



Revus

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

18 | 2012

Ustavna demokracija

Dolazi li razdoblje ljudskih prava i vladavine prava?

Is the Time of Human Rights and the Rule of Law Coming?

Ivan Šimonović



Electronic version

URL: <http://journals.openedition.org/revus/2289>

DOI: 10.4000/revus.2289

ISSN: 1855-7112

Publisher

Klub Revus

Printed version

Date of publication: 10 décembre 2012

Number of pages: 7-14

ISSN: 1581-7652

Electronic reference

Ivan Šimonović, « Dolazi li razdoblje ljudskih prava i vladavine prava? », *Revus* [Mrežno izdanje], 18 | 2012, Datum mrežne objave: 26 mai 2013, pristupljeno 22 septembre 2020. URL : <http://journals.openedition.org/revus/2289> ; DOI : <https://doi.org/10.4000/revus.2289>

All rights reserved

Uvodnik

Dolazi li razdoblje ljudskih prava i vladavine prava?

Mirne i demokratske promjene vlasti na izborima nekada su u Africi bile iznimka. Danas su pravilo. A ako netko pokušava odstupiti od tog pravila – kao što je to bio slučaj s bivšim predsjednikom Cote d'Ivoire Gbagbom, koji nakon izbora 2010. godine nije htio prepustiti vlast novom izbornom pobjedniku, protiv njega se ujedinje susjedne države te regionalne organizacije i UN.¹ Nije tako samo u Africi – trend redovitog provođenja izbora i poštovanja izbornih rezultata je globalan. No, je li mogućnost promjene vlasti kroz izbore donijela kvalitetnu prekretnicu u životima građana?

Uzmimo arapsko proljeće kao primjer. Nakon rušenje desetljetnih diktatura, u Tunisu i Egiptu napokon su održani slobodni izbori. Na njima nisu pobijedile liberalne snage, već islamisti. To se može pripisati dugogodišnjem otporu islamista diktatorskim režimima, njihovoj ulozi u revoluciji, ali i većinom slabom obrazovanju stanovništva koje jednostavno nije bilo pripremljeno za neku treću opciju. Je li riječ o epizodi ili o konačnom ishodu? Hoće li islamizam biti umjeren i demokratski, ili radikalniji? Hoće li još jednom revolucije jesti vlastitu djecu? Hoće li arapsko proljeće više dobra donijeti građanima država čiji su vladari pod prijetnjom revolucije bili spremni na demokratske ustupke i evoluciju, nego zemljama gdje su promjene bile revolucionarne?

Sve je vidljivije da slobodni izbori svakako jesu neophodna pretpostavka demokracije, ali ne i dovoljna. Očekujem zato da će narednih godina glavni probor u procesu demokratizacije i dizanju kvalitete života ljudi širom svijeta biti ostvareni na područjima ljudskih prava i vladavine prava.

Ako bi poruke arapskog proljeća trebalo sažeti jednom slikom, onda je to slika prosvjednika koji nosi transparent s natpisom: "Ja sam čovjek". U tih nekoliko riječi sažete su poruke ponosa i gorčine koje prerastaju u bojni poklič. "Ja sam čovjek, ali me se ne tretira kao čovjeka. Uskraćena su mi moja ljudska prava. Ja imam pravo birati tko će voditi moju državu. Imam pravo na pravednu

1 ECOWAS je reagirao vrlo snažno i bio spreman i na oružanu intervenciju, a UN je štitio novog legitimno izabranog predsjednika Ouattaru od Gbagbovih postrojbi. Na kraju su međunarodno potpomognute Ouattarine pristalice prevladale Gbagbove, a Gbagbo je završio u Hagu.

naknadu za svoj rad i pravedni udio koristi od prirodnih resursa zemlje. Moja djeca imaju pravo na obrazovanje i zdravstvenu zaštitu. Ne moram podmititi policajca ni suca da bih dobio pravdu. Bez svojih prava ja nisam čovjek. Više vas se ne bojim! Ja jesam čovjek! Za svoja prava ću se boriti, pa ako treba i poginuti!”

Premda vjerojatno nisu čitali Kanta i Locke, prosvjednici snažno osjećaju svoje ljudsko dostojanstvo i ljudska prava. Prevedeno na Lockov teorijski jezik: nezadovoljni državnom vlašću, iskoristili su svoje pravo na ustanak jer društveni ugovor nije ostvario svoj svrhu i njihova se ljudska prava ne ostvaruju.

Višedesetljetni diktatorski režimi obilježeni korupcijom na svim razinama te nepoštovanjem ljudskih prava u suvremenom svijetu jednostavno više nisu prihvatljiva opcija. Tradicionalni instrument održanja diktatura – informacijska blokada i raspirivanje straha i mržnje od stranog svijeta u uzajamno čvrsto komunikacijski povezanom svijetu globaliziranih medija i interneta više ne funkcionira: sve je teže prikriti činjenicu da je car gol. Ali, hoće li mladi, obrazovani i nezaposleni prosvjednici, ako i uspiju srušiti diktatorske režime, uspjeti ostvariti kvalitetni pomak u svojim životima, ili će samo zamijeniti jedan represivni režim drugim? Uostalom, zar njihovi demokratski orijentirani vršnjaci koji su sudjelovali u iranskoj revoluciji od 1977. godine nisu ostali prevareni kad je ona 1979. godine postala radikalno islamska i završila donošenjem teokratskog Ustava?

Iako će na kraći rok biti razočaranja, na dulji rok moje su prognoze optimistične. Arapsko proljeće niti je samo proljeće, niti je samo arapsko. Duh ljudskih prava pušten je iz boce i u nju se više neće htjeti vratiti. Slični zahtjevi sve su glasniji u subsaharskoj Africi, a odjekuju i širom svijeta. Neki od postrevolucionarnih režima u sjevernoj Africi i na Bliskom istoku, ali i drugdje, bit će represivni, braniti slobodu govora, misli i okupljanja, ali je neće moći zaustaviti. Revolucije u jednim državama potaknut će, pak, demokratske evolucije u drugima. Pri tome će posebnu ulogu imati jačanje ljudskih prava i vladavine prava.

Već su vidljivi neki pokazatelji takvog pravca razvoja. Na idejnom planu čak i represivni režimi sve rjeđe otvoreno odbacuju ljudska prava. Umjesto toga, optužuje se druge da i oni krše ljudska prava. Ali, upozoravati da i zapadne države krše ljudska prava – bila tu riječ o Guantanamu, ubijanju sumnjivih za terorizam bespilotnim letjelicama ili diskriminaciji imigranata – kvalitetni je pomak: ljudska se prava prihvaćaju, ali se kritizira dvostrukost standarda u njihovoj primjeni na različite države. Uostalom, sa stajališta razine poštovanja ljudskih prava razlika među državama svakako ima, ali niti jedna nije savršena. Zar aktivisti u zapadnim državama i sami ne upozoravaju na sustavna kršenja ljudskih prava te zar se Occupy pokret i prosvjedi nisu kao plamen proširili Sjedinjenim državama i Europom?

Opći dojam o jačanju ljudskih prava može se ilustrirati i nekim kvantitativnim pokazateljima. Broj međunarodnih konvencija na području ljudskih prava, kao i broj njihovih ratifikacija ubrzano raste. Od 2004. godine do danas teret ekspertnih tijela koja prate pridržavanje preuzetih obveza udvostručio se: nove konvencije i nove ratifikacije znače i nova izvješća te porast vremena za njihovo razmatranje i formuliranje preporuka.²

Vrijednost ljudskih prave ne uviđaju samo mladi, u pravilu otvoreniji za novosti i promjene. I oni koji su životni vijek proveli u sasvim drugačijem duhu, sve češće uviđaju vrijednost ljudskih prava. Kad sam sa starim iračkim generalom razgovarao kako spriječiti kršenja ljudskih prava, rekao mi je da je za njega prekasno, da on ljudska prava ne može potpuno razumjeti, da je bio odgajan u drugačijem duhu, duhu obveza, a ne prava. "Ali", nastavio je, "osjećam da su ljudska prava nešto dobro i želim ih za svoje unuke".

Ljudska prava sve snažnije djeluju kako na nacionalne, tako i na međunarodne institucije. Takav trend vrijedi i za regionalne organizacije. Ali, zadržimo se samo na UN-u. Ljudska prava sve su prisutnija u radu međudržavnih tijela i Tajništva, kako u New Yorku, tako i na terenu.

Komisija za ljudska prava, kao jedna od funkcionalnih komisija Gospodarskog i socijalnog vijeća, prerasla je 2006. godine u Vijeće za ljudska prava kao pomoćno tijelo Opće skupštine s daleko širim ovlastima i većim utjecajem.³

Sve članice UN-a prihvatile su obvezu da u okviru Vijeća za ljudska prava kroz "univerzalni periodički pregled" izvješćuju o stanju ljudskih prava u svakoj od njih te dobivaju preporuke od drugih država kako stanje unaprijediti.⁴ Da bi kontrolirala pridržavaju li se države preuzetih obveza, ekspertna tijela utemeljena međunarodnim ugovorima iz područja ljudskih prava također periodički primaju izvješća država, raspravljaju o stanju u njima te donose preporuke.⁵ Dodatnim protokolima na ugovore omogućava se građanima da se izravno žale ekspertnim tijelima na nepoštovanje obveza od strane država. Imenuju se specijalni izvjestitelji za pojedina ljudska prava ili problematične države i posebna istražna povjerenstva te se raspravlja o njihovim nalazima, a po potrebi se donose i rezolucije. No, ove rezolucije, baš kao i one Opće skupštine i njezina

2 United Nations reform: measures and proposals (A/66/860), 26. lipnja 2012., posebno str. 17–20.

3 Opća skupština UN-a osnovala je Vijeće za ljudska prava usvajanjem rezolucije (A/RES/60/251) 15. ožujka 2006.

4 Univerzalni periodički pregled ustanovljen je rezolucijom Opće skupštine (A/RES/60/251) 3. travnja 2006., a rezolucija Vijeća za ljudska prava 5/1 od 18. lipnja 2007. i odluka od 27. rujna 2007. razradili su način njegova funkcioniranja.

5 Deset ekspertnih tijela, sastavljenih od neovisnih stručnjaka, koji se biraju na razdoblje od četiri godine, prati pridržavaju li se države preuzetih obveza.

Trećeg odbora, koji se posebno bavi ljudskim pravima, imaju samo političku, ali ne i pravnu snagu.

Vijeće sigurnosti UN-a, jedini organ UN-a koji donosi pravno obvezujuće odluke kada djeluje na temelju svojih ovlasti iz poglavlja VII Povelje UN-a i reagira na prijetnje miru i sigurnosti, tradicionalno je bilo zatvoreno za ljudska prava. Dio članica, uključujući i neke stalne, tretirao je ljudska prava kao prijetnju suverenosti i Trojanskog konja kojim se želi uplitati u unutarnja pitanja države. U praksi, pozivanje na državnu suverenost služilo je ne samo kao brana od takvog uplitanja, već i od opravdanog prozivanja represivnih režima za kršenje ljudskih prava vlastitih građana, uključujući i ona najgrublja.

Ali, ni Vijeće sigurnosti nije ostalo neosjetljivo na ljudska prava, ili bar ne na njihove najteže povrede. Pitanje odgovornosti za to što nije spriječen genocid u Rwandi 1994. godine, u kojem je u samo sto dana poubijano 800 000 ljudi, premda se unaprijed znalo da u Rwandi prijeti genocid, bilo je preteško breme na savjesti Vijeća. Da bi se spriječile buduće slične tragedije, trebalo je naći rješenje da se pomiri državna sigurnost i zaštita građana u situacijama u kojima država sama ne može, ili ne želi spriječiti najteže zločine (ili je čak u njih i sama umiješana).

Svjetski sastanak na vrhu koji je UN organizirao 2005. godine, u svojem je završnom dokumentu prihvatio koncept međunarodne "odgovornosti za zaštitu" od najtežih oblika kršenja ljudskih prava: genocida, zločina protiv humanosti i ratnih zločina. Ona se prvenstveno odnosi na obvezu države same da spriječi takva najteža kršenja ljudskih prava, a ako to nije u stanju, da joj se međunarodno pomogne u ispunjavanju njezine obveze. Ali, ako ih država ne želi spriječiti ili i sama u njima sudjeluje, međunarodna je obveza da se reagira sankcijama, a u krajnjoj liniji i oružanom silom da bi se daljnji zločini spriječili. Ova odgovornost ne odnosi se samo na međunarodne sukobe, nego i na sprječavanje ovih zločina i u slučajevima unutarnjih sukoba te situacija kada su građani žrtve svojih vlastitih vlada i njihovih snaga sigurnosti. Rezolucije Vijeća sigurnosti o Darfuru, Cote d'Ivoire, Libiji i Južnom Sudanu, na ovaj ili onaj način referirale su se na obvezu odgovornosti za zaštitu.

Obveze Vijeća sigurnosti u sferi humanitarnog prava i zaštite civila odškrinule su vrata i za tješnju suradnju s Uredom za ljudska prava (OHCHR). Tradicionalno, Vijeće sigurnosti je izbjegavalo dijalog s Uredom za ljudska prava. A onda su se stvari naglo počele mijenjati. Od 1993. godine, kad je Ured osnovan, pa do 2010. godine, dakle u sedamnaest godina, predstavnici Ureda bili su pozvani da se obrate Vijeću manje puta (10) nego u 2010. godini samo (11). U 2012. godini suradnja se stabilizirala (11), a načini prenošenja obavijesti Ureda o najtežim oblicima kršenja ljudskih prava koja predstavljaju prijetnju miru i sigurnosti dodatno su se rafinirali i diverzificirali.

Kao dio istoga trenda, Glavni je tajnik 2012. godine kao jednu od tri teme za raspravu na svojem godišnjem zatvorenom sastanku s Vijećem sigurnosti izabrao odnos između ljudskih prava, mira i sigurnosti. Rasprava je pokazala golem napredak u spremnosti članica Vijeća da reagiraju na obavijesti o najtežim kršenjima ljudskih prava kad ona predstavljaju prijetnju miru i sigurnosti.⁶ Usvajanjem politike o pridržavanju ljudskih prava, kao preduvjetu da UN pomaže nacionalne snage sigurnosti (2011.)⁷ i da se može sudjelovati u mirovnim snagama ili biti službenik UN-a (2012.),⁸ Glavni je tajnik dodatno pridonio čvršćem povezivanju cjelokupnog sustava UN-a uz ljudska prava.

Pitanje vladavine prava tijesno je povezano s učinkovitom zaštitom ljudskih prava i također mu se posvećuje sve veća pažnja. UN-ova definicija vladavine prava podrazumijeva poštovanje ljudskih prava: "Za sustav UN-a, vladavina prava je načelo vladavine unutar koje su sve osobe, ustanove i entiteti, javni i privatni, uključujući i samu državu, podložni zakonima koji su javno proglašeni, jednako se primjenjuju i štite od strane neovisnog sudstva te koji su u skladu s međunarodnim pravilima i standardima ljudskih prava".⁹ Ne ulazeći u teorijske prijemore je li vladavina prava samo tehnički mehanizam podvrgavanja svih u državi, uključujući i poglavara države zakonima, ili uključuje i sadržajnu usklađenost zakona s ljudskim pravima, kako to predviđa UN-ova definicija, jasno je da su u stvarnom životu vladavina prava i ljudska prava nerazdvojni. Bez vladavine prava ljudska se prava ne mogu ostvariti. Bez ljudskih prava vladavina prava je tehnički mehanizam bez vrijednosnog orijentira.

Takva je vizija međuovisnosti ljudskih prava i vladavine prava nedavno dobila svoju potvrdu i na najvišoj razini. Opća skupština UN-a 24. rujna 2012. godine na svojem je tematskom zasjedanju na razini šefova država i vlada po prvi puta razmatrala pitanje vladavine prava na nacionalnoj i međunarodnoj razini. Usvojena deklaracija nije ništa revolucionarno, ali odražava suglasnost

6 Naravno, samo je dio obavijesti o različitim kršenjima ljudskih prava koje Ured prikuplja putem svojih 59 predstavništava širom svijeta te različitih istražnih ili drugih ekspertnih tijela relevantan u tom smislu.

7 "Politika dužne pažnje o ljudskim pravima" (Human Rights Due Dilligence Policy) podrazumijeva da UN, prije nego što počne pomagati neke sigurnosne snage (pomoć u logistici, opremi, hrani), procijeni vjerojatnost hoće li njihovi pripadnici biti uključeni u teška kršenja ljudskih prava. Prije početka pružanja pomoći, ako je to potrebno, sigurnosne snage trebaju poduzeti mjere da se smanji vjerojatnost kršenja. Ako tijekom pružanja pomoći njihovi pripadnici ipak počine teška kršenja, vlasti su ih dužne kazniti i poduzeti mjere da se to ne ponovi. Ako to ne učine, pomoć se obustavlja.

8 "Politika o provjeri poštovanja ljudskih prava" (Human Rights Screening Policy) ne traži samo da kandidati za mirovne misije ili službu u UN-u nisu osuđivani, niti da se protiv njih ne vodi kazneni postupak, već i da ne postoji razumna sumnja da su bili uključeni u teška kršenja ljudskih prava.

9 United Nations, *Guidance Note of the Secretary General: UN Approach to Rule of Law Assistance*, travanj 2008., 1.

svih 193 država članica oko shvaćanja, obuhvata i važnosti dosljedne primjene vladavine prava te veza između vladavine prava na nacionalnoj i međunarodnoj razini i ljudskih prava.¹⁰

U operativnom je smislu svakako najvažniji zahtjev Glavnom tajniku da osigura bolju koordinaciju između različitih tijela i država donora u unaprjeđivanju nacionalnih institucija važnih za vladavinu prava. Od Glavnog tajnika traži se i da za godinu dana podnese izvješće o načinima kako da se čvršće poveže vladavina prava s tri glavna stupa UN-a: mirom i sigurnosti, ljudskim pravima i razvojem.

Svakako, u trend jačanja zaštite ljudskih prava kroz učvršćivanje vladavine prava uklapa se i jačanje nacionalnih mehanizama za osiguravanje odgovornosti za teška kršenja ljudskih prava, ali i Stalnog međunarodnog kaznenog suda te nacionalna i globalna borba protiv korupcije. Presude u dosadašnjim postupcima pred Stalnim kaznenim sudom šalju jasno upozorenje najvišim vojnim i političkim dužnosnicima da njihova zapovjedna odgovornost ne obuhvaća samo odgovornost za izravne zapovjedi da se zločini počine, nego i nepodužimanje mjera da ih se spriječi, odnosno da se njihovi počinitelji kazne.¹¹ Što se, pak, borbe protiv korupcije tiče, ona je, uz ostalo, i vrlo važan razvojni instrument: suzbijanje korupcije povoljno djeluje na gospodarski rast, a posebice na privlačenje stranih investicija.

Napokon i završni, vrlo pragmatički argument za snaženje ljudskih prava i vladavine prava. Ulaganjem u ljudska prava i vladavinu prava štedi se. Izbjegavaju se sukobi, a ako je do njih već došlo, pomaže da ih se prevlada te da se spriječi njihovo ponovno razbuktavanje. Usporedne analize pokazuju da se ulaganjem u ljudska prava i vladavinu prava smanjuje vjerojatnost sukoba i njihovih štetnih posljedica. U slučaju već postojećeg sukoba, jamstva za jednaku zaštitu ljudskih prava svih pripadnika društva nakon sukoba, olakšavaju njihovo prevladavanje i mirna rješenja. Jačanje vladavine prava nakon sukoba, izobrazba, profesionalnost i učinkovitost policije i pravosuđa povećavaju vjerojatnost da će ljudska prava doista biti poštovana. To omogućuje da se skрати trajanje, a time i troškovi velikih i skupih mirovnih operacija bez opasnosti da se sukob ponovno razbukta.

Na kraju, je li u ovom uvodniku riječ o prognozi zasnovanoj na analizi odgovarajućih trendova ili o novogodišnjoj želji za 2013. godinu i dalje? I o jednom i

10 *Declaration of the High-level Meeting of the General Assembly on the Rule of Law at the National and International Levels (A/Res/67/1).*

11 U praksi, pritisak, a time i preventivni utjecaj na ponašanje vojnih i političkih vrhova najснаžнiji su u razdoblju kada Vijeće sigurnosti još nije uputilo slučaj Stalnom kanenom sudu, ali razmatra takvu mogućnost. Prije nego što postoji vjerojatnost postupka pritisak je manji, a kada postupak pred Stalnim kaznenim sudom već započne, vojni i politički vrhovi mogu se osjećati stjeranima u kut i biti neskloni pregovorima i mirnom rješenju sukoba.

o drugom. Brojni pokazatelji upućuju na jačanje ljudskih prava i vladavine prava te na širenje svijesti da to nije samo etički imperativ, nego i racionalni pravac ljudske akcije. Poželjno i stvarno mogli bi se poklopiti....

Ivan Šimonović,
*redoviti profesor na Katedri za opću teoriju prava i države
Pravnog fakulteta Sveučilišta u Zagrebu
i pomoćnik Glavnog tajnika UN-a za ljudska prava*

