



Revus

Journal for Constitutional Theory and Philosophy of
Law / Revija za ustavno teorijo in filozofijo prava

6 | 2006

Modeli pravosodne legitimnosti

Teror prava : človekove pravice v globalni vojni proti terorizmu

The Terror of Law: Human Rights in the Global War on Terror

Dominika Švarc



Electronic version

URL: <http://journals.openedition.org/revus/1855>

DOI: 10.4000/revus.1855

ISSN: 1855-7112

Publisher

Klub Revus

Printed version

Date of publication: 1 janvier 2006

Number of pages: 135-147

ISSN: 1581-7652

Electronic reference

Dominika Švarc, « Teror prava : človekove pravice v globalni vojni proti terorizmu », *Revus* [Spletna izdaja], 6 | 2006, Datum spletne objave: 04 mars 2013, ogled: 19 avril 2019. URL : <http://journals.openedition.org/revus/1855> ; DOI : 10.4000/revus.1855

All rights reserved

TEROR PRAVA: ČLOVEKOVE PRAVICE V GLOBALNI VOJNI PROTI TERORIZMU

DOMINIKA ŠVARC

1. Uvod

Še pred kratkim se nam je zdel napredek v spoštovanju človekove svobode in dostojanstva skoraj samoumeven. Danes pa se zdi kot čas razprodaj temeljnih vrednot: človekovih pravic, mednarodnega prava, demokracije same. V katero smer nas pelje zloglasna »vojna« proti terorizmu?

Vprašanje človekovih pravic je neogibno povezano s problematiko terorizma. Terorizem namreč praviloma pomeni reakcijo na predhodne kršitve človekovih pravic, hkrati pa v vseh svojih manifestacijah grobo krši osnovne človekove pravice (pravico do življenja, osebne svobode, pravico do življenja brez strahu). V tem članku se osredotočam na tretjo dimenzijo povezanosti človekovih pravic in terorizma. Obravnavam namreč negativne posledice protiterorističnih ukrepov nekaterih vlad za človekove pravice.

V zadnjih letih sta tarča kritik na tem področju predvsem ZDA in Velika Britanija. Busheva administracija je v imenu globalne »vojne proti terorizmu« s paničnim sprejemanjem drakonske protiteroristične zakonodaje sprožila pra-

vi val policijskih, varnostnih, kazenskoopravnih in vojaških ukrepov, katerih legitimnost je z vidika vrednostnega sistema zahodnih liberalnih demokracij posebej sporna. Medtem ko je bilo o ameriškem Patriotskem zakonu, Guantánamu in ameriških vojaških sodiščih tudi pri nas prelitega že precej črnila,¹ pa so ukrepi britanske vlade slovenskemu bralcu najverjetneje manj znani.

Zato ta članek preusmerja pozornost z zahodne poloble nazaj v Evropo, kjer nekatere vlade svoje obveznosti po mednarodnem pravu človekovih pravic na podoben način, kot lahko rečemo za ZDA, kršijo v imenu nacionalne varnosti. Posebno pozornost si zaslužita predvsem dva kritična vidika britanskih protiterorističnih ukrepov. Prvič, problematično omejevanje pravice do svobode, ki jo zagotavlja 5. člen Evropske konvencije o človekovih pravicah (v nadaljevanju EKČP), z leta 2001 uvedenimi ukrepi pridržanja za nedoločen čas brez vložitve obtožbe, štiri leta kasneje pa nadomeščenimi z uporabo le malo manj vprašljivih nadzornih odredb. In drugič, kršitev prepovedi mučenja z uporabo dokazov, pridobljenih z mučenjem, v sodnih postopkih, s spornimi pripornimi centri ter zadnje čase z izigravanjem prepovedi deportacije oseb v države, kjer bodo te osebe verjetno izpostavljene mučenju ali drugemu okrutnemu ravnanju.

2. Britanski boj proti terorizmu in človekove pravice

Številni mednarodni instrumenti, namenjeni varstvu človekovih pravic, močno omejujejo domet in vsebino protiterorističnih ukrepov, ki jih države lahko sprejmejo in izvajajo.² Prav zunanje ministrstvo Velike Britanije je pred več kot pol stoletja pripravilo pomemben del osnutka EKČP, ki kot taka neizbežno odraža britanske pravne vrednote. Leta 1998 je prva Blairova vlada sprejela Zakon o človekovih pravicah³ (ZČP), s katerim je v britansko notranje pravo končno transformirala večino pravic iz EKČP.⁴ Sprejem ZČP je pomenil prvi korak k poglobljanju kulture spoštovanja človekovih pravic. Na ZČP naj bi gledali kot na instrument sodobnega kompromisa med demokratično pravico večine, da uresničuje svojo voljo, ter pravico posameznikov in manjšin do varstva njihovo-

¹ Glej tudi Dean Zagorac, Problem Guantánama: varstvo ustavnih pravic za bodečo žico, *Revus* (2004) 2, 147–163, in *Revus* (2004) 3, 85–92.

² Glej npr. *The fight against terrorism. Council of Europe standards*, Svet Evrope, 2005.

³ Human Rights Act 1998.

⁴ V kontekstu obravnavane problematike so pomembne predvsem pravica do življenja (2. člen), prepoved mučenja (3. člen), prepoved suženjstva (4. člen), pravica do svobode in varnosti (5. člen), pravica do poštenega sojenja (6. člen), svoboda mišljenja, vesti in vere (9. člen), svoboda izražanja (10. člen) ter svoboda zbiranja in združevanja (11. člen).

vih temeljnih pravic. Danes pa gre Velika Britanija z velikimi koraki v nasprotno smer in postaja slab zgled na tem področju.

Po 11. septembru 2001 se je, kot je znano, tudi Blairova vlada pridružila ameriški »vojni proti terorizmu« in v nasprotju z večino ostalih evropskih držav razglasila izredno stanje ter sprejela paket izrednih ukrepov z močnimi omejitvami številnih državljanskih in političnih pravic. Začasna in strogo omejena derogacija državljanskih in političnih pravic je seveda sprejemljiv element sodobnih ustavnih ureditev,⁵ generalizacija izrednih pooblastil izvršilne oblasti pa lahko pomeni zlorabo instituta izrednih ukrepov, ki ogroža celoten sistem človekovih pravic, če gre pri tem za redukcijo nekaterih temeljnih pravic z ravni pravila na raven izjeme. Temeljna težava post-enajstoseptembrske izredne zakonodaje pa je prav v njenem nedoločnem podaljševanju izrednega stanja, v njegovi *normalizaciji*.

Angleški premier Tony Blair serijo novih ukrepov opravičuje z »novimi pravili igre«, ki so bojda nastopila najprej po enajstem septembru, nato pa tudi po lanskem julijskem napadu v Londonu. Vendar je britanska vlada začela pravila igre spreminjati že mnogo prej. Država, ki je že pred tem imela eno najstrožjih protiterorističnih zakonodaj v Evropi, je tradicijo omejevanja pravic brez roka trajanja in v imenu vladnih protiterorističnih strategij razvila v desetletjih konflikta na Severnem Irskem. Številni sporni elementi protiteroristične zakonodaje so bili prisotni že v zakonu iz leta 2000⁶ (npr. pridržanje za nedoločen čas brez vložitve obtožnice), vendar je tovrstna erozija človekovih pravic v momentu splošne paranoje po napadu na ZDA dobila povsem nov zagon in nepredvidene dimenzije.

2.1. Omejevanje pravice do svobode

2.1.1. Četrty del protiterorističnega zakona iz leta 2001

Takoj po terorističnih napadih enajstega septembra v ZDA je britanski parlament razglasil stanje splošne nevarnosti. Po zgolj slab mesec trajajočem parlamentarnem postopku je 14. decembra 2001 začel veljati *Protiteroristični, kazenski in varnostni zakon*⁷ (v nadaljevanju: zakon iz 2001). Že nekaj dni kas-

⁵ Tudi Ustava RS pri tem ni izjema (16. člen).

⁶ Terrorism Act 2000.

⁷ Anti-Terrorism, Crime and Security Act 2001. Zakon je pomembno razširil pooblastila izvršilne oblasti: policija je med drugim dobila večja pooblastila v postopkih identifikacije terorističnih osumljencev, zlasti na področjih prstnih odtisov in fotografiranja. Največjo grožnjo človekovim pravici pa pomeni sedaj razveljavljen četrti del zakona, ki ga obravnavam v tem poglavju.

neje so se v strogo varovanih britanskih bolnišnicah in zaporih znašli prvi osumljenci (večinoma prosilci za azil v VB), proti katerim v naslednjih treh letih ni bila vložena nobena kazenska obtožnica. Njihovo pridržanje v pogosto neprimernih razmerah se je *de facto* spremenilo v odvzem prostosti za nedoločen čas, na podlagi tajnih obdolžitev, katerih vsebine niso poznali in proti katerim se torej niso mogli braniti. Obdolžitve so bile utemeljene s tajnimi dokazi, do katerih ne osumljenci sami ne njihovi zagovorniki niso imeli dostopa. V tem »kafkovskem svetu« so se znašli povsem v skladu z zakonom.

Na podlagi izrednih pooblastil iz četrtega dela zakona iz 2001 (z naslovom: Imigracije in azil) je smel britanski notranji minister tujega državljana, za katerega je bil »razumno prepričan«, ⁸ da je vpleten v teroristično aktivnost, ⁹ opredeliti kot »mednarodnega terorističnega osumljenca« ali kot »grožnjo nacionalni varnosti«. Tako okvalificirano osebo je bilo mogoče aretirati in pridržati za nedoločen čas brez vložitve obtožnice, če je iz praktičnih ali pravnih razlogov trenutno ni bilo mogoče prisilno odstraniti oz. izgnati iz države. ¹⁰

Ukrep pridržanja za nedoločen čas brez vložitve obtožnice je seveda v nasprotju s pravico do svobode po 1. odstavku 5. člena EKČP. Po točki (f) te določbe je sicer mogoče odrediti pripor osebe, proti kateri teče postopek za izgon ali za izročitev. V primeru *Chahal proti Združenemu kraljestvu* ¹¹ pa je Evropsko sodišče za človekove pravice (ESČP) odločilo, da pripor z namenom izгона ni več zakonit, kadar postopki za izgon ne potekajo z zadostno skrbnostjo, trajanje pripora v deportacijske namene pa presega standard razumnega roka.

Zato je Blairova vlada, da bi se izognila kršitvam svojih mednarodnih obveznosti, na podlagi 15. člena EKČP odstopila od svojih obveznosti iz 1. odstavka 5. člena Konvencije. ¹² Derogacijo je opravičevala s spoštovanjem absolutne prepovedi mučenja po 3. členu EKČP, ki je ni mogoče derogirati niti v imenu nacionalne varnosti v vojni ali v izrednem stanju. ¹³ V primeru *Chahal* ¹⁴

⁸ *Reasonable belief*, op.p.

⁹ Pojem terorizma oz. terorističnih aktivnosti je v zakonu izjemno ohlapno in nedoločno definiran.

¹⁰ Na primer zaradi tveganja, da bo v ciljni državi izpostavljen mučenju oz. drugemu okrutnemu ravnanju (kršitev prepovedi mučenja po 3. členu EKČP) ali kršitvi pravice do poštenega sojenja.

¹¹ *Chahal proti Združenemu kraljestvu* (1996), 23 EHRR 413. O tem in sorodnih primerih glej tudi Dunja Jandl, Problem terorizma v strasbourški sodni praksi, *Revus* (2004) 2, 164–183.

¹² Ironično, Velika Britanija tako ni le ena od snovalk EKČP, temveč tudi edina država Sveta Evrope, ki je po enajstem septembru derogirala pravico do svobode po 1. odstavku 5. člena.

¹³ Člen 15/II EKČP.

¹⁴ Britanska vlada je hotela Karamjita Chahala, indijskega državljana in prosilca za azil v VB, izgnati v Indijo zaradi suma sodelovanja v terorističnih aktivnostih in posledične nevarnosti za javno varnost v VB. Chahal je bil pridržan za nedoločen čas, možnosti, da bo proti njemu dejansko vložena obtožba, pa so bile minimalne. Sodišče je zavrnilo britanski nalog za izgon zaradi velike možnosti, da bo osumljenec v Indiji izpostavljen mučenju.

je strasbourško sodišče potrdilo interpretacijo 3. člena Konvencije, po kateri *nikogar ni dovoljeno odstraniti ali izgnati v državo, kjer obstaja realno tveganje, da bo izpostavljen mučenju oz. ponižujočemu ravnanju ali kaznovanju*. Britanska vlada se je zato odločila za (po lastnem mnenju) »kompromis«: pravico do svobode je »žrtvovala« v imenu višje, absolutne prepovedi mučenja. S to ironično rešitvijo je bilo mogoče na podlagi neizvršljivih odločb o izgonu za nedoločen čas pridržati osebo, proti kateri zaradi pomanjkanja dokazov ni bilo mogoče vložiti obtožnice zaradi domnevne vpletenosti v teroristične aktivnosti.

Zoper odločbo o pridržanju se je osumljenec sicer lahko pritožil najprej pred Posebno komisijo za pritožbe v imigracijskem postopku (v nadaljevanju: Imigracijska komisija),¹⁵ nato pa pred prizivnim sodiščem. Vendar je bil ta postopek, ki naj bi zagotavljal uveljavljanje pravice do sodnega varstva,¹⁶ zgolj farsa, ki je sporni sistem kvalifikacij in pridržanja prekrivala le s tančico legitimnosti. Postopki pred komisijo so bili praviloma tajni, zaprti tudi za pritožnika in njegovega zagovornika, ki poleg tega nista imela dostopa do (tajnih) dokazov. Tudi razglasitev sodbe je lahko bila po odločitvi članov komisije tajna, v vsakem primeru pa je sodba temeljila na dokazih, predstavljenih *in camera*, brez možnosti pritožnika, da bi v skladu z načelom kontradiktornosti odgovoril na obremenilne dokaze in predstavil dokaze v svojo korist.¹⁷

Kljub imenu *Imigracijska komisija* ter trditvam vlade, da gre pri postopkih pred komisijo za posebna pooblastila v civilnem postopku, so bili pritožbeni postopki pred Komisijo dejansko kazenske narave. Sum vpletenosti v terorizem¹⁸ in resnost posledic za osumljenca¹⁹ v primeru dejanske obsodbe zaradi terorizma²⁰ sta vsekakor kazenskopravnega značaja, pa tudi postopkovne posebnosti omogočajo tak zaključek. Vendar pa je bil dokazni standard, na podlagi katerega je komisija odločala o pritožbi, znižan ne le pod kazensko-pravni standard *onkraj razumnega dvoma*, temveč celo pod standard verjetnosti (angl. *preponderance of evidence*), ki velja v civilnih postopkih. Komisija je

¹⁵ Special Immigration Appeals Commission, ustanovljena na podlagi zakona iz 1997.

¹⁶ Strasbourško sodišče je že leta 1961 v primeru *Lawless proti Irski* odločilo, da te pravice ni mogoče odvzeti niti terorističnim osumljencem.

¹⁷ Pritožniku je bil v postopku sicer dodeljen t. i. »posebni odvetnik« (*Special Advocate*), ki je imel dostop do tajnih dokazov in tajnih sej, vendar o njih ni smel poročati osumljencu. Kumulativni učinek takšne ureditve je vsekakor kršitev pravice do poštenega sojenja.

¹⁸ Katerega ohlapna definicija je v zakonu iz 2001 delno temeljila na Proterorističnem zakonu iz leta 2000, sestavnem delu britanske kazenske zakonodaje.

¹⁹ V zvezi s tem glej tudi sodbo strasbourškega sodišča v primeru *Engel proti Nizozemski* (1979-80), v kateri je sodišče kot enega od kriterijev »kazenskega« postopka določilo tudi resnost potencialnih sankcij.

²⁰ Visoke zaporne kazni. Glej npr. Statut Mednarodnega kazenskega sodišča.

namreč vladne dokaze ocenjevala le na podlagi nizkega standarda razumnosti (angl. *reasonableness*), učinek zavrnitve pritožbe na podlagi takšnih dokazov, torej pripor za nedoločen čas brez vložitve obtožnice, pa je bil ponovno kazenske narave.

Z zakonom iz 2001 je vlada tako v imenu nacionalne varnosti ustvarila nekakšen kazenski sistem v senci. Novi ukrepi so na podlagi tajnih dokazov in bizarno nizkih dokaznih standardov *de facto* omogočali kaznovanje tujcev, proti katerim prav zaradi pomanjkanja dokazov ni bilo mogoče začeti kazenskega postopka. Takšen sistem je v posmeh pravu človekovih pravic; ne le praviči do svobode, temveč tudi pravicama iz 6. in 7. člena EKČP, v skladu s katerima je mogoče kaznovati le osebo, ki je bila spoznana za krivo v času storitve inkriminiranega kaznivega dejanja, na podlagi poštenega in transparentnega sodnega procesa. Kot je v svojem letnem poročilu zapisala Amnesty International, »kazenski sistem, ki vključuje tovrstne ukrepe, ni ne pošten, ne pravičen, ne zakonit«. ²¹

2.1.2. Popravni izpit po sodbi vrhovnega sodišča: zakon iz 2005

Takšnega mnenja so bili tudi sodniki britanskega vrhovnega sodišča, ki so 16. decembra 2004 v primeru *A and Others; X and another v. Secretary of State for the Home Department* ²² odločili, da je veljavni sistem ukrepov pridržanja neskladen s pravico do svobode in s prepovedjo diskriminacije ter da mora vlada ta sistem odpraviti, v vsakem primeru pa mora najkasneje do 11. marca 2005 enajst na podlagi zakona iz 2001 pridržanih osumljencev spustiti ali proti njim vložiti obtožnice.

Spričo časovnega pritiska je bila novela protiterorističnega zakona sprejeta po pičlih osemnajstih dneh parlamentarne razprave, Protiteroristični zakon 2005 pa je začel veljati prav na dan poteka veljavnosti pridržanja enajsterice. ²³ Vendar pa njihove pravice tudi po tem niso bile dosti bolje spoštovane. Iz pripora je bil spuščen en sam osumljenec, medtem ko so bile proti ostalim že nekaj ur po začetku veljavnosti novega zakona izdane nadzorne odredbe, s katerimi je vlada nadomestila prejšnji sporni sistem pridržanja z dejansko podobnim učinkom omejitve prostosti.

²¹ *United Kingdom. Human rights: a broken promise*, letno poročilo Amnesty International, 2006, dostopno na: <http://web.amnesty.org/library/index/engneur450042006>.

²² Sodišče je na najvišji stopnji odločalo o pritožbi enajstih osumljencev, pridržanih na podlagi zakona iz leta 2001, katerih pritožba je bila pred tem zavrnjena pred Imigracijsko komisijo in kasneje pred Prizivnim sodiščem Anglije in Walesa.

Z izdajo različnih oblik nadzornih odredb lahko notranji minister namreč še vedno močno omeji svobodo, gibanje in dejavnosti oseb, za katere obstajajo utemeljeni razlogi za sum,²⁴ da so oz. so bile vpletene v »s terorizmom povezane aktivnosti«, če presodi, da je izdaja odredbe nujna za varstvo javnosti. Vsebina nadzorne odredbe so določene obveznosti, ki se jih glede na okoliščine posameznega primera naloži osumljencu.²⁵ V najbolj skrajni obliki se osumljencu odredi hišni pripor oz. se mu naložijo drugi podobni ukrepi, ki omejujejo pravico do svobode in za uveljavitev katerih je potrebna derogacija 5. člena EKČP. Pogoji za izdajo nadzorne odredbe skrajne, derogacijske narave so zato strožji od pogojev za izdajo ne-derogacijske odredbe. Izdati jo je mogoče samo na podlagi in v mejah izdane derogacije 5. člena EKČP v času izrednega stanja, notranji minister pa mora biti na ravni *verjetnosti* prepričan, da je oz. je bil ta posameznik vpleten v terorizem ter da je naložitev obveznosti absolutno nujna za namene varovanja javnosti pred tveganji izrednega stanja.

V nasprotju s sistemom pridržanja novi zakon uvaja obvezni dvostopenjski sodni nadzor nad nadzornimi odredbami derogacijske narave. V roku sedmih dni se zahteva notranjega ministra za izdajo odredbe posreduje vrhovnemu sodišču v predhodno zaslišanje, v katerem sodniki izdajo odredbe ali zavrnejo ali pa dovolijo. Slednje storijo, če ocenijo, da je ministrova zahteva *prima facie* utemeljena. V postopku imata pravico sodelovati in biti zastopani obe strani, zasedanje pa je praviloma javno. Če sodniki zahtevi ministra ugodijo, se izdaja odredbe avtomatično posreduje Visokemu sodišču v presojo na najvišji stopnji. V katerikoli fazi postopka sme Visoko sodišče ministrovo odredbo razveljaviti ali mu naložiti njeno modifikacijo. V roku štiridesetih dni po izdaji odredbe morajo biti pogoji za derogacijo (izredno stanje) potrjeni v obeh domovih parlamenta, sicer odredba *de facto* preneha veljati.

Kljub nekaterim popravkom pa novi sistem ni bistveno izboljšal položaja terorističnih osumljencev. Noderogacijske odredbe niso podvržene sodnemu varstvu,²⁶ sodna presoja izdaje derogacijskih nadzornih odredb pa ni celovita in je omejena le na oceno »razumnosti« ministrove odločitve, ki praviloma vsaj

²³ UK Prevention of Terrorism Act 2005 (veljati je začel 11. marca 2005). Hkrati je bila s spremembo ZČP umaknjena derogacija 1. odstavka 5. člena EKČP. S tem se je VB vsaj formalno ponovno v celoti podredila svojim mednarodnim obveznostim po EKČP.

²⁴ Po zakonu iz 2001 je za kvalifikacijo zadoščal sum oz. celo samo »prepričanje« ministra, da je oseba vpletena v teroristične aktivnosti.

²⁵ Praviloma nošenje posebne oznake, omejitev uporabe telefona in dostopa do interneta ipd.

²⁶ Pri čemer ni mogoče prezreti, da tudi omejitve na podlagi noderogacijskih odredb kršijo oz. pomembno omejujejo pravico do svobode in varnosti, pa tudi druge človekove pravice, vključno s pravico do zasebnosti in družinskega življenja, svobodo izražanja, svobodo zbiranja in združevanja, svobodo gibanja ter pravico do poštenega sojenja.

delno temelji na tajnih dokazih, katerih verodostojnosti in relevantnosti ni mogoče oceniti.²⁷ Vsaka kršitev obveznosti iz nadzorne odredbe brez razumnega opravičila je kaznivo dejanje s predpisano kaznijo do petih let zapora. Derogacijska odredba sicer velja največ šest mesecev, vendar lahko sodišče njeno veljavnost po lastni presoji vsakič znova podaljša, tako da lahko, podobno kot pridržanje po zakonu iz 2001, *de facto* traja v nedogled. Tako je izvršilna oblast v posmeh duhu, če že ne črki sodniške odločitve iz decembra 2004, pravzaprav obdržala »pravico« odrediti omejitev svobode posameznika za nedoločen čas, brez vložitve obtožnice ali brez sojenja, na podlagi tajnih dokazov obveščevalnih organov, brez dostopa do zagovornika po lastni izbiri ter z možnostjo sankcij kazenske narave brez poštenega sojenja. Je pa zakon, čeprav ironično, formalno zadostil zahtevi sodišča po odpravi diskriminacije, saj lahko vlada sedaj ukrepa ne le proti tujcem, temveč tudi proti britanskim državljanom.

2.2. Izigravanje prepovedi mučenja po 3. členu EKČP

2.2.1. Uporaba z mučenjem pridobljenih dokazov

Z izvajanjem zakona iz leta 2001 so britanske oblasti kljub nasprotnim zatrjevanjem kršile svoje obveznosti po 3. členu EKČP. Prepoved mučenja in suženjstva sta, kot rečeno, absolutni temeljni pravici, ki jih niti v še tako perečih okoliščinah ni mogoče žrtvovati interesom nacionalne varnosti. Zagotoviti ju je treba tudi tako, da se izvršilni oblasti prepreči uporaba izjav in drugega dokaznega gradiva, pridobljenega z mučenjem, v okviru sodnih postopkov.

Avgusta 2004 pa je Pritožbeno sodišče Anglije in Walesa²⁸ v postopku odločanja o pritožbi omenjenih enajstih pridržanih osumljencev na podlagi zakona iz leta 2001 potrdilo predhodno odločitev Imigracijske komisije, da je pred angleškimi sodišči v okviru potreb protiterorističnega zakona uporaba z mučenjem pridobljenih dokazov dovoljena, če so dokaze na tak način pridobili tuji, in ne britanski agentje. Nemogoče se je strinjati s tovrstno racionalizacijo uporabe dokazov, pridobljenih na primer v Guantánamu, Abu Graibu ali v drugih, skrivnih detencijskih centrih od oseb, ki so tam pridržane nezakonito, podvržene mučenju ter drugim okrutnostim. Zato je takšna odločitev seveda

²⁷ Na to je opozoril tudi evropski komisar za človekove pravice, Alvaro Gil-Robles, ob obisku Velike Britanije novembra 2004. Glej CommDH (2005) 6, 8. junij 2005, str. 11.

²⁸ Sodba z 11. avgusta 2004.

naletela na burne kritike tudi zunaj države, saj je nedvomno v nasprotju z obveznostmi Velike Britanije po 3. členu EKČP.

Končno je decembra 2004 britanska vlada v primeru *A and Others* izgubila pravno bitko tudi glede tega vprašanja. Sodniki so odločno in soglasno zavrnil dopustnost takšnih dokazov. Odločili so, da je sodišče dolžno preveriti, ali so bili dokazi pridobljeni z mučenjem, in jih izločiti v primeru *verjetenosti*, da gre za takšne dokaze. Takšna odločitev je seveda dobrodošla in bo imela pomembne implikacije tudi v pritožbenih postopkih zoper izdajo nadzornih odredb po zakonu iz 2005, vendar ni povsem neproblematična. Test po standardu verjetnosti, ki ga je podprla le tesna večina štirih od sedmih sodnikov, je Lord Bingham v ločenem mnenju opisal kot test, ki mu v realnem svetu ni mogoče zadostiti: »... *The foreign torturer does not boast of his trade.*«²⁹ Nič čudnega torej, da je vlada z odprtimi rokami sprejela odločitev sodišča, ki načeloma sicer prepoveduje uporabo z mučenjem pridobljenih dokazov, vendar le v sodnih postopkih, s testom z omejeno uporabnostjo pa slabi učinkovito uveljavljanje prepovedi mučenja ter pravice do poštenega sojenja in sodnega varstva.

2.2.2. Angleški Guantánamo: priporni center v Belmarshu

Večina na podlagi zakona iz leta 2001 pridržanih posameznikov je bila nameščena na Strogo varovanem oddelku (v nadaljevanju: SVO) v Belmarshu, v nekakšnem zaporu znotraj zapora, v katerem so bili, razen med verskimi obredi, povsem ločeni od ostalih pripornikov v centru. Nevzdržne razmere na oddelku so v nasprotju s številnimi mednarodnimi standardi človekovih pravic.³⁰ Marca 2002 so bili pridržani osumljenci premeščeni na manj varovani oddelk, vendar jim še vedno ni bil omogočen dostop do primerne zdravstvene varstva. Še vedno so bili 22 ur dnevno zaprti v svojih celicah, z omejeno pravico družinskih obiskov. Amnesty International je konec leta 2002 poročala, da so priporniki iz Belmarsha podvrženi krutemu, nečloveškemu in ponižujočemu ravnanju v razmerah, ki povzročajo resno poslabšanje njihovega fizičnega in duševnega stanja. Tudi Evropski odbor za preprečevanje mučenja in nečloveškega ali ponižujočega ravnanja je v svojem poročilu iz leta 2003³¹ po obisku Belmarshu zapisal, da priporniki še vedno nimajo dostopa do pravnega zagovornika ter da je treba čim prej spremeniti režim in pogoje pridržanja.

²⁹ New Labour fails the torture test, *The Guardian*, 14. december 2005.

³⁰ Priporniki na primer nimajo zadostnega dostopa do svežega zraka, naravne svetlobe ter prostora za bivanje in gibanje. Na voljo imajo premalo časa za druženje, nimajo izobraževalnih in športnih možnosti.

³¹ Report to the Government of the UK on the visit to the UK carried out by the European Committee for the Prevention of Torture and Inhuman or Degrading Treatment or Punishment, 12. februar 2003.

nja, zlasti glede na dejstvo, da nihče od enajstih osumljencev, pridržanih na podlagi zakona iz 2001, še vedno ni bil obtožen ali spoznan za krivega storitve kaznivega dejanja. Leta 2004 sta tako Evropski odbor kot Odbor ZN proti mučenju ponovno izrazila zaskrbljenost nad telesnim in psihičnim stanjem nekaterih pridržanih osumljencev spričo neprimernih razmer in krutega ravnanja v Belmarshu.

2.2.3. Sporne deportacije

Zadnje leto skuša britanska vlada mednarodnopravno prepoved izгона osebe v državo, kjer bo izpostavljena tveganju mučenja ali drugega okrutnega ravnanja, izigrati s prakso pridobivanja t. i. diplomatskih zagotovil tujih vlad, da teroristični osumljenci v primeru deportacije iz Velike Britanije ne bodo podvrženi mučenju ali drugemu okrutnemu ravnanju.

Do konca marca 2006 so takšna zagotovila v obliki bilateralnih sporazumov dale Jordanija, Libija in Libanon, v teku pa so pogajanja z Alžirijo in Egiptom ter nekaterimi drugimi afriškimi in bližnjevzhodnimi državami z dolgoletno prakso sistematičnega mučenja. Glede na to, da skušajo te države prakso mučenja zanikati prav preko diplomatskih poti, njihovim diplomatskim obljubam verjetno ne gre prav zaupati. Pa vendar so britanske oblasti avgusta 2005, po podpisu sporazuma z Jordanijo, na podlagi odločb o izgonu iz razlogov nacionalne varnosti aretirale deset oseb. Med njimi so osem osumljencev pridržali na podlagi zakona iz leta 2001, ki jih pred tem prav zaradi nevarnosti mučenja ni bilo mogoče izgnati in jim je bil leta 2001 namesto pripora izrečen ukrep pridržanja za nedoločen čas.

S to nenavadno prakso Velika Britanija po mojem mnenju gotovo krši svoje mednarodne obveznosti. Prav potreba po »zagotovilu« namreč dokazuje, da v določeni državi obstaja realno tveganje mučenja ali nehumanega ravnanja. V luči absolutne narave prepovedi mučenja zato formalna zagotovila, ki nimajo pravno obvezujoče moči in so torej neizvršljiva, ne morejo zadoščati za izpolnitev obveznosti po 3. členu EKČP.

3. Po londonskem napadu: novi val spornih omejitev ustavljen v parlamentu

Kmalu po terorističnem napadu na londonski transportni sistem julija 2005 je britanska vlada ponovno pozabila na ključni pomen ravnotežja med svobodo in varnostjo. Tony Blair je brez pomislekov izjavil, da bo njegov kabinet kljub

morebitnim pravnim omejitvam nadaljeval s sprejemanjem novih, strožjih ukrepov, četudi bodo za to potrebne spremembe ZČP in drugačna interpretacija EKČP.³² Oktobra 2005 je vlada predlagala parlamentu v sprejem že tretjo novelo protiterorističnega zakona iz leta 2001, katere najbolj ekstremni ukrepi bi dodatno ogrozili svobodo izražanja, svobodo zbiranja in združevanja, pravico do svobode ter pravico do poštenega sojenja.

Vladni predlog vključuje možnost deportacije oseb v države s tveganjem izpostavljenosti mučenju ali drugemu okrutnemu ravnanju v primeru diplomatskih zagotovil, omenjenih v prejšnjem poglavju. Širi seznam razlogov za prisilno odstranitev oz. izgon, predvideva možnost avtomatične zavrnitve prošilcev za azil, ki bi *lahko* bili povezani s terorizmom, pomembno podaljšuje običajne zakonske roke za pridržanje pred obtožbo (z že tako *izrednega roka* 14 dni na 28 dni) ter predlaga vključitev novih kaznivih dejanj: *posredno* spodbujanje k terorizmu; izdajanje ali razširjanje publikacij, ki *posredno* spodbujajo k terorističnim dejanjem ali ki bodo verjetno *uporabne* za osebe, ki pripravljajo ali izvršujejo teroristična dejanja; ter kaznivo dejanje udeležbe v terorističnih vadbениh centrih. Prav tako naj bi bila kazniva vsakršna oblika sodelovanja ali podpiranja organizacij, ki so označene za teroristične, četudi v času sodelovanja oz. podpiranja še niso bile označene kot teroristične organizacije. Med temi je vsekakor najbolj sporna inkriminacija *posrednega* spodbujanja k terorizmu oz. diseminacije publikacij s takšnim učinkom.

Tak predlog, ki ne vsebuje elementa *naklepa* ter temelji na nedoločnih in ohlapno definiranih konceptih *terorizma*, *povečevanja terorizma* in *terorističnih publikacij*, ni le neoperativen, temveč tudi resno ogroža svobodo izražanja, zagotovljeno v 10. členu EKČP. Strasbourško sodišče je leta 1999 v primeru *Sürek in Özdemir proti Turčiji* potrdilo načelno prepričanje, utemeljeno že v primeru *Handyside proti Združenemu kraljestvu*, da se svoboda izražanja nanaša tudi na informacije in ideje, ki žalijo, šokirajo ali vznemirjajo.³³ Svoboda izražanja seveda ni absolutna pravica in jo je mogoče, kot določa 2. odstavek 10. člena EKČP, omejiti tudi v imenu nacionalne ali javne varnosti, vendar pa mora biti vsaka omejitev nujna, sorazmerna ter dovolj določna in jasna, da vsakomur omogoča razlikovanje med pravno dovoljenim in nedovoljenim rav-

³² Blair vows to root out extremism, *The Guardian*, 6. avgust 2006.

³³ Sodba ESČP z dne 8. julija 1999. Glej npr. Andraž Teršek v Pičman Štefančič, Teršek, *Preludij demokracije: civilna družba in svoboda javnega komuniciranja*, Pravna fakulteta v Ljubljani (zbirka Manet), 2005, 9. pogl.; Klemen Jaklič, Komentar 39. člena Ustave RS, v Šturm (ur.), *Komentar Ustave RS*, Ljubljana, FPDEŠ, 2001, 420; Urška Prepeluh, Svoboda izražanja in Evropska konvencija o človekovih pravicah, *Zbornik znansvenih razprav*, Pravna fakulteta v Ljubljani, 2001, 250.

nanjem. Nov britanski predlog tem pogojem omejitve konvencijske pravice za dosego želenega legitimnega cilja države ne zadosti.

K sreči je takšno tudi prepričanje članov obeh domov britanskega parlamenta, ki usode najnovejših drakonskih ukrepov niti niso prepustili morebitni prihodnji sodni presoji, temveč so vladni predlog konec februarja 2006 odločno zavrnil. Skoraj sočasno je na drugi strani Atlantika ameriški Kongres zloglasnemu Patriotskemu zakonu (*Patriot Act*) z le nekaj novimi varovalkami ponovno podaljšal veljavnost. V uvodu tega članka, napisanem pred omenjeno parlamentarno razpravo, sem poudarila, da je treba v poplavi protiameriških kritik pomesti tudi pred lastnim, evropskim pragom. Kljub še vedno številnim razlogom za zaskrbljenost je zato odločitev britanskega parlamenta v meni vzbudila nekaj optimizma, da se politika v tej metaforični »vojni« vendarle obrača v pravilnejšo smer. Kot je nedavno sarkastično pripomnila direktorica nevladne organizacije Liberty: »Na srečo še ne živimo v policijski državi. Niti v ZDA.«³⁴

4. V premislek

Sodobni terorizem brez dvoma napada samo bistvo načel in vrednot, na katerih temeljijo liberalne demokratične družbe: življenje, svobodo, dostojanstvo, varnost. Nihče, ki se zaveda razsežnosti napadov v New Yorku, Londonu, na Baliju, pa vse do Bagdada, ne more več dvomiti v resnost in drugačnost te sodobne grožnje ter v nujnost odločnega odgovora. Žrtve terorizma od svojih vlad in mednarodne skupnosti legitimno pričakujejo pregon storilcev, povrnitev škode in zaščito pred prihodnjimi napadi. Države svojo dolžnost zaščite lastnih državljanov pred mednarodnim terorizmom zato upravičeno jemljejo zelo resno.

Vendar pa v nasprotju s prepričanjem nekaterih vlad zaščita človekovih pravic ni v obratnem sorazmerju z zaščito nacionalne varnosti. Človekove pravice tvorijo okvir za reševanje konfliktov, ki temelji na stebrih racionalnosti in nepristranskosti, ne pa na sili, omejenosti in ksenofobiji. Že *Preambula k Splošni deklaraciji človekovih pravic* poudarja, da bo le zaščita človekovih pravic preprečila, »da človek ne bi bil prisiljen zatekati se v skrajni sili k uporabi zoper tiranijo in nasilje«. Zahteva, da morajo protiteroristični ukrepi temeljiti na spoštovanju človekovih pravic, zato ni le »vrednotna«, temveč tudi »strateška«. Kot je izjavil generalni sekretar ZN: »Močnejše spoštovanje človekovih pravic, sku-

³⁴ Shami Chakrabarti, govor na London School of Economics, 8. marca 2006.

paj z demokracijo in socialno pravičnostjo, se bo dolgoročno izkazalo za učinkovito strategijo proti mednarodnemu terorizmu.»³⁵

Boj proti mednarodnemu terorizmu ni le boj za varnost, temveč tudi boj za temeljne vrednote in svoboščine, ki gradijo temeljno identiteto demokratičnih družb in ki jih terorizem sistematično ogroža. Prav zato je treba v tem boju dosledno spoštovati tako notranje ustavno pravo kot mednarodno pravo človekovih pravic, saj predstavlja pripravljenost razgraditi lastne zakone, namenjene zaščiti pravic vsakogar, prav takšno, če ne celo večjo grožnjo demokratični družbi. Najgloblja tveganja ne izvirajo iz zunanjih groženj, temveč iz notranje skušnjave, da bi v imenu varnosti dovolili erozijo temeljev naše lastne identitete. Strah pred tem morda ni tako zelo očiten in neposreden kot tisti, ki ga povzroči eksplozija bombe, je pa zato dosti globlji.

Konec koncev je poanta liberalnih družb prav v tem, da morajo, če želijo ostati liberalne, delovati znotraj okvirov vladavine prava in onkraj čezmerne zlorabe monopola nad oblastjo in legitimnim nasiljem. Moč vsekakor ima določeno uporabno vrednost, vendar jo je treba uporabljati le, kadar je to res primerno, in na način, ki podpira ohranjanje liberalnih demokratičnih vrednot. Zahodne demokracije bodo morale »vojno« proti terorizmu izbojevati s primernejšim orožjem. S takšnim, ki bo dejansko ustvaril ne le varno, temveč tudi svobodno okolje za njihove državljane. Demokracija sama po sebi namreč ne zagotavlja dostojanstvenega življenja. Dostojanstveno življenje je tisto, ki demokracijo sploh omogoča.

³⁵ Kofi Annan, Fighting Terrorism Must go Hand-in-hand With Promoting Human Rights, dostopno na: <http://www.un.org/News/Press/docs/2002/sgsm8267.doc.htm>, 13. junij 2002.

