



Strazbur, 16. april 2020. godine

**CDL-PI(2020)003**  
samo engl.

**EVROPSKA KOMISIJA ZA DEMOKRATIJU KROZ PRAVO**  
**(VENECIJANSKA KOMISIJA)**

**ZBIRKA**

**MIŠLJENJA I IZVEŠTAJA**  
**VENECIJANSKE KOMISIJE**

**O VANREDNOM STANJU**

**(nezvaničan prevod)**

Translation co-funded  
by the European Union



## SADRŽAJ

1. UVOD .....	3
I. STANDARDI .....	4
II. Proglašenje vanrednog stanja: definicija i materijalni uslovi.....	5
III. Odstupanje od obaveza ljudskih prava .....	11
IV. Ustavna utemeljenost vanrednog stanja.....	12
V. Proglašenje vanrednog stanja: nadležnosti .....	14
VI. Nadzor nad proglašenjem i produženjem vanrednog stanja .....	14
a. Parlamentarni nadzor .....	15
b. Sudska kontrola .....	19
VII. Trajanje vanrednog stanja .....	21
VIII. Trajanje vanrednih mera .....	22
IX Obim vanrednih mera .....	23
a. Načela neophodnosti i srazmernosti.....	23
b. Trajna dejstva.....	24
c. Konkretna pitanja.....	24
d. Tumačenje .....	25
e. Izmene ustava .....	25
f. Ovlašćenja u pogledu organa samouprave.....	26
g. Vojni sudovi, vojne vlasti i oružane snage .....	26
X. Izbori tokom vanrednog stanja.....	27
a. Generalno .....	27
b. Referendumi za promenu ustava.....	28
c. Vanredni predsednički izbori tokom vojnih i vanrednih situacija.....	29
d. Odlaganje izbora .....	29
e. Izmene i dopune zakona o izborima .....	31
XI. Raspuštanje parlamenta.....	32
XII. Aktivnosti političkih stranaka .....	32
XII. Referentni dokumenti.....	34

## 1. UVOD

Ovo je zbirka izvoda iz izveštaja/istraživanja o vanrednim ovlašćenjima i o vanrednom stanju koje je usvojila Venecijanska komisija, kao i mišljenja o relevantnim ustavnim odredbama i/ili (nacrtima) zakona o vanrednim situacijama konkretnih zemalja.

Ova zbirka treba da posluži kao referentni izvor za autore ustava i zakona o pravosuđu, istraživače, kao i članove Venecijanske komisije, od kojih se traži da pripremaju komentare i mišljenja u vezi sa zakonodavstvom koje se bavi takvim pitanjima. Kada se budete pozivali na elemente iz ovog nacrta zbirke, molimo vas da citirate originalni dokument, a ne zbirku kao takvu.

Ova zbirka ima tematsku strukturu kako bi olakšala pristup opštim argumentima koje je usvojila Venecijanska komisija o raznim pitanjima iz ove oblasti. To, međutim, ne bi trebalo da spreči članove Venecijanske komisije da predstavljaju nova gledišta ili da se udalje od ranijih, ako za to postoji dobar razlog. Ovu zbirku treba smatrati samo referentnim okvirom.

Čitalac takođe treba da zna da se većina mišljenja čiji su izvodi citirani u ovoj zbirci odnosi na pojedinačne zemlje, te uzima u obzir konkretne situacije u njima. Stoga, ovi citati neće nužno biti primenjivi u drugim zemljama. To, međutim, ne znači da ovde navedene preporuke ne mogu biti relevantne i za druge sisteme.

Cilj izveštaja i istraživanja Venecijanske komisije koji su citirani u ovoj zbirci je da se predstavljaju opšti standardi za sve države članice i posmatračke Venecijanske komisije. Preporuke iz ovih izveštaja i istraživanja će, stoga, imati opštiju primenu, iako je specifičnost nacionalnih/lokalnih situacija važan faktor koji treba da bude adekvatno uzet u obzir.

Za svaki citat iz ove zbirke data je referenca u kojoj se navodi njegovo tačno mesto u mišljenju ili izveštaju/istraživanju (broj stava, broj strane u slučaju starijih mišljenja), što čitaocu omogućuje da ga pronađe u mišljenju ili izveštaju/istraživanju iz koga je preuzet. Da bi tekst bio kraći, iz teksta citata je izostavljena većina dodatnih referenci i fusnota; preuzet je samo neophodan deo relevantnog stava.

Ova zbirka nije statičan dokument i biće redovno ažurirana tako što će joj se dodavati izvodi iz skorije usvojenih mišljenja Venecijanske komisije. Sekretarijat će biti zahvalan na sugestijama o načinima na koje se može poboljšati ovaj nacrt zbirke ([venice@coe.int](mailto:venice@coe.int)).

## I. STANDARDI

Načelo zakonitosti -

### 6. Izuzeci u vanrednim situacijama

Da li su izuzeci u vanrednim situacijama predviđeni zakonom?

- i. Da li postoje konkretne odredbe na nacionalnom nivou koje se mogu primeniti na vanredne situacije (rat ili neku drugu javnu opasnost koja predstavlja pretnju po život te nacije)? Da li su u takvim situacijama, na osnovu nacionalnog zakona, moguća odstupanja od ljudskih prava? Koje okolnosti i kriterijumi se zahtevaju da bi se napravio izuzetak?
- ii. Da li je nacionalnim zakonom zabranjeno odstupanje od odedenih prava čak i u vanrednim situacijama? Da li su odstupanja srazmerna, odnosno ograničena na najnužniju meru koju iziskuje situacija u pogledu trajanja, okolnosti i obima?
- iii. Da li je mogućnost izvršne vlasti da odstupi od uobičajene podele vlasti u vanrednim okolnostima takođe ograničena u pogledu trajanja, okolnosti i obima?
- iv. Koja procedura se koristi za utvrđivanje vanredne situacije? Da li postoji parlamentarna i sudska kontrola postojanja i trajanja vanredne situacije i obima bilo kog odstupanja u okviru nje?

[...] 51. Bezbednost države i njenih demokratskih institucija, kao i bezbednost njenih predstavnika i stanovništva, predstavlja ključni javni i privatni interes koji treba da se zaštiti i koji može dovesti do privremenog odstupanja od izvesnih ljudskih prava i do vanredne podele vlasti. Međutim, autoritarne vlasti zlorabljavaju vanredna ovlašćenja kako bi ostale na vlasti, utišale opoziciju i ograničile ljudska prava uopšte. Zbog toga je neophodno strogo ograničiti trajanje, okolnosti i obim takvih ovlašćenja. Državna i javna bezbednost mogu se efikasno obezbediti samo u demokratiji koja potpuno poštuje vladavinu prava. Ovo iziskuje parlamentarnu i sudsku kontrolu postojanja i trajanja proglašene vanredne situacije kako bi se izbegla zloupotreba.

52. Relevantne odredbe Međunarodnog pakta o građanskim i političkim pravima (ICCPR), Evropske konvencije o ljudskim pravima (EKLJP) i Američke konvencije o ljudskim pravima (AKLJP) su slične. One predviđaju mogućnost odstupanja (koja se razlikuje od pukog ograničavanja zajemčenih prava) samo u krajnje izuzetnim okolnostima. Odstupanja nisu moguća od "tzv. apsolutnih prava: prava na život, zabrane mučenja, nečovečnog ili ponižavajućeg postupanja ili kažnjavanja, kao i ropstva i načela *nullum crimen, nulla poena*", između ostalog. U tački II.A.6.i ukratko se navode zahtevi iz tih dokumenata.

[Rule of Law Checklist (Kontrolna lista vladavine prava), [CDL-AD\(2016\)007](#)]

Da bi se predložili određeni pravni standardi za javne opasnosti, može se istaći sledeće:

- a. Vanredne situacije koje mogu da dovedu do objavljivanja vanrednog stanja treba da budu jasno definisanje i ograničene ustavom. Drugim rečima, postojanje stvarne i neposredne opasnosti treba da bude jasno precizirano. Gore navedeni uslov opisan je u tri glavna dokumenta o ljudskim pravima (EKLJP, ICCPR, AKLJP) kao "izuzetna pretnja". Prema načelu izuzetne pretnje, odstupanje od standarda koji se odnose na ljudska prava u vanrednim okolnostima legitimno je samo u slučaju "rata ili druge javne opasnosti koja prethodi opstanku nacije".
- b. *De facto* vanredno stanje treba izbegavati i treba zvanično proglasiti vanredni pravni režim. Odgovarajući uslov u tri glavna dokumenta o ljudskim pravima je obaveza obaveštavanja,

u okviru koje se druge države potpisnice obaveštavaju o odredbama od kojih se odstupa i razlozima za to.

- c. U ustavu treba da se jasno precizira koja prava mogu biti suspendovana, a koja prava ne dozvoljavaju odstupanja i treba da budu poštovana pod svim okolnostima. Spiskovi prava od kojih se ne može odstupiti u tri glavna dokumenta o ljudskim pravima (EKLJP, ICCPR, AKLJP) sadrže četiri takva prava: pravo na život, pravo zabrane mučenja i drugog nečovečnog ili ponižavajućeg postupanja ili kazne, pravo zabrane ropstva ili ropskog položaja, i načelo zabrane retroaktivnosti krivičnih zakona. Ova četiri prava od kojih se ne sme odstupiti i koja predstavljaju tzv. "tvrdo jezgro" ljudskih prava, treba da budu izričito formulisana i njihovo kršenje treba da bude sankcionisano u ustavu. Takođe bi bilo važno i uključivanje minimalnih garantija protiv proizvoljnog pritvaranja i drugih garantija koje štite pravo na pravičnog suđenje; pored toga, treba dozvoliti i pravni lek protiv akata i postupaka organa vanrednog pravnog režima. Gore navedena prava i garantije treba da uživaju svi, bez diskriminacije.
- d. Hitne mere i odstupanja od osnovnih prava i sloboda treba da budu srazmerne opasnosti. Drugim rečima, odstupanja, ograničenja i suspenzije prihvatljiva su samo u slučaju rata ili neke javne opasnosti koja preči opstanku nacije; pored toga, takve mere treba da budu srazmerne vanrednoj situaciji. Načelo srazmernosti takođe uključuje ono što se u AKLJP naziva "načelom privremenosti" što znači da vanredne mere ne mogu trajati duže od samih vanrednih okolnosti, kao i da ograničenja koja ona uvode treba da se primenjuju samo u onim geografskim oblastima na koje te vanredne okolnosti utiču. S druge strane, mnoge od mera koje se preduzimaju tokom vanrednog pravnog režima ne podrazumevaju bilo kakvo odstupanje od standarda ljudskih prava. Ovo se posebno odnosi na mere nižeg stepena hitnosti. Takve mere vrlo često regulišu samo ponašanje ljudi ili korišćenje njihove imovine, ili izvršni organ može biti ovlašćen da preduzme mere za koje bi inače bile potrebne zakonodavne mere.
- e. Čak i u stanju javne opasnosti treba da preovlađuje osnovno načelo vladavine prava. Drugim rečima, niko ne treba da bude izveden pred sud koji nije prethodno ustanovljen na osnovu zakona.

[CDL-STD\(1995\)012](#), Emergency Powers (Vanredna ovlašćenja)

## II. Proglašenje vanrednog stanja: definicija i materijalni uslovi

Situacije javne opasnosti uključuju i odstupanja od uobičajenih standarda ljudskih prava i izmene u podeli funkcija i moći između različitih državnih organa. Odstupanja od osnovnih ljudskih prava predstavljaju jedan od posebno važnih problema jer iskustvo pokazuje da do najtežih kršenja ljudskih prava uglavnom dolazi u uslovima vanrednog stanja. Ipak, najvažniji savremeni međunarodni instrumenti o ljudskim pravima sadrže klauzulu o odstupanju u vezi sa vanrednim okolnostima. Evropska konvencija o ljudskim pravima i osnovnim slobodama (EKLJP, član 15) dozvoljava odstupanje u slučajevima "rata ili druge javne opasnosti koja preči opstanku nacije". Međunarodni pakt o građanskim i političkim pravima (ICCPR, član 4) pominje "javnu opasnost koja preči opstanku nacije", dok Američka konvencija o ljudskim pravima (AKLJP, član 27) pominje "rat, javnu opasnost ili drugu javnu opasnost koja preči nezavisnosti ili bezbednosti države potpisnice".

Većina ustava sadrži odredbe o vanrednim pravnim režimima. U manjem broju zemalja ne postoji vanredni pravni režim kao takav, ali postoje odredbe koje treba primenjivati u slučaju rata, opasnosti od rata ili drugim vanrednim situacijama. [...]

U manjem broju slučajeva [...] postoji samo jedna vrsta vanrednog pravnog režima. [...] U

najvećem broju slučajeva, međutim, postoje različite vrste vanrednih pravnih režima za različite vrste vanrednih okolnosti, srazmerno težini situacije. [...]

[CDL-STD\(1995\)012](#), Emergency Powers (Vanredna ovlašćenja)

244. [...] Vanredno stanje se proglašava kao odgovor na vanrednu situaciju koja predstavlja suštinsku pretnju po neku zemlju. Primeri uključuju prirodne katastrofe, građanske nemire, epidemiju ili ekonomsku krizu. Proglašenjem se mogu suspendovati određene redovne funkcije vlade ili se državni organi mogu ovlastiti da primene hitne pripreme, i da ograniče ili suspenduju građanske slobode i ljudska prava. U nekim situacijama se uvodi vojna uprava, u okviru koje više vojne vlasti dobijaju ovlašćenje da postupaju. Resor odbrane dobija posebna ovlašćenja prilikom proglašenja vanrednog stanja, što omogućuje Ministarstvu odbrane da zaobiđe većinu parlamentarnih procedura. Iz tog razloga u zakonodavstvu treba predvideti mehanizme za sprečavanje zloupotrebe vanrednih ovlašćenja od strane nacionalnih vlasti. Ovaj osnovni princip potvrđen je u Preporuci 1713(2005) Parlamentarne skupštine Saveta Evrope, u kojoj se navodi da 'izuzetne mere u bilo kojoj oblasti moraju da budu pod nadzorom parlamenata i ne smeju da ozbiljno ometaju sprovođenje osnovnih ustavom zajemčenih prava.

245. Svaka zemlja ima sopstvenu definiciju okolnosti koje mogu da dovedu do vanrednog stanja, procedure koje treba slediti, ograničenja u pogledu vanrednih ovlašćenja ili prava koja mogu biti suspendovana. Međutim, izrađene su međunarodne norme koje mogu da obezbede korisno smernice.

[CDL-AD\(2008\)004](#), Report on the Democratic Control of the Armed Forces (Izveštaj o demokratskoj kontroli oružanih snaga), koji je usvojila Venecijanska komisija na 74. plenarnoj sednici (Venecija, 14-15. marta 2008.)

36. U predmetu *Loles (Lawless)*, Evropski sud za ljudska prava (ESLJP) dao je sledeću definiciju "javne opasnosti koja pretila opstanku nacije": "izuzetno kritična ili vanredna situacija koja pogađa celo stanovništvo i ugrožava organizovani život zajednice koja čini državu". Kasnije je Sud u predmetu *Branigan i Mekbrajd (Brannigan and McBride)* naveo da "zbog neposrednog i stalnog kontakta sa trenutnim neodložnim potrebama, nacionalne vlasti su, u načelu, u boljoj poziciji od međunarodnog sudije da donesu odluku kako o postojanju takvih vanrednih okolnosti, tako i o prirodi i obimu odstupanja koja su neophodna da bi se one izbegle. Shodno tome, nacionalnim vlastima u tom domenu treba ostaviti široko polje slobodne procene. Ipak, strane ugovornice ne uživaju neograničeno polje slobodne procene. Sud treba da odluči o tome da li su, između ostalog, države prekoračile 'najnužniju meru koju iziskuje krizna situacija'. Na taj način je polje slobodne procene na domaćem planu praćeno evropskim nadzorom".

[CDL-AD\(2016\)037](#), Turkey - Opinion on Emergency Decree Laws N°s667-676 adopted following the failed coup of 15 July 2016 (Turska - Mišljenje o zakonima donetim ukazima br. 667-676 posle neuspešnog državnog udara od 15. jula 2016. godine), koje je usvojila Venecijanska komisija na 109. plenarnoj sednici 9-10. decembra 2016. godine.

"27. Bivša Evropska komisija za ljudska prava definisala je karakteristike koje moraju da postoje da bi se neka situacija mogla smatrati vanrednim stanjem:

- opasnost mora biti postojeća ili predstojeća;
- njene posledice moraju uticati na čitavu naciju;
- mora postojati pretnja organizovanom životu u zajednici;
- kriza ili opasnost mora biti izuzetna, odnosno, takva da uobičajene mere ili ograničenja koja dozvoljava EKLJP radi zaštite bezbednosti, zdravlja i javnog reda moraju biti potpuno nedovoljne. ESLJP je 1961. godine već naglasio da situacija mora predstavljati "pretnju organizovanom životu zajednice".

28. Slična načela su predviđena u članu 4 Međunarodnog pakta o građanskim i političkim pravima.

Specijalni izvestilac UN za ljudska prava i vanredna stanja potvrđuje da države moraju da poštuju sledeća načela:

- privremenosti, odnosno, izuzetne prirode objave vanrednog stanja; izuzetne prirode pretnje, koja zahteva da kriza predstavlja stvarnu, postojeću ili bar predstojeću opasnost za tu zajednicu;
- proglašenja, odnosno, potrebe da se javno proglasi vanredno stanje; komunikacije, odnosno, obaveze da se druge države i nadzorni organi iz relevantnih ugovora obaveste o sadržaju usvojenih mera; srazmernosti, koja zahteva da usvojene mere za rešavanje krize budu srazmerne njenoj ozbiljnosti;
- zakonitosti: ograničenja koja se odnose na ljudska prava i osnovne slobode tokom vanrednog stanja moraju da ostanu u okvirima određenim instrumentima nacionalnog i međunarodnog prava; pored toga, vanredno stanje ne uključuje privremenu suspenziju vladavine prava i ne dozvoljava onima koji su na vlasti da postupaju na način koji krši zakon, zato što ih ova načela trajno obavezuju
- neprikosnovenosti/nedodirljivosti osnovnih prava koja ne podležu nikakvim odstupanjima, čak ni tokom trajanja vanrednih situacija: pravo na život, zabrana mučenja, zabrana ropstva, zabrana retroaktivnosti zakona i druge pravosudne garantije, pravo na priznavanje pravnog subjektiviteta i sloboda misli, savesti i veroispovesti.

29. Venecijanska komisija naročito se poziva na svoju "Kontrolnu listu za vladavinu prava", u kojoj je utvrdila kriterijume za izuzetke u vanrednim situacijama [...]

[CDL-AD\(2016\)006](#), Opinion on the Draft Constitutional Law on "Protection of the Nation" of France (Mišljenje o nacrtu Ustavnog zakona o „zaštiti nacije“ Francuske), koje je usvojila Venecijanska komisija na 106. plenarnoj sednici (Venecija, 11-12. marta 2016. godine).

[CDL-AD\(2006\)015](#), Opinion on the Protection of Human Rights in Emergency Situations (Mišljenje o zaštiti ljudskih prava u vanrednim situacijama), stav. 10

18. Član 1(1) nacarta zakona sadrži sledeću definiciju vanrednog stanja:

Vanredno stanje je poseban pravni režim koji reguliše postupanje organa javne uprave i lokalne samouprave, pravnih lica (bez obzira na njihov pravni oblik) i njihovih funkcionera i službenika, koje se proglašava shodno Ustavu Republike Jermenije na čitavoj teritoriji Republike Jermenije ili u nekim njenim delovima.

19. Prema mišljenju Venecijanske komisije, bilo bi dobro da se ova definicija dodatno razjasni. Pojam "postupanje javne uprave" prilično je nejasan. Na osnovu drugog stava člana 7 ovog nacarta, deluje da ovaj pojam ne uključuje zakone i sudske akte. Da li se ovo drugo ograničenje primenjuje samo na već usvojene zakone i sudske odluke, ili i na buduće zakonodavne i sudske aktivnosti? Pojam "pravnih lica (bez obzira na njihov karakter i pravni oblik)" takođe deluje nedovoljno konkretno.

[CDL-AD\(2011\)049](#), Opinion on the draft law on the legal regime of the state of emergency of Armenia (Mišljenje o nacrtu zakona o pravnom režimu vanrednog stanja Jermenije), koje je usvojila Venecijanska komisija na 89. plenarnoj sednici (Venecija, 16-17. decembra 2011. godine).

58. Venecijanska komisija priznaje da je teško tačno predvideti i opisati vanrednu situaciju; zato izgleda da je određeni stepen nejasnoće prilikom njenog definisanja neizbežan. Ustavom predviđeni preduslovi za proglašavanje vanrednog stanja u svakom slučaju se moraju tumačiti u svetlu definicija iz EKLJP i ICCPR. Definicija iz člana 36-1 može se tumačiti uz dužno poštovanje evropskih standarda. Ipak, korisno bi bilo da se ovaj tekst poboljša kako bi se razjasnilo da i "predstojeća pretnja koja je posledica ozbiljnih kršenja javnog reda" i "događaji ekvivalentni javnoj katastrofi" moraju biti "takvi da predstavljaju potencijalnu pretnju opstanku nacije".

[CDL-AD\(2016\)006](#), Opinion on the Draft Constitutional Law on "Protection of the Nation" of France (Mišljenje o Nacrtu ustavnog zakona o „zaštiti nacije“ Francuske), koje je usvojila Venecijanska komisija na 106. plenarnoj sednici (Venecija, 11-12. marta 2016. godine).

73. O proglašenju vanrednog stanja, kao i o objavljivanju uredbi sa zakonskom snagom “o pitanjima koja zahteva vanredno stanje” (čl. 119) odlučio bi predsednik lično. Aktuelni Ustav Turske predviđa tri vrste vanrednog stanja: vanredno stanje koje proglašava Savet ministara kojim predsedava predsednik (član 119), vanredno stanje u slučaju široko rasprostranjenih činova nasilja i ozbiljnog pogoršanja javnog reda, koje takođe proglašava Savet ministara kojim predsedava predsednik (član 120), kao i vojnu upravu koju takođe proglašava Savet ministara kojim predsedava predsednik (član 122). Ove odredbe Ustava Turske o vanrednom stanju u skladu su sa zajedničkim evropskim standardima koji se odnose na vanredno stanje. Razlikovanje različitih vrsta vanrednih stanja predstavlja uobičajeno i pozitivno rešenje u mnogim zemljama: za različite vrste vanrednog stanja treba koristiti različita sredstva.

74. U nacrtu izmena i dopuna više se ne pravi razlika između različitih vrsta vanrednih stanja; u njemu se ukidaju članovi 120, 121 i 122 i omogućava se predsedniku da proglasi vanredno stanje “u slučaju rata, izbijanja situacije koja zahteva rat, mobilizacije, ustanka, snažnog i stvarnog pokušaja udara na otadžbinu i Republiku, raširenih činova nasilja unutrašnjeg ili spoljašnjeg porekla koji predstavljaju pretnju nedeljivosti zemlje i nacije, izbijanja raširenih činova nasilja koji imaju za cilj rušenje ustavnog poretka ili osnovnih prava i sloboda, teško narušavanje javnog reda usled činova nasilja i izbijanja prirodne katastrofe, opasne pandemijske bolesti ili teške ekonomske krize” (izmene i dopune člana 119).

[CDL-AD\(2017\)005](#), Turkey - Opinion on the amendments to the Constitution adopted by the Grand National Assembly on 21 January 2017 and to be submitted to a National Referendum on 16 April 2017 (Turska – Mišljenje o izmenama i dopunama Ustava koje je usvojila Velika narodna skupština 21. januara 2017. godine i koje treba da budu podvrgnute nacionalnom referendumu 16. aprila 2017. godine), koje je usvojila Venecijanska komisija na 110. plenarnoj sednici (Venecija, 10-11. marta 2017. godine)

34. (...) do odstupanja od ljudskih prava i sloboda može doći samo na osnovu “zvaničnog proglašenja” (vidi članove 121 i 122 nacrta Ustava) ratnog stanja ili druge javne opasnosti “koja prethodi opstanku nacije”. Ona su moguća samo “u meri koju iziskuje situacija” (izraz “u obimu u kojem je to neophodno” nije dovoljno jasan).

35. U ovoj odredbi takođe treba da se navedu članovi Ustava na koje rat ili vanredno stanje ne utiče.

[CDL-AD\(2007\)017](#), Interim Opinion on the Draft Constitution of Montenegro (Privremeno mišljenje o Nacrtu ustava Crne Gore), koje je usvojila Venecijanska komisija na 71. plenarnoj sednici (Venecija, 1-2. juna 2007. godine).

68. (...) Prema mišljenju Venecijanske komisije, bilo bi važno (...) pomenuti, pre svega, da postoje prava od kojih se ne sme odstupiti i da svaki zakon o vanrednim ovlašćenjima mora da ih štiti. U Ustavu takođe treba da se zahteva da svako proglašenje vanrednog stanja obavezno uključi spisak prava od kojih se odstupa.

69. Prema mišljenju Venecijanske komisije, takođe je važno da se u članu 36-1 predvidi i da civilne vlasti mogu da preduzmu (upravnopolijske) mere kako bi sprečile ovu neposrednu opasnost ili se bavile ovakvim događajima “u najnužnijoj meri koju iziskuje situacija”.

[CDL-AD\(2016\)006](#), Opinion on the Draft Constitutional Law on "Protection of the Nation" of France (Mišljenje o Nacrtu ustavnog zakona o „zaštiti nacije“ Francuske), koje je usvojila Venecijanska komisija na 106. plenarnoj sednici (Venecija, 11-12. marta 2016. godine).

95. U članovima 200 i 201 definišu se vanredno i ratno stanje. Odredbe o ratnom stanju su nedvosmislene. Ratno stanje se na teritoriji određene države, po pravilu, proglašava kao posledica rata, odnosno kao posledica situacije koja postoji na međunarodnom nivou. Kada je u pitanju



vanredno stanje, situacija je donekle različita. Generalno, ustavno pravo poznaje različite vrste vanrednog stanja. Vanredno stanje ili, još bolje, vanredne mere mogu se uvesti u nekoliko situacija: 1. U slučaju spoljnih pretnji državi, akata oružane agresije protiv te teritorije; 2. Kada nastupi obaveza zajedničke odbrane od agresije na temelju međunarodnog sporazuma; 3. U slučaju ugrožavanja ustavnog poretka države, bezbednosti građana ili javnog reda; 4. Radi sprečavanja ili otklanjanja posledica prirodne katastrofe ili tehnološke nesreće koja ima karakteristike prirodne katastrofe.

96. Član 200. propisuje da se vanredno stanje proglašava “kada javna opasnost ugrožava opstanak države ili građana”. Ovome najbliže odgovara situacija opisana pod brojem 3. Međutim, uslovi pod kojima se vanredno stanje može proglasiti dati su dosta uopšteno. Mora se priznati da je ovo slučaj i u drugim ustavima. Međutim, bilo bi bolje da se barem doda još jedna kvalifikacija na kraju člana 200.1: “ukoliko su redovne ustavne mere nedovoljne”.

97. Ovaj član [202] propisuje odstupanje od ljudskih i manjinskih prava u vanrednom i ratnom stanju. Bilo bi bolje da se zadrži diferencijacija između ratnog stanja i vanrednog stanja u odnosu na odstupanje od osnovnih prava. Situacija se razlikuje u oba slučaja i iz tog razloga obim odstupanja treba diferencirati kako je bilo i urađeno u prethodnom nacrtu Ustava. Opšti izraz koji se koristi “dozvoljeno samo u obimu koji se smatra neophodnim” je previše neodređen. Trebalo bi koristiti strožu formulaciju iz člana 15. Evropske konvencije o ljudskim pravima - “u najnužnijoj meri koju iziskuje situacija”.

98. Takođe postoje određene praznine u spisku prava iz stava 4. ovog člana koja se ne mogu derogirati. U svetlu člana 202.2 trebalo je uključiti i član 44. o crkvama i verskim zajednicama. Može se takođe postaviti pitanje zašto članovi 33. i 65, na primer, nisu obuhvaćeni ovim spiskom.

[CDL-AD\(2007\)004](#). Opinion on the Constitution of Serbia (Mišljenje o Ustavu Srbije), koje je Komisija usvojila na 70. plenarnoj sednici (Venecija, 16-17. mart 2007. godine).

33. Spisak prava koja se mogu ograničiti u vanrednim situacijama previše je dug. Uslovi za proglašenje vanrednog stanja ili vojne uprave nisu definisani ni na jednom mestu u nacrtu.

[CDL-AD\(2009\)024](#). Opinion on the Draft Law of Ukraine amending the Constitution presented by the President of Ukraine (Mišljenje o Nacrtu zakona Ukrajine kojim se vrše izmene i dopune Ustava koji je predstavio predsednik Ukrajine), koje je usvojila Venecijanska komisija na 79. plenarnoj sednici (Venecija, 12-13. juna 2009. godine)

21. Treba naglasiti da, ukoliko proglašenje vanrednog stanja zahteva odstupanja od ljudskih prava, (...), i okolnosti u kojima vanredno stanje može biti proglašeno moraju da ispunjavaju kriterijume uslova “javne opasnosti koja pretila opstanku nacije” utvrđene u članu 15 EKLJP i članu 4 ICCP (...).

[CDL-AD\(2011\)049](#) Opinion on the draft law on the legal regime of the state of emergency of Armenia (Mišljenje o Nacrtu zakona o pravnom režimu vanrednog stanja Jermenije), koje je usvojila Venecijanska komisija na 89. plenarnoj sednici (Venecija, 16-17. decembra 2011. godine).

41. Prema članu 10(2) nacrtu zakona, “tokom vanrednog stanja, mere i privremena ograničenja koje predviđa ovaj Zakon biće u skladu sa međunarodnim obavezama Republike Jermenije o odstupanju od obaveza tokom vanrednih situacija”. Ova odredba je takođe sasvim dobrodošla. Međutim, preporučuje se da se uključi izričito pozivanje na prava i obaveze od kojih, (...), se ne sme uopšte odstupiti na osnovu člana 15 EKLJP i člana 4 ICCP (...).

[CDL-AD\(2011\)049](#). Opinion on the draft law on the legal regime of the state of emergency of Armenia (Mišljenje o Nacrtu zakona o pravnom režimu vanrednog stanja Jermenije), koje je usvojila Venecijanska komisija na 89. plenarnoj sednici (Venecija, 16-17. decembra 2011. godine).

44. Koncept vanrednog pravnog režima zasniva se na pretpostavci da u određenim vanrednim političkim, vojnim i ekonomskim okolnostima, sistem ograničenja ustavne vladavine mora da bude

zamenjen većim ovlašćenjima izvršne vlasti. Međutim, osnovno načelo vladavine prava mora da preovlađuje čak i u stanju javne opasnosti. Vanredne mere i odstupanja, ograničavanja i suspenzije osnovnih prava prihvatljive su samo u slučaju javne opasnosti koja pretila opstanku nacije; pored toga, takve mere treba da budu srazmerne vanrednim okolnostima i treba da traju onoliko koliko i same vanredne okolnosti. Vladavina prava, dalje, znači da državne službe moraju da postupaju u zakonskim okvirima i da njihovi postupci moraju da podležu kontroli nezavisnih sudova. Mora biti garantovana pravna bezbednost pojedinca.

[CDL-AD\(2011\)049](#), Opinion on the draft law on the legal regime of the state of emergency of Armenia (Mišljenje o Nacrtu zakona o pravnom režimu vanrednog stanja Jermenije), koje je usvojila Venecijanska komisija na 89. plenarnoj sednici (Venecija, 16-17. decembra 2011. godine).

34. Vladavina prava se sastoji od više aspekata koji su svi od velike važnosti i moraju se održavati na celovit način. Ovi elementi su načelo zakonitosti, podela vlasti, deoba vlasti, ljudska prava, državni monopol nad silom, javno i nezavisno sprovođenje pravde, zaštita privatnosti, pravo glasa, sloboda pristupa političkoj moći, demokratsko učešće u javnom donošenju odluka i nadzor nad njim, transparentnost vlasti, sloboda izražavanja, udruživanja i okupljanja, prava manjina, kao i pravilo većine prilikom političkog odlučivanja. ...

[CDL-AD\(2006\)015](#), Opinion on the Protection of Human Rights in Emergency Situations (Mišljenje o zaštiti ljudskih prava u vanrednim situacijama)

117. Međutim, ne pominju se mogućnost i uslovi za izuzetke od prava i sloboda garantovanih u Poglavlju II u situaciji koja se može izjednačiti sa "javnom opasnošću koja predstavlja pretnju opstanku nacije" (vidi član 4 ICCPR).

[CDL-AD\(2013\)032](#), Opinion on the Final Draft Constitution of the Republic of Tunisia (Mišljenje o Finalnom nacrtu ustava Republike Tunis), koje je usvojila Venecijanska komisija na 96. plenarnoj sednici (Venecija, 11-12. oktobra 2013. godine)

95. Ovaj član [53] je od ključne važnosti za delotvorno uživanje svih osnovnih prava i sloboda. Njegove odredbe treba da jasnije ukažu na prava i slobode koje mogu biti ograničene i da uključe spisak prava koja se ne smeju ograničiti. Odredbe o ograničavanju treba uskladiti sa odredbama EKLJP, uključujući i one koje se odnose na dozvoljena odstupanja u vreme vanrednih okolnosti i pravno dejstvo vanrednog stanja na uživanje osnovnih prava i sloboda.

[CDL-AD\(2014\)010](#), Opinion on the Draft Law on the Review of the Constitution of Romania (Mišljenje o Nacrtu zakona o reviziji Ustava Rumunije), koje je usvojila Venecijanska komisija na 98. plenarnoj sednici, (Venecija, 21-22. mart 2014. godine)

### III. Odstupanje od obaveza ljudskih prava

30. Odstupanje od obaveza ljudskih prava zasnovanih na međunarodnim ugovorima predviđeno je članom 15 Evropske konvencije o ljudskim pravima (EKLJP) i članom 4 Međunarodnog pakta o građanskim i političkim pravima (ICCPR), koji koriste vrlo slične termine – dozvoljavaju odstupanje u vreme javne opasnosti koja predstavlja pretnju opstanku nacije. [...]

[CDL-AD\(2016\)037](#), Turkey - Opinion on Emergency Decree Laws N°s 667-676 adopted following the failed coup of 15 July 2016 (Turska - Mišljenje o hitnim ukazima sa zakonskom snagom br. 667-676 posle neuspelog državnog udara od 15. jula 2016. godine), koje je usvojila Venecijanska komisija na 109. plenarnoj sednici, 9-10. decembra 2016

33. Mehanizam odstupanja omogućuje turskim vlastima da privremeno smanje obim svojih obaveza na osnovu instrumenata za ljudska prava iz međunarodnih ugovora. Međutim, prema EKLJP i ICCPR postoje određeni uslovi za primenu ovlašćenja za odstupanje:

- Pravo na odstupanje može se tražiti samo u vanrednim situacijama (u vreme rata ili druge

javne opasnosti koja prethodi opstanku nacije);

- Država koja koristi pravo na odstupanje mora da ispuni određene proceduralne uslove (vidi član 15 stav 3 EKLJP, član 4 stav 3 ICCPR), kao što su zahtevi proglašavanja i obaveštavanja, kao i da poštuje svoj nacionalni zakon;
- Država može da preduzme mere kojima odstupa od svojih obaveza "samo u najnužnijoj meri koju iziskuje situacija", kako po obimu, tako i po trajanju, a neophodnost i srazmernost tih mera podleže nadzoru Evropskog suda za ljudska prava (ESLJP) i monitoringu Komiteta za ljudska prava (HRC);
- Određena prava ne dozvoljavaju nikakvo odstupanje;
- Odstupanje ne sme nikoga da diskriminiše, niti da bude neusklađeno sa drugim obavezama države prema međunarodnom pravu;
- Pretežni cilj mora biti vraćanje u redovno stanje, gde se ponovo može obezbediti puno poštovanje ljudskih prava.

[CDL-AD\(2016\)037](#), Turkey - Opinion on Emergency Decree Laws N°s 667-676 adopted following the failed coup of 15 July 2016 (Turska - Mišljenje o hitnim ukazima sa zakonskom snagom br. 667-676 posle neuspelog državnog udara od 15. jula 2016. godine), koje je usvojila Venecijanska komisija na 109. plenarnoj sednici, 9-10. decembra 2016

67. Venecijanska komisija je već u prethodnim mišljenjima istakla da u međunarodnom pravu, države imaju diskreciono pravo da procene da li postoji javna opasnost i da li su potrebna odstupanja. Nacionalne vlasti treba da procene, uzevši u obzir ozbiljnost situacije i sve relevantne faktore, da li i kada postoji javna opasnost koja predstavlja pretnju opstanku nacije i da li u cilju njenog suzbijanja treba proglasiti vanredno stanje. Slično tome, državne vlasti treba da odluče o prirodi i meri odstupanja koja su potrebna za prevazilaženje vanrednih okolnosti. Međutim, iako države u ovoj oblasti imaju široko diskreciono pravo, njihova ovlašćenja nisu neograničena i Evropski sud za ljudska prava vrši određeni nadzor nad ovim ovlašćenjima.

[CDL-AD\(2016\)010](#), Turkey - Opinion on the Legal Framework governing Curfews (Turska – Mišljenje o pravnom okviru koji reguliše policijski čas), koje je usvojila Venecijanska komisija na 107. plenarnoj sednici (Venecija, 10-11. juna 2016. godine).

29. ... najbolji način za borbu protiv onih koji predstavljaju pretnju državnoj i javnoj bezbednosti nije da se prvenstveno i u svim situacijama daju veća ovlašćenja izvršnim organima i da se ograniče lična prava i slobode, već da se ojača demokratija i vladavina prava, koje upravo treba da zaštite pojedinca od proizvoljnog i nesrazmernog ograničavanja njegovih ljudskih prava i sloboda od strane vlasti.

[CDL-AD\(2006\)015](#), Opinion on the Protection of Human Rights in Emergency Situations (Mišljenje o zaštiti ljudskih prava u vanrednim situacijama)

11. Kada neka vanredna situacija traje i kada država ugovornica želi da iskoristi svoje ovlašćenje za odstupanje, od imperativne je važnosti da ta država zvanično objavi odstupanje u skladu sa članom 15 EKLJP i da navede prava i teritoriju na koje se odstupanje primenjuje... U članu 15 se zahteva da ta država obaveštava u potpunosti generalnog sekretara Saveta Evrope o merama koje preduzima i razlozima za njih...

[CDL-AD\(2006\)015](#), Opinion on the Protection of Human Rights in Emergency Situations (Mišljenje o zaštiti ljudskih prava u vanrednim situacijama)

39. Izvan polja primene člana 15 EKLJP i člana 4 stav 1 ICCPR, kvalifikovana ljudska prava i osnovne slobode ne mogu podlegati podrazumevanim ograničenjima. ...

[CDL-AD\(2006\)015](#), Opinion on the Protection of Human Rights in Emergency Situations (Mišljenje o zaštiti ljudskih prava u vanrednim situacijama)

Trajanje i obim odstupanja [od člana 4(1) ICCPR] može biti samo "u najnužnijoj meri koju iziskuje situacija". Njihova neophodnost i srazmernost mora podlegati domaćem i međunarodnom

nadzoru. ...

[CDL-AD\(2006\)015](#), Opinion on the Protection of Human Rights in Emergency Situations (Mišljenje o zaštiti ljudskih prava u vanrednim situacijama)

#### IV. Ustavna utemeljenost vanrednog stanja

Može se preporučiti da se vanredne situacije koje mogu da dovedu do proglašenja vanrednog stanja jasno definišu i ograniče ustavom, a u svakom slučaju treba da postoji parlamentarni mehanizam za nadziranje proglašenja i produženja (kao i ukidanja) vanrednog stanja. Gotovo svi ustavi sadrže odredbe o parlamentarnom kontrolnom mehanizmu, a u nekim ustavima postoje i posebne procedure za zakonodavnu kontrolu.

[CDL-STD\(1995\)012](#), Emergency Powers (Vanredna ovlašćenja)

35. Zaštita nacionalne i javne bezbednosti može da opravda ograničavanje potpunog uživanja određenih ljudskih prava, pa čak i odstupanja od određenih obaveza ljudskih prava. Ograničenja ljudskih prava i sloboda, kao i odstupanja od njih moraju, međutim, biti regulisana zakonom i, poželjno, utemeljena u Ustavu. Ovo predstavlja ključnu garantiju održavanja demokratije i vladavine prava. U zakonu se mora navesti u kojim slučajevima ograničenja mogu biti opravdana i poželjno je definisati vanredna stanja koja mogu da opravdaju mere odstupanja ...

[CDL-AD\(2006\)015](#), Opinion on the Protection of Human Rights in Emergency Situations (Mišljenje o zaštiti ljudskih prava u vanrednim situacijama)

51. Venecijanska komisija ističe da vanredno stanje povlači za sobom i odstupanja od redovnih pravila koja se odnose na ljudska prava i promene načina na koje se odgovornosti i prava raspoređuju među različitim državnim organima. Pitanje odstupanja od osnovnih ljudskih prava je od posebno velike važnosti; iskustvo je pokazalo da se najteža kršenja ljudskih prava uglavnom dešavaju u kontekstu vanrednog stanja. Parlamentarna skupština je rekla da "Potreba za bezbednošću često dovodi do toga da vlade usvajaju vanredne mere. One moraju biti stvarno vanredne, jer ni jedna država nema pravo da zanemari načela vladavine prava, čak ni u ekstremnim situacijama. U svakom slučaju moraju da postoje zakonske garantije koje sprečavaju svaku zloupotrebu vanrednih mera".

52. Mnogi ustavi sadrže odredbe koje se konkretno odnose na vanredno stanje, dok drugi ustavi takve odredbe nemaju. Ovo je posebno slučaj u Austriji, Belgiji, Italiji, Danskoj, Luksemburgu, Norveškoj, Švedskoj i Švajcarskoj. Određeni pravni režimi imaju tradiciju nepisanih ustavnih zakona o vanrednim stanjima. Međutim, s obzirom na to da ustavi obično sadrže odredbe kojima se štite osnovna prava i slobode, Venecijanska komisija je već izrazila mišljenje da odredbe koje se odnose na situacije vanrednog pravnog režima treba da imaju oblik izričitih ustavnih odredbi. Shodno tome, treba pozdraviti francusku inicijativu za utemeljenje vanrednih stanja u ustavu.

[CDL-AD\(2016\)006](#), Opinion on the Draft Constitutional Law on "Protection of the Nation" of France (Mišljenje o Nacrtu ustavnog zakona o „zaštiti nacije“ Francuske), koje je usvojila Venecijanska komisija na 106. plenarnoj sednici (Venecija, 11-12. mart 2016. godine)

54. Venecijanska komisija podvlači da ustavno utemeljenje vanrednog stanja treba da ima za cilj jačanje garantija koje će sprečiti moguće zloupotrebe u obliku proglašenja ili produžavanja vanrednog stanja bez stvarne namere da se zaštiti opstanak nacije ili preduzimanja policijskih mera koje niti su direktno povezane sa vanrednim stanjem, niti ih ono opravdava. Odredbe o vanrednom stanju će morati da se tumače na sistemski način, uz poštovanje drugih ustavnih odredaba, a naročito osnovnih prava i sloboda. Ustav ni pod kojim okolnostima ne treba da dâ „odrešene ruke“ zakonodavcu, a još manje vladajućoj većini, koja bi u tom slučaju bila ovlašćena da uvede vrlo značajna odstupanja od zaštićenih sloboda, pa čak i posle proglašenja vanrednog

stanja. Iz tog razloga, neophodno je da se ovaj rizik spreči tako što će se Ustavom utvrditi ne samo mogućnost proglašenja (i produženja) bilo kog vanrednog režima, uključujući i vanredno stanje, već i formalna, materijalna i vremenska ograničenja koja mogu regulisati takve režime.

[...] 100. Ustavno utemeljenje vanrednog stanja treba da ima za cilj jačanje garantija koje će sprečiti moguće zloupotrebe u obliku proglašenja ili produžavanja vanrednog stanja bez stvarne namere da se zaštiti opstanak nacije ili preduzimanja policijskih mera koje nisu strogo opravdane vanrednim stanjem. Ustav ni pod kojim okolnostima ne treba da dâ „odrešene ruke“ zakonodavcu, koji bi u tom slučaju bio ovlašćen da uvede vrlo značajna odstupanja od zaštićenih sloboda, pa čak i posle proglašenja vanrednog stanja. Iz tog razloga, neophodno je da se ovaj rizik spreči tako što će se Ustavom utvrditi ne samo mogućnost proglašenja (i produženja) bilo kog vanrednog režima, uključujući i vanredno stanje, već i formalna, materijalna i vremenska ograničenja koja mogu regulisati takve režime.

[CDL-AD\(2016\)006](#), Opinion on the Draft Constitutional Law on “Protection of the Nation” of France (Mišljenje o Nacrtu ustavnog zakona o „zaštiti nacije“ Francuske), koje je usvojila Venecijanska komisija na 106. plenarnoj sednici (Venecija, 11-12. mart 2016. godine).

35. Zaštita nacionalne i javne bezbednosti može da opravda ograničavanje potpunog uživanja određenih ljudskih prava, pa čak i odstupanja od određenih obaveza ljudskih prava. Ograničenja ljudskih prava i sloboda, kao i odstupanja od njih moraju, međutim, biti regulisana zakonom i, poželjno, utemeljena u Ustavu. Ovo predstavlja ključnu garantiju održavanja demokratije i vladavine prava. U zakonu se mora navesti u kojim slučajevima ograničenja mogu biti opravdana i poželjno je definisati vanredna stanja koja mogu da opravdaju mere odstupanja...

[CDL-AD\(2006\)015](#), Opinion on the Protection of Human Rights in Emergency Situations (Mišljenje o zaštiti ljudskih prava u vanrednim situacijama)

38. Ustav, u predloženom izmenjenom i dopunjenom obliku, sadrži odredbe o proglašenju vanrednog stanja ili ratnog stanja, kao i o uvođenju vojne uprave (...). Deluje da ove odredbe na odgovarajući način obezbeđuju poziciju Žogorku keneša. Međutim, pravna dejstva proglašenja vanrednog stanja ili ratnog stanja ili uvođenja vojne uprave nisu regulisana na sveobuhvatan način.

[CDL-AD\(2002\)033](#), Opinion on the Draft Amendments to the Constitution of Kyrgyzstan (Mišljenje o Nacrtu izmena i dopuna ustava Kirgistan), koje je usvojila Venecijanska komisija na 53rd Plenary Session (Venecija, 13-14. decembra 2002)

## V. Proglašenje vanrednog stanja: nadležnosti

248. Ustavi određenih država, kao što je Danska, ne sadrže odredbe o vanrednom stanju. Međutim, većina država ima ustavom predviđene pravne mehanizme koji regulišu proglašenje vanrednog stanja i primenu odstupanja. Što se tiče prava proglašenja vanrednog stanja, tri najčešća pristupa su sledeća: [...]

249. Izvršna vlast proglašava vanredno stanje bez učešća parlamenta. [...]

250. Izvršna vlast proglašava vanredno stanje, ali parlament mora da ga ratifikuje pre nego što se počne sa primenom vanrednih mera [...]

251. Sam parlament proglašava vanredno stanje [...]

[CDL-AD\(2008\)004](#), Report on the Democratic Control of the Armed Forces (Izveštaj o demokratskoj kontroli oružanih snaga), koji je usvojila Venecijanska komisija na 74. plenarnoj sednici (Venecija, 14-15. mart 2008. godine)

Vanredni pravni režim može, ali i ne mora da uključuje promene u raspodeli nadležnosti između

državnih organa ili promene u nadležnostima tih organa. U nekim slučajevima (npr. u Španiji i Portugaliji) vanredni pravni režim ne utiče na redovno funkcionisanje ustavnih organa. [...] Proglašenje vanrednog stanja obično uključuje prebacivanje dodatnih ovlašćenja na izvršnu vlast.

[CDL-STD\(1995\)012](#), Emergency Powers (Vanredna ovlašćenja)

## VI. Nadzor nad proglašenjem i produženjem vanrednog stanja

13. Čak i u stvarnim slučajevima vanrednih situacija, prevagu mora da ima vladavina prava. ... u funkciji mora da ostane domaći mehanizam nadzora 'putem koga, u skladu sa inherentnim ograničenjima konteksta, pojedinac može da obezbedi poštovanje relevantnih zakona' ...

[CDL-AD\(2006\)015](#), Opinion on the Protection of Human Rights in Emergency Situations (Mišljenje o zaštiti ljudskih prava u vanrednim situacijama).

12. Trajanje i obim odstupanja [od člana 4(1) ICCPR] može biti samo u "najnužnijoj meri koju iziskuje situacija". Njihova neophodnost i srazmernost mora podlegati domaćem i međunarodnom nadzoru". ...

[CDL-AD\(2006\)015](#), Opinion on the Protection of Human Rights in Emergency Situations (Mišljenje o zaštiti ljudskih prava u vanrednim situacijama).

22. Što se tiče vanrednog stanja, Venecijanska komisija podseća da je neophodno da se u ustavu i zakonodavstvu obezbede mehanizmi - posebno parlamentarni i sudski nadzor nad izvršnom vlašću – za sprečavanje zloupotrebe vanrednih ovlašćenja od strane nacionalnih vlasti. Ovo osnovno načelo potvrđeno je u Preporuci Parlamentarne skupštine Saveta Evrope 1713(2005), u kojoj se navodi da 'vanredne mere u bilo kojoj oblasti moraju biti pod nadzorom parlamenata i ne smeju da ozbiljno ometaju sprovođenje osnovnih ustavnih prava.

[CDL-AD\(2011\)049](#), Opinion on the draft law on the legal regime of the state of emergency of Armenia (Mišljenje o nacrtu zakona o pravnom režimu vanrednog stanja Jermenije), koje je usvojila Venecijanska komisija na 89. plenarnoj sednici (Venecija, 16-17. decembra 2011. godine).

### a. Parlamentarni nadzor

U većini zemalja, zakonodavna i izvršna grana vlasti dele ovlašćenje za proglašenje vanrednog pravnog režima. Obično izvršna vlast predlaže vanredni pravni režim, a zakonodavni organ ga odobrava.[...] Neki ustavi zahtevaju kvalifikovanu parlamentarnu većinu za proglašenje vanrednog pravnog režima. [...]

Zakonodavna kontrola nad aktima i postupanjem organa vanrednog pravnog režima i posebne procedure za takvu kontrolu važne su za sprovođenje vladavine prava i demokratije. U većini demokratskih ustava, izvršna vlast ima pravo da proglasi vanredni pravni režim, koji podleže odobravanju parlamenta. Pitanje ko, kako i kada će ukinuti vanredni pravni režim ne može se ostaviti izvršnoj vlasti koja ima veća ovlašćenja. To mora biti funkcija parlamenta. Ovo podrazumeva kontinuitet parlamentarnog života tokom vanrednih okolnosti. Iz tog razloga, neki ustavi izričito navode da zakonodavno telo ne može da bude raspušteno za vreme dok se vrše vanredna ovlašćenja.

[CDL-STD\(1995\)012](#), Emergency Powers (Vanredna ovlašćenja)

252. Da bi se izbegle zloupotrebe, od ključne je važnosti da parlament i pravosuđe nadziru vladu. Prvi dostupan kontrolni mehanizam je da se obezbedi da parlament potvrdi odluku izvršne vlasti da proglasi vanredno stanje.<sup>197</sup> U načelu, vlade moraju da obezbede dobro razmotrene razloge i

za svoju odluku da proglaše vanredno stanje i za konkretne mere za rešavanje te situacije. Isto tako, većina parlamenata je ovlašćena da u redovnim razmacima razmatra vanredno stanje i da ga, po potrebi, suspenduje. Pored toga, *post hoc* ovlašćenja opšte odgovornosti parlamenta, odnosno, pravo na sprovođenje anketa i istraga o sprovođenju vanrednih ovlašćenja izuzetno su važna za procenjivanje postupanja vlade.

[CDL-AD\(2008\)004](#), Report on the Democratic Control of the Armed Forces (Izveštaj o demokratskoj kontroli oružanih snaga), koje je usvojila Venecijanska komisija na 74. plenarnoj sednici (Venecija, 14-15. mart 2008. godine)

62. Kontrola akata vlasti u vezi sa vanrednim stanjem koju sprovodi parlament, kao i posebne procedure za takvu kontrolu predstavljaju važne garantije vladavine prava i demokratije. Većina demokratskih ustava dodeljuje pravo proglašenja vanrednog stanja izvršnoj vlasti – ali uz odobrenje parlamenta. Odgovor na pitanje ko, kada i kako treba da ukine vanredno stanje ne može se prepustiti sudu izvršne vlasti koja vrši veća ovlašćenja. To je pitanje za parlament; otud potreba da se sa parlamentarnim životom nastavi tokom vanrednog stanja. Iz tog razloga neki ustavi izričito kažu da parlament ne može biti raspušten tokom vršenja vanrednih ovlašćenja.

[CDL-AD\(2016\)006](#), Opinion on the Draft Constitutional Law on "Protection of the Nation" of France (Mišljenje o Nacrtu ustavnog zakona o „zaštiti nacije“ Francuske), koje je usvojila Venecijanska komisija na 106. plenarnoj sednici (Venecija, 11-12. mart 2016. godine)

23. (...) u nacrtu zakona se ponavlja (...) da pre proglašenja vanrednog stanja predsednik treba da se konsultuje sa predsednikom Narodne skupštine i premijerom, a da posle proglašenja odmah mora da se sazove vanredna sednica Narodne skupštine. Termin "u konsultaciji sa" u prevodu na engleski nije potpuno jasan: on bi mogao da znači "u dogovoru sa", ali i "posle konsultacija sa". Ako je i tekst u originalu jednako nejasan, preporučujemo da se razjasni, pošto su te reči vrlo važne za demokratsku osnovu takvog proglašenja.[...]

27. Venecijanska komisija podseća da parlamentarna kontrola odluke izvršne vlasti da proglaši vanredno stanje predstavlja prvi dostupan kontrolni mehanizam. U načelu, izvršna vlast mora da obezbedi dobro razmotrene razloge i za svoju odluku da proglaši vanredno stanje i za konkretne mere za rešavanje te situacije. Isto tako, većina parlamenata je ovlašćena da u redovnim razmacima razmatra vanredno stanje i da ga, po potrebi, suspenduje. Pored toga, *post hoc* ovlašćenja opšte odgovornosti parlamenta, odnosno, pravo na sprovođenje anketa i istraga o sprovođenju vanrednih ovlašćenja izuzetno su važna za procenjivanje postupanja vlade.

[CDL-AD\(2011\)049](#), Opinion on the draft law on the legal regime of the state of emergency of Armenia (Mišljenje o nacrtu zakona o pravnom režimu vanrednog stanja Jermenije), koje je usvojila Venecijanska komisija na 89. plenarnoj sednici (Venecija, 16-17. decembra 2011. godine).

28. (...) nacrt zakona predviđa da Narodna skupština može da ukine vanredno stanje. On takođe predviđa da Narodna skupština može da ukine pojedinačne radnje preduzete u vanrednom stanju. Ovo je dobrodošlo iz perspektive parlamentarne kontrole korišćenja vanrednih ovlašćenja. Pošto (...) nacrt zakona (kao i (...) Ustav) predviđa da se u slučaju proglašenja vanrednog stanja odmah saziva vanredna sednica Narodne skupštine, treba dodati odredbu prema kojoj se predsednički ukaz kojim se proglašava vanredno stanje ili njegovo produženje mora odmah dostaviti Narodnoj skupštini, koja će odlučiti o tome da li će na snazi ostati čitav taj ukaz ili njegove pojedine odredbe.

[CDL-AD\(2011\)049](#), Opinion on the draft law on the legal regime of the state of emergency of Armenia (Mišljenje o nacrtu zakona o pravnom režimu vanrednog stanja Jermenije), koje je usvojila Venecijanska komisija na 89. plenarnoj sednici (Venecija, 16-17. decembra 2011. godine).

121. Mnogi ustavi predviđaju mogućnost da izvršna vlast obavlja zakonodavnu funkciju u vanrednim situacijama. Parlament treba da bude uključen u ovaj proces tako što će odobravati proglašenje vanrednog stanja i/ili sprovođenje *ex post* kontrolu ukaza donetih u vanrednim

okolnostima ili produžavati vanredno stanje. Učešće opozicije u tome može se obezbediti tako što će se za produženje vanrednog stanja posle početnog perioda tražiti kvalifikovana većina ([CDL-AD\(2016\)006](#), stav 63). Takođe može biti korisno da se zakonodavna ovlašćenja izvršne vlasti u vanrednim situacijama ograniče na određena konkretna pitanja, kako izvršna vlast ne bi mogla da koristi svoje zakonodavne funkcije za gušenje opozicionih prava. Venecijanska komisija je naglasila da parlamentarni život treba da se nastavi tokom vanrednog stanja, i ukazala da parlament ne treba da bude raspušten za vreme dok se vrše vanredna ovlašćenja ([CDL-AD\(2016\)006](#), stav 62). Preporučuje se da se tokom vanrednih situacija ne menja ustav ([CDL-AD\(2017\)005](#), stav 29). Ova ograničenja sprečavaju izvršnu vlast da vanredne okolnosti iskoristi kao izgovor za ograničavanje prava opozicije.

[CDL-AD\(2019\)015](#), Parameters on the Relationship between the Parliamentary Majority and the Opposition in a Democracy: a checklist (Parametri o odnosu između parlamentarne većine i opozicije u demokratiji: kontrolna lista)

93. U stavu 2 člana 103 navode se zakoni koje mora da usvoji “bar tri petine ukupnog broja poslanika”. Tom spisku treba dodati zakone o pravnom režimu vojne uprave i vanrednog stanja, naročito ako oni treba da budu opšteg karaktera.[...].

[CDL-AD\(2015\)037](#), First Opinion on the Draft Amendments to the Constitution (Chapters 1 to 7 and 10) of the Republic of Armenia (Prvo mišljenje o Nacrtu izmena i dopuna Ustava (poglavlja 1 do 7 i 10) Republike Jermenije, koje je podržala Venecijanska komisija na 104. plenarnoj sednici (Venecija, 2324. oktobra 2015. godine)

81. Komisija potpuno shvata da u praksi tako važnu odluku [koja se odnosi na policijski čas] neće jednostrano doneti guverner. Kako su potvrdile vlasti, guverneri (kao lokalni predstavnici države) će se obično konsultovati sa Ministarstvom unutrašnjih poslova i drugim državnim organima (naročito sa bezbednosnom službom) pre nego što preduzmu takvu odluku. Njihovi razgovori se nesumnjivo odnose na neophodnost mera policijskog časa, njihov obim (u smislu geografske oblasti i vremena) i mere koje su potrebne za njihovu primenu. Vlasti ovo vide kao primenu načela supsidijarnosti i srazmernosti, koja su očigledno vrlo važna u slučaju vanrednih mera. Prema mišljenju Komisije, međutim, ovo su izolovani razgovori koji ne mogu da zamene opšte uslove sprovođenja koje propisuje zakon ili da budu jednaki nadzoru koji nad vanrednim merama vrši parlament, koji naročito omogućuje da se o svim takvim merama koje planira izvršna vlast pre usvajanja održi parlamentarna debata.

[CDL-AD\(2016\)010](#) Turkey - Opinion on the Legal Framework governing Curfews (Turska – Mišljenje o pravnom okviru koji uređuje policijski čas), koje je usvojila Venecijanska komisija na 107. plenarnoj sednici (Venecija, 10-11. juna 2016. godine).

53. (...) Turski Ustav stavlja hitne ukaze sa zakonskom snagom pod *ex post* kontrolu Velike narodne skupštine. Takva kontrola treba da bude efikasna; veliki razmak između donošenja hitnih ukaza sa zakonskom snagom i njihovog razmatranja od strane parlamenta znači da su takve mere u međuvremenu jednostrano primenjivane bez takve parlamentarne kontrole. Pored toga, u konkretnom slučaju, nepostojanje blagovremene kontrole hitnih ukaza sa zakonskom snagom je još problematičnije i zbog toga što tokom razmatranog perioda nije bilo njihove sudske kontrole, a Ustavni sud može da razmotri hitne ukaze sa zakonskom snagom *in abstracto* tek pošto budu odobreni u formi zakona (...)

[CDL-AD\(2016\)037](#) Turkey - Opinion on Emergency Decree Laws N°s 667-676 adopted following the failed coup of 15 July 2016 (Turska - Mišljenje o hitnim ukazima sa zakonskom snagom br. 667-676 posle neuspelog državnog udara od 15. jula 2016. godine), koje je usvojila Venecijanska komisija na 109. plenarnoj sednici, 9-10. decembra 2016.

191. (...) ustavna situacija do koje je došlo posle proglašenja vanrednog stanja predstavlja izvor zabrinutosti za Venecijansku komisiju. Samim proglašenjem nije definisan obim vanrednih ovlašćenja vlade. Slično tome, prilikom potvrđivanja proglašenja, parlament nije ni na koji način



ograničio mandat vlade. Ustav sadrži određena opšta načela koja ne treba kršiti čak ni u vreme vanrednog stanja, ali pošto parlament nije dao opšta uputstva vladi i nije izvršio svoje kontrolne funkcije nad konkretnim ukazima sa zakonskom snagom do oktobra, vlada je tokom ovog perioda imala neograničenu moć da upravlja zemljom bez ikakvih kontrolnih mehanizama osim sopstvene dobre volje. Ova situacija je opasna za demokratski pravni poredak, naročito s obzirom na gotovo nepovratan karakter mera koje je preduzela Vlada.

[CDL-AD\(2016\)037](#) Turkey - Opinion on Emergency Decree Laws N°s 667-676 adopted following the failed coup of 15 July 2016 (Turska - Mišljenje o hitnim ukazima sa zakonskom snagom br. 667-676 posle neuspelog državnog udara od 15. jula 2016. godine), koje je usvojila Venecijanska komisija na 109. plenarnoj sednici, 9-10. decembra 2016.

72. Čl. 118 br. 5 ostavlja određena otvorena pitanja. Nije jasno šta se dešava ako Senat ne potvrdi ukaze. Upotreba oružanih snaga je moguća čak i bez odobrenja nekog drugog ustavnog organa. U tom kontekstu moramo podsetiti na prethodni komentar Venecijanske komisije: "Nema zamerki na definisanje dominantne uloge predsednika u ratnim i vanrednim situacijama. Ipak, podela uloga iz tačke 6 nije potpuno jasna. Vrhovna rada mora da potvrdi ukaze kojima se uvodi vojna uprava ili vanredno stanje. Međutim, ne objašnjava se koje su posledice ako Vrhovna rada odbije da ih potvrdi. Bilo bi uputno da predsednik bude ovlašćen samo za „prvu reakciju“ i da se razjasni da takav ukaz neće važiti ako ga ne potvrdi Vrhovna rada. Prema formulaciji ove odredbe, korišćenje oružanih snaga u slučaju vojne agresije ne mora da potvrdi Vrhovna rada. Preporučuje se da se parlamentu dodeli pravo potvrđivanja i u ovoj oblasti”.

73. Ni čl. 118 br. 5 ni čl. 100 br. 7 koji ovlašćuju Senat da potvrdi ono što je predsednik proglasio ne sadrže odredbe o situacijama u kojima bi se mogla uvesti vojna uprava ili proglasiti vanredno stanje. Čl. 68(2), pak, predviđa mogućnost ograničavanja nabrojanih osnovnih prava tokom vojne uprave ili vanrednog stanja. Zbog toga se preporučuje uključivanje takve odredbe u tekst.

[CDL-AD\(2009\)024](#), Opinion on the Draft Law of Ukraine amending the Constitution presented by the President of Ukraine (Mišljenje o Nacrtu zakona Ukrajine kojim se menja i dopunjuje Ustav koji je predstavio predsednik Ukrajine), koje je usvojila Venecijanska komisija na 79. plenarnoj sednici (Venecija, 12-13. juna 2009. godine)

30. Predsednik i dalje ima pravo trenutne reakcije u slučaju vanrednih okolnosti i rata. Ali u svim tim slučajevima neophodno je "bez odlaganja obavestiti Žogorku keneš", koji ima pravo da potvrdi ili ukine ukaze predsednika (član 74).

31. Sve ove promene veoma su pozitivne, jer znatno smanjuju prevelika ovlašćenja koja je predsednik imao na osnovu Ustava iz 2007. godine. Obim ovlašćenja koja se sada dodeljuju predsedniku još uvek je dovoljno velik za obezbeđenje stabilnosti u zemlji, naročito s obzirom na mogućnost trenutne reakcije na vanredne situacije.

[...] 46. Izmene iz poglavlja o nadležnostima Žogorku keneša dopunjuju se sa izmenama koje se odnose na ovlašćenja predsednika i jasno pokazuju da je novouspostavljeni sistem parlamentaran. [...]. Kao što je već navedeno u tekstu gore, Žogorku keneš takođe je ovlašćen da potvrdi ili ukine ukaze predsednika u slučaju vanrednih okolnosti i rata.

[CDL-AD\(2010\)015](#), Opinion on the Draft Constitution of the Kyrgyz Republic (version published on 21 May 2010) (Mišljenje o Nacrtu ustava Kirgiske Republike – verzija objavljena 21. maja 2010. godine), koje je usvojila Venecijanska komisija na 83. plenarnoj sednici (Venecija, 4. juna 2010. godine)

116. Predsednik takođe ima pravo da preduzme vanredne mere "u slučaju neposredne opasnosti koja predstavlja pretnju nacionalnim institucijama, bezbednosti ili nezavisnosti i koja ometa propisno funkcionisanje organa javne vlasti" (član 79). Ova odredba je, izgleda, inspirisana članom 16 Ustava Francuske. Bez obzira na to, ova izuzetna ovlašćenja su potpuno zaokružena u tekstu, politički kroz postupanje Skupštine, a pravno kroz intervenciju Ustavnog suda. Ovu odredbu treba pozdraviti.

[CDL-AD\(2013\)032](#), Opinion on the Final Draft Constitution of the Republic of Tunisia (Mišljenje o Finalnom nacrtu Ustava Republike Tunisa), koje je usvojila Venecijanska komisija na 96. plenarnoj sednici (Venecija, 11-12. oktobra 2013. godine)

114. Član 119 predviđa osnove i postupak za proglašenje vojne uprave i pribegavanje korišćenju oružanih snaga. Ovaj postupak je detaljno opisan, što omogućuje Vladi ili Premijeru da donose svrsishodne odluke i uključuje neophodno naknadno potvrđivanje mera od strane parlamenta. Međutim, on ne predviđa nikakvu *ex post* kontrolu Narodne skupštine nad merama koje se preduzimaju tokom vojne uprave ili vanrednog stanja. Ovaj nedostatak treba ispraviti.

[...] 116. Izgleda da član 120 o vanrednom stanju sadrži isti nedostatak kao i prethodni član. U stavu 2 se kaže: “U slučaju proglašenja vanrednog stanja, na osnovu zakona se odmah saziva posebna sednica Narodne skupštine. Narodna skupština većinom glasova ukupnog broja poslanika može da ukine vanredno stanje ili prekine primenu mera”. Ovo neodložno konsultovanje Narodne skupštine je dobrodošlo, ali bi trebalo omogućiti da u kasnijoj fazi skupština dobije ovlašćenje da kontroliše mere preduzete tokom vanrednog stanja.

[CDL-AD\(2015\)037](#), First Opinion on the Draft Amendments to the Constitution (Chapters 1 to 7 and 10) of the Republic of Armenia (Prvo mišljenje o nacrtu izmena i dopuna Ustava (poglavlja 1 do 7 i 10) Republike Jermenije, koje je usvojila Venecijanska komisija na 104. plenarnoj sednici (Venecija, 23-24. oktobra 2015. godine)

## **b. Sudska kontrola**

Koncept vanrednog pravnog režima zasniva se na pretpostavci da u određenim vanrednim političkim, vojnim i ekonomskim okolnostima, sistem ograničenja ustavne vladavine mora da bude zamenjen većim ovlašćenjima izvršne vlasti (uključujući i ovlašćenja vojske tokom vojne uprave). Međutim, vanredni pravni režim je pravni režim koji je regulisan načelom zakonitosti uprave i koji se zasniva na vladavini prava. Vladavina prava označava sistem u kome državne službe moraju da postupaju u zakonskim okvirima, a njihovi postupci podležu kontroli nezavisnih sudova. Drugim rečima, pravna sigurnost pojedinaca treba da bude zajamčena.

[CDL-STD\(1995\)012](#), Emergency Powers (Vanredna ovlašćenja)

Domaći sudovi moraju da imaju punu jurisdikciju da bi razmatrali zakonitost i opravdanost mera ograničenja i odstupanja, kao i njihovu saobraznost sa relevantnim odredbama EKLJP.

[CDL-AD\(2006\)015](#), Opinion on the Protection of Human Rights in Emergency Situations (Mišljenje o zaštiti ljudskih prava u vanrednim situacijama), stav. 36

253. Pored parlamenta, sudski sistem igra ključnu ulogu u kontroli prava izvršne vlasti tokom vanrednih stanja, jer donosi odluke o zakonitosti proglašenja vanrednog stanja i kontroliše zakonitost konkretnih vanrednih mera. Pored toga, sudski sistem mora da nastavi da obezbeđuje pravo na pravično suđenje. On, takođe, pojedincu mora da obezbedi efikasan pravni lek ukoliko državni zvaničnici prekrše njegova ljudska prava. Da bi se obezbedila zaštita od kršenja prava od kojih se ne sme odstupiti, kroz nezavisnost sudstva mora se očuvati pravo na pokretanje sudskog postupka o pitanjima koja se odnose na zakonitost vanrednih mera.

[CDL-AD\(2008\)004](#), Report on the Democratic Control of the Armed Forces (Izveštaj o demokratskoj kontroli oružanih snaga), koji je usvojila Venecijanska komisija na 74. plenarnoj sednici (Venecija, 14-15. mart 2008. godine)

185. (...) Venecijanska komisija se slaže da “pošto izvršnu vlast u parlamentarnoj demokratiji obično čine stranački rukovodioci i druge istaknute stranačke ličnosti, [...] zakonodavna kontrola u praksi možda neće biti dovoljno efikasna da spreči zloupotrebu ovlašćenja izvršne vlasti. Zato, u državi koja je utemeljena na vladavini prava, zakonodavna kontrola mora biti dopunjena

odgovarajućim delotvornim sredstvima sudske kontrole”.

[CDL-AD\(2016\)037](#), Turkey - Opinion on Emergency Decree Laws N°s 667-676 adopted following the failed coup of 15 July 2016 (Turska - Mišljenje o hitnim ukazima sa zakonskom snagom br. 667-676 posle neuspelog državnog udara od 15. jula 2016. godine), koje je usvojila Venecijanska komisija na 109. plenarnoj sednici, 9-10. decembra 2016.

Član 13, koji reguliše postupak hapšenja lica koja krše pravila policijskog časa, sadrži odredbu koja predviđa da “fizičko lice može da se žali na odluku o hapšenju višim instancama ili kroz sudski postupak”. Naročito kada je u pitanju pravo *habeas corpus*, ali i u opštijim slučajevima, pravo pristupa sudu mora biti zajemčeno. Preporučuje se uključivanje opšte odredbe u tom smislu (...). S tim u vezi, Venecijanska komisija podseća da “pored parlamenta, sudski sistem igra ključnu ulogu u kontroli prava izvršne vlasti tokom vanrednih stanja, jer donosi odluke o zakonitosti proglašenja vanrednog stanja i kontroliše zakonitost konkretnih vanrednih mera. Pored toga, sudski sistem mora da nastavi da obezbeđuje pravo na pravično suđenje. On, takođe, pojedincu mora da obezbedi efikasan pravni lek ukoliko državni zvaničnici prekrše njegova ljudska prava. Da bi se obezbedila zaštita od kršenja prava od kojih se ne sme odstupiti, kroz nezavisnost sudstva mora se očuvati pravo na pokretanje sudskog postupka o pitanjima koja se odnose na zakonitost vanrednih mera.

[CDL-AD\(2011\)049](#), Opinion on the draft law on the legal regime of the state of emergency of Armenia (Mišljenje o nacrtu zakona o pravnom režimu vanrednog stanja Jermenije), koje je usvojila Venecijanska komisija na 89. plenarnoj sednici (Venecija, 16-17. decembra 2011. godine), st. 41.

U svetlu ovih informacija, nije sigurno može li se razmatrati zakonitost ukaza na osnovu koga se nameravalo uvođenje mera policijskog časa. Komisija upućuje na komentare koje je dala u svom mišljenju na Nacrt ustavnog zakona o “zaštiti nacije” Francuske u vezi sa prvenstvenom važnošću sudskog nadzora nad merama odstupanja i odlukama koje preduzimaju vlasti tokom vanrednog stanja. Ona preporučuje da turske vlasti uspostave odgovarajući sistem koji će omogućiti delotvornu kontrolu zakonitosti, što uključuje i neophodnost i srazmernost svih mera koje su vlasti preduzele tokom vanrednog stanja.

[CDL-AD\(2016\)010](#), Turkey - Opinion on the Legal Framework governing Curfews (Turska - Mišljenje o pravnom okviru koji reguliše policijski čas), koje je usvojila Venecijanska komisija na 107. plenarnoj sednici (Venecija, 10-11. juna 2016. godine), stav. 49.

U svom izveštaju o pitanju ljudskih prava i vanrednog stanja (1997), specijalni izvestilac UN dao je sledeće preporuke (u pogledu načela srazmernosti, kurziv je dodat): “Kada vanredno stanje utiče na vršenje određenih ljudskih prava od kojih se sme odstupiti, u meri u kojoj je to moguće treba usvojiti upravne ili sudske mere sa ciljem ublažavanja ili ispravljanja štetnih posledica koje ono ostavlja na uživanje ovih prava”.

Primeri iz drugih pravnih sistema potvrđuju da se može smatrati da je implicitno nemoguće odstupiti od određenih procesnih prava. Tako, Američka konvencija o ljudskim pravima izričito zabranjuje suspenziju “pravnih garantija koje su neophodne za zaštitu takvih prava” od kojih se ne sme odstupiti (član 27 st. 2 of the AKLJP). Interamerički sud za ljudska prava u svom savetodavnom mišljenju “*Habeas corpus* u vanrednim okolnostima” 106 navodi da države ne smeju da suspenduju pravo na pravni lek da bi ispitale zakonitost pritvora (član 7 st. 6 AKLJP) i pravo na sudsku zaštitu (član 25 st. 1 AKLJP).

[CDL-AD\(2016\)037](#), Turkey - Opinion on Emergency Decree Laws N°s 667-676 adopted following the failed coup of 15 July 2016 (Turska - Mišljenje o hitnim ukazima sa zakonskom snagom br. 667-676 posle neuspelog državnog udara od 15. jula 2016. godine), koje je usvojila Venecijanska komisija na 109. plenarnoj sednici, 9-10. decembra 2016, st. 159 i 160.

Venecijanska komisija ne vidi razlog da sumnja da kontrola koju nad vanrednim merama vrši

francuski upravni sudija, naročito putem privremenih mera (*référés*), predstavlja delotvoran pravni lek. Ona smatra da bi se dodatna garantija obezbedila ako bi u članu 36-1 bilo dodato da civilne vlasti mogu preduzeti samo one mere koje su striktno neophodne”.

[CDL-AD\(2016\)006](#), Opinion on the Draft Constitutional Law on “Protection of the Nation” of France (Mišljenje o Nacrtu ustavnog zakona o „zaštiti nacije“ Francuske), koje je usvojila Venecijanska komisija na 106. plenarnoj sednici (Venecija, 11-12. mart 2016. godine), st. 74.

86. Pored toga, prema članu 23, zakonom se mogu predvideti samo privremeni izuzeci od osnovnih prava i sloboda koji su u skladu sa međunarodnim obavezama Finske, ako se smatraju neophodnim u slučaju oružanog napada ili ako se na osnovu nekog zakona proglašava vanredna situacija takve ozbiljnosti da se može uporediti sa oružanim napadom. Takođe deluje da ova odredba podrazumeva prvenstvo međunarodnih ugovora u oblasti ljudskih prava nad nacionalnim (redovnim) zakonodavstvom.

87. Usled toga, pravosudni organi Finske mogu da sprovedu pravosudnu kontrolu u pogledu garantovanja usklađenosti sa međunarodnim obavezama u oblasti osnovnih prava i sloboda.

[CDL-AD\(2008\)010](#), Opinion on the Constitution of Finland (Mišljenje o Ustavu Finske), koje je usvojila Venecijanska komisija na 74. plenarnoj sednici (Venecija, 14-15. mart 2008. godine).

115. Moglo bi biti mudro da se predsedniku izričito poveri upućivanje zakona koji su usvojeni tokom vojne uprave Ustavnom sudu.

[...] 118. Konačno, bilo bi mudro da se predsedniku izričito poveri dužnost upućivanja zakona usvojenih tokom vanrednog stanja Ustavnom sudu.

[CDL-AD\(2015\)037](#), First Opinion on the Draft Amendments to the Constitution (Chapters 1 to 7 and 10) of the Republic of Armenia (Prvo mišljenje o Nacrtu izmena i dopuna Ustava (poglavlja 1 do 7 i 10) Republike Jermenije), koje je usvojila Venecijanska komisija na 104. plenarnoj sednici (Venecija, 23.24. oktobra 2015. godine)

## VII. Trajanje vanrednog stanja

Mnogi ustavi predviđaju vremenski rok za vanredni pravni režim. [...] Takvi periodi se obično mogu obnoviti.

[CDL-STD\(1995\)012](#), Emergency Powers (Vanredna ovlašćenja)

Vanredno stanje je, po definiciji, stanje koje mora biti izuzetno i privremeno. Shodno tome, ono mora i privremeno trajati. Vanredni pravni režim mora biti vremenski ograničen. Ne sme da traje duže od samih vanrednih okolnosti i ne može da postane trajan.

Kao i Evropski sud za ljudska prava, i Venecijanska komisija naglašava da vanredno stanje može biti produženo samo na osnovu "procesa stalnog razmatranja [...] za koje je potrebno stalno preispitivanje potrebe za vanrednim merama." Parlament mora da odluči da li da produži vanredno stanje na osnovu potpunog poznavanja činjenica koje to mogu opravdati. Venecijanska komisija napominje da je Državni savet Francuske u svom obavezujućem mišljenju o drugom zakonu kojim se produžava vanredno stanje rekao da “vanredno stanje mora da ostane privremeno. [...] Vanredna ovlašćenja imaju dejstvo koje u državi u kojoj postoji vladavina prava mora nužno biti vremenski i prostorno ograničeno. [...] Vanredno stanje ostaje “stanje krize” koja je po svojoj prirodi privremena. Ono, stoga, ne može biti produžavano u nedogled. [...] Kada se, kao što izgleda da je to slučaj, “neposredna opasnost” koja dovodi do vanrednog stanja zasniva na trajnoj pretnji, protiv nje se moramo boriti trajnim instrumentima. Vlada zato mora da počne da se priprema za ukidanje vanrednog stanja". Venecijanska komisija, stoga, smatra da je, bez obzira na nepostojanje konkretne odredbe o vremenskom ograničenju trajanja vanrednog stanja, ovo načelo sadržano u sudskoj praksi Državnog saveta. Pored toga, Venecijanska komisija preporučuje da se razmisli o

mogućnosti da se predvidi da posle drugog produženja vanrednog stanja parlament donosi odluke kvalifikovanom većinom.

[CDL-AD\(2016\)006](#), Opinion on the Draft Constitutional Law on "Protection of the Nation" of France (Mišljenje o Nacrtu ustavnog zakona o „zaštiti nacije“ Francuske), koje je usvojila Venecijanska komisija na 106. plenarnoj sednici (Venecija, 11-12. mart 2016. godine), st. 65 i 67.

[...] Venecijanska komisija podseća da je glavna svrha vanrednog stanja obnavljanje demokratskog pravnog poretka. Vanredni režim ne treba da bude neopravdano produžavan; ako predugo upravlja koristeći vanredna ovlašćenja, vlada će neizbežno izgubiti demokratski legitimitet. Pored toga, za vreme vanrednih okolnosti ne mogu se ograničavati prava od kojih se ne sme odstupati i mora se pokazati da su sva druga ograničenja prava preko potrebna u svetlu onoga što iziskuju navedene vanredne okolnosti”.

[CDL-AD\(2016\)037](#), Turkey - Opinion on Emergency Decree Laws N°s667-676 adopted following the failed coup of 15 July 2016 (Turska - Mišljenje o zakonima donetim ukazima br. 667-676 posle neuspelog državnog udara od 15. jula 2016. godine), koje je usvojila Venecijanska komisija na 109. plenarnoj sednici, 9-10. decembra 2016, st. 229.

### Član 133 (Proglašenje vanrednog stanja)

Prema poslednjem stavu ovog člana, vanredno stanje traje sve dok ne prestanu da postoje okolnosti koje su do njega dovele. Nije rešeno koji organ i u okviru koje procedure odlučuje da li se i dalje primenjuju ove okolnosti”.

[CDL-AD\(2007\)047](#), Opinion on the Constitution of Montenegro (Mišljenje o Ustavu Crne Gore), koje je usvojila Venecijanska komisija na 73. plenarnoj sednici (Venecija, 14-15. decembra 2007. godine), st. 102.

Član 14 nacrta zakona ispravno utvrđuje da vlasti koje su donele mere tokom vanrednog stanja imaju obavezu da ih ponište odmah po njegovom ukidanju. Ova odredba treba da ukaže na to da “relevantni akti” treba da budu preduzeti bez odlaganja.

[CDL-AD\(2011\)049](#), Opinion on the draft law on the legal regime of the state of emergency of Armenia (Mišljenje o nacrtu zakona o pravnom režimu vanrednog stanja Jermenije), koje je usvojila Venecijanska komisija na 89. plenarnoj sednici (Venecija, 16-17. decembra 2011. godine), st. 42.

Još opštije, prema mišljenju Venecijanske komisije, produženje vanrednog stanja nije uvek najbolje rešenje za obnavljanje javne bezbednosti i ponovno uspostavljanje vladavine prava. Iskustvo iz nekih drugih zemalja pokazuje da, što je duži vanredni režim, to je verovatnije da će se država udaljiti od objektivnih kriterijuma koji su prvobitno mogli da opravdaju korišćenje vanrednih ovlašćenja. Što duže neka situacija potraje, to je manje opravdano tretirati je kao izuzetnu po prirodi, što dovodi do toga da se ona ne može rešiti primenom redovnih pravnih sredstava. Prema ICCPR, HRC je naglasio da odstupanja moraju biti privremena i kritikovao je duga vanredna stanja (vidi, na primer, zaključne primedbe Komiteta o Izraelu (1998) i o Egiptu (2002)).

[CDL-AD\(2016\)037](#), Turkey - Opinion on Emergency Decree Laws N°s 667-676 adopted following the failed coup of 15 July 2016 (Turska - Mišljenje o hitnim ukazima sa zakonskom snagom br. 667-676 posle neuspelog državnog udara od 15. jula 2016. godine), koje je usvojila Venecijanska komisija na 109. plenarnoj sednici, 9-10. decembra 2016, st. 41.

## VIII. Trajanje vanrednih mera

Što se tiče strukturnih (opštih) mera, odredbe vanrednih ukaza sa zakonskom snagom treba da izgube pravno dejstvo čim prestane vanredno stanje. Trajne promene zakonodavstva ne treba uvoditi putem takvih ukaza, već se one moraju ostaviti redovnom zakonodavstvu. Ovo je posebno

važno za postojanje delotvornih pravnih lekova: aspekti procedura za obezbeđenje pravnih lekova mogu se promeniti, ali delotvorni pravni lekovi ne mogu biti potpuno ukinuti. Vladi ne treba dozvoliti da isključi sudsku kontrolu svojih postupaka ili da izmeni procesna pravila da bi ovu kontrolu učinila nedelotvornom. Isto tako, Vlada ne treba da bude u mogućnosti da usvaja pravila koja slabe poziciju drugih nezavisnih državnih institucija, menjaju njihov sastav, načela funkcionisanja, itd.

[CDL-AD\(2016\)037](#), Turkey - Opinion on Emergency Decree Laws N°s667-676 adopted following the failed coup of 15 July 2016 (Mišljenje o hitnim ukazima sa zakonskom snagom br. 667-676 posle neuspelog državnog udara od 15. jula 2016. godine), koje je usvojila Venecijanska komisija na 109. plenarnoj sednici, 9-10. decembra 2016, st. 80.

Što se tiče kriterijuma "vremena" na osnovu koga svaka takva mera mora biti ograničena i privremena, iako je na terenu bilo policijskih časova različitih dužina (od po nekoliko sati do, u ekstremnim slučajevima, trajnih policijskih časova od po nekoliko nedelja), u Zakonu o pokrajinskoj upravi postoji sličan nedostatak odredaba o ovoj temi. Ni odluke guvernera ne utvrđuju dužinu policijskog časa.

[CDL-AD\(2016\)010](#), Turkey - Opinion on the Legal Framework governing Curfews (Turska - Mišljenje o pravnom okviru koji reguliše policijski čas), koje je usvojila Venecijanska komisija na 107. plenarnoj sednici (Venecija, 10-11. juna 2016. godine), st. 79.

76. Treba pozdraviti međutim, to što, suprotno aktuelnom Ustavu, izmenjeni i dopunjeni član 119 izričito predviđa da će vanredni predsednički ukazi o kojima u roku od tri meseca ne "razgovara i ne zaključiti" ih Velika narodna skupština Turske prestati da važe po službenoj dužnosti.

[...] 83. Tokom vanrednog stanja, predsednik može da objavi predsedničke ukaze sa zakonskom snagom (nacrt člana 119). Ovi ukazi ne podležu ograničenjima koja se predviđaju u članu 104(17), tako da mogu da se odnose na bilo koje pitanje, uključujući i ljudska prava. Garantije sadržane u članu 15 bi se, međutim, ovde takođe primenjivale. Ukazi sa zakonskom snagom treba da na dan objavljivanja budu podneti Velikoj narodnoj skupštini Turske radi potvrđivanja. Skupština treba da o njima razgovara i da ih potvrdi u roku od tri meseca. Ako se ovo ne desi, ukazi će prestati da važe po službenoj dužnosti. Ova odredba je jasnija od one o predsedničkim ukazima koji se usvajaju izvan vanrednog stanja.

[CDL-AD\(2017\)005](#), Turkey - Opinion on the amendments to the Constitution adopted by the Grand National Assembly on 21 January 2017 and to be submitted to a National Referendum on 16 April 2017 (Turska – Mišljenje o izmenama i dopunama Ustava koje je 21. januara 2017. usvojila Velika narodna skupština i o kojima treba da se odluči na nacionalnom referendumu 16. aprila 2017. godine), koje je usvojila Venecijanska komisija na 110. plenarnoj sednici (Venecija, 10-11. mart 2017. godine)

## IX Obim vanrednih mera

Glavni efekat proglašenja vanrednog stanja, odnosno odstupanja, je da Vlada može da preduzme određene mere koje ne bi bile prihvatljive pod redovnim okolnostima. Što se tiče evropskog sistema ljudskih prava, ovaj režim u velikoj meri proširuje diskreciono pravo Vlade koje se odnosi na način borbe sa vanrednim okolnostima (...).

[CDL-AD\(2016\)037](#), Turkey - Opinion on Emergency Decree Laws N°s 667-676 adopted following the failed coup of 15 July 2016 (Mišljenje o hitnim ukazima sa zakonskom snagom br. 667-676 posle neuspelog državnog udara od 15. jula 2016. godine), koje je usvojila Venecijanska komisija na 109. plenarnoj sednici, 9-10. decembra 2016, st. 59.

### a. Načela neophodnosti i srazmernosti

Za analizu neophodnosti i srazmernosti vanrednih mera i njihovu usklađenost sa vladavinom prava

potreban je dinamičan pristup. ESLJP je ustanovio da član 15 st. 3 sadrži obavezu stalnog razmatranja potrebe za vanrednim merama i da tumačenje člana 15 mora da ostavi mesta za progresivno prilagođavanje. Isto se odnosi i na konkretniju analizu srazmernosti i neophodnosti konkretnih mera – ono što je opravdano neposredno posle velike javne krize ne mora biti potrebno nekoliko meseci kasnije.

[CDL-AD\(2016\)037](#), Turkey - Opinion on Emergency Decree Laws N°s667-676 adopted following the failed coup of 15 July 2016 (Turska - Mišljenje o zakonima donetim ukazima br. 667-676 posle neuspelog državnog udara od 15. jula 2016. godine), koje je usvojila Venecijanska komisija na 109. plenarnoj sednici, 9-10. decembra 2016, st. 62.

Venecijanska komisija takođe ukazuje na važnost načela srazmernosti. Ovaj zahtev mora se primeniti i na odluke o policijskom času i na njihovo sprovođenje, kao i na s tim povezane mere koje mogu da utiču na druga prava i slobode i koje se mogu sastojati od dodatnih ograničenja koja se mogu uvesti stanovništvu tokom policijskog časa, kao što je zatvaranje škola ili privrednih društava, ograničeno pružanje javnih usluga ili zabrane javnih događaja, ili bezbednosne akcije koje u ovom kontekstu sprovode vlasti. Kao i policijski čas, sve ove mere moraju biti srazmerne pretnji i njenoj neposrednosti, ne smeju trajati duže od same pretnje i moraju se primenjivati samo na oblasti na koje ona utiče. Važnost načela srazmernosti potvrđuje se (...) Ustavom.

[CDL-AD\(2016\)010](#), Turkey - Opinion on the Legal Framework governing Curfews (Turska - Mišljenje o pravnom okviru koji reguliše policijski čas), koje je usvojila Venecijanska komisija na 107. plenarnoj sednici (Venecija, 10-11. juna 2016. godine), st. 81.

## **b. Trajna dejstva**

Najvažnija karakteristika svakog vanrednog režima je njegov privremeni karakter. Ovo je naglašeno u Pariskim minimalnim standardima o normama ljudskih prava u vanrednom stanju, Odsek A, str. 3 (a)45 koje je usvojilo Udruženje za međunarodno pravo 1984. godine. Ovo je takođe naglasio specijalni izvestilac UN za ljudska prava i vanredna stanja, koji je citiran u tekstu gore. Venecijanska komisija je ovo potvrdila u svom Mišljenju o nacrtu ustavnog zakona o “zaštiti nacije” Francuske. Isto tako, Opšti komentar br. 29 o članu 4 ICCPR ističe da mere koje odstupaju od odredaba Pakta moraju biti “izuzetne i privremene”.

Teško pitanje je u kojoj meri pojedinačne mere koje se preduzimaju u okviru vanrednog režima mogu da imaju trajno dejstvo (odnosno, da li njihovo dejstvo može da se proteže i izvan perioda vanrednog stanja). Ovde treba napraviti razliku između pojedinačnih mera i strukturnih (opštih) odredaba. Pojedinačne mere ponekad mogu biti nepovratne, kada se opasnost može sprečiti samo nepovratnim delovanjem. Ipak, tokom vanrednog režima vlada treba da pokuša, u najvećoj mogućoj meri i kad god se opasnost može na drugi način sprečiti, da preduzme pojedinačne privremene mere, tj. mere ograničenog trajanja ili mere koje kasnije mogu biti ukinute ili izmenjene, jer krajnji cilj svake vanredne situacije treba da bude da se država vrati u redovno stanje.

[CDL-AD\(2016\)037](#), Turkey - Opinion on Emergency Decree Laws N°s 667-676 adopted following the failed coup of 15 July 2016 (Turska - Mišljenje o hitnim ukazima sa zakonskom snagom br. 667-676 posle neuspelog državnog udara od 15. jula 2016. godine), koje je usvojila Venecijanska komisija na 109. plenarnoj sednici, 9-10. decembra 2016, st. 78 i 79.

U svojim prethodnim mišljenjima, Venecijanska komisija je podvukla, pozivajući se na relevantne međunarodne norme i principe, da je najvažnija karakteristika svakog vanrednog režima njegov privremeni karakter. Ono što je opravdano odmah posle velike javne krize ne mora se smatrati neophodnim nekoliko meseci kasnije. Pored toga, trajne promene nacionalnog zakonodavstva moraju se uvesti u okvir normalnog demokratskog političkog procesa putem običnih zakona, koji su pažljivo pripremljeni i propisno razmotreni u parlamentu pre usvajanja.

[CDL-AD\(2017\)021](#), Turkey - Opinion on the Provisions of the Emergency Decree-Law N° 674 of 1 September 2016

which concern the exercise of Local Democracy (Turska - Mišljenje o ukazu sa zakonskom snagom br. 674 od 1. septembra 2016. godine koji se odnosi na sprovođenje demokratije na lokalnom nivou), koje je usvojila Venecijanska komisija na 112. plenarnoj sednici (Venecija, 6-7. oktobra 2017. godine), st. 58.

### c. Konkretna pitanja

121. [...] Tokom vanrednih situacija takođe može biti korisno ograničiti zakonodavna ovlašćenja izvršne vlasti na određena konkretna pitanja, kako izvršna vlast ne bi mogla da koristi svoje zakonodavne funkcije za gušenje opozicionih prava. [...] Ova ograničenja ne dozvoljavaju izvršnoj vlasti da vanredne okolnosti koristi kao izgovor za ograničavanje prava opozicije.

[CDL-AD\(2019\)015](#), Parameters on the Relationship between the Parliamentary Majority and the Opposition in a Democracy: a checklist (Parametri o odnosu između parlamentarne većine i opozicije u demokratiji: kontrolna lista)

### d. Tumačenje

Pored toga, pošto je sistem policijskog časa po samoj svojoj prirodi izuzetna mera koja podrazumeva ograničenja osnovnih prava, tekstovi koji ga regulišu moraju biti tumačeni usko, kako u pogledu suštine, tako i u pogledu nadležnosti i obima.

[CDL-AD\(2016\)010](#), Turkey - Opinion on the Legal Framework governing Curfews (Turska - Mišljenje o pravnom okviru koji reguliše policijski čas), koje je usvojila Venecijanska komisija na 107. plenarnoj sednici (Venecija, 10-11. juna 2016. godine), st. 73.

### e. Izmene ustava

Znatan broj ustava ima odredbe koje ograničavaju izmene ustava u vreme rata, vanrednih ili sličnih situacija (vidi gore, odsek III, st. 52-53). Iako se ovo ograničenje odnosi na izmenu ustava, njegova priroda je *privremena*, a razlog se veoma razlikuje od razloga za suštinsku neizmenjivost. U tom smislu, Komisija želi da naglasi da bilo poželjno da zakonodavni organ koji donosi ustav sâm odluči kada postoji takva vanredna situacija. Može biti problematično ako takva pravila izvršnoj vlasti daju mogućnost da blokira legitimno predloženu reformu proglašavajući vanredno stanje. Tako, na primer, pojam "rata" treba shvatiti restriktivno, kao npr. da ne uključuje nacionalno učešće u međunarodnim vojnim sukobima.

[CDL-AD\(2010\)001](#), Report on Constitutional Amendment (Izveštaj o ustavnim amandmanima), st. 224

29. U međunarodnom pravu ne postoji formalno pravilo koje zabranjuje izmene ustava tokom vanrednih situacija, kao što je vreme rata, vojna uprava, opsadno stanje ili vanredne mere. Ipak, takva zabrana postoji u nekoliko ustava (Albanija, Estonija, Gruzija, Litvanija, Moldavija, Crna Gora, Poljska, Portugalija, Rumunija, Srbija, Španija, Ukrajina). Na primer, u članu 228 st. 6 Ustava Poljske jasno se kaže da: "tokom perioda uvođenja vanrednih mera, neće moći da se menja sledeće: Ustav, zakoni o izboru za Sejm, Senat i organe lokalne vlasti (...)". Slično tome, član 147(2) Ustava Litvanije predviđa da "tokom vanrednog stanja ili vojne uprave, ne može se menjati Ustav", a član 157 Ustava Ukrajine predviđa da "Ustav Ukrajine ne menja se pod uslovima vojne uprave ili vanrednog stanja". Turski Ustav nema takvu odredbu.

30. Ova zabrana odražava važnost zaštite osnova političkog sistema, a naročito Ustava i izbornog sistema. Ona dolazi iz zabrinutosti da vanredno stanje može da dovede do ograničavanja normalnog funkcionisanja parlamenta (naročito što se tiče uloge opozicije) kao i, vrlo često, ograničenog funkcionisanja medija masovne komunikacije i ograničenja korišćenja političkih sloboda, kao što je sloboda okupljanja. Pod tim uslovima, demokratski proces donošenja ustavnih amandmana ne može se potpuno garantovati.



[CDL-AD\(2017\)005](#), Turkey - Opinion on the amendments to the Constitution adopted by the Grand National Assembly on 21 January 2017 and to be submitted to a National Referendum on 16 April 2017 (Turska – Mišljenje o izmenama i dopunama Ustava koje je usvojila Velika narodna skupština 21. januara 2017. godine i koje treba da budu podvrgnute nacionalnom referendumu 16. aprila 2017. godine), st. 30-31

121. [...]Preporučuje se da se ustav ne menja tokom vanrednih situacija ([CDL-AD\(2017\)005](#), st. 29). Ova ograničenja sprečavaju izvršnu vlast da koristi vanredne okolnosti kao izgovor za ograničavanje prava opozicije.

[CDL-AD\(2019\)015](#), Parameters on the Relationship between the Parliamentary Majority i the Opposition in a Democracy: a checklist (Parametri o odnosu između parlamentarne većine i opozicije u demokratiji: kontrolna lista)

#### **f. Ovlašćenja u pogledu organa samouprave**

U nekim federalnim državama, proglašenje vanrednog pravnog režima može da sadrži prebacivanje nadležnosti sa državnih i lokalnih vlasti na centralnu vladu.

[CDL-STD\(1995\)012](#), Emergency Powers (Vanredna ovlašćenja)

Stav 2 člana 7 predviđa ovlašćenje predsednika tokom vanrednog stanja, “da suspenduje pravne akte države i tela lokalne samouprave, izuzev zakona i sudskih akata”. Ovlašćenja predsednika preširoko su definisana. Pored toga, ova ovlašćenja, takođe, treba da se vrše kroz predsedničke ukaze. Obim i posledice izuzetka koji se odnosi na “zakone i sudske akte” nije sasvim jasan: nekoliko mera navedenih u prvom stavu člana 7 ovog nacrtu i nekoliko ovlašćenja navedenih u članu 9 nacrtu ukazuju na privremeno odstupanje od zakona, što u suštini predstavlja delimičnu suspenziju tog zakona. Preporučujemo da se ovo pitanje ponovo razmotri ili razjasni.

[CDL-AD\(2011\)049](#), Opinion on the draft law on the legal regime of the state of emergency of Armenia (Mišljenje o nacrtu zakona o pravnom režimu vanrednog stanja Jermenije), koje je usvojila Venecijanska komisija na 89. plenarnoj sednici (Venecija, 16-17. decembra 2011. godine), st. 34.

Prema mišljenju Venecijanske komisije, takva pojačana kontrola guvernerstva jednaka je dalekosežnom, diskrecionom ovlašćenju državnih predstavnika nad opštinom, njenim izabranim vlastima, zaposlenima i resursima. Pored toga, iako se uvodi samo za sumnju na aktivnosti u vezi sa terorizmom, ovo ovlašćenje nije ograničeno na izuzetne situacije koje su karakteristične za vanredno stanje. Stoga se izmene Zakona o opštinama koje uvodi Ukaz sa zakonskom snagom mogu zaista posmatrati, kao što je zapazio Kongres, kao odraz opštijeg koraka koji prevazilazi ono što nužno iziskuje vanredno stanje i ide ka novoj vrsti “ponovne centralizacije” javnih lokalnih vlasti Turske. Ovo je problematično i iz perspektive međunarodnih i nacionalnih pravila o vanrednom stanju i iz perspektive obaveza Turske u pogledu lokalne samouprave na osnovu Evropske povelje o lokalnoj samoupravi.

[CDL-AD\(2017\)021](#), Turkey - Opinion on the Provisions of the Emergency Decree-Law N° 674 of 1 September 2016 which concern the exercise of Local Democracy (Turska - Mišljenje o ukazu sa zakonskom snagom br. 674 od 1. septembra 2016. godine koji se odnosi na sprovođenje demokratije na lokalnom nivou), koje je usvojila Venecijanska komisija na 112. plenarnoj sednici (Venecija, 6-7. oktobra 2017. godine), st. 92.

#### **g. Vojni sudovi, vojne vlasti i oružane snage**

116. Oružane snage mogu da daju podršku civilnim organima kada oni više ne mogu da održavaju zakon i red.76 Vojna pomoć prilikom sprovođenja zakona predstavlja posebno kontroverznu oblast, a stepen podrške koju oružane snage mogu da pruže veoma varira u različitim državama članicama Saveta Evrope. Obim potencijalnih vojnih uloga u ovoj oblasti često zavisi od

(ne)postojanja militarizovane policije. U državama u kojima postoje „prelazni oblici snaga“, oružane snage generalno imaju veća ograničenja u ovoj oblasti. U većini država, korišćenje oružanih snaga za održavanje javnog reda regulisano je strogim zakonima i u mnogim slučajevima pre raspoređivanja trupa mora postojati zvanično ‘vanredno stanje’. [...]

125. Neki ustavi eksplicitno regulišu korišćenje vojske u slučaju pomoći kod katastrofa. U drugim državama, kao što je Danska, iako ne postoje konkretne ustavne odredbe koje definišu ulogu vojske u kriznim situacijama na domaćem terenu, ministar odbrane je ovlašćen da dâ nalog oružanim snagama da obezbede ‘humanitarnu pomoć na domaćem terenu.’ Drugi pravni sistemi zakonom ovlašćuju oružane snage da učestvuju u ublažavanju dejstva prirodnih katastrofa, vanrednih pretnji životnoj sredini i da učestvuju u misijama traženja i spasavanja. U Ujedinjenom Kraljevstvu, oružane snage imaju ista ovlašćenja i obaveze kao i svi građani, da pruže podršku civilnim snagama kada im je potrebna pomoć u borbi protiv katastrofa. Pored toga, vlada može da se pozove na ovlašćenja iz Zakona o vanrednim ovlašćenjima (kao i, skorije, Zakon o civilnoj bezbednosti, vidi gore) kako bi proglasila vanredno stanje. Konačno, neke države u okviru vojske imaju specijalne jedinice koje obavljaju zadatke pomoći. Jedan od takvih primera je Španija, koja ima Vojnu jedinicu za vanredne situacije.

126. Oružane snage se takođe mogu pozvati da pomognu javnim organima u slučaju bioloških katastrofa, odnosno, pojavljivanja patogenih mikroorganizama i toksina.<sup>93</sup> Biološke pretnje mogu poticati od napada država, nedržavnih aktera ili, verovatnije, mogu biti posledica prirodnih događaja. Mnoge države imaju jasan pravni okvir koji predviđa kada i kako različiti učesnici treba da budu uključeni u upravljanje biološkim rizicima, pri čemu ove odredbe obično uključuju i odredbe o saradnji između civilnih i vojnih snaga. [...]

132. Parlamenti uglavnom sprovode kontrolu *ex ante*, tako što usvajaju zakone koji definišu i regulišu bezbednosne službe i njihova ovlašćenja i tako što odobravaju odgovarajuća budžetska izdvajanja. Učešće parlamenta u formiranju nacionalnog pravnog okvira za bezbednost predstavlja njegovu proaktivnu funkciju, koja je orijentisana ka budućim politikama i aktivnostima izvršne vlasti. Kontrola *ex ante* može da uključuje davanje prethodnog odobrenja za, na primer, slanje trupa u inostranstvo ili za vojnu intervenciju tokom vanrednog ili opsadnog stanja, kada na raspolaganju nema dovoljno policajaca i drugih pripadnika snaga unutrašnje bezbednosti. Kontrola *ex ante* je pre svega odgovornost izvršne vlasti. Izvršna vlast je odgovorna za svakodnevno upravljanje oružanim snagama (koje se delegira vojnom rukovodstvu), kao i za politiku i strategije oružanih snaga. [...]

[CDL-AD\(2008\)004](#), Report on the Democratic Control of the Armed Forces (Izveštaj o demokratskoj kontroli oružanih snaga), koje je usvojila Venecijanska komisija na 74. plenarnoj sednici (Venecija, 14-15. mart 2008. godine)

U nekim slučajevima, formiranje vojnih sudova izričito je zabranjeno ustavom (Rusija). U drugima, vojni sudovi se mogu formirati, naročito u vreme rata.[...]

U nekim zemljama (Portugalija, Grčka, i Turska) opsadno stanje uključuje i prebacivanje određenih policijskih ovlašćenja na vojne vlasti. U drugima (Nemačka, Finska, Rusija, Poljska, Mađarska, Letonija i Malta) ovo nije moguće. [...]

[CDL-STD\(1995\)012](#), Emergency Powers (Vanredna ovlašćenja)

## X. Izbori tokom vanrednog stanja

### a. Generalno

31. U međunarodnom pravu ne postoji nikakvo formalno pravilo koje bi sprečilo države da održavaju izbore ili referendume tokom vanrednih situacija. Ipak, prema nekim ustavima, vanredna situacija će dovesti do odlaganja ili će stvoriti priliku za odlaganje predstojećih izbora, na primer tako što će se produžiti mandat parlamenta (Hrvatska, Italija, Nemačka, Grčka, Poljska, Litvanija, Slovenija, Španija, Mađarska i Kanada). Slično tome, vanredna situacija može da spreči raspuštanje parlamenta (Nemačka, Španija, Portugalija, Poljska, Mađarska, Rusija). U Turskoj, proglašenje ratnog stanja dovodi do odlaganja izbora (član 78 Ustava).

32. Ovo pravilo odražava zabrinutost da tokom vanrednih situacija države možda neće biti u stanju da zadovolje ustavne i međunarodne standarde o slobodnim i pravednim izborima, uključujući i standarde koje je kodifikovala Venecijanska komisija u Kodeksu dobre prakse o referendumima. Na osnovu ovih standarda, referendumu moraju biti zasnovani na načelu opšteg i jednakog prava glasa i slobodnog i tajnog glasanja. Referendumsko pitanje ili pitanja treba da budu jasno formulisana. Referendum mora da organizuje nezavisno telo. Vlasti moraju da obezbede objektivne informacije i ne smeju da utiču na ishod glasanja jednostranim kampanjama. Sredstva javnog informisanja moraju da budu neutralna, naročito kada je u pitanju izveštavanje. Osnovna ljudska prava – a naročito sloboda izražavanja, sloboda okupljanja i pravo na bezbednost – moraju biti potpuno poštovana.

33. Venecijanska komisija je ranije naglasila da “Održavanje demokratskih izbora, a, samim tim, i sam opstanak demokratije ne bi bili mogući bez poštovanja ljudskih prava, a naročito slobode izražavanja i slobode štampe, kao i slobode okupljanja i udruživanja radi političkih ciljeva, uključujući i formiranje političkih stranaka. Poštovanje ovih sloboda je od ključnog značaja, naročito tokom izbornih kampanja. Ograničenja ovih osnovnih prava moraju biti u skladu sa Evropskom konvencijom o ljudskim pravima i, opštije, sa zahtevom da imaju zakonski osnov, da su u opštem interesu i da poštuju načelo srazmernosti ”.

34. Prema mišljenju Venecijanske komisije, jasno je da postoji opasnost da će demokratski proces biti opterećen kada postoje ograničenja ‘normalnih’ procesa vladavine prava. Takođe postoji rizik da će osnovna izborna načela, a naročito načelo jednakih mogućnosti, biti narušena tokom vanrednog stanja. Nadalje, očigledno je da odstupanje od građanskih i političkih prava fizičkih lica dovodi do rizika od nedemokratskih rezultata.

35. Naime, Komisija je pozitivno ocenila odredbu gruzijskog Ustava koja predviđa da ne može biti izbora tokom vanrednog stanja ili perioda vojne uprave i da se nikakvi izbori ne mogu održati pre isteka perioda od 60 dana posle ukidanja vanrednog stanja, zato što je za “izbore potrebna mirna politička atmosfera i potpuna realizacija svih sloboda i ljudskih prava, kao i uslov potpunog garantovanja javnog reda i bezbednosti ”.

[CDL-AD\(2017\)005](#), Turkey - Opinion on the amendments to the Constitution adopted by the Grand National Assembly on 21 January 2017 and to be submitted to a National Referendum on 16 April 2017 (Turska – Mišljenje o izmenama i dopunama Ustava koje je usvojila Velika narodna skupština 21. januara 2017. godine i koje treba da budu podvrgnute nacionalnom referendumu 16. aprila 2017. godine), koje je usvojila Venecijanska komisija na 110. plenarnoj sednici (Venecija, 10-11. mart 2017. godine)

[... ] Taj – ne mnogo jasan - amandman dao bi parlamentu mogućnost da odluči da održi prevremene izbore čak i tokom vanrednog stanja ili vojne uprave. Nije mnogo verovatno da se uslovi za održavanje slobodnih i pravednih izbora mogu ispuniti tokom vanrednog stanja ili vojne uprave.

[CDL-AD\(2004\)008](#), Opinion on the Draft Amendments to the Constitution of Georgia (Mišljenje o Nacrtu izmena i dopuna Ustava Gruzije), koje je usvojila Venecijanska komisija na 58. plenarnoj sednici (Venecija, 12-13. mart 2004), st. 9 i 10.

## **b. Referendumi za promenu ustava**

36. Ova analiza se primenjuje barem podjednako na predložene referendume za promenu ustava, a naročito na referendume za promenu političkog sistema, iako bi, nesumnjivo, u slučaju potpunog kraha postojećeg ustavnog poretka bio potreban referendum za promenu ustava tokom vanrednog stanja. Da li do trajnih promena ustava treba da dođe tokom vanrednog stanja zavisi od toga da li pod datim okolnostima mogu da prevagnu demokratski principi. Sledeći stavovi se zasnivaju na tome.

[...] 42. Postoje dve mogućnosti koje su u skladu sa demokratskim standardima: ako referendum za promenu ustava apsolutno mora da se održi tokom vanrednog stanja, ograničenja političkih sloboda moraju biti ukinuta, ili, ako ograničenja ne mogu biti ukinuta, referendum za promenu ustava treba da bude odložen do posle vanrednog stanja ili barem do trenutka kada se ograničenja više ne budu primenjivala.

[CDL-AD\(2017\)005](#), Turkey - Opinion on the amendments to the Constitution adopted by the Grand National Assembly on 21 January 2017 and to be submitted to a National Referendum on 16 April 2017 (Turska – Mišljenje o izmenama i dopunama Ustava koje je usvojila Velika narodna skupština 21. januara 2017. godine i koje treba da budu podvrgnute nacionalnom referendumu 16. aprila 2017. godine), koje je usvojila Venecijanska komisija na 110. plenarnoj sednici (Venecija, 10-11. mart 2017. godine)

## **c. Vanredni predsednički izbori tokom vojnih i vanrednih situacija**

Članom 72 nacrtu izmena i dopuna u član 91 Zakonika uvodi se stav kojim se zabranjuju vanredni predsednički izbori tokom vojnih i vanrednih situacija. Vanredni predsednički izbori će se održati četrdesetog dana po završetku vojne ili vanredne situacije. Iako se neodržavanje izbora u kontekstu vojnih i vanrednih situacija može smatrati primerenim, postoji opasnost da takve situacije mogu biti isprovocirane ili zloupotrebene da bi se ustavnim sredstvima sprečilo sprovođenje vanrednih izbora.

[CDL-AD\(2006\)026](#), Joint Opinion on Draft Amendments to the Electoral Code of the Republic of Armenia (Zajedničko mišljenje o Nacrtu izmena i dopuna Izbornog zakonika Republike Jermenije), st. 51

34. U slučaju vanrednog stanja ili vojne uprave, zabranjeni su vanredni predsednički izbori i oni će se održati četrdesetog dana po završetku vanredne ili vojne situacije (član 91 Zakonika, izmenjen i dopunjen članom 80 Izmena i dopuna). U prethodnom Zajedničkom mišljenju, u stavu 51, upozorava se da bi mogla da postoji opasnost od provociranja ili zloupotrebe ove odredbe za sprečavanje održavanja vanrednih izbora. Tačno vreme okončanja vanredne ili vojne situacije takođe je nejasno, s obzirom na to da se rok od 40 dana utvrđuje na osnovu tog vremena.

[CDL-AD\(2007\)013](#) Final Joint Opinion on Amendments to the Electoral Code of the Republic of Armenia by the Venice Commission and the OSCE Office for Democratic Institutions and Human Rights (OSCE/ODIHR) (Finalno zajedničko mišljenje Venecijanske komisije i Kancelarije OEBS za demokratske institucije i ljudska prava o izmenama i dopunama Izbornog zakonika Republike Jermenije), koje je usvojila Venecijanska komisija na 70. plenarnoj sednici (Venecija, 16-17. mart 2007. godine)

## d. Odlaganje izbora

### D. Vanredna ovlašćenja

51. Održavanje ustavnog poretka, kao legitimni cilj, može da opravda odlaganje izbora u vanrednim situacijama, kao što su ratno stanje ili prirodne katastrofe. Kada neka velika kriza zahvati zemlju, izbori zaista mogu da pogoršaju političke sukobe i može biti neophodno da se potraži rešenje za tu krizu. U sasvim izuzetnim okolnostima, vlasti mogu imati dužnost da odlože izbore sa ciljem smanjenja tenzija i davanja mogućnosti biračima da izraze svoju volju u bezbednom i dobro uređenom okruženju.

54. Venecijanska komisija ... može da istraži pitanje vanrednih situacija u pravnom smislu, s obzirom na to da se, bez upućivanja na ovu konkretnu vrstu opasnosti, u obrazloženju Ukaza br. 11199 pominje "rizik od građanskog sukoba" kao i opasnost za "stabilnost javnog poretka, što bi takođe mogla da bude pretnja nacionalnoj bezbednosti". Priznajući, rasprave radi, da je takva opasnost mogla da postoji, pitanje je ko ima pravo da donese takvu odluku na osnovu nacionalnog ustava?

55. Prema članu 86(1) Ustava, predsednik "predstavlja jedinstvo naroda". Vanredne situacije često zahtevaju posebne mere, a predsednik, čija je glavna misija predstavljanje jedinstva naroda, na osnovu Ustava ima mandat da doprinosi normalnom funkcionisanju države. Ovaj mandat svakako uključuje pozive na dijalog državnim akterima i političkim strankama, i predsednik je u više navrata pozivao političke aktere da uđu u dijalog. Polazeći od ovoga, treba ispitati da li predsednik ima konkretna ovlašćenja koja se odnose na vanredno stanje i koja bi u takvom slučaju obezbedila ustavni i pravni osnov za odlaganje izbora.

56. Predsednikovi razlozi ne odnose se na član 170 Ustava, međutim važno je ispitati da li je ova odredba mogla da služi kao osnov za ukaz od 10. juna.

57. Prema članu 170(1) Ustava Albanije: "Vanredne mere mogu se preduzeti usled ratnog stanja, vanrednog stanja ili prirodne katastrofe i mogu trajati dokle god traju te okolnosti."

58. Zatim, član 170(2) zahteva da "principi aktivnosti javnih organa, kao i nivo ograničenja ljudskih prava i sloboda tokom perioda u kojima postoje situacije koje zahtevaju vanredne mere, budu definisani zakonom". To znači da, čak i u vanrednim situacijama, vanredne mere moraju da budu zasnovane na zakonu.

59. Prema članu 170(6) Ustava Albanije, "Tokom perioda primene vanrednih mera, ne mogu se održavati izbori za organe lokalne uprave, ne može se održati referendum i ne može se birati novi predsednik Republike. Izbori za tela lokalne uprave mogu se održavati samo na onim mestima na kojima se ne sprovode vanredne mere". To znači da izbori zaista ne treba da se održavaju tokom vanrednog stanja.

62. [...] (Vanredna ovlašćenja iz člana 170 predsedniku ne mogu da posluže kao zakonski osnov za odlaganje izbora. Predsednik može da se pozove na kriznu situaciju koja je ispod stepena koji opravdava postupanje na osnovu člana 170 Ustava. Međutim, Ustav izričito povezuje neodržavanje izbora sa vanrednim stanjem. "Niži stepen" krize stoga ne može da opravda otkazivanje ili odlaganje izbora od strane organa javne vlasti koji za to nije ovlašćen.

[CDL-AD\(2019\)019](#), Albania - Opinion on the powers of the President to set the dates of elections (Albanija – Mišljenje o ovlašćenjima Predsednika da odredi datume izbora), koje je usvojila Venecijanska komisija na 120. plenarnoj sednici, (Venecija, 11-12. oktobra 2019. godine)

Komparativni pregled određivanja datuma izbora

10. ... U nekim državama, parlament je ovlašćen da promeni datum održavanja izbora u slučaju vanrednog stanja (Češka Republika, Slovenija).

11. U nekim zemljama izbori se odlažu ili za to postoji konkretni zakonski osnov:

- U slučaju poplave, požara ili drugih katastrofa (Kanada, Kostarika 2002. godine za neke opštinske izbore, Island 1958. godine, Slovenija);

12. Često ne postoje konkretne odredbe o odlaganju izbora. Ustavni zakon o bezbednosti Češke Republike br. 110/1998 iz Zbirke zakona je pre izuzetak kada predviđa mogućnost odlaganja izbora na sledeći način: "Ako tokom vanrednog stanja, uslova pretnje državi ili ratnog stanja, uslovi u Češkoj Republici ne dozvoljavaju održavanje izbora u roku koji je propisan za termin redovnih izbora, taj rok se može produžiti zakonom najduže za šest meseci".

13. Slično tome, prema članu 196 Zakona o izboru javnih funkcionera Republike Koreje, predsednik može da odloži izbore (za predsednika ili Narodnu skupštinu), a rukovodilac nadležne regionalne izborne komisije (u slučaju lokalnih izbora) može da odloži izbore u slučaju prirodne katastrofe, zemljotresa ili nekih drugih okolnosti koje se [ne] mogu izbeći.

15. Norveška u ovom trenutku radi na reviziji Zakona o izborima iz 2002. godine da bi, između ostalog, unela klauzulu o vanrednim okolnostima u slučaju prirodnih katastrofa, terorističkih napada, ili drugih vanrednih događaja koji prekidaju izbore (pandemije ili velikog prekida komunikacija npr. usled sajber napada ili prekida snabdevanja električnom energijom) i koji zahtevaju da se izbori odlože ili produže. Izgleda da postoji samo nekoliko zemalja koje imaju takve klauzule o vanrednim okolnostima u zakonima o izborima, ali s obzirom na rizik od sajber napada ili velikih kampanja dezinformisanja prilikom izbora, moglo bi biti mudro imati takvu odredbu.

*Da rezimiramo: Samo nekoliko zemalja članica Venecijanske komisije u svojim Ustavima ili zakonodavstvu predviđa mogućnost odlaganja izbora u slučaju vanrednog stanja, a nekoliko drugih u slučaju prirodne katastrofe ili drugih vanrednih događaja. Komparativno istraživanje je pokazalo da do takvih odlaganja povremeno dolazi.*

[CDL-AD\(2019\)019](#), Albania - Opinion on the powers of the President to set the dates of elections (Albanija – Mišljenje o ovlašćenjima predsednika da odredi datum održavanja izbora), koje je usvojila Venecijanska komisija na 120. plenarnoj sednici, (Venecija, 11-12. oktobra 2019. godine)

#### **e. Izmene i dopune zakona o izborima**

28. Pored zabrinutosti oko izbora trenutka za izmene i dopune, problematično je i to da su izmene i dopune iz marta i aprila usvojene na brzinu, bez pravih konsultacija sa relevantnim akterima, uključujući i opozicione stranke i civilno društvo. U brojnim mišljenjima, Venecijanska komisija i ODIHR su naglašavali važnost sveobuhvatnih i inkluzivnih javnih konsultacija prilikom usvajanja pravnih okvira o pitanjima od velike važnosti za društvo, kao što su velike izmene i dopune zakona o izborima. U aktuelnom slučaju, izmene i dopune su, štaviše, usvojene tokom vanrednog stanja, što ograničava prostor za demokratsku raspravu i slobodno izražavanje različitih mišljenja. Iako su neke izmene i dopune tehničke prirode, nekoliko izmena i dopuna mogu imati značajne posledice za korišćenje (pasivnog i aktivnog) prava glasa, rezultate izbora ili sprovođenje izbora. Kako su ODIHR i Venecijanska komisija naglasili u prethodnim prilikama, s obzirom na važnost ovih izmena i dopuna, kao i efekat ustavne reforme iz 2017. godine na postojeći izborni sistem (vidi 3. i 4. u tekstu dole), od ključne je važnosti da do njih dođe posle inkluzivnog i temeljnog procesa javnih konsultacija. Brzoplete i neinkluzivne izmene i dopune osnovnih elemenata zakona

‡ Parlament bi mogao da odloži izbore tokom vanrednog stanja.

o izborima, kao što je slučaj kod izmena i dopuna iz 2018. godine, predstavljaju izazov za samu legitimnost turskog izbornog sistema.

[CDL-AD\(2018\)031](#), Turkey - Joint Opinion of the Venice Commission and ODIHR on Amendments to the electoral legislation i related "harmonisation laws" adopted in March and April 2018 (Turska – Zajedničko mišljenje Venecijanske komisije i ODIHR-a o Izmenama i dopunama izbornog zakonodavstva i s njim povezanim „zakonima o harmonizaciji“ usvojenim u martu i aprilu 2018. godine), koje su usvojili Savet za demokratske izbore na svom 64. sastanku (Venecija, 13. decembra 2018. godine) i Venecijanska komisija na 117. plenarnoj sednici (Venecija, 14 i 15. decembra 2018. godine)

## **XI. Raspuštanje parlamenta**

U nekim zemljama se mandat zakonodavnih skupština produžava tokom vanrednog stanja: u Italiji (tokom ratnog stanja), Nemačkoj (u uslovima stanja odbrane), Turskoj (tokom ratnog stanja), Poljskoj, Litvaniji (tokom ratnog stanja), Sloveniji, Mađarskoj i Kanadi (ako se ne protivi više od jedne trećine poslanika). U mnogim zemljama (Nemačkoj, Španiji, Portugaliji, Grčkoj, Poljskoj, Mađarskoj, Rusiji i Hrvatskoj) zabranjeno je raspuštanje parlamenta za vreme vanrednih okolnosti.

[CDL-STD\(1995\)012](#), Emergency Powers (Vanredna ovlašćenja)

121. [...]Venecijanska komisija je naglasila da parlamentarni život treba da se nastavi za vreme vanrednog stanja i ukazala da parlament ne treba da bude raspušten tokom vršenja vanrednih ovlašćenja ([CDL-AD\(2016\)006](#), st. 62). [...] Ova ograničenja sprečavaju izvršnu vlast da vanredne okolnosti iskoristi kao izgovor za smanjenje prava opozicije.

[CDL-AD\(2019\)015](#), Parameters on the Relationship between the Parliamentary Majority i the Opposition in a Democracy: a checklist (Parametri o odnosima između parlamentarne većine i opozicije u demokratiji: kontrolna lista)

14. U većini država parlament se može raspustiti pre isteka redovnog mandata ovog zakonodavnog tela. U samo nekoliko država, prevremeno raspuštanje i vanredni izbori uopšte nisu mogući. U mnogim državama Ustav izričito zabranjuje raspuštanje parlamenta tokom ratnog stanja (stanja vojne uprave) ili vanrednog stanja.

[CDL-AD\(2007\)037](#), Report on choosing the date of an election (Izveštaj o izboru datuma izbora), koji je usvojio Savet za demokratske izbore na 22. sastanku (Venecija, 18. oktobra 2007. godine) i Venecijanska komisija na 72. plenarnoj sednici (Venecija, 19-20. oktobra 2007. godine)

42. Konvencija predviđa mogućnost ograničavanja izbornih prava i sloboda, uključujući i odlaganje izbora u ekstremnim situacijama, kao što je vanredno stanje ili vojna uprava (član 6, stav 5). Treba da postoje odredbe koje garantuju da neće doći do bezrazložnog produžavanja ili odlaganja zbog vanredne situacije.

[CDL-AD\(2007\)007](#), Opinion on the Convention on the Standards of Democratic Elections, Electoral Rights i Freedoms in the Member States of the Commonwealth of Independent States (Mišljenje o Konvenciji o standardima demokratskih izbora, izbornih prava i sloboda u državama-članicama Zajednice nezavisnih država), koje je usvojila Venecijanska komisija na 70. plenarnoj sednici (Venecija, 16-17. mart 2007. godine)

[CDL-AD\(2004\)010](#), Opinion on the draft ACEEEO Convention on Election Standards, Electoral Rights i Freedoms (Mišljenje o nacrtu Konvencije ACEEEO o izbornim standardima, izbornim pravima i slobodama), koje je usvojila Venecijanska komisija na 58. plenarnoj sednici (Venecija, 12-13. mart 2004) st. 37

(...) Ovaj novi član dozvoljava da se raspušteni parlament ponovo sastane ako se proglašava vanredno stanje ili vojna uprava. Ako je novi parlament već izabran, bilo bi poželjno predvideti datum njegovog prvog zasedanja.

[CDL-AD\(2004\)008](#), Opinion on the Draft Amendments to the Constitution of Georgia (Mišljenje o Nacrtu izmena i dopuna Ustava Gruzije), koje je usvojila Venecijanska komisija na 58. plenarnoj sednici (Venecija, 12-13. mart

2004), st. 9 i 10.

## **XII. Aktivnosti političkih stranaka**

2. Bilo kakva ograničenja korišćenja gore navedenih osnovnih ljudskih prava kroz aktivnost političkih stranaka moraju da budu u skladu sa relevantnim odredbama Evropske konvencije za zaštitu ljudskih prava i drugim međunarodnim ugovorima, u normalnim vremenima, kao i u slučajevima javnih opasnosti.

[...] 7. Ni jedna država ne može da nametne ograničenja isključivo na osnovu svog unutrašnjeg zakonodavstva, zanemarujući svoje međunarodne obaveze. Ovo pravilo treba primenjivati u redovnim okolnostima, kao i u slučajevima javne opasnosti. Ovaj pristup potvrđuje praksa Evropskog suda za ljudska prava.

[...] 16. Očigledno je da je opšta situacija u zemlji važan faktor prilikom takvog ocenjivanja. Istovremeno, kao što je već primećeno u ranijim stavovima, moraju se takođe uzeti u obzir standardi evropske demokratske prakse koja se razvija. Čak i u slučaju vanrednog stanja, treba poštovati međunarodne obaveze države, a sve mere vanrednog karaktera treba da imaju jasno definisano privremeno dejstvo u skladu sa članom 15 Evropske konvencije o ljudskim pravima.

[CDL-INF\(2000\)001](#), Guidelines on prohibition and dissolution of political parties i analogous measures (Smernice o zabrani i raspuštanju političkih stranaka i analognih mera), koje je usvojila Venecijanska komisija na 41. plenarnoj sednici (Venecija, 10 - 11. decembra 1999)

Član 7(1.13) dozvoljava "privremeno ukidanje ili prestanak aktivnosti političkih stranaka koje ometaju otklanjanje okolnosti koje su poslužile kao osnov za proglašenje vanrednog stanja, shodno članu 80 Zakona Republike Jermenije "o Ustavnom sudu". Ova odredba je problematična. Na početku se mora naglasiti da "zabranu ili raspuštanje političkih stranaka kao posebno dalekosežnu meru treba koristiti sa krajnjom suzdržanošću" i da "zabrana ili nasilno raspuštanje političkih stranaka može biti opravdano samo u slučaju stranaka koje propagiraju upotrebu nasilja ili nasilje koriste kao političko sredstvo za rušenje demokratskog ustavnog poretka i na taj način podrivaju ustavom garantovana prava i slobode". Iako je na osnovu jermenskog zakona raspuštanje političke stranke generalno moguće na osnovu člana 28 Ustava, pominjanje mogućnosti da se to uradi u ovom zakonu izgleda da nagoveštava da vanredno stanje daje konkretan dodatni osnov za ukidanje neke političke stranke. Ovo bi bilo nespojivo sa izuzetnom i privremenom prirodom vanrednog stanja, koje zahteva privremene, a ne krajnje mere.

[CDL-AD\(2011\)049](#), Opinion on the draft law on the legal regime of the state of emergency of Armenia (Mišljenje o nacrtu zakona o pravnom režimu vanrednog stanja Jermenije), koje je usvojila Venecijanska komisija na 89. plenarnoj sednici (Venecija, 16-17. decembra 2011. godine), st. 30.



## XII. Referentni dokumenti

### Opšti izveštaji

- Emergency Powers (1995) - [CDL-STD\(1995\)012](#)
- Report on the Democratic Control of the Armed Forces - [CDL-AD\(2008\)004](#)
- Opinion on the Protection of Human Rights in Emergency Situations - [CDL-AD\(2006\)015](#)
- Opinion on the Convention on the Standards of Democratic Elections, Electoral Rights i Freedoms in the Member States of the Commonwealth of Independent States -[CDL-AD\(2007\)007](#)
- Report on choosing the date of an election - [CDL-AD\(2007\)037](#)
- Report on Constitutional Amendment - [CDL-AD\(2010\)001](#)
- Rule of Law Checklist - [CDL-AD\(2016\)007](#)
- Parameters on the Relationship between the Parliamentary Majority and the Opposition in a Democracy: a checklist, - [CDL-AD\(2019\)015](#)

### Mišljenja za konkretne zemlje

- Armenia - Opinion on the draft Law on the legal regime of the state of emergency of Armenia - [CDL-AD\(2011\)049](#)
- Armenia - First Opinion on the draft Amendments to the Constitution (Chapters 1 to 7 and 10) of the Republic of Armenia - [CDL-AD\(2015\)037](#)
- Armenia - Joint Opinion on Draft Amendments to the Electoral Code of the Republic of Armenia by the Venice Commission and OSCE/ODIHR - [CDL-AD\(2006\)026](#)
- Finland - Opinion on the Constitution of Finland - [CDL-AD\(2008\)010](#)
- France - Opinion on the draft Constitutional Law on "Protection of the Nation" of France - [CDL-AD\(2016\)006](#)
- Georgia Opinion on the draft Amendments to the Constitution of Georgia - [CDL-AD\(2004\)008](#)
- Kyrgyzstan - Opinion on the draft Amendments to the Constitution of Kyrgyzstan - [CDL-AD\(2002\)033](#)
- Kyrgyzstan - Opinion on the draft Constitution of the Kyrgyz Republic (version published on 21 May 2010) - [CDL-AD\(2010\)015](#)
- Montenegro - Interim Opinion on the Draft Constitution of Montenegro - [CDL-AD\(2007\)017](#)
- Montenegro - Opinion on the Constitution of Montenegro - [CDL-AD\(2007\)047](#)
- Romania - Opinion on the draft Law on the Review of the Constitution of Romania - [CDL-AD\(2014\)010](#)
- Serbia - Opinion on the Constitution of Serbia - [CDL-AD\(2007\)004](#)
- Tunisia - Opinion on the Final draft Constitution of the Republic of Tunisia - [CDL-AD\(2013\)032](#)
- Turkey - Opinion on the Legal Framework governing Curfews - [CDL-AD\(2016\)010](#)
- Turkey - Opinion on Emergency Decree Laws N°s667-676 adopted following the failed - coup of 15 July 2016 - [CDL-AD\(2016\)037](#)
- Turkey - Opinion on the amendments to the Constitution adopted by the Grand National Assembly on 21 January 2017 and to be submitted to a National Referendum on 16 April 2017 - [CDL-AD\(2017\)005](#)
- Turkey - Opinion on the Provisions of the Emergency Decree-Law N° 674 of 1 September 2016 which concern the exercise of Local Democracy - [CDL-AD\(2017\)021](#)
- Ukraine - Opinion on the draft Law of Ukraine amending the Constitution presented by the President of Ukraine - [CDL-AD\(2009\)024](#)

Translation co-funded  
by the European Union



*Prevod ovog dokumenta je pripremljen uz pomoć sredstava zajedničkog programa Evropske unije i Saveta Evrope. Stavovi i mišljenja izraženi u njemu ni na koji način ne izražavaju zvanične stavove Evropske unije.*