Дрита МАМУТИ – ФАЗЛИА

ПРАВО НА ВЕТО – НЕДЕМОКРАТСКИ ИНСТРУМЕНТ ВО ОДНОС НА РЕФЕРЕНДУМОТ

1. Поимот „вето”во меѓународниот сообраќај

Самиот поим „вето“ потекнува од латинскиот јазик (*veto) и претставува забрана*[1] или неприфаќање на нешто што е понудено. Забраната е основана врз право на авторитет.[2] Од досегашната практика и следствено од практиката, правото на вето се користи да се нагласи дека одреден субјект на меѓународно право еднострано може да го запре донесувањето на одредена одлука. Со други зборови, правото на вето е неограничена власт на субјектите кои ја имаат истата за да иницираат измени или пак во другата крајност - да не дозволат тие измени да се усвојат. Имено, „законско” право на непослушност (Stevanović, 2005,pp.3) иако навидум звучи бесмислено, во меѓународната практика е

1 http://public.findlaw.com/
2 http://www.thefreedictionary.com/veto

Авторката е доктор по правни науки на ДУТ во Тетово, во областа на меѓународни организации и мировно решавање на конфликти

легализирано преку инструментот „вето”- како позитивно право на субјекти на меѓународното право.

Правото на вето датира од времето на римската магистрата, кога магистратите (избрани функционери на римската држава) имале право еднострано да одбијат закон кој им бил проследен од Римскиот сенат.[3] Следствено на тоа, но не и помалку важна е причината на воведувањето на правото на вето. Од историски аспект, воведувањето на правото на вето беше неизбежно барање на државите од блокот на големи сили. Право на вето е воведено во Повелбата на Обединетите Нации поради потребата од сила во вонредни ситуации. На пример, Советскиот Сојуз, конкретно, немало да ја прифати повелбата на ОН како што била замислена без основањето на правото на вето за да се заштити од западната пристрасност на Советот и Генералното собрание во тоа време (Nicholas, 1975 pp. 11-13).

Ако од една страна воведувањето на право на вето ветува светска стабилност, од друга страна, токму оваа може и да се земе како почеток на критики кон ОН, конкретно на Советот на безбедност, за акумулација на моќта за одржувањето на меѓународниот мир и безбедност на одредени држави, кои всушност форираат монопол на сила и моќ во однос на другите актери на меѓународната сцена. Значи, правото на вето од тогаш отвори едно многу чувствително прашање во однос на репрезентативноста и транспаретноста на големите сили во однос на „помалите” сили. Целта на трудот е преку петте поглавја да даде преглед на создавањето на правото на вето, улогата и значењето на правото на вето во главните меѓународни организации, ООН и ЕУ, но и да аргументира за споивоста и издржаноста на институтот вето со демократијата и демократичноста на меѓународните организации како главни столбови и творци на демократијата.

2. Право на вето во ООН, како најголема универзална меѓународна организација

Цели на Обединетите Нации се:

1. Да го одржува меѓународниот мир и безбедност, да презема колективни мерки за спречување и отстранување на закани за мирот, преку мировни средства, и во согласност со правните начела и меѓународното право, да учествува вопосредување или решавање на меѓународни спорови или ситуации кои може да доведат до нарушување на мирот;

3 http://sr.wikipedia.org/wiki/%D0%92%D0%B5%D1%82%D0%BE

2. Да развива пријателски односи меѓу нациите засновани врз принцип на почитување на еднакви права и самоопределба на народите, и преземање други соодветни мерки за подобрување на универзалниот мир;

3. Да постигнува меѓународна соработка при решавање на меѓународни проблеми од економски, општествен, културен или хуманитарен карактер, и во промовирање и охрабрување на почитувањето на човековите права и основните слободи за сите без оглед на расата, полот, јазикот или религијата; и

4. Да биде центар за усогласување на националните постапки за постигнување на заедничките цели.[4]

Организацијата и нејзините членки, при остварувањето на целите наведени во членот 1 од Повелбата на ООН постапуваат во согласност со начелото на суверена еднаквост на сите нејзини членови.[5]

Најпрво, потребно е да се нагласи дека принципите и целите на ООН се крајно позитивни во долготрајната практика на функционирање на позитивната кохезија помеѓу државите, но правото на вето на одредени држави го нарушува демократскиот принцип на функционирање на Меѓународната Заедница (МЗ), преку креирање можност на монопол, а со самото тоа и формирање на блокови на надреденост и подреденост на државите. Дополнително се руши принципот на еднаквост на државите.[6]

Во текот на преговорите на конференцијата во Сан Франциско,[7] голем број мали и средни држави протестираа против привилегираниот статус на петте постојани членки како форма на праведност и претставува кршење на суверената еднаквост на државите. Но, сепак петте постојани членки јасно ставија до знаење дека целосно и безусловно прифаќање на постојаното членство и правото на вето е conditio sine qua non за создавањето на новата светска организација (Wouters and Ruys 2005, стр. 5). Големите сили беа убедени дека тие треба да играат доминантна улога со цел да се основа ново функционално тело (Fassbender 1998, стр. 163). Оттука, јасно се гледа целта на големите

4 Член1 од Повелбата на ООН достапна на веб локацијата http://www.un.org/en/documents/charter/chapter1.shtml

5 Член 2(1) од Повелбата на ООН достапна на веб локацијата http://www.un.org/en/documents/charter/chapter1.shtml

6 Еднаквост без оглед на големината, попоулација, демографија, ГДП, итн.

7 Конференција на Обединетите Нации е одржана во Сан Франциско од 25 април – 26 јуни 1945 и резултираше со усвојување на Декларацијата на Обединетите Нации.

сили да стекнат право на вето со образложение дека само така ќе може да ја исклучат можноста да дејствуваат една против друга, како најголема закана за мирот и безбедноста.

На крајот, основачките членови беа принудени да ја прифатат кодификацијата на предложената рамнотежа на моќта преку вметнување на членот 27 во Повелбата на ООН. Имено, секој член на Советот за безбедност има еден глас.[8] Одлуките на Советот за безбедност за процедуралните прашања се донесуваат со потврдено гласање на девет членки.[9] Одлуките на Советот на безбедност[10] по сите други прашања се донесуваат со потврдено гласање на девет членки, вклучувајќи ги и гласовите на согласност на постојаните членки, под услов, при донесувањето одлука врз основа на Глава VI и став 3 од член 52, страната во спорот да се воздржи од гласање.[11] Членот 27(3) многу внимателно го избегнува зборот „вето", и истиот е усвоен со 30 гласови „за", 2 „против", и 15 „воздржани".[12] Но, и тука ја има ироничната ситуација со Франција која претходно навестуваше слично ограничување на правото на вето во мај 1945 година, но се откажа од оваа идеја кога правото на вето им се додели на постојаните членки. (Wouters and Ruys 2005, стр.10)

Нерамноправната положба на државите-членки се огледа и во составот на Советот на безбедност, кој се состои од петнаесет членки на Обединетите Нации. Република Кина, Франција, Русија, Обединетото Кралство на Велика Британија и Северна Ирска, и Соединетите Американски Држави се постојани членови на Советот за безбедност. Генералното Собрание дополнително избира десет привремени членови на Советот за безбедност од редот на членки на ОН, водејќи особено сметка за нивниот придонес кон одржувањето на меѓународниот мир и безбедност и кон остварувањето на другите цели на ОН, како и за рамномерната географска распределба.[13] Повелбата на ООН изрично не го спомнува правото на вето, но индиректно петтото поглавје,

8 Член 27(1) од Повелбата на ООН достапна на веб локацијата http://www.un.org/en/documents/charter/chapter1.shtml

9 Член 27(2) од Повелбата на ООН достапна на веб локацијата http://www.un.org/en/documents/charter/chapter1.shtml

10 Советот за безбедност се состои од 15 членови на ООН, од кои 5 се постојани и тоа: Република Кина, Франција, Сојузот на Советските Социјалистички Републики, Обединето Кралство и Северна Ирска и САД. Член 23(1) од Повелбата на ООН.

11 Член 27(3) од Повелбата на ООН достапна на веб локацијата http://www.un.org/en/documents/charter/chapter1.shtml

12 San Francisco, 12 June 1945, UNCIO vol. XI, pp. 495.

13 Член 23 од Повелбата на ООН

станува збор за гласање, предвидува секоја земја-членка на Советот за безбедност да има по еден глас, но одлуките во Советот за безбедност за процедурални работи се донесуваат со девет позитивни гласови, вклучувајќи ги потврдните гласови на постојаните членки.

Исто така, и самата примена на правото на вето е контроверзна и неоснована. На пример, во еден случај Кина го има искористено правото на вето во врска со Тајван (1946-71 година), но исто така интересен е фактот што Кина во 1999 година има вложено вето за обновување на мандатот на мировните сили на ООН во Република Македонија, што во тоа време се толкуваше како кинеската „одмазда" поради признавањето на Тајван од страна на Република Македонија и воспоставувањето дипломатски односи со неа.[14] До денес, со вложување на вето е оневозможено донесување на повеќе од 260 одлуки на Советот на безбедност на ООН. Но, во голем број случаи не се работело за одлуки кои на директен начин влијаеле врз меѓународниот мир и безбедност. Со вложување на вето, во околу 60 случаи се спречувало прием на нови членки. Речиси редовна практика на поранешниот Советски Сојуз (СССР) во текот на студената војна е примена на правото на вето за прием на нови членки, дури и по повеќе пати, во случаи на Италија, Финска, Австрија, Јапонија, Северна и Јужна Кореа, Кувајт, Виетнам итн. Но, од друга страна, и САД го искористиле правото на вето на сличен начин за членството на Виетнам, но и за спречување на резолуции со кои се осудува Израел, Јужна Африка итн.[15] Или, пак во 1955 година, Република Кина става вето на приемот на Монголија, која ја сметала за свој составен дел, а во знак на одмазда, Советскиот Сојуз стави вето за приемот на Јапонија; во 1964 година, Малезија се пожали на Советот за агресија од страна на Индонезија на којашто нацрт-резолуција и се стави вето; во 1986 година, Велика Британија и САД блокираа нацрт-резолуции со кои ја осудуваше Јужна Африка за напади против Ангола, Замбија, Боцвана и Зимбабве.[16]

---

14 Иако иницијатор за воведување на правото на вето беше Америка, но од настанувањето до денес на ОН, Русија ја има вложено повеќе пати – 123 пати, наспроти Америка 82 пати. За разлика од двете суперсили, другите три постојани членки на Советот на безбедност оваа право имаат користено знатно помалку: Велика Британија 32 пати, Франција 18 и Кина 5 пати. Моќ вета, повеќе на веб локацијата http://www.politika.rs/rubrike/ostali-komentari/t23475.lt.html

15 Правото на вето дури и се користело (над 40 пати) за спречавање на изборот на генералниот секретар на ООН. Исто.

16 Повеќе за употреба и злоупотреба на правото на вето во Jan Wouters and Tom Ruys, Security Council Reform: a New Veto for a New Century?, Royal Institute for International Relations (IRRI-KIIB), Academia Press, Brussels, August 2005, pp. 14-15.

Дополнителна причина поради која се смета дека правото на вето го загрозува мирот, безбедноста и еднаквоста е фактот што постојаните членки ги држат во зависност останатите членки, кои сакајќи да уживаат привилегиран и штитенички статус од страна на постојните членки, подготвени се за одржување блиски дипломатски и економски односи со нив. Со други зборови, не само постојаните членки на Советот за безбедност имаат привилегиран статус, туку и нивните блиски пријателски држави кои на овој начин посредно имаат привилегиран статус, со што се прави повеќекратна поделба на државите.

Дополнително, но можеби и најважно, е неможноста за контролирање на употребата на т.н. „скриено вето", кое постојаните членки го употребуваат како закана за одредна мерка против друга држава. Најнеповолно во ваквата ситуација е што скриеното вето речиси секогаш се употребува во неформални консултации и брифинзи, а не на отворени состаноци, така што иако има податоци за формална употреба на правото на вето, многу е тешко, речиси невозможно да се добијат информации за скриената употреба на правото на вето, што всушност претставува отворена и постојана закана.

3. Улогата на „вето" во ЕУ како најголема демократска регионална организација

Во погорните поглавја даден е преглед на создавањето на правото на вето и интерпретацијата на проблемот со употребата на ветото, како и контроверзните аспекти на употребата на вето во поглед на правните овластувања на државите кои ја имаат вето моќта. Бидејќи е веќе образложено значењето и проблематиката на „вето", овој дел се осврнува на контроверзноста или „оправданата" закана на употреба на вето со случајот на Република Македонија.

Што се однесува до демократијата во и демократичноста на ЕУ, како најголема регионална организација, ситуацијата, навидум, е малку поинаква. Системот на одлучување е поделен на следниве сегменти (Петрушевска 2006, стр. 118):

- Едногласно одлучување од страна на Советот на Европска Унија (Советот) за отварање на преговори за пристапување кон Унијата;
- Отворање на преговорите меѓу РМ, од една страна и државите членки на ЕУ, од друга страна;
- Предлагање од страна на Европска Комисијата и едногласно усвојување од страна на Советот на преговарачките позиции на Унијата во однос на РМ;

- Постигнување согласност меѓу РМ од една страна и Европската Заедница (ЕЗ) и државите членки на ЕУ околу Нацрт-договорот за пристапување, од друга страна;

- Поднесување на постигнатиот договор во Советот и во Европскиот парламент;

- Произведување Мислење за Договорот за пристапување од страна на Комисијата;

- Давање согласност (со апсолутно мнозинство гласови) на Договорот за пристапување од страна на Европскиот парламент и

- Едногласно одобрување на Договорот за пристапување од страна на Советот.[17]

Секоја држава-членка може да спречи донесување одлука со користење вето, доколку со договор е предвидена едногласност при одлучувањето. Меѓу 1966 и 1985 година, државите - членки имаа можност да користат и политичко вето во согласност со т.н. Луксембуршки компромис (Бојчев, 2007, стр. 36). Иако стилот на Луксембуршкото вето беше заменет со "помека" заштита на земјите-членки преку можноста за упатување барање до ЕК (Craig- De Bruca 2008, стр. 29). Сепак ако се земе предвид дека Советот е главна институција за донесување на одлуки во рамките на ЕУ, можеме да сфатиме дека всушност сите земји - членки на ЕУ имаат право на вето.

Во сферата на инстуционалните реформи воведени со законските регулативи на ЕУ, право на вето е се повеќе и повеќе ограничен. Органкој иманајголема корист одДоговорот од Амстердам, Европскиот парламент, кој доби право дастави вето наодлука наСоветот, ако одлуката едонесена беззаеднички договорнадвете институции. Европскиот советима правода се откаже одгласот наземјите-членкиза коие докажано декаги прекршиленекои од основнитепринципи на ЕУ.[18]

Датумот за отпочнување на преговорите на Република Македонија со Грција се претвори во премногу комплицикувано прашање и за амбасадорите на земјите-членкиво ЕУ кои ја одредуваат агендата за состанокот на Советот на министри. Образложението е дека станува збор за премногу комплицикувана ситуација, затоа што Грција се спротивставува на одредувањето на старт за преговори поради спорот за името. Се повеќе е очигледно дека Советот на министри најверојатно

17 Подоцна пи се пристапило кон потпишување на Договорот за пристапување од договорните страни, ратификување од Договорот и стапување на Договорот во сила на денот на пристапување на РМ кон ЕУ (денот кога РМ би станала членка на ЕУ). Исто.

18 http://bs.wikipedia.org/wiki/Historija_Evropske_unije#Ugovor_iz_Amsterdama

применува еден вид премолчено вето, на тој начин што ќе оцени дека Македонија ги реализирала реформите и ги исполнила условите за почеток на преговори, но истите ќе ги започне веднаш штом се реши спорот за името, велат од Брисел.[19]

4. Вето - демократија

Денес ние треба да се прашаме дали Повелбата на ОН, всушност, мора да биде квалификувана како нешто различно од, или попрецизно, нешто „повеќе" од, меѓународен договор со цел точно да го најде своето место во светот на правниот поредок (Fassbender 1998, стр.19). Имено, дали Повелбата на ОН треба да го илустрира недостатокот на светскиот устав како темелен правен акт на правен поредок. Од друга страна, пак, мнозинството држави сака да го укине или да го намали правото на вето на постојаните членки, но сегашните постојани пет (П-5) не сакаат да прифатат било какво намалување на нивните привилегии. Тие, исто така се спротивставуваат и на прашањето за тоа дали новите постојани членки треба да имаат право на вето (Fassbender, 2004, pp. 342).

Дури и денешната дебата помеѓу владите за правото на вето многу наликува на дебата од 1945 година. Многу влади се противат на ветото заради повреда на принципот на суверена еднаквост меѓу државите. Честопати, ветото е исто така во спротивност со концептот на демократијата на ОН. Воопшто, во согласност со ова гледиште, многу држави излегоа со конкретни препораки за ограничување на правото на вето или, во поопшта смисла, со повик за „ревизија" на сегашниот систем на гласање во Советот за безбедност.[20]

Значи сега во 21-иот век од една страна има демократија, која во практика означува форма на владеење каде сите одлуки се спроведуваат директно или индиректно од страна на мнозинството граѓани, преку праведен изборен процес, но од друга страна, постои и правото на вето, кое претставува непрекосновена, и би рекле неоснована моќ, надреденост на некои држави во однос на другите. Таа надреденост, големите држави ја имаат добиено самопрогласувајќи се за супрасуверена сила во споредба со другите суверени единки. Дури и во последните години се водат различни дискусии за прикладноста на правото на вето на Советот за безбедност во денешницата. Главен аргумент во оваа дебата е фактот што петте постојани членки веќе не се најстабилните и одговорни

19 Нова Македонија, бр 21855, од 5.12.2009 година
20 Исто, pp.351.

земји членки во Обединетите Нации, и дека нивното право на вето ги забавува па дури и го спречува донесувањето на важни одлуки за меѓународниот мир и безбедност.[21]

Имено, постојат парадоксални ситуации кога во организациите каде темелно се брани и се залага за демократија, еднаквост и сувереност, всушност постои асиметрична слика за истите. Во денешно време нема простор дури ни за дебата околу ограничување на моќта или обемот на правото на вето, туку само за укинување на недемократскиот инструмент, кој ја повредува суштината на демократија и основите за владеење на мнозинството. Тука се остава простор за дилема околу фактот за можно недоволно и нејасно сфаќање на поимот „демократија" или на поимот „право на вето".

Дополнителен аргумент за горенаведеното е што правото на вето е воведено во Повелбата на ОН поради потреба од сила во вонредни ситуации. Советскиот Сојуз, конкретно, не би ја прифатил резолуцијата на ОН како што била замислена без правото на вето за да се заштити од западната пристрасност на Советот и Генералното собрание во тоа време (Shaw 2008, стр. 1042).

5. Предлози и препораки

Последното поглавје ќе оцени дали ветото се уште служи за својата цел, ако воопшто има простор за негова примена. Во однос на дебатата околу оправданоста/неоправданоста на правото на вето во 21-от век повеќе од јасна е аргументацијата, но останува простор само за изнаоѓање решение на моменталната бесмислена ситуација, кога во најголемите демократски организации постои можност за целосно авторитарно владеење на моќта, преку вето закана.

- Дополнилтелен аргумент за отворање на оваа дискусија е фактот што во времето на основање на ОН непостоеше точно дефинирана рамка на владеење на демократија, но во 21-от век, кој претставува ера на големи политички и економски промени, всушност се бара ново подредување на државите, односно друго рангирање на суперсилите. Но, и новото рангирање или проширување на листа на суперсили, исто така би се втемелило врз реални недемократски критериуми. Концептот на вето, темелно треба да се промени со

21 Реформа на правото на вето достапна на веб локацијата http://mk.wikipedia.org/wiki/%D0%92%D0%B5%D1%82%D0%BE#.D0.A0.D0.B5.D1.84.D0.BE.D1.80.D0.BC.D0.B0_.D0.BD.D0.B0_.D0.BF.D1.80.D0.B0.D0.B2.D0.BE.D1.82.D0.BE_.D0.BD.D0.B0_.D0.B2.D0.B5.D1.82.D0.BE

внесување на референдумот, како демократска алатка за изјаснување по однос на некое прашање. Со други зборови, референдумот би бил доследна замена на недемократскиот инструмент како што е ветото. Со референдумско изјаснување во рамките на организациите, би се обезбедила можност за демократско одлучување во однос на било кое прашање. Ваквата референдумска одлука би претставувала релевантно демократско позитивно изјаснување за одредено прашање. Односно, позитивно мислење на повеќето, а не само на одредени држави кои имаат право на вето.

- Да се одговори на прашањето дали право на вето всушност до ден денес играше вистинско одлучувачко урамнотежување на политички одлуки или само покажување на вистинска политичка моќ. Или конкретно дали можеби со формирањето на блокови на привилегирани држави со право на вето само по себе се отвара дополнителна можност за нарушувањето на меѓународниот реди и мир. Според мое мислење замена на право на вето со референдум ќе придонесе намалување на законско користење на право на вето за усвојување на незаконски резолуции и
- И на крајот, ако во времето на основање на ООН и ЕУ (иако е карактеристично и за други организации, но трудот се фокусира на правење паралела помеѓу универзалните и регионалните организации и прашањето на вето) право на вето беше неопходно за да овозможи урамнотежување на сили и обезбедување мир и безбедност во светот, во 21-от век токму таа поделба или привилегирана позиција на некои држави може да биде причина за поголема нестабилност во светот. И како што може да се види и од горенаведеното, истата практика на поделба на моќта на државите во процесот на донесувањето одлуки постои и во ЕУ. Од една страна, постои стратегија за проширување на ЕУ со земји кои ги исполнуваат предвидените услови, но со еден голем предуслов за едногласно усвојување од страна на посилните држави.

-

Резиме

Демократијата е темелна општествена вредност, како на внатрешен, така и на надворешен план. Со нарушувањето на рамнотежата на демократијата и демократското владеење, индиректно се нарушуваат и мирот и безбедноста. Имено, се создаваат поголеми реални можности и услови за загрозување на светскиот ред и мир. Иако во ООН, е востановен заштитнички интрумент како што е ветото, евидентни се низа прекршувања на демократските вредности со истиот инструмент, почнувајќи од давање правна рамка за неговото користење, па се до неговата употреба. Единствен излез е замена на правото на вето со внатрешен референдум, бидејќи преку него се добива можност за изразување мислење од повеќето членки на организацијата, и истото не е залог на само една членка или единка.

Drita MAMUTI – FAZLIA

RIGHT OF VETO – UNDEMOCRATIC INSTRUMENT VIS-A-VIS THE REFERENDUM

Abstract

Democracy is a fundamental social value, both on internal and external plan. With the disruption of the balance of democracy and democratic governance, the peace and security are disrupted indirectly. Hence, more realistic possibilities and conditions for endangering the world order and peace are created. Although a protective instrument like the veto was established in the UN, starting from the legal framework for its establishment to its actual usage, series of violation of the democratic values by that instrument were evident. The replacement of the right of veto with internal referendum is the only way out of the multiple disruptions of the democratic values by the major democratic organizations, because through it at least there is an opportunity for expressing the opinions of the majority of members of the organization, avoiding it being a pledge of a single member or entity.

Литература

Книги

Бојчев Душан (2007). Европска Унија, Лексикон, Скопје, Ми-Ан.

Fassbender Bardo (1998). UN Security Council Reform and the Right of Veto, A Constitutional Perspective, New York: Kluwer Law International - 1998.

H.G. Nicholas (1975). The United Nations as a Political Institution, Oxford: Oxford University Press.

Paul P. Craig, Grainne De Bruca - (2008) EU Law: Text, Cases and Materials, Oxford: Oxford University Press.

Shaw Malcolm N. (2008). International Law, 6th Edition, Cambridge: Cambridge University Press.

Wouters Jan and Ruys Tom (2005). Security Council Reform: a New Veto for a New Century?, Royal Institute for International Relations (IRRI-KIIB), Brussels: Academia Press.

Статии

Татјана Петрушевска, Кандидатурата и непосредно по неа, Политичка мисла, бр. 13, март 2006 год., Скопје.

Bardo Fassbender, Pressure for Security Council Reform, The UN Security Council From the Coud War to the 21-st Centry, Eddited by David Malone, Lynne Rienner Publishers, USA,

Branislav Stevanović, The Orethical and Valuable Foundations of the Right to Civil Disobedience, Facta Universitatis, Vol.4, No 1, 2005.