

**BEZBEDNOST U TRANZICIJI:
INTERDISCIPLINARNO
ISTRAŽIVANJE
BEZBEDNOSNIH
PRAZNINA**



Pristupi EU pravdi tokom sukoba i tranzicije

lavor Rangelov, Marika Theros i Nataša Kandić

Rad je urađen za Grupu za studije o ljudskoj bezbednosti



SiT/WP/09/16



Iavor Rangelov je istraživač–saradnik za studije o globalnoj bezbednosti Jedinice za istraživanje civilnog društva i ljudske bezbednosti pri Londonskoj školi ekonomije i kopredsedavajući član Londonske mreže za tranzicionu pravdu. Prethodno je bio angažovan kao saradnik programa za istraživanje i obuku u okviru Evropskih studija za spoljnu i bezbednosnu politiku i kao gostujući saradnik Centra za evropsku politiku u Briselu, Instituta EU za studije o bezbednosti u Parizu, instituta *Barcelona d'Estudis Internacionals* u Barseloni i instituta *T.M.C. Asser* u Hagu.

Marika Theros je doktorand na Odeljenju za međunarodni razvoj Londonske škole ekonomije i saradnik na Institutu za državnu delotvornost. Posедуje obimno iskustvo u oblasti istraživanja, konsaltinga i aktivizma u vezi sa pitanjima ljudskih prava i pravde u Avganistanu, na Bliskom istoku i Balkanu.

Nataša Kandić je posvećeni aktivista i borac za ljudska prava još od svojih studentskih dana. Većina njenih projekata i akcija sprovedena je preko Fonda za humanitarno pravo (Srbija) koji je osnovala 1992. godine i Fonda za humanitarno pravo Kosovo koji je 2010. godine postao nezavisna organizacija. Trenutno koordinira regionalnim procesom pomirenja i utvrđivanja činjenica koji je poznat kao Inicijativa za REKOM, a bavi se ljudskim gubicima u ratovima u bivšoj Jugoslaviji. Njen rad ima snažan lokalni uticaj i uživa široko međunarodno priznanje.

Kontakt informacije

Iavor Rangelov: i.p.rangelov@lse.ac.uk

Marika Theros: m.theros@lse.ac.uk

Nataša Kandić: natasakandic@recom.link

Bezbednost u tranziciji

Februar 2016, London

Rezime

Ovaj rad ispituje načine na koje EU pristupa pravdi za grube povrede ljudskih prava počinjene u oblastima zahvaćenim sukobom. Počinje raspravom o značaju pravde iz ugla ljudske bezbednosti i naglašava da u srži današnjih sukoba leži čitav spektar zloupotreba i kriminala, tj. povreda ili zloupotreba ljudskih prava, organizovanog kriminala i korupcije. Rad zatim procenjuje politiku i praksu Unije u oblasti pravde iz ugla tri principa ljudske bezbednosti: primata ljudskih prava, pristupa odozgo i regionalnog pristupa. Naša teza je da angažovanje EU u pitanjima u oblasti pravde ima drugačiji ishod u kontekstima „liberalnog mira“ i „rata protiv terorizma“, te da se oslanja na činjenice prikupljene na Balkanu i u Avganistanu kako bi se dodatno rasvetlile neke od ovih razlika. Poslednja sekcija podvlači glavne izazove sa kojima je EU suočena u svojim naporima u oblasti pravde za najstrašnije zločine i ekonomski kriminal i sadrži skup preporuka za usklađivanje njene politike sa pristupom zasnovanim na ljudskoj bezbednosti. Mi, pre svega, zastupamo promenu u razmišljanju o ulozi i potencijalu pravde u današnjim konfliktima i identifikujemo ključne elemente i resurse koji su potrebni za razvoj alternativnog pristupa.

Sadržaj

1. Uvod
2. Značaj pravde
3. Primat ljudskih prava
4. Pristupi odozgo i regionalni pristupi
5. Zaključci i preporuke
6. Reference

UVOD

Evropska unija je postala važan igrač u globalnim naporima na promovisanju pravde za ozbiljne zloupotrebe ljudskih prava u područjima zahvaćenim sukobom, a posebno pravde za najstrašnije zločine (ratne zločine, zločine protiv čovečnosti i genocid) i grube povrede ljudskih prava. Politika EU na ovom polju je relativno nova. Ona je tokom poslednje decenije evoluirala na jedan prilično reaktivan i postepen način, vodeći se pri tome raznovrsnim ciljevima spoljne politike Unije (promocija ljudskih prava i demokratije, jačanje međunarodnog prava, prevencija sukoba i izgradnja mira), a ostvarivala se čitavim nizom spoljnih instrumenata. EU je u razvoju takve svoje politike bila najkonzistentnija kada je reč o Međunarodnom krivičnom sudu (MKS), ali je vremenom, iako u različitoj meri, njena politika u oblasti pravde obuhvatila i sve glavne pristupe i mehanizme koji se vezuju za tranzicionu pravdu: krivično gonjenje pred međunarodnim, lokalnim i hibridnim sudovima, komisije za istinu, reparacije i institucionalne reforme, uključujući i reforme bezbednosnog sektora (SSR), razoružanje, demobilizaciju i reintegraciju (DDR).

Sve do pred kraj 2015. godine EU nije imala jedinstveni politički okvir koji bi razjasnio njen koncept tranzicione pravde, odnosno postavio ciljeve i prioritete njene politike u ovoj oblasti i ukazao na to kako bi oni mogli da se ostvaruju u praksi. Umesto toga, reference na razne aspekte pravde bile su razbacane u čitav niz evropskih političkih okvira, koncepata i smernica, ali uz značajne praznine i nekonzistentnosti. Na primer, Stokholmski program i Evropska strategija bezbednosti za svoj cilj postavljaju jačanje međunarodne pravde, ali pružaju malo smernica za njegovu implementaciju (Savet Evrope, 2008. i 2009). Tako i smernice EU za podršku DDR-u uključuju odredbe o okončanju kulture nekažnjivosti i promociji tranzicione pravde, ali njen koncept podrške SSR-u ne sadrži direktne reference na tranzicionu pravdu (Savet Evropske unije, 2006, 2005). Nepostojanje jedinstvenog političkog okvira proizvelo je određene zabune i nekoherentnosti u politici Unije na polju pravde, ali to je ipak nije sprečilo da koristi dostupne instrumente kako bi promovisala pravdu spolja.

EU, dakle, koristi pravne, političke, ekonomske i bezbednosne instrumente u areni borbe za pravdu. Međutim, ona do sada nije koristila sve navedene instrumente zajedno, bar ne u jednoj oblasti ili zemlji/regionu, mada je u tom pogledu najdalje odmakla u vezi sa MKS-om i zapadnim Balkanom. Instrumenti EU svakako mogu da doprinesu konkretnim ciljevima ili skupu povezanih prioriteta u određenoj zemlji ili regionu, kao što je bio slučaj sa podrškom MKS-u. Njeni glavni tematski instrumenti su Evropski instrument za demokratiju i ljudska prava (EIDHR) koji može biti iskorišćen za podršku čitavom nizu procesa pravde i Instrument za stabilnost (IfS) koji je usmeren na tekuće krize i krize u nastanku. Tu su takođe važni i njeni geografski instrumenti, posebno kada je reč o podršci MKS-u. Tako se „klauzula o MKS-u“ često uključuje u sporazume sa trećim zemljama i regionalne političke okvire – na primer, sporazum iz Kotonua s afričkim, karipskim i pacifičkim zemljama; strateško partnerstvo EU i Afrike; evropska politika susedstva itd. Pored toga, EU stalno ohrabruje ratifikaciju Rimskog statuta MKS kroz redovne demarše i politički dijalog sa trećim zemljama (Evropske zajednice, 2008).

EU je počela da se bavi problemima u ostvarivanju pravde i kroz delovanje misija Zajedničke bezbednosne i odbrambene politike (CSDP) i Specijalne predstavnike EU (EUSR). Tako mandati nekih predstavnika, pre svega u zemljama u kojima je MKS aktivan, uključuju i odredbe o pružanju podrške radu Suda (Sudan i pojas Sahare/Mali), dok sa drugima to nije slučaj (afrička Dolina velikih jezera/DR Kongo i južni Mediteran/Libija) (Davis 2014: 107). Kada je reč o misijama, odredbe u vezi sa pravdom su do sada bile uključene samo u mandate Nadzorne misije AMM-a u Aceh (sporne amnestije) i EULEX-a na Kosovu (procesuiranje ratnih zločina i etnički motivisanih krivičnih dela). Ove mandate, naravno, ne treba mešati sa svim praksama CSDP misija i specijalnih predstavnika, iako se neki od njih ipak bave pitanjima pravde uprkos nedostatku konkretnih odredbi. Međutim, takva nepoklapanja istovremeno ukazuju i na nekonzistentan, a možda čak i selektivan pristup EU. Analiza evropske politike u oblasti pravde iz perioda pre nego što su njena glavna tri temelja izmenjena Lisabonskim sporazumom zapravo sugerise da se njeni nedostaci nisu toliko ogledali u „nekoherentnosti tih temelja koliko u nekoherentnosti ili čak zabuni *unutar* njihove strukture u pogledu tranzicione pravde i mehanizama za njeno ostvarivanje“ (Davis 2014: 177:178).

Kako bi odgovorila na te probleme, EU je u svoj Akcioni plan za ljudska prava i demokratiju (za period od 2015. do 2019. godine) uključila i odredbu o posvećenosti razvoju i implementaciji politike u oblasti tranzicione pravde. U novembru 2015. godine Savet za spoljne poslove usvojio je Zaključke Saveta o podršci Unije tranzicionoj pravdi i Politički okvir EU za podršku tranzicionoj pravdi (u daljem tekstu Politički okvir EU). U taj okvir su unete i široko prihvaćene definicije tranzicione pravde Ujedinjenih nacija i on promovise jedan holistički pristup – uključuje sva četiri glavna elementa tranzicione pravde (krivičnu pravdu, istinu, reparacije i garancije neponavljanja/institucionalnu reformu), te definiše ključne ciljeve politike EU u oblasti pravde: a) okončavanje nekažnjivosti; b) priznanje i obeštećenje žrtava; c) negovanje poverenja; d) jačanje vladavine prava i d) doprinos pomirenju.

Ovaj rad ispituje načine na koje EU pristupa pravdi za grube povrede ljudskih prava u područjima zahvaćenim sukobom. Počinje raspravom o značaju pravde iz ugla ljudske bezbednosti i naglašava to da u srži današnjih sukoba leži čitav spektar zloupotreba i kriminala, tj. povreda ili zloupotreba ljudskih prava, organizovanog kriminala i korupcije. Rad zatim procenjuje politiku i praksu Unije u oblasti pravde iz ugla tri principa ljudske bezbednosti: primata ljudskih prava, pristupa odozgo i regionalnog pristupa. Naša teza je da angažovanje EU u pitanjima u oblasti pravde ima drugačiji ishod u kontekstima „liberalnog mira“ i „rata protiv terorizma“, te da se oslanja na činjenice prikupljene na Balkanu i u Avganistanu kako bi se dodatno rasvetlile neke od ovih razlika. Poslednja sekcija podvlači glavne izazove sa kojima je EU suočena u svojim naporima u oblasti pravde za najstrašnije zločine i ekonomski kriminal i sadrži skup preporuka za usklađivanje njene politike sa pristupom zasnovanim na ljudskoj bezbednosti. Mi, pre svega, zastupamo promenu u razmišljanju o ulozi i potencijalu pravde u današnjim konfliktima i identifikujemo ključne elemente i resurse koji su potrebni za razvoj alternativnog pristupa.

Značaj pravde

Dosadašnji naponi na ostvarivanju pravde za zloupotrebe ljudskih prava sadrže čitav skup pristupa za bavljenje nekim ključnim karakteristikama i pokretačima savremenih sukoba, pre

svoga kriminalnom prirodom nasilja i ratne ekonomije u konfliktnim zonama. Međutim, analitička vrednost podvlačenja razlike između „političkog nasilja“ i „kriminalnog nasilja“ polako opada, s obzirom na to da se preovlađujuće forme sukoba i nasilja ne uklapaju lako ni u jednu od tih kategorija, te pokazuju tendenciju cikličnog ponavljanja čime se zapravo zamagljuju i razlike između „rata“ i „mira“ (Svetska banka, 2011). Ove razlike tako gube značaj i iz perspektive ljudske bezbednosti. Bez obzira na to da li se rasprostranjene i sistematske povrede međunarodnog humanitarnog prava i ljudskih prava vezuju za kriminalno ili političko nasilje (ili za oba), one svakako imaju tendenciju ponavljanja, čak i u uslovima u kojima su otvorena neprijateljstva prekinuta.

Zapravo, mnogi pojedinci i zajednice proživljavaju nasilni konflikt kroz čitav niz zloupotreba i nepravdi različitog intenziteta. Istovremeno, rasprostranjenost zloupotreba reflektuje ciljeve i metode savremenih ratova. Na primer, etničko čišćenje dobija formu zločina protiv čovečnosti pa može biti shvaćeno kao cilj, ali i kao metod ratovanja. Masovni zločini i raseljavanja koriste se kako bi mobilisali neki ekskluzivistički identitet i uspostavili političku kontrolu nad određenom teritorijom (Kaldor 2013). Sprečavanje povreda ljudskih prava bi svakako trebalo da predstavlja osnovni cilj, ali u područjima u kojima su one već počinjene ključno je reagovati primerenom kombinacijom instrumenata za ostvarivanje pravde i to što ranije i što intenzivnije. Odgovornost za najstrašnije zločine jeste važan faktor u kalkulacijama postojećih i potencijalnih počinitelja, ali i u sprečavanju jačanja kulture nekažnjivosti koja ohrabruje dalje zloupotrebe. Međutim, podjednako značajno je i omogućiti priznanje i pružiti obeštećenje žrtvama – kao način za potvrdu njihovih prava, ali i ograničavanje potencijala za dalju eksploataciju nezadovoljstva prouzrokovanog sukobom za potrebe političke mobilizacije ili legitimizacije nasilja.

Tu postoji još jedno pitanje od kritičnog značaja, a tiče se veza između zločina i ekonomskog kriminala u oblastima zahvaćenim sukobom. Mreže državnih i nedržavnih aktera odgovornih za grube povrede ljudskih prava često najviše profitiraju od otimačke ratne ekonomije koja održava nebezbednost i njom se hrani. Štaviše, ove mreže često funkcionišu kao motor procesa državne otimačine i kriminalizacije i vremenom postaju sve veštije u podrivanju međunarodnih napora na izgradnji mira i državnih kapaciteta. Instrumenti pravde mogu da doprinesu sprečavanju i marginalizaciji delovanja takvih mreža na nekoliko načina. Krivično gonjenje najodgovornijih pojedinaca za počinjene zločine tu ima poseban značaj, ali samo po sebi nije dovoljno. Iskorišćavanje punog potencijala krivične pravde zahteva jedan širi pristup koji potvrđuje veze između povreda ljudskih prava, organizovanog kriminala i korupcije i koristi sav prostor za krivično gonjenje i kažnjavanje počinitelja u tom spektru. Mehanizmi provere eventualne umešanosti zvaničnika u povrede ljudskih prava iz prošlosti mogu da budu iskorišćeni kao još jedan instrument kojim se umanjuje moć i uticaj ilegalnih mreža unutar državnih struktura, a posebno u bezbednosnom sektoru u kom su često usađene veoma duboko. Opet, iskorišćavanje punog potencijala institucionalnih reformi koji uzimaju u obzir pravdu (kao što su SSR i DDR) zahteva da u obzir bude uzet i celokupan spektar počinjenih povreda, zloupotreba i kriminala.

Naravno, instrumenti pravde ne mogu sami da reše problem nasleđa grubih povreda ljudskih prava u savremenim sukobima niti da poremete delovanje moćnih mreža koje pokreću i sprovode praksu povreda i otimačine. Oni se moraju koristiti zajedno sa komplementarnim instrumentima koji ih jačaju, poput instrumenata za zaštitu civila i sprečavanje ili

ograničavanje prakse povreda ljudskih prava, i to u okviru trajnih napora na stvaranju legitimnog političkog autoriteta i legitimnih ekonomskih mogućnosti za zaradu. Međutim, tradicionalni pristupi mirnom rešavanju sukoba mogu imati i suprotan efekat. Na primer, u modelu zasnovanom na „liberalnom miru“ mirovni sporazumi i podela vlasti često dovode do daljeg utvrđivanja pozicija počinitelaca u strukturama moći i podrivaju izgleda za ostvarivanje pravde i utvrđivanje odgovornosti za najstrašnije zločine ili ekonomski kriminal (Rangelov 2016). Pod okolnostima u kojima je zloupotreba vlasti endemska i prihvaćena pojava, napori na izgradnji državnih kapaciteta mogu i doprineti čitavom problemu jačanjem pozicija ilegalnih mreža i ohrabrivanjem daljih zloupotreba i otimačine. Ovakvi izazovi su još izraženiji u oblastima zahvaćenim sukobom, tj. „ratom protiv terorizma“ u okviru kog represivni režimi i ratni komandanti umešani u neke prošle ili tekuće zloupotrebe istovremeno imaju ulogu ključnih saveznika u borbi protiv terorizma (Rangelov i Theros, 2012).

To sugeriše da delotvorna reakcija u oblasti pravde možda zapravo mora da počne u „kući“. Na primer, ona mora uzeti u obzir i izazove oličene u podrivanju humanitarne pomoći EU i sve načine kojima savezi u borbi protiv terorizma ili Plan za sprečavanje nasilnog ekstremizma (CVE) služe daljem utvrđivanju pozicija mreža izgrađenih na sukobu i time sužavaju prostor za pravdu i utvrđivanje odgovornosti. Štaviše, preovlađujući spektar zloupotreba i kriminala u današnjim konfliktnim zonama usađen je i u tranzicione ekonomske i socijalne odnose. Mreže umešane u zločine i ekonomski kriminal su povezane sa kriminalnim udruženjima čiji je uticaj globalan i koji često investiraju novac stečen zloupotrebom i otimačinom izvan zemlje, pa i u tržišta nekretnina i finansijske sektore evropskih gradova. Zapravo, nasilan sukob može biti posmatran i kao mehanizam za globalnu redistribuciju novca u formi otimačine koja zatim produbljuje nejednakosti, ne samo u konfliktnim zonama, već i u samoj Evropi. Zato delotvoran odgovor u oblasti pravde zahteva prepoznavanje svih ovih veza koje se moraju shvatiti veoma ozbiljno, ali i primereno usklađivanje unutrašnje i spoljne politike same Unije.

Primat ljudskih prava

Primat ljudskih prava je kičma doktrine o ljudskoj bezbednosti i predstavlja „ono što razdvaja pristup zasnovan na ljudskoj bezbednosti od tradicionalnih pristupa zasnovanih na delovanju države“ (Izveštaj sa sastanka u Barseloni, 2004, str. 14). Lisabonski sporazum u centralne ciljeve spoljne politike Unije uključuje i zaštitu ljudskih prava, strogo poštovanje međunarodnog prava, mir i bezbednost (Evropska unija, 2008, Član 3.5). Principi zasnovani na ljudskim pravima obuhvaćeni su i sveobuhvatnim pristupom EU prevenciji sukoba, kontroli kriza i izgradnji mira, što sugeriše da Unija zapravo smatra da se mir, bezbednost i ljudska prava međusobno podražavaju što, opet, nudi jednu solidnu osnovu za sprovođenje evropske politike u oblasti pravde u skladu sa principom ljudske bezbednosti.

Međutim, u političkim dokumentima koji se posebno bave pravdom postavljanje takvog okvira je veoma nejasno ili dvosmisleno formulisano. Oni sugerišu da u areni borbe za pravdu postoje tenzije i trgovina normativnom privrženosti ljudskim pravima zarad strateških obzira kao što su mir i stabilnost. Na primer, u uputstvima EU za poštovanje međunarodnog humanitarnog prava navodi se da će možda biti „teško uspostaviti ravnotežu između opšteg cilja uspostavljanja i izgradnje mira i potrebe za sprečavanjem nekažnjivosti“ (Savet EU, 2009a: 16 (g)). I Koncept EU za posredovanje i medijaciju poziva se na

„potencijalne tenzije između normativne posvećenosti EU ljudskim pravima i međunarodnom pravu i kratkoročnih ciljeva rezolucije sukoba“ (Savet EU, 2009b: 4 (c)). Njena politika za pojedinačne zemlje također je postavljena u sličan okvir, na primer, politika EU u Kolumbiji podržava izgradnju mira i pravdu za počinjene povrede ljudskih prava, ali istovremeno sadrži i očekivanje da je neophodno uspostaviti „tešku ravnotežu“ između mira i pravde.

EU često prevazilazi ovakve percipirane tenzije i trgovinu od jednog slučaja do drugog slučaja, što je jedan od faktora kojim bi mogle da se objasne i određene nedoslednosti u njenoj praksi. Međutim, u korenu pristupa Unije pravdi primetni su određeni argumenti koji u dobroj meri objašnjavaju nejednaku implementaciju njene politike i ciljeva u toj oblasti. U situacijama u kojima pravdu i mir (ili stabilnost) vide kao sukobljene ciljeve, akteri EU se često rukovode sekvencijalnim pristupom koji faktički daje prioritet miru i stabilnosti, dok pravdu ostavlja za neku buduću fazu (Rangelov 2014). To je konzistentno i opštem pristupu Unije rezoluciji sukoba i izgradnji mira u okviru kog takva sekvencijalnost zapravo podrazumeva da stabilizacija i mirovni sporazumi uz posredovanje elita imaju najviši prioritet, a da pitanja vršenja vlasti treba rešavati na duži rok (Faria i Youngs, 2010:6).

Kada je reč o Balkanu – regionu koji je služio kao laboratorija za testiranje evropskih pristupa pravdi i miru – ovakva sekvencijalna logika EU je također veoma očigledna. Glavni instrument EU za izgradnju mira u ovom regionu je Proces stabilizacije i pridruživanja za jugoistočnu Evropu (SAP). SAP postavlja „punu saradnju“ sa Međunarodnim krivičnim tribunalom za bivšu Jugoslaviju (ICTY, MKTJ) kao preduslov za bilo kakav napredak na putu za sticanje članstva u EU. Pristupni pregovori sa Hrvatskom bili su suspendovani 2006. godine zbog slučaja Gotovina i nastavljani tek nakon što je Hrvatska počela da saraduje sa Tribunalom na zadovoljavajući način, odnosno kada je omogućila njegovo hapšenje i izručenje Hagu. Sa druge strane, u slučaju Srbije, oko uslova EU u vezi sa procesuiranjem ratnih zločina stalno su pravljani kompromisi – njihovo poštovanje je bilo podređeno održavanju stabilnosti i bilo je efektivno iskorišćeno za uticaj na ishod izbora i reakciju Srbije na proglašenu nezavisnost Kosova (Rangelov 2016)

U „liberalno–mirovnim“ intervencijama, poput onih na Balkanu, čini se da je primat ljudskih prava kompromitovan naglaskom koji Unija stavlja na strateške ciljeve kao što su mir i stabilnost, ali i preovlađujućom percepcijom unutar Unije da pravda i odgovornost mogu biti u sukobu sa tim ciljevima ili komplikovati njihovo sprovođenje. Sa tim u vezi, jedan od ključnih faktora koji oblikuju pristup Unije možda leži i u iskustvu njenih članica u bavljenju sopstvenom prošlošću. Na primer, konzistentna podrška EU MKS-u bi mogla da se objasni dugotrajnim nasleđem Nirnberških procesa. Međutim, posmatrano uopštenije (i sa Holokaustom kao delimičnim izuzetkom), evropske države su zapravo uradile veoma malo na suočavanju sa zloupotrebama i nepravdama iz sopstvene prošlosti.

Treći talas tranzicija iz diktature u demokratiju koji se odigrao u južnoj i istočnoj Evropi uglavnom je sledio pregovore i uključivao ili veoma ograničene mere u oblasti pravde ili nikakvu pravdu što je, recimo, bio slučaj sa Španijom i španskim „paktom ćutanja“. U velikim delovima istočne Evrope, nedostatak tranzicione pravde je omogućio bivšim elitama da pretvore svoju političku moć u ekonomsku i otvorio put za dalje pljačkanje i kriminalizaciju regiona u periodu nakon revolucija iz 1989. godine. Drugi primer je nerazrešeno nasleđe

kolonijalizma (pogledati, npr. Shepard, 2006). Od početka finansijske krize ovakva kombinacija amnezije i amnestije za počinjena zlodela i nepravde iz prošlosti je u brojnim državama – članicama Evropske unije otkrila i svoju mračnu stranu; takva nerazrešena nasleđa zapravo vode u istorijski revizionizam i uspon fašističkih, rasističkih, ksenofobičnih i drugih ekstremističkih identiteta i pokreta širom Evrope. Moglo bi se tvrditi i da spoljna politika EU u oblasti pravde odražava unutrašnja iskustva njenih članica. Međutim, opasne posledice kompromitovanja pravde su danas sve očiglednije, kako unutar tako i van granica Unije.

Jedan drugi faktor tiče se strukturalnog problema koji se nalazi u samoj srži „liberalnog mira“ – političke elite i njihove mreže u oblastima zahvaćenim sukobom često su duboko umešane u počinjene povrede ljudskih prava, organizovani kriminal i korupciju, ali istovremeno imaju i ulogu partnera EU u procesima izgradnje mira i državnih kapaciteta. Taj problem je dodatno izražen u kontekstima „rata protiv terorizma“ u kojima strateški cilj pobede nad neprijateljem stvara još više prostora za kriminal i podrivanje bezbednosti stanovništva. U tom pogledu je posebno značajno oslanjanje Unije na represivne režime i lokalne moćnike umešane u počinjene povrede ljudskih prava kao saveznike ili posrednike u vođenju rata protiv terorizma, što često dovodi do daljeg utvrđivanja pozicija počinilaca unutar postojećih struktura moći i neobuzdane prakse nekažnjivosti. Dok u „liberalno–mirovnim“ intervencijama nedostatak pravde tipično odražava probleme u postavljanju okvira i implementaciji politike i procesa u toj oblasti, u konfliktnim zonama, odnosno područjima zahvaćenim „ratom protiv terorizma“ krajnji ishod obično karakteriše potpuni nedostatak takve politike i procesa.

Avganistanski slučaj, kao prvi front koji je otvoren u „ratu protiv terorizma“, pruža važan uvid u ove izazove. On sugerise da u oblastima zahvaćenim sukobom u kojima je glavni problem borba protiv terorizma, politika EU usmerena na izgradnju mira i državnih kapaciteta može biti podrivena ili čak prisvojena za potrebe ciljeva „rata protiv terorizma“. EU stavlja naglasak na civilni pristup rešavanju bezbednosnih izazova u Avganistanu, usmeravajući svoje napore na obnovu državnih institucija i jačanje ljudskih prava, demokratije i vladavine prava. Međutim, u kontekstu u kom su mnoge državne institucije okupirane od strane mreža umešanih u neke prošle ili tekuće zloupotrebe i u kom praksa nekažnjivosti nikada nije osporena, politika EU usmerena na jačanje državnih i bezbednosnih struktura zapravo može i da pogorša problem nedostatka bezbednosti. Na primer, interakcija jednog tipičnog građanina Avganistana sa policijom i sudstvom uglavnom se svodi na trpljenje iznuda i plaćanje mita kojima se kupuje pristup najosnovnijim službama ili jednostavno izbegava dalje zlostavljanje i zloupotreba (Rangelov i Theros, 2012). Jačanje ovih struktura može ojačati i njihov koruptivni karakter i sklonosti ka zloupotrebama i eksploataciji.

Jedan drugi izazov koji se trenutno nalazi pred EU ogleda se u stvaranju prostora za poštovanje ljudskih prava u nepovoljnom političkom okruženju kojim dominiraju ciljevi borbe protiv terorizma. Zato nije neobično da različiti akteri, odnosno članice EU, u određenoj oblasti imaju suprotne ciljeve. Kada je to bio slučaj u Avganistanu mogućnosti EU da promoviše pravdu i odgovornost bile su značajno ograničene, baš kao i njen uticaj na SAD u vezi sa ovim pitanjima. Tako neke države – članice konstantno podržavaju napore u oblasti pravde, dok su druge nespremlne da se suprotstave politici SAD koja ih podriva (lična

korespondencija, neimenovani zvaničnik EU, 2011). Ove podele su inače posebno naglašene između Evropljana angažovanih u NATO-u i Evropljana koji predstavljaju institucije EU.

Na političkom nivou, Francesc Vendrell, Specijalni predstavnik EU za Avganistan u periodu od 2002. do 2008. godine bio je najzaslužniji za to što su pitanja pravde i odgovornosti ipak ostala na dnevnom redu Unije, jer su kasniji specijalni predstavnici ova pitanja uglavnom zanemarivali. U zemlji kao što je Avganistan značaj ličnosti ne može biti dovoljno naglašen. Vendrell je imao više od deset godina iskustva u regionu kada je stupio na položaj, a njegov glavni prioritet je od samog početka bila tranziciona pravda. Zastupao je politiku razoružavanja svih milicija i stalno naglašavao potrebu za uspostavljanjem mehanizama provere kandidata u okviru izbornog procesa i procedura za imenovanje na javne položaje. Njegov tim je obezbedio ključnu podršku za uspostavljanje Nezavisne komisije za ljudska prava u Avganistanu (AIHRC), izvršio pritisak na vladu da usvoji plan za tranzicionu pravdu (2005) i sve vreme snažno lobirao protiv usvajanja kontroverznog zakona o amnestiji (2007).

EU je 2007. godine u Avganistan poslala i policijsku misiju EUPOL-a koja je trebalo da evropeizira nemački program policijske podrške toj zemlji. Specijalni predstavnik je bio protiv ideje da se policijskoj reformi u Avganistanu da evropsko lice, brinući da bi čitav napor mogao da bude gurnut u drugi plan paravojnog pristupa policiji koji su neuporedivo većim sredstvima finansirale SAD. Tako su na kraju SAD uspele da preusmere policijske jedinice na operacije protiv pobunjenika, čime je običnim Avganistancima praktično uskraćena policijska zaštita, a čitav problem policijskih zloupotreba višestruko uvećan (Theros 2010). Slučaj šefa policije u Kandaharu Abdula Razzijija je samo jedan takav primer. Doživljavan od strane SAD kao saveznik od poverenja i uzoran šef policije, vremenom je postao zloglasan zbog svoje brutalnosti, a snage pod njegovom komandom optužene su za torturu, prinudne nestanke i vansudska pogubljenja (Human Rights Watch, 2015). Neuspeh EU u uspostavljanju civilnog modela održavanja reda i zakona delimično odražava i nespremnost velikih članica Unije da podrže takav pristup i priključe ili bar koordiniraju svoje bilateralne policijske misije sa EUPOL-om. Bez podrške država – članica glas zvaničnika EUPOL-a jedva da se i čuo (Burke, 2014:16). Međutim, ni unutar samog EUPOL-a nikada nije uložena trajna namera da se reformi policije pristupi uz pun obzir prema pravdi i da se sprovedu odgovarajući mehanizmi za selekciju kandidata i proveru svih eventualnih navoda o njihovoj umešanosti u počinjene povrede ljudskih prava.

Danas, dok nivoi nasilja i nesigurnosti u Avganistanu konstantno rastu, čini se da posvećenost EU ciljevima pravde i odgovornosti polako blede. Nova strategija za ovu zemlju naglašava značaj okončanja kulture nekažnjivosti, ali ne obezbeđuje sredstva za aktivnosti koje bi mogle da doprinesu tom cilju, dok su predviđena izdvajanja u oblasti ljudskih prava manja od 1% ukupnog budžeta (Savet EU, 2015). Ni novi godišnji dijalog o ljudskim pravima sa vladom Avganistana, iako svakako dobrodošao, ne uključuje nijedan proces ili mehanizam tranzicione pravde (Evropska delegacija u Avganistanu, 2015).

Pristupi odozdo i regionalni pristupi

Princip odozdo uvažava argument da eksterni akteri mogu da imaju samo „omogućujuću“ ulogu u obezbeđivanju ljudske bezbednosti i podrške (re)konstrukciji legitimnih organa vlasti. Njegova početna premisa je ideja da je sa ugroženim pojedincima i zajednicama ključno

raditi u kontinuitetu da bi se razumeli svi njihovi kritični problemi i ojačao njihov građanski status. Pristup odozdo tako može da ponudi odgovor na nedostatak legitimiteta nekih usko formulisanih mirovnih sporazuma, istovremeno pružajući eksternim akterima „smernice za izbor strategija sa najvećim izgledima za uspeh, uključujući i statističke podatke i procene rada tekućih misija“ (izveštaj sa sastanka u Barseloni, 2004).

Kombinacija pristupa odozgo i odozdo smatra se kritičnom za tranzicionu pravdu, iako postoje i određena pitanja na koja nije odgovoreno o odnosu ta dva nivoa. U kontekstima „liberalnog mira“ u kojima se mirovni sporazumi i sporazumi o podeli vlasti uglavnom sklapaju uz posredovanje elita (kao što je bio slučaj sa Bosnom), održavanje uticaja na političke elite i državne aktere nameće se kao jedan od ključnih problema sa kojima se EU suočava. Tranziciona pravda često umanjuje moć i remeti interese takvih aktera, ali umesto da upravo zbog toga iskoristi i podrži zahteve civilnog društva za pravdom, EU ima tendenciju da ih posmatra kao destabilizujuće ili kao faktore koji potencijalno vode u dalje sukobe (Rangelov i Theros, 2009). Fokus EU na podršci tranzicionoj pravdi odozgo reflektuje se i u naglašavanju delovanja civilnog društva kroz formalne mehanizme za ostvarivanje pravde. U situacijama u kojima su takvi mehanizmi uspostavljeni EU pruža značajnu podršku aktivnostima civilnog društva poput *monitoringa*, *autriča*, kampanja za unapređivanje javne svesti i rada sa žrtvama (Davis, 2014).

Sa druge strane, nespremnost Unije da sarađuje sa civilnim društvom na rešavanju nekih politički kontroverznih pitanja u oblasti pravde i odgovornosti je još izraženija u kontekstima „rata protiv terorizma“ u kojima su akteri EU generalno više skloni tome da podrže napore nevladinih organizacija u oblasti razvoja, rekonstrukcije i obezbeđivanja pristupa službama i pomoći. Međutim, u slučajevima u kojima EU ipak podržava civilno društvo u rešavanju nekih politički osetljivih pitanja poput, na primer, Avganistana, njena politika se pokazala uspešnom u jačanju kapaciteta lokalnih zagovarača pravde da odgovore na javne zahteve za utvrđivanjem odgovornosti, uključujući čak i sprovođenje nekih konkretnih inicijativa (AIHRC 2005).

Strukturalno posmatrano, evropski programi pomoći imaju tendenciju da podržavaju profesionalizovane i urbane nevladine organizacije, tako da se prostor za delovanje civilnog društva u mnogim krajevima sveta smanjuje. Uporedo sa tim, u areni borbe za pravdu, aktivnosti civilnog društva se sve više sprovode van okvira formalnih procesa pravde i često uključuju manje formalne inicijative običnih građana (Bezbednost u tranziciji, 2014). To je jedan od efekata „tranzicione pravde odozdo“, a njena snaga leži u sposobnosti da reflektuje lokalno usađena shvatanja pravde koja mogu da ponude odgovore na brojne potrebe i probleme koje formalni procesi zanemaruju. Ali upravo ta vrsta inicijativa i aktera civilnog društva ima najmanje izgleda da dobije sredstva od EU, posebno u mestima u kojima vlada velika zabrinutost oko finansiranja terorizma.

Regionalni pristup nudi i određena rešenja za problem „širenja sukoba preko izbeglica, raseljenih lica i manjina koje žive van svojih matičnih zemalja, ali i kroz kriminalne i ekstremističke mreže. Tako je većina situacija koje karakteriše ozbiljan nedostatak bezbednosti grupisana u regionalne klustere“ (Izveštaj sa sastanka u Barseloni, 2014:18). Veoma je teško težiti za smislenom pravdom za najstrašnije zločine, a ne uzimajući pri tome u obzir regionalni i tranzicioni karakter većine savremenih sukoba i njihovog nasleđa

zloupotreba. Tako se, recimo, nesrazmerna između regionalnih sukoba u Africi i statičnih odgovora krivične pravde shvata kao uzrok nastanka „zona nekažnjivosti“ (Sriram i Ross, 2007). Zapravo, većina tipova instrumenata i procesa pravde u današnjim konfliktnim zonama suočena je sa brojnim izazovima koji proističu iz same činjenice da se počinioci, žrtve, svedoci i dokazi često ne nalaze unutar granica samo jedne države.

Akteri civilnog društva u istočnoj Africi i na Balkanu redovno ukazuju na regionalne izazove u oblasti tranzicione pravde i naglašavaju potrebu za regionalno fokusiranim rešenjima (Bezbednost u tranziciji, 2014: 7-8). I Inter-američki sud za ljudska prava je naglasio regionalni karakter i obrasce progona i represivne politike u Latinskoj Americi koji su reflektovali percipiranu regionalnu pretnju od terorizma (*Goibaru v Paraguay*), kao što je bio slučaj sa ciljevima operacije Kondor. Zato zloupotrebe počinjene u kontekstu „rata protiv terorizma“ u ovom trenutku predstavljaju još veći izazov koji možda zahteva kombinaciju više nacionalnih, regionalnih i ekstrateritorijalnih pristupa.

Međutim, ni Unija ni drugi međunarodni akteri nikada nisu pokušali da razviju regionalan pristup pravdi. EU ima tendenciju da se oslanja na vođstvo UN-a u oblasti tranzicione pravde, međutim, bar u ovoj oblasti, EU je ta koja bi trebalo da predvodi. Ona ima neuporedivo veći legitimitet, resurse i iskustvo u promociji regionalizma širom sveta, ali i obilje internog iskustva u oblastima kao što su regionalna saradnja i krivična pitanja. Pored toga, EU je već duže vreme uključena u jedan tekući eksperiment sa regionalnom pravdom na Balkanu – u REKOM, inicijativu civilnog društva koja zastupa uspostavljanje regionalne komisije koja bi utvrdila činjenice o ratnim zločinima i ostalim grubim povredama ljudskih prava počinjenim na teritoriji bivše Jugoslavije od 1991. do 2001. godine.

Inicijativa za REKOM je inovativan primer toga kako regionalni pristupi pravdi i pristupi odozdo mogu biti produktivno kombinovani i ojačati jedni druge u praksi. Ona je takođe i primer „mreže pravde“ koju bi EU trebalo da podrži, jer nudi stvarnu alternativu mrežama izgrađenim na sukobu i mobilise održivu građansku podršku za reformsku politiku EU u zemljama koje su zahvaćene sukobom. Ideja za REKOM je nastala tokom ekstenzivnih regionalnih debata unutar civilnog društva u 2006. i 2007. godini, vođenih pod pokroviteljstvom nekolicine nevladinih organizacija iz Srbije, Hrvatske i Bosne i Hercegovine. Ove debate su uspele da povežu najraznovrsnije delove civilnog društva, uključujući i brojne žrtve i porodice žrtava iz različitih etničkih zajednica. U okviru njih je naglašeno zajedničko shvatanje toga da, kao prvo, proces suočavanja s prošlošću u regionu zahteva kolektivni napor civilnog društva iz svih postjugoslovenskih zemalja i, kao drugo, da bi regionalni pristup mogao da doprinese prevazilaženju postojećih ograničenja u procesima za ratne zločine pred domaćim sudovima, te da stvori prostor za suočavanje sa iskustvima „drugoga“ koja na lokalnom nivou uopšte ni ne postoje.

Nakon što se tokom debata iskristalisao regionalni pristup suočavanju s prošlošću usledio je proces konsultacija oko toga koji instrumenti mogu biti delotvorni u stvaranju jedne kompletne, verodostojnije istorije počinjenih povreda ljudskih prava i otvaranju javnih prostora za glasove žrtava. Na jednom sastanku sa udruženjima žrtava i ratnih veterana održanom u maju 2008. godine odlučeno je da se formira regionalna koalicija civilnog društva koja bi zagovarala uspostavljanje regionalne komisije sa zadatkom da utvrdi sve činjenice o ratnim zločinima počinjenim od 1991. do 2001. godine. U prvih nekoliko dana od

osnivanja Koalicije za REKOM 2008. godine priključilo joj se više od sto organizacija civilnog društva. Prva odluka Koalicije bila je da pokrene ekstenzivan proces konsultacija o mandatu i aktivnostima buduće regionalne komisije.

Konsultativni proces, koji je trajao tri i po godine, pokazao se izuzetno značajnim. U njemu je učestvovalo više od 7.000 pojedinaca, uključujući predstavnike organizacija za ljudska prava, udruženja porodica nestalih, udruženja bivših logoraša, verskih zajednica, kao i brojne umetnike, novinare, advokate, istraživače, akademike, mlade aktiviste i sve druge građane zainteresovane za proces suočavanja s prošlošću. Koalicija je organizovala 110 konsultativnih sastanaka i debata o mandatu i aktivnostima REKOM-a, osam regionalnih foruma o tranzicionoj pravdi sa učesnicima iz čitave bivše Jugoslavije i deset diskusionih panela posvećenih glasovima žrtava. Tokom debata stalno su se mogli čuti određeni stavovi i pogledi, uključujući i ove:

- da regionalni nivo omogućava da se čuju glasovi žrtava iz drugih zajednica i da takav pristup ohrabruje empatiju prema „drugome“;
- „da smo u toku konsultacija naučili kako da slušamo druge“;
- „da smo shvatili da su i oni patili kao i mi“;
- da su sve žrtve u smrti jednake.

Čitav konsultativni proces je takođe doveo u pitanje i određene predrasude o „drugome“:

- „sada smo ubeđeni da nisu svi Srbi počinili zločine“;
- „shvatili smo da nisu svi Albanci teroristi“.

Članovi Koalicije su ujedinjeni u uverenju da samo *regionalno* telo za utvrđivanje činjenica o ratnim zločinima ima potencijal da stvori atmosferu za preko potrebno javno priznanje i poštovanje svih žrtava. To se posebno odnosi na identifikovanje svih civila i boraca koji su izgubili živote u ratovima u bivšoj Jugoslaviji, što Koalicija vidi kao ključni preduslov za izgradnju kulture sećanja na sve žrtve, nezavisno od njihove etničke i nacionalne pripadnosti.

Kao koalicija civilnog društva, REKOM je pokazao da poseduje kapacitet da pokrene i sprovede proces koji je u stanju da odgovori na tekući sukob oko prošlosti koji u ovom regionu još uvek traje. Najznačajniji aspekt ovog procesa je bila izrada Statuta REKOM-a. Kada je reč o aktivnostima buduće komisije, učesnici konsultativnog procesa dali su prioritet utvrđivanju imena žrtava i okolnostima pod kojima su izgubile živote ili nestale, smatrajući da to direktno doprinosi jednom od REKOM-ovih glavnih ciljeva – stvaranju uslova za zvanično javno priznanje svih žrtava. O ovom cilju je vremenom počelo da se govori kao o ključnom preduslovu za pokretanje procesa pomirenja, pri čemu se „pomirenje“ shvata kao dugoročan proces. Mnogi od učesnika su takođe identifikovali i javna svedočanstva žrtava kao ključni aspekt budućeg rada komisije, naglašavajući njihov potencijal u doprinosu solidarnosti sa žrtvama iz „druge“ zajednice.

U novembru 2014. godine Koalicija je usvojila Izmene Statuta koje su zajednički formulisali lični izaslanici predsednika država nastalih raspadom bivše Jugoslavije. Međutim, politička situacija u regionu se od tada značajno promenila, na primer, Koalicija nije bila u stanju da obezbedi kontinuitet podrške za REKOM od nekih novoizabраних predsednika i vlada u regionu. Pored toga, zabeležen je i trend jačanja desničarskih partija i grupa, posebno u Hrvatskoj i Srbiji.

Evropska politika uslovljavanja u postkonfliktnim državama ovog regiona je do sada naglašavala hapšenje i izručivanje lica optuženih pred MKTJ. Takva politika se, recimo, pokazala delotvornom u vršenju pritiska na Hrvatsku da uhapsi generala Gotovinu u zamenu za napredak u procesu sticanja članstva u EU. Na sličan način je i saradnja Srbije sa Tribunalom vremenom poboljšana. Međutim, nakon što su svi preostali osumnjičeni uhapšeni i izručeni Hagu čini se da je EU izgubila interesovanje za procese tranzicione pravde u regionu. Kao posledica toga, tranziciona pravda je prepuštena nacionalnim vladama. One, međutim, promovišu samo sopstvena tumačenja pomirenja, usko povezana sa njihovim političkim interesima i ciljevima i veoma uspešno pretvaraju čitavu retoriku pomirenja u opipljivu podršku Unije.

U ovakvoj situaciji EU može imati odlučujuću ulogu u prenosu procesa REKOM iz civilnog društva u javne institucije i može omogućiti da čitav proces na kraju postane međudržavni projekat koji uživa jaku podršku svih institucija Unije. Iako Evropska komisija pruža određenu finansijsku podršku Inicijativi za Rekom, njena politička podrška je do sada bila ograničena samo na pominjanje procesa REKOM u izveštajima o napretku Srbije. Odlučna politička podrška Unije se zato smatra ključnim faktorom u prelasku čitavog procesa na sledeći nivo i katalizatorom za potpisivanje svih neophodnih sporazuma između vlada ovog regiona. S druge strane, REKOM bi mogao da se pokaže podjednako značajnim i za samu EU, jer njenim akterima stavlja na raspolaganje sav potencijal pristupa pravdi odozdo i omogućava im da njima eksperimentišu u praksi. Štaviše, on Uniji daje priliku da podesi svoju politiku jačanja mreža za ostvarivanje pravde, odnosno marginalizuje mreže stvorene sukobom koje često podrivaju i zloupotrebljavaju njenu politiku.

Zaključci i preporuke

Politički okvir EU za tranzicionu pravdu usvojen je tek u novembru 2015. godine i njegovi efekti na politiku Unije u oblasti pravde tek treba da se pokažu u praksi. Iz perspektive ljudske bezbednosti pozitivan korak je činjenica da su se države Unije posvetile holističkom pristupu pravdi koji uključuje i, recimo, rodnu dimenziju, ali i čitav spektar sudskih i nesudskih, retributivnih i restorativnih mehanizama. Korisno je i to što Politički okvir razjašnjava stav Unije u pogledu amnestija – EU se protivi (i u kontekstu mirovnih pregovora) svim amnestijama za ratne zločine, zločine protiv ljudskosti, genocid i grube povrede ljudskih prava. Iako ne nudi rešenje za izazove koji se ogledaju u de fakto amnestijama u okviru mirovnih i tranzicionih procesa, Politički okvir isključuje svaku mogućnost podrške bilo kom vidu zakonom sankcionisane nekažnjivosti za međunarodne zločine.

U pogledu principa ljudske bezbednosti, nedostatak bilo kakve reference na regionalni pristup predstavlja ogromnu pravnu prazninu, uprkos tome što okvir potvrđuje da lokalni sukobi mogu imati i „međunarodne dimenzije“. Pored toga, pristup odozdo je implicitno sadržan u okviru i u brojnim referencama na dijalog i konsultacije unutar civilnog društva. Međutim, njihova formulacija je problematična, s obzirom na to da pretpostavlja postojanje simbiotskog odnosa civilnog društva i države. Civilno društvo se na taj način posmatra kao partner i saveznik državnih aktera i formalnih institucija pravde umesto kao alternativni izvor podrške i legitimiteta za procese pravde i odgovornosti u okolnostima koje zapravo karakteriše otpor i revanšizam državnih aktera. Okvir sugeruje kontinuitet u pogledu primata ljudskih prava, odnosno nastavak primene tekućeg pristupa EU – principi ljudskih prava su integrisani u sveobuhvatan pristup EU tekućim sukobima u formi normativne posvećenosti njihovoj primeni. Međutim, dokument ne uspostavlja *primat* ljudskih prava izričito, s obzirom na to da izbegava da se bavi pitanjima redosleda prioriteta konkretnih principa i ciljeva i ne nudi rešenje za problem „tenzija između mira i pravde“. Ukupno posmatrano, Okvir ne sugeruje da EU treba da preispita svoj pristup pravdi i odnosu pravde i sukoba (ili mira).

Naša analiza politike i prakse EU na polju pravde u oblastima zahvaćenim sukobom sugeruje da su, bar iz ugla bezbednosti ljudi, glavni izazovi kognitivne prirode – oni zapravo odražavaju načine na koje akteri EU razmišljaju o pravdi, njenom značaju i odnosu prema sukobu i miru. Iz ugla EU pravda se najčešće tretira kao pitanje principa, za razliku od ljudske bezbednosti koja održava spoj principa i pragmatizma. Primat ljudskih prava ima solidne temelje u spoljnoj politici Unije, međutim, EU tretira pravdu i odgovornost uglavnom kao normativno izraženu posvećenost tim vrednostima i zato primat ljudskih prava često postaje predmet kompromisa kada se čini da je u sukobu sa strateškim interesima mira i stabilnosti, kao što je slučaj sa modelom „liberalnog mira“. Ovi izazovi su dodatno naglašeni u oblastima u kojima vlada opšta nesigurnost prouzrokovana „ratom protiv terorizma“ u kojima obično preovladava nekažnjivost, dok su počinioci najstrašnijih zločina i ekonomskog kriminala duboko usađeni u državne strukture. U takvim okruženjima, EU je suočena sa stvarnim rizikom da njena politika izgradnje mira i državnih kapaciteta bude podrivena ili zloupotrebljena za potrebe vođenja rata.

Iako je Unija na internom planu do sada uglavnom uspešno sprovodila politiku mira i poštovanja ljudskih prava ne zalazeći dublje u zloupotrebe i represiju iz svoje prošlosti, takva praksa se danas sve više dovodi u pitanje u svetlu uspona ekstremističkih pokreta i ideologija koje otkrivaju brojne opasne posledice takvog nerazrešenog nasleđa širom Evrope. Odricanje od pravde je još problematičnije u konfliktnim zonama koje postoje danas, u kojima sveprisutne zloupotrebe i kriminal – uključujući povrede ljudskih prava, organizovani kriminal i korupciju – zapravo predstavljaju strukturalno stanje trajnog konflikta, a time i ključni faktor za neuspeh intervencija koje su pokrenute u oblasti izgradnje mira i državnih kapaciteta. Pravda je ključna za rešavanje čitavog spektra kriminala i zloupotreba u savremenim konfliktima, ali iskorišćavanje njenog punog potencijala zahteva određenu kognitivnu promenu. To u suštini znači da je potrebno preispitati preovlađujuće shvatanje pravde i formulisati je kao strategiju za održiv mir i stabilnost umesto isključivo kao normativno izraženu posvećenost ili aspiracije spoljne politike EU.

Na osnovu analize koju smo sproveli, formulisali smo pet glavnih preporuka Uniji:

– Politika EU u oblasti pravde treba da uzme u obzir i odgovori na čitav spektar zloupotreba i kriminala u savremenim sukobima. Nexus povreda ljudskih prava, organizovanog kriminala i korupcije leži u samoj srži društvenog stanja opšte otimačine koji na kraju veoma često podriva politiku EU i podređuje je ciljevima sukoba. Zato konkretna rešenja u oblasti pravde sa najvećim izgledima za uspeh u suzbijanju delovanja mreža izgrađenih na sukobu variraju u zavisnosti od konkretnog konteksta o kom je reč. Ona će pre svega zavisiti od sposobnosti EU da iskoristi sve mogućnosti i prilike za ostvarivanje pravde za najstrašnije zločine ili ekonomski kriminal (ili oba) koje joj se ukažu.

– Pristup odozdo može da doprinese postavljanju novog okvira i jačanju politike Unije u oblasti pravde u konfliktnim zonama oslanjajući se na alternativne skupove aktera, ideja i izvora legitimiteta i podrške političkim reformama i društvenoj transformaciji. To bi, međutim, zahtevalo da Unija počne da saraduje sa ne etabliranim i manje formalnim strukturama (čija shvatanja pravde bi mogla da se razlikuju od njenih, odnosno od zapadnih), te da ozbiljno uzme u razmatranje sugestije civilnog društva, čak i one koje deluju destabilizujuće.

– Regionalni pristup pravdi je hitno potreban i da bi odrazio regionalni karakter današnjih sukoba i njihovih kriminalnih nasleđa. Akteri Unije su do sada ignorisali ovo pitanje, ali imajući u vidu njen specifičan identitet i mogućnosti, veoma lako bi moglo da se ispostavi da je njen najveći doprinos u areni borbe za pravdu zapravo uključivanje tih još uvek zapostavljenih regionalnih i transnacionalnih dimenzija pravde.

– Da bi bila delotvorna, politika EU u oblasti pravde mora uključivati i trajne interne i eksterne napore. Neophodno je direktno se suočiti sa opasnim implikacijama nerazrešenog nasleđa zloupotreba i nepravdi u samoj Evropi. U krhkim područjima zahvaćenim ratom, mreže izgrađene na sukobu imaju korist od transnacionalnog povezivanja na koje je moguće odgovoriti samo ako se čitavom problemu pristupi sa oba njegova kraja. Sa druge strane, i mreže za pravdu u konfliktnim zonama takođe zavise od transnacionalnog povezivanja da bi opstale kao vid održive alternative.

– Usvajanje principa ljudske bezbednosti u kontekstu pravde za najstrašnije zločine i ekonomski kriminal zavisi od sposobnosti EU da pruži novčanu pomoć i druge vidove pomoći čitavom nizu internih i eksternih aktera koji često rade u veoma teškim i izazovnim uslovima. Kao komplement postojećem Instrumentu za stabilnost, neophodan je posvećeni instrument za pravdu koji bi mu dodelio najviši prioritet i doprineo pronalaženju novih načina za podršku mrežama i inicijativama koje promovišu pravdu u današnjim konfliktnim zonama.

Reference

Nezavisna komisija za ljudska prava u Avganistanu (AIHRC) (2005) *Zahtev za pravdu: Nacionalne konsultacije o počinjenim povredama ljudskih prava u Avganistanu*, Kabul: AIHRC

Izveštaj Grupe za studije evropskih bezbednosnih kapaciteta (2004), Izveštaj sa sastanka u Barceloni, *Bezbednosna doktrina za Evropu*
<http://www.lse.ac.uk/internationalDevelopment/research/CSHS/humanSecurity/barcelonaReport.pdf>

Edward Burke (2014) *Kraj utakmice? Nasleđe EU u Avganistanu*, Madrid: FRIDE

Savet EU (2005) *Koncept EU za podršku reformi bezbednosnog sektora (SSR) u okviru ESDP*, 12566/4/05, 13. oktobar 2005.

Savet EU (2006) *Koncept EU za podršku razoružanju, demobilizaciji i reintegraciji (DDR)*, 16387/06, 14. decembar 2006.

Savet EU (2009a) *Smernice EU za promociju poštovanja međunarodnog humanitarnog prava*, 16841/09, 1. decembar 2009.

Savet EU (2009b) Zaključci Saveta o situaciji u Avganistanu, 20. juli 2015,
<http://data.consilium.europa.eu/doc/document/ST-11053-2015-INIT/en/pdf>

Laura Davies (2014) *Spoljna politika EU, tranziciona pravda i mirovno posredovanje: Princip, politika i praksa*. London i Njujork: Routledge štampa

Evropska komisija (2012) Dopisi Komisije Evropskom parlamentu, Savetu, Evropskom ekonomskom i socijalnom komitetu i Komitetu regiona, *Koreni demokratije i održivog razvoja: Saradnja Evrope i civilnog društva u spoljnoj politici*, Brisel: COM (2012) 492
<http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=COM:2012:0492:FIN:EN:PDF>

Evropske zajednice (2008) *Evropska unija i Međunarodni krivični sud*
Februar 2008, Brisel
www.consilium.europa.eu/uedocs/cmsUpload/ICC_internet08.pdf

Evropski savet (2008) *Izveštaj o implementaciji evropske strategije za bezbednost*, Usvojeno na sastanku Evropskog saveta održanom u Briselu 11. i 12. decembra 2008; nacrt izrađen pod ingerencijama Visokog predstavnika EU Javiera Solane

Evropski savet (2009) *Stokholmski program: Otvorena i bezbedna Evropa koja služi svojim građanima i štiti ih*, 17024/09, 10. i 11. decembar 2009.

Evropska delegacija u Avganistanu (2015a), AFG-EU Dijalog o ljudskim pravima, Dogovorena pomoć u dostavi i usaglašeni pokazatelji, Kabul, 15. 6. 2015.

http://eeas.europa.eu/delegations/afghanistan/documents/eu_afghanistan/2015-eu-afghanistan-human-rights-dialogue-table-of-agreed-deliverables-and-indicators_en.pdf

Politički okvir EU za podršku tranzicionoj pravdi (2015)

Usvojen na sastanku Saveta za spoljnu politiku, 16. 11. 2015.

http://eeas.europa.eu/top_stories/pdf/the_eus_policy_framework_on_support_to_transitional_justice.pdf

Evropska unija (2008) *Objedinjena analiza Evropske unije*

Fernanda Faria i Richard Youngs (2010) „Evropska politika rešavanja sukoba: Skraćena izgradnja mira“; FRIDE, radni dokument, mart 2010.

Goibaru v. Paraguay, Inter-američki sud za ljudska prava (C) br. 153 (2006)

Human Rights Watch (2015) *Danas ćemo svi umreti: Avganistanski moćnici i nasleđe nekažnjivosti*, Kabul: Human Rights Watch

Mary Kaldor, „U odbranu „novih ratova““, *Žurnal o stabilnosti* 2(1):1–16.

lavor Rangelov (2014) „Demokratija ili stabilnost? Evropski pristupi pravdi u miru i tranzicionim procesima“, *Globalna politika* 5(2): 191–200.

lavor Rangelov (2016) „Pravda kao bezbednosna strategija? Međunarodna pravda i liberalni mir na Balkanu“, *Žurnal o ratnom i bezbednosnom zakonodavstvu* (uskoro)

lavor Rangelov i Marika Theros (2009) „Tranziciona pravda u Bosni i Hercegovini: Koherentnost i komplementarnost institucija EU i civilnog društva“, izd. Kai Ambos, Judith Large i Marieke Wierda. *Izgradnja budućnosti na temeljima mira i pravde: Studije o tranzicionoj pravdi, miru i razvoju*; Berlin: Springe

lavor Rangelov i Marika Theros (2012) „Zloupotreba vlasti i održavanje sukoba u Avganistanu, *Sukob, bezbednost i razvoj* 12(3): 227–248.

Bezbednost u tranziciji (2014) *Dijalog civilnog društva o tranzicionoj pravdi u istočnoj Africi i na Balkanu: Izveštaj sa konferencije*

<http://www.securityintransition.org/wp-content/uploads/2014/11/SiT-Nairobi-Conference-Report.pdf>

Todd Shepard (2006) *Izum dekolonizacije: Alžirski rat i preoblikovanje Francuske*. Ithaca: Štampa Univerziteta Cornell.

Chandra Lekha Sriram i Amy Ross (2007) „Geografija zločina i pravde: Savremena tranziciona pravda i stvaranje „zona nekažnjivosti“, *Međunarodni žurnal za tranzicionu pravdu* 1(1): 45–65.

Marika Theros (2010) „Strategija za ljudsku bezbednost u Avganistanu: Šta je uloga EU?“, izd. Mary Martin i Mary Kaldor. *Evropska unija i ljudska bezbednost: Spoljne intervencije i misije*. London: Routledge.

Svetska banka (2011) *Izveštaj o svetskom razvoju iz 2011: Sukob, bezbednost i razvoj*, Vašington, DC: Svetska banka.