

MARIANNE B SKOU:

De mänskliga rättigheterna

Denna artikel har tidigare publicerats i den norska tidskriften Dyade 1978, nr 1-2, under rubriken "Menneskerettighetene - en stats indre anliggende?" I rubriken ligger författarinnans tes. Hon har varit ordförande i Norges Konservative Studenterforbund och är nu styrelsemedlem i norska Amnesty International och aktiv i den norska Helsingforskommittén. Hon vill visa att den internationella icke-inblandningsprincipen inte kan gälla de mänskliga rättigheterna. Dessa berör mänskligheten, inte enskilda länder. Hon är givetvis medveten om att hennes tolkning inte godtas i diktaturländer, men sedan Helsingforsavtalet har otvivelaktigt frågan aktualiserats också i dem. Stormakter uttalar sig dessutom om varandras inre förhållanden på detta område; så president Carter redan vid sitt tillträde till presidentposten. Marianne Skou framhåller att till följd av Helsingforsavtalet har även enskilda institutioner och personer rätt och plikt att ingripa "över gränserna" när de anser sig försvara mänskliga rättigheter.

FNs förklaring om de mänskliga rättigheterna antogs av FNs generalförsamling den 10 december 1948 och firar därför 30-årsjubileum i år. Den har icke formen av en traktat och är därför icke folkrättsligt bindande för någon av de stater som anslutit sig till den. Detta är däremot fallet med FNs två internationella konventioner om de mänskliga rättigheterna, som antogs av generalförsamlingen den 16 december 1966. Konventionen om civila och politiska rättigheter trädde i kraft den 23 mars 1976 och konventionen om ekonomiska, sociala och kulturella rättigheter den 3 januari samma år, sedan 35 länder hade ratificerat dem. De är bägge av juridiskt och folkrättsligt bindande karaktär.

Den 1 augusti 1975 undertecknades Helsingforsavtalets slutdokument av statsöverhuvudena för 35 europeiska och nordamerikanska stater. Avtalet bygger i princip på FNs förklaring om de mänskliga rättigheterna och på de två ovannämnda konventionerna. Inte heller Helsingforsavtalet är ett juridiskt bindande dokument. Men liksom förklaringen är den såväl politiskt som moraliskt förpliktande för signatärstaterna.

Frågan om de mänskliga rättigheterna är behandlad i två skilda delar av slutdokumentet från Helsingfors.

Den sk Korg III avhandlar de mera praktiska sidorna av mellanfolkliga förbindelser, sådant som utväxling av människor, idéer och information över gränserna.

I första delen av Korg I fastslås "10 riktningsskildrande principer för förbindelser mellan de deltagande staterna". Nio av dessa

likvärdiga, folkrättsligt erkända principer handlar om förhållandet mellan stater, alltså om internationella förhållanden. Princip VII däremot rör bla de enskilda staternas förhållande till sina egna medborgare: de grundläggande mänskliga rättigheterna i det enskilda landet.

I princip VII heter det bla: "På de mänskliga rättigheternas och de grundläggande friheternas område skall de deltagande staterna förhålla sig i överensstämmelse med målsättningen och principerna i Förenta nationernas pakt och förklaringen om de mänskliga rättigheterna. De skall också uppfylla sina förpliktelser som bestämts i internationella förklaringar och överenskommelser på detta område, däribland bla konventionerna om de mänskliga rättigheterna..." Det står vidare, att "de bekräftar individens rätt att känna till och handla i enlighet med sina rättigheter och skyldigheter" på de mänskliga rättigheternas område. De deltagande staterna erkänner också att respekt för de mänskliga rättigheterna är en "väsentlig faktor för den fred, rättfärdighet och trivsel som är nödvändig för att säkra utvecklingen av vänskapliga förbindelser och samarbete dem emellan och mellan alla stater". Det är denna princip VII som utgör utgångspunkt för det följande.

Det är värt att lägga märke till att Helsingforskonferensen på många sätt representerar ett genombrott för idéerna om de mänskliga rättigheterna. För första gången har respekten för de elementära mänskliga rättigheterna uppförts på dagordningen i ett multilateralt öst - västsammanhang. Det har därmed skapats precedens för att så-

dana frågor kommer att ingå som ett erkänt förhandlingstema också i förhandlingar i framtiden om säkerhet och samarbete mellan stater.

Icke-inblandningsprincipen

Icke-inblandningsprincipen ingår som en av de grundläggande principerna i folkrätten, som ett mönster för förhållandet stater emellan. Den folkrättsligt erkända tanken att "varje stat är herre i sitt eget hus" kom i Helsingforsdokumentets principförklaring till uttryck i Princip VI. Det heter där: "De deltagande staterna bör avstå från inblandning, direkt eller indirekt, individuellt eller kollektivt, i interna eller externa förhållanden som hör under en annan deltagande stats nationella jurisdiktion, utan hänsyn till deras ömsesidiga förbindelser."

Om man bara håller sig till ordalydelsen, kan det tyckas vara ett motsättningsförhållande mellan dessa två klart uttryckta principer VI och VII - särskilt om man tar i betraktande att alla delar av avtalet, därför också alla de tio principerna inbördes - skall uppfattas som likvärdiga. Hur skall man lika mycket respektera två principer, som tycks utesluta varandra? Det är då frågan kommer upp om frågor om de mänskliga rättigheterna alls är att betrakta som en "inre angelägenhet".

Man kan tänka sig olika former av inblandning, som tex "inblandning med makt eller hot om bruk av makt" eller direkt inblandning i inre politiska maktförhållanden. Å den andra ändan av skalan ligger aktivitetsformer som avgjort inte kan kallas in-

blandning, sådana som inhämtande av upplysningar om och studier av ett land, för att nu nämna några. I gränsområdet mellan dessa två ytterligheter står då frågan om de mänskliga rättigheternas ställning i ett land kan räknas som en inre angelägenhet. Eller om den tvärtom är av en sådan karaktär att den rättfärdiggör inblandning.

Det är enligt min uppfattning inte relevant att fråga efter respekt för eller brott mot icke-inblandningsprincipen sådan som den förekommer i FN-pakten eller i Helsingforsavtalet. I princip accepteras den både i öster och väster. Det är däremot frågan om vilka förhållanden man anser vara inblandning, mao var gränsen går mellan "inre" och "gemensamma" angelägenheter.

I det följande skall icke skiljas mellan statligt och icke-statligt engagement för de mänskliga rättigheterna. Bådadera är lika viktiga. Helsingforsavtalet slår också fast vilken positiv roll institutioner, organisationer och enskilda personer kan spela på detta område.

Vad som är väsentligt

Var inom folkrätten stöter vi på principen om icke-inblandning? "Icke-inblandning" är först och främst fastslagen som en av de grundläggande principerna i FN-pakten, världsorganisationens "grundlag". Artikel 2:7 talar om hur FN som organisation skall förhålla sig till sina medlemsstater "i frågor som väsentligen hör under en stats interna jurisdiktion". Det heter att intet i pakten berättigar till en sådan inblandning med mindre det förligger hot mot freden.

Ordet "väsentlig" har varit föremål för en inte liten folkrättslig uppmärksamhet genom åren. Vilka former av intresse kan betecknas som "väsentligt" i detta sammanhang och vad faller utanför? Härom tvista de lärde. Är tex frågor som angår de mänskliga rättigheterna något som "väsentligen hör in under en stats interna jurisdiktion" på så sätt att de därmed måste räknas som en inre angelägenhet?

Emellertid innehåller FN-pakten inga bestämmelser om vad som skall förstås med intern jurisdiktion och den indikerar heller inte något om vem som eventuellt skall avgöra om ett ärende uteslutande ligger under vederbörande stats herradöme. Detta illustrerar varför man ofta har så svårt att komma fram till entydiga svar i folkrättsliga sammanhang.

Att det är så, kommer ännu klarare till uttryck när man vet, att folkrätt väl så ofta skapas genom sedvana som genom ingående av mer eller mindre bindande avtal. Gällande praxis och allmängiltiga rättsuppfattningar synes ofta spela en avgörande roll för frågan om hur en bestämd problemsställning skall tolkas och efterlevas. Och då speciellt vid tillfällen som inbjuder till tolkning – som detta. Låt oss därför i stället se närmare på hur icke-inblandningsprincipen uppfattas och praktiseras i FN-sammanhang. Principotolkningar, som alla i ett internationellt sammanhang inblandade parter stöder, uppfattas som ett slags folkrätt. De skapar en folkrättslig praxis. Detta gäller speciellt för en världsorganisation som FN.

Vanliga juridiska tolkningsregler säger att "det är vederbörande organ, där saken kom-

mer upp, som får bestämma om en fråga hör in under statens egen bestämmanderätt" (Edvard Hambro i "Lov og Rett", 1969).

Vad har detta lett till? FN-organen – och bland dem först och främst generalförsamlingen – har vid flera tillfällen, särskilt under senare år, fattat beslut som fördömer andra staters interna förhållanden. Det har också beslutats att tillgripa sanktioner mot en medlemsstat just p g a förhållanden, som ifrågavarande stat hävdar hör under landets interna jurisdiktion. Av att FN-organ sålunda uttrycker att de har kompetens att uttala sig i frågor som angår kränkningar av de mänskliga rättigheterna, kan man dra den slutsatsen att "icke-inblandningsprincipen inte i dag skulle utgöra något *rättsligt hinder* för att FN-organen tar upp sådana saker" (Stortingsprotokoll 93 76/77). Vilka former användandet av denna princip får i praktiken är däremot en annan sak.

Internt eller internationellt

Som Edvard Hambro uttryckt det, bestyrker varje utspel med sikte på att komma medmänniskor till undsättning tvärs över nationella gränser ett påstående att "FN menar att skyddet av individen är en internationell angelägenhet". Han säger vidare: "En räkka tendenser pekar i riktning av att fundamentala mänskliga rättigheter inte längre kan betraktas som en inre angelägenhet. Människor kan inte undertryckas utan att det väcker världens samvete".

I sin bok om huvudpunkter i folkrätten säger professor Carl August Fleischer att

"varje stat, som har ratificerat FN's pakt, har accepterat de mål och principer som slås fast däri. Det kan då inte hävdas att skyddet av de mänskliga rättigheterna är en inre angelägenhet som bara angår vederbörande stat själv."

Från de östeuropeiska staternas sida framhävdades det i Helsingfors och som väntat också i Belgrad att frågor om de mänskliga rättigheterna bör betraktas som en stats inre angelägenhet och därigenom undantas från folkrättslig reglering. Det är inte desto mindre medtaget i Helsingfordokumentet som en princip att rätta sig efter i förhållandet mellan stater. Dessutom erkänner avtalstexten de mänskliga rättigheternas universella karaktär och betydelse och det förhållande, att skyddet av dessa rättigheter är ett väsentligt villkor för fred – och därmed också för vidare avspänning. Det slår också fast, att förklaringsens bestämmelser bör gälla, förutom på bi- och multilateral basis också på "unilateralt, vid alla de tillfällen då detta kan anses vara lämpligt". Accepterar man de mänskliga rättigheterna som en "gemensam angelägenhet", bidrar dessa faktorer ytterligare till att förstärka påstående om Princip VII som ett direktiv inte bara i förhållandet mellan stater utan också när det gäller den enskilda statens "rätt till inblandning" i de rättsliga förhållandena i andra länder.

Slutligen, vad beträffar den enskilda statens förhållande till sina egna medborgare, bekräftar avtalet som nämnt individens rätt att känna till och handla i överensstämmelse med sina grundläggande mänskliga rättigheter och förpliktelser.

Det går då att hävda, att den tolkning som

praktiseras i FN-sammanhang också bör gälla för överenskommelser, som i sina principer bygger på FNs dokument om de mänskliga rättigheterna. Och bland dessa är Helsingforsavtalet. Det kan alltså mot denna bakgrund fastslås, att dess punkter om de mänskliga rättigheterna i egenskap av folkrättsligt gällande principer avhänger av gemensamt intresse och förpliktelser för signatärstaterna tvärs över nationella gränser: staterna emellan, i en stats förhållande till ett annat lands medborgare och sist men icke minst i en stats förhållande till sina egna medborgare.

Supermakternas olika hållning

Det skulle leda för långt att gå in på den ideologiska bakgrunden till tex Bresjnev-doktrinen och till centrala begrepp som "avspänning" kontra "fredlig samexistens". Det blir emellertid nödvändigt med en djupare analys av den problemställning, som kommit fram i det föregående.

Som ett försök att summera kan två uttalanden få vara representativa för den motstridande synen i debatten.

Generalsekreterare Bresjnev: "Vi hör inte sällan att man i väst lägger vikt på samarbete på det kulturella området och särskilt i fråga om utväxling av idéer, utvidgad information och kontakt mellan folken. Låt mig få säga det helt klart. Också vi går in för detta. Men självklart bara om ett sådant samarbete realiseras med respekt för vart lands suveränitet, lagar och sedvänjor ..." Man måste "visa vilja att handla med ömsesidig hänsyn och utan att blanda sig i andras angelägenheter

– utifrån det kalla krigets positioner". (Tal vid Sovjetunionens 50-årsjubileum 21 december 1972.) I Sovjetunionens slutinlägg i Helsingfors framhöll Bresjnev vidare, att den viktigaste följden av konferensarbetet var att ingen kan diktera för ett annat land hur det skall ordna sina inre förhållanden. Varje land har rätt att själv bestämma sina inre förhållanden och utforma sina lagar.

I sitt första tal i FN i mars 1977 gjorde president Carter klart att alla länder har en förpliktelse att säga ifrån när andra stater inte respekterar sina innevänares mänskliga rättigheter. "Alla länder, som har undertecknat FN-pakten, har förpliktat sig att respektera de grundläggande mänskliga rättigheterna, och därför kan inte något medlemsland i FN hävda att misshandel av dess invånare är landets egen sak." – "Förpliktelserna i FN-pakten, i andra förklaringar måste tagas lika allvarligt som handels- och säkerhetsavtal", framhöll han.

Den norska regeringen gick i Helsingfors in för att få med principen om icke-inblandning i avtalet. Detta är i överensstämmelse med hållningen i väst om att brott mot de mänskliga rättigheterna inte är en intern, nationell sak som bara angår de enskilda regimerna, men att det är ett ansvar som rör det internationella samfundet av enskilda människor. "Inblandning" refererar sig därför till andra förhållanden än mänskliga rättigheter. I enlighet med denna syn har man på officiellt norskt håll, liksom på svenskt, uttalat sig om inre förhållanden i andra länder.

Som exempel kan nämnas avrättandet av fem baskiska nationalister i Francos Spa-

nien, och då statsminister Nordli tog avstånd från övergreppen mot dem som undertecknat det tjeckiska frihetsbrevet "Charta 77". Vi minns också de nordiska ländernas engagement gentemot de grekiska överstarna. Man menar att man är i sin fulla rätt att uttala sig kritiskt om andra staters behandling av deras egna medborgare – inte för att vi nödvändigtvis menar att förhållanden hos oss själva är fullkomliga, men för att sådana frågor inte uppfattas som några "inre angelägenheter". De är en gemensam angelägenhet för hela mänskligheten och en nödvändig del av och förutsättning för avspänningspolitiken.

Detta kan vara nyttigt att ha i tankarna, när totalitära stater av olika politisk kulör avvisar kritik av brott mot de mänskliga rättigheterna under hänvisning till icke-inblandningsprincipen.

Helsingforsavtalet och den enskilde

Diskussionen om icke-inblandning och mänskliga rättigheter har i det föregående haft utgångspunkt i Helsingforsavtalet. Denna problemställning kom att stå i centrum för förhandlingarna i Helsingfors. De motstridiga synpunkterna har därefter blivit föremål för förnyad aktualitet under uppföljandet av debatten i Belgrad i juni i fjol. Därtill kommer den speciella relevans, som avtalet och dess bestämmelser har för länderna i vår egen världsdel. Men i folkrättsligt sammanhang skall naturligtvis frågan om användandet av principerna om icke-in-

blandning och respekt för de mänskliga rättigheterna äga giltighet också utöver de 35 länder, som möttes i den finska huvudstaden.

Att det förhåller sig så, ser vi bäst, när två annars så olika stater som Sovjetunionen och Chile förenas i sitt fördömande av internationellt erkända organisationer för de mänskliga rättigheterna. När det från dessa visas hur de mest elementära mänskliga rättigheter kränks i de två länderna, heter det att man "förgiftar avspänningen", och i regel hänvisar man till icke-inblandningsprincipen i sådana fall.

Det har etablerats ett samband, av ömsesidigt beroende mellan avspänningsprocessen å den ena sidan och genomförandet av de mänskliga rättigheterna å den andra. Detta representerar ett genombrott för kampen för de mänskliga rättigheterna världen över. Det är i ett sådant perspektiv som Helsingforsavtalet på längre sikt kan få stor betydelse för förhållandet mellan stater och därmed också för synen på de mänskliga rättigheternas ställning i det enskilda landet.

Men ansvaret för att detta sker påvilar inte bara myndigheterna i de länder, som undertecknat slutdokumentet i Helsingfors. Man får inte glömma, som det heter i avtalstexten, att "institutioner, organisationer och enskilda personer har en relevant och positiv roll att spela när det gäller att bidra till att uppnå dessa (ovannämnda) målsättningar för ett samarbete". Därför är det också upp till var enskild av oss att se till, att de internationella avtalen om de mänskliga rättigheterna blir något mer än ord och intentioner.