регулисања, приметно је да на нивоу међународне заједнице постоји напор да се поједина људска права заштите у свим околностима, а да се сам проблем апсолутних права сагледава више у суштинском, а мање у формалном смислу.

b) Принципи пропорционалности (strictly required by the exigencies of the situation)

Други стандард у области регулисања људских права током ванредних прилика изражен је у захтеву да мере којима се одступа од уобичајеног режима остваривања људских права садржински буду обликоване тако да одговарају „строغو захтевима ситуације“. Овај захтев подразумева да постоји пропорционалност између предузетих мера и настале опасности која је повод њиховом доношењу. Пропорционалност, насупрот нередовним, релевантна је и за режим остваривања људских права у редовним приликама у којима се примењује приликом ограничења људских права.¹³

Међународни пакт о грађаским и политичким правима наглашава да мере којима се одступа од обавеза предвиђених пактом буду „у оном строгом обиму у којем то стање захтева“ („*strictly required by the exigencies of the situation*“) док Европска Конвенција, нешто другачијом формулацијом („у мери коју захтева нужност ситуације“), у суштини изражава истоветан захтев: мере којима се одступа од обавеза преузетих ратификацијом ових докумената морају бити сразмерне тј. пропорционалне насталој опасности.¹⁴

У Општем коментару члана 4 Међународног пакта о грађанским и политичким правима појашњава се да захтев „*strictly required by the exigencies of the situation*“ обједињује и временску и просторну димензију ових мера. Такође се наводи да, у складу са овим захтевом, постоји обавеза државе да пажљиво процењује оправданост како одлуке којом се проглашава стање опасности тако и одлуке којом се дерогирају људска права.¹⁵ Посебно се наглашава да то што поједине одредбе Пакта нису обухваћене апсолутном заштитом, не значи да могу бити дерогиране по слободној вољи, него у складу са објективном проценом стварног стања, што је обавеза која проистиче из принципа пропорционалности.¹⁶

¹³ Професорка Пејић, у вези са тим, отвара занимљиво питање: „...да ли је могућа „хијерархија“ уставних одредаба о индивидуалним правима и слободама, као и да ли је могуће применити степеновање у систему заштите људских права штитећи истовремено јавни и индивидуални интерес“ полазећи од опште претпоставке да „принцип уставности почива на правилу о једнакој правној снази норми садржаних у уставу“. Пејић, I., *Ustavna jemstva i „granice“ ograničenja ljudskih prava, Pravni život*, број 12/2010, Београд, стр. 856.

¹⁴ Видети члан 4 став 1 Међународног пакта о грађанским и политичким правима и члан 15 став 1 Европске конвенције о људским правима и основним слободама.

¹⁵ General Comment No. 29, para. 4, 5.

¹⁶ General Comment No. 29, para. 6.

У документу који је сачинила међународна група експерата за људска права, Принципи ограничења и дерогације одредаба Међународног пакта о грађанским и политичким правима (у даљем тексту Сиракуза Принципи) такође се ближе одређује стандард „*strictly required by the exigencies of the situation*“, с тим да се у овом случају, акценат више ставља на „строгој неопходности“ предузетих мера.¹⁷ Указује се да мере дерогације, у смислу озбиљности, временског трајања и просторног опсега, буду строго неопходне и пропорционалне природи и интензитету настале опасности; да се неопходност сваке мере мора појединачно процењивати; да захтев у погледу „строге неопходности“ није задовољен уколико се уобичајеним мерама (у оквиру постојећих ограничења људских права) може сузбити настала опасност; да се захтев у погледу „строге неопходности“ мера примењује на објективан начин односно да је усмерен на јасну, постојећу и непосредну, а не на потенцијалну опасност. Нарочито је важно нагласити да овај документ уређује питање контроле поштовања принципа пропорционалности током ванредних прилика, прописујући да је потребно обезбедити периодично преиспитивање мера од стране законодавног тела, као и ефикасан правни лек лицима која сматрају да су им повређена права услед непоштовања овог принципа.¹⁸

Принцип пропорционалности, дакле, обједињује временски, просторни и садржински аспект предузетих мера којима се регулише режим остваривања људских права током ванредних прилика и представља есенцијално мерило њихове прихватљивости у таквим околностима.

с) Принципи забране дискриминације

Забрана дискриминације представља друго лице начела једнакости које стоји у основи целокупног концепта људских права.¹⁹ Једнакост у уживању људских права, као највишу вредност, потврђују бројни међународни документи. „У том контексту, савремено право људских права се и суштински разликује од, кроз историју познатих покушаја, да се само вишим групама и слојевима, односно њиховим припадницима, признају права, али да се то не односи чак на целокупне народе тих држава, а камоли на друге расе, етничке, верске и сличне групе.“²⁰ Да би се додатно осигу-

¹⁷ Поједини аутори пропорционалност и неопходност поматрају као различите принципе односно услове. Videti: McGoldrick, D., The interface between public emergency powers and international law, *International Journal of Constitutional Law*, Vol. 2, Issue 2 (2004), pp.389.

¹⁸ Siracusa Principles on the Limitation and Derogation of Provisions in the International Covenant on Civil and Political Rights, para. 51-56.

¹⁹ Paunović, M., Krivokapić, B., Krstić, I., *Osnovi međunarodnih ljudskih prava*, Megatrend Univerzitet, Beograd, 2007, str. 137.

²⁰ Paunović, M., Krivokapić, B., Krstić, I., *op. cit.*, str. 138.

рала једнакост у уживању људских права, прописује се изричита забрана дискриминације по најширим основима.

Овај принцип релевантан је и за период ванредних прилика у којима људска права потпадају под измењен режим остваривања. Принцип забране дискриминације присутан је у нормативном решењу дерогирајуће клаузуле Међународног пакта о грађанским и политичким правима, док Европска конвенција не условљава мере дерогације таквим садржинским ограничењем.²¹ Недостатак такве одредбе не значи, међутим, да Европска конвенција то допушта. Прописујући, наиме, обавезу државе да, приликом предузимања мера којима се одступа од људских права, поштује друге обавезе које има према међународном праву, Европска конвенција посредно отвара простор за примену ратификованих међународних уговора који садрже овај услов односно забрану дискриминаторног дејства мера у нормативном решењу овог института (нпр. Међународни Пакт о грађанским и политичким правима). Треба, ипак, имати у виду временски тренутак доношења Европске конвенције, па у том светлу просуђивати недостатке у нормативном регулисању појединих института.²²

Оно што, међутим, треба нагласити је чињеница да је забрана дискриминације током ванредних прилика постављена у суженом облику односно да су поједини основи за забрану дискриминације у оваквим ситуацијама искључени. Наиме, ставом 1 члана 4 као могући основи за забрану дискриминације наводе се само раса, пол, боја, језик, вера и социјално порекло. На овом месту би се могло отворити питање да ли природа ванредног стања односно узрока који доводе његовом увођењу ипак могу да упуте на дискриминишући карактер мера по неким основима. Објашњење у погледу изостављања појединих основа дискриминације, као што је нпр. национално порекло, би требало потражити у ставовима одговарајућих тела за заштиту људских права која су се тим питањем бавила.²³ У Општем коментару члана 4 Пакта, пак, проширује се листа права која се морају уживати без дискриминације у ванредним приликама.²⁴

У сваком случају, међународно право стоји на становишту да забрана дискриминације, додуше у суженом облику, постоји и током ванредних прилика.

²¹ Упоредити: члан 4 став 1 Међународног пакта о грађанским и политичким правима и члан 15 став 1 Европске конвенције о људским правима и основним слободама.

²² Европска конвенција о људским правима и основним слободама усвојена је 1950. године, док је Међународни пакт о грађанским и политичким правима и слободама усвојен 16 година касније односно 1966. године.

²³ Више о томе: McGoldrick, D., *op.cit.*, str. 412-414.

²⁴ Члан 2, 3, 14, став 1, члан 23, став 4, члан 24, став 1, и члан 25 Пакта. Видети: General Comment No. 29, para. 8.

d) Принципи сагласности и предузетих мера са другим обавезама које држава има према међународном праву

Мере којима се одступа од људских права током ванредних прилика морају задовољити још један услов који се тиче садржине. Ове мере, наиме, не смеју бити у супротности са другим обавезама које држава има по међународном праву. Овај услов садрже оба анализирана међународна инструмента, дакле, и Међународни пакт о грађанским и политичким правима и Европска конвенција, у скоро идентичној формулацији.²⁵ Ова одредба има интегрисајућу функцију у смислу упућивања на примену других међународних извора људских права који могу бити релевантни за период ванредних прилика, при чему се најпре мисли на норме међународног хуманитарног права. Ова одредба, такође, има надомешћујућу функцију отварајући простор примени оних међународних извора који на потпунију начин регулишу питање дерогације људских права, уз услов да их је држава ратификовала (Међународни пакт о грађанским и политичким правима на концизнији начин регулише институт дерогације у односу на Европску конвенцију, на шта је на одговарајућим местима у тексту већ указано).

У Општем коментару члана 4 Пакта појашњава се да обавезе које држава има по међународном праву могу бити засноване како на уговорима тако и на општим правилима међународног права и да њихово поштовање произлази из одредбе Пакта којом се не дозвољава никакво ограничење или одступање од основних права човека која су призната другим инструментима под изговором да их овај пакт не признаје или да их признаје у мањој мери.²⁶ У тексту Сиракуза принципи такође се указује на обавезу поштовања обавеза које држава има по међународном праву.²⁷

Држава је, дакле, дужна да приликом регулисања режима остваривања људских права током ванредних прилика има у виду све обавезе које има по међународном праву и да мере дерогације конципира тако да оне буду у сагласности са тим обавезама.

Садржинска ограничења мера којима се регулише статус људских права у ванредним приликама према Уставу Републике Србије

У овом делу рада биће анализиран уставни оквир Републике Србије, у делу који се односи на мере којима се регулише режим остваривања људских права током ванредних прилика, са аспекта усаглашености са захте-

²⁵ Видети: члан 4 став 1 Међународног пакта о грађанским и политичким правима и члан 15 став 1 Европске конвенције о људским правима и основним слободама.

²⁶ General Comment No. 29, para. 9.

²⁷ Siracusa Principles on the Limitation and Derogation of Provisions in the International Covenant on Civil and Political Rights, para. 66.

вима које поставља међународно право. Претходно ће бити дат кратак осврт на нормативно решење овог института претходног Устава како би се уочило да ли је постоје одговарајући помаци у регулисању овог питања.

а) Нормативно решење Устава Републике Србије из 1990. године

Према Уставу Републике Србије из 1990. године разликовала су се три облика ванредних прилика: ратно стање, стање непосредне ратне опасности и ванредно стање. Нормативни оквир утврђивања режима остваривања људских права одвојено је постављен за стање рата односно ванредно стање.

За време ратног стања, Уставом је било прописано да се могу „*ограничити поједине слободе и права човека и грађанина*“ као и „*изменити организација, састав и овлашћења Владе и министарства, судова и јавних служилаштва*“.²⁸ Приметно је да је под удар мера, које су се могле доносити током ратног стања, потпадала целокупна уставна материја, дакле, и материја људских права и материја организације власти. У погледу регулисања режима остваривања људских права током ратног стања, Устав не пружа одговор на питање која људска права могу бити подвргнута измененом режиму, него општом формулацијом наводи да су то „*поједине слободе и права*“. Даљи одговор не можемо потражити ни ослањајући се на међународне изворе који регулишу област људских права, с обзиром на чињеницу да Устав није садржавао упућујућу норму у том смислу нити је отварао простор њиховој непосредној примени. Јасно је, међутим, да су те поједине слободе и права могле бити само ограничене, никако и суспендоване, што произлази из дикције уставне норме. Овим се исцрпљују питања у вези са регулисањем људских права током ванредних прилика. У тексту Устава не помињу се стандарди које у том смислу поставља међународно право (принцип пропорционалности, апсолутно заштићена права, забрана дискриминаторног дејства, сагласност са другим обавезама које држава има по међународном праву).²⁹

Регулисање режима остваривања људских права током ванредног стања претходним Уставом је, међутим, другачије нормативно опредељено. У Уставу се наводи да председник Републике, на предлог Владе, „*доноси акте за предузимање мера које ипак околности изискују, у складу са Уставом и законом*“.³⁰ Иако ова формулација подсећа на формулацију Устава

²⁸ Видети члан 83 став 1 тачка 7 Устава Републике Србије из 1990. године, „Службени гласник РС“, бр. 1/90.

²⁹ Треба имати у виду да је Међународни Пакт о грађанским и политичким правима, који исцрпно регулише институт ванредних прилика, ратификован 1972. године, дакле, давно пре усвајања Устава Републике Србије (1990. године).

³⁰ Видети члан 83 став 1 тачка 8 Устава Републике Србије из 1990. године.

француске Пете републике која пружа тамошњем Председнику изванредна овлашћења, резерва „у складу са Уставом и законом“ умногоме умањује овлашћења председника Републике Србије. Оно што, међутим, стоји као отворено питање јесте: да ли је уставотворац оваквом формулацијом, практично, дао овлашћење Народној скупштини да законом овласти председника Републике да својим актима уређује материју људских права током ванредног стања. На овом месту констатовати да такав закон заиста био донет и да је давао овлашћење председнику Републике да својим актима уређује режим остваривања таксативно набројаних слобода и права, уз захтев да се таквим актима „у што краћем року и са што мање штетних последица, обезбеди отклањање ванредног стања“.³¹ Не улазећи дубље у проблем уставности овог закона, суштинско питање које се у овом случају поставља јесте колико је заиста смислено изоставити питање регулисања људских права (као уставне материје) током ванредног стања из самог текста Устава и препустити то законодавцу.

Из свега изнетог произлази да нормативни оквир Устава Републике Србије из 1990. године у погледу регулисања режима остваривања људских права током ванредних прилика није пружао јасне и потпуне сменице органима власти нити је био у сагласности са важећим међународним стандардима из те области.

b) Нормативно решење Устава Републике Србије из 2006. године

Уставотворац новог устава, Устава Републике Србије из 2006. године, поучен искуством која су нормативна решења претходног Устава у пракси произвела, приступио је далеко пажљивије уређивању института ванредних прилика. Ова материја регулисана је у оквиру посебних чланова, смештених у делу Устава који носи назив „Уставност и законитост“.³² Статус људских права током ванредних прилика као и надлежности органа државне власти у таквим периодима „живота“ државе регулисани су, дакле, највишим правним актом државе. Уставне норме, дакле, представљају упориште за поступање органа власти у ситуацијама озбиљног угрожавања државе што допушта закључак да устав и у таквим околностима задржава своје битно својство, својство јемца и заштитника људских права.³³

³¹ Видети члан 5 став 2 и члан 6 став 1 Закона о мерама за случај ванредног стања, „Службени гласник РС“, бр. 19/90.

³² Видети члан 200, 210, 202 Устава Републике Србије, „Службени гласник СР“, бр. 98/06.

³³ Пајванчић, М., Уставност ванредног стања, упоредни уставноправни преглед увођења ванредног стања и судбина слобода и права грађана, у Чавошки, К. (ур.), *Уставности и владавина права*, Библиотека суочавања, Београд, 2000, стр. 444.

Устав Републике Србије разликује ратно и ванредно стање као облике нередовних стања односно ванредних прилика и у оба случаја, практично, утврђује истоветан нормативни оквир режима остваривања људских права.³⁴ Устав, најпре, дозвољава „одсујање“ од људских и мањинских права и у ратном и ванредном стању, што је термин еминентан статусу људских права у оваквим приликама („ограничење“ људских права везује се, пак, за њихов режим остваривања у редовним приликама) и што одговара стандардима које у том смислу поставља међународна заједница (*derogation*).

Надлежност за доношење мера којима се одступа од људских и мањинских права, њихово временско дејство и обавеза њиховог подношења на потврду парламенту питања су која су другачије уређена за област ратног односно ванредног стања.³⁵ Садржинска ограничења ових мера, пак, уређена су на истоветан начин за оба ова нередовна стања и издвојена су у посебан члан Устава.³⁶ Мере, дакле, којима се одступа од људских и мањинских права у ратном односно ванредном стању у садржинском смислу морају бити сагласне принципу пропорционалности, забрани дискриминације и одговарајућим захтевима којима се маркирају границе задирања у материји људских права (категорија тзв. асполутно заштићених права).

У првом ставу члана Устава којим се регулишу ова питања наводи се да су одступања од људских и мањинских права зајемчених Уставом дозвољена само у обиму у којем је то неопходно, што изражава принцип пропорционалности предузетих мера постојећој опасности („*strictly required by the exigencies of the situation*“).³⁷ У другом ставу истог члана укључен је принцип забране дискриминаторног дејства мера којима се одступа од људских и мањинских права изражен у захтеву да оне не смеју да доведу до разликовања на основу расе, пола, језика, вероисповести, националне припадности или друштвеног порекла. Последњи став (четврти) овог члана посвећен је побројавању оних људских и мањинских права која уживају апсолутну заштиту и која су измештена из круга оних чија је дерогација могућа.³⁸

³⁴ Видети члан 202 Устава Републике Србије.

³⁵ Видети члан 200 ставове 4, 6, 7 и 9 и члан 201 став 4 Устава Републике Србије.

³⁶ Видети члан 202 Устава Републике Србије.

³⁷ Видети члан 202 став 1 Устава Републике Србије.

³⁸ У групу апсолутних права спадају: достојанство и слободан развој личности (члан 23), право на живот (члан 24), неповредивост физичког и психичког идентитета (члан 25), забрана ропства, положаја сличном ропству и принудног рада (члан 26), поступање с лицем лишеним слободе (члан 28), право на правично суђење (члан 32), правна сигурност у казнену праву (члан 34), право на правну личност (члан 37), право на држављанство (члан 38), слобода мисли, савести и вероисповести (члан 43), приговор савести (члан 45), слобода изражавања националне припадности (члан 47), забрана изазивања расне, националне и верске мржње (члан 49), право на закључење брака и равноправност супружника (члан 62),

Оно што уставни текст изоставља, а што је представља захтев међународног права по питању садржинских ограничења мера којима се одступа од људских права, је сагласност тих мера са другим обавезама које држава има по међународном праву. Ово ограничење, за разлику од напред набројаних, није постављено Уставом Републике Србије. Недостатак овог захтева не може се надоместити уставном одредбом о непосредној примени потврђених међународних уговора, јер се системским тумачењем уставних одредби не долази до прецизног одређивања места међународних извора права у нашем уставном систему.³⁹ Проблеми до којих би овај недостатак могао да доведе у пракси тицали би се остваривања оних права које међународни акти категоризују као апсолутно заштићена, док их Устав таквима не одређује (нпр. минимална права одбране).⁴⁰

У погледу осталих стандарда, Устав иде, у мањој или већој мери, у правцу захтева које поставља међународно право. Приметно је да Устав пружа апсолутну заштиту далеко ширем кругу права него што то чине међународни документи.⁴¹ Пажљива анализа, међутим, показује да су у том смислу нека решења непотпуна, чак и контрадикторна, са аспекта суштинске заштите ових права у апсолутном смислу. Као пример овој тврдњи може послужити право на правично суђење, чији је садржај размештен у три засебна члана, са различитим статусом у погледу режима остваривања током ванредних прилика.⁴² У том смислу би се могла ставити примедба уставотворцу изражена у захтеву за ужим, али концизнијим одабиром људских права која би била уврштена у ову категорију, с обзиром на чињеницу да сам принцип пропорционалности генерално стоји у функцији заштите људских права.⁴³

У погледу основа за забрану дискриминације, Устав издваја расу, пол, језик, вероисповест, националну припадност и друштвено порекло. Поједини аутори доводе у питање оправданост изостављања појединих основа (политичко и друго уверење, рођење, имовно стање, култура, старост и психички или физички инвалидитет) када је у питању режим остваривања људских права током ванредног стања, сматрајући да би и у овим ситуацијама треба-

слобода одлучивања о рађању (члан 63), права детета (члан 64) и забрана насилне асимилације (члан 67).

³⁹ О месту међународних извора права у уставном систему видети: Рајванчић, М., *Kontraverze ustavnog okvira zaštite ljudskih prava, Ustavne i međunarodne garancije ljudskih prava*, Zbornik radova, Niš, 2008. str. 245-260.

⁴⁰ Рајић, Н., Право на правично суђење као апсолутно право, међународни стандарди и Устав Републике Србије, *Правна Ручјеч*, бр.27/2011, Бања Лука, стр. 337.

⁴¹ Видети: Simović, D., Adamović, D., *Konstitucionalizovanje instituta vanrednog stanja u ustavima Republike Srbije, Pravni život*, br. 12/2010, Beograd, str. 959.

⁴² Рајић, Н., *ої.цїїї*, стр.334-335.

⁴³ Рајић, Н., *ої.цїїї*, стр. 339.

ло да буде примењен општи уставни принцип.⁴⁴ Упоредјујући уставно решење са решењем садржаним у Међународном пакту о грађанским и политичким правима, запажа се да Устав делимично проширује, а делимично сужава основе за забрану дискриминације садржане у одредби Пакта.

Иако подложне критици, уставне норме којима се опредељује статус људских права током ванредних прилика у многоме прате захтеве које у том смислу поставља међународно право што упућује на закључак да је материји људских права у таквим околностима ипак посвећена посебна пажња. Укупна оцена заштите људских права током ванредних прилика, међутим, не може се сагледати само на основу оцене усаглашености садржинских ограничења мера којима се регулише статус људских права са међународним стандардима. Потребно је узети у обзир све одредбе које обликују овај институт у целости, а посебно оне које уређују питање проглашења ванредног стања и контроле такве одлуке.⁴⁵

Закључак

Устав Републике Србије из 2006. године, у делу који се односи на садржинска ограничења мера којима се регулише статус људских права током ванредних прилика, у великој мери прати стандарде које међународно право поставља у тој области, у чему показује напредак у односу на нормативно решење садржано у претходном Уставу.

Уставом се прописује да мере којима се регулише режим остваривања људских права током ванредних прилика морају пратити захтеве у погледу пропорционалности, недискриминационог дејства (по одговарајућим основима) као и одговарајућег круга апсолутно заштићених права. Изостављен је, међутим, захтев који се тиче садржинске усклађености ових мера са другим обавезама које држава има по међународном праву. Овим недостатком се умањује укупан концепт заштите људских права током ванредних прилика, обзиром да се на тај начин не оставља простор примени међународних извора права у овој области, чија је непосредна примена ионако упитна услед нејасних одредби Устава којима се опредељује њихово место у уставном систему Републике Србије. Поред примедби које се могу ставити на одабир основа за забрану дискриминације као и релативно широк и непрецизно постављен круг апсолутно заштићених права, чини се да је ово најкрупнији недостатак у погледу садржинских ограничења мера којима се регулише статус људских права у ванредним приликама.

⁴⁴ Рејић, I., *ош. цшш*, стр. 860-861.

⁴⁵ Више о томе: Рајванчић, М., Vukadinović, G., *Legal State, The Constitution and The State of Emergency – an example of Serbia, Pravni život*, br. 14/2007, Beograd, str. 307-323.

*Nataša Rajić, Assistant
Faculty of Law Novi Sad*

**Limitations Related to Content of Measures Regulating
the Status of Human Rights in Emergency Situations
– International Standards and the Constitution
of the Republic of Serbia**

Abstract

Special regime of the exercise of the of human rights in extraordinary circumstances is an unquestionable. The fact, however, that the decision of proclaiming state of emergency is the legal and political that partly stays without control. That is the reason why is necessary to limit the power of state's bodies in their acting after the proclamation of the state of emergency.

In this sense, international standards have been established which, among other things, include requirements regarding the content of measures regulating the regime of human rights during extraordinary circumstances. Limitations related to content of these measures contribute to the sphere of individual freedom, at least minimally, be preserved, and in situations where the State does not function normally. The paper, in this sense, examines the compliance of the constitutional framework with the requirements set by the international community to regulate the regime of human rights in emergency situations, in part related to the requirements for the content of these measures.

Key words: human rights, absolutely protected human rights, the principle of proportionality, the prohibition of discrimination, international obligations of the state, the Constitution of the Republic of Serbia.