

DANILO TÜRK

Razmisleki ob branju komentarja pravnika Nowaka

(Manfred Nowak: UNO Pakt über bürgerliche und politische rechte und Fakultativprotokoll, CCPR-Kommentar, N. P. Engel Verlag, Kehl, Strassburg, Arlington; 1989; 946 strani)

Ena od zanimivih značilnosti današnjega časa je krepitev zavesti o pomenu človekovih pravic za družbeno stabilnost in napredek. Ni dvoma, da je to, politično vzeto, v največji meri posledica krize t. i. realnega socializma, ki je v razmeroma kratkem obdobju privedla do razpada političnih sistemov socialističnih držav in do silovitega (vendar negotovega) iskanja novih ureditev. To velja kajpak tudi za Jugoslavijo, ki se je znašla v še eni od svojih endemičnih kriz identitete: razpad političnega sistema se je združil z zaostritvijo nacionalnih konfliktov in nastala je značilno jugoslovanska in značilno nevarna politična zmes. Prihodnost je znova postala negotova.

Zanimivo je, da je v iskanju izhoda, kjer so se na omejenem političnem prostoru znašle stare in nove politične sile, nekaj vsaj na videz nesporno: danes je ni politične sile, ki ne bi prisegala na človekove pravice in ki si ne bi prizadevala dokazati, da prav ona – ne pa tudi njene tekmece – zagotavljajo uresničevanje človekovih pravic, ki so po splošnem prepričanju »civilizacijska pridobitev«. Človekove pravice so torej postale zadeva, ki prinaša politične točke. To danes dobro vedo tako tisti, ki so še včeraj človekove pravice zviška odrivali kot vrednoto meščanske družbe (priljubljena je bila fraza o »tako imenovanih človekovih pravicah«), kot tudi njihovi današnji konkurenti. Ob opazovanju današnjega vsesplošnega zaklinjanja na človekove pravice je treba torej ohraniti dobro mero zdrave skepse zlasti ko gre za ocenjevanje potez sil na oblasti, ki so se žargona o človekovih pravicah tako rekoč priučile, in ki bodo morale resnost svojih namenov še dokazati.

Povečanje političnega pomena človekovih pravic pa se ne izraža samo pri nas in v drugih socialističnih državah, ampak tudi na ravni mednarodnih odnosov: *človekove pravice so že med najpomembnejšimi mednarodnimi vprašanji*. Okoliščina, da je to v veliki meri posledica stanja v socialističnih državah, prav nič ne zmanjšuje pomena tega dejstva. Vsaka država, ki se želi integrirati v napredujoči del sveta, mora dandanes sprejeti obveznost, da bo v svoji praksi zagotovila spoštovanje mednarodnopравnih standardov človekovih pravic. To seveda velja tudi za našo državo, ki se bo slej ko prej morala odpovedati iluziji, da so njeni represivni predpisi in njene represivne prakse združljivi z njenimi evropskimi ambicijami.

Gledano s stališča tovrstnih realnosti današnjega časa moramo kar največjo pozornost posvečati mednarodnopравnim standardom na področju človekovih

pravic in med njimi zlasti tistim, ki so vsebovani v Mednarodnem paktu o državljanskih in političnih pravicah. Poleg očitnih političnih razlogov, ki smo jih omenili uvodoma, je treba upoštevati tudi našo ustavo, ki uvršča tudi vsebino te mednarodne pogodbe med sestavine naše pravne ureditve. Drugi odstavek 210. člena ustave SFRJ namreč določa, da sodišča direktno uporabljajo mednarodne pogodbe, ki so v Jugoslaviji ratificirane in objavljene. (Mednarodni pakt o državljanskih in političnih pravicah je bil pri nas ratificiran l. 1971 in je objavljen v uradnem listu SFRJ št. 7/71.). Zanimivo je, da se norme tega pakta v naši sodni praksi skorajda ne uporabljajo, kar je verjetno posledica občega stanja pravne zavesti in pravne kulture pri nas. (Upoštevati je seveda treba tudi to, da je naša notranjeppravna ureditev v nekaterih pogledih preciznejša od določil Pakta.) Tudi v zakonodaji in v drugih pogledih se vsebina Pakta pri nas še ni dovolj uveljavila. Potrebni bodo torej dodatni napor, da bi tako stanje spremenili.

Obsežni komentar Mednarodnega pakta o državljanskih in političnih pravicah (delo obsega, skupaj s prilogami, kar 946 strani), ki ga je letos objavil ugledni avstrijski pravnik Manfred Nowak, profesor na Dunajski univerzi (in do pred kratkim direktor Nizozemskega inštituta za človekove pravice v Utrechtu) dokazuje, bolj celovito kot katerokoli delo objavljeno doslej, pomembnost in daljnosežnost vsebine Pakta za države, ki so sprejele to pogodbo. Komentar vsebuje razlago določil Pakta, natančen vpogled v njegovo pripravo (travaux preparatoires), pregled najbolj relevantnih vidikov prakse Odbora za človekove pravice, ki je po določilih Pakta zadolžen za nadzor nad izvajanjem Pakta, in pomembnejša stališča doktrine k vprašanju, ki so predmet teoretskih razprav.

Ilustrirajmo to občo oceno z nekaj primeri, ki kažejo na relevantnost Pakta za razvoj našega pravnega sistema in prakse.

V uvodnem delu komentarja (str. XXII) avtor razloži metodo razlage Pakta, pri čemer pripisuje primarni pomen jezikovni (gramatični), sistematični in teleološki razlagi. Vsako določbo Pakta je torej treba razlagati v običajnem pomenu izrazov, ki so v njej uporabljeni, v kontekstu celote določb Pakta ter v luči njegovega predmeta in cilja. Ta pristop je v mednarodnem pravu splošno sprejet in je določen kot temeljno pravilo razlage tudi v Dunajski konvenciji o pravu mednarodnih pogodb (1969), s katero so kodificirana obče veljavna pravila mednarodnega prava o mednarodnih pogodbah. Poleg tega temeljnega in obče sprejetega pravila pa imajo – kot ugotavlja Nowak – pri razlagi mednarodnopravnih aktov na področju človekovih pravic poseben pomen pripravljalna dejanja (travaux preparatoires), torej dokumenti, iz katerih razberemo, kako so se norme izoblikovale v mednarodnih pogajanjih. Besedila na področju človekovih pravic namreč neredko označuje visoka stopnja abstraktnosti in nejasnosti, težave, ki zaradi tega nastanejo, pa je možno v veliki meri odpraviti s preučitvijo pripravljalnih tekstov, osnutkov besedil in zlasti zavrženih predlogov, s pomočjo katerih je mogoče ugotoviti, kakšne vsebine določil sestavljenci niso hoteli sprejeti.

V opisu svojega pristopa k vprašanju razlage, še bolj pa v razlagi sami se je avtor nadpovprečno oprl na pripravljalne tekste. Zdi se, da je ta metoda, kljub svoji tveganosti (pripravljalni teksti so vendarle zgolj pomožnega pomena pri razlagi) upravičena, posebej še, ker je praksa uresničevanja Pakta še razmeroma skromna in ne daje vselej zanesljivih odgovorov na vprašanja, ki jih postavlja problem interpretacije Pakta.

Najznačilnejši primer teh težav ponuja že razlaga 1. člena Pakta, ki vsebuje *določila o pravici vseh narodov do samoodločbe*. Ta določila so abstraktna in v nekaterih pogledih nejasna. Po drugi strani pa ravno poznavanje zgodovine

priprave Pakta pomaga razbrati voljo njegovih pogodbenih strank. Tako, na primer, okoliščina, da Pakt določa *pravico* narodov do samoodločbe, rešuje vprašanje, ali je samoodločba zgolj politično načelo ali pravno določena pravica narodov. Če je bilo to vprašanje pred sklenitvijo Pakta morda še mogoče obravnavati kot odprto (upoštevati je treba, da ustanovna listina OZN ne uporablja izrazov »pravica do samoodločbe«, ampak le izraz »samoodločba«, kar je mogoče razlagati kot omenjanje političnega dejstva ali političnega načela), pa je uvrstitev pravice vseh narodov do samoodločbe v široko sprejeto multilateralno pogodbo dokaz, da gre tudi za pravno določeno pravico. To dejstvo je še posebno pomembno za države, katerih ustave uvrščajo norme iz mednarodnih pogodb v svojo notranjo ureditev. Kot smo omenili, je med temi državami tudi Jugoslavija, ki je tudi večnacionalna država, in za katero je torej 1. člen Pakta še posebno relevanten.

Še večji pomen pa ima ustrezno natančna metoda razlage takrat, ko gre za *vprašanje, ali je pravica narodov do samoodločbe trajna pravica*. Vprašanje je pomembno tudi zato, ker v besedilu 1. člena Pakta ni rešeno s posebno določbo. Potrebna je torej razlaga in to tembolj, ker je v teoriji (pa tudi v politični praksi) poznana tudi teza o enkratni odločitvi in »konzumiranju« samoodločbe. Kot poudarja Nowak (str. 16), je pravica do samoodločbe v Paktu koncipirana kot kontinuirana pravica. O tem pričajo med drugim tudi priprave Pakta, v katerih je bila namenoma izbrana deklaratorna dikcija in uporabljen sedanji čas. Ta značilnost pride še najbolj do izraza v angleškem besedilu, ki uporablja izraz »have« (imajo) namesto v pogodbah običajno uporabljenega izraza »shall have« (bodo imeli). Tvorci Pakta torej niso narodom »dali« pravice do samoodločbe, ampak so jo preprosto priznali (deklaratorna dikcija). Tak pristop je bil uporabljen tudi v 6. členu Pakta, ki priznava pravico do življenja, in v 9. členu, ki priznava pravico do osebne svobode. Razumevanje besedila, ki ga omogočata analiza priprav Pakta, in primerjava med primerljivimi določbami torej kaj hitro pokažeta, da pravica narodov do samoodločbe ne more biti porabljena in da je samoodločba pravzaprav stalen proces. S to razlago soglaša tudi sodobna doktrina mednarodnega prava. (Nowak, str. 17.)

Pravica do samoodločbe pripada vsem narodom in ne le tistim, ki so pod kolonialno ali kakšno drugačno tujo oblastjo. Pregled pripravljanih dokumentov pokaže, da so sestavljalci besedila ravno zato izbrali izraze »vsi narodi...« in da so vprašanje manjšinskih pravic zavestno in namenoma uredili posebej – v 27. členu Pakta. Videti je, da ta pristop, ki je sicer jasno izražen v praksi in v študijah OZN, sprejema tudi Nowak, četudi citira mnenja avtorjev, ki menijo, da naj bi ta pravica pripadala tudi določenim manjšinam, avtohtonim ljudstvom itd. (str. 20–23).

Tudi kar zadeva vsebino pravice narodov do samoodločbe Nowakova razlaga ostaja v okvirih obče sprejetih pojmovanj o politični in ekonomski samoodločbi (vzpostavitev neodvisne države, odcepitev, pridružitve drugi državi ali zvezi držav) in o notranji samoodločbi (avtonomija, participacija naroda v oblikovanju politične volje itd.) (str. 23–24).

Pri razlagi določil Pakta je relevantnost pripravljanih dokumentov od člena do člena različna. Za razliko od tistih določil, kjer nam o njihovi natančni vsebini veliko pove podatek, katere variante besedil so bile predlagane v pripravah in katere od njih so bile sprejete ali zavrnjene, pa je v pogledu drugih določil besedilo samo dovolj precizno, včasih pa je na voljo tudi dovolj izkušenj iz prakse uresničevanja Pakta.

Primer takih določil ponuja vsebina 4. člena Pakta, ki se nanaša na stanja, ko so zaradi »izjemne in splošne nevarnosti, ki ogroža obstoj države«, dopustni izred-

ni ukrepi, s katerimi se začasno derogirajo nekatere človekove pravice, določene v Paktu. Te določbe so bile predložene že v zgodnji fazi pogajanj – l. 1947 (Nowak, str. 83). Njihov smisel je dvojen: 1. ponuditi okvir ravnanja državi, ki se je znašla v pogojih skrajne sile in je zato prisiljena omejevati pravice in 2. zaščititi ljudi in njihove pravice pred zlorabami državne moči, ki jih omogočajo izvedeni ukrepi države.

Mimogrede naj omenimo, da so tudi določila 4. člena Pakta sestavni del pravnega sistema SFR Jugoslavije (na podlagi že omenjenega 210. člena ustave SFRJ), in da zato ni povsem točna teza, da obstaja v naši ustavni ureditvi pravna praznina glede pravil o izrednem stanju (ali izrednih ukrepih) v miru. Vsaj kar zadeva varstvo človekovih pravic je treba upoštevati 4. člen Pakta kot določbo, ki je direktno uporabna v našem pravnem sistemu.

Pakt določa, da je uvedba izrednih ukrepov dopustna samo ob razmeroma strogo določenih pogojih: izjemna in splošna nevarnost mora dejansko obstajati, izredni ukrepi morajo biti uradno proglašeni in morajo biti proporcionalni z nevarnostjo, spoštovati je treba načelo nediskriminacije, nekatere pravice pa tudi v izrednih razmerah ne trpijo omejevanja (pravica do življenja, prepoved mučenja, svoboda misli, vesti in veroizpovedi in še nekatere druge pravice). Načelo proporcionalnosti zahteva, da neodvisni državni (parlamentarni ali sodni) organi redno ugotavljajo, ali še obstajajo razlogi za izredne ukrepe (Nowak, str. 91).

Med najpomembnejše vidike mednarodne kontrole nad izrednimi ukrepi sodijo tisti, ki so povezani z obveznostjo države – pogodbenice stranke pakta, da *nemudoma* preko generalnega sekretarja OZN obvestijo ostale pogodbenice o uvedenih ukrepih. Obveznost notifikacije se nanaša tudi na prenehanje ukrepov. Mnoge države le počasi in, videti je, nerado izpolnjujejo to svojo obveznost. Tudi Jugoslavija, ki je 27. februarja 1989 uvedla izredne ukrepe na Kosovu (in z njimi omejila svobodo gibanja in svobodo zbiranja, de facto pa tudi svobodo izražanja), je – kot beremo v uradnih dokumentih OZN – izpolnila to obveznost šele 16. maja 1989, o modifikacijah izrednih ukrepov pa je obvestila 15. junija 1989 (gl. dok. OZN E/CN.4/Sub.2/1989/30, str. 7–8). Zanimivo bi bilo izvedeti, od kod ta nekajmesečna zamuda, posebej še, ker vemo, da so druge socialistične države (Poljska in Sovjetska zveza) v podobnih situacijah izvršile svojo obveznost notifikacije precej bolj promptno.

V razlagi prakse Odbora za človekove pravice, ki obravnava periodična poročila držav – pogodbenih strank, kar je ena od oblik mednarodnega nadzora nad uresničevanjem Pakta, Nowak ugotavlja, da je bil Odbor še posebno natančen v razpravah o izrednih ukrepih, s katerimi se posega v človekove pravice. Odbor preučuje vsa relevantna vprašanja, vključno z vprašanjem, ali res obstaja nevarnost, ki ogroža obstoj države in z vprašanjem, ali so bile spoštovane omejitve, ki jih Pakt predpisuje državam, ki se zatekajo k izrednim ukrepom. (Nowak, str. 97) Predlogi, da bi se uvedla dolžnost držav, ki se zatekajo k izrednim ukrepom, da o tem posebej (s posebnimi poročili) obveščajo Odbor za človekove pravice, sicer niso bili sprejeti, obravnava rednih, periodičnih poročil držav, ki uvajajo take ukrepe, pa je tembolj natančna in kritična.

V zvezi s povedanim naj omenimo, da je bila Jugoslavija dolžna predložiti svoje tretje periodično poročilo o uresničevanju Pakta že avgusta 1988 (Nowak, str. 904), torej še preden so bili uvedeni izredni ukrepi na Kosovu. Prav gotovo bosta koncipiranje in »obramba« tretjega periodičnega poročila pred Odborom za človekove pravice sedaj težja, kot bi bila, če bi bilo poročilo predloženo pravočasno.

Med vprašanji, ki so zanimiva s stališča bodočih sprememb v Jugoslaviji, so vsekakor tudi vprašanja svobode združevanja, ki je določena v 22. členu Pakta. Ta pravica spada skupaj s pravico do svobode izražanja in s pravico do svobode zborovanja v jedro državljskih in *političnih* pravic. Za razliko od prvih dveh pa ima ta pravica tudi izjemen pomen kot ekonomska pravica (svoboda organiziranja sindikatov) in obče družbena pravica (Nowak, str. 411). V tej zvezi naj le za ilustracijo njenega vsestranskega pomena omenimo Marxovo vizijo družbe kot asociacije (tj. »združenja«) svobodnih proizvajalcev.

Zanimivo je, da ta pravica ni povzročala posebnih težav pri formulaciji besedila, niti ni bila deležna obsežnejših razlag v okviru prakse izvajanja Pakta (Nowak, str. 412). Zasnovana je kot subjektivna pravica vsakega posameznika, cilj in oblika združevanja pa sta stvar svobodne izbire posameznikov, ki se združujejo (o dopustnih omejitvah kasneje). Kot v ostalih ekspresivnih pravicah, ki so omenjene zgoraj, je tudi v tem primeru poudarek na svobodnem značaju bistva pravice – tj. v tem primeru združevanja. Organiziranje združenj in vključevanje vanje mora biti svobodno, kar je resnično mogoče samo, če obstaja izbira. V omenjenih določbah se posebej omenja pravica do ustanavljanja sindikatov (podrobnejšo razlago daje Nowak na str. 415–419), ni pa omenjanja pravice do svobodnega ustanavljanja političnih združenj, kar je zajeto z določbo, da je združevanje svobodno.

Zanimivo je, da nobena od teh trditev vsaj v doktrini človekovih pravic ne povzroča večjih razhajanj. Problemi pa nastanejo v dveh ozirih. Prvi se izraža v dopustnih omejitvah pravice, ki jih država sme uvesti, če je to potrebno zaradi nacionalne ali javne varnosti, javnega reda, zaščite javnega zdravja ali morale ali za zaščito pravic drugih. Tovrstne omejitve morajo biti predpisane z zakonom. Jasno je, da svoboda združevanja ne more biti absolutna in da so omejitve pravzaprav nujen del režima pravice do svobode združevanja. Nowak opozarja na težave pri razlagi pojmov, kot so nacionalna varnost ali javni red (str. 421–422); v tej zvezi pa velja tudi posebej poudariti obče pravilo o razlagi izjem in omejitev (ki ga Nowak poudarja že na začetku (na str. XXIII), namreč na pravilo *in dubio pro libertatem*: pravico je treba razlagati ekstenzivno, njeno omejitve in izjeme pa restriktivno.

Drugi tip težav nastane na področju političnega organiziranja v državah, kjer ima neka politična organizacija ustavno zagotovljen »avantgardni položaj«. Tudi naša država spada med tiste, ki na ta način bistveno omejujejo svobodo političnega združevanja, saj so v taki ureditvi vse politične organizacije – razen »avantgardne« (ne spuščamo se v problem pravnega definiranja tega pojma) – v slabšem, tj. diskriminiranem položaju. Take ureditve je treba obravnavati kot nezdružljive z 22. členom Mednarodnega pakta o državljskih in političnih pravicah.

Kot kažejo navedeni fragmenti, je komentar Mednarodnega pakta o državljskih in političnih pravicah, ki ga je izdelal Manfred Nowak, pomembno in koristno besedilo, ki utegne koristiti tudi nam, in to tako v političnih razpravah kot tudi v zakonodajnem delu in – dodajmo – v sodni praksi. (Seveda bi prikaz razlage Pakta, relevantne za sodno prakso, zahteval posebno razpravo.) Pomemben del tega koristnega priročnika pa v Jugoslaviji za sedaj še ne more imeti neposredne uporabne vrednosti. Na straneh 693–771 je podana razlaga Fakultativnega protokola k Mednarodnem paktu o državljskih in političnih pravicah, ki ga Jugoslavija še ni ratificirala. Menimo, da bi to morala storiti čimprej in tako omogočiti jugoslovanskim državljanom, ki menijo da so žrtve kršitev v Paktu določenih pravic, in ki so izkoristili domača pravna sredstva, da poskušajo dobiti mnenje Odbora za človekove pravice o tem. Taka »dodatna instanca« bi gotovo pomagala

pri graditvi pravne države pri nas. Vprašanje je, ali so že podani vsi pogoji za tak korak. Madžarska ga je že storila (decembra 1988), Poljska pa ga je najavila. Videti je, da je zaostajanje Jugoslavije na področju človekovih pravic za primerljivimi državami čedalje bolj izrazito, kar je nedvomno slabo za vse nas.

BISERKA POVŠE

Odnosi z javnostjo – nujnost poslovne kulture

Temeljno poslanstvo odnosov z javnostjo je oblikovanje podobe ali imidža o podjetju, družbeni ali politični organizaciji. O imidžu se v obdobju vnovičnega zavedanja potrebe po tržni miselnosti precej govori in piše, nekoliko manj besedi pa je namenjenih odnosom z javnostjo, ki v ožjem in širšem smislu to podobo tudi ustvarjajo. Preden pojasnim odnose z javnostjo kot specifični oddelek v podjetju ali politični organizaciji in kot način življenja in miselnosti zaposlenih, še kratka predstavitev možnih teoretičnih in praktičnih pristopov k obravnavi odnosov z javnostjo.

Odnose z javnostjo¹ kot posebne oddelke in kot del poslovne kulture bi bilo zanimivo predstaviti v luči javnega mnenja in demokracije, saj oblikujejo mnenje in vplivajo na stališča javnosti tako v gospodarskih, političnih kot družbenih organizacijah. Tako bi lahko natančneje predstavili specifičnosti odnosov z javnostjo v gospodarstvu (s proizvajalci, dobavitelji, partnerji ...) in politiki (med in s strankami, zvezami, združenji ...). Odnosi z javnostjo torej eksistirajo tako na gospodarskem kot političnem področju, saj so tako politični kot gospodarski subjekti vpeti v objektivno dano okolje. Odnosov z javnostjo bi se lahko lotili tudi s psihološkega vidika – identiteta in podoba podjetja in zaposlenih v njem. S stališča tržnega komuniciranja bi lahko pojasnili razlike med tržnimi komunikacijskimi kanali, kamor poleg odnosov sodijo tudi ekonomska propaganda, publiciteta in pospeševanje prodaje. Različni avtorji si namreč niso enotni v tem, ali so odnosi z javnostjo ekonomska propaganda ali samostojen fenomen. Zanimivo bi bilo razmišljati o tem, ali so odnosi z javnostjo »dekla« novinarstva ali pa le podaljšek propagandnega sporočanja. Brez dvoma pa so odnosi tržna komunikacija, in če govorimo o gospodarskem in političnem trgu, potem so tudi oblika gospodarskega in političnega komuniciranja.

Pa so v našem vsakdanu odnosi z javnostjo tudi resnično zaživelji?

Kot kaže tudi pomanjkanje domače literature s tega področja, je v naši družbi več let prevladovalo prepričanje, da ni potrebe po načrtnem in strokovnem ustvarjanju podobe o delovni organizaciji (zdaj podjetju) in o politični partiji (zdaj stranki?). Slednja namreč kot edina in samcata brez konkurenčnega boja tako ni bila

¹ Angleški izraz »Public relations« v slovenščino prevajajo kot: javnostni stiki, stiki z javnostjo, odnosi z javnostjo, javni odnosi in med temi prevodi sem izbrala izraz odnosi z javnostjo, krajše odnosi. Priporočljiva literatura s področja teorije in prakse odnosov z javnostjo: BASKIN Otis V. & Craig E. ARONOFF (1983): *Public relations. The profession and practise*. Iowa, USA.

HAYWOOD Roger (1984). *All about Public relations*. London, The McGraw Hill Marketing Series.