

# Bliski istok – izvanredno stanje u izvanrednom stanju

**Vlatko Cvrtila**

**Višegodišnje postojanje autoritarnih i kvazidemokratskih režima dovelo je do erupcije socijalnoga i političkog nezadovoljstva i pobuna koje su srušile ili značajno uzdrmale vladajuće strukture i geopolitički poredak u jednoj od najosjetljivijih regija na svijetu**

U posljednjih nekoliko mjeseci svjedoci smo velikih promjena u državama sjeverne Afrike i Bliskog istoka. Počele su u Tunisu, a nastavile se u Egiptu, Jemenu, Bahreinu, Libiji, Siriji i drugim državama. Višegodišnje postojanje autoritarnih i kvazidemokratskih režima, održanih represijom uz pomoć vojske i moćnoga sigurnosnog aparata, dovelo je do erupcije socijalnoga i političkog nezadovoljstva i pobuna koje su srušile ili značajno uzdrmale vladajuće strukture i geopolitički poredak u jednoj od najosjetljivijih regija na svijetu. Pored zahtjeva da stari vladari odu, pobunjenici traže i promjene političkih režima, što su neki zapadni analitičari opisali kao stvaranje novih demokracija u tom dijelu svijeta. Vrlo je brzo postalo jasno da se ona ipak ne rađa kroz prosvjede i preko noći, a još manje davanjem ovlasti sigurnosnom aparatu da državu iz autoritarnoga "prevede" u demokratski politički poredak. Nijedan režim nije do sada značajnije promijenio svoje ključne elemente, a u nekim državama još nisu svrgnute ni vladajuće strukture. Najdalje je otišao Egipat u kojemu su se vladajuće i oporbene političke elite uglavnom dogovorile o reformi Ustava koja bi trebala promijeniti politički život zemlje. U Tunisu je revolucija završila razmjerno brzo svrgavanjem vladajuće obitelji. U Egiptu je trajala nešto dulje, ali je naposljetku Hosni Mubarak predao vlast vojnim strukturama koje su i ranije bile važan jamac njegova režima. Prosvjed u Libiji nije imao samo socijalnu i ekonomsku nego i važnu političku dimenziju koja je izrasla na plemenskim i regionalnim podjelama, što je pogodovalo njegovu pretvaranju u građanski rat uz međunarodnu intervenciju. Na događaje u Bahreinu nisu toliki

Vlatko Cvrtila, redovni profesor međunarodnih odnosa i nacionalne sigurnosti na Fakultetu političkih znanosti. E-pošta: [vcvrtila@fpzg.hr](mailto:vcvrtila@fpzg.hr)

utjecali socijalni i politički koliko kulturni čimbenici, kao i vanjsko poticanje prosvjeda šijske većine protiv vladajuće sunitske manjine. Pomoć bahreinskim vlastima pružila je i Saudijska Arabija, koja destruktivne potencijale dosadašnjih prosvjeda smatra izravnom opasnošću za stabilnost cijele regije. Dvomjesečni prosvjedi u Jemenu rezultirali su dogovorima o odlasku predsjednika Saleha i stvaranju koalicije oporbe i vladajućih struktura koja bi trebala promijeniti ekonomsko i političko stanje u zemlji. Jemenske prosvjede obilježila je i podjela unutar vojnih struktura, te je značajan dio vojske stao na stranu prosvjednika, što je pridonijelo uspostavi kakve-takve ravnoteže među dvjema stranama i rješenjima koja vode k stabilizaciji stanja u zemlji. Za razliku od Jemena, vojne strukture u Siriji još su uvijek glavno sredstvo režima za sprečavanje prosvjeda.

### Izvanredno stanje kao normalno stanje

Ta su događanja pojačala interes zapadnih medija i istraživača za političke režime koji su se godinama, pa i desetljećima, održavali represijom vladajuće strukture. Posebno je zanimljivo da se većina političkih režima u regiji održavala zahvaljujući tome što je na snazi bilo višegodišnje izvanredno stanje. Kroz takav oblik djelovanja vladajuće su elite suspendirale neka temeljna prava i slobode i stvorile mogućnost da neograničeno koriste silu kako bi održale svoju vlast i poredak. Proglašavanje posebnih okolnosti ili izvanrednog stanja (*state of emergency*) u uvjetima prijetnje ratom i samog rata odnosno nastanka uvjeta u kojima dolazi do ugrožavanja ljudi, materijalnih dobara, prirode i poretka nije nepoznato u povijesti.<sup>1</sup> Taj se instrument često koristio kako bi se stvorili drukčiji uvjeti i promijenilo postojeće stanje. Proglašavanje izvanrednog stanja podrazumijeva najče-

## Posebno je zanimljivo da se većina političkih režima u regiji održavala zahvaljujući tome što je na snazi bilo višegodišnje izvanredno stanje

šće znatno širenje ovlasti postojećih političkih struktura kako bi se svladale opasnosti i normalizirao život. Na žalost, u suvremeno se doba te posebne okolnosti vrlo često koriste za održavanje posebnih mjera kojima se krše ljudska i građanska prava.

I u zapadnim demokratskim državama postoji mogućnost uspostave izvanrednog stanja u slučajevima velikih prirodnih katastrofa, unutarnjih nemira, prijetnje ratom ili početka rata. Proglašavanje takvog stanja najčešće podrazumijeva ograničavanje određenih prava i sloboda, kao i usvajanje propisa koji uvode posebne režime ponašanja građana i državnog aparata, a sve kako bi se osigurali učinkovito djelovanje vlasti i organizacija života koji će pridonijeti održavanju nužnih funkcija u uvjetima opasnosti. U vrijeme Hladnog rata mnoge su države u svojim ustavima i zakonima određivale "ratno stanje" kao posebnu situaciju u kojoj dolazi do suspenzije redovnih funkcija države i davanja prednosti funkcijama koje su usmjerene na obranu i zaštitu od vanjske agresije. U tim vremenima bilo je važno održati

broj 6 - lipanj 2011.

kontinuitet vlasti do ponovne uspostave normalnih uvjeta u kojima se ukidaju posebni oblici djelovanja države i ona počinje normalno funkcionirati. Kako se u vrijeme izvanrednog stanja suspendiraju prijašnji načini i oblici djelovanja države, posebice u procesu ostvarivanja sigurnosti, demokratske su države u svoje sustave ugradile neka ograničenje izvanrednog stanja da bi smanjile mogućnosti zlouporabe posebnih okolnosti i ovlasti od strane države i sigurnosnog sektora. Primjerice, u nekim je državama postupak proglašavanja izvanrednog stanja složen, a u donošenju odluke sudjeluje nekoliko aktera (vlada, predsjednik, parlament). U većini demokratskih država izvanredno stanje može biti proglašeno samo na ograničeno vrijeme (od 7 do 90 dana). Produljenje zahtijeva vrlo složen postupak i odluke više aktera u državnom sustavu. Važno je naglasiti kako sve odluke koje se donose tijekom izvanrednog stanja mora nakon normalizacije potvrditi parlament ili vlada, bez obzira na to što su počele djelovati. Odluke koje značajno mogu ograničiti građanske slobode u većini demokratskih država prestaju važiti zajedno s ukidanjem izvanrednog stanja.

Za razliku od demokratskih država, u većini država sjeverne Afrike i Bliskog istoka nisu postojala značajna ograničenja za uspostavu izvanrednog stanja. Posebni izvjestitelj UN-a dr. Leandro Despouy (1997) u svom izvješću piše da je "izvanredno stanje legalni instrument za legaliziranje najvećih kršenja ljudskih i građanskih prava i najopasniji oblik arbitriranja". Nakon gotovo 12 godina istraživanja Despouy je zaključio kako države trebaju na raspolaganju imati takav instrument za zaštitu i obranu kada prijete opasnost građanima i državi. No neke države, ističe se u izvješću, taj legalni instrument koriste za stalno kršenje ljudskih prava i ograničavanje građanskih sloboda. Čine to donošenjem zakona o izvanrednom stanju i njegovu održavanju godinama i desetljećima. Proglašavanje izvanrednog stanja trebalo bi biti iznimka, ali se ono u nekim državama pretvara u pravilo. "Izvanredno stanje je legalni instrument koji redefinira poredak, posebice na području sigurnosti i primjene sile, čime se stvara usporedni poredak ili paraporedak koji funkcionira na temelju zakonskih propisa koji reguliraju iznimke, a ne stalno stanje" (Jean, 2004). Despouy je u spomenutom izvješću naglasio kako se većina država koje održavaju višegodišnje izvanredno stanje nalazi upravo u sjevernoj Africi i na Bliskom istoku.

### Egipat: 44 godine izvanrednog stanja

U Egiptu je izvanredno stanje uređeno zakonom 1958, premda je i ranije bilo proglašavano, ali bez jasnoga zakonskog utemeljenja.<sup>2</sup> Bilo je na snazi od 1967. sve do 2011.<sup>3</sup> Na temelju spomenutog zakona proširene su ovlasti policije, tajnih službi i vojske, ograničena su ili suspendirana prava građana te uvedena cenzura medija. Zakon je zabranjivao političke aktivnosti nevladinih organizacija, prosvjede i djelovanje "neodobrenih" političkih stranaka, kao i bilo kakvo financiranje političkog djelovanja iz inozemstva. Prema tom zakonu, policija je mogla uhititi ljude bez posebnog opravdanja, mogla ih je držati neograničeno vrijeme u pritvoru, odnosno mogla je pojedince držati u zatvoru bez obzira na to jesu li bili osuđeni za neko kazneno djelo.<sup>4</sup> Najveće su žrtve zakona i izvanrednog stanja bili pripadnici Muslimanskog bratstva, čije su mnoge vođe provele u

zatvorima po nekoliko godina bez sudske presude. Mubarakov režim obilato se koristio zakonom o izvanrednom stanju onda kada je trebalo spriječiti sudjelovanje političkih protivnika na izborima ili njihovo djelovanje nakon izbora. Osim zakonskih

## U Egiptu je izvanredno stanje bilo na snazi od 1967. sve do 2011.

propisa koji su omogućavali vrlo proširenu torturu, ljudska su se prava najviše kršila u egipatskim zatvorima. Organizacije za ljudska prava upozoravale su međunarodnu javnost i UN o vrlo proširenoj torturi prema onima koji su zbog političkih razloga završavali u zatvorima. Utvrđeno je kako pravosudni sustav nije funkcionirao u skladu sa zakonskim propisima te da su suspendirani bili čak i neki redoviti instrumenti nadzora nad djelovanjem pravosudnih tijela u posebnim uvjetima. Sve je to dovelo do koncentracije velike moći u rukama glavnih provoditelja propisa s područja posebnih okolnosti: tajnih službi, oružanih snaga i posebnih sudova. Posebno je to došlo do izražaja nakon 1992, kada su vojni sudovi preuzeli suđenja za terorizam, što je stvorilo velike mogućnosti manipulacije optužbama i presudama.<sup>5</sup> Posebnu ulogu u uvjetima izvanrednog stanja imao je predsjednik države koji je mogao samostalno upućivati tužbe posebnim sudovima, što je i učinio u nekoliko navrata kada je cijele skupine od stotinjak ljudi optuživao za djela protiv države. Osim njega, na temelju propisa o izvanrednom stanju veliku je moć imao i ministar unutarnjih poslova koji je mogao donijeti odluku o uhićenju neke osobe bez konkretne optužbe te je zadržati neograničeno vrijeme u zatvoru bez podizanja optužnice i suđenja.<sup>6</sup> Egipatske su vlasti u vrijeme predsjednika Mubara-ka koristile mnoge instrumente s područja posebnih okolnosti kako bi onemogućile razvoj i djelovanje svake političke opozicije. Ne treba stoga čuditi što je, među ostalim, jedan od glavnih zahtjeva prosvjednika u egipatskoj pobuni s početka 2011. bilo ukidanje izvanrednog stanja.

### Sirija: 48 godina izvanrednog stanja

Sirija je također godinama koristila poseban zakon koji je omogućavao vladajućim strukturama suspenziju građanskih prava i sloboda. Izvanredno stanje uvedeno je 9. ožujka 1963, pa je Sirija druga država po duljini proglašenoga posebnog stanja u tom dijelu svijeta.<sup>7</sup> Od tada do danas sirijske su vlasti obilato koristile takvo stanje za kršenje ljudskih i građanskih prava svojih državljana. Prema ocjenama Vijeća za ljudska prava Sirije, najveći broj kršenja ljudskih i građanskih prava u Siriji upravo se temelji na odredbama koje reguliraju izvanredno stanje. Michael Macaulay (2005) upozorava na povijesne razloge zbog kojih je uvedeno izvanredno stanje u Siriji. Smatra kako je tadašnje rukovodstvo stranke Bat imalo mnogo razloga da uvede takvo stanje jer je država bila u svojevrsnom kaosu nakon što je ta stranka preuzela vlast. Nije samo unutarnje stanje pogodovalo proglašenju posebnih okolnosti, nego i bliže okruženje države i rat protiv Izraela 1967. No nakon što se država stabilizirala pod

vodstvom predsjednika Hafiza al Asada izvanredno stanje nije ukinuto nego su pronađeni novi razlozi za njegovo održanje. Ratovi i napetosti s Izraelom te pojava unutarnjih radikalnih skupina koje su počele provoditi teror i likvidacije predstavnika vlasti dali su dovoljno argumenata vladajućim strukturama da nastave djelovati na temelju zakonskih odredbi o posebnim okolnostima.<sup>8</sup> Prema sirijskim propisima, u vrijeme izvanrednog stanja ovlasti civilnih tijela prelaze u ruke vojnih zapovjednika na određenom području, a pitanja iz kaznenog prava prelaze u ovlasti vojnih sudova. Vojni zapovjednici mogu donositi odluke kojima se krše ljudska i građanska prava pomoću različitih instrumenata tajnog praćenja, prisluškivanja, otvaranja pošte, tajnog snimanja, zabrane javnog okupljanja i bilo kakvoga javnog djelovanja. Zakonski propisi ne reguliraju ni ograničavanje ni trajanje ni moguće kazne za zlouporabu posebnih okolnosti. Upravo suprotno, propisi omogućavaju neograničeno produljivanje takvog stanja, kao i neograničeno dodavanje novih kaznenih djela na popis prema kojemu se određuju kazne na vojnim sudovima. Prema tome, u Siriji se u vrijeme izvanrednog stanja ne ukidaju samo neka prava, nego se u ime posebnih okolnosti stalno proširuju kaznena djela i daje neograničena moć vojnim i sigurnosnim strukturama u provedbi zakona. Treba spomenuti kako vojni sudovi rade mimo redovitih pravila koja vrijede za civilne sudove te kako nema mogućnosti žalbi na njihove presude. Osim toga, pripadnici Muslimanskog bratstva stavljeni su izvan zakona, a sama pripadnost toj organizaciji može rezultirati osudom na smrti. Asadov je režim poduzeo mnogo različitih vojnih i sigurnosnih akcija u kojima su stradali brojni građani Sirije, a sve na osnovi posebnih okolnosti i potrebe da se režim održi svim raspoloživim sredstvima.

### Alžir: 20 godina izvanrednog stanja

Alžir je država koja je također imala proglašeno izvanredno stanje od 1992.<sup>9</sup> Nakon parlamentarnih izbora te godine vladajuće strukture nisu priznale pobjedu radikalne islamske stranke. Vlast civilnih institucija je suspendirana, formirano je posebno vijeće u kojemu su sjedili vojni zapovjednici, uvedeno je izvanredno stanje u kojemu je vojska preuzela odgovornost za ponovno stabiliziranje zemlje, uz naglašenu represiju prema svima onima koji su se protivili novom režimu. Nije to bilo prvi put u neovisnom Alžiru da se koriste posebne mjere i suspenzija civilnih institucija radi održanja poretka i vlasti. Zapravo je cijela povijest od neovisnosti bogata različitim okolnostima u kojima su vladajuće strukture naglašavale opasnosti za poredak, državu i građane te primjenjivale izvaninstitucionalne ili posebne mjere. Za Alžir je karakteristično da su velik dio vremena vlast obnašala tijela koja ne poznaju moderni parlamentarni demokratski sustavi, a koja su bila sastavljena uglavnom od visokih vojnih zapovjednika koji su održavali stabilnost u državi pomoću sile.

### Međunarodna konvencija o izvanrednom stanju

I druge su države iz tog dijela svijeta povremeno koristile proglašavanje izvanrednog stanja u posebnim okolnostima kako bi održale politički poredak i obračunale se s političkim

protivnicima. Uz "redovite" mjere koje primjenjuju diktatorski i autoritarni režimi, izvanredno stanje služilo je za kršenje ljudskih i građanskih prava i sloboda. To nisu bili samo incidenti nego stalni uvjeti u mnogim državama. Glavni akteri u međunarodnoj zajednici vrlo su često zanemarivali upozorenja aktivista za ljudska prava koji su isticali konkretne primjere torture i nasilja, ali nisu uspjeli izazvati značajniju međunarodnu akciju. Unatoč tome što su imali jake argumente, nisu uspjeli utjecati na promjene ponašanja režima iz tog dijela svijeta. U brojnim izvješćima međunarodne organizacije za ljudska prava upozoravale su na uvjete života u tim državama i zlouporabe izvanrednog stanja. Pri tome su se posebno pozivale na to da te države krše međunarodne konvencije bez obzira na to što su ih potpisale. Posebno se naglašavalo kršenje Međunarodne konvencije o građanskim i političkim pravima koju je usvojila Opća skupština UN-a 16. prosinca 1966. (rezolucija br. 2200 A /XXI/), a koja je

## U Siriji se u vrijeme izvanrednog stanja ne ukidaju samo neka prava, nego se stalno proširuju kaznena djela i daje neograničena moć vojnim i sigurnosnim strukturama u provedbi zakona

stupila na snagu 23. ožujka 1976. U čl. 4. te konvencije priznaje se pravo državama da proglašavaju izvanredno stanje: "1. U vrijeme izvanrednog stanja u kojemu je ugrožen opstanak naroda i koje je službeno proglašeno, države članice ovog Pakta mogu, u opsegu koji je strogo određen tim izvanrednim prilikama, poduzeti mjere koje derogiraju njihove obveze iz ovog Pakta, uz uvjet da te mjere nisu nespojive s njihovim ostalim obvezama po međunarodnom pravu i da ne povlače za sobom diskriminaciju temeljenu na rasi, boji kože, spolu, jeziku, vjeri ili socijalnom podrijetlu".<sup>10</sup> U nastavku istog članka jasno se određuje da se ne mogu derogirati članci 6, 7, 8. (st. 1. i 2.), te čl. 11, 15, 16. i 18. konvencije. To su članci koji uređuju sljedeća pitanja: pravo na život, zabranu mučenja i torture, zabranu ropstva, pravedan tretman u sudskim procesima, nepovredivost privatne sfere građana i pravo na slobodu misli, savjesti i vjere. Ako se države ipak posluže pravom suspendiranja nekih odredbi konvencije, o tome moraju obavijestiti ostale države članice preko glavnog tajnika UN-a, te nagovijestiti u kojemu će roku mjere ukinuti. Ne treba posebno naglašavati kako nijedna od spomenutih država nije poštovala tu proceduru niti je samostalno obavještavala UN ili članice konvencije o razlozima uvođenja izvanrednog stanja. Neke su države, primjerice Egipat, nakon opetovanih pritisaka međunarodnih organizacija za zaštitu ljudskih prava i nekih tijela UN-a nastojale pojasniti razloge primjene posebnih mjera u uvjetima "izvanrednog stanja", te su ih uglavnom pronašle u potrebi borbe protiv terorizma. Inače, i druge države, pa i demokratske, krše odredbe spomenute konvencije u ime borbe protiv terorizma. Slobodno se može reći kako su ljudska prava i broj 6 - lipanj 2011.

slobode danas ugroženiji nego ikad prije, a sve se to opravdava potrebom poduzimanja posebnih mjera protiv terorizma.

Veći dio svijeta je bio iznenađen narodnim pokretima u arapskim državama s početka ove godine. Uzroci su im traženi u autoritarnim i nedemokratskim režimima, torturi, korupciji i sl. Kao što je istaknuto, vladajuće su strukture stalno koristile nasilje i mogućnost uvođenja izvanrednog stanja kako bi djelovale na politički, socijalni i gospodarski život. Višegodišnje represije i održavanje stanja u kojemu se nije nazirala nikakva promjena, a kamoli nekakav socijalni i gospodarski napredak, zasigurno su bili među glavnim razlozima prosvjeda i pobuna. No ne treba biti previše optimističan ili naivan te očekivati brze promjene dosadašnjeg stanja i uspostavu drukčijih oblika vladavine koji će donijeti mir i stabilnost tim društvima. To ostaju vrlo složena društva s brojnim povijesnim, kulturnim, socijalnim, političkim i drugim razlikama koje uvijek mogu uzrokovati nestabilnost i posezanje za svim raspoloživim sredstvima za održanje poretka.

### Bilješke

- 1 U doba Rimskog carstva također je bio poznat fenomen "posebnog stanja" u kojemu je car u osobito osjetljivim okolnostima dobivao povećane ovlasti radi promjene stanja i stabiliziranja carstva. Francuska revolucionarna elita uvela je mogućnost suspenzije pojedinih dijelova ustava radi zaštite poretka. Nakon toga većina je novih poredaka prihvatila slično rješenje za "posebne okolnosti".
- 2 Od svoga osnutka kao moderne države 22. veljače 1922. do danas Egipat je samo 19 godina bio bez izvanrednog stanja. Više o tome u: Jean, 2004.
- 3 Izvanredno stanje je ukinuto 1980. i ponovno proglašeno 18 mjeseci kasnije nakon ubojstva predsjednika Sadata 6. listopada 1981. Svake tri godine produljivalo se odlukom predsjednika države. Bivši predsjednik Egipta Hosni Mubarak obećao je 2006. ukidanje izvanrednog stanja i promjene zakona, ali obećanje nije ispunio.
- 4 Prema nekim procjenama, početkom 2011. u egipatskim zatvorima bilo je oko 17.000 zatvorenika uhićenih i suđenih prema tom zakonu.
- 5 Utvrđeno je kako se razlikovala procedura za kaznena djela za koja se predviđa smrtna kazna na civilnim i vojnim sudovima. Vojni sudovi češće su dosuđivali smrtnu kaznu, koja se najčešće izvršavala u kratkom roku i bez posebnih mogućnosti žalbe.
- 6 U skladu s čl. 3. Zakona o izvanrednom stanju iz 1958. ministar unutarnjih poslova mogao je uhititi "sumnjivu osobu odnosno osobu koja ugrožava javni poredak i sigurnost".
- 7 Država Izrael je proglasila izvanredno stanje u svibnju 1948. i do danas ga nije suspendirala.
- 8 Osim napetosti s Izraelom, i unutarnji su događaji pridonijeli održavanju posebnih okolnosti u Siriji. Primjerice, 1979. islamski su radikali ubili 32 kadeta u vojnoj školi, što je izazvalo vrlo jaku reakciju režima. Predsjednik Asad imenovao je mlađeg brata Rifata zapovjednikom operacije koja je dovela do mnogobrojnih uhićenja. Godinu dana kasnije islamski militanti pokušali su atentat na predsjednika Asada, što je

- dovelo do hitne vojne operacije u zatvoru Tadmur gdje je u zatvorskim ćelijama ubijeno između 600 i 1.100 zatvorenika.
- 9 Alžir je 24. veljače 2011. ukinuo izvanredno stanje na zahtjev prosvjednika.
- 10 Službeni tekst Međunarodne konvencije o građanskim i političkim pravima objavljen je u *Službenom listu SFRJ*, br. 7/1971.

#### Literatura

- An-Na'im, A. A. (1990). *Toward an Islamic Reformation: Civil Liberties, Human Rights, and International Law*. Syracuse University Press.
- Despouy, L. (2007). *Administration on Justice: Question on Hu-*

- man Rights; Question on Human Rights and State of Emergency*. Tenth Annual Report, lipanj 2005.
- Hefner, R. (2000). *Civil Islam*. Princeton i Oxford: Princeton University Press.
- Hefner, R. (ur.) (2005). *Remaking Muslim Politics: Pluralism, Contestation, Democratization*. Princeton i Oxford: Princeton University Press.
- Jean, A. (2004). *International Law in the Middle East: Closer to Power than to Justice*. Ashgate.
- Macaulay, M. (2005). *Syria: The Need to Reform Monitoring of States of Emergency*. <http://www.lrwc.org/documents/Syria.StateofEmergency.Macaulay.Feb.06.pdf>, (pristupljeno 27. travnja 2011). ■