



Bruxelles, 16. studenoga 2015.  
(OR. en)

13576/15

COHOM 104  
DEVGEN 211  
CONUN 204

#### ISHOD POSTUPAKA

---

Od: Glavno tajništvo Vijeća

Na datum: 16. studenoga 2015.

Za: Delegacije

---

Br. preth. dok.: 13575/15 COHOM 103 DEVGEN 210 CONUN 203

---

Predmet: Potpora EU-a tranzicijskom pravosuđu  
– zaključci Vijeća (16. studenoga 2015.)

---

Za delegacije se u Prilogu nalaze zaključci Vijeća o potpori EU-a tranzicijskom pravosuđu koje je Vijeće usvojilo na 3426. sastanku održanom 16. studenoga 2015.

**ZAKLJUČCI VIJEĆA O POTPORI EU-a TRANZICIJSKOM PRAVOSUĐU**

*Vijeće za vanjske poslove, 16. studenoga 2015.*

1. EU nastoji spriječiti kršenja i zlouporabe ljudskih prava širom svijeta te, kada do njih dolazi, osigurati da žrtve imaju pristup pravosuđu i zadovoljštini te da se odgovornima sudi<sup>1</sup>. Slijedeći ta načela, tranzicijsko pravosuđe stoga je ključni prioritet EU-a kada se radi o teškim oblicima kršenja ljudskih prava i teškim kršenjima međunarodnog humanitarnog prava i međunarodnog kaznenog prava.
2. Kao odgovor na obvezu iz akcijskog plana EU-a za ljudska prava i demokraciju za razdoblje od 2015. do 2019.<sup>2</sup> u pogledu razvoja politike EU-a o tranzicijskom pravosuđu, Vijeće pozdravlja zajednički radni dokument osoblja: Okvir EU-a u pogledu potpore tranzicijskom pravosuđu<sup>3</sup> koji su predstavili Visoki predstavnik Europske unije za vanjske poslove i sigurnosnu politiku i Europska komisija te donosi okvir politike EU-a u pogledu potpore tranzicijskom pravosuđu. Ovim okvirom politike Vijeće potvrđuje da EU namjerava igrati aktivnu i dosljednu ulogu u suradnji s partnerskim zemljama i međunarodnim i regionalnim organizacijama u podršci procesima tranzicijskog pravosuđa.
3. Vijeće uviđa da je tranzicijsko pravosuđe sastavni i važni dio izgradnje države i mira te stoga mora biti dijelom šireg odgovora na krizu, sprečavanja sukoba, oporavka nakon sukoba te napora EU-a u području sigurnosti i razvoja.

---

<sup>1</sup> Strateški okvir EU-a i akcijski plan za ljudska prava i demokraciju (dokument 11855/12)

<sup>2</sup> Dok. 10897/15

<sup>3</sup> SWD (2015) 158

4. EU promiče sveobuhvatan, dugoročan pristup tranzicijskom pravosuđu čiji je cilj borba protiv nekažnjavanja, priznavanje žrtava i pružanje zadovoljštine žrtvama, poticanje povjerenja, jačanje vladavine prava i doprinos pomirbi te rad na tome da se iste situacije ne ponavljaju. Vijeće ističe važnost pristupa tranzicijskom pravosuđu pri kojem žrtva ima središnje mjesto, a koji osigurava rano uključivanje žrtava u procese tranzicijskog pravosuđa te njihovo sudjelovanje u njima.
5. Vijeće naglašava važnost podrške pristupu procesima tranzicijskog pravosuđa koji je prilagođen okolnostima i kojim se uvažava potreba da se osigura da osmišljavanje i provedbu takvih procesa vode tijela na lokalnoj i nacionalnoj razini, što obuhvaća i poštivanje obveza država prema međunarodnom pravu. EU u tom pogledu pozdravlja politiku Ujedinjenih naroda o amnestijama.<sup>4</sup>
6. Vijeće potvrđuje odlučnu EU-ovu politiku potpore Međunarodnom kaznenom sudu (MKS) kako je sadržana u Odluci Vijeća o MKS-u iz 2011.<sup>5</sup>, akcijski plan za njezinu provedbu, i Sporazum između MKS-a i Europske unije o suradnji i pomoći<sup>6</sup>. EU uviđa da su odgovornost i pravosuđe najuspješniji ako pravni sustav svake države radi djelotvorno i neovisno i tako omogućuje MKS-u da obavlja ulogu za koju je predviđen, a to je biti sud koji dopunjuje nacionalne nadležnosti. EU promiče univerzalnost Rimskog statuta putem demarša i potpore ratifikaciji ili pristupanju partnerskih zemalja i pomaže im u jačanju njihovih sposobnosti za ispunjavanje obveza koje proizlaze iz Rimskog statuta.

---

<sup>4</sup> „Report of the Secretary General on the Rule of Law and Transitional Justice in Conflict and Post-Conflict Societies” (Izvješće glavnog tajnika o vladavini prava i tranzicijskom pravosuđu u društvima u kojima vlada sukob i društvima u kojima je sukob netom završio), dokument UN-a S/2004/616, 24. kolovoza 2004., stavak 10. i stavak 64. točka (c).

<sup>5</sup> Odluka Vijeća 2011/168/ZVSP od 21. ožujka 2011. o Međunarodnom kaznenom sudu i o stavljanju izvan snage Zajedničkog stajališta 2003/444/ZVSP

<sup>6</sup> SL L 115, 28.4.2006.

7. Vijeće potvrđuje potrebu pružanja podrške EU-a i političkoj volji i tehničkim kapacitetima za reformu na nacionalnoj razini. EU i dalje daje jedan od najvećih financijskih doprinosa inicijativama za tranzicijsko pravosuđe diljem svijeta, osiguravajući sredstva za kazneno pravosuđe, inicijative za otkrivanje istine, institucionalne reforme i programe odštete, među ostalim i podupiranjem civilnog društva i udruga žrtava.
8. EU također daje prednost tranzicijskom pravosuđu koje poštuje rodnu ravnopravnost i koji se bavi cijelim nizom kršenja i povreda prava žena, djevojčica, muškaraca i dječaka te odgovara na njihove slabosti i potrebe različite prirode. U tom pogledu rodno pitanje mora biti uključeno u mehanizme i procese tranzicijskog pravosuđa, od njihova osmišljavanja do provedbe preporuka. Uzimajući u obzir da djeca mogu istodobno biti žrtve, preživjeli, svjedoci i počinitelji kršenja i povreda, EU podržava mjere koje omogućuju pristup djece pravosuđu i njihovo sudjelovanje u radu mehanizama tranzicijskog pravosuđa na način kojim se djelotvorno doprinosi oporavku i reintegraciji djece.
9. Vijeće smatra da početna točka potpore EU-a tranzicijskom pravosuđu mora biti rana analiza svake pojedine situacije uključujući dinamiku koja slijedi nakon okončanja sukoba / nakon tranzicije i temeljnih uzroka sukoba. Ta zajednička procjena trebala bi se oslanjati na postojeće mehanizme i procese te sustavno ujedinjavati sva relevantna područja vanjskog djelovanja EU-a, uključujući odgovor na krize, sprečavanje sukoba, pravosuđe, sigurnost i razvoj događaja u sjedištima i na terenu.
10. Vijeće uviđa poželjnost integriranja tranzicijskog pravosuđa u odgovor na krize i izgradnju mira, među ostalim u sve u mirovne pregovore koje podupire EU. Vijeće također potiče posebne predstavnike EU-a, koji imaju aktivnu ulogu u naporima za konsolidaciju mira, stabilnost i vladavinu prava, da promiču odgovornost i borbu protiv nekažnjavanja za kršenja i povrede.

11. Isto tako Vijeće naglašava važnost osiguravanja usklađenosti tranzicijskog pravosuđa i razvojne suradnje. EU mora osigurati da je u planiranje i provedbu nacionalnih, regionalnih i tematskih programa razvojne pomoći, uključena potpora procesima tranzicijskog pravosuđa, prema potrebi, te da se u obzir uzimaju procesi tranzicijskog pravosuđa.
12. Vijeće potvrđuje da bi EU trebao pojačati suradnju s drugima u vezi s potporom za tranzicijsko pravosuđe osiguravanjem kontinuirane suradnje u okviru napora koje poduzimaju UN i drugi ključni međunarodni i regionalni partneri s ciljem postizanja najveće moguće usklađenost i djelotvornosti. Vijeće također ističe vrijednost koju znanje i doprinos civilnog društva, kao što su nevladine organizacije, skupine za strateško promišljanje i akademske ustanove, imaju za procese tranzicijskog pravosuđa.
13. Vijeće primjećuje da je operacionalizacija okvira politike kako se navodi u Prilogu zajednički poduhvat te da odgovornost za njega dijele institucije i službe EU-a, kao i države članice, u glavnim gradovima i na terenu. Vijeće poziva Visokog predstavnika i Komisiju, u uskoj suradnji s državama članicama EU-a, da započnu provedbu okvira politike EU-a u pogledu potpore tranzicijskom pravosuđu. Okvir politike redovno će se ocjenjivati, a o napretku redovno izvještavati u odgovarajućim godišnjim izvješćima EU-a, osobito u godišnjem izvješću o ljudskim pravima i demokraciji.

---

**Okvir politike EU-a u pogledu potpore tranzicijskom pravosuđu**

**Sažetak:**

*Ovaj dokument dio je provedbe akcijskog plana EU-a za ljudska prava i demokraciju za razdoblje od 2015. do 2019., čijom se mjerom 22.b ocrta predanost razvoju i provedbi politike EU-a o tranzicijskom pravosuđu. Cilj je osigurati okvir potpore EU-a mehanizmima i procesima tranzicijskog pravosuđa i poboljšati sposobnost EU-a da igra aktivniju i dosljedniju ulogu, u našoj suradnji s partnerskim zemljama i s međunarodnim i regionalnim organizacijama. Tim okvirom utvrđuje se kako se EU može uključiti u situacije u kojima su se prethodno dogodila zlostavljanja, uključujući teška kršenja i povrede ljudskih prava i ozbiljna kršenja međunarodnoga humanitarnog prava, potporom kombiniranih mjera koje su prilagođene okolnostima a kojima se promiču istina, pravda, odštete i jamstva da do kršenja neće ponovno doći, tj. osiguravanjem tranzicijskog pravosuđa. Okvir se oslanja na postojeću odlučnu politiku EU-a u potpori Međunarodnom kaznenom sudu te je nadopunjuje i uzima u obzir okvir i aktivnosti UN-a u pogledu tranzicijskog pravosuđa.*

*Njime se također ističe kako se osmišljaju i provode strategije tranzicijskog pravosuđa: Svaki takav proces moraju voditi tijela na lokalnoj i nacionalnoj razini, uz poštovanje rodne ravnopravnosti i obveza država prema međunarodnom pravu. Stoga sudjelovanje civilnog društva, žrtava, osoba koje pripadaju manjinskim skupinama, žena i mladih u takvim procesima igra važnu ulogu. Tranzicijsko pravosuđe danas se doživljava kao sastavni dio izgradnje države i mira te bi stoga također trebalo biti dijelom šireg odgovora na krizu, sprečavanje sukoba te napora EU-a u području sigurnosti i razvoja.*

## **I. DEFINICIJA I CILJEVI TRANZICIJSKOG PRAVOSUĐA**

U izvješću glavnog tajnika UN-a o vladavini prava i tranzicijskom pravosuđu u društvima koja su zahvatili sukobi ili u kojima su sukobi netom okončani, tranzicijsko pravosuđe opisuje se kao „cijeli spektar procesa i mehanizama povezanih s pokušajima društva da prihvati naslijeđe masovnih zlostavljanja iz prošlosti radi utvrđivanja odgovornosti, zadovoljenja pravde i postizanja pomirenja. To može obuhvaćati i sudske i izvansudske mehanizme, s različitim razinama međunarodne uključenosti (ili nikakve) i pojedinačnih progona, odštete, utvrđivanje istine, institucionalne reforme, provjere i otpuštanja, ili njihovu kombinaciju”<sup>1</sup>. To je danas najčešće upotrebljavana definicija koju primjenjuje i EU. Sadrži četiri osnovna elementa tranzicijskog pravosuđa, i to:

- kazneno pravosuđe;
- istinu;
- odštete; i
- jamstva za neponavljanje / institucionalne reforme.

Ta četiri elementa sadržana su u postojećim međunarodnim instrumentima koji se odnose na tranzicijsko pravosuđe. Služe kao smjernice za pristup EU-a tranzicijskom pravosuđu **čime se želi postići sljedeće ciljeve**, s namjerom sprečavanja ponavljanja krize, rješavanja najtežih kaznenih djela koja se tiču međunarodne zajednice kao cjeline i sprečavanja budućih kršenja ljudskih prava:<sup>2</sup>

---

<sup>1</sup> S/2004/616

<sup>2</sup> Izvješće posebnog izvjestitelja za promociju istine, pravde, odštete i jamstva neponavljanja, 9. kolovoza 2012., A/HRC/21/46 str. 5.

- a) **Okončanje nekažnjavanja:** Pravda za žrtve teških međunarodnih kaznenih djela može se u potpunosti ostvariti samo ako se počinitelji tih djela izvedu pred sud i odgovaraju pred poštenim i djelotvornim pravosudnim tijelima, na nacionalnoj ili međunarodnoj razini, koja žrtvama omogućuju da sudjeluju, kao i da ih se sasluša, a njihovi iskazi uzmu u obzir. Sudski postupak također je važan u odvratanju od izvršavanja takvih kaznenih djela u budućnosti. Ovaj element vuče korijene iz Nürnberškog procesa i Međunarodnog vojnog suda za Daleki istok te načela koja su temelj sadašnjeg međunarodnog pravnog poretka.
- b) **Priznavanje žrtava i pružanje zadovoljštine:** Priznanje da su žrtve oštećene dio je tranzicijskog pravosuđa. Samo priznanje patnje međutim nije dovoljno. Uz to mora se priznati da su žrtve nositelji prava koji, između ostalog, imaju pravo na djelotvoran pravni lijek i odgovarajuću odštetu. Procesi koji slijede nakon okončanja sukoba ili nakon tranzicije trebaju osigurati da žrtve ponovno ne dožive isto iskustvo ili iste traume.
- c) **Poticanje povjerenja:** Cilj četiriju elemenata tranzicijskog pravosuđa promicanje je povjerenja vraćanjem pouzdanja u institucije države te doprinos ponovnoj uspostavi društvenih vrijednosti prema kojima se kršenja ili zlouporabe neće tolerirati ili se neće dopustiti da se one ponove. To doprinosi obnavljanju socijalne strukture društva.
- d) **Jačanje vladavine prava:** Mjere tranzicijskog pravosuđa trebale bi doprinijeti ponovnoj uspostavi i jačanju vladavine prava. Ponovnu uspostavu vladavine prava ne bi trebalo tumačiti samo u užem smislu reformi zakona i institucija, već i u samoj biti kao jamstvo da nitko nije iznad zakona, da institucije imaju odgovarajuće resurse i osjećaj odgovornosti te da ljudi imaju jednak i djelotvoran pristup pravosuđu. To je posebno važno s obzirom na to da do intervencija tranzicijskog pravosuđa katkad dolazi u zemljama ili područjima u kojima se vladavina prava ili nije poštovala od samog početka ili je ozbiljno kršena tijekom sukoba odnosno kršili su je autoritarni režimi.



e) **Doprinos pomirenju:** Procesom tranzicijskog pravosuđa kojim se suzbija nekažnjavanje, omogućuje žrtvama priznanje, uspostavlja vladavinu prava i potiče povjerenje, također se nastoji doprinijeti procesu pomirenja. Pomirenjem se nastoji ponovno osmisliti odnos među pojedincima te omogućiti društvu prijelaz iz prošlosti ispunjene podjelama u zajedničku budućnost. Samo pravne i institucionalne mjere neće biti dovoljne. Moguća je potreba i za inicijativama kojima se rješavaju tranzicijska pitanja osobnijeg karaktera kao što su službene isprike, spomenici i reforma obrazovnih sustava.<sup>3</sup> Međutim, pomirenje se ne smije smatrati alternativom pravosuđu ili ciljem koji se može postići neovisno o sveobuhvatnom ostvarenju četiriju elementa tranzicijskog pravosuđa o kojima se detaljno raspravlja u nastavku teksta. Uz to, tranzicijsko pravosuđe nalazi se u središtu procesa pomirenja, no ostali sastavni dijelova, poput sigurnosti i razvoja, jednako su važni.

---

<sup>3</sup> Izvješće posebnog izvjestitelja za promociju istine, pravde, odštete i jamstva neponavljanja zločina, 9. kolovoza 2012., A/HRC/21/46

## **II. TEMELJ OKVIRA EU-A U POGLEDU POTPORE TRANZICIJSKOM PRAVOSUDU**

Ljudska prava, demokracija i vladavina prava u srži su vanjskog djelovanja EU-a. Člankom 21. Ugovora o Europskoj uniji potvrđuje se da mjere EU-a na međunarodnoj pozornici slijede ta načela.

Najnovije politike EU-a usklađene su s tim pravnim okvirom, što se odražava u planu za promjenu iz 2011.,<sup>4</sup> komunikaciji o proračunskoj potpori<sup>5</sup> i zaključcima Vijeća o tome, kao i u Strateškom okviru EU-a za ljudska prava i demokraciju koje je donijelo Vijeće 25. lipnja 2012.<sup>6</sup> U strateškom okviru posebno se ističe odlučna politička riješenost EU-a za sprečavanje kršenja ljudskih prava širom svijeta, te ako do kršenja dođe, omogućavanje žrtvama da imaju pristup pravosuđu i dobiju zadovoljštinu te da se odgovornima sudi. Nadalje se navodi da će EU i dalje promicati poštovanje međunarodnog humanitarnog prava<sup>7</sup> i oštro se boriti protiv protiv nekažnjavanja za teška kršenja ljudskih prava i ozbiljne povrede međunarodnoga humanitarnog prava, uključujući seksualno i rodno uvjetovano nasilje, posebno svojim obvezama prema Međunarodnom kaznenom sudu (dalje u tekstu MKS).

Predan promicanju mira, demokracije, ljudskih prava i razvoja EU je već važan čimbenik u području tranzicijskog pravosuđa i ima spremne pravne i političke temelje za izgradnju i razvoj dosljednije potpore za tranzicijsko pravosuđe. To uključuje sljedeće aktivnosti:

---

<sup>4</sup> COM (2011) 637 završna verzija

<sup>5</sup> COM (2011) 638 završna verzija

<sup>6</sup> Dok. 11855/12 Prilog II.

<sup>7</sup> EU je važan zagovornik međunarodnog humanitarnog prava i humanitarnih načela te i dalje provodi smjernice EU-a o međunarodnom humanitarnom pravu, donesene 2005. i ažurirane 2009. godine, koje služe kao sredstvo za promicanje poštovanja međunarodnog humanitarnog prava od strane trećih zemalja i nedržavnih sudionika.

1. EU čvrsto podupire Rimski statut i MKS. **Odlučna politika EU-a u potpori MKS-u** temelji se na Odluci Vijeća iz 2011.<sup>8</sup> i akcijskom planu o njezinoj provedbi<sup>9</sup>. MKS je jedini stalni međunarodni kazneni sud čiji je cilj djelovati diljem svijeta. Istovremeno EU uviđa da su odgovornost i pravosuđe najuspješniji ako pravni sustav svake države radi djelotvorno i neovisno i tako omogućuje MKS-u da obavlja ulogu za koju je predviđen, a to je biti krajnja instanca, sud koji dopunjuje nacionalne nadležnosti. To je u skladu s „načelom komplementarnosti”<sup>10</sup>. EU i njegove države članice pružaju potporu trećim zemljama kako bi im pomogle pri razvijanju i jačanju njihovih sposobnosti za ispunjavanje obveza koje proizlaze iz Rimskog statuta npr. promicanjem nacionalnog zakonodavstva o provedbi Rimskog statuta i pratećih programa za pravosuđe i vladavinu prava s naglaskom na kazneno pravosuđe, kao što je istaknuto u Instrumentima za premošćivanje jaza između međunarodnih i nacionalnih pravosuđa<sup>11</sup>.

---

<sup>8</sup> Odluka Vijeća 2011/168/ZVSP od 21. ožujka 2011. o Međunarodnom kaznenom sudu i o stavljanju izvan snage Zajedničkog stajališta 2003/444/ZVSP SL L 76 od 22.3.2011., str. 56.

<sup>9</sup> Načela Rimskog statuta, kao i ona koja uređuju funkcioniranje Međunarodnog kaznenog suda, u potpunosti su u skladu s načelima i ciljevima Unije. MKS je osnovan kako bi istražio optužbe, podignuo optužnice protiv pojedinaca osumnjičenih za izvršenje najtežih kaznenih djela te im sudio i time pridonio sprečavanju takvih zločina. Teška kaznena djela pod nadležnošću MKS-a, a to su genocid, zločini protiv čovječnosti i ratni zločini te kazneno djelo agresije pitanja su za međunarodnu zajednicu kao cjelinu, Uniju i njezine države članice.

<sup>10</sup> MKS ne zamjenjuje nacionalne kaznenopravne sustave, već ih dopunjuje. On može, ako je opravdano, kazneno goniti i suditi pojedince samo ako država koja je nadležna za predmet ne želi ili ne može na pravi način provesti istragu ili sudski postupak ili ako dotična država uopće ništa ne poduzima. U skladu s načelom komplementarnosti, države zadržavaju primarnu odgovornost za vođenje sudskog postupka protiv počinitelja kaznenih djela pod nadležnošću MKS-a.

<sup>11</sup> Zajednički radni dokument osoblja o promicanju načela komplementarnosti: *Instrumenti za premošćivanje jaza između međunarodnih i nacionalnih pravosuđa*, SWD (2013) 26 završna verzija.

2. U studenome 2007. Vijeće je podržalo komunikaciju „**Ususret odgovoru EU-a na nestabilne situacije – zauzimanje za održivi razvoj, stabilnost i mir u teškim uvjetima**” i naglasila važnost prilagođenih odgovora politika EU-a, ovisno o posebnim karakteristikama nestabilne situacije<sup>12</sup>. To je unaprijeđeno usvajanjem „**Koncepta jačanja sposobnosti EU-a za posredovanje i dijalog**” kojim se potvrđuje da bi EU na temelju pojedinačnog slučaja trebao razmotriti koji je najbolji način podrške mehanizama tranzicijskog pravosuđa, među ostalim i kako najbolje riješiti praksu nekažnjavanja. Vijeće je također podsjetilo na to da posrednički naponi EU-a moraju biti potpuno u skladu s načelima o međunarodnim ljudskim pravima i humanitarnom pravu te ih podupirati.<sup>13</sup>
3. **Sveobuhvatni pristup EU-a vanjskim sukobima i krizama** kako se navodi u Zajedničkoj komunikaciji EU-a iz 2013. i zaključcima Vijeća iz svibnja 2014., obuhvaća sve faze ciklusa sukoba i kriza, uključujući rani oporavak, stabilizaciju i izgradnju mira. EU nastoji pomoći zemljama da ponovno krenu putem održivog dugoročnog razvoja, odgovorima koji moraju biti prilagođeni okolnostima i stvarnoj situaciji na terenu.<sup>14</sup>

---

<sup>12</sup> Zaključci Vijeća o odgovoru EU-a na nestabilne situacije 19. – 20. studenoga 2007. pozdravljajući COM(2007) 643 završna verzija

<sup>13</sup> Zaključci Vijeća od 17. studenoga 2009. kojima se podržava Koncept jačanja sposobnosti EU-a za posredovanje i dijalog 15779/09  
[http://www.eeas.europa.eu/cfsp/conflict\\_prevention/docs/concept\\_strengthening\\_eu\\_med\\_e\\_n.pdf](http://www.eeas.europa.eu/cfsp/conflict_prevention/docs/concept_strengthening_eu_med_e_n.pdf)

<sup>14</sup> Zaključci Vijeća o sveobuhvatnom pristupu EU-a, 12. svibnja 2014. i Zajednička komunikacija Europskog parlamenta i Vijeća „Cjelovit pristup EU-a vanjskim sukobima i krizama” JOIN(2013) 30 završna verzija  
[http://www.eeas.europa.eu/statements/docs/2013/131211\\_03\\_en.pdf](http://www.eeas.europa.eu/statements/docs/2013/131211_03_en.pdf)

4. Kroz svoje **misije i operacije ZSOP-a**, EU se zauzima u slučajevima sukoba i kriznih situacija ako ostavština ratnih zločina, genocida, zločina protiv čovječnosti i drugih teških kršenja ljudskih prava jest, ili može postati, relevantna. **Koncept EU-a za potporu reformi sigurnosnog sektora (SSR)**<sup>15</sup> potvrđuje moguću ulogu misija ZSOP-a u potpori mehanizmima tranzicijskog pravosuđa koji se odnose na sigurnost i reformu pravosudnog sektora. Slično tome, jedno od načela **Potpore EU-a za razoružanje, demobilizaciju i reintegraciju (DDR)**<sup>16</sup> jest da bi EU trebao osigurati poštovanje ljudskih prava i pružati potporu za razoružanje, demobilizaciju i reintegraciju u vezi s naporima u području pomirenja i tranzicijskog pravosuđa.
5. **Države članice EU-a imaju bogato iskustvo suočavanja s prošlošću.** Mnoge su se europske zemlje uključile u procese tranzicijskog pravosuđa, a u nekima od njih ti procesi i dalje traju. Više europskih zemalja i dalje rješava vlastitu ostavštinu u trećim zemljama. Njihovo iskustvo utječe na vanjsko djelovanje EU-a u tom području.
6. Naposljetku, isto tako važno, EU daje jedan od najvećih **financijskih doprinosa inicijativama za tranzicijsko pravosuđe diljem svijeta**, između ostalog putem instrumenata vanjske pomoći EU-a, geografske i tematske prirode. EU će vjerojatno u razdoblju od 2014. do 2020. ostati najveći donator u području demokracije, vladavine prava, reformi pravosuđa i sigurnosnog sektora te dobrog upravljanja, rodne ravnopravnosti i potpori ranjivim skupinama diljem svijeta.

---

<sup>15</sup> Koncept EU-a za potporu reformi sigurnosnog sektora, 13. listopada 2005., 12566/4/05  
<http://register.consilium.europa.eu/doc/srv?l=EN&f=ST%2012566%202005%20REV%204>

<sup>16</sup> Zaključci Vijeća od 15. prosinca 2006. (16879/1/06) kojima se podržava Koncept potpore EU-a za razoružanje, demobilizaciju i reintegraciju (DDR)  
[https://ec.europa.eu/europeaid/policies/fragility-and-crisis-management/links-between-security-and-development/security-sector\\_en](https://ec.europa.eu/europeaid/policies/fragility-and-crisis-management/links-between-security-and-development/security-sector_en)

Potpora za tranzicijsko pravosuđe pitanje je koje obuhvaća različite instrumente. Taj okvir pruža osnovu za angažman EU-a u području tranzicijskog pravosuđa u okviru svojeg vanjskog djelovanja sa sljedećim ciljevima:

- **ojačati položaj EU-a** u pogledu tranzicijskog pravosuđa i poboljšati usklađenost, dosljednost i djelotvornost u angažmanu EU-a u području tranzicijskog pravosuđa;
- promicati sveobuhvatan pristup tranzicijskom pravosuđu, s ciljem postizanja miroljubivih, pravednih i demokratskih društava koja se temelje na vladavini prava i poštovanju ljudskih prava, pomaganjem u priznavanju i nadoknadi štete koju su pretrpjele žrtve kršenja ljudskih prava i međunarodnog humanitarnog prava, borbom protiv prakse nekažnjavanja, poticanjem povjerenja, doprinosom pomirenju, a time sprečavanjem ponovnih kršenja ili zlouporabe ljudskih prava u budućnosti.

### **III. ELEMENTI TRANZICIJSKOG PRAVOSUĐA**

Kao što je ranije spomenuto, istina, pravde, odštete i jamstva za neponavljanje / institucionalne reforme četiri su elementa tranzicijskog pravosuđa. Svaki element sastavljen je iz raznih mjera, sudskih i izvansudskih.

1. **Kazneno pravosuđe:** Obveza država da istraže i kazneno gone „teške zločine prema međunarodnom pravu” danas je čvrsto uspostavljena na temelju međunarodnog ugovornog prava. Statutom MKS-a potvrđuje se da „je dužnost svake države provoditi svoju nadležnost u kaznenim stvarima nad onima koji su odgovorni za počinjenje međunarodnih zločina.”<sup>17</sup> Opća skupština UN-a također je potvrdila da „Države su dužne provesti istragu i, ako postoji dovoljno dokaza, kazneno goniti osobu navodno odgovornu za kršenja te, ako ju se proglašuje krivom, tu osobu kazniti.”<sup>18</sup> Za taj skup teških kaznenih djela prema međunarodnom pravu nekažnjavanje nije moguće<sup>19</sup>. Tu se odražava naslijeđe Nürnberškog procesa i Međunarodnog vojnog suda za Daleki istok. Izraz „teška kaznena djela prema međunarodnom pravu” odredio je UN u „ažuriranom skupu načela za borbu protiv nekažnjavanja”<sup>20</sup> a obuhvaća teška kršenja ljudskih prava i ozbiljne povrede međunarodnoga humanitarnog prava.<sup>21</sup>

---

<sup>17</sup> 6. uvodni stavak

<sup>18</sup> A/RES/60/147.

<sup>19</sup> Za detaljnu raspravu o amnestijama molimo pogledati Poglavlje IV.

<sup>20</sup> Ažurirani skup načela za zaštitu i promicanje ljudskih prava djelovanjem u borbi protiv nekažnjavanja E/CN.4/2005/102 i E/CN.4/2005/102/Add.1

<sup>21</sup> Ibid., str. 6. „(...) izraz „teška kaznena djela prema međunarodnom pravu” obuhvaća ozbiljna kršenja Ženevske konvencije od 12. kolovoza 1949. i njezina dodatnog protokola I. iz 1977. te druga kršenja međunarodnog humanitarnog prava koja su kaznena djela prema međunarodnom pravu, genocid, zločin protiv čovječnosti i druga kršenja međunarodno zaštićenih ljudskih prava koja su kaznena djela prema međunarodnom pravu i/ili za koja se međunarodnim pravom od država zahtijeva kažnjavanje, poput mučenja, prisilnog nestanka, izvansudskih pogubljenja i ropstva.”

Osim *de jure* nekažnjavanja (ako su zakoni neprimjereni zato što ne kriminaliziraju ponašanje koje bi trebalo biti kazneno gonjeno ili zato što počinitelja štite od kaznenog progona), može se pojaviti *de facto* nekažnjavanje zbog kompliciranih situacija koje nastaju u društvima nakon okončanja sukoba ili društvima u kojima je donedavno vladala diktatura. Velik broj žrtava i počinitelja, slabe državne institucije, nedovoljna politička volja i neprimjerenost stručno znanje u rješavanju masovnih zločina može doprinijeti *de facto* nekažnjavanju. Taj se problem može rješavati samo sveobuhvatnim i praktičnim pristupom. To može obuhvaćati zakonodavne mjere, kazneni progon te pravosudne reforme i izgradnju kapaciteta, a trebalo bi uključiti i usku suradnju sa žrtvama i civilnim društvom. Od osnovne je važnosti i rana uspostava usklađenih i djelotvornih strategija istražnih tijela i tužiteljstva. Nepristrani, visoko osposobljeni stručnjaci brzo mogu biti upućeni kako bi pomagali vladama u provođenju neovisnih istraga. Kazneno gonjenje koje vode nacionalna tijela trebalo bi se temeljiti na jasnim ciljevima i istrazi svih vrsta kaznenih djela, kod svih strana u sukobu bez obzira na navodne počinitelje. Često zbog obima kršenja ljudskih prava za vrijeme sukoba ili diktature nije moguće suditi svim počiniteljima. Strategije kaznenog gonjenja trebale bi se dijelom posvetiti sistemskim i/ili strukturnim dimenzijama masovnih kršenja ljudskih prava. Ako te strategije uključuju utvrđivanje prioriteta ili odabir vrsta slučajeva ili navodnih počinitelja, to se treba temeljiti na jasnim kriterijima. U naporima koje poduzima kazneno pravosuđe mora se također pridržavati načela poštenog suđenja, pravičnog postupka i pristupa pravosuđu za žrtve. Ti napori trebali bi se voditi uz podršku stabilne komunikacijske i promotivne strategije za povezivanje sa žrtvama i pogođenim zajednicama te bi trebali pomagati u vraćanju povjerenja u nacionalne pravosudne institucije. Uspostavljanje mješovitih domaćih/međunarodnih sudova ili privremeno uključivanje međunarodnog osoblja, između ostalog tužitelja i sudaca, u okviru domaćeg pravnog sustava, mogu također biti važni.



**Stajalište EU-a:** EU naglašava važnost toga da svaka država jamči rad, neovisnost i nepristranost pravosuđa te stvara političku volju kako bi izvršavala svoju nadležnost u kaznenim stvarima nad onima koji su odgovorni za teška kaznena djela prema međunarodnom pravu.<sup>22</sup> EU stoga **podupire reforme nacionalnog kaznenog zakonodavstva** kako bi se osiguralo da je ono u skladu s međunarodnim pravom, kao i **inicijative kojima se nastoji ojačati ili razviti nacionalne strategije i sposobnosti istražnih tijela, tužiteljstva i sudova i odgovarajuću pravnu obranu i dugoročnu zaštitu i pomoć za svjedoke i žrtve.** U slučajevima kada je uključen MKS, EU mu pruža potporu u ispunjavanju njegova mandata i promiče suradnju sa Sudom. Prema potrebi, EU također podupire **alternativne načine ustanovljavanja pravne zaštite** (postupci posredovanja ili mehanizmi koji se temelje na tradiciji i koji su u skladu s međunarodnim standardima) koji mogu nadopuniti formalne kaznene postupke.

2. **Inicijative za utvrđivanje istine:** Pravo na istinu sastavni je dio međunarodnih pravnih i političkih instrumenata<sup>23</sup>, a potvrdili su ga i Inter-američki i Europski sud za ljudska prava<sup>24</sup> kao i Afričko povjerenstvo za ljudska prava i prava naroda<sup>25</sup>.

---

<sup>22</sup> Za upute vidi Izvješće posebnog izvjestitelja za promociju istine, pravde, odštete i jamstva neponavljanja zločina o temi strategija prioriteta tužiteljstva nakon teških kršenja ljudskih prava i ozbiljnih povreda međunarodnog humanitarnog prava, 27. kolovoza 2014. A/HRC/27/56.

<sup>23</sup> „Pravo na istinu” treba shvaćati u posebnom kontekstu Dodatnog protokola (I.) uz Ženevske konvencije od 12. kolovoza 1949. o zaštiti žrtava međunarodnih oružanih sukoba (članci 32. i 33.) i za one države koje su stranke te Konvencije, Međunarodne konvencije za zaštitu svih osoba od prisilnog nestanka (članak 24.). Pravo na istinu bio je predmet rezolucija Vijeća za ljudska prava 9/11 i 12/12. Također valja podsjetiti da se posebno pravo na istinu može karakterizirati drukčije u nekim pravnim sustavima kao pravo znati ili pravo biti obaviješten ili kao sloboda informacija.

<sup>24</sup> El-Masri protiv bivše jugoslavenske Republike Makedonije, ESLJP, 39630/0913 (2012), predmet Velásquez Rodríguez, Inter-američki sud za ljudska prava (Ser. C) br. 4 (1988), predmet Myrna Mack Chang, Inter-američki sud za ljudska prava (Ser. C) br. 101, 274-75 (2003), predmet Bámaca Velásquez, Inter-američki sud za ljudska prava (Ser. C) br. 91, 77 (2002), predmet Barrios Altos, Inter-američki sud za ljudska prava (Ser. C) br. 75 (2001).

<sup>25</sup> Afričko povjerenstvo izvodi zaključak o pravu na istinu kao dio prava na djelotvoran pravni lijek, vidi Načela i smjernice povjerenstva o pravu na pravično suđenje i pravnu pomoć u Africi, dok. Afričke unije dok. DOC/OS(XXX)247; vidi također Rezoluciju ACHPR/Res.111 (XXXXII) 07: Rezolucija o pravu na pravni lijek i odštetu za žene i djevojčice, žrtve seksualnog nasilja (2007.) kojom se izričito priznaje pravo na istinu.

Povjerenstva za istinu fleksibilni su instrumenti, po prirodi takvi da im je u središtu zanimanja žrtva i koji se mogu upotrijebiti za širok raspon ciljeva, među ostalim za sastavljanje povijesne evidencije, ali i vođenje nacionalnog dijaloga putem javnih saslušanja te davanje preporuka za različite reforme. Procesi dokumentiranja i utvrđivanja istine koje pokreću povjerenstva za istinu, istražna povjerenstva ili druge misije za utvrđivanje istine mogu pomoći u istragama tekućih kršenja ljudskih prava ili zlouporaba, kao i onih iz prošlosti, čime se doprinosi javnom priznanju tih kršenja i patnji žrtava.<sup>26</sup> Osim što je pojedincima važno da saznaju istinu, nužno je i da društvo kao cjelina sazna istinu o kršenjima, uključujući identitet počinitelja i uzroke, činjenice i okolnosti u kojima su se takva kršenja dogodila. Dužnost države da očuva arhive i druge dokaze te omogući da se za ta kršenja zna, ključna je za postizanje društvene dimenzije prava na istinu.<sup>27</sup> Izvješća i preporuke povjerenstava za istinu, kao i prikupljanje i pohranjivanje informacija, mogu biti korisna za napore tužitelja, programe odštete i institucionalne reforme. Osiguravanje prava građana i posebno žrtava na pristup informacijama i javnim dokumentima ključno je u postizanju istine i ponovne uspostave povjerenja u institucije zemalja. Povjerenstva za istinu mogu nadopunjavati kaznene progone, ne mogu ih zamijeniti. Prema međunarodnom pravu njihova funkcija ne može biti odobravanje amnestija za teška kaznena djela i to je u praksi rijetko bio slučaj.

***Stajalište EU-a: EU promiče inicijative za ustanovljavanje istine utemeljene na međunarodnom pravu i najboljoj praksi. EU podržava usku suradnju između povjerenstava za istinu, skupina u kojima se okupljaju žrtve te civilnog društva, i prije i tijekom rada povjerenstva, kao i u provedbenoj fazi te u razdoblju nakon toga. EU potiče države da provode preporuke povjerenstava za istinu i čuvaju sjećanja poduzimanjem mjera kao što su osiguravanje arhiva i drugih dokaza. EU je svjestan važnosti poboljšanja kakvoće dokumentacije i napora u utvrđivanju činjenica za djelotvorno izlaganje istine.***

---

<sup>26</sup> E/CN.4/2005/102/Add.1

<sup>27</sup> Rezolucija Vijeća za ljudska prava 2005/26

3. **Odštete:** Pravo žrtava kršenja ljudskih prava na pravni lijek sadržano je u međunarodnom pravu<sup>28</sup> i potvrđeno je u Osnovnim načelima i smjericama UN-a o pravu na pravni lijek i odštetu za žrtve teških kršenja međunarodnog prava o ljudskim pravima i ozbiljnih povreda međunarodnoga humanitarnog prava.<sup>29</sup> Programima odštete nastoji se nadoknaditi šteta koju su pretrpjele žrtve kao rezultat teških kaznenih djela prema međunarodnom pravu pružajući različite materijalne i/ili simboličke naknade žrtvama. Oni mogu obuhvaćati mjere poput novčane naknade, rehabilitacije (npr. medicinske i psihološke usluge, potpora u obrazovanju), mjera za društveno-ekonomsku reintegraciju, povrata imovine ili naknade za gubitak imovine, ali i službenih javnih isprika, izgradnje muzeja i spomenika te uvođenja dana sjećanja.<sup>30</sup> Preporukama povjerenstava za istinu moguće je uspostaviti okvir politike za odštete ili obuhvatiti prijedloge za nju. Mogućnost pristupa odšteti trebala bi biti što je moguće otvorenija kako bi se izbjegla bilo kakva marginalizacija žrtava i poduprla njihova reintegracija i osnaživanje u društvu.

***Stajalište EU-a:** EU potiče pristup politikama za odštete uz sudjelovanje dionika i kojem je žrtva u središtu interesa s ciljem ponovne uspostave pravne zaštite i potpune reintegracije i rehabilitacije žrtava.*

---

<sup>28</sup> Članak 8. Opće deklaracije o ljudskim pravima, članak 2. Međunarodnog pakta o građanskim i političkim pravima, članak 6. Međunarodne konvencije o uklanjanju svih oblika rasne diskriminacije, članak 14. Konvencije protiv mučenja i drugog okrutnog, neljudskog ili ponižavajućeg postupanja ili kažnjavanja, članak 39. Konvencije o pravima djeteta i članak 75. Rimskog statuta Međunarodnog kaznenog suda.

<sup>29</sup> Opća skupština UN-a 2005 A/RES/60/147

<sup>30</sup> Smjernice glavnog tajnika UN-a o pristupu UN-a tranzicijskom pravosuđu: [http://www.unrol.org/files/TJ\\_Guidance\\_Note\\_March\\_2010FINAL.pdf](http://www.unrol.org/files/TJ_Guidance_Note_March_2010FINAL.pdf)

4. **Institucionalna reforma / jamstva neponavljanja:** U situacijama sukoba ili u autoritarnim državama javne ustanove često su instrumenti represije i nepravde, a mogu im nedostajati i tehnički kapaciteti. Institucionalna reforma stoga se može pokazati nužnom radi učvršćivanja vladavine prava i osiguravanja stvarnog osjećaja odgovornosti javnih vlasti kako bi se ponovno uspostavilo povjerenje, spriječilo ponavljanje kršenja ljudskih prava u budućnosti i osigurala zaštita ljudskih prava. Institucionalna reforma trebala bi obuhvaćati mjere promicanja integriteta, legitimnosti, odgovornosti, osiguravanja načela zastupanja i otvorenosti javnih ustanova i jačanja nadzora i demokratske kontrole. Sudjelovanje, između ostalog i civilnog društva, ključno je u tom procesu. Uz institucionalnu reformu, jamstva neponavljanja zahtijevaju daljnje mjere poput reforme sigurnosnog sektora, razoružanja, demobilizacije i reintegracije te ustavne/zakonodavne reforme. Najbolji rezultati ostvaruju se ako se inicijative pokrenute s najviših položaja dopunjuju inicijativama koje se pokreću u bazi, pri čemu lokalne vlade, građani i civilno društvo čine snažnu osnovu za uključivo upravljanje i lokalnu demokraciju.

*Stajalište EU-a: EU primjenjuje navedena načela pri pružanju potpore reformama sigurnosnog i pravosudnog sektora. EU naglašava važnost civilnog nadzora sigurnosnih snaga, upravljanja njima, kao i njihove odgovornosti.*<sup>31</sup> *EU podržava inicijative čiji je cilj jačanje pravosuđa kako bi se osigurala njegova neovisnost, nepristranost, dostupnost i djelotvornost, kao i stavljanje izvan snage / izmjena nacionalnog zakonodavstva kojim se krše međunarodne norme. EU potiče države da se uključe u smislen dijalog s civilnim društvom u procesu reforme i šire. EU, svjestan snage obrazovanja u transformaciji društava, **podupire obrazovne programe** kao i sveobuhvatne programe osposobljavanja o ljudskim pravima i međunarodnim standardima kaznenog i humanitarnog prava, učenjem iz iskustva koje je zemlja sama stekla u kršenjima i povredama ljudskih prava. EU također potiče države da prate institucionalne reforme s postupcima provjere i kodeksima ponašanja, prema potrebi i u skladu s međunarodnim standardima za ljudska prava. Takvi postupci trebali bi biti transparentni, temeljiti se na jasnim kriterijima i trebale bi ih provoditi neovisne institucije. Važno je osigurati da se osuđeni za teška kaznena djela prema međunarodnom pravu više ne mogu obnašati javnu dužnost.*

-----

Mehanizmi opisani u prethodnim odjeljcima primjeri su koji su se pojavili u praksi i ne ograničavaju načine na koje se može rješavati pitanje tranzicijskog pravosuđa. Potreban je fleksibilan pristup kako bi se djelotvorno odgovorilo na uvijek nove izazove i zahtjeve tranzicijskog pravosuđa.

---

<sup>31</sup> Koncept EU-a za potporu reformi sigurnosnog sektora, 13. listopada 2005., 12566/4/05  
<http://register.consilium.europa.eu/doc/srv?l=EN&f=ST%2012566%202005%20REV%204>

#### **IV. VODEĆA NAČELA ZA ANGAŽMAN EU-A U PODRUČJU TRANZICIJSKOG PRAVOSUĐA**

Pri razvoju strategije podrške za prijelazno pravosuđe EU će težiti **fleksibilnom pristupu** temeljenom na **istinskom razumijevanju posebnih okolnosti i potreba te održivosti** smislenih procesa tranzicijskog pravosuđa. U angažmanu za tranzicijsko pravosuđe, u okviru svog vanjskog djelovanja EU će slijediti načela iz nastavka teksta.

1. Proces tranzicijskog pravosuđa mora se voditi na nacionalnoj razini, uz sudjelovanje dionika, mora biti savjetodavan i uključivati informiranje što većeg broja ljudi

Tranzicijsko pravosuđe može postići svoje ciljeve samo ako se proces njegova osmišljavanja i provedbe **vodi te ako je uključiv na nacionalnoj i lokalnoj razini**, poštujući međunarodne norme i standarde. Bitno je da proces pokreću i vode vladina tijela i lokalno civilno društvo.

Aktivno, slobodno i smisljeno sudjelovanje ovlašćuje sve nositelje prava za izražavanje svojih potreba i očekivanja. Utvrđivanje relevantnih dionika na samom početku strategije za tranzicijsko pravosuđe ključno je za razumijevanje i razmatranje njihovih posebnih potreba i zahtjeva.

**Javno priznanje od ključne je važnosti** za sve procese tranzicijskog pravosuđa. Promidžbene aktivnosti, uključujući javno savjetovanje, angažman medija i širenje informacija trebalo bi stoga obavijestiti javnost o svrsi i obliku mehanizma tranzicijskog pravosuđa, one bi trebale biti usmjerene prema razumijevanju stajališta i očekivanja zajednice te biti prilagođene tako da izbjegavaju ili ispravljaju pogrešna tumačenja te da upravljaju očekivanjima. Takve promidžbene aktivnosti ne bi trebalo ograničiti na velike gradove, već bi njima trebalo obuhvatiti sve pogođene zajednice.

*EU podržava dijalog i konstruktivno sudjelovanje žrtava, civilnog društva, kao i drugih relevantnih dionika u osmišljavanju i provedbi mehanizama tranzicijskog pravosuđa, između ostalog i putem odgovarajućih aktivnosti promidžbe i komunikacije.*

## 2. Primjena pristupa koji je prilagođen okolnostima

Ne postoji **jednoobrazni pristup** tranzicijskom pravosuđu: svaki pristup mora se temeljiti na potrebama i ciljevima konteksta i zemlje na koji se odnosi. Iako za identifikaciju specifičnih čimbenika mogu poslužiti različiti analitički alati poput analize sukoba<sup>32</sup> ili okvirâ za procjenu potreba nakon okončanja sukoba i tranzicijskih rezultata (PCNA), za sveobuhvatno razumijevanje pitanja u okviru određenog konteksta potrebno je stanje analizirati iz perspektive tranzicijskog pravosuđa. To uključuje procjenu naravi, uloge i učinka kršenja ili zlouporaba na stanovništvo pogođeno sukobom bez diskriminacije te **utvrđivanje potreba pojedinih skupina žrtava**. Analizom je nužno obuhvatiti i međunarodnu dimenziju lokalnih sukoba npr. uključenost stranih vlada ili kompanija.

U kontekstu u kojem ne postoji stvarna politička volja za unapređenje smislenih procesa tranzicijskog pravosuđa, program tranzicijskog pravosuđa i borba protiv nekažnjavanja mogu se potaknuti neformalnim inicijativama koje se oblikuju i provode na lokalnoj razini. Neformalne strategije mogu se isto tako provoditi uz formalne mehanizme u svrhu **jačanja njihova političkog i društvenog učinka**.

*Vrsta i razina djelovanja EU-a, kao i instrumenti za potporu tranzicijskom pravosuđu trebali bi se zasnivati na tom načelu te se prema kontekstu utvrditi **na temelju sustavne analize i savjetovanja**.*

---

<sup>32</sup> Za analizu sukoba vidi dokument ESVD-a i Komisije „Guidance note on the use of Conflict Analysis in support of EU external action” (Smjernice za uporabu analize sukoba u okviru potpore vanjskom djelovanju EU-a) na internetskoj adresi:  
<http://capacity4dev.ec.europa.eu/public-fragility/document/guidance-note-conflict-analysis-support-eu-external-action>

3. Sveobuhvatno rješavanje pitanja tranzicijskog pravosuđa uz odgovarajuće uzimanje u obzir vremenskog okvira

**Mjere tranzicijskog pravosuđa** ne bi trebalo promatrati kao međusobno odvojene ili ih smatrati međusobno konkurentnim nego ih vidjeti kao mjere koje se **međusobno osnažuju**. Poželjno je **rano se uključiti** u procese tranzicijskog pravosuđa jer se time odašilje poruka protiv nekažnjavanja i utire put pravdi i vladavini prava.

Svaki element tranzicijskog pravosuđa igra važnu ulogu te se ne može nadomjestiti nečim drugim (npr. povjerenstvo za istinu, naknadu štete i institucionalne reforme ne mogu zamijeniti kazneni progon). Zapravo, svaki od tih mehanizama djelotvorniji je kada se provodi u kombinaciji s drugim mehanizmima. Stoga **sveobuhvatni pristup** iziskuje usklađenu strategiju u kojoj se svakim elementom potvrđuje potreba za drugim inicijativama i osigurava prostor za te inicijative. Iskustvo pokazuje da nije potrebno istodobno provoditi sve moguće elemente strategije tranzicijskog pravosuđa.

Nužno je utvrditi razumne vremenske okvire koji se temelje na danim okolnostima te predložiti odgovarajuće mjere u okviru tranzicijskog pravosuđa u svjetlu **pozitivnog okruženja** (sigurnosni, politički, društveni i gospodarski uvjeti, kapaciteti postojećih struktura, uvjeti u kojima djeluje civilno društvo).

Procese u okviru tranzicijskog pravosuđa moguće je pokrenuti čak i za trajanja sukoba, i to dokumentiranjem kršenja i povreda, projektima za poticanje dijaloga i uspostavom uključivih sustava lokalne uprave.

*Kako nije moguće unaprijed predvidjeti dinamiku svakog procesa tranzicije, aktivnostima EU-a za potporu tranzicijskom pravosuđu trebalo bi uzeti u obzir postojeća događanja ne gubeći pritom iz vida širi vremenski okvir i činjenicu da proces tranzicijskog pravosuđa **iziskuje sveobuhvatni pristup**.*



#### 4. Usklađenost s međunarodnim normama i standardima

U skladu s činjenicom da se vanjsko djelovanje EU-a temelji na načelima demokracije, vladavine prava, univerzalnosti i nedjeljivosti ljudskih prava i temeljnih sloboda, poštovanja ljudskog dostojanstva i poštovanja načela Povelje UN-a i međunarodnog prava, EU podržava procese tranzicijskog pravosuđa koji su **usklađeni s međunarodnim normama i standardima**.

**Pitanje dopustivosti amnestija**<sup>33</sup> često se pojavljuje tijekom pregovora o mirovnim sporazumima i drugih procesa tranzicije. Države mogu u okviru međunarodnog humanitarnog prava odobriti osobama koje su sudjelovale u nemeđunarodnom oružanom sukobu amnestiju za kaznena djela kao što su pobuna, radnje protiv državne vlasti i veleizdaja. Države mogu isto tako pobunjenicima odobriti amnestiju za legitimna ratna djelovanja (poput ubijanja pripadnika protivničkih oružanih snaga)<sup>34</sup>. Cilj tog pravila potaknuti je pomirenje, i to na način da se na slobodu puštaju oni koji su pritvoreni ili kažnjeni samo zato što su sudjelovali u neprijateljstvima. To, međutim, ne uključuje amnestiju onih koji su počinili ozbiljne međunarodne zločine.<sup>35</sup>

---

<sup>33</sup> Amnestija se može opisati kao pravna mjera s učinkom:

- (a) sprečavanja budućeg kaznenog progona i, u nekim slučajevima, građanskih parnica protiv određenih osoba ili kategorija osoba u vezi s određenim kaznenim radnjama počinjenim prije donošenja odluke o amnestiji; ili
- (b) poništenja s retroaktivnim učinkom prethodno utvrđene pravne odgovornosti.

<sup>34</sup> Članak 6. stavak 5. Dopunskog protokola uz Ženevske konvencije od 12. kolovoza 1949. o zaštiti žrtava nemeđunarodnih oružanih sukoba (Protokol II.), 8. lipnja 1977.

<sup>35</sup> „Rule-of Law Tools for Post-conflict States – Amnesties”, OHCHR, 2009., str. 16.

Nizom međunarodnih ugovora o ljudskim pravima i humanitarnom pravu<sup>36</sup> koje je ratificirao velik broj država izričito se obvezuje države stranke da osiguraju istragu i kazneni progon određenih kaznenih djela, i to ili pokretanjem kaznenog postupka protiv osumnjičenih pred svojim sudovima, ili izručenjem osumnjičenih drugoj odgovarajućoj jurisdikciji koja provodi kazneni progon. U skladu s navedenim, svaka amnestija kojom se sprečava progon kaznenog djela koje podliježe toj vrsti obveze bila bi nespojiva s obvezama država prema dotičnom ugovoru. Amnestijama za teška kršenja ljudskih prava i ozbiljna kršenja humanitarnog prava isto se tako mogu kršiti obveze država da kazne navedene zločine u skladu s međunarodnim običajnim pravom. Povrh toga, i tamo gdje je amnestija dopuštena međunarodnim pravom ona ipak mora biti u skladu s ljudskim pravima, uključujući pravo na pravni lijek ili pravo na istinu.

Amnestijama kojima se od kaznenog progona izuzimaju osobe koje su u skladu s međunarodnim pravom odgovorne za ozbiljne zločine, a koje su dodijeljene uz nadu da će se njima osigurati mir, često se ne postiže željeni cilj te ujedno postoje argumenti prema kojima se takvim amnestijama ohrabrilo njihove korisnike na počinjenje daljnjih zločina i dodatno potkopalo povjerenje u kaznenopravni sustav. Nasuprot tome, u nekim situacijama tvrdilo se da je amnestija nužni preduvjet mira te je kod mnogih postojala bojazan da će se podizanjem optužnica produljiti sukob, no mirovni sporazumi su ipak bili postignuti bez odredaba kojima se osigurala amnestija za teška kršenja ljudskih prava ili međunarodnog humanitarnog prava. Protiveći se amnestijama kojima se uspostavlja nekažnjavanje za ozbiljne zločine prema međunarodnom pravu, ovom se politikom nastoji očuvati prostor za pravosuđe, čak i kada uvjeti za kazneni progon još nisu uspostavljeni u odgovarajućem obliku.

---

<sup>36</sup> Amnestije kojima se sprečava kazneni progon pojedinaca koji su možda pravno odgovorni za ratne zločine, genocid, zločine protiv čovječnosti i druga teška kršenja ljudskih prava ili ozbiljne povrede međunarodnoga humanitarnog prava nisu uskladive s obvezama država stranaka prema različitim izvorima međunarodnog prava:

- amnestija za genocid predstavljala bi kršenje Konvencije o genocidu;
- amnestija za zločine protiv čovječnosti ne bi bila u skladu s obvezama država u okviru nekoliko ugovora;
- amnestije kojima se sprečava kazneni progon ratnih zločina, bez obzira na to jesu li oni počinjeni tijekom međunarodnog ili nemeđunarodnog oružanog sukoba, nisu u skladu s obvezama država članica prema Ženevskim konvencijama iz 1949. koje su ratificirane u velikom broju država i protokolima iz 1977. uz te konvencije;
- amnestijom za kazneno djelo mučenja prekršile bi se obveze država stranaka u okviru Konvencije protiv mučenja koju je ratificirao veliki broj država, kao i u okviru drugih ugovora.

*EU čvrsto vjeruje u načelo prema kojem trajnog mira ne može biti bez pravde. Stoga EU podržava politiku uspostavljenu u okviru Ujedinjenih naroda o protivljenju amnestijama za ratne zločine, zločine protiv čovječnosti, genocid ili teška kršenja ljudskih prava, među ostalim i u kontekstu mirovnih pregovora.*<sup>37</sup>

#### 5. Primjena pristupa temeljenog na pravima na tranzicijsko pravosuđe

**Europska unija pojačala je od svibnja 2014. napore za osiguravanje učinkovite provedbe pristupa temeljenog na pravima u okviru svih sektora razvojne suradnje EU-a i to donošenjem skupa alata pod nazivom „Pristup temeljen na pravima kojim su u okviru razvojne suradnje EU-a obuhvaćena sva ljudska prava”<sup>38</sup> te kasnijim donošenjem povezanih zaključaka Vijeća<sup>39</sup>.**

Načela i standardi ljudskih prava smatraju se, u okviru pristupa temeljenog na pravima, i sredstvom i ciljem razvojne suradnje. Tim se pristupom mijenja analitički pristup i objedinjuje ostvarivanje i ispunjenje ljudskih prava pri osmišljavanju, provedbi, praćenju i ocjenjivanju svih razvojnih politika i programa.

*EU potiče procese u okviru tranzicijskog pravosuđa temeljene na pravima. EU vjeruje da će provedbom pristupa temeljenog na pravima održati i ojačati učinkovitost svoje podrške procesima u okviru tranzicijskog pravosuđa. EU će u okviru novih aktivnosti potpore tranzicijskom pravosuđu posebice primjenjivati pet načela pristupa temeljenog na pravima: i. legalnost, univerzalnost i nedjeljivost ljudskih prava, ii. sudjelovanje, iii. nediskriminaciju, iv. odgovornost i v. transparentnost.*

---

<sup>37</sup> „Rule-of Law Tools for Post-conflict States – Amnesties”, OHCHR, 2009., HR/PUB/09/1, dostupno na internetskoj adresi: [www.ohchr.org/documents/publications/amnesties\\_en.pdf](http://www.ohchr.org/documents/publications/amnesties_en.pdf).

<sup>38</sup> Commission Staff Working Document Tool Box a Rights Based Approach, Encompassing all Human Rights for EU Development Co-Operation SWD (2014) 152

<sup>39</sup> [http://www.consilium.europa.eu/uedocs/cms\\_data/docs/pressdata/en/foraff/142682.pdf](http://www.consilium.europa.eu/uedocs/cms_data/docs/pressdata/en/foraff/142682.pdf)

## 6. Poticanje pristupa usmjerenog na žrtve

Pristup koji je usmjeren na žrtve iziskuje rano uključivanje i aktivno sudjelovanje žrtava i pogođenih zajednica, uključujući različite etničke, rasne, vjerske i druge skupine ili manjine. Moguće je da žrtve imaju pravo na pravnu zaštitu koja nadilazi onu razinu pravne zaštite koju se nastoji osigurati u okviru kaznenog postupka. Prednost bi u najvećoj mogućoj mjeri trebalo dati posebnim interesima i potrebama najugroženijih žrtava. Izazovima kao što su uklanjanje prepreka smislenom sudjelovanju, pronalazak odgovarajućih predstavnika žrtava i utvrđivanje statusa žrtve kada je crta razgraničenja između žrtve i počinitelja zločina nejasna mogu se sputavati napori da se u obzir uzmu prava žrtava.

*EU podržava domaće napore u informiranju kojima se pospješuje aktivno sudjelovanje žrtava u procesu te utvrđuju potrebe žrtava i iznalazi njihova perspektiva, uz istovremeno upravljanje njihovim očekivanjima.*

*EU potiče države da u pogledu tranzicijskog pravosuđa usvoje pristup usmjeren na žrtve kojim ih se stavlja u središte rasprava te podržava mjere za osiguravanje njihovog **sudjelovanja, sigurnosti i reintegracije.***

## 7. Uključivanje rodne dimenzije

Postojeće rodne nejednakosti utječu i na narav počinjenih zločina i na posljedice tih kršenja. Žrtve sukoba doživjele su, među ostalim, spolno nasilje, no široko su rasprostranjena i kršenja ljudskih i društveno-gospodarskih prava te rodno diferencirane posljedice prisilnih nestanaka, mučenja, gubitka članova obitelji i druga kršenja ili zlouporabe. Od ključne je važnosti da se u okviru mehanizama tranzicijskog pravosuđa pruže potvrda i odgovor u pogledu svih kršenja kojima su tijekom sukoba izložene žene i djevojčice, kao i u pogledu diferenciranih potreba muškaraca i žena u vezi s pristupom procesima tranzicijskog pravosuđa i pridobivanju koristi od njih. U tom pogledu nužno je uključiti rodno pitanje u mehanizme i postupke tranzicijskog pravosuđa, od njihova osmišljavanja do provedbe preporuka. Donošenjem **Sveobuhvatnog pristupa EU-a za provedbu rezolucija Vijeća sigurnosti Ujedinjenih naroda 1325 i 1820 o ženama, miru i sigurnosti od strane EU-a za 2008. i povezanih rezolucija,**<sup>40</sup> EU je naglasio predanost „jačanju uključivanja žena i poboljšanju njihova pristupa pravosuđu, među ostalim i pristupa mehanizmima tranzicijskog pravosuđa”, u svrhu potpore jačanju i reformi pravosudnog sektora, kao i predanost izgradnji kapaciteta za kazneni progon zločina protiv djevojčica i žena te za zaštitu svjedoka.<sup>41</sup> EU će stoga osigurati da u okviru vlastitih napora doprinese da se poboljša pristup žena i djevojčica pravosuđu i ojača njihova sposobnost da osiguraju pravnu zaštitu. Smjernice EU-a o nasilju nad ženama i djevojčicama i suzbijanju svih oblika njihove diskriminacije predstavljaju, u tom smislu, koristan okvir politika EU-a. Isto tako, zajednički radni dokument službi Komisije i ESVD-a: „Gender Equality and Women’s Empowerment: Transforming the Lives of Girls and Women through EU External Relations 2016-2020” sadrži poziv delegacijama EU-a da usmjere svoje napore na područje zaštite tjelesnog i psihičkog integriteta djevojčica i žena. Okončanje spolnog i rodno uvjetovanog nasilja tijekom sukoba i nakon njih predstavlja za EU prioritetno područje u kojem tranzicijskom pravosuđu predstoji odigrati snažnu ulogu u privođenju počinitelja zločina pravdi, sprečavanju daljnjeg nasilja i potpori preživjelim žrtvama u prevladavanju posljedica kršenja.

---

<sup>40</sup> Rezolucije Vijeća sigurnosti UN-a 1888 (2009.), 1889 (2009.), 1960 (2010.), 2106 (2013.) i 2122 (2013.)

<sup>41</sup> SEC (2008)/15671/1/08

*EU potiče ulaganja u tranzicijsko pravosuđe koje sadrži rodnu dimenziju i kojim se u punom opsegu rješavaju kršenja i povrede prava počinjena tijekom sukoba, kao i usmjerenost na takvo pravosuđe, te podupire tranzicijsko pravosuđe koje pruža odgovor na diferencirane ranjivosti i potrebe. EU podržava pružanje, unutar pravosudnih i sigurnosnih sustava, usluga osposobljavanja u vezi s rodnim pitanjima i pitanjima u pogledu sukoba, što uključuje pitanja žena, mira i sigurnosti. EU ujedno podržava ulogu i vodstvo žena u rješavanju sukoba i izgradnji mira. EU prepoznaje važnu ulogu koju žene koje se bore za ljudska prava mogu imati u osiguravanju zastupljenosti žena i njihovih problema u procesima tranzicijskog pravosuđa.*

#### 8. Usvajanje pristupa prilagođenog potrebama djece

Sukobi pogađaju djecu na mnoge načine. Nad djecom se čine zločini, posebice kada se dobrovoljno ili prisilno novače ili iskorištavaju u svrhu sudjelovanja u sukobima. Sukobljene strane često posebice ciljaju ili uništavaju škole ili se njima koriste tijekom sukoba. No djeca isto tako mogu biti pogođena sukobima zbog gubitka članova obitelji, kao i zbog nemogućnosti pristupa temeljnim uslugama kao što su zdravstvene i obrazovne usluge. U nekim slučajevima **djeca mogu istodobno biti stradalnici, preživjeli, svjedoci i počinitelji kršenja prava**. Djeca su stoga važni dionici procesâ tranzicijskog pravosuđa, a njihov je pogled na protekla događanja jedinstven te su ona ključna sastavnica izgradnje miroljubivije budućnosti. Ne uključiti djecu u te procese značilo bi ne ispunjavati Konvenciju UN-a o pravima djeteta kojom se jamči pravo djece na život, preživljavanje i razvoj, kao i pravo na slobodno izražavanje mišljenja o svemu što se na njih odnosi. Sljedeći dokumenti sadrže smjernice u vezi s pristupom prilagođenim potrebama djece: Program EU-a za prava djeteta<sup>42</sup>, Smjernice EU-a o pravima djeteta te o djeci i oružanom sukobu (2008.)<sup>43</sup> uključujući njegovu Strategiju za provedbu smjernica (2010.)<sup>44</sup> te Skup alata EU-a i UNICEF-a za uključivanja prava djece u razvojnu suradnju (2014.).

---

<sup>42</sup> COM (2011) 60 završna verzija

<sup>43</sup> [http://eeas.europa.eu/human\\_rights/guidelines/index\\_en.htm](http://eeas.europa.eu/human_rights/guidelines/index_en.htm)

<sup>44</sup> Preispitivanje strategije za provedbu Smjernica EU-a o djeci i oružanim sukobima za 2010., Vijeće Europske unije, 2010.

EU podržava mjere kojima se štiti i omogućuje **pristup djece pravosuđu** te sudjelovanje djece u radu mehanizama tranzicijskog pravosuđa na način da se pridonosi oporavku djece i njihovoj dugoročnoj reintegraciji uz poštovanje načela najboljih interesa djeteta sadržanog u Konvenciji UN-a o pravima djeteta. EU potiče mjere koje su prilagođene posebnim potrebama djece koje su žrtve i počinitelji zločina, među ostalim pružanjem **tjelesne i psihološke pomoći, pristupa kvalitetnom obrazovanju** i strukovnoj izobrazbi.

#### 9. Određivanje položaja tranzicijskog pravosuđa unutar obrasca povezanosti sigurnosti i razvoja

Budući da se mehanizmima tranzicijskog pravosuđa može znatno pridonijeti pokretanju oporavka u razdoblju nakon završetka sukoba te sprečavanju pojave novih ciklusa nasilja, EU prepoznaje poveznice **između vladavine prava, izgradnje mira, razvoja i tranzicijskog pravosuđa**. U tom kontekstu, glavni cilj EU-a pomoći je partnerskim vladama kako bi svojim građanima osigurale učinkovito, legitimno i odgovorno pravosuđe i sigurnosne usluge, i to u skladu s demokratskim normama, vrijednostima vladavine prava, načelima dobrog upravljanja i poštovanja ljudskih prava. EU stoga podupire procese tranzicijskog pravosuđa koji su okrenuti budućnosti te imaju za cilj preoblikovati društvo utvrđivanjem i rješavanjem temeljnih uzroka sukoba i nasilja koji mogu proistjecati iz diskriminacije, marginalizacije ili kršenja socijalnih, ekonomskih i kulturnih prava. Potpora EU-a mehanizmima i procesima tranzicijskog pravosuđa i postupaka temelji se na člancima 208. i 212. UFEU-a. Tranzicijsko pravosuđe stoga se smatra **sastavnim dijelom vanjske pomoći EU-a**.

*Budući da su oblikovanje i uspješna provedba procesâ tranzicijskog pravosuđa povezani sa sigurnošću, mirom, stabilnošću i održivim razvojem, potpora EU-a procesima tranzicijskog pravosuđa trebala bi biti dio **dugoročne i neprekinute strategije razvojne suradnje**.*

## V. MJERE ZA PROVEDBU OKVIRA EU-A ZA POTPORU TRANZICIJSKOM PRAVOSUĐU

EU raspolaže velikim brojem političkih i financijskih instrumenata za promicanje i podupiranje aktivnosti tranzicijskog pravosuđa. Odgovarajućom kombinacijom instrumenata EU-a prilagođenoj specifičnom kontekstu svake zemlje podupirat će se i pospješivati procesi na lokalnoj razini. Sljedećim djelovanjima trebalo bi ojačati uključenost EU-a u tranzicijsko pravosuđe i učiniti ga usklađenijim i djelotvornijim.

### 1. Osmišljavanje primjerenog odgovora EU-a na temelju temeljite analize i ocjene posebnog konteksta

Potpore EU-a tranzicijskom pravosuđu u partnerskoj zemlji trebala bi započeti razumijevanjem stanja i srodnih izazova procesâ tranzicijskog pravosuđa, pri čemu se upotrebljavaju sve dostupne informacije, među ostalim i sustav ranog upozoravanja EU-a na sukobe (EWS), lokalne strategije o ljudskim pravima za pojedine zemlje te informacije koje je prikupilo civilno društvo. Ta analiza trebala bi se oslanjati na nadziranje koje na terenu provode misije EU-a (delegacije EU-a, misije i operacije ZSOP-a, posebni predstavnici EU-a i veleposlanstva država članica) te na njihovo izvješćivanje, kao i na izvješća regionalnih i međunarodnih tijela za ljudska prava, te bi se njome trebalo utvrditi kako EU može poduprijeti tranzicijsko pravosuđe, uzimajući pritom u obzir postojeće resurse i djelovanje EU-a u dotičnoj zemlji ili regiji. Takvu analizu trebalo bi poboljšati boljom koordinacijom i razmjenom informacija između sjedišta EU-a, misija EU-a na terenu i država članica. Nužno je uzeti u obzir izazove pri potpori procesima ili mehanizmima tranzicijskog pravosuđa kada za njihovu provedbu postoji ograničena politička volja na nacionalnoj razini. EU bi trebao osigurati da se njegova potpora ne koristi za davanje legitimnosti procesu koji predstavlja neprimjeren odgovor na prava i potrebe žrtava teških kršenja ljudskih prava u danom kontekstu. Oslanjajući se na ovu analizu EU bi trebao na fleksibilan način razviti potporu tranzicijskom pravosuđu u određenoj situaciji provodeći četiri prethodno navedena elementa i potičući lokalnu odgovornost. Delegacije EU-a trebale bi pomoći jačanju usklađenosti djelovanjâ Unije, država članica i međunarodnih organizacija na razini zemlje.



**Djelovanja:**

- ESVD i službe Komisije omogućit će sveobuhvatan i holistički pristup tranzicijskom pravosuđu osiguravajući pritom koordinaciju svih mjerodavnih institucija/sluzbi EU-a i država članica.
- Misije EU-a na terenu, uz blisko savjetovanje s vladom, civilnim društvom i ostalim dionicima, provode pravodobno utvrđivanje potreba za aktivnostima EU-a u svrhu potpore tranzicijskom pravosuđu koje su primjerene danim okolnostima. To uključuje sveobuhvatnu analizu izazova pri potpori mehanizmima tranzicijskog pravosuđa kada za njihovu provedbu postoji ograničena politička volja.
- ESVD bi se trebao pobrinuti za obaviještenost svih mjerodavnih dionika EU-a o analizi procesâ tranzicijskog pravosuđa, njihovu uključenost u tu analizu, kao i za uključenost tih dionika u utvrđivanje potpore EU-a tranzicijskom pravosuđu.
- EU će utvrditi primjerenu kombinaciju instrumenata te se njima služiti za rješavanje pitanja u vezi s tranzicijskim pravosuđem na razini pojedine zemlje.
- Misije EU-a u dotičnim zemljama pratit će procese i aktivnosti tranzicijskog pravosuđa u okviru svog redovitog nadziranja ljudskih prava i izvješćivanja o njima. Tranzicijsko pravosuđe, prema potrebi, sadržano je u strategijama u vezi s ljudskim pravima za određenu zemlju.
- Misije zajedničke sigurnosne i obrambene politike u svojim godišnjim izvješćima ukazivat će na potporu koja je u okviru njih pružena procesima tranzicijskog pravosuđa i ostvarivanju ciljeva tih procesa.
- Izvješća misija EU-a razmatrat će se, prema potrebi, u mjerodavnim radnim skupinama Vijeća i/ili u Političkom i sigurnosnom odboru (PSO) u svrhu utvrđivanja primjerenog odgovora EU-a.

## 2. Uključivanje tranzicijskog pravosuđa u odaziv na krizna stanja i izgradnju mira

Tranzicijskim pravosuđem doprinosi se ciljevima izgradnje mira, jačanja odnosa države i društva te uspostave vladavine prava. Vodeća načela navedena u odjeljku IV. trebalo bi stoga povezati s intervencijama EU-a u svrhu odaziva na krizna stanja te ih staviti u širi kontekst sve jačih poveznica između tranzicijskog pravosuđa i izgradnje mira.

Pomoć u okviru sastavnice Instrumenta za doprinos stabilnosti i miru (IcSP) koja se tiče odaziva na krizna stanja i dalje predstavlja temelj daljnjeg razvoja potpore međunarodnim kaznenim sudovima i nacionalnim ad hoc sudovima, povjerenstvima za istinu i pomirbu te mehanizmima za pravno rješavanje tužbi u području ljudskih prava te za isticanje potraživanja u vezi s imovinskim pravima i donošenje presuda u vezi s tim potraživanjima, pokrenutih u skladu s međunarodnim normama u područjima ljudskih prava i vladavine prava.<sup>45</sup> Osim toga, u okviru sastavnice IcSP-a koja se tiče sprečavanja sukoba, izgradnje mira i pripravnosti za krizna stanja postoji sada mogućnost izgradnje općih kapaciteta odgovarajućih dionika za tranzicijsko pravosuđe u području posredovanja, dijaloga i pomirbe, području civilnih stabilizacijskih misija i području aktivnosti u svrhu oporavka u razdoblju nakon završetka sukoba.<sup>46</sup>

Misije EU-a isto tako razmatraju elemente tranzicijskog pravosuđa dok prate i podupiru izgradnju demokratskih institucija kao i pri reformama sigurnosnog i pravosudnog sektora. Primjerice, promičući mehanizme za provjeru osoblja u sigurnosnom i pravosudnom sektoru, podupiranjem nacionalnih kapaciteta za istraživanje i kazneni progon ozbiljnih međunarodnih zločina i, prema potrebi, podupiranjem istraga, kaznenog progona i drugog odgovarajućeg rada Međunarodnog kaznenog suda.

---

<sup>45</sup> Članak 3. stavak 2. točka (e) Uredbe (EU) br. 230/2014 od 11. ožujka 2014. o uspostavi Instrumenta za doprinos stabilnosti i miru, SL L 77/1, 15.3.2014.

<sup>46</sup> Ibid. članak 4. stavak 1. točke (b), (c) i (d).

Mandat posebnih predstavnika EU-a (PPEU-ova) uključuje, prema potrebi, potporu procesima stabilizacije i pomirenja, doprinos inicijativama koje vode rješavanju sukoba te doprinos pregovorima o provedbi dogovorâ o prekidu vatre i njihovoj provedbi te omogućavanje i održavanje bliskih kontakata sa svim stranama. U tom bi okviru, prema potrebi, promicanje i potpora tranzicijskom pravosuđu trebali biti nedvosmislenim dijelom mandata PPEU-a.

#### **Djelovanja:**

- EU bi se trebao pobrinuti da se tijekom intervencija nakon završetka sukoba utvrde katalizatori procesa tranzicijskog pravosuđa (poput državnih dionika, organizacija civilnog društva, udruženja žrtava i političkih stranaka), i to putem alata sa specifičnom perspektivom tranzicijskog pravosuđa koji služe kao ulazna točka za razvoj koncepata, pregovaranje i financiranje strategije oporavka i razvoja u nestabilnom okruženju stvorenom nakon završetka sukoba. Nacionalna i lokalna odgovornost ključna je za osiguravanje uspješnih procesa tranzicijskog pravosuđa.
- Na temelju analize stanja u partnerskoj zemlji, ESVD, službe Komisije i misije EU-a nastojat će osigurati da tranzicijsko pravosuđe bude ključna sastavnica u procesima svih mirovnih pregovora kojima EU pruža potporu. Prema potrebi, EU će u političkim kontaktima i dijalozima s partnerskim zemljama, među ostalim s vladom i oporbom, isticati pitanja povezana s tranzicijskim pravosuđem i naglašavati poštovanje vodećih načela navedenih u IV. odjeljku.
- U okviru procesa planiranja svake misije i operacije ZSOP-a procijenit će se kako se misijom i operacijom može poduprijeti proces tranzicijskog pravosuđa i, posebice, kako se misijom i operacijom može doprinijeti borbi protiv nekažnjavanja i poduprijeti institucionalnu reformu.
- Prema potrebi, mandat PPEU-ova obuhvaćat će potporu i promicanje napora tranzicijskog pravosuđa.

### 3. Povezivanje tranzicijskog pravosuđa i razvojne suradnje

Reforma pravosuđa jedno je od jamstava za neponavljanje (usp. prethodno navedeni 4. element) te je, isto tako, važna sastavnica aktivnosti razvojne suradnje. Podrazumijeva se da procesi reforme pravosuđa uključuju, među ostalim, ustavne i zakonodavne reforme, neformalne i formalne pravosudne sustave te reforme sigurnosnog sektora. Jačanju vladavine prava i potpori nacionalnim pravosudnim sustavima trećih zemalja, među ostalim i u okolnostima koje su nastupile nakon završetka sukoba kao i u tranzicijskim okolnostima, dodjeljuje se znatni iznos razvojnih sredstava. S obzirom na primarnu dužnost država da istražuju ozbiljne međunarodne zločine, EU posebice promiče kapacitete nacionalnih pravosudnih sustava za istraživanje i kazneni progon ozbiljnih međunarodnih zločina te doprinosi njihovu jačanju.<sup>47</sup>

---

<sup>47</sup> Joint Working Document on Advancing the Principle of Complementarity SWD (2013) 26 final.

Europska unija financijski podupire mehanizme tranzicijskog pravosuđa putem svojih geografskih instrumenata financiranja (Europskog instrumenta za susjedstvo, Europskog razvojnog fonda, Instrumenta za razvojnu suradnju<sup>48</sup>), kao i putem tematskih instrumenata financiranja, posebice Instrumenta za doprinos stabilnosti i miru (IcSP)<sup>49</sup> i Europskog instrumenta za demokraciju i ljudska prava (EIDHR)<sup>50</sup>. Primjerice, bilateralna potpora EU-a u okviru Europskog instrumenta za susjedstvo usmjerena je na ljudskih prava i vladavinu prava, uključujući reformu pravosuđa, javne uprave i sigurnosnog sektora.<sup>51</sup> Ujedno, u okviru geografskih programa u okviru Instrumenta za razvojnu suradnju i Europskog razvojnog fonda, EU podupire jačanje vladavine prava, kapaciteta i neovisnosti sudstva i sustavâ zaštite te osiguravanje nesmetanog i jednakog pristupa pravosuđu za sve.<sup>52</sup> Naposljetku, pomoć EU-a u okviru Instrumenta za demokraciju i ljudska prava usmjerena je na organizacije civilnog društva koje podupiru i promiču tranzicijsko pravosuđe, kao i na Međunarodni kazneni sud, međunarodne kaznene *ad hoc* sudove i procese tranzicijskog pravosuđa te mehanizme za utvrđivanje istine i pomirenje.<sup>53</sup>

---

<sup>48</sup> Uredba (EU) br. 233/2014 Europskog parlamenta i Vijeća od 11. ožujka 2014. o uspostavi Instrumenta financiranja za razvojnu suradnju za razdoblje 2014. – 2020., SL L 77/44, 15.3.2014. i Uredba (EU) br. 232/2014 Europskog parlamenta i Vijeća od 11. ožujka 2014. o uspostavi Europskog instrumenta za susjedstvo, SL L 77/27, 15.3.2014.

<sup>49</sup> Ranije poznat kao Instrument za stabilnost (IfS). Vidi prethodno navedeni odjeljak 2.

<sup>50</sup> Uredba (EU) br. 235/2014 Europskog parlamenta i Vijeća od 11. ožujka 2014. o uspostavi Instrumenta financiranja za demokraciju i ljudska prava širom svijeta.

<sup>51</sup> Članak 2. stavak 2. točka (a) te Prilog II. Uredbi (EU) br. 232/2014

<sup>52</sup> Prilog I. Uredbi (EU) br. 233/2014 te članci 8., 9., 33., 96. et seq. Sporazuma iz Cotonoua

<sup>53</sup> Članak 2. stavak 1. točka (a) Uredbe (EU) br. 235/2014.

**Djelovanja:**

- Ako je to relevantno i primjereno, ESVD, službe Komisije i države članice trebali bi pri programiranju te provedbi nacionalnih i regionalnih programa razvojne pomoći osigurati uključivanje potpore procesima tranzicijskog pravosuđa. Potporom EU-a procesima tranzicijskog pravosuđa u okviru tematskih instrumenata nadopunjuje se potpora pružena u okviru geografskih instrumenata. Planiranjem i provedbom programiranja EU-a uzima se u obzir nužnost da se okvirom dugoročnih strategija razvojne suradnje obuhvati dugotrajnost procesâ tranzicijskog pravosuđa i ostvari kontinuitet potpore EU-a u okviru tih instrumenata.
- ESVD, službe Komisije, države članice EU-a i misije EU-a razmjenjuju informacije o projektima koji se financiraju u partnerskim zemljama u području tranzicijskog pravosuđa u svrhu bolje koordinacije i djelotvorne uporabe resursa.

4. Suradnja s međunarodnim dionicima i civilnim društvom te suradnja unutar multilateralnih foruma

Potporna koju EU pruža tranzicijskom pravosuđu trebala bi biti povezana i usklađena s aktivnostima, resursima i stručnim znanjima ostalih međunarodnih i regionalnih dionika, posebice na razini UN-a. Isto tako, EU bi trebao blisko surađivati s civilnim društvom te ga podupirati pri oblikovanju i provedbi strategija tranzicijskog pravosuđa jer one imaju ključnu ulogu u vođenju procesa tranzicijskog pravosuđa na nacionalnoj razini.

**Djelovanja:**

- Misije EU-a osigurat će blisko koordiniranje i savjetovanje s UN-om i drugim međunarodnim i regionalnim tijelima na terenu, kao i s međunarodnim i lokalnim civilnim društvom.
- Analiza koja prethodi uključivanju EU-a u tranzicijsko pravosuđe obuhvaćat će informacije civilnog društva i međunarodnih dionika.
- EU će nastaviti surađivati s UN-om, posebnim izvjestiteljem za promicanje istine, pravde, naknade štete i jamstava za neponavljanje te s regionalnim organizacijama.
- Države članice EU-a istaknut će, prema potrebi, procese tranzicijskog pravosuđa u općem periodičnom pregledu koje provodi Vijeće UN-a za ljudska prava. Prema potrebi će se pratiti i podržavati provedba preporuka koje je prihvatila država koja je predmet provjere.

## 5. Razmjena informacija i najboljih praksi

Provedbu okvira EU-a za potporu tranzicijskom pravosuđu podupire neformalna mreža za tranzicijsko pravosuđe koja će doprinijeti jačanju koordinacije među institucijama, zajedno s razmjenom informacija u okviru Radne skupine Vijeća za ljudska prava (COHOM), i promicanju suvislog pristupa tranzicijskom pravosuđu te će olakšati razmjenu informacija i najboljih praksi među različitim uključenim dionicima.

### **Djelovanja:**

- Neformalnu mrežu čini osoblje koje pri ESVD-u i službama Komisije radi na tranzicijskom pravosuđu. Redovito razmjenjuje mišljenja te se savjetuje s predstavnicima UN-a (posebice s Uredom visokog predstavnika za ljudska prava (OHCHR) i posebnim izvjestiteljem za promicanje istine, pravde, naknade štete i jamstava za neponavljanje) i drugim međunarodnim i regionalnim organizacijama, kao i s organizacijama civilnog društva.
- Mreža se posebice bavi razmatranjem i prikupljanjem informacija proizašlih iz stečenog iskustva, najbolje prakse i pokazatelja koji se upotrebljavaju za ocjenu rezultata ostvarenih u okviru potpore koju je EU pružio procesima tranzicijskog pravosuđa. S mrežom se mogu savjetovati geografski odjeli i delegacije u pogledu situacija povezanih s tranzicijskim pravosuđem s kojima se susreću.
- Mreža u suradnji s misijama EU-a razvija praktičnije upute o određenim aspektima tranzicijskog pravosuđa radi olakšavanja rada na terenu.
- COHOM isto tako obavlja periodične razmjene mišljenja o tranzicijskom pravosuđu te se savjetuje s UN-om i drugim regionalnim organizacijama kao i sa skupinama civilnog društva koje se bave pitanjima tranzicijskog pravosuđa.



## 6. Osposobljavanje

U svrhu sveobuhvatnijeg i holističkog pristupa tranzicijskom pravosuđu trebalo bi razviti posebno osposobljavanje s ciljem širenja stručnih znanja o tranzicijskom pravosuđu u institucijama EU-a te u misijama EU-a na terenu.

### **Djelovanja:**

- Osposobljavanje u vezi s tranzicijskim pravosuđem nudi se osoblju ESVD-a, službi Komisije i država članica koje radi u dotičnim zemljama ili se bavi tim zemljama te ujedno, prema potrebi, ekipama PPEU-a i članovima operacija i misija ZSOP-a.
- Države članice trebalo bi pozvati da podijele priručnike za osposobljavanje, iskustvo i pouke stečene tijekom takvog osposobljavanja.

## 7. Tranzicijsko pravosuđe u okviru politike proširenja EU-a

EU smatra tranzicijsko pravosuđe prioritetom za zemlje kandidatkinje i potencijalne kandidatkinje. Ova pitanja obuhvaćena su kopenhaskim kriterijima u okviru poštovanja temeljnih prava i vladavine prava te sve zemlje koje žele pristupiti Uniji moraju, u slučaju postojanja prepreka za ostvarivanje pravde, rješavanjem svih odgovarajućih aspekata dokazati vjerodostojnu predanost promicanju tih načela.

### **Djelovanja:**

- ESVD i službe Komisije, u koordinaciji s državama članicama, prate i pružaju smjernice u vezi s pitanjima povezanima s tranzicijskim pravosuđem, i to putem pretpristupnog političkog dijaloga i godišnjih izvješća o napretku. Na probleme bi trebalo ukazati u ranoj fazi pristupnih pregovora (politički kriteriji i poglavlje 23.) kako bi se osiguralo dovoljno vremena za konkretan napredak. Posebnu pozornost trebalo bi posvetiti borbi protiv nekažnjavanja u slučajevima ratnih zločina, zločina protiv čovječnosti i genocida osiguravanjem poštovanja prava svih žrtava, s posebnim naglaskom na izbjeglice i interno raseljene osobe, te, naposljetku, onemogućavanjem ponavljanja prošlih sukoba.
- EU pomaže tim zemljama u rješavanju takvih pitanja pomoću sveobuhvatne tehničke i financijske podrške (Instrument pretpristupne pomoći II). Posebnu pomoć pruža se jačanju nevladinih organizacija i civilnog društva koji se bave potragom za istinom i promicanjem pomirenja.

## **VI. IZVJEŠĆIVANJE, NADZIRANJE I OCJENJIVANJE**

Misije EU-a će izvješćivati o provedbi putem izvješća o provedbi strategija o ljudskim pravima za pojedinu zemlju i periodičnih izvješća misija ZSOP-a.

U Bruxellesu se godišnje izvješćivanje provodi u okviru Godišnjeg izvješća EU-a o ljudskim pravima i demokraciji, Godišnjeg izvješća EU-a o razvojnoj politici i politici vanjske pomoći i njihovoj provedbi, Sveobuhvatnog godišnjeg izvješća EU-a o ZSOP-u i osposobljavanju u području ZSOP-a te Godišnjeg izvješća EU-a o glavnim aspektima i osnovnim opredjeljenjima ZVSP-a.

Ocjena potpore EU-a tranzicijskom pravosuđu redovito će se provoditi putem radnih skupina Vijeća i u okviru ocjenjivanja projekata.

---