

Др Јан Браунли

члан Адвокатске коморе Енглеске, Краљичин саветник

ПОЛИТИКА ЉУДСКИХ ПРАВА У ОДНОСУ НА ВЛАДАВИНУ ПРАВА

У раду се износи тврдња да се у контексту међународне политике и њеног актуелног става према пролиферацији инструмената људских права и ерозије ограниченог домена домаће надлежности, људска права користе као средство за хегемонистичку интервенцију и подстицање неравноправних односа између држава, а не за даљу примену међународне владавине права. Аутор дефинише елементе који се налазе у позадини злоупотреба и неједнакости у примени права. То су: политичка атмосфера и ортодоксија, неефикасно и не-објективно утврђивање чињеничног стања које доводи до манипулације кључним чињеницама, пролиферација облика међународне кривичне надлежности и јак политички опортунизам који контролише миље људских права. Аутор даље наводи примере где се примењују дупли стандарди када је реч о људским правима и хуманитарном праву, као што је случај са Дарфуrom, Балканом или сукобом између Етиопије и Еритреје. Стога, једини начин да се истински унапреде људска права јесте путем њихове даље примене и усклађености са међународном владавином права.

Кључне речи: *Политика људских права. – Владавина права. – Дупли стандарди. – Пролиферација инструмената људских права.*

На почетку бих желео да објасним тему овог рада. Опште је прихваћена претпоставка да се владавина права и људска права међусобно допуњују. Другим речима, да развој људских права подразумева даљу примену владавине права. Међутим, у контексту садашње међународне политике, пролиферација инструмената људских права и истрошеност резервисаног домена унутрашње надлежности доводе до тога да људска права служе као средство за ширење хегемонистичке интервенције и манипулације политичких система унутар држава.

Ради се о феномену где људска права имају улогу да легитимишу интервенцију и да унапређују неравноправне односе између

држава. У таквим околностима, људска права постају део арсенала политичког оружја упереног ка владавини права, принципу једнакости држава и функционисању истинске демократије.

Ова политичка улога и претње међународном праву које из ње произилазе представљају, дакле, предмет мог рада. Мора се, међутим, изнети једна важна напомена. Није ми циљ да покажем да је развој људских права *tout court* штетан по владавину права. Проблем више лежи у чињеници да, иако су процедуре за исправљање повреде, које се према Европској конвенцији називају правичним задовољењем, у принципу неутралне и непристрасне, када се реално сагледају односи између држава, примећује се да поједине државе имају *de facto* имунитет када је реч о кршењу закона, док друге јасно подлежу испитивању, осудама и санкцијама.

За даље излагање теме овог рада, неопходно је навести основне елементе који доводе до појаве злоупотреба и неједнакости у примени права.

Први од ових елемената односи се на политичку атмосферу и политичку моду која влада у датој области. Најизраженији пример јесте став према Совјетском Савезу у време када је Други светски рат доживљавао своју финалну фазу, током 1944. године и 1945. године. Совјетске оружане снаге одиграле су главну улогу у поразу Сила осовине. Моја генерација била је навикнута да слуша Стаљинове заповести дана које су се читале на вестима *ВВС*-а. Тако се у то време мало говорило о кршењу људских права унутар совјетског система. Чувени писац, Џорџ Орвел, имао је проблема да објави своју књигу *Животињска фарма* у Британији и Сједињеним Државама зато што је она сматрана анти-совјетском творевином. Ово је изразити пример политичке ортодоксије. Не смемо заборавити да су у периоду од 1936. године до 1938. године вршене чувене чистке опозиционих и других група. У руском језику постојао је чак и израз којим се ова појава описивала – *јеховштина*.

Други од елемената тиче се утврђивања најважнијих чињеница. Овај елемент је нарочито присутан у последњих десетак година. Јасно се примећује да се право погрешно примећује када не постоји делотворно и објективно сагледавање чињеничног стања. Иако данас постоји велики број примера манипулације кључним чињеницама, можемо издвојити два најновија случаја. Први се односи на косовску кризу. У извештају поднетом Савету безбедности, ситуација на Косову 1998. године представљена је као хуманитарна катастрофа. Прва реакција држава чланица НАТО-а била је наређење да се са Косова повуче 1.400 посматрача Косовске верификационе мисије.

У писму које је 19. марта 1999. године председник ОЕБС-а упутио председнику Милошевићу пише:

Данас сам одлучио да до даљњег повучем мисију ОЕБС-а (Косовску верификациону мисију) са Косова. Ситуација у којој се налазе ненаоружани посматрачи ОЕБС-а временом се погоршала и у тренутним условима Мисија све теже успева да испуњава своје задатке.

Мисија ОЕБС-а дала је значајан допринос стабилности на Косову и са жаљењем констатујем да морам да повучем Мисију. Као Председавајући ОЕБС-а, одговоран за безбедност отприлике 1.400 посматрача из великог броја различитих земаља, у садашњој ситуацији немам другог избора.

Пет дана касније НАТО је започео бомбардовање на целокупној територији Југославије, укључујући и мостове на Дунаву. Прекомерну употребу силе британски представник у Савету безбедности описао је следећим речима:

Господине Председниче,

Акција која је у току је легална. Она се оправдава као изузетна мера са циљем спречавања велике хуманитарне катастрофе. Садашњи услови на Косову пружају убедљиве доказе да се спрема таква катастрофа. Поновљени поступци угњетавања које спроводе власти Савезне Републике Југославије изазвали би даље цивилне жртве и довели би до масовног прогона цивилног становништва у неподношљивим условима.

До сада су примењена сва средства сем силе да се спречи оваква ситуација. У овим околностима, војна интервенција, као мера која се предузима из велике хуманитарне нужде, легално је оправдана. Употреба силе која се сада предлаже искључиво је усмерена ка спречавању хуманитарне катастрофе и најмање је што може да се учини у том циљу.

Тако је НАТО износио тврдњу да постоји хуманитарна катастрофа, док су сарадници НАТО-а из ОЕБС-а повлачили 1.400 посматрача задужених за надгледање људских права. Чињенице које су се накнадно појавиле показују да је стварна сврха бомбардовања била политичка присила и промена режима. Поставља се такође и питање пропорционалности. Јер, ако је сврха била да се заштите људска права, зашто је било неопходно да се уништава инфраструктура? И зашто је било неопходно да се изврши 38.000 налета НАТО бомбардера?

Други случај манипулације чињеницама односи се на наводе да Ирак поседује оружје за масовно уништење. Тврдња о неизвршавању обавеза разоружавања заправо је била једини разлог за инвазију, судећи по писму које је Велика Британија упутила председавајућем Савета безбедности 21. марта 2003. године. У њему се каже:

Циљ ове акције јесте да се обезбеди да Ирак испуни своје обавезе разоружања које Савет прописује. Све војне акције биће

сведене на минималне мере неопходне да се обезбеди испуњење овог циља. Операције ће бити вођене у складу са међународним законима о оружаном сукобу. Методе су пажљиво одабране како би се избегле цивилне жртве.

Сада је потпуно јасно да су подаци обавештајних служби изнети пред Савет безбедности били предмет манипулације и, наравно, није пронађено никакво оружје за масовно уништење након окупације Ирака.

Трећи елемент састоји се од пролиферације облика међународне кривичне надлежности. Овај процес има неколико аспеката. Прво, стварање специјалних кривичних судова под окриљем Савета безбедности, укључујући Међународни трибунал за бившу Југославију, и друго, појава Римског статута Међународног кривичног суда. Фактори који се јављају у вези са тим јесу смањење имунитета председника држава, председника влада и других министара, као и немогућност да се јасно повуку границе између међународног кривичног права и људских права као таквих.

Врхунац ових догађаја јесте подстицање криминала у држави као таквој и повезивање новог кривичног закона са променом режима. Начин на који су државе НАТО-а третирале Балкан представља комбинацију свих ових елемената. Бомбардовање Југославије није имало много везе са хуманитарном интервенцијом, а имало је много везе са циљем промене режима који је јавно објавила госпођа Олбрајт.

Последњи елемент који је погодовао појави неједнакости јесте снажан политички опортунизам који је контролисао поље људских права. Постоји, наравно, много примера, али довољно је навести два случаја.

Први случај односи се на појаву Повеље Уједињених нација 1945. године. Иако се начело људских права помиње у одредбама Повеље, она се налазе насупрот концепта унутрашње надлежности. Поред тога, у поступцима држава чланица, подршка људским правима је, у извесној мери, ограничена. Колонијалне власти су касно повезале индивидуална права са правима националних група на равноправан статус и самоуправу. Без обзира на то, у периоду од 1960. године до 1966. године приметан је био неизбежан пораст деколонизације.

У овој фази, колонијалне власти релативно су се ослободиле притиска комисија Уједињених нација и долазило се до закључка да су принципи људских права имали значајну вредност у хладном рату вођеном против совјетског блока. А онда је наступио процес нормативног стваралаштва. Приметан је био притисак да се са нормативно слабе Универзалне декларације пређе на пактове о људским правима

из 1966. године, то јест, на обавезујуће мултилатералне споразуме којима су постављани стандарди.

Најважнији догађај, ипак, односи се на почетак процеса преговора који је довео до усвајања Завршног акта из Хелсинкија 1975. године. Предмет Завршног акта било је питање безбедности и сарадње у Европи, али овај инструмент садржао је и значајне одељке о поштовању људских права и основних слобода.

Тридесет пет држава потписало је Завршни акт, укључујући Сједињене Државе и Совјетски Савез. У разним званичним изјавама наглашавало се да Завршни акт није правно обавезујући.

Тако је 18. јула 1975. године, у часопису број 80/бис Координационе комисије КЕБС-а објављена намера владе Финске, као депозитара Завршног акта, да пошаље писмо Генералном секретару Уједињених нација, у којем се, између осталог, каже:

Замољен сам да од Вас, господине Генерални Секретару, затражим да организујете да се овај финални закон пошаље државама чланицама Организације као званичан документ Уједињених нација и да Вам скренем пажњу на чињеницу да овај Завршни акт, у целости или делимично, не испуњава услове за упис у Секретаријат према члану 102 Повеље Уједињених нација, што би био случај да је он предмет неког споразума или међународног уговора, према поменутом члану.¹

Ово наглашавање необавезујућег карактера Завршног акта било је разлог што је овај документ био прихватљив за Совјетски Савез. У свом историјском контексту, Завршни акт био је еквивалент Споразуму о безбедности који совјетска дипломатија није успела да издејствује. Осим тога, совјетски саветници за међународно право нису увиђали да су одређени одељци Завршног акта из Хелсинкија заправо деклараторни.

У случају *Никарагва*, у одлуци о меритуму спора, Међународни суд правде је приликом процењивања обавеза Сједињених Држава узео у обзир Завршни акт. Тако је Суд истакао следеће:

Важно је такође и то што Сједињене Државе прихватају принцип забране употребе силе који је садржан у декларацији о принципима којима се регулишу међусобни односи држава учесница Конференције о безбедности и сарадњи у Европи (Хелсинки, 1. август 1975. године), којом се државе учеснице обавезују да ће се „у својим међусобним односима, као и у својим међународним односима уопште, уздржавати од“ претње и употребе силе. Прихватање текста у овом облику потврђује постојање *opinio juris* држава учесница којим се забрањује употреба силе у међународним односима.

¹ Digest of US Practice, 1975, 325–327.

Ово је навод из одељка Завршног акта под називом „Принципи који регулишу односе између држава учесница“. Исти тај одељак обухвата, између осталог, и засебне наслове, попут VII *Поштовање људских права и основних слобода, укључујући слободу мишљења, савести, вероисповести или уверења*. Једнако важан је и наредни одељак Завршног акта под називом VIII *Једнака права и самоопредељење народа*, у којем се каже:

Државе учеснице поштоваће једнака права народа и њихово право на самоопредељење, поступајући све време у складу са циљевима и принципима Повеље Уједињених нација и са релевантним нормама међународног права, укључујући оне које се односе на територијални интегритет држава.

Стога су принципи садржани у Завршном акту у стварности имали већу правну тежину него што су то очекивале Сједињене Државе или бивши Совјетски Савез. Могуће је да је Завршни акт одиграо важну улогу у идеолошком рату између Совјетског Савеза и држава НАТО-а.

Било би добро да представимо и један од најновијих случајева. У медијима је дата велика пажња побуни у Дарфуру. И медији и владе западних земаља изнели су оптужбе на рачун суданске владе која је наводно била одговорна за кршење људских права учињених за време грађанског рата, а њима се придружио и тужилац Међународног кривичног суда. Паралелно са кризом у Дарфуру, филипинске власти водиле су главне операције против исламских побуњеника у области Минданао. Овим је велики број становништва био погођен и 300.000 избеглица протерано је из ове области. На догађаје на Филипинима нису реаговали ни владе, ни Савет безбедности, ни медији, а ни тужилац Међународног кривичног суда.

Циник би вероватно рекао да хуманитарне катастрофе, чак и када буду примећене, изазивају веома различите политичке и правне реакције. На Балкану су такве ситуације искоришћене за промену режима, отцепљење делова Југославије и кривичне процесе. Председник Југославије нашао се на оптуженичкој клупи Трибунала који је створио Савет безбедности.

Са овим бујањем легализма и селективних кривичних процеса можемо поредити исход главних сукоба између Етиопије и Еритреје деведесетих година XX века. Уз помоћ дипломата из ОАУ-а и Сједињених Држава, овај конфликт приведен је крају потписивањем низа прилично сложених споразума.

Најпре је потписан Споразум о престанку сукоба 18. јуна 2000. године. Потписнице овог споразума потврдиле су своје раније прихватање Оквирног споразума ОАУ-а из 1999. године.

Затим су стране потписале Мировни споразум 12. децембра 2000. године.² Овим споразумом установљена је Комисија за одређивање граница и Жалбена комисија. За предмет овог рада нарочито је значајна Жалбена комисија. У чл. 5 на следећи начин представљен је циљ овог Споразума:

У складу са Оквирним споразумом, у којем су се стране обавезале да ће се бавити негативним друштвено-економским утицајем кризе на цивилно становништво, укључујући утицај на особе које су биле депортоване, оснива се неутрална Жалбена комисија. Задатак Комисије је да путем обавезујуће арбитраже одлучује о свим жалбама и захтевима за надокнаду губитка, штете или повреде које поднесе једна влада против друге владе, или држављани (укључујући и физичка и правна лица) једне стране против владе друге стране или ентитета који су у власништву или под контролом друге стране, а које (а) се тичу сукоба који је предмет Оквирног споразума, Модалитета његове примене и Споразума о престанку непријатељства и (б) проистичу из кршења међународног хуманитарног права, укључујући Женевске конвенције из 1949. године или других кршења међународног права. Комисија неће одлучивати о захтевима за надокнаду везаним за трошкове војних операција, припрему за војне операције или употребу силе, осим у случају када такви захтеви подразумевају кршења међународног хуманитарног права.

Очигледно је да жалбена процедура предвиђа накнаду за кршења људских права и хуманитарног права. Није, међутим, предвиђена кривична правда, а жалбена надлежност заснива се управо на поднетим жалбама. Стога је циљ да се проучи друштвено-економски утицај кризе на цивилно становништво.

Осим тога, за разлику од ситуације на Балкану, договори нису постигнути под окриљем Савета безбедности. Ни за једну државу није се тврдило да је одговорна неком систему кривичне правде. Никакав казнени ембарго није примењен. Ниједан лидер се не налази на оптуженичкој клупи.

Договори о накнади у вези са сукобом између Етиопије и Еритреје заснивали су се на принципима једнакости и неутралности. Створени систем био је један од обавеза. У неким другим случајевима, међутим, ове одлике нису биле присутне, а шансе за накнаду биле су минималне или уопште нису постојале.

У свом приступу раздору међу цивилима у Југославији од 1991. године на овамо, Савет безбедности није показао много привржености принципима једнакости и неутралности. Политично решење проблема у целости је било резултат присиле. Компромиси које је

² ILM, 2001, 260.

српско вођство прихватило нису били ни признати ни награђени. Ужасни догађаји у Крајини 1995. године и акције Хрвата у Босни нису наишли на осуду у резолуцијама Савета безбедности. Једностране резолуције, које су се тикале грађанског сукоба у Југославији, бавиле су се питањима људских права, али је политички циљ резолуција био да се помогне у остваривању планова Изетбеговића и Туђмана.

Поред тога, образац кривичних поступака пред Међународним кривичним трибуналом за бившу Југославију, нажалост, показује елементе пристрасности.

Генерално гледано, поступци Уједињених нација у контексту балканске кризе нису се заснивали на принципима владавине права, већ на политичком фаворизовању и употреби силе. Брига за људска права употребљена је у пропагандне сврхе. Сви знају за Сребреницу у општим цртама, али мало људи зна каква је била улога 28. босанског пука и полиције муслиманског лидера Насера Орића.

Овде се завршава овај депримирајући списак примера дуплих стандарда у вези са људским правима, то јест ситуација у којима се људска права наводе као средство за ширење политике која штети владавини права.

На крају овог рада нисам у стању да понудим готова решења. Злоупотреба власти и манипулација доказима представљају давнашње проблеме. Оно што се променило јесте само степен злоупотребе. Унапређивање људских права мора да подразумева и приврженост владавини права.

Dr Ian Brownlie

Member of the English Bar Association, Queen's Counsel

THE POLITICS OF HUMAN RIGHTS IN RELATION TO THE RULE OF LAW

Summary

In this paper, the author argues that in the context of international relations as they stand today in relation to the proliferation of human rights instruments and the erosion of the reserved domain of domestic jurisdiction, human rights are used as a tool for hegemonial intervention and promotion of unequal relations between states, instead of further implementation of the international rule of law. The author identifies the

background elements which are conducive to the abuses and inequalities in the application of the law: the political atmosphere and orthodoxy, non-effective and non-objective fact finding which leads to the manipulation of key facts, the proliferation of forms of international criminal jurisdiction, and strong political opportunism controlling the human rights milieu. The author further presents some examples where double standards in relation to human rights and humanitarian law were present, such as the cases of Darfur, the Balkans, or the conflict between Ethiopia and Eritrea. Therefore, the only way for a genuine promotion of human rights is through their further implementation and adherence to the international rule of law.

Key words: *Human rights politics. – Rule of law. – Double standards. – Proliferation of human rights instruments.*