БЕЗПЕКА У ПЕРЕХІДНИЙ ПЕРІОД

МІЖДИСЦИПЛІНАРНЕ ДОСЛІДЖЕННЯ ПРОГАЛИН В БЕЗПЕЦІ

**Підходи ЄС до правосуддя у період конфлікту та перехідний період**

Явор Рангелов, Маріка Терос та Наташа Кандіч

Документ підготовано за замовленням Групи дослідження безпеки людини

Фонд ім. Фрідріха Еберта SiT/WP/09/16

 

**Явор Рангелов** (Iavor Rangelov) – науковий співробітник з питань глобальної безпеки у Відділі досліджень громадянського суспільства та безпеки людини Лондонської школи економіки та співголова Лондонської мережі правосуддя перехідного періоду. До цього він був співробітником дослідницької та навчальної програми «Європейські дослідження з питань зовнішньої політики та політики безпеки» та запрошеним науковим співробітником Центру європейської політики, Брюссель; Інституту досліджень безпеки ЄС, Париж; Institut Barcelona d'Estudis Internacionals, Барселона; а також T.M.C. Asser Instituut, Гаага.

**Маріка Терос** (Marika Theros) – докторантка кафедри міжнародного розвитку Лондонської школи економіки та співробітниця Інституту державної ефективності. Має великий досвід проведення досліджень, консультацій та активізму з питань прав людини та правосуддя в Афганістані, на Близькому Сході та на Балканах.

**Наташа Кандіч** (Nataša Kandić)була відданою правозахисницею зі студентських часів. Більшість з її проектів та кампаній реалізувались через Центр гуманітарного права (Сербія), якій вона заснувала у 1992 році, а також Центр гуманітарного права в Косово, який став незалежною організацією у 2010 році. Станом на теперішній час вона координує процес встановлення фактів та примирення на регіональному рівні, відомий як ініціатива RECOM, стосовно людських втрат під час війни в колишній Югославії. Її робота мала потужний місцевий вплив і сприяла широкому міжнародному визнанню.

**Контактна інформація**

Явор Рангелов: i.p.rangelov@lse.ac.uk

Маріка Терос: m.theros@lse.ac.uk

Наташа Кандіч: natasakandic@recom.link

***Безпека у перехідний період***

лютий 2016, Лондон

**Резюме**

У цьому документі розглядаються підходи ЄС до правосуддя у випадках грубих порушень прав людини у середовищі, яке зазнало впливу конфлікту. Розгляд починається з обговорення важливості правосуддя з точки зору людської безпеки, причому наголос робиться на тому, яким чином спектр зловживань та злочинів – порушення прав людини, організована злочинність, корупція – лежить в основі сьогоднішніх конфліктів. Далі у документі оцінюються політики та практики ЄС у сфері правосуддя з точки зору трьох принципів забезпечення безпеки людини: первинність прав людини, підхід «знизу вгору» та регіональний підхід. Ми стверджуємо, що участь ЄС у вирішенні питань правосуддя відрізняється в контексті «ліберального миру» та «війни з тероризмом», та спираємось на факти з Балкан та Афганістану, щоб висвітлити деякі з цих відмінностей. В останньому розділі висвітлюються основні виклики для ЄС у просуванні правосуддя за криваві безчинства та економічні злочини і пропонується низка рекомендацій щодо узгодження політики судочинства ЄС з підходом до людської безпеки. Зокрема, говориться про зміну розуміння ролі та потенціалу правосуддя у сучасних конфліктах, а також визначення ключових складових і ресурсів, необхідних для розробки альтернативного підходу.

**Зміст**

1. Вступ

2. Важливість правосуддя

3. Первинність прав людини

4. Підхід «знизу вгору» та регіональний підхід

5. Висновки та рекомендації

6. Посилання

**Вступ**

Європейський Союз став важливим гравцем у глобальних зусиллях з просування правосуддя за серйозні зловживання у сфері прав людини в середовищі, що зазнало впливу конфлікту, а особливо, за криваві безчинства – військові злочини, злочини проти людяності, геноцид – а також грубі порушення прав людини. Політики ЄС у цій сфері є відносно новими. Протягом останнього десятиліття вони розвивались у достатньо реактивний та поступовий спосіб, будучи керованими різними зовнішньополітичними цілями (сприяння дотриманню прав людини та демократії, посилення міжнародного права, запобігання конфліктам та зміцнення миру) та здійснювались за допомогою зовнішніх інструментів. Найбільшу послідовність ЄС виявив у розробці політики щодо Міжнародного кримінального суду (МКС), але з часом у різній мірі політики ЄС щодо правосуддя охопили всі основні підходи та механізми, пов’язані з правосуддям перехідного періоду: кримінальне переслідування у міжнародних та національних гібридних судах; комісії зі встановлення істини; репарації; інституційна реформа, включаючи реформування сектору безпеки (РСБ) та роззброєння, демобілізацію і реінтеграцію (РДР).

До 2015 року ЄС не мав єдиної стратегічної рамки, яка б пояснювала концепцію ЄС щодо правосуддя перехідного періоду, визначала політичні цілі та пріоритети у цій сфері, описувала, як вони можуть бути реалізовані на практиці. Натомість, посилання на різні аспекти правосуддя були розпорошені серед кількох стратегічних рамок ЄС, стратегій та керівних принципів, демонструючи істотні прогалини та неузгодженості. Стокгольмська програма та Європейська стратегія безпеки, наприклад, визначали завдання щодо посилення міжнародного правосуддя, але майже не містили інструкцій з його виконання (European Council, 2008, 2009). Керівні принципи ЄС з підтримки РДР містять положення щодо припинення культури безкарності та підтримку правосуддя перехідного періоду, але водночас у концепції ЄС з підтримки РДР правосуддя перехідного періоду напряму не згадується (Council of the EU, 2006, 2005). Відсутність рамкової концепції призвела до певної плутанини та непослідовності у політиках ЄС щодо правосуддя, але це не завадило ЄС використовувати наявні інструменти для надання зовнішнього сприяння здійсненню правосуддя.

ЄС використовує юридичні, політичні, економічні та безпекові інструменти у царині правосуддя. Він ще має розгорнути весь спектр інструментів у одній конкретній галузі чи країні/регіоні, хоча МКС та Західні Балкани вже максимально до цього наблизились. Інструменти ЄС можуть просувати специфічні для країни чи регіону цілі або наскрізні пріоритети, такі як підтримка МКС. Основними тематичними інструментами є Європейський інструмент з питань демократії та прав людини (EIDHR), який може забезпечити підтримку цілої низки процесів правосуддя, а також Інструмент стабільності (IfS), в якому основна увага приділяється кризам, що виникають та тривають. Географічні інструменти також є важливими, особливо для підтримки МКС. «Пункт про МКС» часто включається до угод з третіми країнами та до регіональних рамкових стратегій, наприклад, до Котонуської угоди з країнами Африки, Карибського басейну і Тихоокеанського регіону, Стратегічного партнерства між ЄС та Африкою, Європейської політики сусідства. Крім цього, ЄС заохочує ратифікацію Римського статуту МКС через регулярні дипломатичні кроки та політичні діалоги з третіми країнами (European Communities, 2008).

ЄС розпочав вирішувати проблем у сфері правосуддя через операції місій Спільної політики безпеки та оборони (CSDP) та Спеціальних представників (EUSR). Мандати деяких Спеціальних представників в країнах, в яких діє МКС, включають положення про підтримки роботи суду (Судан і Сахель/Малі), у той час як інші це не передбачають (Великі озера/ДРК та Південне Середземномор’я/Лівія) (Davis 2014: 107). До теперішнього часу положення щодо правосуддя включені лише до мандатів Моніторингової місії в Ачех (оскаржувані амністії) та EULEX у Косові (переслідування за військові злочини та злочини, скоєні з етнічних мотивів). Ці мандати, звичайно, не повинні об’єднуватись з фактичними практиками місій CSDP та Спеціальних представників, деякі з яких можуть займатись та займаються питаннями правосуддя за відсутності конкретних положень. Втім, такі невідповідності свідчать про непослідовний, якщо не сказати вибірковий, підхід з боку ЄС. Аналіз політик ЄС до того часу, як Лісабонський договір змінив архітектуру, що базується на трьох стовпах, свідчить про те, що проблема полягає не стільки у «відсутності узгодженості між цими стовпами, а скоріше, у відсутності узгодженості, навіть плутанини, всередині структурі самих стовпів щодо правосуддя перехідного періоду та механізмів правосуддя перехідного періоду» (Davis 2014: 177‐178).

Для вирішення таких проблем до Плану дій з питань прав людини і демократії на період 2015-2019 рр. було включено зобов’язання розробляти та впроваджувати політику ЄС щодо правосуддя перехідного періоду. У листопаді 2015 року Рада із закордонних справ затвердила Висновки Ради про підтримку ЄС правосуддя перехідного періоду разом з Рамковою політикою ЄС з підтримки правосуддя перехідного періоду (далі – Рамкова політика ЄС). Рамкова політика використовує широко прийняте визначення ООН правосуддя перехідного періоду та підтримує цілісний підхід: він включає у себе чотири основні складові правосуддя перехідного періоду – кримінальне судочинство; правда; репарації; гарантії неповторення/інституційна реформа – та визначає ключові цілі політики ЄС у сфері правосуддя: a) припинення безкарності; б) забезпечення визнання та відшкодування для постраждалих; в) сприяння довірі; г) посилення верховенства права; та ґ) сприяння примиренню.

У цьому документі розглядаються підходи ЄС до правосуддя у випадках грубих порушень прав людини в середовищі, що зазнає впливу конфлікту. Розгляд починається з обговорення важливості правосуддя з точки зору людської безпеки, причому наголос робиться на тому, яким чином спектр зловживань та злочинів – порушення прав людини, організована злочинність, корупція – лежить в основі сьогоднішніх конфліктів. Далі у документі оцінюються політики та практики ЄС у сфері правосуддя з точки зору трьох принципів забезпечення безпеки людини: первинність прав людини, підхід «знизу вгору» та регіональний підхід. Ми стверджуємо, що участь ЄС у вирішенні питань правосуддя відрізняється в контексті «ліберального миру» та «війни з тероризмом», та спираємось на факти з Балкан та Афганістану, щоб висвітлити деякі з цих відмінностей. В останньому розділі висвітлюються основні виклики для ЄС у просуванні правосуддя за криваві безчинства та економічні злочини та пропонується низка рекомендацій щодо узгодження політики судочинства ЄС з підходом до людської безпеки. Зокрема, говориться про зміну розуміння ролі та потенціалу правосуддя у сучасних конфліктах, а також визначення ключових складових і ресурсів, необхідних для розробки альтернативного підходу.

**Важливість правосуддя**

Здійснення правосуддя за порушення прав людини пропонує низку підходів до усунення ключових ознак та рушійних факторів сучасних конфліктів, зокрема криміналізація насильства та економіки війни в зонах конфліктів. Аналітична цінність розрізнення «політичного насильства» та «кримінального насильства» зменшується, оскільки найпоширеніші форми конфлікту та насильства не легко віднести цілком до однієї з категорій, і вони часто відбуваються у вигляді повторюваних циклів, таким чином також розмиваючи межу між «війною» та «миром» (World Bank 2011). З точки зору людської безпеки ці відмінності втрачають свою важливість, коли йдеться про безпеку людей. Будучи політичним чи кримінальним, або тим та іншим одночасно, насильство у сучасних конфліктах асоціюється з поширеними та систематичними порушеннями міжнародного гуманітарного права та прав людини, і навіть коли військові дії призупиняються, такі порушення, як правило, продовжуються.

Власне, багато осіб та спільнот відчувають на собі насильницькі конфлікти у вигляді низки зловживань та несправедливостей різної форми та ступені важкості. Поширеність зловживань відображає цілі та методи сучасних воєн. Наприклад, етнічні чистки набувають форми злочинів проти людяності та можуть розглядатись як ціль і метод війни: масові безчинства та переміщення використовуються для мобілізації ексклюзивістської ідентичності та встановлення політичного контролю над територією (Kaldor 2013). Головним завданням має бути запобігання порушенням прав людини, але у разі виникнення серйозних порушень дуже важливо підходити до їхнього вирішення з відповідним набором інструментів правосуддя та зробити це якомога раніше і настільки потужно, наскільки це можливо. Відповідальність за жорстокі злодіяння має важливе значення для визначення кількості існуючих та потенційних виконавців, а також для запобігання закріпленню культури безкарності, що сприяє подальшому зловживанню. Водночас, однаково важливим є створити умови для забезпечення визнання та відшкодування потерпілим – у якості засобу для виправдання їхніх прав та обмеження можливостей для використання претензій, що випливають з конфлікту, з метою політичної мобілізації або легітимації насильства.

Ще одне критичне питання стосується зв’язків між жорстокими злодіяннями та економічними злочинами у середовищі, що зазнає впливу конфлікту. Мережі державних та недержавних суб’єктів, що займаються серйозними порушеннями прав людини, також виявляють схильність до отримання переваг, що їх пропонує хижацька військова економіка, яка живить і підтримує нестабільність. Крім цього, ці мережі часто керують процесами захоплення держави та криміналізації, а також вміло підривають процеси міжнародного миротворення та державного будівництва. Інструменти правосуддя можуть сприяти підриву та маргіналізації таких мереж у кілька способів. Притягнення до кримінальної відповідальності тих, хто несе найбільшу відповідальність за криваві безчинства, є особливо важливим, але цього недостатньо. Реалізація повного потенціалу кримінального судочинства вимагає застосування ширшого підходу, що враховує зв’язки між порушенням прав людини, організованою злочинністю та корупцією, а також використовує можливості для переслідування та покарання всього спектру. Скринінг та перевірка стану прав людини можуть бути ще одним інструментом для зменшення влади та впливу незаконних мереж у державних структурах, особливо у секторі безпеки, де вони, як правило, є глибоко вбудованими. Знову ж, реалізація потенціалу інституційної реформи, що враховує потреби правосуддя, зокрема РСБ та РДР, вимагає врахування та подолання всього спектру зловживань та злочинів.

Звісно, лише самі інструменти правосуддя не можуть розв’язати проблему грубих порушень прав людини у сучасних конфліктах або зруйнувати потужні мережі, що керують зловживаннями та усуненням конкурентів. Вони мають доповнюватись та посилюватись іншими інструментами для попередження та заборони порушень прав людини, щоб захистити цивільне населення, а також постійними зусиллями щодо встановлення законної політичної влади, забезпечення законних економічних можливостей та засобів до існування. Втім, традиційні підходи до вирішення конфліктів можуть мати протилежний ефект. У моделі «ліберального миру», наприклад, мирні угоди та розподіл влади часто в кінцевому підсумку закріплюють виконавців злочинів у владних структурах, що підриває перспективи досягнення справедливості та відповідальності за криваві злодіяння або за економічні злочини (Rangelov 2016). У середовищі, де зловживання владою є ендемічним та беззаперечним, державне будівництво може використовуватись для посилення незаконних мереж та стимулювання більшого зловживання та усунення конкурентів. Ці проблеми ще більше загострюються в зонах конфліктів, що зазнали впливу «війни проти тероризму», де репресивні режими та воєначальники, які причетні до минулих і поточних зловживань, також є ключовими союзниками у боротьбі з тероризмом (Rangelov and Theros 2012).

Це свідчить про те, що ефективне реагування у сфері правосуддя, можливо, доведеться розпочати вдома: воно повинне враховувати, наприклад, проблеми, пов’язані з підривною діяльністю проти допомоги ЄС, а також способи, в яких партнерства з подолання тероризму або порядок денний боротьби з насильницьким екстремізмом (CVE) служать для закріплення конфліктних мереж та звуження простору для забезпечення справедливості і відповідальності. Крім цього, спектр зловживань та злочинів, що є найбільш поширеними у сьогоднішніх зонах конфлікту, вбудований в економічні та соціальні відносини, що носять транснаціональний характер. Конфліктні мережі, задіяні у кривавих злодіяннях та економічних злочинах, пов’язані з кримінальними підприємствами з глобальною охопленням та інвестують доходи від зловживань та хижацькою поведінки транснаціонально, зокрема на ринку нерухомості та фінансовому секторі європейських міст. Власне, насильницький конфлікт можна розглядати як механізм хижої форми глобального перерозподілу, який підживлює нерівність як в зоні конфліктів, так і в Європі. Ефективне реагування у сфері правосуддя залежить від визнання цих зв’язків, їх серйозного сприйняття та відповідної внутрішньої та зовнішньої політики ЄС.

**Первинність прав людини**

Первинність прав людини є хребтом доктрини безпеки людини – це «те, що відрізняє підхід до людської безпеки від традиційних внутрішньодержавних підходів» (Barcelona Report 2004: 14). Договір про ЄС передбачає захист прав людини та суворе дотримання міжнародного права, а також миру та безпеки серед основних цілей зовнішньої політики ЄС (European Union, 2008, ст. 3.5). Принципи прав людини також відображені в комплексному підході ЄС щодо запобігання конфліктам, врегулювання кризових ситуацій та миротворчості. Це свідчить про те, що ЄС вважає мир, безпеку та права людини взаємо- посилюючими, що закладає міцні підвалини для реалізації політики ЄС в сфері правосуддя у спосіб, який відповідає підходу до людської безпеки.

У політичних документах, присвячених безпосередньо правосуддю, однак, формулювання є набагато більш неоднозначним. Це говорить про те, що на арені правосуддя існує напруження та компроміси між нормативними зобов’язаннями ЄС щодо прав людини та стратегічними міркуваннями, такими як мир і стабільність. Керівні принципи ЄС щодо дотримання міжнародного гуманітарного права, наприклад, визначають, що може бути «складно збалансувати загальну мету, що полягає у встановленні миру, та необхідність боротьби з безкарністю» (Council of the EU, 2009a: 16(g)). Концепція медіації ЄС згадує «потенційну напруженість між нормативними зобов’язаннями ЄС у сфері прав людини та міжнародного права та короткостроковими цілями управління конфліктами» (Council of the EU, 2009b: 4(c)). Політики щодо конкретних країн містять аналогічне формулювання. Наприклад, в Колумбії ЄС підтримує миротворчість та правосуддя за порушення прав людини, але передбачає необхідність досягти «складного балансу» між миром та справедливістю.

ЄС часто бере участь у переговорах щодо таких відчутних напруженості та компромісів в кожному конкретному випадку, що є одним із чинників, який може пояснити розбіжності у практиці ЄС. Втім, основне обґрунтування все одно можна побачити у підходах ЄС до правосуддя, і це обґрунтування зумовлює значну частину нерівномірного застосування політики та цілей в сфері правосуддя. Коли виникає протистояння між справедливістю та миром або стабільністю, суб’єкти ЄС схиляються до застосовування послідовного підходу, який ефективно визначає пріоритети для досягнення цілей миру і стабільності та відкладає пошуки справедливості на більш пізній етап (Rangelov 2014). Це узгоджується із загальним підходом ЄС до врегулювання конфліктів та миротворчості, де послідовність означає, що мирні угоди за медіації еліт та стабілізація є першочерговим пріоритетом, тоді як проблеми урядування розглядаються протягом більш тривалого терміну (Faria and Youngs 2010: 6).

Логіка визначення послідовності є очевидною на Балканах – регіоні, який став лабораторією для підходів ЄС до миру і справедливості. Основним інструментом миротворчості ЄС у цьому регіоні є Процес стабілізації та асоціації (ПСА). ПСА передбачав «повноцінну співпрацю» з Міжнародним трибуналом для колишньої Югославії (МТКЮ) у якості вимоги щодо прогресу у напрямку до членства в ЄС. Переговори з Хорватією були призупинені у 2006 році через підозрюваного високопосадовця, генерала Готовіни, та були поновлені лише після того, як МТКЮ був задоволений тим, що Хорватія почала співпрацювати щодо його арешту та передачі в Гаагу. Водночас, у випадку Сербії вимога ЄС щодо військових злочинів була предметом постійних поступок, а її реалізація відкладалась з міркувань стабільності та ефективно використовувалась у якості інструменту для формування результатів виборів та реагування на проголошення незалежності Косово (Rangelov 2016).

У втручаннях за принципом «ліберального миру», як на Балканах, складається враження, що первинність прав людини є предметом компромісів через фокус ЄС на стратегічних цілях, таких як мир і стабільність, та через поширене в ЄС переконання, що правосуддя та відповідальність можуть зіштовхнутись та ускладнити досягнення таких цілей. Ключовим чинником, який визначає підхід ЄС, може бути досвід держав-членів у вирішенні питань власного минулого. Наприклад, послідовна підтримка МКС з боку ЄС може пояснюватись тривалою спадщиною Нюрнберзьких процесів. Кажучи більш загально – однак, за частковим винятком Голокосту – європейські держави мало що зробили, щоб залагодити спадщину минулих зловживань та несправедливості. Переходи від диктатури до демократії третьої хвилі у Південній та Східній Європі в основному обговорювалися і включали або дуже обмежене реагування у сфері правосуддя, або правосуддя було взагалі відсутнє, як у випадку «пакту мовчання» в Іспанії. На великих територіях Східної Європи відсутність правосуддя перехідного періоду дозволила колишнім елітам перетворити свою політичну владу на економічну силу і проклала шлях для розкрадання та криміналізації регіону після революцій 1989 року. Ще один приклад – невирішена спадщина колоніалізму (див., наприклад, Shepard 2006). З початком фінансової кризи у багатьох державах-членах Європейського Союзу це поєднання амністії та амнезії відносно зловживань та несправедливості в минулому зараз проявляє свою темну сторону; власне, саме ці неврегульовані спадщини прокладають шлях до історичного ревізіонізму та підйому фашистських, расистських, ксенофобських та інших екстремістських ідентичностей і рухів в усій Європі. Можна стверджувати, що зовнішня політика ЄС у сфері правосуддя відображає внутрішній досвід його держав-членів, і на сучасному етапі небезпечні наслідки компромісів щодо правосуддя стають все більш очевидними як всередині, так і зовні.

Ще один фактор стосується структурної проблеми, що лежить в основі «ліберального миру»: політичні еліти та їхні мережі в країнах, що постраждали від конфлікту, як правило, причетні до порушень прав людини, організованої злочинності та корупції, але водночас саме їх ЄС залучає у якості партнерів у процесі миротворчості та державного будівництва. Проблема ускладняється в контекстах «війни з тероризмом», коли стратегічна мета, що полягає у подоланні ворога, створює ще більше можливостей для зловживань та злочинів, що ставить під загрозу безпеку населення. Особливо важливим у цьому відношенні є залежність від репресивних режимів та місцевих можновладців, причетних до порушень прав людини, у якості союзників та представників у процесі покарання винуватців війни, що, як правило, призводить до подальшого закріплення злочинців у владних структурах та загальнопоширеної безкарності. Якщо під час втручань «ліберального миру» дефіцит правосуддя, як правило, відображає проблеми з формулюванням та впровадженням політики та процедур у сфері правосуддя, в зоні конфліктів, що постраждали від «війни проти тероризму», результатом зазвичай є відсутність такої політики та процесів.

У випадку Афганістану, перший фронт «війни з тероризмом» надає важливу інформацію про ці виклики. Вона демонструє, як в середовищі, що зазнає впливу конфлікту, коли основним завданням є боротьба з тероризмом, політика ЄС, спрямована на миротворчість та державне будівництво, може бути дестабілізована та навіть використана для сприяння досягненню цілей «війни з тероризмом». ЄС наголошує на цивільному підході до вирішення завдань безпеки в Афганістані, зосереджуючи свої зусилля на відновленні державних установ та намаганнях посилити права людини, демократію та верховенство права. Проте в умовах, коли багато державних установ захоплюються мережами, причетними до різних минулих та поточних зловживань, а безкарність є беззаперечною, політика ЄС, спрямована на зміцнення держави та її структур безпеки, може посилювати небезпеку. Пересічний громадянин Афганістану взаємодіє з поліцією та судовою владою, наприклад, в основному у вигляді низки здирницьких та корупційних виплат для отримання доступу до основних послуг або просто для запобігання подальшому зловживанню (Rangelov and Theros 2012). Зміцнення цих структур може посилити їхню зловмисну та експлуататорську природу.

Ще однією проблемою для ЄС є вирішення питання про захист прав людини в умовах дуже несприятливого політичного середовища, в якому домінують антитерористичні цілі. Нерідко різні суб’єкти та члени ЄС на місцях переслідують протилежні цілі на одній території. Коли таке відбувалось в Афганістані, це суттєво стримувало спроможність ЄС сприяти реалізації порядку денного правосуддя та підзвітності та отримати засоби впливу з США щодо цих питань. Деякі держави-члени послідовно підтримують зусилля в сфері правосуддя, тоді як інші не бажають кидати виклик політиці США, яка підриває такі зусилля (особисте спілкування, посадовець ЄС, 2011). Особливо помітними були розбіжності між європейцями, які працюють у НАТО, та тими, хто працює від імені ЄС.

На політичному рівні, Спеціальний представник з питань Афганістану у 2002-2008 рр., Франческ Вендрелл, відігравав вирішальну роль у збереженні питань правосуддя та відповідальності на порядку денному, у той час як наступні Спеціальні працівники загалом нехтували цими питаннями. У такому місці, як Афганістан, важливість особистості важко переоцінити. Вендрелл вступив на посаду, маючи більш ніж десятирічний досвід роботи в регіоні, та визначив пріоритетність правосуддя перехідного періоду з самого початку. Він виступав за політику роззброєння ополченців і наголошував на необхідності запровадження механізмів перевірки на виборах та у процедурах призначення. Його команда забезпечувала ключову підтримку створення Незалежної комісії Афганістану з прав людини (Afghanistan Independent Human Rights Commission – AIHRC), підштовхувала уряд до прийняття дорожньої карти щодо правосуддя перехідного періоду (2005), а також виступала проти прийняття контроверсійного закону про амністію (2007).

У 2007 році ЄС направив до Афганістану поліцейську місію EUPOL, яку було спрямовано на європеїзацію німецького проекту підтримки поліції в країні. Спеціальний представник виступив проти ідеї надання європейського обличчя реформуванню поліції в Афганістані. Його занепокоєння полягало в тому, що ці зусилля можуть бути випереджені американським воєнізованим підходом до поліцейської діяльності, на які було виділено масштабні ресурси. І дійсно, США вдалося перенаправити поліцейські сили для проведення операцій протистояння повстанцям, по суті позбавивши рядових афганців захисту поліції та загостривши проблему зловживання з боку поліції (Theros 2010). Справа керівника поліції Абдула Раззіка (Abdul Razziq) в Кандагарі – це лише один приклад: надійний союзник і зразковий начальник поліції для США, він був відомий через свою жорстокість. Сили, що знаходились під його керівництвом, були звинувачені в катуваннях, насильницьких зникненнях та позасудових стратах (Human Rights Watch 2015). Неспроможність ЄС запровадити цивільну правоохоронну модель частково є наслідком небажання великих держав-членів підтримати підхід ЄС та об’єднати, або принаймні координувати, свої двосторонні поліцейські місії з EUPOL. Не маючи підтримки з боку ЄС, посадовці EUPOL мали проблеми з тим, щоб їх почули (Burke 2014: 16). Але навіть всередині самої місії EUPOL ніколи не докладалось сталих зусиль, спрямованих на реалізацію підходу, що враховує потреби правосуддя, до реформування поліції та здійсненні відстеження та перевірки щодо дотримання прав людини.

У той час, коли насильство та незахищеність в Афганістані зростають, складається враження, що зобов’язання ЄС щодо справедливості та підзвітності зникають. Нова стратегія щодо країни підкреслює важливість припинення культури безкарності, але не передбачає фінансування заходів, які могли б сприяти досягненню цієї мети, і виділяє менше одного відсотка загального бюджету на виконання зобов’язань у сфері прав людини (Council of the EU 2015). А новий Річний діалог щодо прав людини з афганським урядом, хоча й є позитивним напрямком, не передбачає жодних процесів і механізмів правосуддя перехідного періоду серед узгоджених результатів (European Delegation Afghanistan 2015).

**Підхід «знизу вгору» та регіональний підхід**

Відповідно до принципу «знизу вгору», зовнішні суб'єкти можуть лише «сприяти» забезпеченню безпеки та підтримки (пере)будови законної влади. Він спирається на ідею того, що постійна взаємодія з постраждалими особами та громадами відіграє вирішальну роль для розуміння критичних питань та для розширення можливостей громадян у процесі. Підхід «знизу вгору» може вирішити питання дефіциту легітимності вузьких узгоджених мирних угод, водночас пропонуючи керівництво для зовнішніх суб’єктів про те, «які стратегії є найбільш ефективними, а також про зворотній зв’язок та оцінку поточних місій» (Barcelona Report 2004).

Поєднання підходів «згори вниз» та «знизу вгору» розглядається як визначальне для правосуддя перехідного періоду, хоча й існують питання про взаємозв’язок між цими рівнями. У контекстах «ліберального миру», де переважають мирні домовленості та розподіл влади, досягнуті за посередництва еліт, як у Боснії, ключовим питанням для ЄС є збереження свого впливу та засобів впливу на політичні еліти та державних суб’єктів. Правосуддя перехідного періоду нерідко руйнує владу та інтереси таких суб’єктів, але замість того, щоб використовувати та посилювати вимоги громадянського суспільства до справедливості саме з цієї причини, ЄС схильний розглядати такі вимоги як конфліктуючі та дестабілізуючі (Rangelov and Theros 2009). Фокус ЄС на підході «згори вниз» щодо правосуддя перехідного періоду також відображається в акценті на залученні громадянського суспільства до формальних механізмів правосуддя. Після запровадження таких механізмів ЄС надає суттєву підтримку діям громадянського суспільства, таким як моніторинг, кампанії з підвищення обізнаності та робота з постраждалими (Davis 2014).

Небажання ЄС взаємодіяти з громадянським суспільством стосовно політично мотивованих питань правосуддя та відповідальності стає ще більш помітним у контекстах «війни з тероризмом», де зацікавлені сторони ЄС, як правило, надають перевагу підтримці зусиль НУО щодо розвитку, реконструкції та надання послуг. Проте, наприклад, коли ЄС надавав підтримку громадянському суспільству в політично чутливих питаннях в Афганістані, він досяг успіху у підвищенні спроможності місцевих захисників правосуддя реагувати на суспільні вимоги щодо відповідальності та навіть у просуванні конкретних ініціатив (AIHRC 2005).

Зі структурної точки зору, у програмах допомоги ЄС можна побачити тенденцію до підтримки професійних міських НУО. Однак, простір для громадянського суспільства у багатьох частинах світу звужується, і на арені правосуддя діяльність громадянського суспільства дедалі частіше відбувається за межами формальних процесів правосуддя та охоплює більш неформальні низові ініціативи (Security in Transition 2014). Це є наслідком «правосуддя перехідного періоду знизу вгору», перевага якого полягає в тому, що воно може відображати місцеве втілення розуміння справедливості та може бути спрямоване на вирішення потреб і проблем, про які забувають у формальних процесах. Але саме ці суб’єкти та ініціативи громадянського суспільства мають найменші можливості отримати доступ до фінансування ЄС, особливо в тих місцях, де проблеми фінансування тероризму виходять на перший план.

Регіональний підхід передбачає реагування на шляхи, якими конфлікт поширюється «через біженців та переміщених осіб, через меншини, які живуть у різних місцях, через злочинні та екстремістські мережі. Дійсно, більшість ситуацій великої небезпеки знаходяться в регіональних кластерах» (Barcelona Report 20014: 18). Важко забезпечити значуще правосуддя за криваві злочини без урахування регіонального та транснаціонального характеру більшості сучасних конфліктів та спадщини зловживань. Наприклад, в Африці невідповідність між регіональними конфліктами та злочинами і держаним кримінальним реагуванням розглядається як створення «зон безкарності» (Sriram and Ross 2007). Власне, більшість видів інструментів та процесів правосуддя у сучасних зонах конфліктів зіштовхуються з проблемою того, що злочинці, жертви, свідки та докази часто розкидані по різні боки державних кордонів.

Представники громадянського суспільства у Східній Африці та на Балканах звертають увагу на регіональні виклики для правосуддя перехідного періоду і наголошують на необхідності регіонально-орієнтованих рішень (Security in Transition 2014: 7‐8). У Латинській Америці Межамериканський суд з прав людини висвітлив моделі переслідувань та репресивної політики, що носять регіональний характер, говорячи про цілі операції «Кондор», наприклад, для протидії певній регіональній загрозі тероризму (*Goibarú v. Paraguay*). Зловживання, вчинені у контексті «війни з тероризмом», сьогодні створюють ще більші виклики та можуть вимагати поєднання національних, регіональних та екстериторіальних підходів.

Втім, ані ЄС, ані інші міжнародні суб’єкти не намагалися розробити регіональний підхід до правосуддя. ЄС має тенденцію покладатися на ООН щодо лідерства у сфері правосуддя перехідного періоду. Однак, у цьому випадку головувати має ЄС. ЄС має виняткову легітимність, ресурси та досвід у сприянні регіоналізму на світовій арені, а також великий внутрішній досвід у вирішенні таких питань, як регіональне співробітництво у кримінальних справах. Крім цього, він протягом досить тривалого часу брав участь у здійсненні експерименту, що триває, у сфері регіонального правосуддя на Балканах: RECOM – ініціатива громадянського суспільства, яка виступає за створення регіональної комісії зі встановлення фактів військових злочинів та інших серйозних порушень прав людини, скоєних на території колишньої Югославії у період з 1991 до 2001 рр.

Ініціатива RECOM є інноваційним прикладом того, як на практиці можуть продуктивно поєднуватися і взаємно зміцнюватися підхід до правосуддя «знизу вгору» та регіональний підхід. Це також є прикладом так званих «мереж правосуддя», який ЄС повинен підтримувати, оскільки вони пропонують реальну альтернативу мережам конфліктів та створюють життєздатний округом для політики реформ ЄС у країнах, що постраждали від конфліктів. Ідея ініціативи RECOM виникла в результаті широких регіональних дебатів серед представників громадянського суспільства у 2006-2007, ініційованих кількома організаціями громадянського суспільства з Сербії, Хорватії та Боснії і Герцеговини. Це обговорення об’єднало різні сектори громадянського суспільства, а також багато жертв та сімей жертв з різних етнічних спільнот. Вони наголошували на загальному розумінні того, що, по-перше, вирішення проблем минулого у регіоні потребує колективних зусиль громадянського суспільства в усіх пост-югославських країнах; та, по-друге, регіональний підхід міг би допомогти подолати обмеження національних судових процесів щодо військових злочинів та створити простір для протистояння «іншому» досвіду, відсутній на місцевому рівні.

Після того, як в обговореннях викристалізувався регіональний підхід до вирішення проблем минулого, консультації зосередились на питанні, які інструменти можуть бути ефективними для забезпечення повної, більш достовірної фіксації минулих порушень прав людини та створення можливостей для того, щоб почути голоси жертв. Під час зустрічі з об’єднаннями потерпілих і ветеранів у травні 2008 року було прийняте рішення створити регіональну коаліцію громадянського суспільства, яка буде виступати за створення регіональної комісії з встановлення фактів військових злочинів, скоєних з 1991 по 2001 рік. Коли у жовтні 2008 року було створено коаліцію RECOM, до неї протягом кількох перших днів приєдналось більше ста громадських організацій. Першим рішенням Коаліції було в організувати широкий процес проведення консультацій щодо повноважень та діяльності майбутньої регіональної комісії.

Процес консультацій, проведених RECOM. який тривав три з половиною роки, був надзвичайно вадливим. Він залучив понад 7 000 осіб – представників правозахисних організацій, асоціацій сімей зниклих безвісті, асоціацій колишніх в’язнів таборів, релігійних спільнот, художників, журналістів, юристів, дослідників та науковців, молодіжних активістів та громадян, стурбованих процесом розв’язання проблем минулого. Коаліція організувала 110 консультацій та дебатів для обговорення повноважень та діяльності RECOM, а також вісім форумів, присвячених питанням правосуддя перехідного періоду, запросивши учасників з усього регіону, а також десять дискусій, присвячених голосам жертв. У цих дискусіях було висловлено низку повторюваних поглядів та позицій, деякі з яких наведені нижче:

* Регіональний рівень допомагає почути голоси жертв з інших громад та заохочує до співпереживання «іншим»
* «Під час консультацій я навчився слухати інших»
* «Я усвідомив, що інші страждають так само, як я»
* Всі жертви є рівними у смерті

Консультації також поставили під сумнів певні упередження щодо «інших»:

* «Тепер я переконаний, що не всі серби скоювали злочини»
* «Я зрозумів, що не всі албанці – терористи»

Члени Коаліції поділяють переконання, що тільки *регіональний* орган зі встановлення фактів військових злочинів має потенціал створити сприятливі умови для надзвичайно необхідного суспільного визнання та забезпечення поваги до всіх жертв. Зокрема, ідентифікація всіх мирних жителів та учасників бойових дій, які загинули у війнах в колишній Югославії, розглядається як критична передумова для становлення культури пам’яті всіх жертв незалежно від їхньої етнічної та національної приналежності.

Коаліція громадянського суспільства щодо RECOM продемонструвала, що має здатність ініціювати та здійснювати процес, який пропонує відповідь на триваючий конфлікт щодо минулого цього регіону. Найбільш важливим аспектом цього процесу стала розробка Статуту RECOM. Стосовно діяльності майбутньої комісії учасники консультативного процесу визначили пріоритетність визначення прізвища жертв та встановлення обставин їхньої смерті або зникнення, що, на їх думку, безпосередньо сприятиме досягненню однієї з основних цілей RECOM: створити умови для офіційного суспільного визнання всіх жертв. Згодом ця мета стала обговорюватися як ключова передумова для початку примирення, де «примирення» розумілось як довготривалий процес. Багато учасників також визначили проведення громадських слухань за участі жертв як критичний аспект роботи комісії, підкреслюючи їхній потенціал щодо сприяння солідарності із жертвами з «іншої» спільноти.

У листопаді 2014 року Коаліція прийняла поправки до Статуту RECOM, які були погоджені представниками президентів пост-югославських держав. Однак, з того часу політичне середовище у регіоні істотно змінилось. Наприклад, Коаліція не змогла забезпечити безперервність підтримки RECOM серед деяких новообраних президентів та урядів регіону. Існує тенденція, особливо в Хорватії та Сербії, до зростання потужності та динаміки правих партій та груп.

Умови ЄС для постконфліктних держав у регіоні наголошували на арешті та передачі підозрюваних, звинувачених МТКЮ. Така політика була ефективною щодо арешту генерала Готовіни в обмін на просування до членства в ЄС. З часом Сербія також покращила співпрацю з Трибуналом. Проте після того, як підозрюваних, яких вимагав МТКЮ, було арештовано, ЄС, здається, втратив інтерес до процесів правосуддя перехідного періоду у цьому регіоні. У результаті цього правосуддя перехідного періоду залишилось в руках національних урядів. Уряди просувають власне тлумачення примирення, прив’язане до їхніх власних вузьких політичних інтересів та цілей, та успішно перетворюють свою риторику примирення на відчутну підтримку з боку ЄС.

На цьому етапі ЄС може відігравати вирішальну роль у забезпеченні того, щоб процес RECOM успішно був переданий від громадянського суспільства до державних інституцій та став міжурядовим проектом за потужної підтримки з боку інституцій ЄС. Європейська Комісія надає фінансову підтримку ініціативі RECOM, але її політична підтримка поки що зводиться до згадування процесу RECOM у доповідях щодо Сербії. Рішуча політична підтримка є критичною для виведення цього процесу на наступний рівень та прискорення необхідних міжурядових переговорів. Водночас, RECOM може бути так само важливою для ЄС. Вона надає суб’єктам ЄС можливість оцінити потенціал регіонального підходу та підходу «знизу вгору» до правосуддя та експериментувати з ними на практиці. Крім цього, вона надає ЄС можливість калібрувати свою політику щодо зміцнення мережі правосуддя та маргіналізації конфліктних мереж, які так часто руйнують та монополізують політику ЄС.

**Висновки та рекомендації**

Рамкова політика ЄС щодо правосуддя перехідного періоду була прийнята лише в листопаді 2015 року, і її вплив на політику правосуддя ЄС ще буде проявлятись. З точки зору людської безпеки, позитивним є те, що ЄС заявляє про свою відданість застосуванню цілісного підходу, який включає гендерний аспект, а також весь спектр судових та позасудових механізмів покарання та відновлення. Корисним є те, що Рамкова політика визначає позицію ЄС щодо амністії: ЄС виступає проти амністії за військові злочини, злочини проти людяності, геноцид та грубі порушення прав людини, в тому числі в контексті мирних переговорів. Це не вирішує проблему *де-факто* амністії в мирних та перехідних процесах, але, принаймні, це виключає підтримку ЄС незаконної безкарності міжнародних злочинів.

Що стосується принципів людської безпеки, основним недоліком є відсутність будь-яких посилань на регіональний підхід, навіть якщо Рамкова політика визнає, що місцеві конфлікти можуть мати «міжнародний вимір». Підхід «знизу вгору» неявно передбачається у численних посиланнях на діалог з громадянським суспільством в усій Рамковій політиці. Однак, процес визначення рамки є проблематичним, оскільки він передбачає симбіозні стосунки між громадянським суспільством та державою. Громадянське суспільство розглядається як партнер та прихильник державних суб’єктів та формальних інститутів правосуддя, а не як альтернативне джерело підтримки та забезпечення легітимності процесів правосуддя і відповідальності в умовах загальнопоширеного спротиву та негативного реагування з боку державних суб’єктів. Що стосується первинності прав людини, Рамкова політика передбачає безперервність чинного підходу ЄС: принципи прав людини є невід’ємною частиною комплексного підходу ЄС до конфлікту як нормативні зобов’язання. *Первинність* прав людини в документі не розглядається, оскільки це дозволяє уникнути питань щодо визначення пріоритетності окремих принципів і завдань, а також не розглядається питання «мир проти справедливості». В цілому Рамкова політика не передбачає, що ЄС переосмислює свій загальний підхід до правосуддя та його зв’язок з конфліктом і миром.

Наш аналіз політики та практики ЄС у сфері правосуддя в середовищі, що зазнає впливу конфлікту, свідчить про те, що з точки зору людської безпеки основні проблеми є когнітивними – вони відображають розуміння суб’єктами ЄС справедливості, її значення та зв’язку з конфліктом і миром. Для ЄС справедливість скоріше є питанням принципу, у той час як з точки зору людської безпеки йдеться радше про поєднання принципу та прагматизму. Первинність прав людини має міцні підґрунтя у зовнішній політиці ЄС, але ЄС розглядає правосуддя та відповідальність головним чином як нормативні зобов’язання, і коли такі зобов’язання суперечать стратегічним міркуванням миру та стабільності, як в моделі «ліберального миру», первинність прав людини часто є предметом компромісу. Ці проблеми загострюються у небезпечних регіонах, де відчувається вплив «війни з тероризмом», в яких безкарність, як правило, є нормою, а виконавці кривавих злочинів обіймають посади в державних структурах. У таких умовах перед ЄС постає реальний ризик того, що його політика миротворчості та державного будівництва може бути підірвана або використана для військової боротьби.

Хоча ЄС в цілому вдавалось досягати миру та забезпечення прав людини всередині країни, не вимагаючи справедливості за минулі знущання та репресії, сьогодні це ставиться під сумнів з огляду на зростання екстремістських рухів та ідеологій, які виявляють небезпечні наслідки цієї неврегульованої спадщини в усій Європі. Принесення справедливості в жертву сьогодні становить ще більшу проблему в сучасних зонах конфліктів, де широко поширені зловживання та злочини – порушення прав людини, організована злочинність, корупція – є структурною умовою постійних конфліктів та ключовим чинником, що унеможливлює миротворчість та державне втручання для досягнення визначених цілей. Правосуддя є надзвичайно важливим для подолання спектра злочинів та зловживань у сучасних конфліктах, але розкриття його потенційного внеску вимагає когнітивної зміни. Це фактично означає переосмислення справедливості як стратегії сталого миру та стабільності, а не її сприйняття лише як нормативного зобов’язання або прагнення зовнішньої політики ЄС.

З нашого аналізу випливають п’ять основних рекомендацій для ЄС:

* Політики ЄС щодо правосуддя повинні враховувати і вирішувати весь спектр зловживань та злочинів у сучасних конфліктах. Зв’язок між порушеннями прав людини, організованою злочинністю та корупцією лежить в основі хижацьких соціальних умов, що так часто призводить до руйнування політик ЄС відносно конфлікту. Конкретні відповіді у сфері правосуддя, які, скоріш за все, будуть ефективними у руйнуванні конфліктних мереж, будуть відрізнятись в залежності від контексту. Вони будуть залежати від спроможності ЄС скористатись «вікнами можливостей» та використовувати можливості для здійснення правосуддя за криваві безчинства, економічні злочини або ті та інші, де б ці можливості не з’являлись.
* Підхід «знизу вгору» може допомогти переформатувати та посилити політики ЄС щодо правосуддя у середовищі, що зазнає впливу конфлікту, шляхом пошуку альтернативних суб’єктів, ідей та джерел легітимності, а також підтримки політичних реформ та трансформації суспільства. Однак, це вимагатиме від ЄС охоплення менш усталених, менш формальних структур, в яких значення справедливості може відрізнятись від західних понять, а також серйозного сприйняття пропозицій громадянського суспільства, навіть тоді, коли вони можуть здаватись деструктивними.
* Існує нагальна потреба у регіональному підході, який би відповідав регіональній природі сучасних конфліктів та їхньої кримінальної спадщини. Поки що ЄС не завертав уваги на це питання, але , враховуючи його явний характер та потужність, найважливіший внесок ЄС у сфері правосуддя цілком може полягати у врегулюванні регіональних та транснаціональних аспектів правосуддя, на які сьогодні не звертається увага.
* Політика ЄС у сфері правосуддя має передбачати постійні внутрішні та зовнішні дії, щоб бути ефективною. Небезпечні наслідки власної неврегульованої спадщини минулих зловживань та несправедливості в Європі потребують однозначного вирішення. У нестабільних та конфліктних регіонах конфліктні мережі отримують вигоди від транснаціональних зв’язків та можливостей, які можуть бути знищені лише шляхом вирішення проблеми з обох сторін. Крім цього, мережі правосуддя, які існують у конфліктних регіонах, також залежать від транснаціональних зв’язків, можливостей для виживання та здатності пропонувати реалістичну альтернативу.
* Прийняття підходу до забезпечення людської безпеки у сфері правосуддя щодо безчинств та економічних злочинів залежить від здатності ЄС надавати фінансову та іншу допомогу різноманітним внутрішнім та зовнішнім суб’єктам, які часто працюють в особливо складних умовах. Потрібний спеціальний Інструмент правосуддя, що доповнює існуючий Інструмент стабільності, як для визначення пріоритетності правосуддя, так і для пошуку шляхів підтримки мереж та ініціатив щодо правосуддя у сучасних конфліктах.