



Ženevski centar za demokratsku kontrolu
oružanih snaga (DCAF)

Rad o politici - br. 30

**Obezbeđivanje demokratije?
Komparativna analiza nadležnosti vanrednog
stanja
Evropskih zemalja**

Anna Khakee

**ŽENEVSKI CENTAR ZA DEMOKRATSKU KONTROLU ORUŽANIH SNAGA
(DCAF)**

RAD O POLITICI - №30

**Obezbeđivanje demokratije?
Komparativna analiza nadležnosti vanrednog stanja
u Evropi**

Anna Khakee

Autorsko pravo © 2009 Ženevski centar za demokratsku kontrolu oružanih snaga

ISBN 978-92-9222-098-3

Radovi DCAF-a o politici pružaju praktično, gledište usmereno politici o pitanjima upravljanja sektorom bezbednosti. Radovi o politici mogu se preuzeti besplatno sa veb stranice DCAF-a na adresi www.dcaf.ch/publications. Takođe postoji mogućnost kupovine odštampanih i ukoričenih primeraka.

Sadržaj

Spisak skraćenica.....	3
1. Uvod.....	5
2. Ustavna zaštita demokratskog poretka tokom vanrednih stanja: Bez evropskog konsenzusa.....	9
2.1 Uvod	9
2.2 Vrste vanrednih stanja	10
2.3 Proglašenje, produženje i prestanak uprave u vanrednom stanju	12
2.4 Nadzor i vođenje rada demokratskih institucija tokom vanrednog stanja	14
2.5 Sudska kontrola i nadzor	16
2.6 Zaštita ljudskih prava tokom vanrednog stanja	16
3. Zakonodavstvo i praksa u odabranim evropskim državama	18
3.1 Uvod	18
3.2 Švajcarska i Nemačka: Van-ustavno određene ruke <i>nasuprot</i> uskim ustavnim ograničenjima	19
3.3 Varijacije doktrine neophodnosti: Norveška i Francuska	21
3.4 Španija: Bliža nemačkom modelu	24
3.5 Sredina: Finska i Ujedinjeno Kraljevstvo	25
4. Zaključci.....	29
5. Preporuke u pogledu politike.....	30
Aneks 1. Ustavni propisi o vanrednim stanjima u državama članicama EU, Norveškoj i Švajcarskoj	32

Spisak skraćenica

AT Ustav	Ustav Austrije
BE Ustav	Ustav Belgije
BG Ustav	Ustav Bugarske
CH Ustav	Ustav Švajcarske
CoE	Savet Evrope
CY Ustav	Ustav grčkih Kiprana
CZ Ustav	Ustav Republike Češke
DCAF	Ženevski centar za demokratsku kontrolu oružanih snaga
DE Ustav	Ustav Nemačke
DK Ustav	Ustav Danske
ECHR	Evropska konvencija za zaštitu ljudskih prava i osnovnih sloboda
EE Ustav	Ustav Estonije
EHRR	Evropski izveštaj o ljudskim pravima
EU	Evropska unija
ES Ustav	Ustav Španije
FI Ustav	Ustav Finske
FR Ustav	Ustav Francuske
GC	Opšti komentar
GR Ustav	Ustav Grčke
HU Ustav	Ustav Mađarske
ICCPR	Međunarodni pakt o građanskim i političkim pravima
IE Ustav	Ustav Irske
IT Ustav	Ustav Italije
LT Ustav	Ustav Litvanije
LU Ustav	Ustav Luksemburga
LV Ustav	Ustav Letonije
MT Ustav	Ustav Malte
NL Ustav	Ustav Holandije
NO Ustav	Ustav Norveške
PL Ustav	Ustav Poljske
PT Ustav	Ustav Portugalije
RO Ustav	Ustav Rumunije
SE Ustav	Ustav Švedske
SI Ustav	Ustav Slovenije
SK Ustav	Ustav Republike Slovačke

Obezbeđivanje demokratije? Komparativna analiza nadležnosti vanrednog stanja u Evropi

Anna Khakee

1. Uvod

Postoji široko rasprostranjena saglasnost da se, u ovom trenutku, države i društva suočavaju sa nizom složenih (i delimično novih) pretnji i izazova, koje obuhvataju pandemije, terorističke napade, transnacionalni organizovani kriminal, iznenadne i ogromne prilive stanovništva kao i prirodne katastrofe koje predstavljaju posledicu globalnog zagrevanja.¹ Politički lideri često ne znaju kako da se pozabave ovim višestrukim i nepoznatim izazovima, posebno ukoliko se jave iznenada i pogode velike delove stanovništva. Posledično, refleks pristupanja nadležnostima za slučaj vanrednog stanja— npr. davanje vanrednih ovlašćenja vladi izvan njene uobičajene ustavne uloge— može biti jak u ovakvim situacijama. Proglašavanje vanrednog stanja, međutim, dolazi i sa svojom cenom. U prošlosti, ove vanredne nadležnosti podrazumevale su bukvalno uvek nametanje ograničenja na ljudska prava pojedinaca i, iako su bile namenjene da obezbede opstanak države, ovakve široke izvršne nadležnosti nisu uvek obezbeđivale opstanak demokratije.² Drugim rečima, opasnost podrivanja ustavnog poretka države i konkretno uloge parlamenta, pravosuđa i drugih nadzornih tela, uvek se nazire.

Ono što samim tim nije iznenađujuće jeste da se u Sjedinjenim Američkim Državama vodi neprekidna debata o tome kako očuvati građanske slobode i sistem međusobne provere ogranaka vlasti, imajući u vidu ono što je nazvano izrazom “prikradenog nametanja uprave vanrednog stanja” nakon događaja koji su se odigrali 11. septembra 2001.³ Na sličan način, u Francuskoj je vođena žustra diskusija o odluci vlade da proglasi vanredno stanje (*état d'urgence*) kao odgovor na nemire u predgrađima Pariza i drugih francuskih gradova krajem 2005. U poslednje vreme, Nemci vode debatu o tome da li njihov Ustav pruža dovoljno smernica i dovoljnu pokrivenost u slučaju događaja sličnog 11. septembru koji bi se odigrao na nemačkoj teritoriji a u Italiji su nedavnih godina, vanredna stanja

¹ Autorka želi da se zahvali Anders Eka iz Radnog odbora za ustavnu reformu švedskog Ministarstva pravde koja joj je poverila zadatak uporedbe evropskih propisa o vanrednim stanjima imajući u vidu moguće izmene u švedskom Ustavu. Velika zahvalnost odaje se Hansu Bornu, Dereku Lutterbecku i anonimnom ocenjivaču na njihovim dragocnim komentarima na najranije verzije ovog rukopisa. Autorka odaje svoju zahvalnost Oliveru Diggelmannu i Danieli Thurnherr koji su ljubazno ukazali na švajcarske izvore informacija na ovu temu. Ona se takođe zahvaljuje Wendy Robinson u DCAF-u na veoma temeljnoj lekturi izveštaja. Bilo kakve greške u navedenim činjenicama ili tumačenju predstavljaju isključivu odgovornost autorke.

² Za dobar uvod o problemima i pitanjima koja okružuju upravu u vanrednim stanjima, pogledajte publikaciju DCAF (2005). “Vanredna stanja” Istorijat upravljanja i reforme sektora bezbednosti Backgrounder, Ženeva: DCAF (Ženevski centar za demokratsku kontrolu oružanih snaga), oktobar.

³ Za dobar pregled američke literature na ovu temu, vidi publikaciju Scheuerman, William E. (2006). “Emergency Powers and the Rule of Law After 9/11” *Žurnal političke filozofije*, 14:1, str. 61-84.

korišćena u onim prilikama kada je postojao neuobičajeno veliki priliv migranata – što predstavlja žustru temu u aktuelnoj italijanskoj politici.

Kao što ukazuje nekolicina datih primera, vanredne nadležnosti koriste se danas i u Evropi, i njihovo korišćenje je veoma često osporeno. U teoriji, vanredne ovlašćenje⁴ jesu ona posebna isključiva prava koja vlada ili predsednik mogu da upotrebe u vanrednim situacijama kao što su rat, pobunjenički napad, teroristički napadi ili druge ozbiljne pretnje po državu, ekološke katastrofe, ozbiljne industrijske nesreće, pandemije ili slične situacije koje prete velikom broju života. Postoji opšta saglasnost da bi ove nadležnosti trebalo da se koriste samo u vanrednim okolnostima ili čak i tada samo u onom obimu u kome to nameće data situacija. Stvarnost je međutim mnogo složenija, i kao što je već pomenuto, dva aspekta uprave u vanrednim situacijama često su posebno problematična: (1) očuvanje ravnoteže moći, odnosno nadležnosti parlamenta i pravosuđa *u odnosu na izvršnu vlast*, i (2) zaštita ljudskih prava i vladavine prava.

Ovaj rad o politici preispituje način na koji je korišćenje vanrednih nadležnosti uređeno u evropskim državama (što obuhvata države članice EU, Norvešku i Švajcarsku), i pokušava da oceni u kom obimu i na koji način postojeća pravila štite demokratski poredak. Ovo se čini usredsređivanjem na dva međusobno povezana skupa pitanja: Prvo, kako je ova napetost koja postoji između vanrednih nadležnosti sa jedne strane i načela demokratije i ljudskih prava sa druge strane, rešena evropskim ustavima i drugim relevantnim zakonodavstvom? Ili, u konkretnijem smislu, kakva je uloga parlamenta – kao državne institucije u jezgru samog demokratskog sistema – pri proglašavanju, nadgledanju i okončanju vanrednih ovlašćenja? Koja prava i slobode ne mogu biti obustavljena čak i tokom vanrednog stanja? U kom obimu i kako je zagarantovan opstanak demokratskog poretka? Drugo pitanje odnosi se na pretnje po bezbednost koje preovlađuju danas: u kom obimu su aktuelni propisi u pogledu vanrednih situacija prilagođeni današnjim izazovima u sferi bezbednosti? Da li evropski ustavi pružaju raznolik pristup vanrednim stanjima? Ova pitanja su značajna jer ukoliko, u vanrednom stanju, vlada nema dobro prilagođena ustavna sredstva, mogu se potražiti na brzinu *ad hoc* ili manje odgovarajuća rešenja a ona predložena ne mogu ponuditi dovoljno zaštitnih mera za parlamentarni i sudski nadzor, kao i za zaštitu ljudskih prava i vladavine prava.

Aktuelna debata o upravi u vanrednim stanjima – bez obzira da li vođena teorijom ili konkretnom politikom – nalazi se pod velikim uticajem “klasičnog” teoretičara: nemačkog predratnog filozofa Carla Schmitta, čija je glavna tvrdnja, grubo rečeno, ta da su liberalizam i izuzetak nepomirljivi. Po Schmittovom gledištu, vanredne situacije (koje su sveprisutne) ne mogu biti predviđene i ograničene zakonom i stoga zahtevaju vršenje apsolutnih ovlašćenja: liberalizam će uvek morati da se prepusti autoritarnoj vladavini. Giorgio Agamben je možda najčešće citiran teoretičar o vanrednim nadležnostima nakon 9/11, koji prati Schmittov argument

⁴ Koristi se jedan broj različitih izraza kako bi se obuhvatili različiti vidovi vanrednih nadležnosti pruženih vladama u kriznim periodima, kao što su “vanredno stanje”, “izuzetno stanje”, “stanje uzbune”, “opsadno stanje”, “zakon o prekom sudu” ili čak “ratna vremena”. Autorka je pokušala da navede pobliže terminologiju korišćenu u svakoj državi.

(neusvajajući Schmittove pro-autoritarne preskriptivne stavove). U njegovom delu pod nazivom *State of Exception (Vanredno stanje)*, Agamben tvrdi da je vanredno stanje postalo “dominantna paradigma u upravljanja u savremenoj politici”, ponavljajući ono što je istakao Schmitt, da vanredna stanja neminovno podrazumevaju funkcionisanje izvan zakona i pravnog poretka.⁵

Schmitt je takođe obojio diskusije o vanrednim stanjima usmerene ka politici nakon 11. septembra. Dok pristalice Schmitta tvrde da vanredna ovlašćenja neminovno potpadaju izvan ustavnog poretka, njihovi suparnici tvrde da vanredne nadležnosti mogu i treba da budu integrisane u pravni poredak države.⁶ Jedan primer kontra argumenta Schmittu dat je od strane Bruca Ackermanna. On sugerije da nakon 11. septembra, Sjedinjene Američke Države, koje do sada nisu imale nikakav koherentan korpus pravila koja uređuju vanredno stanje, trebalo da razmotre stvaranje onoga što on naziva “Ustavom za slučaj vanrednih stanja”. Ustav za slučaj vanrednog stanja, po njegovom gledištu, predstavlja najbolji način da se svede na minimum opasnost prikradenog, postepenog i stalnog podrivanja osnovnih građanskih sloboda u društvu kome pretil terorizam.⁷ Drugim rečima, Ackermann predlaže stvaranje zakonskih ograničenja i propisa koji ograničuju upravu u vanrednim stanjima i pruža svoj, na mnoge načine dosetljiv pristup da se to i učini. Oren Gross, koji se takođe usredsređuje na terorizam, iznosi argumenat protiv ovog, zauzimajući više Schmittovski stav. On predlaže rešenje koje omogućava preduzimanje vanrednih mera, ali ih konstruiše kao mere koje se nalaze izvan zakona: donosioci odluka trebalo bi javno da priznaju da su bilo koje usvojene vanredne mere van-zakonske.⁸ U još jasnijem upućivanju na Schmitta, Mark Tushnet se u suštini slaže: Nadležnosti za slučaj vanrednog stanja, koje su – po njegovom gledištu – po svojoj prirodi van-ustavne, ne mogu se kontrolisati od strane demokratskih institucija, već samo od strane animiranog građanstva, koje se bori za demokratiju.⁹ U zaključku se može istaći da literatura koja je više usmerena ka politici ne samo da navodi Schmitta kao zajednički izvor upućivanja – bilo u pozitivnom ili u negativnom smislu– već i deli neke dodatne osobenosti: jasan fokus ka terorizmu; i potragu za modelima koji odgovaraju SAD-u posebno u kontekstu nastalom nakon 11. septembra. Ukoliko se napravi uporedba, oni su uglavnom ograničeni na Kanadu, Izrael i Ujedinjeno Kraljevstvo i veoma su kratki.¹⁰ Evropska perspektiva i dublja uporedba aktuelnih propisa u različitim evropskim državama do sada su nedostajali.

⁵ Citirano u Scheuerman (2006), *op cit.* Vidi takođe Johns, Fleur (2005). “Guantánamo Bay and the Annihilation of the Exception” *The European Journal of International Law* 16:4; Neal Andrew W. (2006). “Foucault in Guantánamo: Towards an Archaeology of the Exception” *Security Dialogue*, 37:1, pp.31-46; Prozorov, Sergei (2005). “X/Xs: Toward a General Theory of the Exception” *Alternatives: Global, Local, Political*, pp. 81-112.

⁶ U činjenju istog, oni se približavaju još jednom klasičnom misliocu na ovu temu, Clinton Rossiter (Rossiter, Clinton (1948 [2002]) *Constitutional Dictatorship: Crisis Government in Modern Democracies* Princeton University Press

⁷ Ackerman, Bruce (2004). “The Emergency Constitution” *Yale Law Journal* Vol.113 Vol. 113:1029 pp.1029-1091.

⁸ Gross, Oren (2003). “Chaos and Rules: Should Responses to Violent Crises Always be Constitutional?” *Yale Law Journal*, No. 112, pp. 1011-1134.

⁹ Mark Tushnet (2005). “Emergencies and the Idea of Constitutionalism” in: *The Constitution in Wartime: Beyond Alarmism and Complacency* Durham: Duke University Press.

¹⁰ Ovo takođe važi za nekoga kao Kim Lane Scheppele, čiji je osnovni argument komparativan: ona ističe da je razlog zašto je međunarodno i državno vanredno stanje nametnuto od strane SAD-a nakon 11. septembra tako snažno odbačeno na međunarodnom nivou taj što je “međunarodna zajednica ostvarila pomak od Schmittovog okvira”. Evropske države, koje su izvukle pouke iz horora Nacista, fašizma i komunizma, pažljivo su uredile vanredna stanja u svojim ustavima. Međutim, kao što ćemo videti u nastavku, ona je u stanju da opravda svoj argumenat u vezi sa vanrednim stanjima u evropskim državama time da su “prožeti većim pravnim sadržajem”

Postoji želja da se ovom studijom popuni ova praznina pružanjem pregleda načina uređivanja uprave u vanrednim stanjima u evropskim ustavima, sa fokusom ka tome kako je rešena napetost koja preovlađuje između vanrednih nadležnosti sa jedne strane i načela demokratije i ljudskih prava sa druge. Ista pokazuje da se evropske zemlje razlikuju u značajnoj meri kada govorimo o načinu na koji svojim ustavima uređuju nadležnosti u vanrednim stanjima. Neke države – često one sa ne toliko sretnim iskustvom kada govorimo o vanrednim stanjima ili autoritarnoj upravi u nedavnoj istoriji, kao što su Nemačka, Grčka, Portugalija, Španija i neke od novijih demokratija u centralnoj i istočnoj Evropi – detaljno su predvidele ustavna pravila koja važe u vanrednim situacijama. Drugi ustavi, od kojih mnogi jesu ustavi zemalja zapadne Evrope, sadrže veoma malo o nadležnostima i ovlašćenjima u vanrednim stanjima. Postoji nekoliko razloga za ovo ustavno neuređivanje nadležnosti u vanrednim stanjima. Neke evropske zemlje ne predviđaju vanredno stanje *samo po sebi* u svojim pravnim sistemima. Umesto toga one imaju određena pravila koja omogućuju brže parlamentarno odlučivanje ili dodeljivanje određenih zakonskih ovlašćenja itd., koja se u načelu mogu koristiti u svim vidovima okolnosti kada je brzina od presudnog značaja (na primer u odgovoru na iznenađan priliv ilegalne droge ili skok u nekom drugom vidu kriminala, u ekonomskoj krizi ili čak i kada se budžet mora izdvojiti brže) a ne samo u ozbiljnim vanrednim stanjima, koja predstavljaju žižu interesovanja ove studije.¹¹ Još jedan razlog za nepostojanje ustavnih normi o nadležnostima u vanrednim stanjima jeste to što su one uređene negde drugde, uobičajenim zakonom ili takozvanim ustavnim pravom.¹² Treći razlog jeste da nadležnosti u vanrednim stanjima ne predvodi zakon, već nepisana pravila (često zvana izrazom “doktrina neophodnosti”).

Evropski ustavi razlikuju se ne samo u smislu *postojanja* i *obima* uređivanja vanrednih stanja već i u smislu njihovog *sadržaja*: uloge koja se daje parlamentu i drugim državnim organima odgovornim za nadzor tokom vanrednog stanja, zaštite osnovnih sloboda i zaštitnih mera za opstanak demokratskog političkog poretka. Definicija pretnji takođe varira u značajnoj meri, sa nekim zemljama koje su isključivo usredsređene na “klasičnije” pretnje po državu kao što su spoljna invazija i konvencionalno ratno stanje, dok druge obuhvataju industrijske nesreće, prirodne katastrofe ili ozbiljne pretnje po “ustavni poredak”. Ova studija takođe ističe da je Schmittovska debatu o tome da li bi nadležnosti u vanrednim stanjima trebalo da se smatraju van-ustavnim ili bi trebalo da budu predviđene konkretnim pravilima, takođe odražena u nekim evropskim ustavima: neke zemlje, kao što su Švajcarska, Norveška i (po mogućstvu) Francuska usvojile su koncept vanrednih nadležnosti, koje uglavnom postoje van zakona, dok druge, kao što su Nemačka i Španija, pažljivo uređuju i ograničavaju nadležnosti u vanredni stanjima u njihovim ustavima i drugim zakonodavnim aktima.

i pravnim garancijama, zbog njenog ograničenog korišćenja uglavnom nemačkog ustava, izuzimajući evropske zemlje koje ne uređuju na pažljiv način vanredna stanja (Scheppelle, Kim (2004). “Law in a Time of Emergency: States of Exception and the Temptations of 9/11” *University of Pennsylvania Journal of Constitutional Law*, No. 6, pp. 1008, 1069, 1079).

¹¹ Ova ustavna pravila u pogledu bržeg odlučivanja samim tim potpadaju izvan obima ove analize.

¹² Organsko pravo ima poseban status zakona pozicioniranih između Ustava i redovnih zakona.

Ovaj rad o politici podeljen je u dva dela: 2. deo daje pregled ustavnih odredbi koje uređuju nadležnosti za slučaj vanrednog stanja duž 28 evropskih zemalja: ovde, geografski fokus je širok – obuhvatajući države EU, Norvešku i Švajcarsku – ali je analiza ograničena na tekstove odnosnih ustava. 3. deo zalazi dublje u nacionalne sisteme. Sastavljen je od sedam studija slučajeva (Finska, Francuska, Nemačka, Norveška, Španija, Švajcarska i Ujedinjeno Kraljevstvo), koje prevazilaze razmatranje ustavnih odredbi i preispituju druge vidove zakonodavstva kao i konkretnu praksu. Rad se završava nizom preporuka o politici u ovoj sferi.

2. Ustavna zaštita demokratskog poretka tokom vanrednih stanja: Bez evropskog konsenzusa

2.1 Uvod

Kako izgleda da su uređene nadležnosti za slučaj vanrednog stanja u evropskim ustavima? Kako su definisana potencijalna vanredna stanja? Da li ustavi sadrže različite nivoe ili oblike nadležnosti u vanrednim stanjima? Ko odlučuje o proglašenju vanredne stanje, njeno trajanje, produženje i kraj? Da li ustavi predviđaju parlamentarni i/ili sudski nadzor i kontrolu nad upravom u vanrednom stanju? Koje su osnovne ustavne garancije za očuvanje i opstanak demokratskog poretka? Koja ljudska prava i osnovne slobode su zaštićeni u svakom trenutku (takozvana prava od kojih se ne može odstupiti)? Ovaj odeljak pokušava da odgovori na ova pitanja iz perspektive ustava država članica EU; Norveške i Švajcarske.¹³ Isti pruža analitički pregled načina na koji evropski ustavi uređuju upravu u vanrednim stanjima, sa time da je više pojedinosti o svakom zasebnom ustavu sadržano u skupu tabela koje se nalaze u aneksu ovog izveštaja.¹⁴

Mora se napomenuti da iz perspektive međunarodnog prava, države nisu slobodne da uobličuju svoje zakonodavstvo koje uređuje vanredna stanja, kako one žele. Mnogi od najznačajnijih međunarodnih sporazuma o ljudskim pravima, kao što su Međunarodni pakt o građanskim i političkim pravima (ICCPR), Evropska konvencija za zaštitu ljudskih prava i osnovnih sloboda (ECHR), i (u pan-američkom kontekstu) Američka konvencija o ljudskim pravima, navode jedan broj takozvanih ljudskih prava od kojih se ne može odstupiti, koja se ne mogu uskratiti ni u kojim okolnostima, uključujući i vanredno ili ratno stanje. Uoči demokratizacije velikih delova centralne i istočne Evrope nakon 1989, preporuke u pogledu ustavnog uređivanja uprave u vanrednim situacijama data su takođe od strane Venecijanske komisije u sastavu Saveta Evrope.

¹³ Ujedinjeni Kraljevstvo, koje nema napisan ustav, nije deo analize u ovom delu: ono je međutim obuhvaćeno studijom slučaja u 3. delu.

¹⁴ Ono što je možda iznenađujuće imajući u vidu centralni položaj ovog dokumenta kada govorimo o ustavnom poretku bilo koje države, zvanični prevodi evropskih ustava veoma su raznolikog kvaliteta, što je u određenim slučajevima u veoma velikoj meri otežalo analizu.

Spisak prava od kojih se ne može odstupiti u međunarodnim aktima varira u određenoj meri, ali uopšteno podrazumeva pravo na život, zabranu ropstva i mučenja ili svirepog, nečovečnog ili ponižavajućeg postupanja ili kažnjavanja, kao i načelo neretroaktivnosti krivičnog zakona (nema krivičnog dela ako nema zakona). Prema navodima Venecijanske komisije, takođe je od presudnog značaja zadržati određena prava tokom vanrednog stanja, posebno minimalne garancije protiv arbitrarnog pritvaranja, pravo na pravično suđenje i na obraćanje sudovima protiv činova i radnji vlasti koje proizilaze iz ovih vanrednih nadležnosti. Štaviše, svi bi trebalo da uživaju ova prava bez ikakve diskriminacije.¹⁵

Međunarodni akti takođe predviđaju pravila o tome kako i u kojim okolnostima se mogu doneti vanredni propisi koji odstupaju od određenih (odstupivih) prava. U skladu sa članom 15 ECHR-a, odstupanja može postojati samo u vremenima “rata ili druge javne vanredne situacije koja pretili životu nacije”, a generalni sekretar Saveta Evrope obaveštava se u potpunosti o istom (odnosno konvencija predviđa sistem obaveštavanja). Jedan broj kriterijuma kvalifikacije, razrađenih u sudskoj praksi Evropskog suda za ljudska prava, dalje ograničava korišćenje uprave u vanrednom stanju.¹⁶ Isto važi i za ICCPR u članu 4.¹⁷

Što se tiče, međutim, podele nadležnosti između ogranaka vlasti i očuvanja demokratskog poretka tokom vanrednog stanja, međunarodni akti o ljudskim pravima ostaju nemi. Venecijanska komisija takođe izbegava da da preporuke u ovoj oblasti, ograničavajući se na “pitanja koja dotiču ljudska prava, iz razloga što se nacionalno zakonodavstvo i propisi razlikuju u velikoj meri kada govorimo o institucionalnim aspektima ovog problema”.¹⁸ Samo ograničeni saveti pružaju se piscima državnih ustava i zakonodavcima kada govorimo o ovom značajnom pitanju. Ovo je takođe po svemu sudeći doprinelo značajnim razlikama u ustavnim modelima uprave za slučaj vanrednog stanja preispitanim u ovom delu izveštaja.

2.2 Vrste vanrednih stanja

Vanredne situacije razlikuju se u velikoj meri: pandemije i prirodne katastrofe imaju tendenciju da imaju različite efekte i da zahtevaju različite odgovore nego što je to slučaj sa pobunjeništvima ili pokušajem *coups d'état*. Teroristički napadi, sa druge strane razlikuju se od veoma ozbiljnih ekonomskih kriza i oružane agresije strane države. Ova raznolikost mogućih vanrednih situacija predstavlja jedno od najtrnovitijih pitanja sa kojim su pisci ustava i zakonskih akata morali da se

¹⁵ Venecijanska komisija - Evropska komisija za demokratiju putem zakona (1995). “Emergency powers” by Ergun Özbudun and Mehmet Turhan, u seriji *Nauka i tehnika demokratije* (Science and technique of democracy) No. 12 CDL-STD(1995) 012, Strazbur. [http://www.venice.coe.int/docs/1995/CDL-STD\(1995\)012-e.asp](http://www.venice.coe.int/docs/1995/CDL-STD(1995)012-e.asp), “Recommendations”.

¹⁶ Razvijene u sledećim predmetima: *Lawless protiv Irske* (br 3) (1961) 1 EHRR 15; *Askoy protiv Turske*, Presuda od 18. decembra 1996, 23 EHRR 553; *Brogan protiv UK* A 145 (1988) 11 EHRR 117; *Brannigan i McBride* A 258-B (1993) 17 EHRR 539. (Autor se zahvaljuje anonimnom ocenjivaču na ovom dodatku)

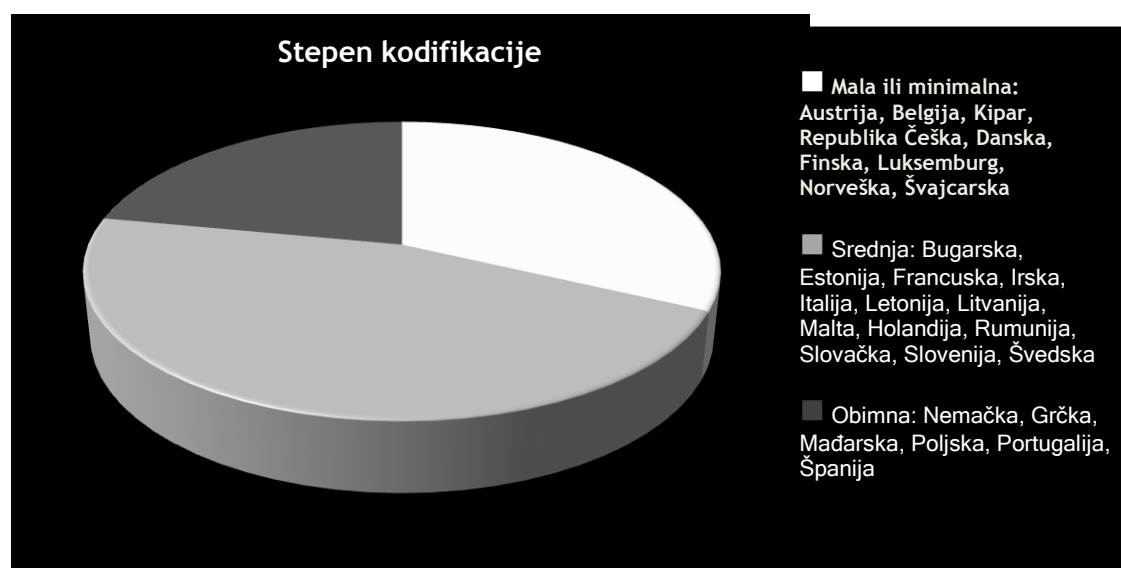
¹⁷ Vidi Opšti komentar br. 29 Komiteta za ljudska prava o odstupanjima tokom vanrednih stanja (član 4) [2001]. Za detaljnu diskusiju o pitanjima prava od kojih se ne može odstupiti i proglašenju vanrednog stanja, vidi Chowdhury, Subrata Roy (1989). *Rule of Law in a State of Emergency: The Paris Minimum Standards of Human Rights Norms in a State of Emergency*. London: Pinter Publishers and Fitzpatrick, Joan (1994). *Human Rights in Crisis: The International System for Protecting Rights during States of Emergency* University of Pennsylvania Press.

¹⁸ Venecijanska komisija 1995, *opt cit.* “Preporuke”.

pozabave. Ovo je takođe jedan od razloga zašto je debata (preispitana u uvodu u ovaj izveštaj) o tome da li se zaista reakcija na vanredne situacije može urediti zakonom, tako jaka. Možda je, međutim, sistem koji omogućava diferencijalan pristup (odnosno ograničeniji oblik vanrednih nadležnosti u slučaju, na primer, velike industrijske nesreće i sveobuhvatniji oblici vanrednih uprava u ratnom stanju itd.) manje podložan političkom preterivanju u odnosu na one koji su sačinjeni samo od jednog oblika vanrednih nadležnosti.

U kom obimu onda sadašnji ustavi evropskih država sadrže definicije vanrednih stanja? Koji evropski ustavi su usvojili diferencijalan pristup kada govorimo o nadležnostima u vanrednim stanjima? Kao što prikazuje Tabela A2.1, mnogi zapadno-evropski ustavi ne predviđaju eksplicitno nikakvo vanredno stanje, već sadrže upućivanja— često samo *en passant* — na “vanredne okolnosti”, “međunarodnu krizu”, “posebno hitne situacije”, ili “ratne prilike”. Norveški Ustav, na primer, samo na jednom mestu pominje “vanredne okolnosti, kao što je neprijateljski napad ili zarazna bolest”, kako bi predvidio da u takvim slučajevima parlament može da zaseda izvan glavnog grada: nisu pružene nikakve druge implikacije vanrednih okolnosti. Na sličan način, austrijski ustav uređuje ulogu saveznih oružanih snaga u zaštiti ustavnog poretka i javne bezbednosti i pružanja pomoći u slučajevima prirodnih nepogoda ili drugih ozbiljnih katastrofa (uključujući pravo oružanih snaga da intervenišu na svoju inicijativu u određenim slučajevima u kojima su onesposobljene civilne vlasti). Ustav takođe daje za pravo saveznim vlastima da preduzmu posebne mere kako bi obezbedile osnovne potrepsštine u vreme rata. Međutim, predviđen je mali broj drugih implikacija rata, pretnji po ustavni poredak i javnu bezbednost, prirodnih nepogoda ili drugih ozbiljnih katastrofa.

Grafikon 2.1 Stepem kodifikacije upravljanja vanrednim stanjima u evropskim ustavima: gruba klasifikacija



Imajući takođe u vidu može se istaći da više od polovine preispitanih 28 evropskih ustava na jedan ili na drugi način, sadrži barem dva oblika vanrednih stanja. U

mnogim slučajevima, pravi se razlika između ratnih situacija (koje su uobičajeno uređene zakonom o prekom sudu ili pod zaglavljem “ratno stanje”) sa jedne strane i drugim vidovima vanrednih stanja, sa druge strane. Zemlje sa nedavnim iskustvom autoritarne vladavine imaju tendenciju da imaju istančanije razlike ovog tipa u svojim ustavima. Estonija, Poljska i Španija, shodno tome imaju sličan sistem na tri nivoa, sa stanjem uzbune koji se bavi prirodnim nepogodama i slično i vanrednim stanjem i opsadnim/ratnim stanjem.¹⁹ Ono što je jedinstveno, mađarski ustav pominje različiti broj vanrednih stanja iako razlika između njih nije uvek istančana.

Imajući u vidu da je teško predvideti oblik i formu budućih vanrednih stanja, evropski ustavi uopšteno ne pružaju detaljne opise vrsta pretnji obuhvaćenih vanrednim stanjem (ili stanjima). Uopšteno se preferiraju formulacije tipa “pretnje po ustavni poredak”, “ozbiljne i neposredne pretnje po javni poredak” ili “pretnje po teritorijalni integritet i nezavisnost”. Ukoliko su navodi konkretniji, oni ostaju otvoreni za dalje dopune. Shodno tome, estonijska definicija “vanredne situacije” (najniži nivo od tri vrste vanrednih stanja predviđenih u estonskom sistemu) – “prirodna nepogoda ili katastrofa” – katastrofa nije dalje definisana. Ponekada, prilično konkretne pretnje (kao što je *coup d'état*) kombinovane su sa uopštenijim nazivima (“neposredna pretnja po nacionalnu bezbednost”) kao što je to slučaj u grčkom ustavu gde se može proglasiti stanje opsade “[u] slučaju rata ili mobilizacije usled spoljnih opasnosti ili neposredne pretnje po nacionalnu bezbednost, kao i u slučaju oružane opsade usmerene ka svrgavanju demokratskog režima”. Ono što je interesantno, nijedan evropski ustav ne pominje konkretno terorizam kao osnovu za proglašenje vanrednog stanja.

2.3 Proglašenje, produženje i prestanak uprave u vanrednom stanju

Samo nekoliko evropskih ustava nemo je o tome kako se proglašava vanredna uprava. Zapravo, proglašenje predstavlja jedan od nekolicine aspekata uprave u vanrednom stanju koji je obuhvaćen u velikoj većini evropskih ustava (vidi Tabelu A2.2). U skladu sa najosnovnijim evropskim zakonima koji uređuju ovo pitanje, parlamenti moraju biti uključeni u odluku o nametanju vanredne uprave. Većinu vremena oni deluju na predlog ili proglas predsednika ili vlade (međutim, u dva slučaja, češki i irski ustav, parlament može delovati samostalno). Često, važe najstriktniji uslovi pri donošenju parlamentarne odluke ili davanja parlamentarnog odobrenja nego što je to slučaj kada govorimo o uobičajenim zakonodavnim aktima: zahtevi velike većine i/ili većine svih poslanika (ne samo onih prisutnih) su česti. Interesantan izuzetak može se naći u poljskom ustavu, u skladu sa kojim se zahteva apsolutna većina glasova (u prisustvu najmanje polovine statutom predviđenog broja poslanika) da se *poništi* odluka predsednika o proglašenju vanrednog stanja ili zakona o prekom sudu.

¹⁹ Rumunija i Slovačka takođe su usvojile sistem od tri nivoa, međutim vrste pretnji kojima bi svaki od ovih nivoa trebalo da se bavi nisu definisane u ustavu. Druge zemlje, kao što je Francuska, takođe imaju sistem od tri nivoa iako imaju razlike u njihovoj gradaciji i sa jednim ili dvoje vanrednih stanja koji su uređeni samo izvan ustava.

Imajući u vidu da se vanredna uprava mora često nametnuti bez daljih odlaganja, postoje dopunska pravila u mnogim evropskim ustavima u slučaju da parlament ne može brzo da se sazove. U ovim slučajevima, često je na vladi ili predsedniku da proglasi vanrednu upravu, uz to da se parlamentarne debata o donošenju ove odluke održava na narednoj sednici. Kako bi se izbeglo ostavljanje odluke isključivo izvršnom ogranku vlasti ukoliko parlament bude onesposobljen u svom radu, nekolicina evropskih država potražila je alternativna rešenja. Shodno tome, u slučaju Nemačke, na takozvanom Zajedničkom odboru (vrsta mini-parlamenta koji zamenjuje Bundestag i Bundesrat kad god je neophodno tokom stanja odbrane, pogledajte tačku 2.4 u nastavku) je da donese odluku dok je, shodno portugalskom Ustavu, donošenje ove odluke dato Stalnom odboru Parlamenta. Mađarski ustav usvojio je nešto drugačiji model, u skladu sa kojim predsednik skupštine, predsednik Ustavnog suda i premijer zajednički odlučuju o tome da li bi predsednik trebalo da ima pravo da uvede vanredno stanje, proglasi stanje nacionalne krize ili ratno stanje u ime parlamenta. Parlament, na svojoj prvoj sednici, odlučuje dvotrećinskom većinom svih poslanika o zakonitosti i neophodnosti ove odluke.

U određenim evropskim ustavima, uključenost parlamenta je slabija. U Francuskoj, sam predsednik (nakon konsultacije sa premijerom, predsednicima skupština i Ustavnim savetom) može proglasiti najdalekosežniju vrstu vanrednog stanja u francuskom sistemu, takozvana izuzetna ovlašćenja. Slično, u Slovačkoj, predsednik proglašava vanredno stanje ili ratno stanje na predlog vlade, koja bi trebalo kolektivno da donosi svoje odluke. Ovo rešenje prilično je neobično, međutim. Često, čisto izvršne odluke ograničene su na *najmanje* ozbiljne oblike izvanrednih stanja (koji se koriste u nesrećama širokih srazmera, pandemijama, prirodnim katastrofama ili slično), i u datim slučajevima obično postoji ustavno propisan vremenski rok za dužinu trajanja istih.

Poređenja radi, mali broj evropskih ustava ima eksplicitna pravila kada govorimo o produžavanju i okončanju vanrednih stanja: skoro polovina nema nikakve propise uopšte; ostali sadrže propise koji su mnogo manje detaljni u odnosu na proglašenje vanredne uprave (Tabela A2.3). Iznenadujuće, čak i neki ustavi kao što je mađarski, imaju detaljna i čak dosetljiva pravila u pogledu proglašenja vanrednog stanja, ali nisu uredili pitanje produženja i okončanje istog. U slučajevima u kojima postoje eksplicitna ustavna pravila, ona često odražavaju propise koji se odnose na proglašenje vanrednog stanja: na primer, u Irskoj, parlament je taj koji odlučuje kada će prestati javna vanredna stanja ili ratno stanje ili oružana pobuna a u Slovačkoj, ponovo je predsednik taj koji na predlog vlade, okončava vanredno stanje ili ratno stanje. Takođe se relativno često može naći uspostavljanje vremenskog okvira za vanredno stanje, bez bilo kakvog daljeg uređivanja. Ovime se javlja pitanje kako postupiti ukoliko se vanredna situacija toliko odvuče da premaši ustavom utvrđen vremenski rok za proglašenje mere vanrednog stanja.

Kao što je to slučaj u mnogim oblastima uređivanja vanrednih mera, najstrožija ustavna pravila nalaze se u zemljama sa relativno skorijim iskustvom autoritarne

vladavine, kao što su Nemačka, Grčka, Španija i pregršt drugih zemalja. U skladu sa nemačkim Ustavom, *Spannungsfall* (manje ozbiljan od dva ustavno uređena vanredna stanja) se okončava odlukom Bundestaga. *Verteidigungsfall* (stanje odbrane) okončava se kad god Bundestag odluči o istom uz odobrenje Bundesrata. Bundesrat može zahtevati da Bundestag razmotri pitanje okončanja. Grčki ustav predviđa vremenski rok od 15 dana za stanje opsade. Isti se može produžiti na periode od 15 dana odlukom parlamenta donetom apsolutnom većinom. Prema španskom ustavu, vremenski rok za stanje uzbune je 15 dana dok isti iznosi 30 dana za vanredno stanje. Kongres odlučuje o vremenskim rokovima za stanje opsade. Stanje uzbune može biti produženo od strane Kongresa. Vanredno stanje može biti produženo za dodatnih 30 dana, u skladu sa istim postupkom koji važi za proglašenje vanrednog stanja.

2.4 Nadzor i vođenje rada demokratskih institucija tokom vanrednog stanja

Možda je oblast nadzora i rada demokratskih institucija tokom vanrednog stanja ta u kojoj se evropski ustavi najviše mimoilaze. Prvo, postoje značajne razlike u pogledu obima propisa: neki ustavi su u potpunosti nemi kada govorimo o efektima vanrednih nadležnosti u sprezi sa ulogom sudova i ravnoteži između parlamenta, vlade i šefa države, dok drugi obuhvataju veoma detaljan sistem odlučivanja i prenosa ovlašćenja (vidi Tabelu A2.4). Drugo, postoje velike razlike u tome kako vanredne nadležnosti utiču na ravnotežu vlasti i mogućnosti za nadzor: U Bugarskoj, na primer, Velika narodna skupština preuzima funkcije parlamenta u vanrednom stanju. Velika narodna skupština ima 400 poslanika, dok parlament ima 240. Vanredno stanje možda paradoksalno podrazumeva parlamentarni postupak koji je potencijalno komplikovaniji nego što bi to bio slučaj pri normalnom funkcionisanju ovog organa. Portugalski ustav predviđa da proglašenje stanja opsade ili vanrednog stanja ne sme uticati na ustavne odgovornosti i funkcije glavnih rukovodećih institucija, uključujući organe samouprave u autonomnim regionima. U Slovačkoj, nasuprot tome, predsednik razrešava parlament tokom rata ili tokom takozvanog “ratnog stanja”²⁰ ili vanrednog stanja: parlament shodno tome prestaje u potpunosti sa funkcijom. Umesto toga nadzor je ograničen na Ustavni sud.

Bugarska i Slovačka su ekstremi, međutim. Ono što se češće može primetiti jeste prenos nekih ovlašćenja od strane parlamenta vladi ili predsedniku, koji ima pravo da izdaje propise koji su u suprotnosti sa postojećim zakonima. Takođe, relativno učestalo jeste brže parlamentarno odlučivanje i zajedničko odlučivanje oba doma parlamenta. Nasuprot tome, ovakvi zakoni i propisi su često privremenog karaktera, i/ili moraju biti usvojeni od strane parlamenta u okviru utvrđenog vremenskog perioda nakon koga oni automatski prestaju da bivaju na snazi.

²⁰ Zvaničan prevod slovačkog ustava je štur i njegova terminologija je donekle neuobičajena. Štaviše, verzija Ustavnog suda (http://www.concourt.sk/en/A_ustava/ustava_a.pdf), upotrebljena ovde, razlikuje se u značajnim aspektima od verzije vlade (<http://www.government.gov.sk/9714/the-constitution-of-the-slovak-republic.php?menu=1297>). Informacije o Slovačkoj moraju stoga biti uzete uz najveću dozu obazrivosti.

Par ustava predviđa da “mini-parlamenti” zamenjuju legislaturu tokom rata ili sličnih situacija. Ovo je slučaj u Švedskoj i u Nemačkoj, gde, tokom stanja odbrane, takozvani Zajednički odbor može utvrditi da se Bundestag ne može sazivati ili ne može postići *kvorum* i da posledično, Zajednički odbor zamenjuje i Bundestag i Bundesrat i vrši svoja prava kao jedno telo. Švedski ustav predviđa slično takozvano dodeljivanje odgovornosti u ratnim okolnostima. Mađarski ustav sadrži odredbu u pogledu odlučivanja u vreme krize: isti predviđa da Nacionalni savet odbrane sastavljen od predsednika, predsednika skupštine, vodećih lidera političkih stranaka zastupljenih u parlamentu, premijera, ministara i šefa osoblja oružanih snaga imaju pravo konsultacije. U veoma teškim vanrednim situacijama, Nacionalni savet odbrane vrši ovlašćenja predsednika i vlade, kao i ovlašćenja prenetna na isti od strane parlamenta.

Približno jedna trećina evropskih ustava ne sadrži nikakve odredbe koje su posebno osmišljene da osiguraju opstanak demokratskog poretka tokom vanrednih stanja, ali većina to čini (vidi Tabelu A2.5). Neki od najčešćih zaštitnih mehanizama odnose se na parlament kao ključnu demokratsku instituciju. Imajući u vidu da izbori i kampanja mogu teško biti sprovedeni bez ozbiljnijih poremećaja u vidu ozbiljne vanredne situacije, mnogi ustavi predviđaju odlaganje izbora i produžavanje parlamentarnih mandata. Podjednako često jeste sazivanje parlamenta ubrzo nakon proglašenja vanrednog stanja i zabrana razrešenja parlamenta.

Još jedna česta zaštitna mera jeste zabrana izmene ustava— i, u određenim slučajevima, drugih delova značajnog zakonodavstva, kao što su izborni zakoni i zakoni koji uređuju proglašenje vanrednog stanja— tokom vanrednog stanja. Ovo je način da se pokuša da se osigura da lideri, koji postanu suviše privrženi obavljanju proširenih ovlašćenja, ne mogu da promene pravila igre kako bi nastavili svoju vlast. Irska se ističe u ovom smislu: U slučaju rata ili oružanog ustanka, ustav se praktično obustavlja: “Nijedna odredba sadržana u ovom Ustavu, osim člana 15.5.2° [koji zabranjuje parlamentu da uvede smrtnu kaznu] neće biti upotrebljena da se stavi van snage bilo koji zakon koji je donet od strane [parlament] u svrhu osiguravanja javne bezbednosti i očuvanja države tokom rata ili oružane pobune, ili za poništavanje bilo kog čina koji je već počinjen ili namere o nečemu što će tek biti počinjeno, u vreme rata ili oružane pobune u skladu sa bilo kojim datim zakonom”.

2.5 Sudska kontrola i nadzor

Relativno mali broj evropskih ustava ističe sudsku kontrolu nad vlastima koje imaju nadležnosti za slučaj vanrednog stanja: mnogi su u potpunosti nemi povodom datog pitanja. Dva izuzetka jesu nemački i mađarski ustav, koji predviđaju da Ustavni sud mora nastaviti da funkcioniše uobičajeno, čak i tokom vanrednog stanja. U slučaju Nemačke, jedini izuzetak koji može da se načini jeste slučaj kada sam Sud odlučuje da njegove metode rada moraju biti prilagođene novonastaloj situaciji. Samo u jednom slučaju (Slovačka) Ustav eksplicitno predviđa sudsku kontrolu: u datom slučaju, Ustavni sud preispituje ustavnost proglašenog vanrednog stanja, kao i mere koje će posledično biti preduzete od strane vlade u vanrednoj situaciji. Imajući u vidu da se parlament raspušta tokom vanrednih stanja u Slovačkoj (vidi prethodni deo), mehanizam sudske kontrole pridobija još veći značaj.

Takođe, druge izmene u sudskom sistemu tokom vanrednog stanja ne tretiraju se u pojedinosti ni u jednom evropskom ustavu. Jedan broj osnovnih zakona pominje uspostavljanje vanrednih sudova ili proširenje nadležnosti vojnih sudova (vidi Tabelu A2.4). Pravo na žalbu može takođe biti ograničeno, kao što je to slučaj u Italiji, kada govorimo o kaznama vojnih sudova. Švajcarski ustav eksplicitno odbacuje stvaranje *ad-hoc* tribunala, ali mnogi drugi čute povodom datog pitanja.

2.6 Zaštita ljudskih prava tokom vanrednog stanja

Evropski ustavi, po pravilu, potpadaju pod jednu od tri kategorija kada govorimo o zaštiti ljudskih prava tokom vanrednog stanja.²¹ Neki ustavi ne pominju uopšte ovo pitanje ili predviđaju da bi trebalo da bude predmet drugih zakonskih akata. Većina država koje potpadaju pod ovu kategoriju jesu zapadnoevropske države, koje obuhvataju Belgiju, Dansku, Francusku, Italiju i Norvešku, ali i mali broj novijih centralno-evropskih demokratija (Republika Češka, Letonija i Slovačka).²²

Drugi ustavi, kao što su ustavi Austrije, Grčke, Litvanije, Malte, Holandije i Španije, navode prava koja se *mog*u ograničiti tokom vanrednog stanja. Lista prava od kojih se može odstupiti varira donekle od jedne zemlje do druge, ali često obuhvata slobodu kretanja, slobodu udruživanja, slobodu govora, tajnost korespondencije/pravo na privatnost, svetost doma i određena prava tokom hapšenja i/ili suđenja. Jedinstveno ovom, malteška lista prava od kojih se može odstupiti obuhvata načelo nediskriminacije. U skladu sa nemačkim ustavom, samo

²¹ Usled prostornih ograničenja, nije pružena nikakva tabela o zaštiti ljudskih prava tokom vanrednog stanja. Sledeći ustavni članovi konsultovani su za analizu ovog pod-odeljka: AT Osnovni zakon o opštim pravima državljana čl. 10; BG Ustav čl. 57.3; CH Ustav čl. 36.1, 3-4; DE Ustav čl. 17a.2; 115c.2; EE Ustav čl. 130; ES Ustav čl. 55.1; FI Ustav čl. 23; GR Ustav čl. 48.1; HU Ustav čl. 8.4; IE Ustav čl. 40.4.5; LT Ustav čl. 145; LU Ustav čl. 113; MT Ustav čl. 34.5, 45.4.e; NL Ustav čl. 103.2; PL Ustav čl. 233.1; PT Ustav čl. 19.6; RO Ustav čl. 53; SE Ustav poglavlje 2 čl. 12-16, 23; SI Ustav čl. 16; SK Ustav čl. 51.2.

²² Ustav Kipra (čl. 33.1) predviđa da "[p]odložno odredbama ovog Ustava u vezi sa vanrednim stanjem" osnovna prava i slobode ne mogu dalje biti ograničavana ili zabranjivana. Pošto nikakve slične odredbe u pogledu osnovnih prava tokom vanrednog stanja ne mogu da se nađu u Ustavu, može se pretpostaviti da ne može biti izricana nikakva zabrana.

od četiri prava se može odstupiti što obuhvata slobodu kretanja, svetost doma, pravo na kompenzaciju za eksproprijaciju i određena pravila u pogledu hapšenja (dozvoljeno do četiri dana tokom stanja odbrane). U skladu sa irskim ustavom, zaštita od nezakonitog pritvora ograničena je tokom ratnog stanja ili oružane pobune; ustav ne sadrži nikakva dalja pravila u pogledu zabrana na ljudska prava tokom vanrednih stanja. Rumunski ustav priznaje da treba da budu načinjene zabrane određenih prava, ali mera treba da bude “srazmerna situaciji koja ju je izazvala, primenjena bez diskriminacije i ne kršenjem datog prava ili slobode.”

Primenjujući model predviđen međunarodnim konvencijama, treći skup ustava, koji obuhvata ustave Bugarske, Estonije, Mađarske, Poljske, Portugalije i Slovenije, navodi prava od kojih se *ne može odstupiti*. Ponovo, državne varijacije kada govorimo o listi prava od kojih se ne može odstupiti nalaze se u grupama, ali se može pronaći zajednička nit koja se prožima kroz sve njih. Bukvalno, ovo svaki put obuhvata pravo na život, zabranu mučenja i drugog neljudskog ili ponižavajućeg postupanja ili kažnjavanja i ne-retroaktivnost krivičnog zakona. Druga zajednička prava od kojih se ne može odstupiti obuhvataju neotuđivo dostojanstvo osobe, pravo na državljanstvo i pravo na pravično suđenje ili određena prava tokom suđenja, slobodu veroispovesti, verovanja, prava prilikom hapšenja, i, kao što je to slučaj u poljskom i estonskom ustavu, nediskriminaciju. Iznenadujuće, zabrana ropstva i prinudnog rada (jedno od prava od kojih se ne može odstupiti u skladu sa međunarodnim konvencijama o ljudskim pravima) mogu se zapaziti upravo zbog njihovog nepominjanja.

Švajcarski ustav usvaja rešenje koje je donekle različito od ostalih: isti navodi da se mogu izreći ozbiljne zabrane u slučaju ozbiljne, direktne i neposredne opasnosti i one moraju biti srazmerne svrsi. “Suština osnovnih prava” ostaje nepovrediva. Ustav Luksemburga je u suštini nem kada govorimo o pitanju prava od kojih se ne može odstupiti, ali opšte je pravilo da nijedan od stavova ustava ne može biti privremeno obustavljeno i u slučaju javljanja vanrednih situacija.

3. Zakonodavstvo i praksa u odabranim evropskim državama

3.1 Uvod

2. deo pokazao je da postoje velike razlike između evropskih država kako u smislu *obima* tako i u smislu *sadržaja* ustavnog načina uređivanja vanrednih situacija. Videli smo da zemlje kao što su Nemačka, Grčka, Mađarska, Poljska, Portugalija i Španija imaju ustavne propise u pogledu većine aspekata vanrednih stanja, dok su ustavi— prvobitno zapadno-evropskih — zemalja kao što su Austrija, Belgija, Kipar, Republika Češka, Danska, Finska, Luksemburg, Norveška i Švajcarska praktično nemi kada govorimo o ovoj temi. Iz perspektive sadržaja, razlike su takođe značajne: prema nekim ustavima, proglašenje, produžavanje i okončanje vanrednog stanja predstavlja isključivo pravo izvršne vlasti, dok je u nekim drugim slučajevima važna uloga parlamenta. Slično, neki ustavi omogućuju proširene odgovornosti izvršne vlasti tokom vanrednog stanja, dok druge ne predviđaju praktično nikakve promene u ravnoteži moći između izvršne, zakonodavne i sudske vlasti. Varijacije su takođe značajne kada govorimo o obimu u kome postoje ograničenja na ljudska prava i građanske slobode tokom vanrednih stanja.

Ovaj deo izveštaja istražuje dalje ove razlike kroz niz kratkih studija slučajeva zakonskih propisa i praksi u Finskoj, Francuskoj, Nemačkoj, Norveškoj, Španiji, Švajcarskoj i Ujedinjenom Kraljevstvu. Isti pokazuje da teoretska debata pomenuta u uvodu ovom izveštaju — između onih koji, kao sledbenici Carla Schmitta, veruju da se vanredne situacije mogu rešiti samo izvan ustava i onih koji smatraju da bi vanredne situacije trebalo da se stave pod kontrolu i reše u najvećoj mogućoj meri zakonom— zapravo nije samo teoretski obojeno. Kao što to jasno stavljaju na znanje studije slučajeva, evropske države zauzimaju suprotne strane kada govorimo o ovoj debati. Dva slučaja konkretno, skoro su idealno-tipična. Švajcarska se sa jedne strane, namerno, odlukom vlade, opredelila da ne usvaja nikakva pisana pravila, ustavna ili bilo koja druga za vanredna stanja kako ne bi omela izvršnu vlast da sama upravlja krizom. Umesto toga, ona se oslanja na vanustavnu i ne-kodifikovanu “doktrinu neophodnosti”, koja predviđa da, u veoma ozbiljnim vanrednim situacijama, vlada može preuzeti skoro čitavu vlast, ostavljajući parlament bezubim. Kao što je prikazano u prethodnom odeljku, osnovni zakon susedne Nemačke, sa druge strane, predviđa detaljne ustavne propise kada govorimo o nadležnostima u vanrednim stanjima koja omogućuju uključenje parlamenta u proglašenje i okončanje vanrednog stanja, i zakonodavni i sudski nadzor tokom vanrednog stanja i bukvalno neizmenjeno garantovanje ljudskih prava.

Druge države potpadaju negde između ova dva modela ustavnosti *u odnosu na* vanustavnost, i međusobne provere ogranaka vlasti *u odnosu na* neograničenu izvršnu vlast. Francuska i Norveška bliže su švajcarskom modelu kada govorimo o vanustavnosti, i posebno kada govorimo o širokim ovlašćenjima preneti na izvršnu vlast. Španija, nasuprot tome, deli neke osnovne sličnosti sa uskim regulatornim načinom upravljanja koji se može naći u Nemačkoj, iako su delimično predviđeni

ustavom a jednim delom ustavnim pravom. Sistem UK podložen je suviše velikoj kontroverzi i tumačenju, ali, kao i u slučaju Finske, najverovatnije potpada negde u sredini ovog spektra, pošto pruža pristup zasnovan na pravilima, ali sa slabijim proverama izvršne vlasti nego što je to slučaj u Nemačkoj ili u Španiji.²³

3.2 Švajcarska i Nemačka: Van-ustavno određene ruke *nasuprot* uskim ustavnim ograničenjima

Kao što je istaknuto u 2. delu, švajcarski ustav ne predviđa nikakvo vanredno stanje *samo po sebi*. U prošlosti, Švajcarska ima pismena pravila o doktrini neophodnosti (*droit de nécessité*). Međutim, 2003. godine, švajcarska vlada ukinula je 23 zakonska akta koja na jedan ili na drugi način uređuju ovu doktrinu, po osnovi da su zastareli i da su postali besmisleni ("*sans objet*").²⁴ Tri godine kasnije, nakon preispitivanja od strane Saveznog Ministarstva pravde i policije, vlada je zaključila da bi nova, ustavno utemeljena doktrina neophodnosti bila "teška, besmislena i nosila bi svoje opasnosti".²⁵ Imajući u vidu da ovakvo zakonodavstvo mora biti detaljno, vlada je istakla da je ovo nosilo opasnost usporavanje odlučivanja u situacijama u kojima bi mere morale da budu preduzete veoma brzo. Takođe se veruje da bi švajcarske savezne strukture učinile relativno jednostavnim prenos ovlašćenja na centralni nivo ukoliko savezne institucije budu onesposobljene i *obrnuto*. Štaviše, vlada je iznela da se plaši da bi ustavno uređivanje doktrine neophodnosti povećalo a ne smanjilo opasnost zloupotrebe vlasti: "može postojati strah da pisana pravila u pogledu doktrine neophodnosti imaju psihološki efekat na vlasti da se ustručavaju da koriste date norme u vanrednim situacijama".²⁶

Ono što ostaje u slučaju Švajcarske, stoga jeste van-ustavna doktrina neophodnosti, zasnovana na iskustvu dva svetska rata. Na ovu doktrinu može se oslanjati u situacijama ozbiljnih kriza kao što su ratovi ili prirodne katastrofe visokih razmera koje onemogućuju najvišim organima, posebno parlamentu, da funkcioniše na normalan način.²⁷ Prema ovoj doktrini, parlament, ukoliko može biti sazvan, odlučuje o vanrednom stanju i o prenosu apsolutnih ovlašćenja na izvršnu vlast. Ukoliko parlament ne može da se sazove, vlada može sama proglasiti vanredno stanje i doneti sve potrebne odluke, čak i odluke koje su neustavne.²⁸

Tokom dva svetska rata, švajcarska vlada oslanjala se u obimnoj meri na doktrinu neophodnosti. Avgusta 1914, švajcarski parlament odlučio je da da vladi apsolutna ovlašćenja da preduzme one mere koje smatra neophodnim kako bi se garantovalo

²³ Usled prostornih ograničenja, ovaj odeljak ne obuhvata detaljnu analizu načina na koji ustavni ili drugi sudovi u sedam zemlja su izglasali pitanje zakonitosti i obima ovlašćenja za proglašenje vanrednog stanja .

²⁴ "Une nouvelle réglementation du droit de nécessité ne s'impose pas" Communiqués, Savezno Ministarstvo pravde i policija, 16. jun 2006 <http://www.ejpd.admin.ch/ejpd/fr/home/dokumentation/mi/2006/2006-06-160.html>

²⁵ *Ibid*, prevod autora.

²⁶ *Ibid*, prevod autora.

²⁷ Bellanger, François (2001). "Droit de nécessité et état d'exception" in Daniel Thürer, Jean F. Aubert Jörg P. Müller och Oliver Diggelmann (Eds.), *Verfassungsrecht der Schweiz*, pp.1268-9; "Une nouvelle réglementation..." *opt cit*.

²⁸ Venecijanska komisija *opt cit* "Koncept javnog vanrednog stanja", Bellanger, François *opt cit* str.1269.

jedinstvo, bezbednost i neutralnost zemlje. Na osnovu ove odluke i do 1921. godine kada je ukinuto vanredno stanje, vlada i ministarstva (savezna odeljenja) izdala su skoro 1,400 propisa, od kojih su mnogi bili “nezakoniti ili neustavni”.²⁹ Tokom ovog vremenskog perioda, nadzorna uloga švajcarskog parlamenta je smanjena.³⁰ Situacija je bila slična tokom Drugog svetskog rata; sa tom razlikom da vlada nije bila voljna da odstupa od svojih vanrednih ovlašćenja kada se rat završio onime što je François Bellanger nazvao “zloupotrebom doktrine neophodnosti”.³¹ Tek decembra 1950, nakon što je narodna inicijativa pridobila podršku većine stanovništva i kantona na referendumu, vlada je bila primorana da to i učini. U rezimeu, shodno tome, švajcarski sistem za vanredna stanja prvenstveno je vanustavan, a nekodifikovana doktrina neophodnosti omogućava praktično neograničenu upravu izvršne vlasti.

Ukoliko su švajcarska iskustva korišćenja mera u slučaju vanrednog stanja tokom Drugog svetskog rata bila donekle neprijatna, iskustva Nemačke bila su katastrofalna. Član 48 Weimarovog Ustava famozno je učinio lakim proglašenje vanrednog stanja i dao je predsedniku apsolutnu moć – da ograniči ili ukine određena osnovna prava i da koristi oružane snage, na primer – u datim situacijama. Tokom usplahirenih međuratnih godina, član 48 je upotrebljen više od 250 puta,³² a 1933. godine Hitler je proglasio vanredno stanje koje je trajalo do kraja rata 1945.³³ Posledično, nemački posleratni političari (i Nemci uopšteno) ustručavali su se da pruže bilo kakvu ustavnu osnovu za vanredno stanje. Zapravo, oni su ovo učinili samo zato što je to bio savezni preduslov da se Nemačkoj da potpuni suverenitet, i tek je donet 1968. godine nakon deset godina diskusije.³⁴

Amandmani na nemački osnovni zakon, koji daju pravo *Notstandsgesetze*, veoma su detaljni. Oni obuhvataju aspekte vanrednog stanja kojih se mali broj drugih ustava (ili čak redovnih zakona) dotiče, kao što su konkretni zadaci koji se mogu preneti oružanim snagama tokom stanja odbrane ili *Spannungsfall* (odnosno zaštita civilne imovine i, u određenim dobro definisanim slučajevima, suzbijanje organizovanih i naoružanih pobunjenika), prenos određenih zakonodavnih ovlašćenja i moći nad policijom sa državnih na savezne vlasti, pravila u pogledu finansija tokom stanja odbrane, proglaš o proglašenju stanja odbrane, i pravila u pogledu konkretnih ustavnih izmena u slučaju međunarodnog mirovnog ili odbrambenog sporazuma ili postepeno povlačenje okupatora. U evropskom kontekstu, Nemačka je jedinstvena pošto ovaj veoma detaljan ustavni propis čini dodatne savezne zakone bukvalno izlišnim.³⁵

²⁹ Bellanger, François *opt cit* str.1269.

³⁰ *Ibid.*

³¹ *Ibid* str.1270.

³² Scheppele, Kim *opt cit.*, str. 1008.

³³ Schweiger, Gaëlle (2005). “Die Notstandsverfassung” Studienarbeit GRIN Verlag für akademische Texte, Dokument Nr. V56999, poglavlje. 1; Benda, Ernst “Notstandsverfassung” Bundeszentrale für politische Bildung <http://www.bpb.de/wissen/01800835942875274916993427085023,0,0,Notstandsverfassung.html>; Jakab, András (2006). “German Constitutional Law and Doctrine on State of Emergency - Paradigms and Dilemmas of a Traditional (Continental) Discourse” *German Law Journal* Nr. 5, 1 May.

³⁴ Schweiger *opt cit.* str.2.

³⁵ Stoga, postoji samo niz čisto tehničkih zakona u pogledu energije i snabdevanja električnom energijom, vazdušnog, železničkog i pomorskog saobraćaja, poštanskih usluga itd. (Notstandsgesetze http://www.rechtliches.de/Gesetze_17.html) kao i propisi o poslovniku o radu parlamenta i Zajedničkog odbora za slučaj vanrednog stanja (Geschäftsordnung für das Verfahren nach Artikel 115 d des Grundgesetzes, Geschäftsordnung für den Gemeinsamen Ausschuss).

Ovi propisi takođe predviđaju dalekosežne zaštitne mere usmerene da osiguraju kontinuitet demokratskog sistema, uz presudnu ulogu parlamenta u proglašenju i okončanju stanja odbrane, pravila u pogledu nastavljenih aktivnosti Ustavnog suda, Bundestaga i Bundesrata, zamena dva doma parlamenta Zajedničkim odborom – kako bi se osigurao barem donekle parlamentarni nadzor u trenucima ozbiljne krize, kada se pokaže nemogućim sazvati oba doma parlamenta, vođenje Saveznog suda pravde kao najvišeg suda za žalbe itd. (ovi i drugi aspekti dalje su razrađeni u prethodnom odeljku i u Aneksu 1). Strahovi posleratnih političara i nemačke javnosti do sada se nisu materijalizovali, kao što ni *Notstandsgesetze* nisu korišćeni u Nemačkoj do danas.³⁶ Danas, zakoni su takođe prilično nekontroverzni. U rezimeu, nemački sistem pruža veoma detaljne ustavne propise o vanrednom stanju koji omogućavaju nastavak funkcionisanja glavnih demokratskih institucija zemlje čak i tokom vanrednih stanja.

3.3 Varijacije doktrine neophodnosti: Norveška i Francuska

Dok Švajcarska i Nemačka mogu biti okarakterisane kao skoro idealni tipični slučajevi koji zauzimaju dva kraja spektra, druge evropske zemlje usvojile su više mešovite modele. Relativno bliske švajcarskom sistemu jesu francuske i norveške mere, iako nijedna nije toliko jasna. Nasuprot švajcarskom modelu, iste imaju – u određenim aspektima prilično detaljne – propise za vanredne mere koji važe u manje ozbiljnim vanrednim situacijama. Međutim, slično Švajcarskoj, kako francuski tako i norveški sistem, predviđa vid vanrednog stanja koji je bukvalno neograničen i (u slučaju Norveške) van-ustavan i predstavlja poslednju meru za kojom se poseže u ozbiljnim vanrednim situacijama.

Norveški ustav, kao i švajcarski, u maloj meri pominje vanredne situacije (pogledajte prethodni odeljak i Aneks 1). Nasuprot švajcarskom slučaju, Norveška ima Zakon o vanrednim situacijama koji sadrži pravila u pogledu odlučivanja i podele vlasti u slučaju ozbiljne krize kao što je rat ili pretnja ratom.³⁷ Zakon o vanrednim situacijama predviđa da ukoliko Storting (parlament) ne može da funkcioniše normalno zbog rata, kralj (u praksi vlada) ima pravo da donese dve odluke koje se smatraju neophodnim kako bi zaštitio interese zemlje. Storting se obaveštava o datim odlukama što je moguće pre i odmah nakon njegove naredne sednice, odluke se automatski ukidaju. U ratu ili kada je zemlja suočena sa neposrednom pretnjom rata ili pretnjom po bezbednost ili suverenitet zemlje, kralj ima pravo da izda propise koji imaju snagu zakona kako bi osigurao bezbednost zemlje, javni poredak i zdravlje, zalihe glavnih potrepština i vojnu i civilnu odbranu. Ovi propisi mogu biti u suprotnosti sa postojećim zakonima, ali Storting treba da bude obavešten o istima što je pre moguće i nakon toga se odmah saziva. Storting može ukinuti propise, ali ukoliko se opredeli da to ne učini, isti bi trebalo da se pretoče u zakon kroz odgovarajući parlamentarni postupak. Zakon takođe sadrži konkretna pravila primenjiva za oblasti zemlje koja su odsečena od kontrole

³⁶ Benda, Ernst *op. cit.*

³⁷ Lov 1950-12-15 nr 07: Lov om særlige rådgjerder under krig, krigsfare og liknende forhold <http://www.lovdatab.no/all/hl-19501215-007.html>

vlade usled rata ili ozbiljne krize i za konkretno stanje rata. Krivični zakoni takođe se menjaju u ratnim situacijama, ratnim pretnjama ili kada u slučaju pretnje po bezbednost ili suverenitet zemlje; Međutim, zakon ne pominje koja prava i slobode su zaštićeni u datim situacijama, niti da li obuhvata konkretne odredbe koje su usmerene ka zaštiti opstanka demokratskog poretka.

Iako Zakon o vanrednim situacijama daje vladi obimna ovlašćenja tokom ozbiljne krize, takođe postoji van-ustavna doktrina neophodnosti, koja potencijalno stavlja još više ovlašćenja u ruke vlade. Prema ovoj doktrini, na osnovu praktičnih istorijskih iskustava (uglavnom iz Drugog svetskog rata kada je Norveška bila okupirana od strane Nacista), “vanredno stanje ozakonjuje radnje koja bi pod normalnim okolnostima predstavljale kršenje ustava”.³⁸ Doktrina neophodnosti može biti korišćena samo u ozbiljnim vanrednim situacijama, kada bi presudni nacionalni interesi bili ugroženi poštovanjem normalnih propisa. Ovo uopšteno podrazumeva da su vladina ovlašćenja ovime proširena, dok se ovlašćenja Stortinga smanjuju ili čak eliminišu i da se ne primenjuju uobičajena pravila koja važe za proces odlučivanja od strane vlade. Prekršaji Ustava i Zakona o vanrednim situacijama su dozvoljeni, kao što je prethodno istaknuto.³⁹ U rezimeu, norveški sistem upravljanja u vanrednim situacijama je hibridan, sa dve strane: sa jedne strane predstavlja zakonski uređen sistem koji poverava parlamentu značajnu ulogu provere načina upravljanja krizom od strane vlade u vanrednoj situaciji a, u veoma ozbiljnoj krizi, pruža van-ustavnu doktrinu neophodnosti koja usmerava bukvalno sva ovlašćenja u ruke vlade.

Nasuprot Norveškoj i Švajcarskoj, Francuska, striktno govoreći, nema doktrinu neophodnosti, ali njena predsednička ovlašćenja u vanrednim stanjima (*pouvoirs exceptionnels*) su, kao što ćemo videti, toliko široka i malo uređena da, u praksi, imaju velike sličnosti sa pristupom neophodnosti – uz značajnu razliku međutim, da ova sveobuhvatna ovlašćenja nisu van-ustavna već se sprovode u skladu sa članom 16 francuskog ustava.⁴⁰

Francuska ima tri nivoa vlasti u slučaju javljanja vanrednih okolnosti. Osim *pouvoirs exceptionnels*, postoji stanje opsade, koje je uređeno članom 36 francuskog ustava i Zakonom o odbrani,⁴¹ a vanredno stanje uređeno je putem *Loi instituant un état d'urgence* iz 1955. (ovaj zakon shodno tome predstavlja preteču ustava).⁴² Stanje opsade može se proglasiti kada postoji neposredna pretnja usled stranog rata (*guerre étrangère*) ili oružane pobune. Odluka se donosi od strane vlade, ali produžetak stanja nakon početnih 12 dana mora biti odobren od strane parlamenta. Glavni proizvod stanja opsade jeste prenos određenih ovlašćenja sa civilnih na vojne organe. Ista obuhvataju: nadležnost nad policijom i odgovornost za javni poredak (uključujući odluke o ograničavanju slobode okupljanja i

³⁸ Andenæs, Johs. och Arne Fliflet (2006). *Statsforfatningen i Norge*, 10. utg. Oslo: Universitetsforlaget, str. 502, prevod autorke.

³⁹ Andenæs och Fliflet, *opt cit.*, str.503-6.

⁴⁰ Za detaljnu diskusiju o tome kako klasifikovati francuski sistem ovlašćenja u vanrednim stanjima, vidi Saint-Bonnet, François (2001). *L'Etat d'exception* Paris: Presses Universitaires de France, str. 5-28.

⁴¹ Code de la défense, parti 2, livre I titre II http://www.defense.gouv.fr/defense/content/download/86693/779255/file/code_defense_legislatif_2007.pdf

⁴² Loi numéro 55-385 du 3 avril 1955 instituant un état d'urgence <http://www.libertysecurity.org/IMG/pdf/louidu3avril1955EtatDUrgence.pdf>

uvodjenje cenzure); sudska ovlašćenja u krivičnim predmetima i u predmetima podrivene vojne vlasti; i povećana policijska ovlašćenja, kao što je pravo pretraživanja stambenih objekata stanovnika u bilo koje doba dana ili noći). Sva druga ovlašćenja pripadaju civilnim organima a druga ustavna prava i slobode ostaju na snazi.

Zakon koji uspostavlja vanredno stanje predviđa da se vanredno stanje može proglasiti od strane vlade u celoj ili nekim delovima zemlje (uključujući delove van metropole *departments d'outre-mer*) u slučajevima neposredne opasnosti usled ozbiljnih napada na javni poredak ili u situacijama koje mogu biti povezane sa javnom katastrofom. Kao i u slučaju proglašenja opsadnog stanja, bilo kakvo produžavanje trajanja preko prvobitnih 12 dana mora biti odobreno od strane parlamenta, koji istovremeno odlučuje o tačnoj dužini trajanja vanrednog stanja. Tokom vanrednog stanja, prefekt (odnosno predstavnik države na lokalnom, nivou *département*) ima pravo da izrekne meru policijskog časa i određene vidove zabrana na slobodu kretanja. Ministar unutrašnjih poslova ima pravo da donese odluke u pogledu kućnih pritvora i da naredi zaplenu određenih vrsta naoružanja. Pored toga, ministar unutrašnjih poslova ili prefekti mogu provizorno zatvoriti sve vrste sastajališta i zabraniti skupove koji mogu remetiti javni poredak. Dekret kojim se proglašava vanredno stanje može takođe zavesti cenzuru i dozvoliti pretrage u noćnim satima.

Vanredno stanje liči u jednom broju osobenosti na stanje opsade (što se tiče proglašenja produžetka i ograničenja na određene slobode); glavna razlika jeste to da se tokom vanrednog stanja automatski ne prenose nikakva ovlašćenja na vojne organe.⁴³ Još jedna razlika je to što, do danas, stanje opsade nikada nije primenjeno u Francuskoj, dok je vanredno stanje proglašeno u nekoliko navrata, kako u kolonijama (Alžir 1955. i Nova Kaledonija 1985) i u metropolitanskoj Francuskoj (najnedavniji između 8. novembra 2005. i 4. januara 2006, tokom i nakon građanskih nereda).⁴⁴

Stanje opsade i vanredno stanje daju značajna, ali ograničena ovlašćenja vladi (ili vojnim organima u slučaju prethodnog). Nasuprot tome, *pouvoirs exceptionnels*, uređeno članom 16 francuskog ustava, u suštini daju predsedniku *odrešene ruke* kada govorimo o zakonodavnoj i izvršnoj vlasti.⁴⁵ Ukoliko postoji neposredna i ozbiljna pretnja po francuske institucije, nezavisnost, teritorijalni integritet ili ispunjenost međunarodnih obaveza Francuske i njenim ustavom predviđeni organi upravljanja nisu u stanju više da funkcionišu uobičajeno, predsednik može odlučiti da preduzme nadležnosti za slučaj vanrednog stanja. Pre donošenja odluke, on/ona mora konsultovati premijera kao i predsednike oba doma, i Ustavni savet. Predsednik takođe odlučuje o tome koliko dugo bi ove vanredne nadležnosti trebalo da budu na snazi. Član 16 ne zahteva potpuni kolaps normalne strukture vlade: predsednik može preuzeti na sebe vanredne nadležnosti čak i ukoliko je

⁴³ Thénault, Sylvie (2007). "L'état d'urgence (1955-2005): de l'Algérie coloniale à la France contemporaine" *Mouvement social* P 8° 1233 n° 218, str.63-78.

⁴⁴ Thénault, Sylvie *opt cit.*, Ministère de l'intérieur et de l'aménagement du territoire Décret n° 2005-1387 du 8 novembre 2005 relatif à l'application de la loi n° 55-385 du 3 avril 1955.

⁴⁵ Ackerman *opt cit.*, str1038-9; fusnota 19.

parlament, na primer, funkcionalan. Imajući u vidu ove elemente, član 16 dugo je bio kontroverzan u Francuskoj. Odbor za reviziju ustava sa početka 1990-ih nije, međutim, verovao da su bile neophodne bilo kakve izmene u sistemu; niti je to smatrao *Conseil d'Etat* nekoliko godina kasnije.⁴⁶ U rezimeu, francuski sistem kombinuje dva veoma različita modela vlasti u vanrednom stanju: relativno dobro uređena vanredna stanja i stanja opsade koja obezbeđuju donekle međusobnu proveru ogranaka vlasti i zaštitu ljudskih prava, sa jedne strane, i u veoma ozbiljnim slučajevima, zastrašujuća i – à la Schmitt – teško uređena ovlašćenja delovanja u vanrednom stanju koja predsednik može iskoristiti bez bilo kakvog ozbiljnije kontra-ravnoteže sa druge strane.

3.4 Španija: Bliža nemačkom modelu

Nasuprot Nemačkoj, Španija 20. veka poznavala je fašizam, rat i diktatorstvo. Takođe, kao i Nemačka, osetila je potrebu da pažljivo izradi niz propisa za ograničavanje načina upravljanja u vanrednim stanjima. Kao što je prikazano u prethodnom odeljku i u Aneksu 1, španski ustav sadrži relativno detaljne propise u pogledu proglašenja i produženja tri vrste vanrednih situacija koje postoje u španskom sistemu: stanje uzbune, vanredno stanje i stanje opsade (*estado de alarma, estado de excepción* and *estado de sitio*). Isti utvrđuje relativno detaljan skup zaštitnih mera usmerenih ka tome da se obezbedi opstanak demokratskog poretka tokom vanrednog stanja, i predviđa ograničenja osnovnih prava i sloboda u datim okolnostima. Nasuprot Nemačkoj, propisi predviđeni španskim ustavom nisu iscrpni, međutim, i ova tri vida vanrednih situacija dalje su uređena organskim pravom, Ley Orgánica 4/1981.

Ley Orgánica 4/1981 detaljno predviđa okolnosti za koje su predviđena tri različita tipa upravljanja u vanrednim situacijama. Stanje uzbune proglašava se ukoliko je jedan deo ili cela zemlja u stanju katastrofe i nesreća kao što su zemljotresi, poplave ili požari; epidemija; prekidi u glavnim javnim službama (sve dok prekidi nisu obuhvaćeni pravom na industrijsko delovanje); i prekidi u snabdevanju osnovnim potrepštinama. Vanredno stanje proglašava se kada je politički sistem ili javni poredak teško pogođen a stanje opsade podrazumeva konkretan slučaj ili pretnju pobunjenika ili oružane akcije usmerene protiv suverenosti zemlje, njene nezavisnosti, integriteta ili ustavnog poretka.

Ova tri vida vanrednih situacija proglašavaju se shodno različitim modalitetima, gde je vidljiva snažnija uloga parlamenta u slučaju vanrednog stanja a stanje opsade odražava ozbiljnije implikacije koje iste imaju po život zemlje i njenih institucija. Glavna implikacija stanja uzbune zapravo jeste da su javne vlasti u oblasti njihovog javljanja stavljene pod komandu vlade (ili, ukoliko vlada odluči isto, pod komandu predsednika autonomnog regiona). Tokom stanja uzbune, može se zabraniti promet u određenim oblastima i u određenim terminima, može biti uvedena obaveza rada kao i obezbeđivanje kontrolisane raspodele i nabavka

⁴⁶ Citirani u Saint-Bonnet, François *opt cit.*, str. 374-5.

osnovnih potrepaština. Takođe može doći do rekvizicije imovine i industrija različitog vida.

Vanredno stanje dotiče pojedinačna prava i slobode u većem stepenu. Na primer, lice za koje se na dobroj osnovi može posumnjati da remeti javni poredak može biti pritvoreno u maksimalnom periodu od deset dana. Međutim, pravo na advokata i na informacije o razlozima hapšenja mora se ispoštovati, a nadležan sudija mora biti obavešten u roku od 24 časa. U sličnoj situaciji, Ley Orgánica uređuje obim u kome se mogu ograničiti druga prava i slobode, ukoliko to prihvati Poslanički dom: pretrage se mogu vršiti bez sudskog naloga, ali samo ukoliko su ispoštovana određena pravila u pogledu vođenja zapisnika i prisustva stranaka; cenzura je dozvoljena, ali ne i pred-cenzura; pravo na okupljanje može biti ograničeno, ali redovni skupovi političkih stranaka, sindikata i radničkih organizacija ne mogu biti zabranjeni, itd. Kada prekid političkog poretka dovodi do ili se javlja u vezi sa katastrofom ili epidemijom itd. Vlada može takođe upotrebiti dodatna ovlašćenja koja su joj data za slučaj stanja uzbune. Nisu predviđene nikakve druge promene u ravnoteži vlasti.

Stanje opsade podrazumeva neka moguća dodatna ograničenja – ponovo u zavisnosti od prethodne nadležnosti poslaničkog doma – pojedinačnih prava i sloboda (pravo na advokata, pravo na dobijanje obaveštenja o razlogu hapšenja). Poslanički dom može takođe odlučiti da se postupci za određena krivična dela moraju voditi u vojnim sudovima. Međutim, najznačajnija implikacija stanja opsade leži u prenosu obimnih ovlašćenja na vojne organe. Ponovo, ovaj prenos ograničen je time što vlada imenuje izvršne vojne organe, sprovodi svoje aktivnosti i nastavlja da obavlja ovlašćenja koja još uvek nisu preneti. Ley Orgánica 4/1981 do sada još nijednom nije upotrebljen.

Stoga, relativno snažno uređen španski sistem usredsređuje se na zaštitu ljudskih prava i na ulogu parlamenta čak i tokom vanrednih situacija. Dva manje nametljiva nivoa upravljanja u vanrednim situacijama, takođe podrazumevaju relativno ograničenu promenu u ravnoteži vlasti. Prenos ovlašćenja na vojne organe tokom stanja opsade, međutim, podrazumeva značajnu, iako u određenoj meri ograničenu promenu. Španski sistem nije niti detaljan niti strog kada govorimo o zaštiti demokratskih institucija kao što je to slučaj kada govorimo o Nemačkoj.

3.5 Sredina: Finska i Ujedinjeno Kraljevstvo

Finska i Ujedinjeno Kraljevstvo dele jednu osnovnu zajedničku karakteristiku: imaju malo ili nikakvo ustavno uređenje kada govorimo o nadležnostima u vanrednim situacijama, UK iz prostog razloga što nema pisani ustav. Finski ustav je takođe nem kada govorimo o ovom pitanju (kao što je istaknuto u odeljku 2 i u Aneksu 1), sa značajnim izuzetkom garantovanja određenih ključnih prava i sloboda u vanrednim situacijama. Obe države, umesto toga imaju detaljne i relativno skorašnje zakone o ovom pitanju. Kao što ćemo videti, ovi zakoni takođe dele neke od osnovnih karakteristika vanrednog stanja, prilično sveobuhvatne nadležnosti u vanrednim situacijama i relativno ograničenu ulogu

parlamentarnog nadzora. Oni stoga zauzimaju donekle sredinu spektra kada govorimo o ograničavanju uprave u vanrednim situacijama.

Dva finska zakona, Zakon o vanrednom stanju i Zakon o stanju odbrane,⁴⁷ pružaju veoma detaljne propise koji mogu da se primene u vanrednim situacijama. Kaskajući za nemačkom i španskom logikom, ova dva zakona predviđaju dva tipa, ili stepena, uprave u vanrednim situacijama, gde “vanredne okolnosti” predstavljaju prvi vid a stanje odbrane drugi. Ovo znači da tokom stanja odbrane, važi i Zakon o vanrednim situacijama (koji uređuje vanredne okolnosti), osim u slučaju da Zakon o stanju odbrane propiše druge mere. “Vanredne okolnosti” definisane su u značajnim pojedinostima. One obuhvataju ratne i post-konfliktne situacije, pretnju ratom (uperenu ka Finskoj ili na međunarodnom planu), ozbiljne pretnje po mogućnost življenja ili državnu privredu i ozbiljne nesreće. Stanje odbrane može se uvesti u slučaju pobunjeničtva ili rata usmerenog ka Finskoj.

U izuzetnim okolnostima definisanim Zakonom o vanrednom stanju, parlament može odlučiti da vladi proširena ovlašćenja. Ukoliko parlament ne može da se sasluša a da ne izazove ozbiljnu opasnost, predsednik može odlučiti da se vladi daju proširena ovlašćenja, ali ovakva odluka mora biti stavljena na izglasavanje parlamentu u roku od jedne nedelje, jer u suprotnom prestaje da važi. Stanje odbrane proglašava se od strane predsednika, odluka koja takođe mora biti podneta parlamentu u roku od jedne nedelje. Vanredne okolnosti i stanje odbrane mogu biti produženi od strane predsednika na period od jedne godine, ali bilo kakav produžetak mora odmah biti podnet parlamentu na izglasavanje. Ove zakonodavne provere proglašenja i produženja uprave u vanrednom stanju mogu biti ograničeni međutim: u obe vrste izuzetaka, predsednik može ovlastiti vladu da nastavi da vrši vanredne nadležnosti ukoliko to zahteva situacija a parlament nije doneo svoju odluku u roku od dve nedelje.

Obim nadležnosti odlučivanja tokom vanrednih okolnosti je širok, i obuhvata velike delove privrede (uključujući na primer, kontrolu cena i raspodelu robe), organizovanje javne uprave, odlaganje lokalnih izbora i prenos opštinskih ovlašćenja, prinudan rad, zaplenu robe, dužnost podnošenja informacija vladi itd. Bez obzira na isto, odluke vlade o datim pitanjima moraju biti stavljene na razmatranje parlamentu. Tokom stanja odbrane, vladine nadležnosti odlučivanja dalje su proširena, kako bi se obuhvatile mere usmerene ka obezbeđivanju najpotrebnijih zaliha u vreme rata (kontrola nad proizvodnjom, ojačana obaveza rada, zaplena prevoznih sredstava, mašinerije itd.) i ograničenja u pogledu slobode izražavanja, okupljanja i organizovanja. Ovi zakoni do sada nikada nisu korišćeni.

U rezimeu, finški propisi veoma su detaljni, sastavljeni su od dugih lista konkretnih mera koje vlade mogu preduzeti u slučaju javljanja vanrednog stanja. Takođe postoje odredbe u pogledu ljudskih prava od kojih se ne može odstupiti. Nasuprot tome, parlamentarno odlučivanje i nadzor može, u određenim

⁴⁷ Beredskapslagen <http://www.finlex.fi/sv/laki/ajantasa/1991/19911080>, Lagen om försvarstillstånd <http://www.finlex.fi/sv/laki/ajantasa/1991/19911083>

situacijama, biti prekoračeno. Finska, shodno tome, potpada negde u sredini spektra kada govorimo o obimu upravljanja vanrednim situacijama.

Ujedinjeno Kraljevstvo ima jedan od najnedavnije donetih zakona o vanrednim stanjima, takozvani Zakon o vanrednom stanju iz 2004.⁴⁸ Isti je zamenio zakone koji uređuju ovo polje a koji se datirali od pre 50 godina a koji su se pokazali neadekvatnim tokom izbijanja legionarske bolesti 2001. godine, teških poplava 2000. i demonstracija zbog goriva iste godine.⁴⁹ Definicija vanredne situacije sadržana u Zakonu veoma je detaljna. Ona se odnosi na događaje ili situacije koje prete da će ozbiljno štetiti ljudskom blagostanju ili životnoj sredini u celoj ili u delovima zemlje ili rat ili terorizam koji ozbiljno prete zemlji. Šteta po ljudsko blagostanje i životnu sredinu dalje je definisana tako da obuhvata sadašnji ili potencijalni gubitak ljudskog života, ljudsku bolest ili povredu, beskućništvo, štetu pričinjenu imovini, prekid u snabdevanju osnovnim potrebštinama ili zdravstvenim uslugama, prekid u komunikaciji ili prevoznim sistemima, ili, u slučaju životne sredine, kontaminacija zemljišta, vode ili vazduha biološkim, hemijskim ili radioaktivnim supstancama ili prekid ili uništavanje biljno-životinjskog sveta. Ovo je veoma široka definicija vanredne situacije. Shodno tome, pripremni radovi i komentari ističu “trostruku bravu” sadržanu u zakonu, odnosno neophodnost, srazmernost i ozbiljnost moraju biti uzeti u obzir prilikom razmatranja nadležnosti u vanrednoj situaciji.⁵⁰

Shodno Zakonu o civilnim vanrednim stanjima, vanredni propisi donose se od strane “njenog visočanstva naredbom u Savetu”, odnosno na odluku vlade, proglašenu od strane kraljice. Ukoliko ovaj postupak ne može da bude primenjen pošto stvara ozbiljna zakašnjenja, premijer ili bilo koji od glavnih državnih sekretara ili ministara finansija mogu odlučiti o merama za slučaj javljanja vanrednog stanja. Isti bi trebalo da se predstave parlamentu “čim je isto moguće u praksi”. Ovi propisi stavljaju se van snage nakon sedam dana, osim u slučaju u kome se odobravaju od strane oba doma parlamenta. Oba doma parlamenta mogu zajednički odlučiti da izmene ili da ukinu propise izrečene u vanrednom stanju. Međutim, postoji značajno ograničenje kada govorimo o zakonodavnom nadzoru: ništa sadržano u onom članu Zakona koji se odnosi na parlamentarni nadzor “neće sprečiti proglašenje novih propisa”. Vremenski rok za izricanje mera za slučaj javljanja vanrednog stanja je 30 dana, ali još jednom, ovo “neće sprečiti donošenje novih propisa”.

Prema rečima dvoje analitičara Zakona o civilnim vanrednim stanjima, “[n]adležnosti za donošenje propisa ogromnog su opsega”.⁵¹ Mere donete u vanrednim situacijama mogu obuhvatati bilo koju odredbu koja postoji sa namerom (i u oblastima uobičajeno uređenim zakonom) da spreči, drži pod

⁴⁸ Zakon o civilnim vanrednim situacijama 2004 <http://www.opsi.gov.uk/acts/acts2004/20040036.htm> Ono što je od značaja u ovom kontekstu jeste uglavnom 2. deo, koji nosi naziv “Ovlašćenja u vanrednim situacijama”.

⁴⁹ Nota objašnjenja Zakona o civilnim vanrednim situacijama iz 2004 <http://www.opsi.gov.uk/acts/en2004/2004en36.htm>.

⁵⁰ Analitičari su međutim kritikovali “trostruku bravu”, ističući da ista ne proizilazi jasno iz Zakona, i da nijedan od ova tri uslova nije objektivno utvrđen (Walker, Clive and James Broderick (2006). *The Civil Contingencies Act 2004 Risk, Resilience and the Law in the United Kingdom* Oxford University Press. str.154, 158 i 160.

⁵¹ Walker and Broderick *opt cit.*, str. 153, 161-8.

kontrolom ili ublaži aspekt ili efekat vanredne situacije. Shodno tome, ovo može obuhvatati zaplenu ili uništenje imovine, ograničenja u pravu na slobodu kretanja i na slobodu okupljanja, evakuaciju, i prenos sudskih ovlašćenja, uključujući sudove uspostavljene ovim propisima donetim u vanrednim situacijama. Međutim, Zakon o ljudskim pravima donet 1998, 2. deo zakona o civilnom vanrednom stanju i u određenom obimu krivični zakon, ne mogu biti menjani. Takođe je nezakonito zahtevati od lica da odsluži vojni rok ili da joj se zabrani učešće u industrijskoj akciji. Štaviše, parlament, Viši sud i Škotski vrhovni sud moraju biti u stanju da vode postupke u vezi sa propisima ili radnjama preduzetim u skladu sa ovim propisima. Dok je prethodno zakonodavstvo (Zakon o nadležnostima za stanje vanrednih situacija iz 1920) korišćeno dvanaest puta (sa time da je poslednji put bio 1974), 2. deo aktuelnog zakona do sada nikada nije stavljan u primenu.⁵² Britanski sistem nije kao finski: detaljno su predviđeni mnogobrojni aspekti nadležnosti za odlučivanje, ali istovremeno pruža relativno ograničenu moć parlamentarnog odlučivanja i nadzora.

⁵² Walker and Broderick *opt cit.*, str. 188.

4. Zaključci

Ova studija pokazuje da postoje velike razlike između evropskih država u smislu *obima* i *sadržaja* ustavnog uređenja vanrednih situacija. Zemlje sa relativno nedavnim iskustvima autoritarne vladavine, kao što su Nemačka, Grčka, Mađarska, Poljska, Portugalija i Španija, imaju ustavne propise o većini glavnih aspekata upravljanja u vanrednom stanju, dok ustavi – uglavnom zapadno-evropskih – država kao što su Austrija, Belgija, Kipar, Republika Češka, Danska, Finska, Luksemburg, Norveška i Švajcarska jesu tihi na ovu temu. Razlike u sadržaju takođe su važne: prema nekim ustavima, proglašenje, produženje i okončanje vanrednog stanja jesu isključive odgovornosti izvršne vlasti, dok je u drugima uloga parlamenta značajna. Slično tome, neki ustavi pružaju značajno veće nadležnosti izvršnoj vlasti tokom vanrednog stanja, dok u drugima jedva da su predviđene bilo kakve promene u ravnoteži nadležnosti između izvršne vlasti, pravosuđa i legislature. Varijacije su takođe značajne kada govorimo o obimu u kome se mogu primeniti ograničenja tokom vanrednog stanja kada govorimo o ljudskim pravima i građanskim slobodama. Štaviše, definicija pretnji varira u značajnoj meri, sa nekim zemljama koje su isključivo usredsređene na “klasičnije” pretnje po državu kao što su strane invazije i konvencionalno ratno stanje, dok druge obuhvataju industrijske nesreće, prirodne katastrofe ili ozbiljne pretnje po “ustavni poredak”. Nasuprot tome, kada su predviđene državnim ustavima, zaštitne mere za očuvanje demokratskog sistema relativno su slične, i obuhvataju obavezno sazivanje parlamenta ubrzo nakon proglašenja vanrednog stanja, zabranu raspuštanja parlamenta, odlaganje izbora i povezano produžavanje mandata parlamenta.

Studije slučajeva predstavljene u ovom radu pokazuju da ustavi skoro nikada – uz pomena vredan izuzetak Nemačke – ne sadrže potpuni skup propisa primenjivih tokom vanrednog stanja: po pravilu, drugi zakonodavni akti kao i nepisana praksa dopunjuju ustavne propise. Studije slučajeva takođe potvrđuju činjenicu da u nekim evropskim zemljama, sledbenici mislilaca kao što je Carl Schmitt, sagledavaju vanredne situacije kao van-ustavne i neograničene zakonom. Shodno tome, švajcarska vlada namerno se opredelila da ne usvoji nikakva pismena pravila, ustavna ili bilo koja druga, za vanredne situacije, kako ne bi omeli izvršnu vlast u upravljanju krizom. Umesto toga, ona se oslanja na van-ustavnu i nekodifikovanu “doktrinu neophodnosti”, koja predviđa da, u veoma teškim vanrednim situacijama, vlada može preuzeti skoro potpunu vlast, ostavljajući parlament bukvalno bezubim.

Ova studija, koja je u suštini osmišljena kao proces stvaranja prikaza u ovoj sferi, ostavlja mnoga pitanja neodgovorena. Na primer, da li je vrsta ustavne uprave (predsedničke, parlamentarne, izvršne, dvojno izvršne) na bilo koji način povezana sa načinom uređivanja upravljanja u vanrednom stanju? Šta predviđa da li mere u slučaju javljanja vanrednog stanja treba da se primene ili ne u konkretnim vanrednim situacijama (odnosno britanski anti-teroristički odgovor do sada se nije oslanjao na Zakon o vanrednim civilnim situacijama već se umesto toga oslanjao na konkretne protiv-terorističke zakone)? U kom obimu međunarodne norme koje

uređuju način upravljanja u vanrednom stanju imaju stvaran uticaj na izradu nacionalnih ustava? Ova i slična pitanja zahtevala bi dalju analizu.

5. Preporuke u pogledu politike

Teške krize i vanredne situacije predstavljaju opasne periode u veku demokratije. Kao što smo videli, čak i demokratija stabilna kao ona u Švajcarskoj nije odbranjena od opasnosti tokom produženog perioda primene nadležnosti u vanrednom stanju koja se vrše od strane vlade. Mnogi analitičari se slažu – i ponovo, slučaj Švajcarske to takođe pokazuje – da najznačajniji faktor da se obezbedi opstanak demokratije tokom uprave u vanrednom stanju jeste aktivno, pro-demokratski orijentisano građanstvo. Ovo naravno, nije faktor koji se može stvoriti kroz zakonodavstvo ili ustavne mere.

U nemogućnosti uticaja na građanstvo, neka pravila se međutim čine više odgovarajućim u odnosu na ostale, u cilju zaštite demokratije u kriznim situacijama.⁵³ Ista obuhvataju:

- Sistem razgraničenih nadležnosti za slučaj vanrednog stanja – odnosno ograničeni oblik nadležnosti za slučaj vanrednog stanja, koje se primenjuju, na primer, u slučaju industrijske nesreće velikog obima ili prirodne katastrofe; i srednja verzija za ozbiljnije pretnje po ustavni poredak kao što je ozbiljan teroristički napad ili napad na demokratske institucije; i skup sveobuhvatnih oblika uprava u vanrednim stanjima u slučaju ratnih i sličnih situacija– koje su po svemu sudeći manje podložne političkom preterivanju nego što je to slučaj sa sistemom koji funkcioniše po principu sve-ili-ništa;
- Stroga pravila za proglašenje, produženje i okončanje uprave u vanrednom stanju, koja u svakom slučaju obuhvataju parlament, i zaista više nego uobičajene parlamentarne većine. Ukoliko ne postoji mogućnost da se sazove parlament kako bi se povela diskusija o proglašenju uprave u vanrednom stanju, još jedna formula koja uključuje nekoliko institucija (kao što je na primer stalni skupštinski odbor, vlada, predsednik i predsednik ustavnog suda) možda je preferencijalnija u odnosu na odluke donete isključivo od strane izvršnih vlasti (poželjnost izbegavanja odlučivanja isključivo od strane izvršnih vlasti mora se međutim oceniti u odnosu na neophodnost daljeg održavanja međusobnih provera ogranaka vlasti);
- Zahtev za periodično produžavanje uprave u vanrednom stanju od strane parlamenta, što daje parlamentu šansu da redovno i javno razmotri neophodnost daljeg održavanja vanrednog stanja;

⁵³ Ove preporuke usredsređuju se na pravila koja važe u vanrednom stanju koja nisu uređena ECHR-om, ICCPR-om i drugim relevantnim instrumentima i koja nisu obuhvaćena Pariskim minimalnim standardima normi ljudskih prava u vanrednom stanju Međunarodnog pravnog udruženja ili Venecijanske komisije.

- Odredbe koje uređuju brže zakonodavnim procesima u vreme vanrednog stanja, umesto potpunog zaobilazjenja odlučivanja u parlamentu;
- Zabrana raspuštanja parlamenta, obavezno sazivanje parlamenta direktno nakon proglašenja vanrednog stanja i produžetak mandata parlamenta sve do završetka vanrednog stanja;
- Snažna ustavna zaštita osnovnog zakona države i drugih osnovnih zakonodavnih akata zabranom promena u datim dokumentima tokom i neposredno pre i neposredno nakon vanrednog stanja;
- Ustavni sud i drugi sudovi trebalo bi da nastave da funkcionišu shodno svojim uobičajenim pravilima, i trebalo bi da polažu pravo na preispitivanje propisa, akata i radnji institucija koje primenjuju nadležnosti za slučaj vanrednog stanja;
- Snažna garancija ljudskih prava, u skladu sa odredbama Međunarodnog pakta o građanskim i političkim pravima, Evropske konvencije za zaštitu ljudskih prava i osnovnih sloboda i drugim relevantnim mehanizmima.

Ove preporuke u sebi ne sadrže ništa što liči na utopiju. Kao što pokazuje sama studija, svaka preporuka zapravo trenutno se poštuje u najmanje jednom evropskom ustavu. Međutim, u ovom trenutku nema slučajeva da jedan evropski ustav poštuje sve ove mere, iako je nemački veoma blizu.

Koliko je stoga značajno izvršiti *ustavno* uređenje ovih pitanja? Kao što smo videli u ovoj studiji, norveški i finski ustavi bukvalno ne sadrže nikakvo upućivanje na vanredna stanja, ali su u drugim zakonodavnim aktima pruženi veoma detaljni propisi: oni nisu usamljeni u tome u Evropi. Međutim, imajući u vidu značaj promena u političkom odlučivanju, ravnotežu moći i ljudskih prava, čini se važnim da se pruži jako ustavno sidro normama koje se bave upravljanjem za slučaj vanrednog stanja.

Aneks 1. Ustavni propisi o vanrednim stanjima u državama članicama EU, Norveškoj i Švajcarskoj

N.B. Tabele u nastavku osmišljene su tako da rezimiraju glavne aspekte relevantnih ustavnih odredbi: za detaljnu i tačnu formulaciju, molimo vas pogledajte članove ustava navedene na dnu svake tabele.

Tabela A2.1 Vrste vanrednih stanja uređene evropskim ustavima

Zemlja	Da li ustav sadrži odredbe u pogledu različitih vrsta vanrednog stanja?
Austrija	Pominje se samo uloga saveznih oružanih snaga u zaštiti ustavnog poretka i javne bezbednosti i pružanje pomoći u slučajevima prirodnih katastrofa, kao što su specijalne mere koje savezne vlasti imaju pravo da preduzmu kako bi osigurali osnovne potrebe u vreme rata.
Belgija	Pominje se samo ratno stanje.
Bugarska	Da, vanredno stanje i zakon o prekom sudu.
Kipar	Da, vanredno stanje i zakon o prekom sudu.
Republika Češka	Pominje se samo ratno stanje.
Danska	Pominje se samo "posebno hitna situacija".
Estonija	Da, vanredno stanje i ratno stanje.
Finska	Oružana agresija i vanredne okolnosti pominju se u vezi sa neodstupanjem od određenih prava i sloboda.
Francuska	Da, <i>pouvoirs exceptionnels</i> i stanje opsade.
Nemačka	Da, <i>Spannungsfall</i> i <i>Verteidigungsfall</i> .
Grčka	Pominje se samo stanje opsade.
Mađarska	Da, stanje opasnosti, vanredno stanje, stanje nacionalne krize, stanje preventivne odbrane i ratno stanje.
Irska	Da, javna/državna vanredna situacija i u vreme rata ili oružanog ustanka.
Italija	Pominje se samo ratno stanje.
Letonija	Da, vanredno stanje i ratno stanje.
Litvanija	Da, vanredno stanje i zakon o prekom sudu.
Luksemburg	Pominje se samo međunarodna kriza.
Malta	Pominje se samo "javno vanredno stanje".
Holandija	Da, vanredno stanje i zakon o prekom sudu (drugi, u kontekstu suđenja za prekršaje).
Norveška	Pominju se samo "vanredne okolnosti" i to samo kako bi se parlamentu dozvolilo da se sastane negde drugde a ne u glavnom gradu u datim okolnostima.
Poljska	Da, stanje prirodne nepogode, vanredno stanje i zakoni o ratu.
Portugalija	Da, vanredno stanje i stanje opsade.
Rumunija	Da, vanredno stanje, stanje opsade, rat i mobilizacija.
Slovačka	Da, "vanredno stanje", "izuzetno stanje" i ratno stanje.
Slovenija	Da, vanredno stanje i rat.
Španija	Da, stanje uzbune, vanredno stanje i stanje opsade (takođe zvano zakonom o prekom sudu).
Švedska	Pominju se samo rat i opasnost od rata.
Švajcarska	Ustav koristi izraze kao što su "ozbiljne pretnje po unutrašnju bezbednost", "izuzetne situacije", "vanredne situacije", "katastrofe", i "nemiri koji ozbiljno prete javnom poretku, spoljnoj i unutrašnjoj bezbednosti" nedefinisanjem bilo kakvog vanrednog stanja.

Izvori: AT Ustav čl. 10.1.15, 55.5; BE Ustav čl. 157, 167, 196; BG Ustav čl. 57.3, 64.2, 84.12, 100.5, 162.2; CH Ustav čl. 58.2, 61.2, 185.3; CY Ustav čl. 50 (c); CZ Ustav čl. 43.1; DE Ustav čl. 80a, i član Xa; DK Ustav čl. 23, 42.7; EE Ustav čl. 65.14-15, 87.8, 104, 128-131; ES Ustav čl. 15, 30.4, 55, 116-117; FI Ustav čl. 23; FR Ustav čl. 16, 36; GR Ustav čl. 48; HU Ustav čl. 8.4, 19, 19/A-E, 28/A, 28/C.5, 35.1-3, 40/B.2; IE Ustav čl. 15, 24, 28, 38.4.1; IT Ustav čl. 27.4, 60, 78, 87.9, 103.3, 111.7; LT Ustav čl. 67.20, 84.17, 140, 142-145, 147; LU Ustav čl. 32.4; LV Ustav čl. 62, 73, 82; MT Ustav čl. 47; NL Ustav čl. 103, 113.4; NO Ustav čl. 68; PL Ustav čl. 228-234; PT Ustav čl. 19, 134, 138, 140, 161, 164, 172, 179, 197.1; RO Ustav čl. 53, 63.1, 73.3, 83.3, 89.3, 92.1, 93, 115, 152.3; SE Ustav poglavlje 13; SI Ustav čl. 16, 81, 92, 103, 108, 116, 126; SK Ustav čl. 51.2, 102, 119, 129.

Tabela A2.2 Ustavne odredbe u pogledu uključenosti parlamenta u donošenju odluke o upravi za vreme vanrednog stanja

Zemlja	U skladu sa ustavom, koja institucija odlučuje proglašenju vanrednog stanja i kako?
Austrija	Nije uređeno ustavom.
Belgija	Kralj odlučuje o ratnom stanju.
Bugarska	Na zahtev predsednika ili vlade parlament odlučuje o zakonu o prekom sudu ili vanrednom stanju. Ukoliko parlament ne zaseda i ne može biti sazvan, predsednik nameće zakon o prekom sudu ili vanredno stanje. Parlament se saziva odmah kako i usvojio datu odluku.
Kipar	Predstavnički dom odlučuje o merama za slučaj vanrednog stanja i zakonu o prekom sudu. Međutim, predsednik i potpredsednik, zajedno ili odvojeno, imaju pravo veta na odluku o vanrednim merama.
Republika Češka	Parlament može proglasiti ratno stanje ukoliko je Republika Češka napadnuta ili u cilju ispunjavanja međunarodnih ugovornih obaveza u sferi odbrane.
Danska	Nije uređeno ustavom.
Estonija	Vlada proglašava vanredno stanje. Parlament, na predlog predsednika ili vlade, odlučuje o vanrednom stanju. Ova odluka mora se doneti od strane većine svih poslanika. Parlament, na predlog predsednika, odlučuje o ratnom stanju, izuzev u slučaju oružane agresije, u kome predsednik neposredno proglašava isto.
Finska	Nije uređeno ustavom.
Francuska	Stanje opsade proglašava se od strane vlade. Predsednik odlučuje o nadležnostima u vanrednoj situaciji, nakon konsultacije sa premijerom, predsednicima skupština i Ustavnim savetom.
Nemačka	Bundestag odlučuje o <i>Spannungsfall</i> dvotrećinskom većinom. Savezna vlada može takođe dati svoju saglasnost da primeni pravila u pogledu <i>Spannungsfall</i> u slučaju međunarodnih ugovornih obaveza. Bundestag odlučuje dvotrećinskom većinom (koja bi trebalo da obuhvati barem većinu svih poslanika), o proglašenju stanja odbrane, na predlog savezne vlade. Data odluka zahteva odobrenje Bundesrata. Ukoliko je neophodno preduzimanje neophodnih mera i Bundestag ne može da se sazove ili ako ne može da se postigne <i>quorum</i> , Zajednički odbor može odlučiti dvotrećinskom većinom (koja bi trebalo da obuhvati barem većinu svih njegovih članova), da nametne stanje odbrane. Ukoliko tokom oružane agresije, gore pomenute državne institucije ne mogu odmah da proglašaju stanje odbrane, smatraće se da je isto proglašeno u trenutku započinjanja agresije.
Grčka	Parlament odlučuje na osnovu tri petine svih poslanika, da proglasi opsadno stanje, na predlog vlade. Ukoliko parlament ne zaseda i ukoliko je nemoguće objektivno ga sazvati blagovremeno, predsednik, na predlog vlade, može odlučiti o opsadnom stanju. U kasnijem slučaju, ovakav dekret mora u svim okolnostima, čak i ukoliko je parlament raspušten, biti usvojen od strane istog, u roku od 15 dana: ova odluka donosi se apsolutnom većinom.
Mađarska	Parlament odlučuje o vanrednom stanju, stanju državne krize, stanju preventivne odbrane ili ratnom stanju dvotrećinskom većinom svih poslanika (u slučaju stanja preventivne odbrane, dve trećine prisutnih poslanika). Ukoliko je parlament sprečen da donese datu odluku (zato što se ne može sazvati usled nedovoljnog vremena ili usled samog vanrednog stanja), predsednik može uvesti vanredno stanje, stanje nacionalne krize ili ratno stanje. Predsednik skupštine, predsednik ustavnog suda i premijer odlučuju zajedno da li bi predsednik trebao da polaže pravo na donošenje date odluke. Na prvoj sednici, parlament odlučuje, dvotrećinskom većinom svih poslanika, o zakonitosti i neophodnosti odluke.
Irska	Oba doma odlučuju o tome da li postoji "državno vanredno stanje"; nije dalje uređeno ustavom.
Italija	Nije uređeno ustavom.
Letonija	Vlada proglašava vanredno stanje. Data odluka neposredno se daje na izglasavanje parlamentu.
Litvanija	Parlament može sam odlučiti o vanrednom stanju i zakonu prekog suda. Predsednik može takođe, u skladu sa zakonom, proglasiti vanredno stanje i staviti ovo pitanje na razmatranje parlamenta na njegovom narednom zasedanju. U slučaju oružane agresije, predsednik utvrđuje zakon prekog suda na celoj ili na jednom delu teritorije zemlje. Odluka se stavlja pred parlament, koji, se saziva odmah u slučaju da ne zaseda.
Luksemburg	Nije uređeno ustavom.
Malta	Predsednik može proglasiti javno vanredno stanje.

	Parlament može proglasiti javno vanredno stanje dvotrećinskom većinom svih poslanika, navodeći da demokratskim institucijama pretil subverzija.
Holandija	Vanredno stanje proglašava se kraljevskim dekretom. Neposredno po proglašenju, oba doma parlamenta, na zajedničkoj sednici, utvrđuju dužinu trajanja vanrednog stanja.
Norveška	Nije uređeno ustavom.
Poljska	Predsednik nameće zakon o prekom sudu ili vanredno stanje na zahtev vlade. Ova odluka mora biti predstavljena Sejmu u roku od 48 sati. Apsolutna većina glasova datih u prisustvu najmanje polovine statutarnog broja poslanika, može dovesti do poništenja predsedničke odluke. Vlada odlučuje da li da proglasi stanje prirodne katastrofe.
Portugalija	Predsednik proglašava vanredno stanje ili opasno stanje nakon razgovora sa vladom i dobijanja odluke parlamenta. Ukoliko parlament ne zaseda i ne može odmah da se sazove, njegov Stalni odbor odlučuje umesto njega. U tom slučaju, parlament odobrava ovu odluku čim se sastane. Proglašenje vanrednog stanja ili opasnog stanja mora biti potpisano od strane vlade.
Rumunija	Predsednik proglašava vanredno stanje ili opasno stanje u skladu sa zakonom i mora zatražiti odobrenje parlamenta za ove mere u roku od pet dana.
Slovačka	Predsednik proglašava vanredno stanje ili ratno stanje na predlog vlade, koja bi trebalo kolektivno da donese ovu odluku.
Slovenija	Parlament proglašava vanredno stanje na predlog vlade. Ukoliko parlament ne može da se sazove, predsednik odlučuje o proglašenju vanrednog stanja. Na narednoj sednici parlamenta, proglas se odmah stavlja na usvajanje is.
Španija	Vlada odlučuje o stanju uzbune dekretom. Niži dom parlamenta odmah se obaveštava i saziva bez daljih odlaganja. Vlada odlučuje o vanrednom stanju dekretom, nakon dobijanja odobrenja od donjeg doma parlamenta. Ovlašćenje obuhvata odredbe u pogledu efekata, vremenskih ograničenja i geografskog obima vanrednog stanja. Na predlog vlade, donji dom parlamenta proglašava opasno stanje apsolutnom većinom.
Švedska	Ratno stanje može se proglasiti samo uz saglasnost Riksdaga, osim u slučaju oružanog napada na zemlju.
Švajcarska	Vlada donosi odluke u pogledu unutrašnje bezbednosti.

Izvori: BE Ustav čl. 167.1; BG Ustav čl. 84.12 i 100.5; CH Ustav čl. 185.2; CY Ustav čl. 50 (c); CZ Ustav čl. 43.1; DE Ustav čl. 80a.1-3; 115a.1-4; EE Ustav čl. 65.14-15, 87.8, 128, 129; ES Ustav čl. 116.2-4; FR Ustav čl. 16, 36; GR Ustav čl. 48.1-2, 6; HU Ustav čl. 19.3, 19/A.1-4; IE Ustav 28.3; LT Ustav čl. 67.20, 84, 142, 144; LV Ustav čl. 62; MT Ustav čl. 47.2; NL Ustav čl. 103; PL Ustav čl. 229, 230.1, 231 and 232; PT Ustav čl. 134 d, 138.1-2, 140, 161, 179.3-4, 197.1f; RO Ustav čl. 93.1; SE Ustav poglavlje 10 čl. 9; SI Ustav čl. 92; SK Ustav čl. 102.1m, 119n

Tabela A2.3 **Ustavne odredbe u pogledu uključenosti parlamenta u odluke o produžavanju i otklanjanju uprave u vanrednom stanju**

Zemlja	U skladu sa ustavom, koja institucija odlučuje o produžetku i otklanjanju uprave u vanrednom stanju i kako?
Austrija	Nije uređeno ustavom.
Belgija	Kralj kaže da su okončana neprijateljstva. Nije dalje uređeno ustavom.
Bugarska	Nije uređeno ustavom
Kipar	Nije uređeno ustavom
Republika Češka	Nije uređeno ustavom
Danska	Nije uređeno ustavom
Estonija	Postoji maksimalan rok od tri meseca za vanredno stanje. Nije dalje uređeno ustavom.
Finska	Nije uređeno ustavom.
Francuska	Postoji rok od 12 dana za opasno stanje; može se produžiti od strane parlamenta. Nije dalje uređeno ustavom.
Nemačka	<i>Spannungsfall</i> se prekida kad god tako odluči Bundestag. <i>Verteidigungsfall</i> se prekida kad god Bundestag, uz odobrenje Bundesrata, donese datu odluku. Bundesrat može zahtevati da Bundestag razmotri pitanje prekida.
Grčka	Postoji maksimalan rok od 15 dana za opasno stanje. Može se produžiti za 15-dnevne periode parlamentarnom odlukom, donetom apsolutnom većinom.
Mađarska	Nije uređeno ustavom.
Irska	Parlament odlučuje kada prestaje javno vanredno stanje ili ratno stanje ili oružana pobuna.
Italija	Nije uređeno ustavom
Letonija	Nije uređeno ustavom
Litvanija	Postoji vremenski rok od šest meseci za vanredno stanje. Nije dalje uređeno ustavom.
Luksemburg	Nije uređeno ustavom
Malta	Postoji vremenski rok od 14 dana za javno vanredno stanje, koje se može produžiti od strane parlamenta na najviše tri meseca. Ukoliko je parlament, rezolucijom, zaključio da demokratskim institucijama preči prevrat, vremenski rok je 12 meseci.
Holandija	Na zajedničkoj sednici, parlament odlučuje o vremenskom ograničenju za vanredno stanje. Ova odluka donosi se odmah nakon proglašenja vanrednog stanja kraljevskim dekretom ili kad god to parlament nađe za shodno. Vanredno stanje može takođe biti prekinuto kraljevskim dekretom.
Norveška	Nije uređeno ustavom
Poljska	Vremensko ograničenje za stanje prirodne katastrofe je 30 dana; za vanredno stanje iznosi 90 dana. Vanredno stanje može se produžiti samo jednom na maksimum od 60 dana uz odluku Sejma. Stanje prirodne katastrofe može se takođe produžiti uz odluku Sejma.
Portugalija	Vremenski rok za vanredno stanje i opasno stanje iznosi 15 dana, izuzev u ratu kada se vremensko ograničenje predviđa zakonom. Oba vrsta vanrednih stanja mogu se produžiti.
Rumunija	Nije uređeno ustavom
Slovačka	Predsednik, na predlog vlade, odlučuje o tome kada će vanredno stanje ili ratno stanje biti prekinuto.
Slovenija	Nije uređeno ustavom
Španija	Vremenski rok za stanje uzbune iznosi 15 dana; za vanredno stanje, iznosi 30 dana. Kongres odlučuje o vremenskim rokovima za opasno stanje. Stanje uzbune može se produžiti od strane Kongresa. Vanredno stanje može se produžiti za dodatnih 30 dana, u skladu sa istim postupkom koji važi za proglašenje vanrednog stanja.
Švedska	Nije uređeno ustavom
Švajcarska	Nije uređeno ustavom

Izvori: BE Ustav čl. 167.1; DE Ustav čl. 80 a.2, 115 I.2; EE Ustav čl. 129; ES Ustav čl. 116.2-4; FR Ustav čl. 36; GR Ustav čl. 48.1, 3-6; HU Ustav IE Ustav čl. 28.3.3; LT Ustav čl. 144; MT Ustav čl. 47.3-4; NL Ustav čl. 103.3; PL Ustav čl. 230.1-2, 232; PT Ustav čl. 19.5; SK Ustav čl. 102.1m

Tabela A2.4 Efekti vanrednog stanja na ulogu parlamenta i sudova

Zemlja	Kako, u skladu sa ustavom, nadležnosti u vanrednom stanju utiču na ravnotežu između parlamenta, vlade i šefa? Kako je pogođena uloga sudova?
Austrija	Vojna nadležnost može se utvrditi u vremenima rata.
Belgija	Vojni sudovi uspostavljaju se u vreme rata. Njihova organizacija, nadležnost, dužina i prava i dužnosti članova suda utvrđuju se zakonom.
Bugarska	U vanrednom stanju, Velika narodna skupština preuzima funkcije parlamenta. Velika narodna skupština ima 400 poslanika, dok parlament ima 240.
Kipar	Nije uređeno ustavom.
Republika Češka	Nije uređeno ustavom.
Danska	Ukoliko ne može da se sazove parlament, kralj (u praksi vlada) može izdati privremene zakone. Isti moraju biti u skladu sa ustavom i biće stavljeni pred parlament čim isti bude ponovo zasadao.
Estonija	Nije uređeno ustavom.
Finska	Nije uređeno ustavom.
Francuska	“Izuzetna ovlašćenja” pretpostavljaju da su demokratske institucije barem delimično ometene u svom radu. Nije dalje uređeno ustavom.
Nemačka	<p>Kada je proglašeno stanje odbrane, ovlašćenje komande nad oružanim snagama prelazi na saveznog kancelara.</p> <p>Predlozi zakona podneti kao hitni od strane savezne vlade prosleđuju se Bundesratu u isto vreme kada se podnose Bundestagu. Bundestag i Bundesrat vode debatu o datim predlozima zakona neodložno.</p> <p>Tokom stanja odbrane, Zajednički odbor (<i>Gemeinsame Ausschuss</i>) može utvrditi dvotrećinskom većinom glasova (uključujući najmanje većinu članova), da nepremostive poteškoće sprečavaju blagovremeno okupljanje Bundestaga ili da ne postoji nikakav <i>quorum</i> u Bundestagu. Posledično, Zajednički odbor ima status Bundestaga i Bundesrata i obavlja ova prava kao jedno telo. Statuti usvojeni od strane Zajedničkog odbora ističu najkasnije šest meseci nakon prekida stanja odbrane.</p> <p>Tokom stanja odbrane, savez ima pravo da donosi paralelno zakonodavstvo čak i o pitanjima koja uobičajeno potpadaju pod zakonodavnu nadležnost Ländera. Ovi statuti zahtevaju saglasnost Bundesrata.</p> <p>Tokom stanja odbrane, savezna vlada može takođe izdati instrukcije Zemałjskoj vladi i Zemałjskim vlastima. U ekstremnim i jasno definisanim slučajevima, Zemałjska vlada ovlašćena je da izdaje instrukcije umesto savezne vlade.</p> <p>Savez polaže pravo da uspostavi savezne vojne krivične sudove namenjene oružanim snagama. Isti mogu vršiti krivičnu nadležnost tokom stanja odbrane. Najviši apelacioni sud jeste Savezni sud pravde.</p>
Grčka	<p>Na predlog vlade, predsednik može doneti akte zakonodavnog sadržaja kako bi se pozabavio vanrednim stanjem. Dati akti podnose se parlamentu u roku od 15 dana od usvajanja/od sazivanja parlamenta. Ukoliko se ne podnesu parlamentu u datom vremenskom roku, ili ukoliko ih parlament ne ratifikuje u roku od 15 dana, oni prestaju da važe.</p> <p>Vanredni sudovi mogu se uspostavljati tokom opsadnog stanja.</p>
Mađarska	<p>Tokom stanja preventivne odbrane, vlada može uvesti mere koje odstupaju od akata koji uređuju upravni sistem i funkcionisanje mađarskih oružanih snaga i agencija reda i mira; date mere ne mogu trajati više od 60 dana, i vlada će neprekidno obavestavati predsednika i nadležne parlamentarne odbore u pogledu datih mera.</p> <p>Tokom stanja opasnosti i stanja preventivne odbrane, vlada, ukoliko je ovlašćena od strane parlamenta, može izdati dekrete i doneti rezolucije koje odstupaju od postojećeg zakona.</p> <p>Tokom vanrednog stanja, predsednik vodi vanredne mere, koje su definisane u zasebnom zakonu dekretom. On/a odmah obavestava predsednika parlamenta o bilo kojim datim hitnim merama. Parlament ili parlamentarni odbor za odbranu, ima pravo da obustavi vanredne mere uvedene od strane predsednika. One ostaju na snazi u periodu od 30 dana, osim ukoliko parlament, ili ukoliko je parlament u nemogućnosti, parlamentarni odbor za odbranu produžava njegovo važenje.</p> <p>U teškim vanrednim situacijama, uspostavlja se Nacionalni savet za odbranu. Istim predsedava predsednik i sastavljen je od: predsednika skupštine, šefova poslaničkih grupa političkih stranaka zastupljenih u skupštini, premijera, ministara i šefa osoblja oružanih snaga sa pravom konsultacije. Tokom stanja važenja zakona o prekom sudu, Nacionalni savet za odbranu odlučuje o korišćenju oružanih snaga i raspoređivanju stranih oružanih snaga u Mađarskoj. Takođe odlučuje o uvođenju vanrednih mera definisanih u zasebnom zakonu.</p> <p>Nacionalni savet za odbranu vrši nadležnost predsednika i vlade, kao i ovlašćenja koja su mu preneti od strane parlamenta.</p> <p>Nacionalni savet za odbranu može doneti dekrete, koji mogu obustaviti primenu određenih</p>

	zakona ili koji mogu odstupati od odredbi određenih zakona. Štaviše, može preduzimati druge vanredne mere, ali ne može, međutim, obustavljati primenu Ustava. Dekreti doneti od strane Nacionalnog saveta za odbranu gube svoju važnost po prestanku stanja državne krize, osim u slučaju da Parlament produži njihovu validnost
Irska	U javnim vanrednim situacijama, vreme razmatranja u Senatu može biti skraćeno (izuzev predloga za ustavne promene). Ukoliko se njegove odluke suprotstavljaju odlukama Predstavničkog doma, one mogu biti oborene u određenim okolnostima. Ovi zakoni važe na period od 90 dana, osim u slučaju da se oba doma slože oko dužeg perioda važnosti. Vojni sudovi mogu se uspostaviti kako bi se pozabavili ratnim stanjem ili oružanom pobunom.
Italija	U ratna vremena, parlament dodeljuje neophodna ovlašćenja vladi. Obim nadležnosti vojnih sudova u vreme rata odlučuje se zakonom. Pravo žalbe na presude vojnih sudova može se ograničiti.
Letonija	Nadležnost vojnih sudova proširuje se u vreme rata i tokom vanrednih stanja.
Litvanija	Nije uređeno ustavom.
Luksemburg	Tokom međunarodne krize, veliki vojvoda može, u hitnim slučajevima, izdavati propise, uključujući i one koji odstupaju od postojećeg zakona.
Malta	Nije uređeno ustavom.
Holandija	U skladu sa ustavom, posledice vanrednog stanja utvrđuju se zakonom. Pored toga, ustav predviđa da proglašenje vanrednog stanja može zavisiti od odredbi Ustava koje se odnose na ovlašćenja izvršnih tela u provincijama, opštinama i odborima za vodovod (waterschappen).
Norveška	Nije uređeno ustavom.
Poljska	Načela koja uređuju rad organa iz reda javnih vlasti tokom sve tri faze vanrednog stanja utvrđuju se statutom. Kad god, u skladu sa zakonom o prekom sudu, parlament ne može da se sazove, ukoliko vlada podnese dati zahtev, predsednik može izdati propise sa snagom zakona. Dati propisi moraju biti usvojeni od strane parlamenta na njegovoj narednoj sednici. Vanredni sudovi ili kratki postupci mogu biti utvrđeni samo u ratno vreme.
Portugalija	Proglašenje opsadnog stanja ili vanrednog stanja ne sme uticati na primenu ustavnih pravila u pogledu odgovornosti i funkcionisanja tela koja vrše suverenu nadležnost ili tela samouprave u autonomnom području. Tokom ratnog stanja, uspostavljaju se vojni sudovi nadležni za krivična dela striktno vojne prirode.
Rumunija	Parlament može doneti poseban zakon koji omogućava Vladi da izdaje naredbe u konkretnim oblastima, tokom utvrđenog vremenskog perioda, izvan obima organskih zakona. Ukoliko to predviđa zakon koji ovo i omogućava, naredbe se podnose Parlamentu na usvajanje. Vlada može usvojiti naredbe o merama za slučaj javljanja vanrednog stanja u izuzetnim slučajevima, čije uređivanje ne može biti odugovlačeno i posedovaće obavezu da iznesu razloge za ovaj vanredni status. Naredba o proglašenju vanrednog stanja stupa na snagu nakon podnošenja za debatu po hitnom postupku domu i nakon toga se objavljuje shodno propisanom postupku. Ukoliko se, u roku od 30 dana, obaveštenu dom ne izjasni u pogledu naredbe, smatra se da je ista odobrena i poslata drugom domu, za slučaj vanredni postupak. Naredbe o vanrednim situacijama ne mogu biti usvojene u polju ustavnih zakona, ili uticati na status osnovnih državnih institucija, prava, slobode i dužnosti predviđene ustavom, izborna prava i ne mogu utvrđivati korake za prinudan prenos imovine u javno vlasništvo.
Slovačka	Predsednik raspušta parlament tokom rata, ratnog stanja ili vanrednog stanja. Način obavljanja javnih nadležnosti tokom rata, ratnog stanja, vanrednog stanja, predviđa se ustavnim pravom.
Slovenija	Ukoliko parlament ne može da se sazove usled vanrednog stanja ili rata, predsednik može, na predlog vlade, izdati dekrete koji imaju snagu zakona. Ovi dekreti mogu, u izuzetnim okolnostima i u skladu sa ustavom, ograničiti određena prava i slobode. Pri narednom zasedanju parlamenta, dati dekreti odmah moraju biti stavljeni na njegovo izglasavanje. Vojni sudovi ne mogu biti uspostavljeni u vreme mira.
Španija	Zakon sadrži odredbe o vršenju vojne nadležnosti striktno u vojnom okviru i u slučajevima opsadnog stanja (zakon o prekom sudu), u skladu sa načelima Ustava. Zabranjeni su posebni sudovi. Vidi takođe Tabelu A2.5.
Švedska	Tokom rata ili ratnih pretnji, Ratna delegacija imenovana od strane poslanika u sastavu Riksdaga zamenjuje Riksdag po potrebi. Naredba kojom se nalaže da će Ratna delegacija zameniti Riksdag izdaje se od strane članova Savetodavnog saveta za spoljne poslove nakon konsultacija sa premijerom, po mogućstvu. Ukoliko ratni uslovi sprečavaju Savet da bude sazvan, naredba se izdaje od strane Vlade. U slučaju javljanja pretnji ratom, naredba se izdaje zajednički od strane članova Savetodavnog saveta za spoljne poslove i premijera. Ukoliko niti Riksdag ni Ratna delegacija nisu u poziciji da obavljaju svoje dužnosti, Vlada preuzima svoja ovlašćenja zaštite zemlje i okončavanja neprijateljstava.

Ukoliko vlada ne može da obavlja svoje dužnosti usled rata, Riksdag može odlučiti o obrazovanju nove vlade i utvrditi njegove postupke rada.

Tokom rata ili pretnje ratom, Vlada može, uz ovlašćenja koja su joj data zakonom, izdati propise koji bi u suprotnom, u skladu sa Ustavom, trebalo da budu predviđeni u aktu zakona.

Švajcarska

Vlada može, tokom nemira koji ozbiljno prete po javni poredak ili unutrašnju i spoljnu bezbednost, doneti odluke ili izdati propise kako bi izmirila datu situaciju. Dati propisi moraju biti privremeni.

Zabranjeni su bilo kakvi posebni sudovi.

Izvori: AT Ustav čl 84; BE Ustav čl. 157; BG Ustav čl. 63, 157; CH Ustav čl. 30.1, 185.3; DE Ustav čl. 115b, c.1, d.2, e.1, f.1, k.2, i, 96.2-3; DK Ustav čl.23; EE Ustav ES Ustav čl. 117.5; FR Ustav GR Ustav čl 48.1, 5; HU Ustav čl. 19/B.1-5, 19/C.2-4, 35.1.m, 3; IE Ustav čl. 24.1-3, 38.4.1; IT Ustav čl. 78, 103.3, 111.7; LT Ustav LU Ustav čl. 32.4; LV Ustav NL Ustav čl. 103.1-2; PL Ustav čl. 175.2, 228.3, 234; PT Ustav čl. 19.7, 213; RO Ustav SE Ustav poglavlje 13, čl. 2-6; SI Ustav čl. 108, 126; SK Ustav čl. 102.1e, 3

Tabela A2.5 Ustavom predviđene zaštitne mere za opstanak demokratskog sistema

Zemlja	Koji ustavni mehanizmi postoje kako bi se osigurao opstanak demokratskog poretka?
Austrija	Nije uređeno ustavom.
Belgija	Ustav ne može biti menjan u ratnim vremenima ili kada dva doma parlamenta nisu u stanju da se sastanu slobodno na saveznoj teritoriji.
Bugarska	Ukoliko postoji rat ili bilo koja vanredna situacija kada se mandat parlamenta još uvek nije završio ili je pri kraju, isti se produžava sve do poboljšanja situacija.
Kipar	Nije uređeno ustavom.
Republika Češka	Nije uređeno ustavom.
Danska	Nije uređeno ustavom.
Estonija	U vreme rata ili vanrednog stanja, ne mogu se održavati nikakvi parlamentarni, predsednički ili lokalni izbori. Ovlašćenja ovih institucija ne mogu se prekoračiti a njihovi mandati automatski se produžuju sve do tri meseca pre završetka vanrednog stanja ili rata.
Finska	Nije uređeno ustavom.
Francuska	Parlament zaseda "po pravu". Narodna skupština ne može biti raspuštena sve dok predsednik vrši svoja vanredna ovlašćenja.
Nemačka	Zajednički odbor (odnosno "mini-parlament" koji može zameniti <i>Bundestag</i> i <i>Bundesrat</i> tokom stanja odbrane) ne može promeniti ustav i nema pravo da vrši prenos ovlašćenja na međunarodnu organizaciju. Bundestag, uz odobrenje Bundesrata, može u bilo kom trenutku ukinuti zakone donete od strane Zajedničkog odbora. Mere preduzete od strane Zajedničkog odbora ili savezne vlade usmerene ka izbegavanju opasnosti mogu se ukinuti odlukom Bundestaga i Bundesrata. Ustavni sud može nastaviti da funkcioniše uobičajeno, izuzev u slučajevima u kojima sam Sud odluči da njegove metode rada moraju biti prilagođene situaciji. Mandati Bundestaga, predsednika, parlamenta <i>Länder</i> , i sudija Ustavnog suda produžava se do šest meseci (devet meseci za predsednika) od završetka stanja odbrane. Bundestag ne može biti rešen tokom stanja odbrane.
Grčka	Tokom rata, mandati predsednika i parlamenta produžuju se do završetka konflikta. Ukoliko je parlament raspušten, novi izbori odlažu se do završetka rata a u međuvremenu ponovo se saziva parlament.
Mađarska	Tokom vanrednog stanja ili stanja državne krize, parlament se ne može raspustiti i njegov mandat produžava se do završetka vanredne situacije. Parlament ili ukoliko je rad parlamenta opstruisan, parlamentarni odbor za odbranu zasedaće tokom vanrednog stanja. U slučaju rata, opasnost od rata ili u vanrednoj situaciji, predsednik može ponovo sazvati parlament ukoliko je prethodno raspušten. Sam parlament odlučuje o produžavanju njegovog mandata. Tokom državne krize, aktivnosti Ustavnog suda ne mogu se ograničiti.
Irska	U slučaju invazije, saziva se Predstavnički dom (Dáil Éireann) čim isto bude bilo moguće u praksi, ukoliko on već ne zaseda. Međutim, ustav se praktično obustavlja u ratnom stanju ili oružanim pobunama: "Ništa sadržano u ovom ustavu osim tačke 15.5.2° [koja zabranjuje parlamentu da uvede smrtnu kaznu] neće se smatrati nečim što stavlja van snage bilo koji doneti zakon od strane [parlamenta] koji je prema vodima donet u svrhu obezbeđivanja javne bezbednosti i očuvanje države u vreme rata ili oružane pobune, ili za poništavanje bilo kog akta koji je počinjen ili koji se smatra tokom vremena rata ili oružanog progona kao mera preduzeta u skladu sa zakonom".
Italija	U vreme rata, mandat oba doma proširuje se zakonom.
Letonija	Nije uređeno ustavom.
Litvanija	Ukoliko opšti izbori ne uspeju tokom rata, Seimas ili predsednik odlučuju da mandati Seimasa, predsednika ili lokalnih vlada budu produženi. U datim slučajevima, izbori se moraju raspisati roku od tri meseca od završetka rata. Tokom vanrednog stanja ili primene zakona o prekom sudu, ustav se ne može menjati.
Luksemburg	Nijedan stav ustava ne može se privremeno obustaviti.
Malta	Ukoliko parlament ne zaseda, isti održava sednicu u roku od pet dana od proglašenja vanrednog stanja, i stoga ostaje i dalje u datom sazivu. Ukoliko je Malta u ratu, parlamentarni mandat može se produžiti na 12-mesečni period, koji ne može prekoračiti ukupan broj od pet godina.
Holandija	Nije uređeno ustavom.
Norveška	Nije uređeno ustavom.

Poljska	Pri uspostavljanju vanrednih mera, ustav, izborni zakoni i zakoni koji uređuju vanredne mere ne mogu biti menjani. Tokom i u 90 dana nakon datog perioda, mandat Sejma ne može se uskratiti i ne mogu se održavati nikakvi izbori ili referendumi: mandati se produžavaju po potrebi.
Portugalija	Parlament ne može biti raspušten tokom vanrednog stanja ili opsadnog stanja, i ustav se ne može menjati. Samo parlament može donositi zakonodavstvo u pogledu vanrednog i opsadnog stanja.
Rumunija	Parlament ne može biti raspušten tokom vanrednog stanja, opsadnog stanja, rata ili mobilizacije. Njegov mandat se produžuje <i>de jure</i> sve dok kriza (bilo kog tipa) ne bude završena. Ukoliko parlament ne zaseda, on se saziva <i>de jure</i> u roku od 48 sati nakon proglašenja vanrednog stanja ili opsadnog stanja i u roku od 24 časa u slučaju mobilizacije ili rata. Parlament zaseda tokom celog perioda krize (bilo kog tipa). Predsednički mandat može biti produžen organskim zakonom u slučaju rata ili katastrofe. Ustav ne može biti menjan tokom vanrednog stanja, opsadnog stanja ili rata.
Slovačka	Ustavni sud preispituje da li proglašenje vanrednog stanja ili izuzetnog stanja kao i odluke donesene u vezi sa istim jesu u skladu sa ustavom i ustavnim zakonom.
Slovenija	Ukoliko se okonča mandat parlamenta ili predsednika tokom rata ili vanrednog stanja, isti se produžuje na šest meseci sve do prekida rata /vanrednog stanja ili, kada govorimo o parlamentu, čim parlament odluči isto.
Španija	Parlament ne može biti raspušten tokom stanja uzbune, vanrednog stanja ili opsadnog stanja. Ukoliko je parlament raspušten, isti se saziva. Njegovo kao i funkcionisanje drugih ustavnih državnih organa ne može biti prekidano. Ukoliko je parlament raspušten ili je istekao njegov mandat pre javljanja vanredne situacije, njegova ovlašćenja preuzimaju se od strane Stalne deputacije. Nijedan od izuzetnih stanja neće uticati na načelo odgovornosti Vlade ili vladinih predstavnika. Ustav ne može biti menjan tokom stanja uzbune, vanrednog stanja ili opsadnog stanja.
Švedska	U slučaju rata ili opasnosti od rata, saziva se Riksdag. Ukoliko niti Riksdag ni Ratna delegacija nisu u stanju da obavljaju svoje dužnosti, vlada preuzima svoja ovlašćenja u neophodnoj meri u cilju zaštite zemlje. U tom slučaju, vlada ne može doneti, izmeniti ili ukinuti nijedan osnovni zakon, Zakon o Riksdagu ili zakon o izboru u Riksdag. Izbori za Riksdag održavaju se samo ukoliko to utvrdi Riksdag. U slučaju opasnosti od rata, Riksdag može odlučiti da odloži izbore. Data odluka mora biti preispitana u intervalima od najviše godinu dana. Odluke u pogledu odlaganja izbora važe samo ukoliko su podržane od strane najmanje tri četvrtine članova Riksdaga. Izbori za Riksdag ili lokalne skupštine ne mogu biti održavani na okupiranoj teritoriji.
Švajcarska	Nije uređeno ustavom.

Izvori: BE Ustav čl. 196; BG Ustav čl. 64; DE Ustav čl. 115 e.2, 115 g, 115 h.1-3, 115 l.1; EE Ustav čl. 131.1-2; ES Ustav čl. 116.5-6, 169; FR Ustav čl. 16; GR Ustav čl. 30.4, 53.3; HU Ustav čl. 19/B.6, 28/A.1-3; IE Ustav čl. 28.3.2-3; IT Ustav čl. 60; LT Ustav čl. 143, 147; LU Ustav čl. 113; MT Ustav čl. 47.3.a, 76.3; PL Ustav čl. 228.6-7; PT Ustav čl. 164 e, 172.1, 289; RO Ustav 63.1, 83.3, 89.3, 92.1, 93.2, 152.3; SE Ustav poglavlje 13, čl. 1, 5, 10, 12; SI Ustav čl. 81, 103; SK Ustav 129.6.



Ženevski centar za demokratsku kontrolu oružanih snaga (DCAF)

Ženevski centar za demokratsku kontrolu oružanih snaga (DCAF) predstavlja jednu od svetskih vodećih institucija u oblasti reforme sektora bezbednosti i upravljanja sektorom bezbednosti. DCAF pruža programe savetodavne pomoći i praktične pomoći u zemlji, radi na izradi i promovisanju demokratskih normi na međunarodnom i nacionalnom nivou, zalaže se za dobre prakse i sprovodi istraživanje politike u cilju obezbeđivanja delotvornog demokratskog upravljanja sektorom bezbednosti.

DCAF Geneva
P.O. Box 1360
1211 Geneva 1
Switzerland
Tel: +41 (22) 741 77 00
Fax: +41 (22) 741 77 05

DCAF Brussels
Place du Congrès 1
1000 Brussels
Belgium
Tel: +32 (2) 229 39 66
Fax: +32 (2) 229 00 35

DCAF Ljubljana
Kotnikova 8
1000 Ljubljana
Slovenia
Tel: + 386 (3) 896 5 330
Fax: + 386 (3) 896 5 333

DCAF Ramallah
Al-Maaref Street 34
Ramallah / Al-Bireh
West Bank, Palestine
Tel: +972 (2) 295 6297
Fax: +972(2)295 6295

www.dcaf.ch

ISBN 978-92-9222-098-3