

# Suočavanje s prošlošću za bolju budućnost

## Put do pravde, mira i društvene kohezije u regiji bivše Jugoslavije



Kratak pregled - Tematsko izvješće



COMMISSIONER  
FOR HUMAN RIGHTS

COMMISSAIRE AUX  
DROITS DE L'HOMME

COUNCIL OF EUROPE



CONSEIL DE L'EUROPE

## Kratak pregled

---

Skoro trideset godina nakon ratova koji su tijekom devedesetih doveli do rascjepa bivše Jugoslavije (u daljnjem tekstu: regija), krajnje je vrijeme da se ostvare učinkovita pravda, reparacije i istina za žrtve. Pomirenje i socijalna kohezija i dalje se čine dalekim, čak se i mir čini ugroženim. Vidljivo je nazadovanje u procesu suočavanja s prošlošću, što se poklapa sa opsežnijim padom razine poštivanja ljudskih prava i vladavine zakona u nekoliko zemalja u regiji. Deset godina nakon što je Ured Povjerenice Vijeća Europe za ljudska prava objavio prvo [Tematsko izvješće](#) o ovim pitanjima, u novom se Tematskom izvješću razmatraju postignuća i nedostaci procesa suočavanja s prošlošću u regiji i analiziraju čimbenici koji stoje na putu pozitivnijim efektima. U dokument se navodi da suočavanje s prošlošću obilježenom teškim kršenjima ljudskih prava nije puki osvrt u prošlost, već neophodni uvjet za bolju sadašnjost i budućnost koja se temelji na poštivanju ljudskih prava i vladavine zakona.

**Značajna zaostavština** – Prije razmatranja izazova i negativnih trendova koji usporavaju napredak, u Tematskom se izvješću, na samom početku, u 1. poglavlju, daje osvrt na nekoliko pionirskih pristupa koji su se u regiji formirali i ostavili značajnu zaostavštinu u oblasti suočavanja s prošlošću. Naglašava se pet inovativnih praksi i iz njih izvedenih pouka.

Na zvjerstva počinjena tijekom ratova devedesetih, koja su u to vrijeme bila najgora u Europi nakon Drugoga svjetskog rata, odgovor je bio odlučan stav da **neće biti nekažnjivosti**. U regiji su pokrenuti višeslojni naponi u cilju osiguranja kaznene odgovornosti, koju su činili jedan internacionalan kazneni sud, domaća suđenja za ratne zločine i mehanizmi odgovornosti, bilo internacionalizirani bilo hibridni. Iako je određen broj počinitelja najviše razine izveden pred lice pravde, odgovornost za zločine počinjene u ratu daleko je od cjelovite. Domaća i međunarodna suđenja su poslala jasan signal da se za teška kršenja ljudskih prava pravda mora ostvariti, te utrla put za bolji odgovor na takve zločine u drugim kontekstima.

Nadalje, regija se smatra **modelom za rješavanje problema nestalih osoba**. Pretpostavlja se da je od procijenjenih 40.000 osoba koje su nestale tijekom ratova, više od 70% identificirano. Ovako visokom stupnju rješavanja predmeta doprinijelo je nekoliko čimbenika, uključujući čvrste zakonodavne i institucionalne okvire na državnoj razini, uz početnu potporu međunarodnih organizacija kao što su Međunarodni odbor Crvenoga križa

(ICRC), Međunarodno povjerenstvo za nestale osobe (ICMP), ali i učinkovito učešće obitelji nestalih osoba. Ključno je bilo korištenje suvremenih forenzičkih tehnologija poput identifikacije putem DNK, pod vodstvom ICMP-a. Uvjet za uspjeh bila je regionalna suradnja, ali je ona vremenom slabila. Pored humanitarne dimenzije, relevantni dokazi o nestalim osobama korišteni su i za pozivanje na odgovornost onih koji su odgovorni za prisilne nestanke.

U Tematskom se izvješću odaje priznanje i **središnjoj ulozi civilnog društva i aktivista za ljudska prava** u pomoći pri suočavanju s teškom prošlošću obilježenom opsežnim kršenjima ljudskih prava. Civilno društvo odlučno zagovara da državne vlasti poštuju svoje međunarodne obveze vezane za ljudska prava u ovoj oblasti, često se uključujući u taj proces kada državne vlasti to ne čine. Civilno društvo regije izrodilo je cijeli spektar inovativnih projekata koji mogu biti i izvor inspiracije za druge postkonfliktne situacije, a nekoliko se takvih primjera spominje i u samom Tematskom izvješću.

Nadalje se razmatraju **pouke za međunarodnu zajednicu**, koje podcrtavaju potrebu za dugoročnom, konzistentnom i dobro koordiniranom potporom. Financijska potpora, monitoring i preporuke, ali i politički pritisak, kao što je to bila politika Europske unije kojom je potpora bila uvjetovana suradnjom s Međunarodnim kaznenim sudom za bivšu Jugoslaviju, igraju ključnu ulogu u osiguravanju procesa tranzicijske pravde. Međutim, nedostaci u angažmanu međunarodne zajednice, uključujući međuvladine organizacije i pojedinačne države donatore, kao što su određeni pad u riješenosti do kojeg vremenom dolazi, davanje prednosti trenutačnoj stabilnosti u odnosu na suočavanje s prošlošću, nekonzistentne poruke i pristup temeljen na kratkoročnim projektima smanjili su, između ostalog, i utjecaj međunarodnih partnera. Ako će suočavanje s prošlošću ostvariti pomirenje i spriječiti nasilje u budućnosti, pouka iz regije je da je neophodna trajna podrška koja mora trajati duže od jedne generacije.

I na kraju, poslijeratni procesi u regiji dali su snažan doprinos u smislu **prekidanja šutnje o ratnom seksualnom nasilju i o potrebi za rodno osjetljivim pristupom** u suočavanju s prošlošću. Zahvaljujući hrabrosti i riješenosti žena koje su preživjele silovanje i seksualno nasilje, došlo je do važnih novina na međunarodnoj razini u oblastima kaznenog prava, reparacija, odgovora na psihosocijalne potrebe preživjelih, kao i prakse traganja za istinom i memorijalizacije, s ciljem tretiranja pitanja ratnog seksualnog nasilja.

**Nezavršeni posao** – Bez obzira na prethodno spomenute napretke, 2. poglavlje pokazuje da zaostavština iz prošlosti i dalje lebdi nad regijom, uz brojne procese tranzicijske pravde koji ili stoje u mjestu ili su neriješeni.

Skoro tri decenije nakon završetka ratova, uz žrtve, svjedoke i osumnjičene koji stare i umiru, i sa sve manje dostupnih dokaza, ističe vrijeme za ostvarenje **pravde kroz domaći kazneni progono**. Tisuće osumnjičenih tek trebaju biti kazneno gonjeni. Uz veliki broj predmeta na čekanju, rad na

procesu ostvarenja pravde i dalje se usporava, a državne strategije za ratne zločine ostaju neprovedene. Državni odvjetnici nisu proaktivni i često vode samo predmete koji se prosljeđuju iz drugih zemalja, protiv niskorangiranih počinitelja, ili protiv počinitelja koji su pripadnici "drugih" etničkih grupa. Trenutna klima negiranja ratnih zločina i glorificiranja ratnih zločinaca nepovoljna je za učinkovito utvrđivanje odgovornosti na državnoj razini. Zaštita svjedoka i propisi o amnestiji i dalje su izazov. Jedna od ključnih prepreka pravdi je i minimalna ili nepostojeća pravosudna suradnja između nekih zemalja, što uključuje i njihovo odbijanje da izruče vlastite državljane koji i dalje uživaju nekažnjivost, ponekad zahvaljujući činjenici da imaju dvojna državljanstva zemalja regije. To rezultira sve češćim suđenjima u odsustvu, čiji je učinak ograničen u smislu osiguravanja pravde, s obzirom na počinitelji nastavljaju uživati u nekažnjivosti.

Nadalje, brojne civilne žrtve rata u regiji i dalje su bez **pristupa učinkovitim i adekvatnim reparacijama**. Niti jedna od ovih zemalja nije usvojila sveobuhvatne programe reparacije sukladno Temeljnim načelima i smjernicama Ujedinjenih naroda o pravu na pravni lijek i reparacije. Nešto kompenzacija jeste dodijeljeno kroz sheme socijalnih davanja, ali su takve mjere generalno povoljnije za ratne veterane i kroz različite uvjete isključuju civilne žrtve rata. Rezultat toga je da se takva davanja doživljavaju kao selektivna i, umjesto priznavanja i poštovanja patnje svih žrtava podjednako, pothranjuju diskurs podjele na "naše" naspram "drugih" žrtava. Premda ima određenog napretka u priznavanju potreba osoba koje su preživjele seksualno nasilje, a te su žrtve i kao civilne žrtve rata uključene u nekoliko državnih zakona, strah od stigmatizacije, kao i isključujući uvjeti, i dalje osobama koje su preživjele seksualno nasilje otežavaju pristup naknadama. Traženje reparacije kroz parnični ili kazneni postupak pred sudom dug je i skup proces, koji žrtve izlaže riziku ponovne traumatizacije. Ukupno gledano, državne vlasti vrlo malo pažnje posvećuju reparacijama koje nisu naknade, kao što su rehabilitacija, zadovoljština kroz traganje za istinom, javno izvinjenje i komemoracija, te garancija neponavljanja.

Većina od 3,7 do 4 milijuna **prisilno raseljenih osoba** tijekom ratova devedesetih ostvarili su povratak ili su pronašli prihvatljive alternative. Regionalna suradnja u ovoj je oblasti od ključnog značaja. S druge strane, prisilno raseljene osobe i dalje se suočavaju s nekoliko pitanja vezanih za ljudska prava koja traže pažnju. Skoro tri decenije nakon završetka ratova, imperativ je pronaći trajno i dostojanstveno rješenje za raseljene osobe koje još uvijek žive u kolektivnom ili privremenom smještaju. Proces povratka i integracije izbjeglica i interno raseljenih osoba i dalje je otežan zbog diskriminacije i lokalnih neprijateljstva u zajednicama gdje oni pripadaju manjini. Raseljene zajednice Roma, balkanskih Egipćana i Aškalija i dalje su među najugroženijima, zbog siromaštva i duboko ukorijenjenih predrasuda. Potrebno je u cijeloj regiji održati povoljan trend u smjeru rješavanja pitanja apatridstva, koje prvenstveno pogađa ove zajednice.

Pokušaji da se uspostave zvanična **povjerenstva za istinu i pomirenje ili druge vrste mehanizama za zvanično traganje za istinom** nisu puno

ostvarile u regiji, bez obzira na izuzetne projekte civilnog društva koji su na tome radili. Naročito je razočaravajuće to što se vlade u regiji nisu uspjele usuglasiti oko uspostave regionalnog povjerenstva za istinu i pomirenje (REKOM). Odsustvo državnih i regionalnih mehanizama za traganje za istinom ne samo da usporava pomirenje, već ostavlja i otvoren prostor za negiranje zločina počinjenih tijekom ratova. U posljednjih se nekoliko godina pojavljuju i zabrinjavajući pokušaji etnonacionalistički orijentiranih političara da mehanizme za traganje za istinom okrenu u drugom smjeru, s ciljem stvaranja revizionističkih viđenja i izvješća.

**Tražnje nestalih osoba**, koje doprinosi i utvrđivanju istine, usporeno je u posljednjih nekoliko godina, bez obzira na činjenicu da se 9.876 osoba još uvijek vode kao nestali. Hitno je da se ovi neriješeni predmeti riješe, da se okonča patnja obitelji. I vrijeme i moguće pogrešne identifikacije prije uporabe DNK analiza značajne su praktične smetnje, a u proteklih nekoliko godina je i nažalost vidljiv nedostatak političke predanosti istinskoj suradnji u ovoj oblasti postao ozbiljna prepreka. Potrebni su daljnji napori da se bolje zaštite ljudska prava obitelji nestalih osoba.

Vrlo je malo napora u regiji uloženo po pitanju **provjere javnih zvaničnika koji su ili osumnjičeni ili osuđeni za učesće u teškim kršenjima ljudskih prava** tijekom ratova devedesetih. To što nema učinkovite provjere znači da su počinitelji ratnih zločina i teških kršenja ljudskih prava i dalje zaposleni u javnom sektoru, ili su čak i nositelji izabranih funkcija. Prisustvo osumnjičenih ili osuđenih ratnih zločinaca u državnim institucijama i javnim službama značajno utječe na žrtve i preživjele, kao i na uspjeh napora u oblasti reforme vladavine zakona.

**Negativni trendovi koji potkopavaju suočavanje s prošlošću** – Ne samo da je u nekoliko oblasti suočavanja s prošlošću napredak praktično blokiran, već postoje i neumorna nastojanja da se potkopaju raniji uspjesi u toj oblasti. U 3. poglavlju se razmatraju neki od ključnih izazova i trendova koji su razlog ovakvog nazadovanja. Nastoje se pokazati veze između sve prisutnijeg negativnog pristupa suočavanju s prošlošću i nazadovanja demokracije, poštivanja ljudskih prava i vladavine zakona u nekoliko zemalja u regiji.

Kao prvo, postoji alarmantan trend **etnonacionalističkog diskursa, negiranja zločina i glorificiranja ratnih zločinaca**, što potkopava nastojanja u oblasti suočavanja s prošlošću. Izuzetno zabrinjava što takvu praksu i odobravaju i aktivno slijede političari na najvišoj razini, te je ona postala strategija za osvajanje glasova i ostanak na vlasti. Ekstremne desničarske nacionalističke skupine podjednako doprinose takvom diskursu. Te se skupine održavaju regionalnim i internacionalnim vezama i predstavljaju ozbiljan faktor rizika koji potkopava nastojanja da se spriječi ponovna pojava nasilja. Dokazano je da nedovršeni procesi suočavanja s prošlošću pojačavaju radikalizaciju i desničarski ekstremizam. I određeni političari, vjerske vođe, javne ličnosti i povjesničari aktivno učestvuju u povijesnom revizionizmu i pokušajima da se legitimiziraju i cementiraju

pozicije osuđenih ratnih zločinaca. Širenje ideologija usmjerenih ka podjeli i negiranje ratnih zločina pojačavaju određeni tradicionalni mediji, kao i društvene mreže. Negativan odnos nekih medija prema tranzicijskoj pravdi odraz je širih izazova koji ugrožavaju medijsku slobodu i etično, profesionalno novinarstvo u regiji.

Gledana kroz ovakvu prizmu, prošlost je izvor razdora unutar i među zemljama u regiji. To stvara klimu mržnje i podjele, što se odražava kroz jasno dokumentirano povećanje prisustva **govora mržnje, međuetničkog nasilja i netolerancije**. Govor mržnje često uključuje povijesne reference. Neki se nasilni incidenti ponavljaju, konkretno usmjereni protiv vjerskih i kulturnih objekata i protiv povratnika iz manjinskih grupa. To stvara strah i predstavlja ozbiljnu prepreku mirnom suživotu i povjerenju. Potrebni su hitni politički odgovori da bi se u regiji izbjegao povratak u masovno nasilje. To uključuje i nultu toleranciju prema zločinima iz mržnje, kao i sveobuhvatne strategije odgovora na govor mržnje. S obzirom na nestabilan kontekst u regiji, kao i gore naznačene trendove, pokazalo se neophodnim da se negiranje genocida i ratnih zločina inkriminira kao teški oblik govora mržnje.

**Civilno društvo i aktivisti za ljudska prava** koji se bave prošlošću suočavaju se sa sve težim okruženjem. Pogađa ih generalno pogoršanje koje djeluje na civilno društvo u cjelini, kao i na nevladine organizacije. To pogoršanje uključuje restriktivne mjere vlasti i neprijateljstvo koje, čak i na internetu, iskazuju neki nevladini akteri i neki dijelovi javnosti. Aktivisti za ljudska prava koji rade na suočavanju s prošlošću susreću se i s preprekama konkretno vezanim za pitanja kojima se bave, te za činjenicu da dovode u pitanje dominantne narative u svojoj zajednici ili zemlji. Izloženi su klevetničkim kampanjama, pravosudnom ometanju i nespriječavanju napada na skupove koje organiziraju. Resursi za rad na suočavanju s prošlošću su u padu, a brojni aktivisti su iscrpljeni i uznemireni, što može dovesti do fizičkih i psihičkih oboljenja.

Skoro tri decenije nakon ratova, **međugeneracijska dimenzija suočavanja s prošlošću** je oblast kojoj je potrebno žurno posvetiti pažnju. Nove generacije odrastaju u podijeljenim društvima, bez smislenih mogućnosti interakcije s pripadnicima drugih skupina, uče se da "druge" vide kao prijatnu. Izuzetno su zabrinjavajući dokazi o radikalizaciji mladeži, uz nekoliko nasilnih incidenata u kojima su učestvovala mlade osobe. Trend razdvajanja djece u obrazovanju na temelju jezika, odnosno etničke skupine, ukorijenjen je u nekoliko zemalja u regiji. To izuzetno negativno djeluje na društvenu koheziju i pomirenje u multietničkim društvima. Politika zvaničnih obilježavanja sjećanja često je jednostrana, usmjerena na slavljenje veterana i nacionalističkih narativa, s tendencijom negiranja patnje žrtava drugih etničkih skupina. Bez obzira na brojne projekte kojima se željela unaprijediti nastava povijesti u školama, još uvijek se ne potiču kreativno mišljenje, povijesna empatija i multiperspektivnost. Zvanični nastavni planovi i programi za predmet Povijest generalno izbjegavaju

obrađivanje teških kršenja ljudskih prava počinjenih protiv pripadnika drugog skupina, kao i druge osjetljive teme.

Još jedan izuzetno značajan element koji potkopava procese suočavanja s prošlošću u regiji je to što se u **proteklih nekoliko desetljeća vlasti ne bave stvarnim uzrocima ratova**. Fokus na pitanje ratnih zločina počinjenih tijekom ratova jeste bitan, ali za rezultat ima to da se nedovoljna pažnja posvećuje reformi institucionalnih struktura i društvenih obrazaca koji su uopće omogućili da se počine takvi zločini. Posljedica ovakvog nepoduzimanja širih, prema prošlosti osjetljivih reformi jest to da se u regiji i dalje potkopavaju demokratski napredak i mir. Ti uzroci uključuju nepravičnu podjelu moći, klijentelizam i korupciju. Etnička diskriminacija je u nekim slučajevima u regiji dodatno ustoličena kroz ustave i zakone. Slabo ili nikakvo povjerenje javnosti u javne institucije i dalje je problem, što se odnosi i na kulturu nasilja unutar institucija sigurnosnog sektora. Odsustvo odgovora na militariziranu i nasilnu muškost ne samo da ometa bavljenje ratnim seksualnim nasiljem, već i nastojanja da se u ovom trenutku u regiji unapređuju rodna ravnopravnost i odgovor na rodno zasnovano nasilje.

**Pomak unaprijed** – Sve je teže preokrenuti negativne trendove koji potkopavaju nastojanja da se regija suoči s prošlošću i ostvari mir i pomirenje. Tematski izvještaj u 4. poglavlju nudi četiri ključne oblasti za pomak unaprijed. Konzistentno se naglašava da državni politički lideri i vlasti snose primarnu odgovornost za osiguravanje poštivanja obveza prema ljudskim pravima u ovoj oblasti, kao i za istinski rad usmjeren ka miru i društvenoj koheziji.

Prva oblast na koju bi se trebao staviti fokus je da se osigura da **žrtve i preživjeli budu u središtu svih procesa tranzicijske pravde**. S obzirom na to koliko je vremena već prošlo, postoji potreba da se žurno ubrza domaće kazneno gonjenje ratnih zločina. Isto važi i za traganje za istinom, u čemu je potrebno obnoviti napore na rješavanju slučajeva nestalih osoba. Države regije bi, isto tako, trebale konačno izvršiti svoje međunarodne obveze u oblasti reparacija. To znači da se svim žrtvama omogućiti pristup nediskriminatornim i sveobuhvatnim oblicima reparacija, uključujući simbolično priznavanje, izvinjenje i psihosocijalne i druge oblike transformativnih reparacija, podržanih istinskim političkim priznanjem. Postoji i potreba da se određene kategorije žrtava koje su manje zastupljene u procesima tranzicijske pravde, kao što su manjinske grupe, žene i djeca, učine vidljivijim. Potrebne su bolje konzultacije sa žrtvama. Državne vlasti moraju žurno ponovo prihvatiti i udvostručiti napore u ovim oblastima.

Drugo, neophodno je staviti jači naglasak na **prevenciju i izgradnju budućnosti u kakvoj je manje vjerojatno da će se nasilje ponoviti**. Uz to, neophodno je fokusirati se na izgradnju snažnih i otpornih institucija vladavine zakona, uz odgovarajuću pažnju usmjerenu na integrativnu dimenziju tranzicijske pravde. Skoro tri decenije nakon završetka ratova, ključne oblasti u regiji danas su pitanja poput osiguravanja integriranog obrazovanja, unapređenja nastave povijesti, otvaranja i čuvanja arhiva i

memorijalizacije utemeljene na ljudskim pravima. U svim ovim oblastima, fokus bi trebao biti na zakonima i strategijama koje svrsishodno doprinose borbi protiv negiranja zločina i revizionizma. Neophodno je i ulagati u mlade kao nosioce promjena tako što će se konkretno njima obraćati i u većoj mjeri na njih oslanjati u formulaciji politika rada u ovim oblastima.

Treće, od presudnog je značaja **osnažiti političku i financijsku podršku jakom civilnom društvu koje radi na tranzicijskoj pravdi**. Rad civilnog društva i dalje je u srži djelovanja tranzicijske pravde u regiji i pronalaženja kreativnih načina da se stvaraju okruženja za memorijalizaciju koja ne dijeli, za pomirenje i mir. Između ostalog, jačanje civilnog društva traži pristup i osiguravanje učinkovitih konzultacija s donosiocima političkih odluka o relevantnim zakonima i politikama rada. Da bi nastavilo raditi na dugoročnom suočavanju s prošlošću, civilnom društvu je potrebno stabilno i dostatno financiranje, a u tom je smislu institucionalna podrška državnih vlasti od vitalnog značaja. Aktivnosti posvećene prevenciji nasilja trebale bi imati potporu. Psihološka bi potpora trebala biti dostupna aktivistima koji doživljavaju takozvanu neizravnu traumu (znakovi traume koju doživljavaju oni koji skrbe za traumatizirane osobe) ili se suočavaju s uznemiravanjem upravo zbog toga što se bave suočavanjem s prošlošću. Aktivisti u oblasti ljudskih prava su najbolja nada za bolju budućnost temeljenu na ljudskim pravima i vladavini zakona.

**Nazadovanju u tranzicijskoj pravdi mora se pristupiti strateški, naročito kroz regionalne pristupe i veća ulaganja na lokalnoj razini.**

Ključna odgovornost je na državama regije i njihovim predstavnicima, da osiguraju okruženje koje potiče ove vrlo bitne aktivnosti, bez straha i opasne propagande i dezinformacija o prošlosti. Internacionalni partneri bi u svojim kontaktima s državama regije trebali slati jasne poruke o značaju suočavanja s prošlošću, te nastaviti insistirati na brojnim preporukama koje su ranije dale međunarodne organizacije i tijela za zaštitu ljudskih prava. S obzirom na međuovisnost prošlih i sadašnjih izazova, države regije trebale bi pripremiti akcione planove tranzicijske pravde, koji bi se koristili pri ocjenjivanju napretka na regionalnoj razini. Regionalna koordinacija, pristupi i strategije i dalje bi se trebali poticati, a u isto bi vrijeme trebalo preusmjeriti fokus aktivnosti na lokalnu razinu, na bazu i razinu zajednice, gdje suočavanje s prošlošću postaje konkretno i gdje je potrebno pronaći rješenja za pomirenje i mir.