

Tranziciona pravda u procesu pristupanja Srbije Evropskoj uniji

jun 2014.

Apstrakt

*Evropska unija (EU) do danas nije razvila jedinstvenu strategiju u vezi sa tranzicionom pravdom, niti je ovaj proces uključila u pregovore za pristupanje sa zemljama kandidatima. S druge strane, da bi država postala članica EU, ona mora ispuniti tzv. kopenhaške kriterijume iz oblasti demokratije, vladavine prava i zaštite ljudskih prava. Za države koje nose nasleđe masovnih kršenja ljudskih prava, ove kriterijume nije moguće ispuniti bez implementacije mehanizama tranzicione pravde. Obzirom da Srbija, kao i druge države naslednice bivše Jugoslavije, ima skromne uspehe kada je reč o procesu suočavanja sa prošlošću, jasan i koherentan stav EU o potrebi primene standarda u svim mehanizmima tranzicione pravde je od kritične važnosti za proces pristupanja Srbije EU. Iako je EU u procesu izrade strateškog dokumenta o tranzicionoj pravdi, ova analiza će pokazati da EU već ima razvijenu (mada ad hoc) praksu kad je reč o tranzicionoj pravdi, koju je već sada moguće uključiti u proces pristupnih pregovora sa Srbijom. Nadalje, ova analiza će ukazati na ključne standarde EU u oblasti tranzicione pravde koji nisu primenjeni u Srbiji i preporučiti način njihovog usklađivanja u cilju ubrzanja i olakšavanja harmonizacije domaćeg zakonodavstva sa *acquis-em* u procesu pristupanja.*

I. Uvod

Ratovi u bivšoj Jugoslaviji tokom 1990tih ostavili su teške i dugoročne ljudske, društvene i materijalne posledice u državama naslednicama bivše Jugoslavije. Oko 130.000 ljudi koji su izgubili život, među kojima se više od 11.600 njih još uvek vode kao nestali, uz više desetina hiljada žrtava torture i seksualnog nasilja, samo su deo strašnog bilansa ovih ratova. Nakon decenije razaranja i kolapsa vladavine prava pred nasiljem i sistemskim kršenjem osnovnih ljudskih prava, ove države se još uvek suočavaju sa izazovima konsolidacije pravnih sistema i izgradnje demokratskih institucija koje će imati odgovoran odnos prema nasilnoj prošlosti i negovati kulturu ljudskih prava.

Proces demokratizacije društava koja su prošla kroz period masovnih kršenja ljudskih prava u prošlosti nezamisliv je bez primene mehanizama tranzicione pravde kao preduslova pomirenja i uspešne demokratizacije – utvrđivanja individualne krivične odgovornosti za nedela; utvrđivanja, javnog iznošenja i priznanja činjenica o zločinima; reparacija žrtvama; kao i sveobuhvatne reforme institucija koja će ubuduće garantovati neponavljanje zločina.

Navedeni mehanizmi uspostavljanja tranzicione pravde nisu predviđeni ni u jednom političkom dokumentu institucija EU. Međutim, oni otelovljuju duh političkih kriterijuma koje je Evropski savet (ES) usvojio 1993. godine u Kopenhagenu (tzv. kopenhaški kriterijumi) kao odgovor na zahteve za članstvo bivših komunističkih zemalja.¹ Ovi kriterijumi državama zainteresovanim za pristupanje EU postavljaju uslove za pristupanje – stabilne institucije koje garantuju demokratiju, vladavinu prava, ljudska prava i poštovanje i zaštitu prava manjina.

Ovaj proces je težak i politički neatraktan za pozicione stranke u postkonfliktnim društvima. Komitet EU za civilne aspekte kriznog menadžmenta je u diskusiji na ovu temu izjavio: „U tranzicionim kontekstima, iako je potreba za pravdom izražena, uglavnom postoje realne prepreke u pogledu kapaciteta, ali i volje vlada–sukcesora da osiguraju pravdu. U isto vreme, potraga za pravdom i pomirenjem mora biti kombinovana sa drugim ciljevima od javnog značaja, kao što je konsolidacija mira i demokratije sa potrebom ekonomskog razvoja i javne bezbednosti.“²

Pogled u istoriju

EU je nastala kao mehanizam za prevazilaženje sukoba i netrpeljivosti na evropskom tlu. Naime, ideja evropskih integracija je kreirana sa ciljem okončavanja čestih i krvavih ratova između suseda koji su kulminirali Drugim svetskim ratom, a pre svega netrpeljivosti između dve politički najmoćnije evropske zemlje – Nemačke i Francuske. Ovaj proces započela je Evropska zajednica za ugalj i čelik 1950. godine, kroz ekonomsko i političko ujedinjavanje evropskih zemalja u cilju obezbeđivanja trajnog mira.³ Značajan primer posvećenosti zemalja EU prevazilaženju

1 Evropski savet u Kopenhagenu, Zaključci Predsedništva (SN 180/1/93), 21-22. jun 1993. godine, str. 13.
2 Evropski savet, prepiska Komiteta za civilne aspekte kriznog menadžmenta EU i Komiteta za politiku i bezbednost EU (10674/06), 9. jun 2006. godine, str. 2.
3 Istorija Evropske unije na sajtu Evropske unije, http://europa.eu/about-eu/eu-history/index_en.htm, pristupljeno dana 20. maja 2014. godine.

nesporazuma iz prošlosti pružaju upravo Francuska i Nemačka, koje su 2006, odnosno 2008. godine u svoje školske programe uvrstile zajedničke udžbenike iz moderne historije.⁴

Sa druge strane, EU je u svoje članstvo primila i države koje iz svoje nedavne prošlosti nose nasleđe oružanih sukoba i teških kršenja ljudskih prava. Te države i danas nose teret nesprovođenja ili neuspešnog sprovođenja mehanizama tranzicione pravde: oko 120.000 žrtava španskog građanskog rata koje se nakon 75 godina i dalje vode kao nestale⁵; neprocesuirani počinioci najtežih krivičnih dela za vreme španskog građanskog rata zbog Zakona o amnestiji iz 1977. godine⁶; oko 1.500 žrtava sukoba na Kipru koje se nakon 40 godina i dalje vode kao nestale⁷; potpuni nedostatak krivičnih postupaka protiv lica odgovornih za zločine tokom sukoba kako na turskoj, tako i na grčkoj strani na Kipru⁸; oko 2.000 žrtava oružanog sukoba u Hrvatskoj koje se i dalje vode kao nestale⁹; višestruko manjkavi zakoni o lustraciji u Češkoj, Mađarskoj i Poljskoj¹⁰, itd.

Doprinos regionalnoj saradnji i dobrosusedskim odnosima

*Kao što su to učinile Nemačka i Francuska, zemlje bivše Jugoslavije moraju da se izbore sa ranama iz rata da bi konačno mogle da se uključe u evropski projekat.*¹¹

Zahtev za uspostavljanjem tranzicione pravde kroz njeno uključivanje u *acquis* i procese pridruživanja državama EU ima ključnu ulogu i u osnaživanju jednog od temeljnih principa EU – regionalne saradnje. Naime, masovna kršenja ljudskih prava u prošlosti i suočavanje sa njihovim nasledem je retko problem sa kojim se suočava društvo u okvirima jedne države, već najčešće opterećuje međusobne odnose suseda. Obzirom na broj nerešenih pitanja u odnosima između država zapadnog Balkana, poput neobezbeđenih reparacija za žrtve rata i hiljada nestalih, izvesno je da će bez uključivanja EU u njihovo rešavanje ta pitanja opstruisati dobrosusedske odnose i potencijalno dovesti do međusobnog blokiranja u napredovanju ka članstvu u EU.

Aktuelnost ovog izazova potvrđuje i stav Mađarske iz 2011. godine - da će uložiti veto prilikom odlučivanja o njenom statusu kandidata ukoliko Srbija ne izmeni Zakon o restituciji tako da uključujući

-
- 4 BBC, "Iniciran francusko-nemački udžbenik", 5. maj 2006. godine, dostupno na <http://news.bbc.co.uk/2/hi/4972922.stm>, pristupljeno dana 20. maja 2014. godine; Corine Defrance, Reiner Marcowitz, Ulrich Pfeil, *Evropa i svet od bečkog kongresa do 1945. godine, Uvod*, dostupno na http://www.gei.de/index.php?id=1331&L=1&type=123&no_cache=1, pristupljeno dana 27. juna 2014. godine.
 - 5 Alasdair Fotheringham, "Skandal masovnih grobnica španskog građanskog rata", *Independent*, <http://www.independent.co.uk/news/world/europe/scandal-of-the-spanish-civil-war-mass-graves-2133563.html>, pristupljeno dana 17. aprila 2014.
 - 6 Anja Mihr, "Tranziciona pravda i kvalitet demokratije" (Transitional Justice and the Quality of Democracy), *International Journal of Conflict and Violence*, Vol. 7 (2) 2013, str. 298–313. Videti i preporuku Komiteta UN za ljudska prava da Španija ukine Zakon o amnestiji: Izveštaj Komiteta UN za ljudska prava, A/64/40 (Vol. I), str. 41.
 - 7 Umut Bozkurt i Cristalla Yakinthou, *Nasleđe nasilja i prevazilaženje sukoba na Kipru: predeo tranzicione pravde* (Legacies of Violence and Overcoming Conflict in Cyprus: The transitional justice landscape), 2012, str. 13.
 - 8 *Ibid.*
 - 9 International Commission on Missing Persons – Jugoistočna Evropa, <http://www.ic-mp.org/BA/icmp-worldwide/southeast-europe/>, pristupljeno dana 27. juna 2014. godine.
 - 10 Alexander Mayer-Rieckh i Pablo de Greiff, "Pravda kao preventiva: proveravanje državnih službenika u tranzicionim društvima" (Justice as Prevention: Vetting Public Employees in Transitional Societies), *Social Science Research Council*, New York, 2007, str. 222-348.
 - 11 Komesar EU za proširenje, Olli Rehn, konferencija MKSJ, 2. april 2009. godine, dostupno na http://europa.eu/rapid/press-release_SPEECH-09-167_en.htm, pristupljeno dana 27. juna 2014. godine.



i pripadnike mađarske manjine u Srbiji. Povodom ovog stava Mađarske, EU je i formalno reagovala i tražila od Mađarske da odustane od takvog pristupa, garantujući da će EU „pažljivo pratiti“ sprovođenje tog Zakona.¹²

II. Principi tranzicione pravde - deo *acquis*?

U Ugovoru o osnivanju EU postoji više odredbi koje afirmišu vrednosti tranzicione pravde. Preambula potvrđuje privrženost država članica principima slobode, demokratije, poštovanja ljudskih prava i osnovnih sloboda i vladavine prava. Navodi se da se Unija zasniva na vrednostima poštovanja ljudskog dostojanstva, slobode, demokratije, jednakosti, vladavine prava i poštovanja ljudskih prava, uključujući i prava pripadnika manjina.¹³ Kada je reč o spoljnoj politici, Unija će „podržavati i promovisati njene vrednosti i interese i doprinositi zaštiti svojih građana“, a takođe će „doprinositi miru, bezbednosti [...] solidarnosti i uzajamnom poštovanju među narodima i zaštiti ljudskih prava.“¹⁴

Evropski savet je u Stokholmskom programu (u kom su definisani prioriteti EU u oblasti pravosuđa, ljudskih prava i bezbednosti) istakao da je „Unija područje zajedničkih vrednosti, vrednosti koje su nekompatibilne sa zločinima protiv čovečnosti, genocidom i ratnim zločinima.“¹⁵

U Konceptu jačanja kapaciteta EU u oblasti medijacije i dijaloga, koji je Evropski savet objavio 2009. godine, navedeni su principi kojima se EU rukovodi u procesima u kojima učestvuje kao medijator, među kojima je i princip „tranzicione pravde i ljudskih prava“. Evropski savet ističe da „samo kroz pravdu za žrtve može biti ostvaren trajni mir“, te da svi naponi EU u oblasti medijacije „moraju doprineti borbi protiv nekažnjivosti za povrede ljudskih prava“.¹⁶

Evropski parlament (EP) i Evropski savet su u zajedničkoj Uredbi o uspostavljanju finansijskog instrumenta za promovisanje demokratije i ljudskih prava 2006. godine istakli da će se EU između ostalog zalagati i za „jačanje vladavine prava promovisanjem nezavisnosti sudstva, ohrabriranjem i evaluacijom pravnih i institucionalnih reformi, i promovisanjem pristupa pravdi; promovisanje i jačanje Međunarodnog krivičnog suda, *ad hoc* međunarodnih krivičnih tribunala i procesa tranzicione pravde i mehanizama za istinu i pomirenje; podršku reformi za ostvarivanje efikasne i transparentne demokratske odgovornosti“.¹⁷

Takođe, Evropski parlament i Evropski savet su 2013. godine usvojili rezoluciju kojoj je jedan od deklariranih ciljeva da „doprinese prevenciji sukoba i obezbedi kapacitete i spremnost da se pos-

12 Gordana Filipović, „File poziva Mađarsku da odustane od pretnje vetom kandidaturi Srbije“, *Businessweek*, 14. oktobar 2011. godine, dostupno na <http://www.businessweek.com/news/2011-10-14/eu-s-fule-urges-hungary-to-drop-veto-threat-on-serbia-candidacy.html>, pristupljeno dana 20. maja 2014. godine.

13 Konsolidovana verzija Ugovora o osnivanju Evropske unije (Official Journal C 326, 26/10/2012 P. 0001 - 0390), član 2.

14 *Ibid*, član 3.

15 Evropski savet, Stokholmski program – Otvorena i bezbedna Evropa koja služi i štiti svoje građane (17024/09), 2. decembar 2009. godine, str. 12.

16 Evropski savet, Koncept jačanja kapaciteta EU u oblasti medijacije i dijaloga (15779/09), 10. novembar 2009. godine, str. 2.

17 Uredba Evropskog parlamenta i Saveta broj 1889/2006 o uspostavljanju finansijskog instrumenta za promovisanje demokratije i ljudskih prava širom sveta, 20. decembar 2006. godine, član 2.

veti pre- i post-konfliktnim situacijama i izgradi mir." Prema ovoj rezoluciji, koja se odnosi na period 2014-2020, EU će pružiti tehničku i finansijsku podršku „međunarodnim krivičnim tribunalima i *ad hoc* nacionalnim sudovima, komisijama za istinu i pomirenje [i] rehabilitaciji i reintegraciji žrtava oružanih sukoba".¹⁸

Evropski parlament je u svojoj rezoluciji o godišnjem izveštaju o ljudskim pravima i demokratiji za 2013. godinu naglasio „da ključni element u pristupu EU tranzicionoj pravdi treba da bude podrška institucionalnim reformama pravosuđa kako bi se unapredilo funkcionisanje vladavine prava u skladu sa međunarodnim standardima; [i istakao] potrebu da se zločinci čiji su zločini počinjeni pre nekog vremena procesuiraju pred nacionalnim i međunarodnim sudovima; značaj javnog dijaloga za suočavanje sa prošlošću i adekvatnih konsultacija sa žrtvama i programa kompenzacija, uključujući reparacije; [i naglasio] da je *vetting* prošlosti službenika zaposlenih u tranzicionim institucijama kredibilni test za tranziciju pravdu".¹⁹

U Strateškom okviru i akcionom planu EU za ljudska prava i demokratiju iz 2012. godine, Evropski savet je najavio donošenje *Strategije o tranzicionoj pravdi* 2014. godine.²⁰ Takođe, u godišnjem izveštaju EU o ljudskim pravima iz 2013. godine, Evropski savet je naglasio da će „EU razviti strategiju o tranzicionoj pravdi, kako bi pomogla društvima da se izbore sa povredama iz prošlosti i bore protiv nekažnjivosti, koja će pokrivati pitanja poput komisija za istinu i pomirenje, reparacija i krivično-pravnog sistema [...]".²¹

Finansijska podrška inicijativama za uspostavljanje tranzicione pravde

Evropska komisija (EK) u kontinuitetu finansijski podržava zvanične inicijative i inicijative civilnog društva koje se bave tranzicionom pravdom. Npr, EU donira 80% ukupnog troška šeme reparacija koju je preporučila marokanska Komisija za istinu. U Kolumbiji, EK finansijski podržava Zakon o miru i pravdi, uključujući i rad NVO na reparacijama i domaće tužilačke napore.²² Takođe, EU podržava Inicijativu za osnivanje međudržavne regionalne komisije za utvrđivanje činjenica o svim žrtvama ratnih zločina i drugih teških kršenja ljudskih prava počinjenih na teritoriji bivše SFRJ u periodu od 1991-2001. godine (REKOM).²³

18 Legislativna rezolucija Evropskog parlamenta od 11. decembra 2013. godine u vezi sa predlogom za rezoluciju Evropskog parlamenta i Saveta koja osniva Instrument za Stabilnost (COM(2011)0845 – C7-0497/2011 – 2011/0413(COD)), član 3.

19 Evropski parlament, Rezolucija o Godišnjem izveštaju o ljudskim pravima i demokratiji u svetu u 2012. godini i strategiji EU po tom pitanju (2013/2152(INI)), 11. decembar 2013. godine, para 60.

20 Evropski savet, Strateški okvir i akcioni plan za ljudska prava i demokratiju, 25. jun 2012.

21 Evropski savet, Godišnji izveštaj EU o ljudskim pravima i demokratiji u svetu u 2012. godini (9431/13), 13. maj 2013. godine.

22 Thomas Unger, "Evropska unija i tranziciona pravda", *CLEER Working Papers 2010/1*.

23 Dinko Gruhonjić, "Evropa podržava proces suočavanja sa prošlošću", *Deutsche Welle*, 2. decembar 2009, godine dostupno na <http://www.dw.de/evropa-podr%C5%BEava-proces-suo%C4%8Davanja-s-pro%C5%A1lo%C4%87u/a-4956380>, pristupljeno dana 27. juna 2014. godine.

III. Politika EU u odnosu na konkretne mehanizme tranzicione pravde i nivo njihove primene u Srbiji

Pravo žrtava na kompenzaciju, restituciju i rehabilitaciju (reparacije)

*EU nastoji da spreči kršenja ljudskih prava u svetu i da, kada se ona dese, osigura pristup pravdi i reparacije.*²⁴

Direktiva Evropskog saveta koja se odnosi na kompenzaciju za žrtve krivičnih dela nalaže državama članicama da uspostave telo koje će pružati kompenzaciju žrtvama krivičnih dela. Direktiva takođe nalaže da procedure pred ovim telom budu jednostavne, a žrtve informisane o svojim pravima.²⁵

Nadalje, Direktiva Evropskog parlamenta i Evropskog saveta o uspostavljanju minimalnih standarda o pravima, podršci i zaštiti žrtava krivičnih dela iz 2012. godine pored prava na informisanost, besplatnu pravnu pomoć i drugih prava, posebno ističe pravo žrtava na kompenzaciju, odnosno reparacije.²⁶ Državama članicama se nalaže da se imovina oduzeta učiniocu u toku krivičnog postupka po hitnom postupku vrati žrtvama krivičnog dela.²⁷

Baveći se pojedinim kriznim situacijama u svetu, organi EU su isticali značaj prava na reparacije žrtvama teških kršenja ljudskih prava. Tako je Evropski parlament u svojoj rezoluciji o nekažnjivosti u Africi pozvao "države članice da urade sve što mogu da osiguraju da [...] žrtve ovih zločina [...] dobiju kompenzaciju."²⁸

Štaviše, EU je pitanju reparacija žrtvama dodelila značaj centralnog pitanja od kojeg zavisi unapređenje bilateralnih odnosa sa Marokom. Naime, iznoseći stav EU, Evropski savet je na šestom sastanku Saveta za pridruživanje Maroka, 2007. godine u Briselu, izjavio da "pozdravlja isplatu kompenzacija žrtvama [i da] takav progres nadalje omogućava da Evropska unija i Maroko unaprede dijalog i kooperaciju na osnovu zajedničkih iskustava."²⁹

Srbija

Prava žrtava kršenja ljudskih prava³⁰ tokom devedesetih u Srbiji ispod su minimalnih međunarodnih standarda, bilo da je reč o državljanima Srbije ili žrtvama iz drugih država u regionu.

24 Evropski savet, Strateški okvir i akcioni plan za ljudska prava i demokratiju, 25. jun 2012.

25 Direktiva Evropskog saveta o kompenzaciji za žrtve krivičnih dela, 2004/80/EC, član 3 i 4.

26 Direktiva Evropskog parlamenta i Saveta 2012/29/EU o uspostavljanju minimalnih standarda o pravima, podršci i zaštiti žrtava krivičnih dela, 25. oktobar 2012, para. 49, 62, član 3(e), član 9 (a), član 16.

27 *Ibid*, član 15.

28 Rezolucija Evropskog parlamenta o nekažnjivosti u Africi i posebno u vezi sa slučajem Hissene Habre, 16. mart 2006. godine, član 17.

29 Saopštenje za javnost Evropske unije (12062/07), Šesti sastanak saveta za pridruživanje Maroka, 23. jul 2007. godine, str. 4-5.

30 Pod žrtvom se podrazumeva osoba koja je „pojedinačno ili u grupi pretrpela štetu koja uključuje fizičke ili mentalne povrede, emotivnu patnju, materijalni gubitak ili ozbiljnu povredu njihovih osnovnih prava putem akta ili propusta koji predstavlja teška kršenja međunarodnih ljudskih prava ili ozbiljne povrede međunarodnog humanitarnog prava“. Vidi Rezoluciju Generalne skupštine UN (A/RES/60/147) od 21. marta 2006. godine pod nazivom Osnovni principi i smernice o pravu na pravni lek i reparacije za žrtve teških kršenja međunarodnih ljudskih prava i ozbiljnih povreda međunarodnog humanitarnog prava, član 8.

Zakonski okvir za ostvarivanje prava žrtava – državljana Srbije je Zakon o pravima civilnih invalida rata iz 1996. godine.³¹ Po ovom zakonu, pravo na pomoć i podršku države uskraćeno je porodicama nestalih, žrtvama seksualnog nasilja, žrtvama koje pate od psihičkih posledica preživljenog nasilja, žrtvama sa fizičkim oštećenjima manjim od 50%, žrtvama stradalim na teritoriji druge države i stradalim u krivičnim delima počinjenim od strane srpskih oružanih snaga. O pravima žrtava u Srbiji ne postoji informator, niti se žrtve u praksi obavestavaju o svojim pravima. O dodeljivanju prava odlučuju organi lokalne samouprave u dugotrajnim i komplikovanim procedurama koje dodatno narušavaju dostojanstvo žrtava.

S obzirom da se ranije pomenuti zakon ne može primeniti na njih, žrtve nedela počinjenih od strane srpskih snaga, a koje su državljani drugih post-jugoslovenskih država, pravo na materijalnu nadoknadu pokušavaju ostvariti u sudskim postupcima protiv Republike Srbije pred sudovima u Srbiji. Sudovi u najvećem broju slučajeva odbijaju zahteve žrtava za obeštećenjem zbog navodne zastarelosti, tumačeći relevantne zakonske norme na štetu žrtava. U retkim slučajevima kada su zahtevi uspešni, oni rezultiraju minimalnim iznosima naknade. Postupci u ovim slučajevima traju u proseku pet godina. Vlada Srbije isplaćuje vansudsko poravnanje žrtvama političkih zločina počinjenih od strane Miloševićevog režima, ali ne i žrtvama ratnih zločina počinjenih od strane pripadnika policije i vojske. U tom smislu, ni žrtve rata koje nisu državljani Srbije nemaju pristup efikasnoj i pravičnoj kompenzaciji.³²

U izveštaju EK o napretku Srbije iz 2013. godine, istaknuto je da "na polju pomoći i podrške žrtvama ratnih zločina nema napretka."³³ Takođe, u izveštaju iz 2009. godine je u kontekstu ratnih zločina naglašeno da se "žrtvama i njihovim porodicama uskraćuje pravda".³⁴

Utvrđivanje individualne odgovornosti za počinjena nedela

Krivični postupci

*Ne sme postojati skrovište za one koji su počinili genocid, zločin protiv čovečnosti i ratne zločine. [Njihovo] krivično gonjenje može doprineti prevenciji ovih zločina.*³⁵

Značaj koji EU pridaje efikasnom procesuiranju ratnih zločina i sprečavanju nekažnjivosti za ratne zločine vidi se najpre iz ugovora koji je EU potpisala sa Međunarodnim krivičnim sudom u kojem se EU obavezuje da maksimalno saraduje i pomaže sudu u radu.³⁶ Obeležavajući 15 godina od usvajanja Rimskog statuta, visoka predstavnica EU za spoljnu politiku Cathrine Ashton je naglasila

31 Zakon o pravima civilnih invalida rata ("Sl. glasnik RS", br. 52/96), član 2.

32 Fond za humanitarno pravo, Uspostavljanje pravde ili relativizacija zločina – Ostvarivanje prava žrtava na reparacije u sudskim postupcima u Srbiji, izveštaj za 2012. godinu, str. 5 i 12, dostupno na <http://www.hlc-rdc.org/wp-content/uploads/2013/06/Ostvarivanje-prava-%C5%Bertava-na-reparacije-u-sudskim-postupcima-u-Srbiji-izvestaj-za-2012.pdf>, pristupljeno dana 27. juna 2014. godine.

33 Izveštaj Evropske komisije o napretku Srbije iz 2013. godine, 16. oktobar 2013, str. 13.

34 Izveštaj Evropske komisije o napretku Srbije iz 2009. godine, 14. oktobar 2009, str. 21.

35 Evropski savet, Godišnji izveštaj EU o ljudskim pravima i demokratiji u svetu u 2012. godini (9431/13), 13. maj 2013. godine.

36 Ugovor zaključen između MKS i EU o saradnji i pomoći, 28. april 2006. godine, Official Journal of the EU.

da je pravda za žrtve ovih zločina moralni imperativ i ključni doprinos miru, bezbednosti i blagostanju sveta.³⁷

Savet Evrope je u Strateškom okviru i akcionom planu EU za ljudska prava i demokratiju iz 2012. godine istakao da će se EU „snažno boriti protiv nekažnjivosti za teške zločine od interesa za međunarodnu zajednicu“.³⁸ U Zaključku na temu poštovanja humanitarnog prava, napominje se “važnost efikasnog suočavanja sa nasleđem teških povreda međunarodnog humanitarnog prava i ljudskih prava kroz podršku adekvatnim mehanizmima odgovornosti”.³⁹

Organi EU su takođe, baveći se konkretnim kriznim situacijama, isticali značaj procesuiranja odgovornih za teške povrede ljudskih prava i borbe protiv nekažnjivosti. Na primer, u vezi sa sukobom u regiji Velikih jezera (Afrika), Evropski savet je pozvao „Demokratsku republiku Kongo da bez izuzetka osigura da odgovorni za kršenje međunarodnog prava, uključujući ljudska prava i humanitarno pravo, budu procesuirani.“⁴⁰ Evropski parlament je u svojoj rezoluciji o nekažnjivosti u Africi istakao da je “borba protiv nekažnjivosti jedan od temeljnih principa politike Evropske unije u vezi sa ljudskim pravima” i pozvao “Komisiju i Savet [...] da nastave da posvećuju dužnu pažnju ovom pitanju.”⁴¹

EU je u brojnim prilikama ukazala na značaj i podržala rad tribunala za procesuiranje odgovornih za genocid, ratne zločine i zločine protiv čovečnosti.⁴² Takođe, EU je saradnju sa Međunarodnim krivičnim sudom (MKSJ) za bivšu Jugoslaviju postavila kao uslov za sticanje statusa kandidata zemlja-ma Zapadnog Balkana.⁴³ Nadalje, Evropski savet je u svojoj odluci o istraživanju i procesuiranju genocida, zločina protiv čovečnosti i ratnih zločina naglasio da ovi zločini “ne smeju proći nekažnjeno i da njihovo efikasno procesuiranje mora biti obezbeđeno merama na nacionalnom nivou.”⁴⁴

Srbija

Polazeći od razmera zločina počinjenih od strane srpskih snaga i broja žrtava koji su pogodeni tim zločinima, opravdano je reći da je u pogledu velike većine tih zločina u Srbiji na snazi faktička nekažnjivost. Naime, pred sudovima u Srbiji je za deset godina procesuiranja ratnih zločina od strane specijalizovanih institucija, za ratne zločine osuđeno oko 70 lica. Pravdi su do sada u potpunosti izmicali odgovorni po principu komandne odgovornosti, zbog nespremnosti Tužilaštva za ratne zločine da primeni ovaj institut.⁴⁵

37 Deklaracija visoke predstavnice Cathrine Ashton u ime EU povodom 15. godišnjice od usvajanja Rimskog statuta Međunarodnog krivičnog suda, 17. jul 2013. godine.

38 Evropski savet, Strateški okvir i akcioni plan za ljudska prava i demokratiju, 25. jun 2012.

39 Zaključci Saveta u vezi sa promovisanjem poštovanja međunarodnog humanitarnog prava, 2985. sastanak Saveta za inostrane odnose, Brisel, 8. decembar 2009. godine, para. 2.

40 Zaključci Saveta u vezi sa regijom Velikih jezera, 2971. sastanak Saveta za spoljne odnose, Luksemburg, 27. oktobar 2009. godine, para. 3.

41 Rezolucija Evropskog parlamenta o nekažnjivosti u Africi i posebno u vezi sa slučajem Hissene Habre, 16. mart 2006. godine, član 3.

42 Evropski savet, Stokholmski program – Otvorena i bezbedna Evropa koja služi i štiti svoje građane, 2. decembar 2009. godine, Doc. 17024/09, str. 12; Radni dokument Evropske komisije SEC (2009) 932, str. 57.

43 Savet za opšte poslove i spoljne odnose, 16. jun 2003. godine.

44 Odluka Evropskog saveta o istraživanju i procesuiranju genocida, zločina protiv čovečnosti i ratnih zločina, 14. maj 2003. godine, para. 2.

45 Izveštaj Amnesty International, Srbija: Prekinuti nekažnjivost za zločine protiv dobara zaštićenih međunarodnim pravom, 17. jun 2014. godine, dostupno na <http://www.amnesty.org/en/library/info/EUR70/012/2014/en>, pristupljeno dana 27. juna 2014. godine.

Odsustvo državne strategije procesuiranja ratnih zločina, kojom bi se markirali ciljevi, prioriteta i resursi za naredni period, produbljuje utisak o nezainteresovanosti institucija za perspektivu ovog važnog segmenta suočavanja sa prošlošću.

Problem nekažnjivosti u Srbiji je bio posebna kategorija i redovan predmet kritika EU u izveštajima o napretku od 2007. godine, te je EK još 2008. godine u izveštaju naglasila potrebu da se ojačaju kapaciteti Tužilaštva za ratne zločine, kao odgovor na ovaj problem.⁴⁶ U izveštaju EK o napretku iz 2013. godine, istaknuto je da je broj optuženih za ratne zločine nizak i da nije napravljen nikakav napredak u vezi sa procesuiranjem visoko rangiranih oficira umešanih u ratne zločine.⁴⁷

Podrška i zaštita svedoka i žrtava

*Zločin je nedelo protiv društva, kao i kršenje individualnih prava žrtava. Stoga, žrtve zločina treba priznati i tretirati sa poštovanjem, na senzibilan i profesionalan način.*⁴⁸

Direktiva Evropskog parlamenta i Evropskog saveta o uspostavljanju minimalnih standarda o pravima, podršci i zaštiti žrtava krivičnih dela iz 2012. godine zahteva od država članica da garantuju kako se u kontekstu krivičnih postupaka "žrtve priznaju i tretiraju sa poštovanjem i osetljivošću, na odmeren, profesionalan i nediskriminatoran način, u svim kontaktima sa službama za podršku žrtvama ili nadležnim organom."⁴⁹ Ova Direktiva ujedno garantuje žrtvama pravo na sve relevantne informacije u vezi sa postupkom, njihovim pravom na podršku, kompenzaciju, mere zaštite i pravnu pomoć, već prilikom prvog kontakta sa nadležnim organom.⁵⁰ Takođe, žrtvama i njihovim porodicama se osigurava pravo na pristup poverljivim i besplatnim službama za podršku - pre, tokom i nakon krivičnog postupka.⁵¹ Direktiva nalaže i da će ove službe, kao minimum, žrtvama obezbeđivati informacije, savete i podršku vezane za njihovo učešće u postupku; emotivnu i psihološku podršku; savete vezane za prevenciju sekundarne viktimizacije; sklonište i smeštaj u slučaju rizika od sekundarne viktimizacije ili pretnji; kao i specijalizovanu podršku za žrtve sa posebnim potrebama, poput žrtava seksualnog nasilja.⁵²

U Planu Evropskog saveta za jačanje prava i zaštite žrtava, posebno u krivičnim postupcima iz 2011. godine, navedeni su generalni ciljevi kojima će EU težiti u jačanju prava i zaštite žrtava: "Uspostaviti odgovarajuće procedure i strukture koje će obezbediti poštovanje dostojanstva, ličnog i psihičkog integriteta, kao i privatnosti žrtve u krivičnom postupku; poboljšati pristup pravdi žrtvama zločina, takođe negovanjem uloga službi za žrtve; uspostaviti adekvatne procedure i strukture u cilju sprečavanja sekundarne viktimizacije; podsticati žrtve da aktivno učestvuju u krivičnom postupku; jačati prava žrtava i njihovog pravnog zastupnika na blagovremeno in-

46 Izveštaj Evropske komisije o napretku Srbije iz 2008. godine, 5. novembar 2008, str. 16.

47 Izveštaj Evropske komisije o napretku Srbije iz 2013. godine, 16. oktobar 2013, str. 13.

48 Direktiva Evropskog parlamenta i Saveta 2012/29/EU o uspostavljanju minimalnih standarda o pravima, podršci i zaštiti žrtava krivičnih dela, 25. oktobar 2012, preambula, tačka 9.

49 *Ibid*, para. 49, 62, član 3(e), član 9 (a), član 1, st. 2.

50 *Ibid*, para. 49, 62, član 3(e), član 9 (a), član 4.

51 *Ibid*, para. 49, 62, član 3(e), član 9 (a), član 8.

52 *Ibid*, para. 49, 62, član 3(e), član 9 (a), član 9.

formisanje o postupku i njihovim rezultatima; [...] osigurati da države članice obezbede obuku, ili podstiču pružanje obuke, svim relevantnim akterima.”⁵³

Srbija

Podrška žrtvama u postupcima za ratne zločine u Srbiji ograničena je na kratko vreme pre i tokom njihovog svedočenja na glavnom pretresu pred Odeljenjem za ratne zločine Višeg suda u Beogradu. U okviru podrške koju obezbeđuje Služba za pomoć i podršku svedocima i oštećenima (formirana u okviru ovog suda), Služba pomaže žrtvama i svedocima pri organizovanju puta, informiše ih o nekim aspektima postupka i pruža emotivnu podršku. Ingerencije Službe su ograničene u pogledu svedoka i žrtava koji dolaze iz drugih država. Služba nema mogućnost direktnih sastanaka i poseta svedocima i žrtvama van zgrade suda. Najozbiljniji nedostatak postojećeg sistema podrške je odsustvo stručne psihološke podrške. U praksi, traumatizovane žrtve i svedoci ostaju bez adekvatne pomoći i praćenja nakon svog svedočenja. Centri za socijalni rad, koji bi u skladu sa svojim zakonskim ovlašćenjima trebali biti uključeni u podršku žrtvama, nemaju kapacitete za tako nešto.⁵⁴ Broj i kapacitet nevladinih organizacija koje se bave psihološkom podrškom žrtvama je ograničen i one deluju samo u većim centrima Srbije.

Izmenama Zakonika o krivičnom postupku (ZKP) 2012. godine predviđeno je da samo advokati mogu zastupati žrtve pred sudom. Na taj način je prekinuta decenijska praksa zastupanja žrtava u predmetima ratnih zločina od strane eksperata za ljudska prava.⁵⁵

Zaštita svedoka i žrtava tokom suđenja u predmetima ratnih zločina ima procesne i vanprocesne elemente. Njihova primena u praksi često je nedovoljna ili u potpunosti izostaje, što negativno utiče na izgled privedenja počinioca ratnih zločina pravdi. Između ostalog, u situacijama kada se svedocima i žrtvama upućuju pretnje i uvrede, reakcije suda i Tužilaštva nisu uvek adekvatne. Sud i Tužilaštvo nemaju obavezu da traže od policije zaštitu svedoka koji se tokom suđenja žale na pretnje.⁵⁶ Program zaštite svedoka je potpuno nedelotvoran kada je reč o bivšim pripadnicima srpskih snaga koji su voljni da svedoče o zločinima svojih bivših kolega. Nezakonita postupanja pripadnika Jedinice za zaštitu svedoka, koja je nadležna za sprovođenje programa prema bivšim pripadnicima oružanih snaga pod njihovom zaštitom, nisu dovela do ozbiljne reforme ove jedinice. Odsustvo reakcije državnih organa na dokumentovane incidente i pretnje prema zaštićenim licima u programu, ukazuju i na nedostatke postojećeg zakonskog okvira kada je reč o kontroli i nadzoru nad sprovođenjem programa zaštite.⁵⁷

Nedostaci u sistemu podrške i zaštite svedoka i žrtava u krivičnim postupcima u Srbiji su više puta bili predmet kritika EU. Naime, u izveštaju o napretku za 2009. godinu je istaknuto da “u

53 Evropski savet, Plan za jačanje prava i zaštite žrtava, posebno u krivičnim postupcima, aneks uz Rezoluciju Evropskog saveta od 10. juna 2011. godine (2011/C 187/01).

54 Zakon o socijalnoj zaštiti (“Sl. glasnik RS” br. 24/2011), posebno član 10 stav 3, član 14, član 24, član 29, član 41 stav 3, član 46 stav 1.

55 Zakonik o krivičnom postupku (“Sl. glasnik RS” br. 72/2011, 101/2011, 121/2012, 32/2013 i 45/2013), član 50 stav 1 tačka 3.

56 Zakonik o krivičnom postupku (“Sl. glasnik RS” br. 72/2011, 101/2011, 121/2012, 32/2013 i 45/2013), član 102 stav 5 i Zakonik o krivičnom postupku (“Službeni list SRJ” br. 70/2001 i 68/2002 i “Sl. glasnik RS” br. 58/2004, 85/2005, 115/2005, 85/2005 - dr. zakon, 49/2007, 20/2009 - dr. zakon, 72/2009 i 76/2010), član 109.

57 FHP, Savetovanje svedoka/žrtava i zastupanje pred sudom: model podrške - Izveštaj o realizaciji projekta, februar 2007, dostupno na: <http://www.hlc-rdc.org/?p=13582>, pristupljeno dana 27. juna 2014. godine.

slučajevima u vezi sa Kosovom ima tvrdnji o zastrašivanju svedoka, a izvršni organi nevoljno sprovode punu istragu po pitanju optužbi unutar sopstvenih redova.⁵⁸ Ujedno je naglašeno da "sistem zaštite svedoka treba dodatno da se unapredi"⁵⁹, a u izveštaju za 2012. godinu EU je upozorila da "ozbiljni problemi sa zaštitom svedoka sprečavaju rešavanje osetljivih slučajeva."⁶⁰ U poslednjem izveštaju je navedeno da "ozbiljni problemi u sistemu zaštite svedoka nisu rešeni i nisu poboljšane pomoć i podrška žrtvama."⁶¹ Takođe su kritikovane i izmene ZKP u oblasti zastupanja žrtava i istaknuto je: "Jedino je dozvoljeno da članovi Komore pomažu žrtvama, iako bi imale koristi od pomoći i podrške iskusnih stručnjaka za zaštitu ljudskih prava."⁶²

Inicijative za kazivanje istine

*Žrtve uvek zaslužuju pravdu i istinu.*⁶³

U zajedničkoj Uredbi o uspostavljanju finansijskog instrumenta za promovisanje demokratije i ljudskih prava iz 2006. godine, Evropski parlament i Evropski savet istakli su da će se EU između ostalog zalagati za „promovisanje i jačanje procesa tranzicione pravde i mehanizama za istinu i pomirenje“.⁶⁴

Takođe, Evropski parlament i Evropski savet su 2013. godine usvojili rezoluciju o osnivanju Instrumenta za stabilnost, kojoj je jedan od ciljeva za period 2014-2020. godine da pruži tehničku i finansijsku podršku komisijama za istinu i pomirenje.⁶⁵ Kroz program Instrumenta za stabilnost, EU je do danas tehnički i finansijski podržala brojne inicijative za kazivanje istine, poput projekata podrške i osnivanja komisija za istinu i pomirenje u Sjevernoj Africi⁶⁶, Liberiji⁶⁷, Obali slonovače⁶⁸, Peru⁶⁹ i Solomonskim ostrvima⁷⁰.

58 Izveštaj Evropske komisije o napretku Srbije iz 2009. godine, 14. oktobar 2009, str. 21.

59 *Ibid*, str 62.

60 Izveštaj Evropske Komisije o napretku Srbije iz 2012. godine, 10. oktobar 2012, str. 25.

61 Izveštaj Evropske Komisije o napretku Srbije iz 2013. godine, 16. oktobar 2013, str. 13

62 *Ibid*.

63 Komesar EU za proširenje, Olli Rehn, konferencija MKSJ, 2. april 2009. godine, dostupno na http://europa.eu/rapid/press-release_SPEECH-09-167_en.htm, pristupljeno dana 27. juna 2014. godine.

64 Uredba Evropskog parlamenta i Saveta broj 1889/2006 o uspostavljanju finansijskog instrumenta za promovisanje demokratije i ljudskih prava širom sveta, 20. decembar 2006. godine, član 2.

65 Legislativna rezolucija Evropskog parlamenta od 11. decembra 2013. godine u vezi sa predlogom za rezoluciju Evropskog parlamenta i Saveta koja osniva Instrument za stabilnost (COM(2011)0845 – C7-0497/2011 – 2011/0413(COD)), član 3.

66 Radni dokument Evropske komisije uz Izveštaj Komisije Evropskom savetu i Parlamentu, Godišnji izveštaj Evropske komisije o Instrumentu za stabilnost za 2008. godinu (SEC(2009) 932), 9. jul 2009. godine, str. 40.

67 Evropska unija, Spoljna akcija, Odnosi EU i Liberije, 17. mart 2014. godine, dostupno na http://eeas.europa.eu/liberia/index_en.htm, pristupljeno dana 27. juna 2014. godine.

68 Saopštenje za javnost (8741/1/11 REV 1), Cathrine Ashton, 12. aprila 2011. godine, dostupno na http://europa.eu/rapid/press-release_PRES-11-96_en.htm, pristupljeno dana 27. juna 2014. godine.

69 Evropski savet, Beleška uz Godišnji izveštaj EU o ljudskim pravima i demokratiji u svetu u 2012. godini (15144/13), 21. oktobar 2013. godine, str. 254, dostupno na http://eeas.europa.eu/human_rights/docs/hr_report_country_2012_en.pdf, pristupljeno dana 27. juna 2014. godine.

70 Radni dokument Evropske komisije uz Izveštaj Komisije Evropskom savetu i Parlamentu, Godišnji izveštaj Evropske Komisije o Instrumentu za stabilnost za 2008. godinu (SEC(2009) 932), 9. jul 2009. godine, str. 41.

Inicijativa REKOM

Inicijativa REKOM zagovara osnivanje Regionalne komisije za utvrđivanje činjenica o ratnim zločinima i drugim teškim kršenjima ljudskih prava počinjenim na teritoriji bivše Jugoslavije u periodu 1991-2001. godine (REKOM). Inicijativu podržava preko dve hiljade organizacija i pojedinaca/ki iz svih država naslednica bivše Jugoslavije, koji su okupljeni u Koaliciju za REKOM. Oni su od 2008. do 2011. godine putem širokog konsultativnog procesa učestvovali u oblikovanju Predloga statuta buduće komisije. Krajem 2011. godine Inicijativa REKOM ušla je u fazu političkog zagovaranja, tokom koje je regionalni tim zagovarača predstavnicima institucija predstavio Inicijativu REKOM.

Do juna 2013. godine, većina predsednika država u regionu imenovala je lične izaslanike u zvaničnu Regionalnu ekspertsku grupu za REKOM. Njihov zadatak je da analiziraju Predlog statuta REKOM-a i daju svoje pravno mišljenje o odredbama koje regulišu osnivanje, mandat i obaveze država u kontekstu nacionalnih ustava i zakonodavstava. Predsednik Republike Srbije Tomislav Nikolić imenovao je Sinišu Važića, sudiju Apelacionog suda u Beogradu za svog izaslanika 30. juna 2013. godine.

EU podržava inicijativu za osnivanje REKOM-a od 2009. godine. Takođe, u poslednje tri godine kroz izveštaje o napretku prati razvoj ove inicijative u okviru pitanja regionalne saradnje i dobro-susedskih odnosa.⁷¹ Obzirom na regionalni karakter i kompleksne izazove uspostavljanja jednog regionalnog tela za utvrđivanje i kazivanje činjenica o prošlosti, podrška EU institucionalizaciji REKOM-a i njegovom budućem funkcionisanju je od ključne važnosti.

Traženje nestalih osoba

Posvećenost EU procesima potrage za nestalima se ogleda u finansiranju institucija za traganje uključenih u ovaj proces (na primer Komitet za nestale osobe na Kipru)⁷², kao i u političkim osudama država zbog slučajeva prisilnih nestanaka.⁷³

Na 31. međunarodnoj konferenciji Crvenog krsta i polumeseca, predstavnici EU su se obavezali da će u periodu između 2012. i 2015. godine "države članice EU razmotriti ratifikaciju Konvencije iz 2006. godine za zaštitu svih lica od prisilnih nestanaka; usvojiti druge mere u cilju sprečavanja prinudnih nestanaka, kao što su one predložene u modelu zakona Međunarodnog komiteta Crvenog krsta; podržati mehanizme za efikasno istraživanje i rešavanje slučajeva nestalih osoba u nekoliko regiona u svetu; podsticati procese priznavanja prava i potreba porodica nestalih lica, kao i prilagođavanja nacionalnih zakonodavstava i programa tim potrebama."⁷⁴

71 Izveštaj Evropske komisije o napretku Srbije iz 2013. godine, 16. oktobar 2013, str. 14-15; Izveštaj Evropske komisije o napretku Srbije iz 2012. godine, 10. oktobar 2012. godine, str. 27. Analitički izveštaj - Propratni dokument uz Mišljenje EK o zahtevu Srbije za članstvo u EU, 12. oktobar 2011. godine, str. 35

72 "Delegacija Evropske komisije na Kipru, Evropska unija donira dodatnih 2.6 miliona podrške Komisiji za nestale osobe", 4. februar 2014. godine, dostupno na http://ec.europa.eu/cyprus/news/20140204_missing_en.htm, pristupljeno dana 27. juna 2014. godine.

73 Vidi npr. Saopštenje za javnost Spoljne akcije Evropske unije, EU i Laos održavaju radnu grupu o ljudskim pravima i upravljanju, 21. maj 2014. godine, dostupno na http://www.eeas.europa.eu/statements/docs/2014/140521_02_en.pdf, pristupljeno dana 27. juna 2014. godine; "30. runda dijaloga između EU i Kine", 16. jun 2011. godine, dostupno na http://eeas.europa.eu/delegations/china/press_corner/all_news/news/2011/20110616_01_en.htm, pristupljeno dana 27. juna 2014. godine; Daily Observer, "EU zabrinuta zbog povećanja slučajeva ubistva, prisilnih nestanaka", 8. maj 2014. godine, dostupno na <http://observerbd.com/details.php?id=18117>, pristupljeno dana 27. juna 2014. godine.

74 Komunikacija Generalnog sekretarijata Evropskog saveta Delegacijama (9238/12), 6. jun 2012. godine, aneks 1, Zakletve učinjene na 31. međunarodnoj konferenciji Crvenog krsta i polumeseca, Ženeva, 28. novembar - 1. decembar 2011. godine, str. 305.

Bivši komesar EU za proširenje je u jednom intervjuu naglasio da je postignuto "nedovoljno napretka po pitanju nestalih osoba [u zemljama bivše Jugoslavije]" i dodao da "ne može biti pomirenja ako još uvek postoje hiljade slučajeva nestalih lica, i kada njihove porodice, 20 godina nakon rata, još uvek ne mogu da pronađu posmrtnu ostatke"⁷⁵. On je ujedno kritikovao i nedovoljnu zainteresovanost vlasti da reši ovo pitanje: "Još toga treba da se uradi kako bi se umirile patnje desetinama hiljada porodica kojima se rođaci još uvek vode kao nestali. Mi [EU] sufinansiramo Međunarodnu komisiju za nestala lica kroz IPA, ali ta podrška mora biti uparena sa političkom voljom."⁷⁶

Srbija

Prema podacima Međunarodnog komiteta Crvenog krsta, u bivšoj Jugoslaviji traga se za preko 11.600 osoba koje su nestale tokom oružanih sukoba devedesetih.⁷⁷ Uloga institucija Republike Srbije je ključna u procesu utvrđivanja sudbine nestalih osoba s obzirom na učešće Srbije u četiri oružana sukoba tokom devedesetih, kao i sudski dokazanu ulogu institucija Srbije u skrivanju tela žrtava zločina.

Rad Komisije za nestale osobe Vlade Republike Srbije zadužene za vođenje procesa traženja nestalih nevidljiv je stručnoj i široj javnosti. Komisija nema strategiju proaktivnog pristupa u prikupljanju informacija o tajnim lokacijama sa telima nestalih (na primer medijske kampanje, anonimne telefonske linije, i slično). Nedovoljnoj aktivnosti komisije doprinosi i činjenica da je na njenom čelu političar koji obavlja više drugih važnih državnih poslova.⁷⁸

Nedovoljni rezultati na polju potrage za nestalima su bili predmet kritika EK u više izveštaja o napretku za Srbiju i u svakom je kao ključni problem identifikovan nedostatak političke volje i posvećenosti vlasti ovom pitanju. Naime, u izveštaju za 2013. godinu, EK je naglasila da je „proces ukupno gledano i dalje spor i potrebno je snažnije političko opredeljenje podržano finansijskim i tehničkim sredstvima“⁷⁹. U 2012. godini je istaknuto da su „potrebni istrajni naponi i veća politička posvećenost identifikaciji grobnica i razjašnjavanju sudbine i boravišta ljudi o kojima se još uvek ništa ne zna“⁸⁰.

Reforme institucija kao garancija neponavljanja zločina

Ljudska prava u svim fazama procesa i sve vreme treba da budu obezbeđena svima, i žrtvama i zločincima. Ovo zahteva okončanje kulture nekažnjivosti, kao što su davanje uloga ratnim zločincima u nacionalnoj vojsci ili političkim telima.⁸¹

Stabilne institucije koje garantuju demokratiju, vladavinu prava i ljudska prava predstavljaju

75 Balkan Open Report, Ratni zločini ostaju ključ za pristupanje EU, 14. februar 2014. godine, dostupno na <http://www.balkanopen.com/article.php?id=1651>, pristupljeno dana 27. juna 2014. godine.

76 *Ibid.*

77 Međunarodni komitet Crvenog krsta, Godišnji izveštaj za Zapadni Balkan za 2013. godinu, str. 401, dostupno na <http://www.icrc.org/eng/assets/files/annual-report/current/icrc-annual-report-western-balkans.pdf>, pristupljeno dana 27. juna 2014. godine.

78 Nataša Latković, "Rekorder po broju funkcija je...", *Blic*, 11. jun 2013. godine, dostupno na <http://www.blic.rs/Vesti/Politika/387309/Rekorder-po-broju-funkcija-u-Srbiji-je>, pristupljeno 24. juna 2014. godine.

79 Izveštaj Evropske komisije o napretku Srbije iz 2013. godine, 16. oktobar 2013, str. 14.

80 Izveštaj Evropske komisije o napretku Srbije iz 2012. godine, 10. oktobar 2012. godine, str. 27.

81 Koncept EU podrške razoružavanju, demobilizaciji i reintegraciji, usvojen od strane Evropske komisije 14. decembra 2006. godine i od strane Evropskog saveta 11. decembra 2006. godine.

ključan uslov za pristupanje EU. U post-konfliktnim zemljama državne institucije su kompromitovane svojom ulogom u nasilnoj prošlosti, te je njihova reforma neophodna radi ponovnog uspostavljanja poverenja u njihov rad. Značaj institucionalnih reformi kao mehanizma za uspostavljanje mira i vladavine prava, EK je ilustrirala u svojoj komunikaciji na temu reagovanja u nestabilnim situacijama: „Održivi mir zahteva legitiman i efikasan pravosudni sektor, koji je naročito slab u nestabilnim situacijama. U postkonfliktnim prilikama, nacionalni sistem tranzicione pravde i vladavine prava, koji uključuje zvaničnike i nevladine institucije je fundamentalan. Paralelno unapređivanje pravosuđa i inicijativa za pomirenje je doprinelo stabilizovanju podeljenih društava nakon sukoba.”⁸²

Evropska komisija je u svojoj komunikaciji Evropskom savetu i Parlamentu o podršci evropske zajednice reformi sektora bezbednosti iz 2006. godine navela da „reforma sektora bezbednosti nije nova oblast zalaganja EU”, već da je ona „sastavni deo evropskih integracija, proširenja i spoljne pomoći već godinama.”⁸³ EK je nadalje istakla da su neki od ključnih problema u ovoj oblasti „odgovornost pripadnika službi bezbednosti, povrede ljudskih prava od strane policijskih i vojnih snaga [i] kultura državne nekažnjivosti”.⁸⁴

Evropski savet je u svom Zaključku u vezi sa sukobom u regiji Velikih Jezera u Africi pozvao Demokratsku republiku Kongo da procesuiru odgovorne za teška kršenja ljudskih prava i posebno istakao da je „pravovremeni *vetting* komandanata i vojnika FARDC [oružane snage DRK] od suštinske važnosti u ovom pogledu”.⁸⁵

Takođe, prilikom produžavanja mandata Specijalnom predstavniku EU u BiH, Evropski savet je istakao da je jedna od funkcija Specijalnog prestavnika da „podrži pripreme i implementaciju policijskog restrukturiranja”.⁸⁶

EU je do sada imala i nekoliko misija zajedničke bezbednosne i odbrambene politike koje su sadržale ovlašćenja u oblasti institucionalnih reformi kao elemenata tranzicione pravde – Gruzija (EUJUST THEMIS)⁸⁷, Irak (EUJUST-LEX)⁸⁸ i Kosovo (EULEX KOSOVO)⁸⁹. Osim reforme pravosuđa, koja je bila cilj misija u Gruziji i Iraku, misija na Kosovu obuhvata i reformu policije.

Srbija

Institucionalne reforme u vidu lustracije i *vetting*-a do danas nisu sprovedene u Srbiji. Zakon o lustraciji, koji je trebalo da sprovede procenu podobnosti za vršenje javnih funkcija najviših državnih funkcionera, prestao je da važi 2013. godine, a da nije primenjen niti u jednom slučaju.⁹⁰ *Vetting*

82 Komunikacija Evropske komisije, Na putu ka odgovoru EU u nestabilnim situacijama, COM (2007) 643, Brisel, 25. oktobar 2007, str. 9.

83 Komunikacija Evropske komisije Evropskom savetu i Parlamentu, Koncept podrške evropske zajednice reformi sektora bezbednosti, 24. maj 2006. godine, str. 3.

84 *Ibid*, str. 5.

85 Zaključci Evropskog saveta u vezi sa regijom Velikih Jezera, 2971. sastanak Saveta za spoljne odnose, Luksemburg, 27. oktobar 2009. godine, para. 3.

86 Zajednička akcija Evropskog saveta 2008/130/CFSP od 18. februara 2008. godine, član 3(i).

87 Zajednička akcija Evropskog saveta 2004/523/CFSP od 28. juna 2004. godine.

88 Zajednička akcija Evropskog saveta 2005/190/CFSP od 7. marta 2005. godine.

89 Zajednička akcija Evropskog saveta 2008/124/CFSP od 4. februara 2008. godine.

90 Zakon o odgovornosti za kršenje ljudskih prava (”Sl. glasnik RS” br. 58/2003 i 61/2003 - ispr).

pripadnika bezbednosnih službi nije sproveden niti je moguć, jer trenutno zakonsko rešenje ne predviđa provere ratne prošlosti pripadnika vojske i policije, niti ona može biti osnov za trajno udaljenje iz službe. Potrebu za proverom prošlosti aktivnih pripadnika vojske i policije, kao i civilnih institucija, ilustruje podatak da je oko 15% optuženih za ratne zločine u Srbiji u trenutku podizanja optužnice za ratne zločine bilo aktivno u službi vojske i policije. Zakoni o vojsci i policiji ne nalažu udaljšavanje osoba protiv kojih se vodi postupak iz službe.⁹¹

Iako izveštaji o napretku Srbije ne sadrže lustraciju i *vetting* kao posebne kategorije, niti ih pominju, brojni problemi na koje EK ukazuje u izveštajima su zapravo posledica nedostatka institucionalnih reformi ove vrste. Naime, izveštaji iz 2009, 2012. i 2013. godine ukazuju na "ozbiljne probleme u sistemu zaštite svedoka"⁹², a izveštaj iz 2009. godine posebno ističe kako je "policija nevoljna da u potpunosti istraži ovakve navode unutar sopstvenih redova".⁹³

U izveštaju o napretku iz 2011. godine naglašeno je da je "profesionalna, pouzdana i efikasna policijska organizacija od najvećeg značaja"⁹⁴. Takođe, u izveštaju o napretku iz 2010. godine ukazuje se da "nedostatak otvorenosti i transparentnosti postupaka zapošljavanja kadrova i razvoja karijere u okviru službe policije i dalje predstavljaju razlog za zabrinutost".⁹⁵

Reforma sistema obrazovanja⁹⁶

*Primarni cilj evropske saradnje trebalo bi da bude podrška daljem razvoju sistema obrazovanja u državama članicama koji je usmeren [...] promovisanju demokratskih vrednosti, socijalne kohezije i interkulturalnog dijaloga.*⁹⁷

Iako je svaka članica Evropske unije zadužena za obrazovni sistem u svojoj zemlji, EU u okviru ciljeva deklariranih u osnovnim ugovorima nameće određene standarde i smernice za nacionalne programe obrazovanja. Naime, prema Ugovoru o funkcionisanju EU, Unija "u potpunosti poštuje odgovornost zemalja članica za sadržaj nastave i organizaciju obrazovnog sistema, i njihov kulturni i jezički diverzitet".⁹⁸ Međutim, EU ujedno "doprinosi razvoju kvalitetnog obrazovanja podsticanjem saradnje među državama članicama".⁹⁹ Ugovor dalje precizira da će delovanje Unije u ovoj sferi biti usmereno na "promovisanje saradnje među obrazovnim ustanovama [i] razvijanje razmene informacija i iskustava u vezi sa pitanjima koja su zajednička obrazovnim sistemima država članica".¹⁰⁰

U Zaključku Evropskog saveta o strateškom okviru za evropsku saradnju u obrazovanju i obukama

91 Vidi član 77. Zakona o vojsci Srbije ("Sl. glasnik RS" br. 116/2007 i 88/2009) i član 165. Zakona o policiji ("Sl. glasnik RS" br. 101/2005, 63/2009 - odluka US i 92/2011).

92 Izveštaj Evropske komisije o napretku Srbije iz 2013. godine, 16. oktobar 2013, str. 13

93 Izveštaj Evropske komisije o napretku Srbije iz 2009. godine, 14. oktobar 2009, str. 21

94 Izveštaj Evropske komisije o napretku Srbije iz 2011. godine, 12. oktobar 2011, str. 105

95 Izveštaj Evropske komisije o napretku Srbije iz 2010. godine, 9. novembar 2010, str. 48

96 U procesu pristupnih pregovora, obrazovanje ima zasebno poglavlje – Poglavlje 26. Obzirom na izuzetan značaj obrazovanja za uspeh mehanizama tranzicione pravde, reforma sistema obrazovanja je uključena u ovaj policy paper.

97 Zaključak Evropskog saveta o strateškom okviru za evropsku saradnju u obrazovanju i obukama (2009/C 119/02), 12. maj 2009. godine, str. 2.

98 Konsolidovana verzija Ugovora o funkcionisanju Evropske unije (2008 O.J. C 115/47), član 165, st. 1.

99 *Ibid.*

100 *Ibid.*, član 165, st. 2.

iz 2009. godine istaknuto je da je cilj evropske saradnje u periodu do 2020. godine da se razviju obrazovni sistemi država članica koji promovišu "poštovanje osnovnih prava, kao i borbu protiv svih oblika diskriminacije, [i da] osposobi sve mlade ljude za pozitivnu interakciju sa svojim vršnjacima različitog porekla."¹⁰¹

Obzirom na sopstvenu istoriju, EU u oblasti obrazovanja posebno promovise izučavanje prošlosti, ljudskih prava i okolnosti koje su rezultirale oružanim sukobom. Tako je Agencija EU za osnovna prava izdala više publikacija koje se bave upravo ovim temama: *Izlet u prošlost – nastava za budućnost: Priručnik za nastavnike*,¹⁰² *Otkrij prošlost za budućnost – Uloga istorijskih obeležja i muzeja u izučavanju Holokausta i izučavanju ljudskih prava u EU*¹⁰³ i *Izučavanje ljudskih prava u spomen obeležjima Holokausta širom Evropske unije: Pregled prakse*¹⁰⁴. Osim toga, EU je podržala napore Francuske i Nemačke u izradi zajedničkih udžbenika istorije i podržava predlog Nemačke da se po tom modelu izradi udžbenik evropske istorije koji bi se koristio u svim školama u Evropskoj uniji.¹⁰⁵

Rukovođen stavom da bolje razumevanje evropske istorije XX veka može doprineti prevenciji konflikata i uspostavljanju pomirenja, Komitet ministara Saveta Evrope se 2001. godine posebno osvrnuo na ulogu nastave istorije u Preporuci o predavanju istorije u Evropi u 21. veku i njenom aneksu. Iako ova preporuka nije deo *acquis-a*, značajna je u tom smislu što su sve zemlje članice EU ujedno članice Saveta Evrope, te se može reći da je ova preporuka univerzalno primenljiva na evropskom tlu. Prema Preporuci SE, nastava istorije u demokratskoj Evropi XXI veka treba da bude "odlučujući faktor u pomirenju, razumevanju i poverenju"¹⁰⁶ među narodima, ali i da bude "instrument za sprečavanje zločina protiv čovečnosti"¹⁰⁷. Ona ne sme biti sredstvo ideoloških manipulacija, niti može biti bazirana na "iskrivljavanju prošlosti za potrebe propagande, nacionalističkoj verziji prošlosti, zloupotrebi istorijskog zapisa, negiranju istorijskih činjenica i zanemarivanju istorijskih činjenica".¹⁰⁸

Srbija

Jednu od prepreka pozitivnog doprinosa novih generacija procesu suočavanja sa prošlošću u Srbiji, kao i evropskim integracijama, predstavlja i obrazovni sistem, nasleđen iz Miloševićevog peri-

101 Zaključak Evropskog saveta o strateškom okviru za evropsku saradnju u obrazovanju i obukama (2009/C 119/02), 12. maj 2009. godine, str. 4.

102 Agencija Evropske unije za osnovna prava, *Izlet u prošlost – nastava za budućnost: Priručnik za nastavnike*, 2010, dostupno na <http://fra.europa.eu/en/publication/2010/excursion-past-teaching-future-handbook-teachers>, pristupljeno dana 27. juna 2014. godine.

103 Agencija Evropske unije za osnovna prava, *Otkrij prošlost za budućnost – Uloga istorijskih obeležja i muzeja u izučavanju Holokausta i izučavanju ljudskih prava u EU*, 2010, dostupno na <http://fra.europa.eu/en/publication/2012/discover-past-future-role-historical-sites-and-museums-holocaust-education-and-0>, pristupljeno dana 27. juna 2014. godine.

104 Agencija Evropske unije za osnovna prava, *Izučavanje ljudskih prava u spomen obeležjima Holokausta širom Evropske unije: Pregled prakse*, 2011, dostupno na <http://fra.europa.eu/en/publication/2011/human-rights-education-holocaust-memorial-sites-across-european-union-overview>, pristupljeno dana 27. juna 2014. godine.

105 Bruno Waterfield, "Nemci žele nastavu istorije EU", *Telegraph*, 22. februar 2007. godine, dostupno na <http://www.telegraph.co.uk/news/worldnews/1543509/Germans-want-EU-history-lessons.html>, pristupljeno dana 27. juna 2014. godine i zajedničke izjave na francusko-nemačkom savetu ministara, 4. februar 2010. godine, dostupno na <http://www.ambafrance-uk.org/Franco-German-Council-of-Ministers,16810>, pristupljeno dana 27. juna 2014. godine.

106 Aneks uz Preporuku Saveta Evrope Rec(2001)15 o predavanju istorije u Evropi u 21. veku, 31. oktobar 2001. godine, član 1, st. 2.

107 *Ibid*, član 1, st. 8.

108 *Ibid*, član 2.

oda. To se pre svega ogleda u udžbenicima istorije koji obrađuju period bliske prošlosti i ratova 1990tih, a koji su u upotrebi u školama u Srbiji od 2000. godine. Sadržaj udžbenika za ovaj period je etnički pristrasan, i kao takav predstavlja jedan od najsnažnijih mehanizama za nacionalističku mobilizaciju novih generacija. Nove generacije se obrazuju na temeljima samoviktimizacije; odgovornost i krivica za ratne zločine se po pravilu pripisuju suprotnoj strani; očigledna je selekcija činjenica o počinjenim zločinima, te prećutkivanje onih činjenica koje srpskoj verziji ratne prošlosti 1990tih ne idu u prilog, kao i iznošenje netačnosti koje imaju za cilj da opravdaju politiku Srbije tokom ratova. Ovakvu iskrivljenu sliku prošlosti pokušavaju da isprave tek retki programi neformalnog obrazovanja, koji ne uživaju podršku niti dopiru do većeg broja mladih ljudi u Srbiji.

Strategija razvoja obrazovanja u Srbiji do 2020. godine, koju je Republika Srbija usvojila 2012. godine, uopšte se ne osvrće na značaj izučavanja ljudskih prava u školama, niti predlaže mehanizme negovanja nediskriminacije i deideologizacije nastavnih programa.¹⁰⁹

IV. Zaključak

15 godina od okončanja poslednjeg sukoba velikih razmera u kojem je Srbija učestvovala proteklo je u odsustvu sveobuhvatne i efikasne primene mehanizama tranzicione pravde. Sa dodatnim prolaskom vremena se šanse za njihovu implementaciju smanjuju – žrtve kojima treba obezbediti reparacije umiru, kao i odgovorni počinioци zločina, a pripadnici bezbednosnih službi koji treba da budu provereni zauzimaju pozicije na kojima odlučuju o sprovođenju vladavine prava i bezbednosti.

EU ima sada već decenijsku praksu primene i zagovaranja mehanizama tranzicione pravde. Donošenje jedinstvene strategije delovanja Unije unese transparentnost u očekivanja koja EU ima u svojim spoljnim odnosima, ali prethodna analiza pokazuje da nedostatak takve strategije nije prepreka za uključivanje tranzicione pravde u okvir pristupnih pregovora sa Srbijom.

EU bi u okviru pristupnih pregovora trebalo da prepozna pravovremenost trenutka za implementaciju mehanizama tranzicione pravde u Srbiji, ali i neophodnost ovog procesa za stvaranje stabilnih institucija koje garantuju demokratiju, vladavinu prava, ljudska prava i poštovanje i zaštitu prava manjina, bez kojih nijedna država ne može postati članica EU.

V. Izdvojene preporuke Vladi Srbije i Evropskoj komisiji

1. Uspostavljanje Fonda za obeštećenje žrtava ratnih zločina i kršenja ljudskih prava tokom devedesetih, koji bi pružio pravičnu odštetu žrtvama nedela u kojima je pravosnažnom presudom pred domaćim sudom i MKSJ utvrđeno učešće snaga policije i vojske pod kon-

109 Strategija razvoja obrazovanja u Srbiji do 2020. godine ("Sl. glasnik RS" br. 107/2012).

tolom Srbije, u skladu sa Direktivom ES o kompenzaciji za žrtve krivičnih dela i Direktivom EP i ES o uspostavljanju minimalnih standarda o pravima, podršci i zaštiti žrtava krivičnih dela.

2. Reformisati Zakon o civilnim invalidima rata i harmonizovati ga sa Direktivom ES o kompenzaciji za žrtve krivičnih dela i Direktivom EP i ES o uspostavljanju minimalnih standarda o pravima, podršci i zaštiti žrtava krivičnih dela.
3. Usvojiti Strategiju procesuiranja ratnih zločina u Srbiji 2015-2025. godine, koja će doprijeti intenziviranju procesuiranja počinitelaca ratnih zločina bez obzira na njihov rang.
4. U cilju efikasnije borbe protiv nekažnjivosti, nadležni organi u Srbiji treba da primenjuju princip komandne odgovornosti i da procesuiraju zločine protiv čovečnosti u skladu sa članom 15, st. 2 Međunarodnog pakta o građanskim i političkim pravima i članom 7, st. 2 Evropske konvencije za zaštitu ljudskih prava i osnovnih sloboda.
5. Unaprediti sistem podrške i zaštite svedoka i žrtava, pre svega kroz kontinuirano obučavanje svih predstavnika institucija koji dolaze u dodir sa žrtvama i zapošljavanje psihologa u službi za pomoć i podršku svedocima i oštećenim.
6. Uspostaviti jasne mehanizme kontrole i nadzora rada Jedinice za zaštitu svedoka.
7. Uspostaviti kriterijume za zaposlenje koji se tiču ratne prošlosti pripadnika bezbednosnih službi i garantovati njihovu dostojnost za vršenje službe, posebno službi koje imaju kontakt sa žrtvama i svedocima.
8. Usvojiti i sprovesti Zakon o lustraciji koji će nalagati ispitivanje uloge u planiranju, činjenju i prikrivanju zločina nosilaca javnih funkcija.
9. Strategiju razvoja obrazovanja upotpuniti elementima koji će biti usmereni na razvoj tolerancije među mladima, nepristrasno izučavanje istorije i negovanje ljudskih prava.
10. Unaprediti kapacitete Komisije za nestala lica.

