

KOALICIJA ZA REKOM

OBRAZLOŽENJA

**UZ STATUT
REGIONALNE KOMISIJE ZA UTVRĐIVANJE ČINJENICA O
RATNIM ZLOČINIMA I DRUGIM TEŠKIM KRŠENJIMA LJUDSKIH
PRAVA NA PODRUČJU NEKADAŠNJE SFRJ**

NACRT

09. mart 2011.

Sadržaj

Preambula

DEO I – ZNAČENJE POJMOVA U OVOM STATUTU

Član 1 - Značenje pojmova u ovom Statutu

DEO II - OPŠTE ODREDBE

Član 2 - Definicija

Član 3 - Oznake

Član 4 - Sedište i Izvršni sekretarijat

Član 5 - Pravni status

Član 6 - Period delovanja

Član 7 - Zastupanje i predstavljanje

Član 8 - Upotreba jezika

Član 9 - Pravo na pružanje doprinosa radu Komisije

Član 10 - Principi delovanja Komisije

DEO III - OBAVEZA SARADNJE SA KOMISIJOM

Član 11 - Obaveza saradnje strana ugovornica sa Komisijom

Član 12 - Saradnja Komisije sa drugim državama i sa međunarodnim organizacijama

DEO IV – CILJEVI I ZADACI KOMISIJE

Član 13 - Ciljevi

Član 14 - Zadaci

DEO V - NADLEŽNOST KOMISIJE

Član 15 - Period i područje istraživanja

Član 16 - Kršenja prava u nadležnosti Komisije

DEO VI - OVLAŠĆENJA KOMISIJE

Član 17 - Uzimanje izjava

Član 18 - Prikupljanje dokumentacije i drugih izvora

Član 19 - Terenska istraživanja i posete

Član 20 - Javna slušanja žrtava i drugih lica

Član 21 - Održavanje tematskih sesija

Član 22 - Pravilnici Komisije

DEO VII – IZBOR ČLANOVA I ČLANICA KOMISIJE

Član 23 - Sastav Komisije

Član 24 - Kriterijumi za izbor članova i članica

Član 25 - Istovetnost postupka izbora članova i članica

Član 26 - Kandidovanje članova i članica

Član 27 - Sastav i izbor selekcionih odbora

Član 28 - Izbor kandidata/kandidatkinja za članstvo u Komisiji od strane selekcionih odbora

Član 29 - Izbor članova i članica Komisije od strane predsednika/predsedništva strana ugovornica

Član 30 - Konstitutivna sednica

Član 31 - Izbor predsedavajućeg/predsedavajuće i usvajanje Poslovnika

Član 32 - Kvorum i odlučivanje

Član 33 - Prestanak mandata člana/članice

Član 34 - Privremeno udaljenje od dužnosti člana/članice

DEO VIII - PRAVA I OBAVEZE ČLANOVA/ČLANICA I OSOBLJA KOMISIJE

Član 35 - Savesnost, nezavisnost i nepristrasnost

Član 36 - Povlastice i imunitet

Član 37 - Zaštita izvora i poverljivih podataka

Član 38 - Status članova i članica Komisije i osoblja Komisije

DEO IX – STRUKTURA KOMISIJE

Član 39 - Izvršni sekretarijat i tematska odeljenja

Član 40 - Kancelarije Komisije u stranama ugovornicama

Član 41 - Arhiv

DEO X – FINANSIRANJE KOMISIJE

Član 42 - Finansiranje

Član 43 - Finansijsko izveštavanje

DEO XI - ZAVRŠNI IZVEŠTAJ KOMISIJE

Član 44 - Izrada i objavljivanje završnog izveštaja

Član 45 - Sadržaj završnog izveštaja

Član 46 - Nalazi o ratnim zločinima i teškim kršenjima ljudskih prava

Član 47 - Obaveza parlamenata i vlada da razmotre završni izveštaj

DEO XII – RAZNO

Član 48 - Kaznene odredbe

Član 49 - Uloga Komisije u krivičnom procesuiranju

DEO XIII - ZAVRŠNE ODREDBE

Član 50 - Završetak rada Komisije

Član 51 - Stupanje Statuta na snagu

Osnivački akti drugih komisija za istinu citirani u *Obrazloženjima*:

- Gana** - *The National Reconciliation Commission Act, 2002* (Zakon o nacionalnoj komisiji za pomirenje)
- Gvatemala** - *Agreement on the establishment of the Commission to clarify past human rights violations and acts of violence that have caused the Guatemalan population to suffer* (Sporazum o uspostavljanju Komisije za razjašnjenje kršenja ljudskih prava i nasilja koje je prouzrokovalo patnje stanovnika Gvatemale), 23. jun 1994.
- Istočni Timor** - *UNTAET Regulation No. 2001/10 on the Establishment of a Commission for Reception, Truth and Reconciliation in East Timor* (Uredba UNTAET-a br. 2001/10 o osnivanju Komisije za prihvatanje, istinu i pomirenje u Istočnom Timoru), 13. jul 2001.
- Južna Afrika** - *Promotion of National Unity and Reconciliation Act 1995 [Act 95-34]* (Zakon o promociji nacionalnog jedinstva i pomirenja), 26. jul 1995.
- Kanada** - *Schedule "N", Mandate for the Truth and Reconciliation Commission* (Prilog "N": Mandat Komisije za istinu i pomirenje), 8. maj 2006.
- Kenija** - *The Truth, Justice and Reconciliation Bill, 2008* (Zakon o osnivanju Komisije za istinu, pravdu i pomirenje, 2008)
- Liberija** - *An Act to Establish the Truth and Reconciliation Commission (TRC) of Liberia* (Zakon o osnivanju Komisije za istinu i pomirenje u Liberiji), 12. maj 2005.
- Maroko** - *Dahir n° 1.04.42 Du 19 safar 1425 (10 avril 2004) Portant approbation des Statuts de L'Instance Equité et Réconciliation* (Dahir br. 1.04.42, od 19. Safara 1425 (10. april 2004.) kojim se potvrđuju statuti Komisije za pravičnost i pomirenje)
- Mauricijus** - *The Truth and Justice Commission Act 2008* (Zakon o Komisiji za istinu i pravdu, 2008), 22. avgust 2008.
- Paragvaj** - *Ley N° 2225 Por La Cual se Crea La Comision de Verdad y Justicia* (Zakon br. 2225 o osnivanju Komisije za istinu i pomirenje), 16. oktobar 2003.
- Peru** - *Decreto Supremo N° 065-2001-PCM* (Vrhovna uredba br. 065-2001 - PCM), 2. jun 2001.
- Sijera Leone** - *The Truth and Reconciliation Commission Act 2000* (Zakon o Komisiji za istinu i pomirenje 2000.)
- Solomonska Ostrva** - *Truth and Reconciliation Commission Act 2008* (No. 5 of 2008) (Zakon o Komisiji za istinu i pomirenje 2008. (br. 5-2008))

DEO I – ZNAČENJE POJMOVA U OVOM STATUTU

Član 1

Značenje pojmova u ovom Statutu

Obrazloženje

Borci

Borci (engl. *combatants*, a kada je reč o pripadnicima pobunjeničkih snaga u unutrašnjem oružanom sukobu – *fighters*) su lica koja ne uživaju zaštitu od napada, kakvu uživaju civili.¹

Borcima se, u kontekstu *međunarodnog* oružanog sukoba, pre svega smatraju pripadnici oružanih snaga strane u sukobu.² Međutim, kako je navedeno u definiciji civila u Dopunskom protokolu I (čl. 50), osim pripadnika oružanih snaga postoje i druge kategorije koje nisu civili. Sve te kategorije, uz pripadnike oružanih snaga strane u sukobu, predstavljaju borce u međunarodnom oružanom sukobu.³ Tu spadaju:

- „pripadnici ostalih milicija i pripadnici ostalih dobrovoljačkih jedinica, podrazumevajući tu i pripadnike organizovanih pokreta otpora” pod uslovom da te milicije ili dobrovoljačke jedinice ispunjavaju sledeće uslove:

- a) da na čelu imaju lice odgovorno za svoje potčinjene;
- b) da imaju određen znak za razlikovanje i koji se može uočiti na odstojanju;
- c) da otvoreno nose oružje;
- d) da se, pri svojim dejstvima, pridržavaju ratnih zakona i običaja”;

- “pripadnici redovnih oružanih snaga koji izjavljuju da pripadaju jednoj vladi ili vlasti koju nije priznala Sila pod čijom se vlašću nalaze;”

- “stanovništvo neokupirane teritorije koje se, usled približavanja neprijatelja, dobrovoljno diže na oružje da bi pružilo otpor neprijateljskoj najezdi, a koje nije imalo vremena da se organizuje kao redovna oružana sila, ako ono otvoreno nosi oružje i ako poštuje ratne zakone i običaje.”⁴

Borcima u *nemeđunarodnim* oružanim sukobima smatraju se, nesumnjivo, pripadnici oružanih snaga države.⁵ Osim njih, u borce se, u takvom sukobu, ubrajaju i "pripadnici disidentskih oružanih snaga i drugih organizovanih naoružanih grupa koje, pod odgovornom komandom, vrše kontrolu nad

¹ International Committee of the Red Cross (ICRC), *Study on customary international humanitarian law* (2005), pravilo 3 (*Definition of Combatants*).

² Dopunski Protokol I uz Ženevske konvencije (1977), čl. 43, stav 2 (“Pripadnici oružanih snaga strane u sukobu (osim medicinskog osoblja i sveštenika obuhvaćenih članom 33. III konvencije) su borci...”).

³ ICRC, *Study on customary international humanitarian law* (2005), poglavlje 33, pravilo 106 (*Conditions for Prisoner-of-War Status*).

⁴ Dopunski Protokol I uz Ženevske konvencije (1977), čl. 50, st. 1 (upućujući na Treću ženevsku konvenciju, član 4. A (2), (3) i (6)).

⁵ ICRC, *Interpretive Guidance on the Notion of Direct Participation in Hostilities Under International Humanitarian Law* (2009), str. 27.

određenim delom teritorije što im omogućava da sprovede stalne i usklađene vojne operacije i sprovede [Protokol II].“⁶

Iz navedenog proizilazi da je, kako u međunarodnom tako i u nemeđunarodnom oružanom sukobu, kategorija “borac” šira od kategorije „pripadnik oružanih snaga“, jer „borac“ obuhvata – osim pripadnika oružanih snaga – i ostale kategorije:

- u uslovima međunarodnog oružanog sukoba: pripadnike organizovanih grupa otpora; pripadnike redovnih oružanih snaga koji izjavljuju da pripadaju jednoj vladi ili vlasti koju nije priznala Sila pod čijom se vlašću nalaze; i, stanovništvo neokupirane teritorije koje se, usled približavanja neprijatelja, dobrovoljno diže na oružje (*levee en masse*);
- u uslovima nemeđunarodnog oružanog sukoba: pripadnike disidentskih oružanih snaga i drugih organizovanih naoružanih grupa.

Civili

Civili su definisani, kako u međunarodnom tako i u nemeđunarodnom oružanom sukobu, negativno, tj. kao lica koja ne pripadaju oružanim snagama vlade ili drugim oružanim grupama.

Kada je reč o *međunarodnom* oružanom sukobu, koncept „civila“ je eksplicite definisan u Dopunskom protokolu I (iz 1977. godine) uz Ženevske konvencije:

„Civil je svaka osoba koja ne pripada jednoj od kategorija osoba navedenih u članu 4 (A) (1), (2), (3) i (6) Treće ženevske konvencije i članu 43 ovog protokola.“⁷

Kako je navelo Žalbena veća MKTJ u predmetu Blaškić, definicija civila iz člana 50 Dopunskog protokola I uz Ženevske konvencije „može se u velikoj meri smatrati izrazom običajnog prava.“⁸

Prema tome, civili su, u uslovima međunarodnog oružanog sukoba, lica koja ne pripadaju nijednoj od kategorija navedenih u Trećoj ženevskoj konvenciji, članu 4 (A), stavovi (1), (2), (3) i (6):

- stav 1) oružanim snagama jedne strane u sukobu, kao ni milicijama i dobrovoljačkim jedinicama koji ulaze u sastav tih oružanih snaga,
- stav 2) ostalim milicijama ili ostalim dobrovoljačkim jedinicama, podrazumevajući tu i organizovane pokreta otpora, koji pripadaju jednoj strani u sukobu i koji dejstvuju izvan ili u okviru svoje sopstvene teritorije, čak i da je ta teritorija okupirana, pod uslovom da te milicije ili dobrovoljačke jedinice, podrazumevajući tu i ove organizovane pokrete otpora, ispunjavaju sledeće uslove:
 - a) da na čelu imaju lica odgovorno za svoje potčinjene;
 - b) da imaju određen znak za razlikovanje i koji se može uočiti na odstojanju;
 - c) da otvoreno nose oružje;
 - d) da se, pri svojim dejstvima, pridržavaju ratnih zakona i običaja;
- stav 3) redovnim oružanim snagama koje izjavljuju da pripadaju jednoj vladi ili vlasti koju nije priznala Sila pod čijom se vlašću nalaze;

⁶ Isto, str. 30 (preuzimajući odredbu iz Dopunskog Protokola II uz Ženevske konvencije (1977), čl. 1).

⁷ Dopunski Protokol I uz Ženevske konvencije (1977), čl. 50, stav 1 (*Definicija civila*).

⁸ Presuda Žalbenog veća MKTJ u predmetu Blaškić (jul 2004), para. 110.

- stav 6) stanovništvu neokupirane teritorije koje se, usled približavanja neprijatelja, dobrovoljno diže na oružje da bi pružilo otpor neprijateljskoj najezdi, a koje nije imalo vremena da se organizuje kao redovna oružana sila, ako ono otvoreno nosi oružje i ako poštuje ratne zakone i običaje (tzv. *levee en masse*).

(Kada je reč o članu 43 Dopunskog protokola I, pomenutom u definiciji civila iz člana 50 Protokola, taj član (43) *ne* dodaje neku novu kategoriju onima koje su već navedene u stavovima (1), (2), (3) i (6) iz člana 4(A) u Trećoj Ženevskoj konvenciji. Član 43 samo definiše već navedene "oružane snage jedne strane u sukobu".⁹⁾

U *nemeđunarodnom* oružanom sukobu, koncept "civila" je opet određen negativno, tj. razgraničavanjem od drugih kategorija.¹⁰ U nemeđunarodnom sukobu, te druge kategorije su:

- vladine oružane snage,
- disidentske oružane snage, i
- druge organizovane naoružane grupe (koje ispunjavaju uslove koji se odnose na odgovornu komandu, sprovođenje stalnih i usklađenih vojnih operacija, kontrolu nad određenim delom teritorije, i sposobnost da deluju u skladu sa odredbama međunarodnog humanitarnog prava koje se odnose na nemeđunarodni oružani sukob.¹¹

Član/članica Komisije

Iako će rad Komisije uključiti puno osoba u raznim funkcijama, „član/članica komisije“ je termin koji se odnosi samo na 20 osoba koje predsednici svake strane ugovornice imenuju da služe u toj funkciji u Komisiji. Ostale osobe pripadaju osoblju Komisije i obavljaju poslove u ime Komisije.

Mesto zatvaranja

Definicija "mesta zatvaranja" u Statutu se ne oslanja na definiciju iz bilo kog međunarodno-pravnog dokumenta, s obzirom na to da relevantni međunarodno-pravni izvori, uključujući Treću ženevsku konvenciju (o ratnim zarobljenicima) i Četvrtu ženevsku konvenciju (o zaštiti civila u oružanom sukobu) *ne* sadrže definiciju pojmova kao što su "mesto zatvaranja", ali ni "logor" i "sabirni centar", dva pojma koja se često koriste u raspravama u stranama ugovornicama, uz rasprostranjeno (pogrešno) verovanje da su ti pojmovi definisani u međunarodnom pravu.

U oružanim sukobima na području nekadašnje SFRJ, u mestima zatvaranja su se najčešće nalazila lica čije je zatvaranje bilo protivpravno, ali bilo je i lica za čije zatvaranje je postojao pravni osnov. Pravni osnov je postojao u odnosu na ratne zarobljenike, kao i druga lica, za koja je postojala sumnja ili izvesnost da su se angažovala u aktivnostima protiv bezbednosti države.¹² Takve aktivnosti uključuju špijunažu, sabotažu, ili prenošenje informacija neprijateljskoj vladi ili državljanima neprijateljske države. (S druge strane, neprijateljski stav prema državi, sve dok nije pretvoren u akciju, ne predstavlja legitiman osnov

⁹ Član 43, stav 1, Dopunskog protokola I, glasi: "Oružane snage strane u sukobu se sastoje od svih organizovanih oružanih snaga, grupa i jedinica, stavljenih pod komandu koja je odgovorna toj strani za rukovođenje svojim potčinjenima, čak kada je ta strana zastupljena vladom ili nekom vlašću koju protivnička strana ne priznaje."

¹⁰ ICRC, *Interpretive Guidance on the Notion of Direct Participation in Hostilities Under International Humanitarian Law* (2009), str. 30.

¹¹ *Isto.*

¹² Presuda Žalbenog veća MKTJ u predmetu *Čelebići* (februar 2001), para. 321 (citirajući Ženevsku konvenciju IV, član 5).

za zatvaranje lica.¹³) Zatvaranje civila mora biti apsolutno potrebno (*absolutely necessary*) da bi bilo zakonito.¹⁴ Osim toga, čak i ako je zatvaranje u početku bilo u skladu sa pravom, ono postaje protivpravno ako se licu ne omogući da nadležni sud ili administrativno telo što pre ispita zatočenje i da sud ili administrativno telo to čini i kasnije, u redovnim intervalima.¹⁵

Bez obzira postoji li ili ne pravni osnov zatvaranja, prema zatvorenim licima se mora postupati humano (čovečno), što podrazumeva zabranu mučenja i drugog okrutnog i ponižavajućeg postupanja ili kažnjavanja i uključuje obavezu staranja o bolesnima i ranjenima, snabdevanje hranom i vodom i zaštitu od nepovoljnih vremenskih uslova.

Nestala osoba

Definicija nestale osobe u ovom Statutu oslanja se najvećim delom na definiciju iz Međunarodne konvencije za zaštitu svih lica od prisilnih nestanaka, koja je stupila na snagu u decembru 2010. godine. Međutim, dok definicija iz Konvencije ograničava pojam prisilnog nestanka na situacije u kojima odgovornost snose državni organi, odnosno lica ili grupe lica koja postupaju po ovlašćenju, uz podršku ili saglasnost državnih organa, prema definiciji iz Statuta nestalom osobom se smatra i ona za čiji nestanak su odgovorne snage koje se u oružanom sukobu bore protiv vladinih snaga.¹⁶ Ovo proširenje pojma „nestala osoba” je utoliko neophodnije u kontekstu nekadašnje SFRJ ukoliko se uzme u obzir da su u mnogim slučajevima za nestanak bile odgovorne formacije koje nisu predstavljale bilo kakvu državnu vlast, niti su delovale za račun državne vlasti.

Pripadnici oružanih snaga

Pojam „pripadnika oružanih snaga” u *međunarodnom* oružanom sukobu je definisan u Dopunskom protokolu I (iz 1977. godine) uz četiri Ženevske konvencije, u članu 43, i to na sledeći način:

“Oružane snage strane u sukobu se sastoje od svih organizovanih oružanih snaga, grupa i jedinica, stavljenih pod komandu koja je odgovorna toj strani za rukovođenje svojim potčinjenima, čak kada je ta strana zastupljena vladom ili nekom vlašću koju protivnička strana ne priznaje” (stav 1).

Dakle, pripadnik oružanih snaga je pripadnik neke od formacija navedenih u članu 43, stavu 1, Dopunskog protokola I. U istom članu se navodi i to da „kad god strana u sukobu uključi paramilitarnu organizaciju ili oružanu službu za održavanje reda u svoje oružane snage, ona je dužna da o tome

¹³ Presuda Pretresnog veća MKTJ u predmetu *Kordić i Čerkez* (februar 2001), para. 280 (pozivajući se na Međunarodni komitet Crvenog krsta, Komentar Ženevske konvencije IV, str. 56).

¹⁴ Presuda Žalbenog veća MKTJ u predmetu *Čelebići*, para. 320; presuda Žalbenog veća MKTJ u predmetu *Kordić i Čerkez*, para. 70.

¹⁵ Presuda Žalbenog veća MKTJ u predmetu *Čelebići*, para. 320; presuda Žalbenog veća MKTJ u predmetu *Kordić i Čerkez*, para. 70 (citirajući Ženevsku konvenciju IV, član 43(1): “Svako zaštićeno lice koje je internirano ili upućeno na prinudni boravak ima pravo da odluku donesenu u pogledu njega u najkraćem roku uzme u ponovno razmatranje sud ili nadležno administrativno telo, koje će u tu svrhu ustanoviti sila koja drži to lice. Ako je interniranje ili upućivanje na prinudni boravak ostalo na snazi, sud odnosno administrativno telo će povremeno, a najmanje dvaput godišnje, pristupiti ispitivanju slučaja toga lica u cilju da se prvobitna odluka izmeni u njegovu korist, ako okolnosti to dopuštaju”).

¹⁶ Prema Međunarodnoj konvenciji o zaštiti svih lica od prisilnih nestanaka, „prisilnim nestankom” se smatra “hapšenje, pritvaranje, otmica ili bilo koji drugi oblik lišavanja slobode od strane *državnih organa* ili lica ili grupe lica koja postupaju po ovlašćenju, uz podršku ili saglasnost *države*, nakon čega se odbija da se prizna lišavanje slobode ili se skriva sudbina nestalog lica ili mesto na kome se ono nalazi, čime se takvo lice stavlja van zaštite zakona” (član 2 Konvencije).

obavesti druge strane u sukobu“ (stav 3). Dakle, i paravojne snage i policija mogu biti uključene u oružane snage države.

Pojam „oružanih snaga“ u *nemeđunarodnom* oružanom sukobu nije, za razliku od međunarodnog sukoba, izričito definisan u nekom dokumentu međunarodnog humanitarnog prava. Međutim, prema autoritativnom tumačenju Međunarodnog komiteta crvenog krsta, definicija „oružanih snaga“ koja važi za međunarodne sukobe primenjiva je i u kontekstu nemeđunarodnog sukoba, tako da su i u njemu „pripadnici oružanih snaga“ pripadnici regularnih oružanih snaga države, te grupa i jedinica stavljenih pod komandu koja je odgovorna državi.¹⁷

Kao što je navedeno u obrazloženju pojma „borci“, kategorija „pripadnik oružanih snaga“ je uža od kategorije „borca“, u tom smislu što, osim „pripadnika oružanih snaga“, u borce spadaju i:

- u uslovima međunarodnog oružanog sukoba: pripadnici organizovanih grupa otpora; pripadnici redovnih oružanih snaga koji izjavljuju da pripadaju jednoj vladi ili vlasti koju nije priznala Sila pod čijom se vlašću nalaze; i, stanovništvo neokupirane teritorije koje se, usled približavanja neprijatelja, dobrovoljno diže na oružje (*levee en masse*);
- u uslovima nemeđunarodnog oružanog sukoba: pripadnici disidentskih oružanih snaga i drugih organizovanih naoružanih grupa.

Rat ili drugi oblik oružanog sukoba

Termin „rat ili drugi oblik oružanog sukoba“ (iz čl. 13(c)-(e), čl. 14, i čl. 20 Statuta) treba razumeti u smislu u kom je Žalbeno veće Međunarodnog krivičnog tribunala za bivšu Jugoslaviju (MKTJ) definisalo „oružani sukob“:

Oružani sukob postoji svuda gde se pribeglo oružanoj sili između država ili produženom oružanom nasilju između vlasti i organizovanih naoružanih grupa, ili pak između takvih grupa unutar jedne države. (Odluka Žalbenog veća u predmetu Tadić, po žalbi odbrane na nadležnost suda (oktobar 1995), para. 70.)

Navedena definicija se odnosi kako na međunarodni oružani sukob, tako i oružani sukob ne-međunarodnog karaktera.

U toku konsultativnog procesa više učesnika je izrazilo uverenje da bi za oružani sukob u njihovoj zemlji trebalo koristiti termin „rat“, odnosno da termin „oružani sukob“ ne bi bio adekvatan zato što se navodno odnosi samo na unutrašnji sukob i umanjuje pravu dimenziju onoga što su događalo. Ovo uverenje nema pokriće u međunarodnom pravu, koje koristi termin „oružani sukob“, nezavisno od toga da li je ovaj međunarodni ili ne-međunarodni, i nezavisno od intenziteta sukoba. MKTJ je u svim presudama konzistentno koristio termin „oružani sukob“, pri čemu je sledio terminologiju iz relevantnih međunarodno-pravnih sporazuma novijeg datuma (dva dopunska protokola iz 1977. godine uz Ženevske konvencije) i pojasnio da je koncept „rata“ doduše prevladavao u prošlosti, ali da je u međuvremenu u velikoj meri zamenjen širim pojmom „oružani sukob“ (Odluka Žalbenog veća u predmetu Tadić, po žalbi odbrane na nadležnost suda (oktobar 1995), para. 87). Statut stalnog Međunarodnog krivičnog suda takođe koristi termine „međunarodni oružani sukob“ (član 8(2)(b)) i „oružani sukob ne-međunarodnog karaktera“ (član 8(2)(c)). Iako formulacija „oružani sukob“ apsorbira ono što se tradicionalno podrazumeva ratom, predložena formulacija („rat ili drugi oblik oružanog sukoba“) u Statutu Komisije kompromisno koristi i termin „rat“, s obzirom na snažno uverenje u nekim delovima stranama

¹⁷ ICRC, „Interpretive Guidance on the Notion of Direct Participation in Hostilities Under International Humanitarian Law“ (2009), str. 30-31.

ugovornica da samo taj termin adekvatno označava ono što se tokom devedesetih godina dešavalo u njihovoj zemlji.

Ratni zločin

Za potrebe ovog Statuta, radi jednostavnosti u formulacijama, termin „ratni zločin“ se koristi u najširem smislu, tako da obuhvata kako ratne zločine u užem pravnom smislu, tako i zločine protiv čovečnosti i genocid. Ovakvom rešenju nedostaju puna pravna preciznost, utoliko što genocid i zločin protiv čovečnosti mogu biti počinjeni i bez postojanja oružanog sukoba, i tada ni ne predstavljaju *ratne* zločine. Ali, ovo rešenje iz Statuta ima presedane npr. u davanju naziva (takođe iz praktičnih razloga) „Odjel za ratne zločine“ odeljenjima Suda Bosne i Hercegovine i Tužilaštva Bosne i Hercegovine koja se bave procesuiranjem ne samo ratnih zločina u užem smislu, nego i zločina protiv čovečnosti i genocida.

Ratni zločini, prema međunarodnom krivičnom pravu, uključuju teške povrede Ženevskih konvencija iz 1949. godine,¹⁸ kao i ozbiljna kršenja drugih konvencija i običajnih pravila koja, prema ugovornom ili običajnom pravu, iziskuju individualnu krivičnu odgovornost.¹⁹

Zločin protiv čovečnosti i genocid sadrže elemente na osnovu kojih se razlikuju od ratnih zločina. Jedna od bitnih razlika se sastoji u tome što, za razliku od ratnih zločina, zločini protiv čovečnosti i genocid mogu biti počinjeni i u miru, odnosno u odsustvu oružanog sukoba. *Genocid* označava bilo koje od sledećih dela, počinjeno s namerom da se u celini ili delimično uništi neka nacionalna, etnička, rasna ili verska grupa kao takva: (a) ubijanje pripadnika grupe; (b) nanošenje teške telesne ili duševne povrede pripadnicima grupe; (c) smišljeno nametanje pripadnicima grupe životnih uslova sračunatih da dovedu do njenog potpunog ili delimičnog fizičkog uništenja; (d) uvođenje mera kojima je cilj sprečavanje rađanja unutar grupe; i, (e) prisilno premeštanje dece te grupe u drugu grupu.²⁰ *Zločini protiv čovečnosti* su sledeća krivična dela, kada su počinjena kao deo rasprostranjenog ili sistematskog napada protiv civilnog stanovništva, sa znanjem počinioca da njegova dela ulaze u okvir tog napada: (a) ubistvo; (b) istrebljenje; (c) porobljavanje; (d) deportacija; (e) zatvaranje; (f) tortura; (g) silovanje; (h) progoni na političkoj, rasnoj i verskoj osnovi; (i) druga nehumana dela.²¹

Socijalistička Federativna Republika Jugoslavija

Datum osnivanja tzv. „druge Jugoslavije“ ili Demokratske Federativne Jugoslavije (DFJ) (29. novembar 1943. godine) je povezan s drugim zasedanjem AVNOJ-a u Jajcu pod vodstvom Komunističke partije Jugoslavije (KPJ). Nakon izbora pod kontrolom KPJ, Ustavotvorna skupština je 29. novembra 1945. godine donela Deklaraciju o proglašenju republike, koja je u Deklaraciji nazvana „Federativna Narodna Republika Jugoslavija“ (FNRJ). Ustavom iz 1963. godine službeni naziv države je promenjen u „Socijalistička Federativna Republika Jugoslavija“ (SFRJ). Iako je naziv SFRJ bio službeno korišten do 27. aprila 1992. godine, kada su Srbija i Crna Gora osnovale Saveznu Republiku Jugoslaviju (SRJ), već su slovenačka i hrvatska deklaracija nezavisnosti 25. juna 1991. i oružani sukobi koji su usledili, označili *de facto* kraj bivše zajedničke države.

¹⁸ Statut MKTJ (1993.), čl. 2; Rimski statut Međunarodnog krivičnog suda (1998., stupio na snagu 2002.), čl. (8)(2)(a).

¹⁹ Odluka Žalbenog veća MKTJ o nadležnosti u predmetu *Tadić* po žalbi odbrane na nadležnost suda (oktobar 1995), para. 89 i 94. Videti takođe presudu Žalbenog veća MKTJ u predmetu *Kunarac i drugi* (jun 2002), para. 66.

²⁰ Konvencija o sprečavanju i kažnjavanju zločina genocida (1948., stupila na snagu 1951.), čl. II.

²¹ Presuda Žalbenog veća MKTJ u predmetu *Kunarac i drugi* (jun 2002), para. 85; Statut Međunarodnog krivičnog tribunala za bivšu Jugoslaviju, čl. 5.

Teška kršenja ljudskih prava

Iako opšteprihvaćena definicija teških kršenja ljudskih prava ne postoji,²² kršenja prava koja se u autoritativnim međunarodno-pravnim izvorima uobičajeno navode kao oblici “teških kršenja ljudskih prava” (engl. *gross violations of human rights*):²³ ubistva; porobljavanje; protivpravno zatvaranje; mučenje; prisilni nestanci; i, deportacija i prisilno premeštanje stanovništva, i sistematska diskriminacija. U međunarodno-pravnim dokumentima i literaturi ne postoji konsenzus oko toga da li kršenja drugih prava (npr. ekonomskih i socijalnih) predstavljaju teška kršenja ljudskih prava.

Učinitelac

Termin “učinitelac” obuhvata izvršioca i saizvršioca, a takođe i saučesnika (podstrekača, pomagača, a u međunarodnom krivičnom pravu i naredbodavaca, a po nekim autorima i osobu koja ima tzv. “komandnu odgovornost”). Šire shvatanje pojma “učinitelac” je u skladu sa određenjem krivičnih zakona Krivičnog zakonika Srbije i Krivičnog zakonika Crne Gore, koji izričito prave distinkciju između “učinioca”, kao šireg, i “izvršioca”, kao užeg pojma.²⁴ Krivični zakon BiH koristi termine “počinilac” i “učinitelj” za kategoriju koja se u zakonima Srbije i Crne Gore označava kao “učinitelac”; Krivični zakon Kosova koristi termin “izvršilac”, a Kazneni zakon Hrvatske termin “počinitelj”.

Žrtve

Definicija žrtve je u Statutu preuzeta iz dokumenta *Osnovni principi i smernice o pravu na pravni lek i reparacije za žrtve teških kršenja međunarodnih ljudskih prava i ozbiljnih povreda međunarodnog humanitarnog prava*, usvojenog Rezolucijom Generalne skupštine Ujedinjenih naroda iz 2005. godine.²⁵ Iz definicije proizilazi da je za status žrtve neophodno da je šteta prouzrokovana postupkom ili nečinjenjem koje predstavlja kršenje ljudskih prava ili međunarodnog humanitarnog prava.

²² Videti, npr., Stephan Parmentier, “International Crimes and Transitional Justice: where does organised crime fit?”, *Rivista di Criminologia, Vittimologia e Sicurezza* Vol. III - N. 3, Vol. IV – N. 1 – Settembre 2009–Aprile 2010, www.vittimologia.it/rivista/articolo_parmentier_2009-03_2010-01.pdf, str. 91.

²³ Najčešće citirani izvori u kojima se nabrajaju ovi oblici teških kršenja ljudskih prava su: “Conclusions of the Maastricht Seminar on the Right to Restitution, Compensation and Rehabilitation for Victims of Gross Violations of Human Rights and Fundamental Freedoms”, objavljeni u publikaciji *Seminar on the Right to Restitution, Compensation and Rehabilitation for Victims of Gross Violations of Human Rights and Fundamental Freedoms*, SIM Special, No. 13, Utrecht, Netherlands Institute of Human Rights, 1992, str. 16-21, i “Definition of gross and large-scale violations of human rights as an international crime” (izveštaj Stanislava Chernichenka, Specijalnog izvestioca U.N. Komisije za ljudska prava), UN Doc. E/CN.4/Sub.2/1993/10 (1993).

²⁴ Krivični zakonik, *Sl. list Rep. Srbije*, br. 85/2005, poslednje izmene 119/09, čl. 112; Krivični zakonik, *Sl. list Rep. Crne Gore*, br. 70/2003, 13/2004, 47/2006, i *Sl. list Crne Gore*, br. 40/2008 i 25/2010, čl. 142.

²⁵ Rezolucija br. 60/147 od 16. decembra 2005., para. 8.

DEO II - OPŠTE ODREDBE

Član 2

Definicija

Obrazloženje

Predloženi dokument, Statut REKOM-a, ima pravnu prirodu međunarodnog ugovora. Od strana ugovornica se očekuje da Statut po njegovom potpisivanju ratifikuju u svojim parlamentima. Na isti način osnovan je Međunarodni krivični sud sa sedištem u Hagu.²⁶ Takođe, Međunarodna agencija za obnovljivu energiju (IRENA) je uspostavljena statutom te organizacije, kao međunarodnim ugovorom (ne aneksom uz ugovor).²⁷

Član 3

Oznake

Obrazloženje

Primeru radi, Međunarodni krivični sud je "ovlašten isticati svoju zastavu, amblem i oznake u svojim prostorijama, vozilima i drugim prijevoznim sredstvima koja se koriste u službene svrhe."²⁸ Odredbu o pečatu imali su osnivački akti nekih komisija za istinu, kao što je ona u Keniji.²⁹

²⁶ Član 1, *Sud*, Rimskog statuta Međunarodnog krivičnog suda (*Sl. list SRJ – Međunarodni ugovori* br. 5/2001) propisuje sledeće: "Međunarodni krivični sud (u daljem tekstu 'Sud') osniva se ovim pravnim aktom. Osniva se kao stalno sudsko telo i nadležan je za vođenje krivičnog postupka protiv lica za koje postoji osnovana sumnja da su počinila najteža krivična dela od međunarodnog značaja, na način kako je to predviđeno ovim Statutom, i biće komplementaran nacionalnim krivičnim nadležnostima država. Nadležnost Suda i njegovo funkcionisanje regulisani su odredbama ovog Statuta."

²⁷ Član 1 Statuta Međunarodne agencije za obnovljivu energiju (prevod prema *Sl. glasniku Rep. Srbije*, br. 105/09): „Strane ovog Statuta ovim uspostavljaju Međunarodnu agenciju za obnovljivu energiju (u daljem tekstu: Agencija) u skladu sa narednim uslovima i odredbama.” Statut je sačinjen 26. januara 2009. godine, a stupio je na snagu 8. jula 2010.

²⁸ Zakon o potvrđivanju sporazuma o povlasticama i imunitetima Međunarodnog kaznenog suda, *Narodne novine Republike Hrvatske*, br. 10/04, čl. 5.

²⁹ Kenija, čl. 31 ("Pečat Komisije").

Član 4

Sedište i Izvršni sekretarijat

Objašnjenje

Sedište Komisije se nalazi u glavnom gradu Bosne i Hercegovine (BiH) zbog simboličkog značaja Sarajeva kao mesta na kojem se rat direktno vodio, te intenziteta rata i njegovih posledica u broju ljudskih gubitaka na teritoriji BiH. Takođe, za uspešno obavljanje zadataka Komisije bitno je da se radi o gradu koji može osigurati uslove neophodne za njen rad. U dosadašnjim konsultacijama o osnivanju Komisije nije bilo većih protivljenja ovom rešenju.

To da se sedište Komisije nalazi u Sarajevu znači da će se tu nalaziti centralna kancelarija Komisije, pod nazivom Izvršni sekretarijat (videti čl. 39 Statuta). Takođe, članovi Komisije će po pravilu održavati sastanke u Sarajevu. Komisija će, međutim, imati kancelarije u svim stranama ugovornicama (član 40 Statuta).

Član 5

Pravni status

Objašnjenje

Komisija će, kao međunarodna organizacija, imati pravni subjektivitet. Ova odredba omogućava konstituisanje Komisije kao pravnog lica koje može sticati prava i obaveze u pravnom poretku, odnosno zaključivati ugovore, sticati i raspolagati pokretnom i nepokretnom imovinom i pokretati pravne postupke. Poređenja radi, Sporazum između vlada zemalja Saveta za regionalnu saradnju (međunarodne organizacije koja je uspostavljena u februaru 2008. godine kao sledbenica nekadašnjeg Pakta stabilnosti za jugoistočnu Evropu) i Veća ministara Bosne i Hercegovine (zemlje domaćina) određuje da Sekretarijat Saveta za regionalnu saradnju ima pravni identitet i pravnu sposobnost za izvršavanje zadataka.³⁰ Takođe, Rimski statut Međunarodnog krivičnog suda određuje u članu 4 da „*Sud ima međunarodni pravni subjektivitet. Imaće i takvu pravnu sposobnost kakva je potrebna za vršenje njegovih funkcija i ostvarivanje njegovih ciljeva.*“³¹

³⁰ Sporazum između Vijeća ministara BiH i vlada ostalih zemalja učesnica Saveta za regionalnu saradnju, Misije privremne uprave UN na Kosovu u ime Kosova, u skladu sa Rezolucijom Vijeća sigurnosti UN broj 1244, o aranžmanima zemlje domaćina za Sekretarijat Vijeća za regionalnu saradnju, *Sl. glasnik BiH*, br. 4/08, čl. 3. (Sporazum je zaključen 14. septembra 2007. godine, a stupio je na snagu 22. aprila 2008. godine.)

³¹ Statut Međunarodnog krivičnog suda (1998., stupio na snagu 2002.), čl. 4 (prevod: Centar za međunarodno pravo i međunarodne organizacije Fakulteta političkih nauka u Beogradu, u saradnji sa Međunarodnim komitetom Crvenog krsta, Delegacija u Beogradu).

Odredbom stava 2 daje se pravo Komisiji da samostalno uređuje način organizacije poslova. U cilju uspešnog ispunjavanja zadataka, Komisija će doneti niz pravila kojima će detaljno regulisati obavljanje svakodnevnih poslova (videti član 22 Statuta).

U stavu 3 određuje se obaveza Komisije, kao međunarodne organizacije sa sedištem u Bosni i Hercegovini, da zaključi poseban ugovor sa Bosnom i Hercegovinom. Na osnovu iskustava sa sličnim sporazumima između drugih međunarodnih organizacija i zemalja-domaćina, može se očekivati da će se ugovorom regulisati slobodno delovanje Komisije, nepovredivost prostorija, evidencije i arhiva Komisije, kao i izuzeće u pogledu izvršenja i oduzimanja pokretne i nepokretne imovine. Ugovor će, osim toga, sadržati odredbe o tome u kojim postupcima Komisija (Izvršni sekretarijat, članovi/članice i zaposleni) neće biti izuzeti od sudskih postupaka i izvršenja u Bosni i Hercegovini (npr. radnopravni sporovi, parnice zbog nanošenja materijalne štete, saobraćajni prekršaji i sl.) Ovim sporazumom biće regulisani i načini pružanja i plaćanje komunalnih usluga, plaćanje i oslobađanje od plaćanja carina i poreza, socijalnog osiguranja, kao i druga pitanja neophodna za efikasno obavljanje poslova Komisije.³²

Član 6

Period delovanja

Obrazloženje

Stav 1

Predloženi period delovanja Komisije od tri godine predstavlja pokušaj da se pronađe ravnoteža u zadovoljavanju dva interesa: da se obezbedi dovoljno vremena da Komisija kvalitetno obavi svoj obiman posao, i da rad Komisije bude dovoljno kratak da se zadrži pažnja javnosti i spreči da delovanje Komisije postane samo sebi svrha.

Iskustva drugih država pokazuju da period delovanja komisija varira, ali da su, čak i u državama sa novijom istorijom oružanog sukoba, komisije za istinu obično delovale do dve godine (Peru, Gana) ili do tri godine (Istočni Timor).

U toku konsultativnog procesa neki učesnici su izneli mišljenje da bi Komisija trebalo da deluje četiri, pet ili više godina, jer u suprotnom neće biti u mogućnosti da odradi svoj posao. Međutim, postoje komisije za istinu koje su takođe imale obiman posao, ali koje su uprkos tome delovale dve godine ili manje, čime su pokazale da je – i tamo gde su zločini bilo rasprostranjeni – moguće u razumno kratkom roku uraditi istraživanje, obaviti brojna javna slušanja i izraditi završni izveštaj.

³² Vidi, na primer, *Sporazum između Vijeća ministara BiH i vlada ostalih zemalja učesnica Saveta za regionalnu saradnju, Misije privremne uprave UN na Kosovu u ime Kosova, u skladu sa Rezolucijom Vijeća sigurnosti UN broj 1244, o aranžmanima zemlje domaćina za Sekretarijat Vijeća za regionalnu saradnju, op. cit.*, i *Headquarters Agreement between the International Criminal Court and the Host State*, 7. jun 2007., stupio na snagu 1. marta 2008.

- Primera radi, peruanska Komisija za istinu i pomirenje počela je s radom u julu 2001. godine, a objavila konačni izveštaj u avgustu 2003.³³ Izveštaj je imao 8,000 strana.³⁴ O obimu posla s kojim se peruanska komisija suočila svedoči činjenica da je komisija, između ostalog, prikupila podatke o 23,969 slučaja ubistva ili prisilnog nestanka, kao i o 6,400 slučajeva torture i nehumanog ili ponižavajućeg postupanja.³⁵
- Komisija u Gvatemali delovala je 18 meseci. Konačni izveštaj komisije, objavljen u februaru 1999. godine na više od 4,000 strana, identifikovao je i imenovao ukupno 42,275 stradalih, uključujući 23,671 žrtve vansudskog pogubljenja i 6,159 žrtava prinudnog nestanka.³⁶

Pretpostavka za uspešno izvršavanje mandata u toku tri godine je da će veliki broj pojedinaca delovati kao osoblje Komisije. Poređenja radi, u gorepomenutoj komisiji u Peruu, više od 800 ljudi je u različitim periodima radilo za komisiju.³⁷

U odnosu na komisije u Peruu, Gvatemali, i drugde, Komisija bi bila u nešto povoljnijem položaju u tom smislu što već postoji ogromna količina materijala na koji bi mogla da se osloni u svom radu, čime se verovatno skraćuje vreme potrebno za istraživanje. U ovaj materijal ulaze brojne sudske presude, izveštaji medija i nevladinih organizacija, arhiva Međunarodnog krivičnog tribunala za bivšu Jugoslaviju koja je javno dostupna na internet stranici Tribunala, kao i liste ubijenih i nestalih lica koje su sačinile vladine agencije i nevladine organizacije iz strana ugovornica i Međunarodni komitet crvenog krsta.

Stav 2

U trogodišnji period delovanja Komisije ne ulazi period priprema, koji počinje održavanjem konstitutivne sednice i može trajati najduže šest meseci. U toku ovog perioda, kako pokazuju iskustva drugih komisija, REKOM bi trebalo da se pozabavi sledećim pitanjima:

- pronalaženje prostora za Izvršni sekretarijat i kancelarije Komisije;
- organizacija Izvršnog sekretarijata i podela na odeljenja;
- priprema budžeta;
- komunikacija sa donatorima;
- zapošljavanje Izvršnog sekretara i osoblja;
- uspostavljanje metodologije, odnosno donošenje neophodnih poslovnika i pravilnika;

³³ Amnesty International, *Peru: The Truth and Reconciliation Commission – a first step towards a country without injustice*, avgust 2004, str. 4, fusnota 11.

³⁴ US Institute of Peace, "Truth Commissions – Peru 01", www.usip.org/resources/truth-commission-peru-01.

³⁵ Amnesty International, *op. cit.*, str. 5 i 10.

³⁶ *Memory of Silence: Report of the Commission for Historical Clarification (Conclusions and Recommendations)*, poglavlje 4 (*Conclusions*), odeljak 1 (*The Tragedy of the Armed Confrontation*), para. 1, <http://shr.aaas.org/guatemala/ceh/report/english/conc1.html>. Komisija je procenila da je ukupni broj ubijenih i nestalih bio oko 200,000.

³⁷ Amnesty International, *op. cit.*, str. 3.

- priprema kampanje i strategije informisanja javnosti o radu Komisije, uključujući pozivanje zainteresovanih da joj daju izjave;
- uspostavljanje baze podataka;
- preduzimanje preliminarnih istraživanja;
- prikupljanje relevantnih knjiga, članaka, i drugog materijala;
- uspostavljanje prioriteta u obavljanju posla; i
- preduzimanje drugih aktivnosti.³⁸

Stav 3

Mogućnost da REKOM produži period svog delovanja za još šest meseci unosi fleksibilnost kojom se izbegava da Komisija dođe u situaciju da ne može da okonča istraživanje i izradi završni izveštaj. Osnivački akti većeg broja komisija sadrže odredbe o mogućem produženju mandata, jednokratnom ili, ređe, višekratnom. Pri tome, po pravilu je parlament, predsednik države, ili predsednik vlade taj koji ima ovlašćenje da produži period delovanja.³⁹ U nekim slučajevima, međutim, samoj komisiji je data mogućnost da produži period svog delovanja.⁴⁰ REKOM u tom pogledu pripada drugoj grupi komisija, jer će imati pravo da produži sopstveni mandat. Osnovni razlog za ovakvo rešenje je praktične prirode. Ako bi odluku o produženju donosile države koje su osnovale REKOM, moglo bi se desiti da se one o tome ne usaglase, što bi dovelo do paralize, odnosno nemogućnosti da Komisija okonča svoj posao.

Član 7

Zastupanje i predstavljanje

Obrazloženje

Ovom odredbom izričito je propisano da Komisiju zastupa i predstavlja predsedavajući/a, ako Komisija ne donese odluku da je zastupa drugi član/članica.

³⁸ Videti osnivačke akte komisija u Sijera Leoneu, čl. 5(3) i (4), Istočnom Timoru, čl. 12(1), i na Solomonskim ostrvima, čl. 4(3), jedne od retkih koji su precizirale obaveze komisije u pripremnom periodu.

³⁹ Sijera Leone, čl. 5(1); Gana, čl. 5(1); Liberija, čl. IV, odeljak 6; Peru, čl. 7; Solomonska ostrva, čl. 4(1); Istočni Timor, čl. 2(4).

⁴⁰ Gvatemala, čl. „Installation and duration“; Kanada, čl. 8(b); Paragvaj (2003), čl. 9.

Član 9

Pravo na pružanje doprinosa radu Komisije

Obrazloženje

Ostvarivanju ciljeva Komisije svakako bi trebalo da doprinesu saznanja i pisani dokumenti koje poseduju građani ili pravna lica, uključujući i državne organe. U tom smislu će Komisija putem javne kampanje ohrabriti sve koji su u posedu takvih podataka da ih dostave. Društveni interes za prijavljivanje informacija koje ukazuju na krivično delo ratnog zločina i njihovih učinilaca naglašavaju i svi krivični zakoni u regionu koji neprijavljivanje takvih informacija propisuju kao krivično delo.⁴¹ Moguće je da će se pojedini građani pre odvažiti da neke podatke dostave Komisiji, moguće i anonimno, nego nadležnim državnim organima. Iako svako ima pravo da ponudi učešće u radu Komisije na način koji najbolje odgovara njegovim/njenim interesima, na članovima i članicama Komisije ostaje da procene u svakom slučaju da li će i šta od ponuđenog učešća prihvatiti u cilju ostvarenja zadataka Komisije.

Član 9 podrazumeva da su javni organi dužni da svojim službenicima ili nameštenicima dozvole davanje izjava Komisiji, na njen poziv ili na sopstvenu inicijativu. (Ovo se, međutim, ne odnosi na odavanje službene ili državne tajne Komisiji, osim ako se radi o situaciji iz člana 11, stav 3, Statuta). Isto tako, licu na izdržavanju kazne zatvora mora se omogućiti da da izjavu Komisiji.

Član 10

Principi delovanja Komisije

Obrazloženje

Delovanje Komisije temelji se na posvećenosti zaštiti ljudskih prava i zaštiti ljudskog dostojanstva, te se stoga ova načela nalaze među najvažnijim u ovom članu.⁴²

Cilj delovanja Komisije je istinito utvrditi činjenice o kršenjima ljudskih prava. Članovi Komisije učestvuju u radu Komisije nezavisno od svog nacionalnog porekla i ne zastupaju interese svojih država, već se rukovode sopstvenom posvećenošću istini. (Videti član 35 Statuta).

⁴¹ Krivični zakonik, *Sl. list Rep. Crne Gore*, br. 70/2003, 13/2004, 47/2006, i *Sl. list Crne Gore*, br. 40/2008 i 25/2010, čl. 386 ("Neprijavljivanje krivičnog djela i učinioaca"); Krivični zakonik, *Sl. list Rep. Srbije*, br. 85/2005, poslednje izmene 119/09, čl. 332; Kazneni zakon, *Narodne novine Rep. Hrvatske*, br. 110/97, poslednje izmene 152/08, čl. 300; Krivični zakon, *Sl. glasnik BiH*, br. 3/03, poslednje izmene 8/10, čl. 230.

⁴² Office of the United Nations High Commissioner for Human Rights, *Rule of Law Rules for Post-Conflict States: National Consultations on Transitional Justice* (2009), www.ohchr.org/Documents/Publications/NationalConsultationsTJ_EN.pdf.

Otvorenost u radu Komisije, nezavisnost njenih članova i nepristranost su principi koji omogućavaju da Komisiju prihvate sve države i da dobije legitimitet među građanima u regionu. Regionalni karakter Komisije sam po sebi doprinosi njenoj nepristranosti.

Istovremeno, Komisija treba da stekne poverenje pojedinaca i institucija koje sa njom saraduju, u tom smislu da izvori koji su Komisiji učinili dostupnim poverljive podatke ili dokumente neće biti otkriveni, ukoliko to oni ne žele. (Videti članove 11, 17 i 18 Statuta).

Osnivački akti prethodnih komisija su ugradili mehanizme da članovi i članice Komisije budu izabrani na osnovu svog moralnog integriteta i ugleda. Osobine komesara su od ključnog značaja za legitimitet komisije, odnosno njeno prihvatanje u društvu.

Zbog naročito teške prirode zločina počinjenih prema deci i žrtvama seksualnog nasilja, Komisija će prilikom svog rada posebnu pažnju posvetiti zaštiti ovih kategorija, prilikom uzimanja izjava, obeležavanja mesta zločina, i objavljivanja izvještaja.

Ovaj član u znatnoj meri preuzima sadržaj člana 6 iz Nacrta zakona o istini, pravdi i pomirenju (Nacrt civilnog društva), koji su u novembru 2008. godine pripremili eksperti Međunarodnog centra za tranzicionu pravdu (New York) i organizacije za ljudska prava u Keniji.

DEO III - OBAVEZA SARADNJE SA KOMISIJOM

Član 11

Obaveza saradnje strana ugovornica sa Komisijom

Obrazloženje

Stav 1

Postupanje državnih organa u skladu sa obavezom iz člana 11 predstavlja osnovni preduslov za efikasno delovanje Komisije. Saradnja država sa Komisijom je nešto što se podrazumeva, imajući u vidu da su upravo države te koje su uspostavile Komisiju i tom prilikom dodelile Komisiji precizno definisana ovlašćenja, uključujući uzimanje izjava (član 17), prikupljanje dokumentacije i drugih izvora (član 18), i obavljanje terenskih istraživanja i poseta (član 19). Ta ovlašćenja bi ostala bez stvarne sadržine ako bi države onemogućavale Komisiju da uzima izjave, prikuplja dokumentaciju, i obavlja terenska istraživanja. Pored toga, Komisiji će biti neophodna i saradnja državnih organa kao što su policija i sud u postupku pozivanja svedoka i obezbeđenja prisustva svedoka, što je detaljnije predviđeno u čl. 17, kao i u nekim drugim slučajevima.

REKOM može zaključiti i posebne sporazume o saradnji sa stranama ugovornicama, u kojima bi bili precizirani ovi oblici saradnje.

Uočljiva je sličnost između obaveze saradnje sa REKOM-om iz člana 11 Statuta, s jedne strane, i obaveze državnih tela da sarađuju sa parlamentarnim *istražnim komisijama*, s druge strane. Hrvatska i Kosovo imaju posebne zakone o takvim komisijama, sa eksplicitnim obavezama za državna tela da sarađuju sa komisijama. Hrvatski zakon predviđa da je „istražno povjerenstvo” (komisija) „ovlašteno zahtijevati od svih državnih tijela ... da mu dostave na uvid svu dokumentaciju koja bi mogla biti od značenja za ostvarivanje njegove zadaće. [Ova] tijela ... dužn[a] su postupiti po zahtjevu istražnog povjerenstva.”⁴³ Takođe, „čelnici i drugi dužnosnici državnih tijela ... dužni su svjedočiti pred istražnim povjerenstvom ili mu dati obavjesti o činjenicama koje su im poznate kao i dostaviti dokumentaciju koju posjeduju.”⁴⁴ Kosovski zakon predviđa da „u cilju vršenja parlamentarne istrage, komisija ima pravo [da] pozove nosioce javnih funkcija radi saslušanja pred komisijom; ... da ima neograničen pristup svim službenim dokumentima;”⁴⁵ dalje, „sva fizička i pravna lica su dužna da komisiji podnose sva dokumenta ili materijalne i druge dokaze koje se od njih traže”,⁴⁶ a „javni organi su dužni da svojim službenicima ili nameštenicima dozvole svjedočenje pred komisijom, osim kada je zakonom drukčije određeno.”⁴⁷

Slično tome, Poslovnik Skupštine Crne Gore propisuje da "anketni odbor ima pravo da, u cilju sprovođenja parlamentarne istrage, traži od državnih organa ... podatke, isprave i obavještenja, kao i da uzima izjave od pojedinca, ako to ocijeni potrebnim. Državni organi ... dužni su da daju istinite isprave, podatke, obavještenja i izjave koje od njih traži anketni odbor.”⁴⁸ Poslovnik Narodne skupštine Republike Srbije ovlašćuje Anketni odbor da „traži od državnih organa i organizacija podatke, isprave i obavještenja, kao i da uzima izjave od pojedinaca koje su mu potrebne. Predstavnici državnih organa i organizacija dužni su da se odazovu pozivu anketnog odbora, odnosno komisije, i da daju istinite izjave, podatke, isprave i obavještenja.”⁴⁹

Osnovno pravilo da su državni organi dužni da sarađuju sa Komisijom ne razlikuje se ni od obaveze koja je predviđena zakonima o ombudsmanima (zaštitnicima građana, pučkim/javnim pravobraniteljima/pravobraniocima) u regionu, da države omoguće ombudsmanu pristup prostorijama, razgovor sa svakim zaposlenim u organima uprave, i stave na raspolaganje podatke kojima raspolažu, a koji su od značaja za postupak koji vodi odnosno za ostvarenje cilja njegovog delovanja.⁵⁰

⁴³ Zakon o istražnim povjerenstvima, *Narodne novine Rep. Hrvatske*, br. 24/96, čl. 15.

⁴⁴ *Isto*, čl. 16.

⁴⁵ Zakon br. 03 L-176, o parlamentarnoj istrazi, 4. jun 2010., *Sl. list Rep. Kosovo*, br. 74/2010, 20. avgust 2010., čl. 13, st. 1, tačka 1.

⁴⁶ *Isto*, čl. 18, st. 4,

⁴⁷ *Isto*, čl. 19, st. 9,

⁴⁸ Poslovnik Skupštine Crne Gore, *Sl. list Rep. Crne Gore*, br. 51/06 i 66/06, čl. 81.

⁴⁹ Poslovnik Narodne skupštine Republike Srbije, 28. jul 2010., čl. 68, st. 6 i 7.

⁵⁰ Zakon o pučkom pravobranitelju, *Narodne novine Rep. Hrvatske*, br. 60/92, čl. 11; Zakon o zaštitniku građana, *Sl. glasnik Rep. Srbije*, br. 79/2005 i 54/2007, čl. 21; Zakon o zaštitniku ljudskih prava i sloboda, *Sl. list Crne Gore*, br.

Svi ovi primeri pokazuju da je u pravnu regulativu u stranama ugovornicama već u velikoj meri ušla obaveza pune saradnje države ne samo u odnosu na sudove, već i u odnosu na specifična istražna tela, kao što su uredi ombudsmana i parlamentarne istražne komisije. Dužnost saradnje sa REKOM-om s toga ne bi predstavljala bilo šta neuobičajeno za strane ugovornice. Ovakva obaveza država postoji i u etabliranim demokratijama, odakle je postepeno preuzeta u zakonodavstva država nastalih na području nekadašnje SFRJ

Statut Komisije predstavlja *međunarodni ugovor* koje su države ratifikovale i time učinile delom domaćeg pravnog poretka. Otuda proizilazi obavezujući karakter odredbi iz Statuta, pa i obaveznost odredbe o saradnji sa Komisijom. Na sličan način, Rimski statut – međunarodni ugovor na osnovu koga je uspostavljen Međunarodni krivični sud u Hagu – predviđa opštu obavezu saradnje država sa telom (sudom) koje uspostavljaju.⁵¹

Treba imati u vidu i da statuti praktično svih komisija za istinu propisuju obavezu državnih organa da sa njima saraduju.

Stavovi 2 i 3

Podaci u odnosu na koje Komisija ima pristup obuhvataju dokumentaciju, ali i podatke do kojih Komisija može doći uzimanjem izjava od vladinih bivših ili aktuelnih službenika, kao i od trećih lica, te podatke do kojih dolazi na osnovu sprovedenog terenskog istraživanja.

Država može uskratiti pristup Komisije podacima ako bi time bili prekršeni zakonski propisi o tajnosti podataka. Statut, međutim, precizira da se ne smatraju državnom, vojnom ili službenom tajnom podaci ili dokumenti koji ukazuju na izvršenje ratnog zločina, odnosno drugog teškog kršenja ljudskih prava, i/ili na moguće učinioce, kao i dokumenti izrađeni sa ciljem prikrivanja učinjenog zločina, odnosno kršenja. Ovakvo ograničavanje pojma “tajna” učinjeno je kako bi se sprečilo eventualno nastojanje vlasti u nekoj državi da, zaklanjajući se iza tog pojma, spreči legitimno nastojanje Komisije da dođe do važnih saznanja. Odredba je zasnovana i na primerima krivičnih zakona Republike Srbije, Crne Gore, i Bosne i Hercegovine, koji na isti ili sličan način sužavaju pojam “državne”, “vojne”, i “službene tajne”,⁵² i na zakonima o tajnosti podataka u Crnoj Gori, Hrvatskoj, Srbiji, i Bosni i Hercegovini, koji propisuju da se ne može proglasiti tajnim podatak radi prikrivanja krivičnog dela.⁵³

41/2003, čl. 40; Zakon o ombudsmanu za ljudska prava BiH, *Sl. glasnik BiH*, br. 19/02, 35/04, 32/06, čl. 25; Zakon o varuhu človekovih pravic, *Uradni list Rep. Slovenije*, br. 33/91-I, 42/97, 66/2000, 24/03, 69/04, čl. 34 i 35.

⁵¹ Rimski statut Međunarodnog krivičnog suda, *Sl. list SRJ - Međunarodni ugovori*, br. 5/2001, Glava IX, čl. 86 (“Opšta obaveza saradnje”).

⁵² Krivični zakonik, *Sl. glasnik Rep. Srbije*, br. 85/2005, poslednje izmene 72/09, članovi 316(6), čl. 369(5), i čl. 415(5); Krivični zakonik, *Sl. list Rep. Crne Gore*, br. 70/2003, 13/2004, 47/2006, i *Sl. list Crne Gore*, br. 40/2008 i 25/2010, čl. 369, st. 5; Krivični zakon BiH, *Sl. glasnik BiH*, br. 3/03, poslednje izmene 8/10, čl. 164, st. 9.

⁵³ Zakon o tajnosti podataka, *Sl. list Crne Gore*, br. [14/2008](#), poslednje izmene [41/2010](#), čl. 4; Zakon o tajnosti podataka, *Narodne novine Rep. Hrvatske*, br. 79/07, čl. 3; Zakon o tajnosti podataka, *Sl. glasnik Rep. Srbije*, br. 104/2009, čl. 3; Zakon o zaštiti tajnih podataka, *Sl. glasnik BiH*, br. 54/05, čl. 9.

Stav 2 sadrži ovu odredbu zbog procene Radne grupe za izradu Statuta da bi nametanje apsolutne obaveze državama da dostave sve tajne podatke moglo da navede države da odbiju samu ideju o uspostavljanju Komisije. Istovremeno, potreba za odredbom koja bi nametala takvu obavezu državama u stvari ne postoji, u tom smislu što pregršt raspoloživih podataka o ratnim zločinima na prostoru nekadašnje SFRJ čini malo verovatnim da bi na osnovu po prvi put upotrebljenih, tajnih dokumenata Komisija otkrila značajan broj do sada nepoznatih, a krucijalno važnih, činjenica o zločinima.

Stav 4

Komisija može da traži od države da dostavi podatke koji su odlukom nadležnog organa u državi proglašeni tajnim, dok država ima pravo da odbije da dostavi takve podatke. Za takav slučaj predviđena je procedura prevazilaženja sporne situacije dogovaranjem između Komisije i države. Treba imati u vidu gore navedenu činjenicu da zakonodavstva strana ugovornica isključuju tajnost podataka u vezi ratnih zločina i drugih teških kršenja ljudskih prava.⁵⁴ Zakonodavstva izričito navode, ili se to podrazumeva, da se tajnim mogu učiniti samo oni podaci u odnosu na koje je to neophodno u demokratskom društvu, kada je zaštita državnog interesa pretežnija od pojedinačnog interesa za slobodnim pristupom podacima.⁵⁵ Imajući u vidu da Komisiju osnivaju države da obavi posao od javnog interesa, podrazumeva se da će postojati dobra volja da se u predviđenom postupku usaglašavanja pronađe kompromisno rešenje koje bi omogućilo zaštitu interesa i države i Komisije. Ova odredba je izrađena po uzoru na odredbu člana 72 Rimskog statuta Međunarodnog krivičnog suda.⁵⁶ Predloženo je nekoliko modaliteta za postizanje dogovora, uključujući i mogućnost da se Komisija obaveže da čuva tajnost primljenog podatka.

Ako, kao rezultat usaglašavanja, nadležna institucija dostavi zatražene podatke Komisiji pod uslovom da se pri izradi završnog izveštaja ili u drugim aktivnostima ne otkrije izvor – dokument koji je primljen od državnog organa, takvi podaci su svejedno korisni za rad Komisije. Na osnovu njih Komisija može da potpunije razume smisao drugih podataka koje je već pribavila, da dodatno proveri osnovanost navoda sadržanih u drugim (javnim) izvorima, ili da stekne inicijalna saznanja koje kasnije može potkrepiti podacima iz javnih izvora. Kao što to čini i Međunarodni krivični tribunal za bivšu Jugoslaviju u presudama, Komisija bi u završnom izveštaju, u fusnotama koje označavaju izvore za činjenice iznete u narativnom delu, mogla da se pozove na izvor označen kao „poverljiv“, bez navođenja njegovog naziva ili drugih odrednica.

⁵⁴ Videti gore, fusnote 33 i 34.

⁵⁵ Videti, primera radi, Zakon o tajnosti podataka Crne Gore, čl. 10, st. 1. Sve države u regionu imaju i zakone o pravu na slobodan pristup informacijama, pa se podrazumeva da se nastoji uspostaviti srazmera između prava na slobodan pristup i potrebe države da, u izuzetnim okolnostima, podatak učini tajnim.

⁵⁶ Rimski statut Međunarodnog krivičnog suda, *Sl. list SRJ - Međunarodni ugovori*, br. 5/2001.

Važno je uočiti da stav 4 ima za cilj i da pospeši efikasnost saradnje države sa Komisijom, kako se ne bi došlo u situaciju da državni organi, odugovlačenjem u postupanju po zahtevu, spreče da Komisija u predviđenom roku okonča svoj rad.

Član 12

Saradnja Komisije sa drugim državama i sa međunarodnim organizacijama

Obrazloženje

U cilju prikupljanja podataka o slučajevima ratnih zločina i drugih teških kršenja ljudskih prava, podataka o sudbini nestalih i mestima zatvaranja, izrade popisa ljudskih gubitaka i popisa protivpravno zatvorenih osoba i žrtava mučenja, Komisija ima pravo da zaključi sporazume o saradnji sa državama van područja nekadašnje SFRJ, odnosno sa međunarodnim organizacijama. Zaključivanjem sporazuma o saradnji sa drugim državama omogućiće se određenom broju osoba koje se nalaze u državama van teritorije nekadašnje SFRJ da daju izjave Komisiji kako je utvrđeno članom 17, stav 10 (d), Statuta. Sporazumi o saradnji sa međunarodnim organizacijama koje su prikupile veliki broj činjenica o ratnim zločinima i drugim teškim kršenjima ljudskih prava omogućuje Komisiji da iskoristi dokumentaciju koju su te organizacije prikupile.

DEO IV – CILJEVI I ZADACI KOMISIJE

Član 13

Ciljevi

Obrazloženje

Ciljevi REKOM-a mogu da se podele u dve grupe: jednu čine ciljevi do čijeg ostvarenja bi delovanje Komisije trebalo direktno da dovede, a drugu čine ciljevi čijem ostvarenju Komisija doprinosi indirektno, odnosno čijem ostvarenju daje veći ili manji doprinos kroz svoje delovanje. U prvu grupu spadaju utvrđivanje činjenica o ratnim zločinima i drugim teškim kršenjima ljudskih prava, kao i o političkim i društvenim okolnostima koje su uticale na činjenje ovih dela i o posledicama do kojih su zločini i kršenja prava doveli, te priznanje nepravdi nanetih žrtvama. U drugu grupu (ciljevi čijem ostvarenju Komisija indirektno daje doprinos) spadaju: prihvatanje, od strane vlasti i društava u stranama ugovornicama činjenica o ratnim zločinima i drugim teškim kršenjima ljudskih prava; rasvetljavanje sudbine nestalih; stvaranje kulture solidarnosti i saosećanja sa žrtvama; ostvarivanje prava žrtava; i, sprečavanje ponovnog činjenja zločina i drugih teških kršenja ljudskih prava.

Ova podela proizilazi iz prirode aktivnosti Komisije i prirode pomenutih ciljeva. Prikupljanje činjenica i javna slušanja predstavljaju osnovne aktivnosti Komisije. Neposredni cilj prikupljanja činjenica je da se činjenice kredibilno utvrde, a neposredni cilj javnih slušanja je priznanje patnji i nepravdi nanetih žrtvama. U odnosu na druge *društvene* ciljeve navedene u članu 13 – rasvetljavanje sudbine nestalih, prihvatanje činjenica o ratnim zločinima i drugim teškim kršenjima ljudskih prava, stvaranje kulture saosećanja i solidarnosti sa žrtvama, ostvarivanje prava žrtava, te neponavljanje zločina i drugih teških kršenja ljudskih prava – cilj *Komisije* je da prikupljenim činjenicama i javnim slušanjima pruži doprinos njihovom ostvarenju, a ne da neposredno dovede do njihove realizacije. Za ostvarenje tih ciljeva, potrebno je da jednako važan, ako ne i važniji, doprinos daju drugi akteri. Među te druge aktere spadaju: državna tela za traženje nestalih; vladine agencije čija je dužnost da obezbede reparacije za žrtve; i, vlast i javnost u najširem smislu, u svim stranama ugovornicama.

Član 13 je prva od niza odredbi u Statutu u kojima se koristi formulacija po kojoj REKOM treba da „utvrdi činjenice”. Pojedini učesnici konsultativnog procesa izneli su kritiku na račun korišćenja takve formulacije, uz argument da „činjenice može utvrditi samo sud u pravosnažnoj presudi.”⁵⁷ Ova kritika gubi iz vida to da Komisija neće utvrđivati činjenice o individualnoj krivičnoj odgovornosti, što je isključivi zadatak suda, a da Komisija nije sud. S druge strane, u stranama ugovornicama, kao i u drugim državama, zakonima i drugim propisima su i *van-sudska* tela izričito ovlašćena da utvrđuju činjenice. Brojni su primeri za to:

- hrvatski Zakon o istražnim povjerenstvima (“U istraživanju koje provodi, istražno povjerenstvo *utvrđuje pravo stanje* i sve odlučne i druge važne *činjenice*, važne za utvrđivanje istine i donošenje pravilnog zaključka. U postupku *utvrđivanja činjenica* istražno povjerenstvo upotrijebit će sva dokazala pogodna za utvrđivanje stanja stvari...”);⁵⁸
- kosovski Zakon o parlamentarnoj istrazi (“[Anketna] komisija [u parlamentu] se formira radi *utvrđivanja činjenica* i opisa toka događaja ...”);⁵⁹
- Poslovnik Narodne skupštine Republike Srbije (“Narodna skupština obrazuje anketni odbor, odnosno komisiju, radi sagledavanja stanja u određenoj oblasti i *utvrđivanja činjenica* o pojedinim pojavama ili događajima”);⁶⁰
- Uredba UNTAET-a o osnivanju komisije za istinu u Istočnom Timoru (“ciljevi Komisije uključuju: ... *utvrđivanje istine* o kršenjima ljudskih prava u prošlosti”);⁶¹
- osnivački akt komisije za istinu u Maroku (“aktivnosti Komisije [se odvijaju] ... u okviru sveobuhvatnog pristupa čiji je cilj da zaleči rane iz prošlosti, nadoknadi štetu, *utvrdi činjenice* i nauči lekcije iz prošlosti”);⁶²

⁵⁷ Ovakav argument je na Regionalnim konzultacijama sa pravničkom zajednicom o Statuta REKOM, u 11. juna 2010. godine u Zagrebu, izneo jedan od advokata sa iskustvom rada u Međunarodnom krivičnom tribunalu za bivšu Jugoslaviju.

⁵⁸ Zakon o istražnim povjerenstvima, *Narodne novine Rep. Hrvatske*, br. 24/96, čl. 10, stavovi 2 i 3.

⁵⁹ Zakon br. 03 L-176, o parlamentarnoj istrazi, *Sl. list Rep. Kosovo*, br. 74/2010., 20. avgust 2010., čl. 2.

⁶⁰ Poslovnik Narodne skupštine Rep. Srbije, 28. jul 2010., čl. 68, st. 1.

⁶¹ Uredba UNTAET-a br. 2001/10 o osnivanju Komisije za prihvatanje, istinu i pomirenje u Istočnom Timoru, 13. jul 2001., poglavlje 3: Ciljevi i zadaci Komisije, čl. 3.1 (b).

⁶² Dahir br. 1.04.42, od 19. Safara 1425 (10. april 2004.) kojim se potvrđuju statuti Komisije za pravičnost i pomirenje u Maroku, Preambula.

- završni izveštaj komisije za istinu u Južnoafričkoj Republici ("ovlašćenja iz odeljka 29 su ... često dozvoljavala Komisiji da *utvrdi činjenice* o prisilnim nestancima");⁶³
- Inter-američka komisija za ljudska prava, međunarodno telo sa nadležnošću da ispita slučajeve kršenja ljudskih prava u državama Južne i Severne Amerike, priznala je "važnu ulogu komisije za istinu [u Čileu] u *utvrđivanju činjenica* i obezbeđivanju naknada",⁶⁴ kao i "značajan doprinos komisije za istinu [u El Salvadoru] u *utvrđivanju činjenica* o naročito ozbiljnim kršenjima [ljudskih prava]".⁶⁵

Ciljevi Komisije ostvaruju se ispunjavanjem konkretnih zadataka navedenih u članu 14 Statuta (*Zadaci* Komisije). Svakom cilju odgovara neki od zadataka. Na primer, cilju navedenom u članu 13 pod e. (doprinos rasvetljavanju sudbine nestalih), odgovara zadatak b. u članu 14 (prikupljanje podataka o sudbini nestalih i saradnja sa nadležnim telima koja se u stranama ugovornicama bave potragom za nestalima), a postizanju cilja navedenog pod c. (doprinos ostvarivanju prava žrtava) odgovara zadatak naveden pod g. u članu 14 (preporučivanje mera koje se odnose, između ostalog, na reparacije za žrtve). Ciljevi i zadaci su takođe povezani sa konkretnim ovlašćenjima Komisije, propisanim u članovima 17-22 Statuta. Utvrđivanje činjenica o ratnim zločinima i drugim teškim kršenjima ljudskih prava (cilj a. u članu 13) postiže se prikupljanjem podataka iz člana 14 (tačke a.-d.), a podaci se prikupljaju uzimanjem izjava, ispitivanjem dokumentacije i terenskim istraživanjima, što su sve ovlašćenja Komisije iz članova 17, 18 i 19 Statuta.

Član 14 *Zadaci*

Obrazloženje

Izvršavanje konkretnih zadataka, navedenih u ovom članu (14), treba da dovede do ostvarenja suštinskih ciljeva Komisije, postavljenih u prethodnom članu (13). U tom smislu postoji direktna veza između ova dva člana u Statutu: pojedini zadaci iz člana 14 doprinose ostvarenju jednog ili više konkretnih ciljeva iz člana 13. Na primer, *zadatak* koji se sastoji u prikupljanju podataka o sudbini nestalih doprinosi ostvarenju dvaju *ciljeva*: utvrđivanju činjenica o ratnim zločinima i drugim teškim kršenjima ljudskih prava, ali i rasvetljavanju sudbine nestalih ukoliko Komisija pribavi prethodno nepoznate podatke o lokacijama sa posmrtnim ostacima.

⁶³ Završni izveštaj Komisije za istinu i pomirene u Južnoafričkoj Republici, tom 6, odeljak 4, poglavlje 1, para. 40.

⁶⁴ Inter-američka komisija za ljudska prava, *Garay Hermosilla et al. v. Chile*, Predmet br. 10.843, Izveštaj br. 36/96 (1997.), para. 75.

⁶⁵ Inter-američka komisija za ljudska prava, *Ignacio Ellacuría et al.* (El Salvador), Predmet br. 10.488, Izveštaj br. 136/99 (1999.), para. 229-230.

Nekoliko stavova u ovom članu koristi termin "prikupljanje" (podataka). "Prikupljanje" tu ima šire značenje od kompiliranja i obrade podataka do kojih su druge institucije, organizacije, mediji, itd., već došli. Tako, na primer, i uzimanje izjava od žrtava i svedoka predstavlja oblik prikupljanja podataka.

Tačka a

Osnovni zadatak svake komisije za istinu je da prikupi podatke o slučajevima kršenja ljudskih prava, odnosno o ratnim zločinima. Međutim, u situacijama masovnog kršenja prava, a imajući u vidu ograničen period delovanja komisija za istinu, nijedna komisija ne može prikupiti sve podatke o *svim* pojedinačnim slučajevima kršenja, na način na koji to čine sudovi. Umesto toga, komisije se fokusiraju na obrasce kršenja prava, odnosno one na osnovu većeg broja pojedinačnih slučajeva identifikuju i opisuju pravilnost u činjenju zločina.

Tačka b

Zadatak REKOM-a da prikupi podatke o sudbini nestalih ne znači da će Komisija zameniti rad i preuzeti ovlašćenja komisija za traženje nestalih osoba, kakve postoje u najvećem broju strana ugovornica. Te komisije nastavljaju svoj posao, a REKOM će sa njima sarađivati dostavljanjem podataka do kojih u svom radu dođe, a koji bi mogli da dovedu do pronalaženja lokacija na kojima su sahranjena tela nestalih.

Tačka c

Jedan od zadataka Komisije je da izradi popis lica koja su izgubila život u vezi sa oružanim sukobom. Termin "u vezi sa" je širi od termina "u toku", tako da će Komisija u popis uvrstiti i lica koja su izgubila život, ili nestala, *posle* okončanja oružanih sukoba, ako je do ubistva, odnosno prisilnog nestanka, došlo u vezi sa prethodno okončanim oružanim sukobom.

Odredba o popisu lica koja su izgubila život u vezi sa oružanim sukobom ne koristi termin „žrtva“, zbog toga što će u velikom broju slučajeva Komisiji biti teško da sa sigurnošću utvrdi da li je lice koje je izgubilo život imalo status žrtve u smislu u kom je taj termin definisan u međunarodnom pravu:

Žrtve su osobe koje su, individualno ili kolektivno, pretrpele štetu, uključujući fizičku ili mentalnu povredu, emocionalnu patnju, ekonomski gubitak ili značajno ograničenje njihovih osnovnih prava kroz postupanje ili nečinjenje koje predstavlja teško kršenje međunarodnim pravom priznatih ljudskih prava ili teško kršenje međunarodnog humanitarnog prava. Termin žrtva takođe uključuje članove najuže porodice ili osobe koje je direktna žrtva izdržavala, kao i lica kojima su, prilikom intervencije čija je svrha bila pomoć žrtvi ili sprečavanje novih kršenja, naneta šteta.⁶⁶

⁶⁶ *Osnovni principi i smernice o pravu na pravni lek i reparacije za žrtve teških kršenja međunarodnih ljudskih prava i ozbiljnih povreda međunarodnog humanitarnog prava*, usvojeni Rezolucijom Generalne skupštine Ujedinjenih naroda (U.N.) br. 60/147 od 16. decembra 2005., para. 8. Ova definicija se u velikoj meri oslanja na definiciju žrtve iz *U.N. Deklaracije o osnovnim principima pravde za žrtve zločina i zloupotrebe vlasti*, koju je Generalna skupština U.N. usvojila Rezolucijom 40/34, 29. novembra 1985. godine. Razlika se sastoji u tome što *Osnovni principi* iz 2005. godine koriste termin "postupci ili nečinjenja koja predstavljaju teško kršenje međunarodnim pravom priznatih ljudskih prava ili teško kršenje međunarodnog humanitarnog prava", dok *Deklaracija* iz 1985. godine govori o "postupcima ili nečinjenju koji su protivni krivičnim zakonima na snazi u državama-članicama".

Iz ove definicije proizilazi da je za status žrtve neophodno da je šteta prouzrokovana postupkom ili nečinjenjem koje predstavlja kršenje ljudskih prava ili međunarodnog humanitarnog prava. U mnogim slučajevima, Komisija bi se susrela sa nemogućnošću da utvrdi da li je zaista bilo takvog kršenja kada je lice izgubilo život, ili kršenja nije bilo zato što je civilno lice izgubilo život usled zakonito sprovedene vojne operacije suprotne strane (slučajevi tzv. „kolateralne štete“), odnosno zato što je lice poginulo kao borac u toku vojnih dejstava. Osim toga, utvrđivanje da li je lice „žrtva“ zahtevalo bi količinu vremena i informacija koje Komisija – suočena sa najmanje 130,000 slučajeva gubitka života usled ratnih aktivnosti na prostoru nekadašnje SFRJ – neće imati na raspolaganju.

Iz ovih praktičnih razloga, primerenije je da se spisak koji će Komisija izraditi odnosi na sva lica koja su izgubila život ili su prisilno nestala. Pri tome će spisak biti tako strukturiran da uključuje, s jedne strane, civilne gubitke, i sa druge strane, vojne gubitke. Komisija u ovom aspektu svog rada ne ulazi u to da li je lice „žrtva“ u striktno pravnom značenju.

Pri pokušaju da utvrdi da li je lice koje je izgubilo život bilo civil ili borac, Komisija će se u mnogim slučajevima suočiti sa poteškoćama koje proizilaze iz ograničenog broja raspoloživih informacija i ograničenog vremena za istraživanje. Ipak, ove poteškoće biće značajno manje od onih sa kojima bi se Komisija suočila ako bi utvrđivala da li je do smrti došlo usled kršenja prava. Drugim rečima, jednostavnije je utvrditi status lica (kao borca ili civila) nego precizne okolnosti pod kojima je lice izgubilo život i pravnu kvalifikaciju koja proizilazi iz utvrđenih okolnosti. U onim slučajevima u kojima Komisija neće biti u stanju da utvrdi status lica, ona će u spisku moći da koristi kategoriju „status nepoznat“.

Očekuje se da Komisija iznese sve relevantne činjenice koje je utvrdila o okolnostima stradanja. Bliže će se ovo pitanje urediti Pravilnikom o izradi popisa ljudskih gubitaka.

Tačka d

Prikupljanje informacija o mestima zatvaranja i licima koja su protivpravno zatvarana, i/ili podvrgavana mučenju i nečovečnom postupanju, a u vezi sa oružanim sukobom, i izrada sveobuhvatnog popisa tih mesta i žrtava, izdvojeno je kao zadatak REKOM-a zbog uvažavanja činjenice da su desetine hiljada ljudi na području nekadašnje SFRJ bile protivpravno zatvarane, ili su – nezavisno od toga da li je postojao međunarodnim pravom predviđen razlog za njihovo zatvaranje – bile izlagane mučenju, nečovečnom postupanju, seksualnom nasilju, ili drugim kršenjima prava.

Kada je reč o mestima zatvaranja, Komisija bi trebalo da prikupi podatke o svim takvim mestima. Ako bi se zadatak Komisije ograničio samo na prikupljanje podataka o mestima protivpravnog zatvaranja, uz izostavljanje podataka o mestima u kojima su se nalazila i lica zatvorena sa zakonitim osnovom, u velikom broju slučajeva bi se pokazalo da je pravljenje striktno distinkcije nemoguće, odnosno da su se u mnogim mestima – u istom ili različitim periodima – nalazila lica čije zatvaranje je bilo protivpravno, ali i lica za čije zatvaranje je postojao pravni osnov.

Kada je reč o statusu zatvorenih lica, postoji suštinska razlika između toga da li je određeno lice zatvoreno iz razloga dopuštenih međunarodnim humanitarnim pravom ili takvih razloga nije bilo. Komisija bi trebalo da prikupi podatke o onim licima koja su bila protivpravno zatvorena, pa po tom

osnovu predstavljaju žrtvu u smislu u kom Statut koristi taj pojam (videti član 1, *Značenje pojmova u ovom Statutu*).

Sledeća bitna razlika je ona između poštovanja ljudskih prava zatvorenog lica (naročito prava na život i psiho-fizički integritet), s jedne strane, i kršenja prava, s druge strane. Komisija ima za zadatak da prikupi podatke o licima koja su bila žrtve kršenja prava, odnosno mučenja i nečovečnog postupanja u mestima zatvaranja.

Tačka e

Potreba da REKOM utvrdi činjenice o političkim i istorijskim okolnostima koje su odlučujuće doprinele izbijanju oružanih sukoba, kao i činjenju ratnih zločina i drugih teških kršenja ljudskih prava, proističe iz cilja Komisije (iz člana 13) da „doprinese sprečavanju ponavljanja zločina i drugih teških kršenja ljudskih prava“. Najveći broj komisija za istinu nastojao je da rasvetli uzroke koji su doveli do kršenja ljudskih prava u prošlosti. Ovo nastojanje proizilazi iz potrebe društva da spreči da isti uzroci koji su stvarali političku i socijalnu klimu koja je dovela do zločina nastave da isto čine i u budućnosti. I učesnici konsultacija o osnivanju Komisije prepoznali su ovaj odnos između, s jedne strane, potrebe da se zločini ne ponove, i, s druge, nužnosti da se razume šta je u prošlosti dovelo do zločina. Rečima jednog učesnika, „posledice će se ponavljati uvijek, apsolutno uvijek dok se ne otklone uzroci tih pojava koje su posledice.“⁶⁷ Sledeći razlog zbog kog bi Komisija trebalo da istražuje uzroke sastoji se u prirodnoj potrebi ljudi da razumeju zašto je došlo do događaja koji su na odlučujući – i negativan – način oblikovali njihove živote.

Iz ovih razloga, postoji stvarna potreba da u mandat Komisije uđe i istraživanje okolnosti koje su bitno doprinele izbijanju oružanih sukoba i činjenju ratnih zločina u nekadašnjoj SFRJ. Pri tome, zahtev u Statutu da se utvrde okolnosti koje su doprinele „izbijanju oružanih sukoba“ ne treba razumeti kao zalaganje da se Komisija bavi oružanim sukobima *kao takvim* (uključujući, na primer, vojne strategije primenjivane u sukobima). Reč je samo o tome da se ratni zločini (u užem smislu) dešavaju u kontekstu oružanog sukoba, odnosno da bez oružanih sukoba ne bi bilo ni ratnih zločina. Ako se razumevanjem okolnosti koje su dovele do oružanih sukoba smanjuje mogućnost da sukobi ponovo izbiju u budućnosti, smanjuje se i mogućnost ponovnog činjenja ratnih zločina.

Uprkos gore navedenim argumentima, značajan broj učesnika u konsultativnom procesu izjasnio se protiv toga da Komisija istražuje uzroke sukoba i zločina. Dva su osnovna razloga za to protivljenje: (1) činjenica da unutar različitih etničkih grupa postoje dijametralno suprotna shvatanja o tome šta je dovelo do izbijanja oružanih sukoba i do činjenja ratnih zločina, usled čega postoji bojazan da ni članovi Komisije neće uspeti da dođu do zajedničkog stava o tom pitanju, niti će države biti voljne da prihvate eventualni nalaz Komisije; i, (2) bojazan da bi istraživanje uzroka moglo da dovede do bavljenja dalekim istorijskim periodom, što bi Komisiji oduzelo mnogo vremena i sprečavalo je da se fokusira na svoj osnovni zadatak – istraživanje kršenja ljudskih prava.

Radna grupa za izradu Statuta je uvažila oba ova razloga, ali je zaključila da se najveći broj učesnika u konsultacijama, bez obzira na etničku pripadnost, opredelio za to da Komisija istražuje i uzroke oružanih sukoba.

⁶⁷ Ekrem Hadžić, konsultacije sa predstavnicima udruženja žrtava u Srbiji, Beograd, 3. jul 2010.

Rizici koji nastaju uvrštavanjem uzroka u predmet istraživanja Komisije su realni i nema garancija da će Komisija biti u stanju da ih uspešno prevlada. Ipak, kada je reč o prvom od dva rizika – eventualnoj nemogućnosti da članovi Komisije dođu do zajedničkog stava – potrebno je imati u vidu da je većina drugih komisija, nastalih u veoma podeljenim društvima, takođe u svom mandatu imala bavljenje uzrocima, i da su u skoro svim slučajevima članovi tih komisija *uspevali* da dođu do zajedničkog stava u završnom izveštaju. Primera radi, Nacionalna komisija za istinu i pomirenje (*Rettig komisija*) u Čileu (1990-91), sastavljena od po četiri pristalice i četiri oponenta bivšeg predsednika Pinočea, posvetila je jedan deo završnog izveštaja konkretnoj analizi situacije koja je dovela do vojnog udara 11. septembra 1973. godine, i, odmah potom, jedan deo izveštaja ispitivanju karakteristika političkog sistema u periodu od 1973. do 1988. godine (period Pinočeeve vladavine) koje su generirale praksu kršenja ljudskih prava.⁶⁸ Kao i u odnosu na ostale aspekte rada REKOM-a, u odnosu na ovo pitanje odlučujuće će biti da među članove Komisije budu izabrani pojedinci od integriteta, koje će u njihovom radu voditi posvećenost istini (v. član 10, *Principi delovanja Komisije*), a ne želja da kroz delovanje u REKOM-u doprinesu postizanju partikularnog političkog cilja.

U odnosu na drugi rizik – mogućnost da istraživanje uzroka dovede do bavljenja dalekim istorijskim periodom, što bi Komisiji oduzelo mnogo vremena, Statut sadrži dve varijante, koje su detaljno prikazane u obrazloženju narednog člana u Statutu (član 15, "Period i područje istraživanja"). Treba naglasiti da se ovde *ne radi* o utvrđivanju uzroka koji su doveli do *raspada* SFRJ, već o utvrđivanju uzroka *oružanih sukoba i činjenja ratnih zločina*, i to onim uzrocima koji su *odlučujuće* doprineli izbijanju sukoba. To svakako sužava vremenski okvir koji spada u predmet istraživanja. Sužavanje okolnosti koje REKOM istražuje na one koje su *odlučujuće* uticale na izbijanje sukoba i činjenje zločina isključuje iz domena Komisijino istraživanja druge okolnosti, koje nisu odlučujuće.

Tačka g

Zadatak Komisije da preporuči mere koje se odnose na *sprečavanje ponavljanja kršenja ljudskih prava* odnosi se pre svega na preporuke o reformama institucija i zakonodavstva, posebno u odnosu na reformu obrazovnih sadržaja. Osim toga, tačka g. stavlja u zadatak Komisiji izradu preporuka koje se odnose na materijalne reparacije (novčane nadoknade, psiho-fizičku rehabilitaciju, obnovu i povrat imovine, i drugo) i simboličke reparacije (podizanje spomenika, pretvaranje mesta zatvaranja ili mesta ubistava u memorijalne centre, komemoracije, i drugo), čime bi se ostvario cilj Komisije "doprinos ostvarivanju prava žrtava" (član 13, tačka c.).

⁶⁸ Videti Corporacion Nacional de Reparacion y Reconciliacion, *Informe de la Comision Nacional de Verdad y Reconciliacion* (Andros Impresores, reedicion 1996), tom I, poglavlje 2, deo 1, str. 27-46, www.ddhh.gov.cl/ddhh_rettig.html.

DEO V - NADLEŽNOST KOMISIJE

Član 15

Period i područje istraživanja

Obrazloženje

Period u kome su činjeni ratni zločini i druga teška kršenja ljudskih prava iz domena REKOM-ovog istraživanja počinje 1. januara 1991. godine, a završava 31. decembra 2001. godine. Ovaj vremenski okvir obuhvata sve godine u kojima su, u toku i nakon raspada nekadašnje SFRJ, vođeni oružani sukobi, bilo međunarodnog karaktera ("rat") bilo unutrašnji sukobi. Prvi oružani sukobi punom značenju tog pojma počeli su sredinom 1991. godine u Hrvatskoj i Sloveniji, a poslednji – onaj u Makedoniji – je okončan u septembru 2001. godine.

U toku konsultativnog procesa, neki učesnici su bili mišljenja da bi Komisija trebalo da istražuje činjenice o ratnim zločinima i drugim teškim kršenjima ljudskih prava počev od 1990. godine, sa argumentom da je već od juna te godine u Hrvatskoj postojalo stanje oružanog sukoba (odnosno da je počeo "Domovinski rat").⁶⁹ Međutim, ovakav stav nije u saglasnosti sa nalazima Međunarodnog krivičnog tribunala za bivšu Jugoslaviju (MKTJ), u predmetima koji su se bavili ratnim zločinima u Hrvatskoj, kao ni sa definicijama oružanog sukoba u međunarodnom humanitarnom pravu. Naime, "oružani sukob", u značenju koje ima u međunarodnom pravu, ne obuhvata situacije unutrašnjih nemira i napetosti, kao što su izolovani i sporadični akti nasilja, meteži (engl. *riots*), ili drugi akti slične prirode.⁷⁰ Da bi se govorilo o postojanju oružanog sukoba, potrebno je da postoji izvestan materijalni intenzitet sukoba, kao i izvesna organizovanost oružanih formacija, na osnovu čega se oružani sukob razlikuje od kratkotrajnih pobuna, nereda ili banditizma.⁷¹ Radna grupa za izradu Statuta je saglasna sa ocenama iz presuda MKTJ da su uslovi intenziteta i organizovanosti, koji kumulativno moraju da postoje kako bi moglo da se govori o postojanju oružanog sukoba, u Hrvatskoj ispunjeni od sredine 1991. godine.⁷² Ovo ne znači da Komisija ne bi mogla da utvrđuje i činjenice o događajima iz 1990. godine, ako proceni da su one relevantne za rasvetljavanje "političkih i socijalnih okolnosti koje su odlučujuće doprinele izbijanju ratova ili drugih oblika oružanog sukoba, kao i činjenju ratnih zločina i drugih teških kršenja ljudskih prava".

⁶⁹ Izlaganja predstavnika hrvatskih udruženja vojnih veterana, Nacionalne konsultacije organizacija civilnog društva, Zagreb, 1. jun 2010.

⁷⁰ Presuda Pretresnog veća MKTJ u predmetu *Limaj i drugi* (novembar 2005), para. 87.

⁷¹ Presuda Pretresnog veća MKTJ u predmetu *Tadić* (maj 1997), para 562; presuda Pretresnog veća MKTJ u predmetu *Limaj i drugi*, para. 84.

⁷² Presuda pretresnog veća MKTJ u predmetu *Mrkšić i ostali* (septembar 2007.), u paragrafu 422, zaključuje da je „sukob započeo krajem avgusta 1991. godine”, ali iz teksta nije sasvim jasno da li je pretresno veće ovde imalo u vidu početak sukoba u celoj Hrvatskoj ili početak sukoba u Istočnoj Slavoniji, području na kom su se desili zločini iz optužnice protiv Mileta Mrkšića i ostalih optuženih. S druge strane, presuda MKTJ u predmetu *Milan Martić* (jun 2007), u paragrafu 344, navodi da su "oružane bitke između Srba i Hrvata izbile od aprila 1991. godine na području Hrvatske. Od avgusta 1991. godine, neprijateljstva su intenzivirana direktnim uključivanjem JNA i srpskih snaga SAO Krajine."

Kada je reč o „gornjoj“ granici vremenskog mandata (31. decembar 2001.), nije sporno da posle 2001. godine ni u jednom delu država nastalih na teritoriji nekadašnje SFRJ nije bilo „oružanog sukoba“ u smislu međunarodnog prava. Međutim, i nakon tog perioda je bilo slučajeva masovnog i ozbiljnog kršenja ljudskih prava u vezi sa oružanim sukobom iz perioda 1991-2001. Primera radi, intenzitet masovnog nasilja protiv Srba i Roma na Kosovu, u martu 2004. godine, verovatno se može delom objasniti kao reakcija na nasilje protiv kosovskih Albanaca 1998-99 godine i ranije. Komisija se može baviti ovim događajima, kao i kontra-nasiljem prema Albancima i Gorancima u Srbiji u toku martovskih događaja na Kosovu, na osnovu onog dela člana 15 koji se odnosi na istraživanje posledice zločina i kršenja, koje su se ispoljile i u periodu nakon 2001. godine.

Član 16

Kršenja prava u nadležnosti Komisije

Obrazloženje

Kršenja prava iz nadležnosti Komisije obuhvataju naročito ozbiljne i – u vezi sa oružanim sukobima na prostoru nekadašnje SFRJ – naročito rasprostranjene oblike ratnih zločina i drugih teških kršenja ljudskih prava. Kako je objašnjeno u članu 1 Statuta (*Značenja pojmova u ovom Statutu*), termin „ratni zločin“ se, radi jednostavnosti u formulacijama, koristi u najširem smislu, tako da obuhvata kako ratne zločine u užem pravnom smislu, tako i zločine protiv čovečnosti i genocid.

Zločini i kršenja ljudskih prava kojima će se Komisija baviti su u članu 16 obuhvaćeni opštom formulacijom. Konkretni zločini i kršenja ljudskih prava su navedeni u članu 1 Statuta, pri čemu lista navedenih zločina i kršenja nije zatvorena.

Komisija odlučuje o tome da li će pravno kvalifikovati zločine. Komisija će se pozivati na sudske presude u kojima su konkretni zločini pravno kvalifikovani (videti član 46 Statuta).

Osim zločina počinjenih u kontekstu oružanog sukoba, Komisija se može baviti i onim kršenjima ljudskih prava koja ne predstavljaju ratne zločine, a koja su u datim sredinama bila naročito ozbiljna i rasprostranjena. Npr., u Sloveniji je naročito izražen bio problem tzv. „brisanja“ nedržavljana Slovenije – poreklom iz drugih delova nekadašnje SFRJ – iz spiska lica sa prebivalištem u novonastaloj nezavisnoj državi. Evropski sud za ljudska prava je utvrdio da je odbijanje slovenačkih vlasti da regulišu status „izbrisanih“, u konkretnom slučaju kojim se Sud bavio, predstavljalo neopravdano mešanje države u pravo na privatni život, iz člana 8 Evropske konvencije o ljudskim pravima.⁷³ Iako se na osnovu međunarodno-pravnih dokumenata i literature ne može sa sigurnošću zaključiti da kršenje prava na privatni život predstavlja „teško kršenje ljudskih prava“ (videti gore, obrazloženje člana 1 Statuta), može se argumentirati da se u takvom slučaju, zaista, radi o teškom kršenju, tako da bi „brisanje“ nedržavljana Slovenije iz spiska lica sa prebivalištem ušlo u domen istraživanja od strane Komisije. Drugi mogući argument u prilog uključivanja „izbrisanih“ u mandat Komisije je da su „brisanjem“ bile naročito pogođene manjine čije se matične države nalaze na području bivše SFRJ, te Romi, odnosno da je u

⁷³ Predmet *Kurić i drugi protiv Slovenije* (predstavka br. 26828/06), presuda, 13. jul 2010., paragrafi 361 i 376.

pitanju bila sistematska diskriminacija na etničkoj osnovi, što bi nesumnjivo predstavljalo teško kršenje ljudskih prava.⁷⁴

Uključivanje teških kršenja ljudskih prava u mandat REKOM-a u praksi ne bi značilo znatno opterećivanje Komisije dodatnim zadacima u odnosu na one koje Komisija ima prikupljajući podatke o ratnim zločinima. Kako je objašnjeno u obrazloženju člana 1 (*Značenje pojmova u ovom Statutu*), krug kršenja prava za koje postoji konsenzus da ulaze u kategoriju „teških“ ograničen je na ubistvo, porobljavanje, protivpravno zatvaranje, mučenje, prisilne nestanke, deportaciju i prisilno premeštanje stanovništva, i sistematsku diskriminaciju. S obzirom da su ovakva postupanja u državama nastalim na području nekadašnje SFRJ, u periodu od 1991. do 2001. godine, imala obeležja ratnih zločina (uključujući – u smislu ovog Statuta – i zločine protiv čovečnosti), ona ulaze u polje REKOM-ovog istraživanja već na osnovu pojma “ratni zločini” u članu 16. Drugim rečima, Komisija bi tim kršenjima morala da se bavi u svakom slučaju, odnosno i ako “teška kršenja ljudskih prava” ne bi bila u mandatu. Retki izuzeci, odnosno postupanja koja su bile povezana sa oružanim sukobom ali bi u delokrug Komisijinog bavljenja mogla da uđu jedino kao “teška kršenja ljudskih prava”, uključuju neke od zločina počinjenih protiv nealbana na Kosovu nakon juna 1999. godine, sistematsku diskriminaciju (za koju bi moglo da se argumentuje da je praktikovana u nekim delovima nekadašnje SFRJ i da pri tome nije predstavljala ratni zločin ili zločin protiv čovečnosti), i eventualno još neke pojave, u svakom slučaju ograničene u obimu.

⁷⁴ Evropski sud za ljudska prava, u presudi *Kurić*, nije ulazio u to da li je različito (nepovoljnije) tretiranje državljana ex-Yu država u odnosu na tretiranje “pravih” stranaca, od strane Slovenije, predstavljalo diskriminaciju, iz člana 14 Evropske konvencije o ljudskim pravima. Evropski sud za ljudska prava, naime, po pravilu ne ispituje da li je došlo do kršenja člana 14 Konvencije ako je Sud prethodno utvrdio da je neka druga, supstantivna odredba iz Konvencije prekršena (kao što je, u slučaju *Kurić*, prekršen član 8). Ovakav stav je Sud formulisao u predmetu *Dudgeon protiv Ujedinjenog Kraljevstva*, 4 E.H.R.R. 149 (1981), para. 67, i kasnije ga ponovio u brojnim presudama. Međutim, Evropski sud je pomenuo odluku Ustavnog suda Slovenije, u kojoj je taj sud utvrdio da “nije bilo objektivnih razloga za različito tretiranje” državljana država nastalih na teritoriji nekadašnje SFRJ u odnosu na tretiranje “pravih” stranaca. “Ovo je”, prema Ustavnom sudu Slovenije, “takođe kršilo princip jednakosti iz člana 14 Ustava” (citirano prema paragrafu 368 presude *Kurić*).

DEO VI - OVLAŠĆENJA KOMISIJE

Član 17

Uzimanje izjava

Obrazloženje

Stav 1

Uzimanje izjava je osnovni metod kojim komisije za istinu dolaze do saznanja o kršenjima ljudskih prava. Izjave se u najvećem broju, ali ne isključivo, uzimaju od žrtava. U radu REKOM-a, uzimanje izjava će takođe biti od velike važnosti, iako će, za razliku od gotovo svih drugih komisija, REKOM imati na raspolaganju i veliku količinu pisanog materijala (sudske presude, obimnu dokumentaciju koju je prikupio Međunarodni krivični tribunal za bivšu Jugoslaviju i koja se nalazi na web stranici Tribunala, izveštaje organizacija za ljudska prava, itd.) koji već sadrži podatke o počinjenim zločinima i drugim kršenjima. Uprkos sada već brojnim suđenjima za ratne zločine pred međunarodnim i domaćim sudovima, veliki broj žrtava i svedoka nije imao priliku da da izjavu bilo kom zvaničnom telu. Komisija će, stoga, biti u prilici da istraži (u vansudskom kontekstu) i zločine koji nisu procesuirani pred sudovima, pa čak i zločine koji su ostali nepoznati medijima i organizacijama za ljudska prava. Uzimanjem izjava od žrtava, izbeći će se da hiljade značajnih svedočenja ostane nezabeleženo.

Komisija će, osim od žrtava, uzimati izjave i od svedoka, učinilaca (u meri u kojoj ovi budu voljni da govore o zločinima u kojima su učestovali), i predstavnika institucija. Pod „učiniocima” se, u skladu sa *Značenjem pojmova u Statutu* (član 1), misli na pravosnažno osuđena lica. Nasuprot tome, lica čija krivična odgovornost nije utvrđena u krivičnom postupku su u ovom stavu obuhvaćena kategorijom „svedoka”. Ta lica imaju pravo da uskrate odgovore na određena pitanja, ako bi ih odgovor izložio krivičnom gonjenju (videti stav 5 u ovom članu, sa obrazloženjem).

Stav 2

Stav 2 izražava jednu od osnovnih ideja iza uspostavljanja REKOM-a: da to telo crpe svoj autoritet iz značaja ciljeva koje treba da ostvari i iz kredibilitnosti načina na koji deluje. Stoga stav 2 stavlja akcenat na očekivanje da se lica kojima Komisija uputi poziv za davanje izjave dobrovoljno odazovu. Istovremeno, Komisija mora imati na raspolaganju *moćnost* da izdejstvuje da neko lice dođe pred Komisiju čak i ako se tome protivi. Stav 2 stoga ovlašćuje Komisiju da kod nadležnog tužilaštva inicira proceduru za obezbeđenje prisustva lica ili izricanje kazne za odbijanje lica da da izjavu.

Odredbe o obavezi davanja izjave uobičajene su u osnivačkim aktima komisija za istinu.⁷⁵ Slične odredbe sadrže i zakoni i skupštinski poslovnici u stranama ugovornicama. Hrvatski zakon o istražnim povjerenstvima (komisijama) propisuje da su „čelnici i drugi dužnosnici državnih tijela, odgovorne osobe u pravnim osobama i drugi građani dužni svjedočiti pred istražnim

⁷⁵ Obaveza davanja izjave predviđena je, između ostalih, u osnivačkim aktima sledećih komisija: Južna Afrika, čl. 39, tačka e; Sijera Leone, čl. 8, st. 1, tačka (d) i čl. 8., st. 2; Istočni Timor, čl. 20, st. 1; Gana, čl. 22, st. 1; Paragvaj, čl. 5; Kenija, čl. 7, st. 5; i, Mauricijus, čl. 11 i 16.

povjerenstvom ili mu dati obavjesti o činjenicama koje su im poznate".⁷⁶ Kosovski Zakon o parlamentarnoj istrazi propisuje da su „svedoci dužni da se odazovu na pismeni poziv komisije za svedočenje”.⁷⁷ Prema Poslovniku Skupštine Crne Gore, "državni organi i druge organizacije, kao i pojedinci dužni su da daju istinite ... podatke, obavještenja i izjave koje od njih traži anketni odbor".⁷⁸ Poslovnik Narodne skupštine Republike Srbije ovlašćuje Anketni odbor da „traži od državnih organa i organizacija podatke... i obavještenja, kao i da uzima izjave od pojedinaca koje su mu potrebne. Predstavnici državnih organa i organizacija dužni su da se odazovu pozivu anketnog odbora, odnosno komisije, i da daju istinite izjave, podatke, ... i obavještenja.”⁷⁹

Obaveza davanja izjave nije apsolutna, odnosno postoje izuzeci u odnosu na pojedine kategorije lica, kao i u odnosu na pojedina pitanja na koja lica imaju pravo da uskrate odgovor. (Videti dole, obrazloženja stava 5).

Stav 3

Od obaveze saopštavanja podataka predviđen je izuzetak za žrtve, kada je reč o njihovim stradanjima ili stradanjima članova porodice. Pravilo o dobrovoljnosti sledi iz osnovne ideje o ovoj Komisiji kao telu čiji je cilj da pomogne žrtvama. Primoravanje žrtava da protiv volje govore o za njih traumatičnim događajima moglo bi da ih antagonizuje.

Stav 4

Pogledati gore, obrazloženje člana 11, stavova 3 i 4.

Stav 5

U zakonima o krivičnom postupku svih strana ugovornica predviđena su pravila o (1) tome koja lica ne mogu biti saslušana kao svedoci: lice koje bi povredilo dužnost čuvanja državne tajne, branilac okrivljenog o onome što mu je okrivljeni poverio kao braniocu; lice koje obavezuje dužnost čuvanja profesionalne tajne - verski ispovednik, advokat, lekar, novinar i dr., maloletnik koji ne može da razume značaj prava da ne mora da svedoči; (2) tome koja su lica oslobođena dužnosti svedočenja: bračni i vanbračni drug, uži krug srodnika, usvojenik i usvojilac; kao i o (3) pravu na uskraćivanje svedočenja u vidu odgovora na određeno pitanje, ako bi takav odgovor izložio lice koje svedoči ili bliska lica teškoj sramoti ili krivičnom gonjenju.⁸⁰

Komisija će, u skladu sa principom pravičnosti procedure (čl. 10, tačka (f), Statuta), načelno poštovati ova pravila krivičnog postupka. Pri tome, u skladu sa stavom 4 (u članu 17), u slučaju da je odlukom nadležnog organa podatak proglašen tajnim pa se lice pozove na zakonsku dužnost čuvanja tajne, ono ipak ima obavezu da da izjavu Komisiji ako se radi o podacima koji se *ne mogu* smatrati tajnim jer se tiču izvršenja ratnih zločina ili teških kršenja ljudskih prava.

⁷⁶ Zakon o istražnim povjerenstvima, *Narodne novine Rep. Hrvatske*, br. 24/96, čl. 16, st. 1.

⁷⁷ Zakon br. 03 L-176, o parlamentarnoj istrazi, *Sl. list Rep. Kosovo*, br. 74/2010., 20. avgust 2010., čl. 19, st. 6.

⁷⁸ Poslovnik Skupštine Crne Gore, *Sl. list Rep. Crne Gore*, br. 51/06 i 66/06, čl. 81.

⁷⁹ Poslovnik Narodne skupštine Republike Srbije, 28. jul 2010., čl. 68, st. 6 i 7.

⁸⁰ Na primer, Zakonik o krivičnom postupku, *Sl. list CG*, br. 57/2009, 49/2010, čl. 108-111.

Stav 6

Zaštita poverljivosti je jedan od principa delovanja Komisije, iz člana 10 Statuta. U skladu sa tim principom, Komisija ima pravo da garantuje zaštitu identiteta svedocima koji imaju opravdan strah od toga da bi njihov život, fizički ili psihički integritet ili imovina mogli biti izloženi opasnosti ako se njihov identitet objavi u spisima ili izveštaju Komisije. Ovakva zaštita identiteta omogućava Komisiji da primi što veći broj izjava i dokaza o određenom događaju čijim se istraživanjem bavi, pri čemu takvo postupanje Komisije nije suprotno postojećim zakonima država članica. Naime, iako sve države predviđaju krivično delo "neprijavlivanje krivičnog dela i učinioca",⁸¹ tim krivičnim delom nije propisana obaveza prijavljivanja i *identiteta* izvora od kojeg je određeno lice, u ovom slučaju lice koje deluje u ime Komisije, saznalo za krivično delo i učinioca.

Stav 7

Komisija poziva svedoke da daju izjavu u skladu sa pravilima o pozivanju svedoka propisanim u zakonima o krivičnom postupku strana ugovornica. Ta pravila podrazumevaju i pozivanje telefonom i drugim sredstvima elektronske komunikacije, ako svedok pristaje da se na takav poziv odazove.⁸² Pozivanje svedoka po pravilu preduzimaju područne kancelarije Komisije u stranama ugovornicama, koje će po potrebi, u cilju utvrđivanja adrese svedoka, sarađivati sa nadležnim organima ministarstva unutrašnjih poslova strane ugovornice. Da bi pozivanje svedoka bilo efikasno, Komisija bi trebalo da obezbedi sopstvenu dostavnu službu (odeljenje za dostavu), koja bi pozive uručivala u skladu sa odgovarajućom odredbom o pozivanju svedoka iz zakona o krivičnom postupku strane ugovornice i na taj način obezbedila urednu dostavu.

Stav 8

Postavlja se pitanje šta Komisija može da učini ako se uredno pozvano lice, bez opravdanog razloga, ne odazove njenom pozivu. Ovde treba ukazati na jasan trend u praksi komisija za istinu, ali i istražnih (ili „anketnih“) komisija, da neopravdano neodazivanje na poziv komisije za sobom povlači sankcije.

⁸¹ Na primer, Krivični zakonik, *Sl. list Rep. Crne Gore*, br. 70/2003, 13/2004, 47/2006, i *Sl. list Crne Gore*, br. 40/2008 i 25/2010, čl. 386 ("Neprijavlivanje krivičnog djela i učinioca"):

(1) Ko zna da je neko lice učinilo krivično djelo za koje se po zakonu može izreći kazna zatvora od četrdesetgodina ili zna samo da je takvo djelo učinjeno pa to ne prijavi prije nego što su djelo, odnosno učinilac otkriveni, kazniće se zatvorom do dvije godine.

(2) Kaznom iz stava 1 ovog člana kazniće se i službeno ili odgovorno lice koje svjesno propusti da prijavi krivično djelo za koje je saznalo u vršenju svoje dužnosti, ako se za to djelo po zakonu može izreći pet godina zatvora ili teža kazna.

(3) Za neprijavlivanje krivičnog djela ili učinioca iz st. 1 i 2 ovog člana neće se kazniti lice kojem je učinilac bračni drug ili sa kojim živi u trajnoj vanbračnoj zajednici, srodnik po krvi u pravoj liniji, brat ili sestra, usvojlac ili usvojenik, kao i bračni drug nekog od navedenih lica, odnosno lice koje sa nekim od njih živi u trajnoj vanbračnoj zajednici, kao i branilac, ljekar ili vjerski ispovjednik učinioca.

⁸² Videti Zakon o krivičnom postupku, *Sl. list Crne Gore*, br. 57/2009 i 49/2010, čl. 112.

Zakonodavstva država kao što su Kanada, Australija, Novi Zeland, Belgija, Italija, Izrael, Nemačka, i druge, predviđaju sankcije za osobe koje odbiju da daju podatke istražnim komisijama. Na primer,

- novozelandski Zakon o istražnim komisijama propisuje da osoba koja se ne odazove pozivu istražne komisije da svedoči ili da dostavi dokumente može biti novčano kažnjena do 1,000 dolara, a uz to može biti uzastopno kažnjavana zatvorskim kaznama od po sedam dana;⁸³
- zakoni koji su u Italiji donose pri uspostavljanju svake istražne komisije italijanskog parlamenta obično propisuju da se na svedočenje pred komisijom primenjuje čl. 372 Krivičnog zakona; prema tom članu, osoba koja odbije da saopšti podatke o kojima ima saznanja kažnjava se zatvorom u dužini od dve do šest godina;⁸⁴
- belgijski Zakon o parlamentarnim istragama predviđa zatvorsku kaznu u trajanju od 8 dana do 6 meseci, zajedno sa novčanom kaznom, za osobu koja odbije da svedoči pred istražnom komisijom;⁸⁵
- izraelski Zakon o istražnim komisijama propisuje kaznu do dve godine zatvora za lice koje ponovljeno odbija da svedoči pred komisijom ili da joj stavi dokumente na raspolaganje.⁸⁶

Isto tako, osnivački akti više komisija za istinu predviđaju da odbijanje da se pristupi i svedoči pred komisijom automatski povlači za sobom novčanu kaznu ili kaznu zatvora, pri čemu je kazna zatvora u nekim državama (Južna Afrika, Gana) mogla iznositi i dve godine.⁸⁷

Ova iskustva su počela da se prenose i u one post-jugoslovenske zemlje koje zakonima regulišu delovanje parlamentarnih istražnih komisija:

- Hrvatski zakon o istražnim povjerenstvima (komisijama) propisuje novčanu kaznu od 50 hiljada (ekvivalentno 6.750 eura) do milion kuna (135.000 eura), ili kaznu zatvora od šest meseci do pet godina, za osobe koje se ne odazovu pozivu istražnog povjerenstva da svedoče ili obaveste o činjenicama koje su im poznate.⁸⁸
- Kosovski Zakon o parlamentarnoj istrazi ovlašćuje anketnu komisiju parlamenta da naredi obavezno privođenje nosilaca javnih funkcija, te drugih fizičkih i pravnih lica radi

⁸³ Commissions of Inquiry Act 1908, Public Act 1908, No 25 (Zakon o istražnim komisijama 1908, Javni akt 1908, br. 25), čl. 9 i čl. 13A (upućujući na the Judicature Act 1908, odeljak 56B).

⁸⁴ Legge n. 132, "Istituzione di una Commissione parlamentare di inchiesta sul fenomeno della mafia e sulle altre associazioni criminali, anche straniere" (Zakon br. 132, „Uspostavljanje parlamentarne komisije za istragu fenomena mafije i drugih kriminalnih udruženja, uključujući inostrane“), *Gazzetta Ufficiale*, br. 192, 18. avgust 2008, čl. 4 (upućujući na čl. 372 Krivičnog zakona); Legge, n. 90, "Istituzione di una Commissione parlamentare d'inchiesta concernente il 'dossier Mitrokhin' e l'attività d'intelligence italiana" (Zakon br. 90, „Uspostavljanje parlamentarne komisije za istragu povodom 'dosjea Mirokhin' i italijanskoj obaveštajnoj aktivnosti“), *Gazzetta Ufficiale*, br. 109, 11. maj 2002, čl. 3, st. 1 (upućujući na čl. 372 Krivičnog zakona).

⁸⁵ Loi sur les enquêtes parlementaires (Zakon o parlamentarnim istragama), stupio na snagu 15. maja 1880., čl. 8.

⁸⁶ Commissions of Inquiry Law, 5729-1968, čl. 11(e).

⁸⁷ Južna Afrika, čl. 39, st. e; Istočni Timor (2001), čl. 20, st. 1; Gana (2002), čl. 22, st. 1; Kenija (2008), čl. 7, st. 5; Mauricijus (2008), čl. 11 i 16. S druge strane, osnivački akti komisija u Sijera Leoneu i Paragvaju ostavili su diskreciono pravo samim komisijama da pokrenu sudski postupak, ili da to ne učine. Sijera Leone (2000), čl. 8.2.; Paragvaj (2003), čl. 5;

⁸⁸ Zakon o istražnim povjerenstvima, *Narodne novine Rep. Hrvatske*, br. 24/96, čl. 25.

svedočenja pred komisijom;⁸⁹ Zakon takođe propisuje shodnu primenu odredbi Zakona o krivičnom postupku o svedocima, kao i obavezu sudova da pribave i komisiji podnesu dokaze koje fizička i pravna lica odbijaju da podnesu ili u tome kasne;⁹⁰ napokon, Zakon ovlašćuje anketnu komisiju da zatraži pokretanje krivičnog postupka protiv svedoka koji ne svedoči shodno njegovim obavezama propisanim tim zakonom ili odredbama Zakona o krivičnom postupku.⁹¹

U poređenju sa većinom rešenja u komparativnoj praksi, pa i sa rešenjima u zakonima o istražnim komisijama parlamenta u Hrvatskoj i na Kosovu, član 17, stav 8, iz Statuta predviđa relativno blago ovlašćenje Komisije. Ona može da inicira kod javnog tužioca da predloži nadležnom sudu da u hitnom postupku odredi mere kojima se obezbeđuje prisustvo lica i davanje izjave, uključujući i procesne kazne, u skladu sa zakonom o krivičnom postupku te države. Mere o kojima je reč uključuju, zavisno od države, prisilno dovođenje, novčanu kaznu, i (kada lice odbije da svedoči) zatvor do dva meseca.⁹² REKOM nema obavezu da od suda traži da izrekne novčanu ili drugu kaznu, nego Komisija to *može* da učini, ako smatra za celishodno. Na sudu je da donese konačnu odluku.

U praksi, u skladu sa članom 17, stav 2, ne treba očekivati da Komisija često inicira proceduru predviđenu stavom 8, jer neće želiti da bude doživljena kao telo koje autoritet gradi iniciranjem represivnih mera. Ali, Komisija mora imati na raspolaganju *moć* da izdejstvuje da neko lice dođe pred Komisiju čak i ako se tome protivi.

Ovlašćenje koje ima niz parlamentarnih istražnih komisija i komisija za istinu, da od predstavnika institucija i privatnih lica zahtevaju dostavljanje podataka, i zakonsko propisivanje sankcija za osobe koje odbiju da daju podatke, evidentno ne čine od istražnih komisija i komisija za istinu „sudove”. Suštinska razlika ostaje ta da, bez izbora na stepen ovlašćenja kojima raspolažu, istražne komisije i komisije za istinu ne mogu – za razliku od sudova – da izriču sankcije za kršenja prava koja istražuju. Zbog svega rečenog, lišene su osnova kritike koje su se mogle čuti od nekih učesnika konsultativnog procesa, da ovlašćenje REKOM-a iz člana 17, stav 8, čini REKOM („paralelnim”) „sudom”.

Stav 9

Psiho-socijalna podrška žrtvi i svedoku, uoči, u toku i nakon davanja izjave, uključuje davanje pomoći od strane psihologa Komisije, Komisijino angažovanje da žrtvi i svedoku nađe specijalističku pomoć

⁸⁹ Zakon br. 03 L-176, o parlamentarnoj istrazi, *Sl. list Rep. Kosovo*, br. 74/2010., 20. avgust 2010., čl. 13, tačka 1.6.

⁹⁰ *Isto*, čl. 18.

⁹¹ *Isto*, čl. 19, st. 10.

⁹² U Srbiji, Crnoj Gori, i na Kosovu, sud može u krivičnom postupku narediti da se svedoka koji se ne odazove pozivu, niti svoj izostanak opravda, prisilno dovede, a uz to mu može izreći i novčanu kaznu; u BiH, sud može izreći jednu od te dve mere, a u Hrvatskoj može samo naložiti da se svedok prisilno dovede. Ako svedok dođe, pa pošto je upozoren na posledice neće bez zakonskog razloga da svedoči, može se u svim državama novčano kazniti, a u Hrvatskoj, BiH, Crnoj Gori i na Kosovu može se i zatvoriti (najduže mesec dana u Hrvatskoj, BiH, i na Kosovu, odnosno dva meseca u Crnoj Gori. Videti sledeće odredbe u zakonima o krivičnim postupcima: Zakon o krivičnom postupku, *Sl. glasnik BiH*, br. 3/03, poslednje izmene 15/08, čl. 81 i čl. 268; Zakon o krivičnom postupku, *Sl. list Crne Gore*, br. 57/2009 i 49/2010, čl. 119; Zakon o kaznenom postupku, *Narodne novine Rep. Hrvatske* br. 152/08, 76/09, čl. 291; Zakon o krivičnom postupku, *Sl. list UNMIK*, br. 2003/26, izmene i dopune *Sl. list Rep. Kosovo*, br. 44/2008, čl. 167 i čl. 237, st. 3; i, Zakon o krivičnom postupku, *Sl. list SRJ*, br. 70/01 i 68/02 i *Sl. glasnik Rep. Srbije*, br. 58/04, poslednje izmene 72/09, čl. 108.

psihologa van samog REKOM-a, i tako dalje. Većina komisija je u svoj rad uključila strukture podrške – psihologe i socijalne radnike koji su pružali pomoć žrtvama i svedocima koja su davala izjave komisijama. U Čileu i Argentini su psiholozi u nekim slučajevim sedeli uz žrtve prilikom davanja izjava komisiji. Komisija koja je veoma ozbiljno shvatila važnost da se žrtvama i svedocima daje psiho-socijalna pomoć uoči, tokom i nakon davanja izjava bila je Komisija za istinu i pomirenje u Južnoj Africi. Ova komisija je u svoj rad uključila i zdravstvene radnike, specijaliste za pitanja trauma koji su obezbedili treninge za članove i zaposlene u komisiji. Pored toga, u svoj rad je uključila i osobe koje su pružale psiho-socijalnu pomoć žrtvama i svedocima na javnim svedočenjima.⁹³

Stav 10

S obzirom da će REKOM pored prikupljanja izjava u mestima prebivališta (boravišta) i uredima Komisije nastojati pružiti mogućnost svim osobama da daju izjave koje su od značaja za utvrđivanje činjenica, stavom 8 ovog člana proširuje se i daje mogućnost i osobama koje žive na teritoriji trećih zemalja (izvan teritorija strana ugovornica) da daju izjave u diplomatskim predstavništvima strana ugovornica. Imajući u vidu činjenicu da nemaju sve strane ugovornice diplomatska predstavništva u određenom broju zemalja u kojima se mogu nalaziti osobe koje žele dati izjavu, Komisija bi imala pravo da prikuplja izjave i u tim zemljama ukoliko to ne bi predstavljalo kršenje zakonskih odredbi tih zemalja (s obzirom da je REKOM strana međunarodna organizacija koja bi delovala na teritoriji trećih zemalja).

Član 18

Prikupljanje dokumentacije i drugih izvora

Obrazloženje

Stav 1

S obzirom da su, tokom i posle ratova, međunarodne i domaće institucije i organizacije prikupile veliki broj činjenica o ratnim zločinima i drugim teškim kršenjima ljudskih prava, Komisija bi mogla da koristi ovu dokumentaciju i tako znatno olakša put do ispunjenja svojih ciljeva. Član 18 Statuta pruža mogućnost Komisiji, da pored navedenih izvora, koristi i sudske presude, transkripte i spise drugih sudova (npr. u Norveškoj, Danskoj, Nemačkoj, Austriji i dr.) koji su na osnovu univerzalne nadležnosti sudili za ratne zločine počinjene na teritoriji nekadašnje SFRJ. Također, Komisija ima pravo, radi utvrđivanja činjenica, koristiti i druge dokaze ili dokumentaciju koja nije izričito pomenuta ovom odredbom. Tačka e. daje mogućnost Komisiji da tokom svoga delovanja zatraži stručna mišljenja o određenim pitanjima (npr. za tematske sesije posvećene delovanju određenih institucija), a po uzoru na relevantne odredbe komisija u Kanadi, Nemačkoj, Maroku i Peruu.

⁹³ Priscilla B.Hayner, *Unspeakable Truths: Transitional Justice and the Challenge of Truth Commission* (2. izdanje, 2010.), str.157.

Stav 2

Državni organi saraduju sa Komisijom tako što na zahtev Komisije dostavljaju i dokumentaciju navedenu u članu 18 Statuta. Obaveza dostavljanja dokumentacija vansudskom istražnom telu već je zakonski regulisana u Hrvatskoj i na Kosovu. Prema važećem Zakonu o istražnim povjerenstvima Republike Hrvatske osnovano istražno povjerenstvo „ovlašteno je zahtijevati od svih državnih tijela, ustanova, trgovačkih društava, drugih pravnih osoba i građana da mu dostave na uvid svu dokumentaciju koja bi mogla biti od značenja za ostvarivanje njegove zadaće“, a “[pomenuta] tijela i građani dužni su postupiti po zahtjevu istražnog povjerenstva”.⁹⁴ U kosovskom Zakonu o parlamentarnoj istrazi, određeno je da osnovana parlamentarna komisija ima pravo da „ima neograničen pristup svim službenim dokumentima,“ odnosno da su „sva fizička i pravna lica dužna da komisiji podnose sva dokumenta ili materijalne i druge dokaze koje se od njih traže”.⁹⁵ U Crnoj Gori Zakonom o državnoj upravi utvrđena je obaveza ministarstva „da dostavi Skupštini spise, odnosno dokumenta samo u okviru parlamentarne istrage, ukoliko ti spisi, odnosno dokumenti ne predstavljaju državnu, vojnu ili službenu tajnu shodno posebnom zakonu.”⁹⁶ Odredbama Poslovnika Skupštine Crne Gore o parlamentarnoj istrazi određeno je da „anketni odbor ima pravo da, u cilju sprovođenja parlamentarne istrage, traži od državnih organa i pojedinih organizacija podatke, isprave i obavještenja, kao i da uzima izjave od pojedinca, ako to ocijeni potrebnim. Državni organi i druge organizacije, kao i pojedinci dužni su da daju istinite isprave, podatke, obavještenja i izjave koje od njih traži anketni odbor.”⁹⁷

Slična obaveza saradnje državnih organa sa komisijom predviđena je u osnivačkim aktima komisija za istinu, u kojima je navedeno da komisija ima pravo da traži i dobije određena dokumenta.⁹⁸ Zahtevi za davanjem dokumentacije su se pokazali kao važni – kao nešto što ne služi samo u odnosu na pojedince već obuhvata institucije.

Član 19

Terenska istraživanja i posete

Obrazloženje

Stav 1

Komisija je ovlaštena da, u cilju prikupljanja podataka, obavlja terenska istraživanja. Ovo je u skladu sa opštom obavezom država da saraduju sa Komisijom i tako joj omoguće delotvorno izvršavanje zadataka i pristup podacima (član 11 Statuta).

⁹⁴ Zakon o istražnim povjerenstvima, *Narodne novine Rep. Hrvatske*, br. 24/96, čl. 15.

⁹⁵ Zakon br. 03 L-176, o parlamentarnoj istrazi, 4. jun 2010., *Sl. list Rep. Kosovo*, br. 74/2010, 20. avgust 2010., čl. 13, st. 1, tačka 4, i čl. 18.

⁹⁶ Zakon o državnoj upravi, *Sl. list Rep. Crne Gore*, br. 22/08, čl. 73.

⁹⁷ Poslovnik Skupštine Crne Gore, *Sl. list Rep. Crne Gore*, br. 51/06 i 66/06, čl. 81.

⁹⁸ Čile, član 4 (b) i (c); El Salvador, aneks, “Powers”, tačke (a), (b) i (c); Sijera Leone, čl.8, st. 1, tačka (a) i (b) Kenija, čl.7, st. 2, tačka (a).

Stav 2

Zaključivanjem memoranduma o razumevanju sa nadležnim državnim organima izbegava se mogućnost da pojedini državni organi poput komisija/ureda za traženje nestalih i tužilaštava za ratne zločine shvate Komisiju kao telo koje otežava ili im se meša u posao. Memorandumima o razumevanju se može regulisati postupak obaveštavanja nadležnih državnih organa o nameravanoj poseti određenoj lokaciji, ili, zavisno od okolnosti, nepostojanje potrebe za takvim obaveštavanjem, postupak u slučaju da Komisija namerava da pregleda objekat koji se sada nalaze u privatnom vlasništvu, i slično. Nadležne državne vlasti podrazumevaju relevantne državne organe poput državnih komisija za traženje nestalih, tužilaštava ili vlasti nadležnih za zatvorski sistem, a ne opštinske organe vlasti ili policiju.

Stav 3

Jedan od ciljeva Komisije je „priznanje nepravdi nanetih žrtvama, u cilju stvaranja kulture solidarnosti i saosećanja sa žrtvama“ (član 13, tačka d). Stav 3 ovog člana doprinosi ostvarenju navedenog cilja. Ovde se, dakle, ne radi o posetama lokacijama sa ciljem istraživanja, već o posetama čiji je cilj simbolički – priznanje patnje i izražavanje pijeteta prema žrtvama, uključujući i žrtve koje su preživele zločine (npr. nekadašnje zatočnike u mestima zatvaranja).

Član 20

Javna slušanja žrtava i drugih lica

Obrazloženje

Stav 1

Javno slušanje žrtava nema za primarni cilj prikupljanje podataka od strane Komisije, već priznanje nepravde nanete ovim licima, omogućavanje javnosti da neposredno stekne saznanja o zločinima, i stvaranje kulture solidarnosti i saosećanja sa žrtvama. Članovi Komisije *po pravilu* ne bi trebalo da postavljanjem dodatnih pitanja proveravaju istinitost navoda žrtve. Ovo proizilazi iz ciljeva javnih slušanja – priznanje nepravde i snaženje saosećanja sa žrtvama. Takav cilj bi bio teško ostvariv ako bi članovi komisije kod žrtve stvorili osećaj da joj ne veruju. Stoga Komisija neće insistirati na preciziranju detalja u žrtvinom izlaganju za koje smatra da ih žrtva nije sasvim precizno opisala, ili koji nisu u potpunosti tačni ali se ne tiču suštine žrtvinog iskaza.

Isto tako, na javnom slušanju žrtava, neće postojati mogućnost da osobe koje su u izlaganju žrtve pomenute kao mogući učinioci, ili pravni zastupnici tih osoba, postavljaju žrtvi pitanja sa ciljem da ospore njene tvrdnje. Davanje takve mogućnosti “unakrsnog ispitivanja” bi u najvećoj meri približilo postupak pred Komisijom sudskom postupku. Time bi bio doveden u pitanje, ili čak poništen, smisao delovanja Komisije kao *vansudskog* tela fokusiranog pre svega na žrtve, a ne na učinioce (kao sud).

S obzirom na navedeno, važno je obezbediti da izlaganje žrtve bude istinito, a naročito da se izbegne da žrtva u izlaganju neosnovano optuži nevino lice kao navodnog učinioca. U tom cilju, Komisija proverava istinitost izjave *pre* no što odluči koje žrtve će se pojaviti na javnom slušanju, tako što će izjavu, koju je žrtva prethodno dala istraživačima Komisije, uporediti sa drugim informacijama koje je prikupila. Ako tokom javnog slušanja žrtva iznese tvrdnje suprotne ranije datoj izjavi Komisiji, ili iznese druge tvrdnje koje su suprotne saznanjima Komisije o događaju, članovi Komisije će o tome postaviti pitanja za žrtvu.

Komisija dodatno obezbeđuje poštovanje prava lica koja su u javnom slušanju žrtava (kao i pre ili nezavisno od toga, prilikom davanja iskaza) imenovana kao učinioci, time što im omogućava da se naknadno pojave pred Komisijom i iznesu svoju verziju događaja, i/li da dostave pismenu izjavu koju će Komisija uzeti u obzir prilikom sastavljanja završnog izveštaja. (Videti obrazloženje člana 46 (*Nalazi o ratnim zločinima i teškim kršenjima ljudskih prava*)).

Stav 2

Osim žrtava, na javnim slušanjima mogu da govore i svedoci ratnih zločina, odnosno teških kršenja ljudskih prava, učinioci takvih dela, kao i lica koja su pomagala žrtvama.

Kada je reč o javnim slušanjima učinilaca i svedoka, može se očekivati da će članovi Komisije postavljati pitanja kojima će nastojati da identifikuju i otklone nejasnoće ili netačne navode u izjavama. Ova razlika u tretmanu, u odnosu na tretman žrtve, proističe iz razlike u ciljevima javnih slušanja različitog tipa. Cilj zbog kog svedoci i učinioci javno govore nije da im se izrazi priznanje, odnosno iskaže pijetet, već da se omogući najširoj javnosti da steknu saznanja o zločinima, odnosno teškim kršenjima ljudskih prava.

U praksi komisija za istinu, relativno mali broj osoba odgovornih za teška kršenja ljudskih prava je učestovao na javnim slušanjima. Izuzetak se odnosi na države u kojima je pre početka rada komisije za istinu proglašena amnestija (Sijera Leone), ili su same komisije mogle dati amnestiju (Južna Afrika i (za manje teška dela) Istočni Timor). U tim slučajevima, odgovorni za kršenja prava nisu imali bojazan da bi mogli krivično odgovarati ako javno govore o svojoj ulozi u kršenju prava, ili su u javnom govorenju videli priliku za dobijanje amnestije ili za početak reintegracije u svoju zajednicu. Kada je reč o REKOM-u, postoji mogućnost da na javnim slušanjima pristane da se pojavi izvestan broj učinilaca koji se nalaze na odsluženju zatvorske kazne, ili su je već odslužili, a koji su priznali krivicu pred MKTJ ili domaćim sudom, izrazili pri tome kajanje, i iskazali spremnost da u budućnosti doprinesu pomirenju u svojoj sredini. Isto tako, moguće je da osobe čija krivična odgovornost nije utvrđena u krivičnom postupku pristupe na svoju inicijativu Komisiji, priznaju počinjenje dela, i iskažu spremnost da o tome govore na javnom slušanju. (Ta lica su u članu 20, stavu 2, kao i u članu 17 (*Uzimanje izjava*) obuhvaćena kategorijom „svedoka”).

Za slušanja svedoka važi isto što je gore rečeno o slušanju žrtava, posebno u odnosu na prethodnu proveru istinitosti izlaganja i u pogledu omogućavanja licima pomenutim kao učinioci da se naknadno izjasne o navodima protiv njih.

Svrha javnih slušanja lica koja su pomogla žrtvama slična je svrsi javnih slušanja žrtve, utoliko što se u oba slučaja radi, između ostalog, o odavanju priznanja od strane Komisije: priznanju nepravde i patnje, u odnosu na žrtve, i priznanju humanosti i etičnosti, kada je reč o licima koja su žrtvama pomogla. Stoga treba očekivati da držanje članova komisije u toku slušanja lica koja su pomogla žrtvama bude slično držanju pri slušanju žrtava.

Stav 3

Odredba Statuta o javnim slušanjima određuje da je davanje izjava na ovim događajima dobrovoljno. Takvo pravilo se podrazumeva u odnosu na žrtve, ali može biti manje očigledno kada je reč o svedocima i, naročito, navodnim učiniocima. Međutim, nasilno dovođenje i izricanje kazni licima koja ne žele da javno, pred kamerama, svedoče o zločinima bilo bi kontraproduktivno za status Komisije. Ona bi bila shvaćena kao autoritarno telo, što bi bilo suprotno osnovnoj postavci o Komisiji kao telu koje crpi svoju snagu iz legitimnosti misije, a ne iz pretnje represijom. Kada je reč o navodnim učiniocima koji još nisu krivično procesuirani, oni bi se – kao i u suđenjima u krivičnom postupku – u toku javnog slušanja na kom su se pojavili protiv svoje volje mogli pozvati na pravo da uskrate odgovor kako ne bi sebe ili sebi blisko lice izložili krivičnom gonjenju, teškoj sramoti, ili znatnoj materijalnoj šteti.

Stav 4

Odredba Statuta o primeni mera zaštite identiteta, posebnih mera zaštite psihičkog i fizičkog integriteta, kao i mera psiho-socijalne podrške na javnim slušanjima ima za cilj da omogući da se žrtve i svedoci sve vreme tokom javnih slušanja osećaju bezbedno i sigurno. Druge komisije su takođe uključivale ovakve mere u svoj rad. Južnoafrička komisija za istinu i pomirenje je u svoj rad uključila i osobe koje su pružale psiho-socijalnu pomoć žrtvama i svedocima na javnim svedočenjima, tzv. 'briefers', koji su objašnjavali osobama proceduru javnih slušanja, sedele uz njih tokom svedočenja, i provodile neko vreme sa njima nakon javnih slušanja ohrabrujući ih. Praksu južnoafričke komisije su kasnije preuzele komisije koje su u svoj rad uključivale javna slušanja – peruanska, marokanska, pa čak i one koje su se tokom svog rada suočile sa ogromnim problemima poput nedostatka ljudskih kapaciteta za obavljanje ovih dužnosti.⁹⁹

Stav 5

Obaveza javnih servisa svih država naslednica je da obezbede televizijsko emitovanje javnih slušanja. Postupanje u skladu sa takvom obavezom ne bi suštinski bilo drugačije od ispunjavanja zakonom propisane obaveze za javne servise da, na primer, imaju sadržaje namenjene nacionalnim manjinama. Drugim rečima, propisivanje – putem zakona ili ratifikovanog međunarodnog ugovora – obaveze programskog tipa za javni servis ne izlazi van okvira prakse koja već postoji u državama u regionu. Međutim, uvažavajući činjenicu da bi emitovanje javnih slušanja isključivo u integralnom obliku moglo da iziskuje znatne poteškoće za javne servise, Statut ostavlja prostor za dogovor između Komisije i javnih servisa o modalitetima emitovanja, sa mogućnošću emitovanja odloženog prenosa (snimka).

Komisija ne može da obaveže komercijalne medije da emituju javna slušanja, ali ne sme da im uskrati pravo da emituju slušanja, ako oni sami procene da je to važno.

⁹⁹ Priscilla B. Hayner, *Unspeakable Truths: Transitional Justice and the Challenge of Truth Commission* (2. izdanje, 2010), str. 157.

Član 21

Održavanje tematskih sesija

Obrazloženje

Mnogobrojni učesnici su tokom konsultativnog procesa isticali potencijalno značajnu ulogu Komisije u ispitivanju uloge institucija u odnosu na zločine počinjene u periodu od 1991. do 2001. godine.

Nekoliko dosadašnjih komisija je održavalo sesije na kojima su članovi komisija ispitivali predstavnike institucija o ulozi tih institucija tokom konflikta.¹⁰⁰ Institucije, ili njihovi delovi, su na različite načine imale udela u kršenjima ljudskih prava. Međutim, pojedine komisije su ukazivale i na pozitivne primere institucija koje su se usprotivile kršenjima prava.¹⁰¹

Južnoafrička Komisija za istinu i pomirenje je na institucionalnim javnim sesijama analizirala delovanje verskih zajednica, pravničke zajednice, privrede, zdravstva, medija, sindikata, zatvora i oružanih snaga.¹⁰²

Na ovim sesijama članovi komisija su ispitivali ne samo predstavnike medija ili drugih institucija, nego i eksperte upućene u njihovo delovanje, kao i predstavnike vlasti čija je aktivnost imala direktnog uticaja na funkcionisanje ovih sektora. Analizom delovanja medija tokom rata u Liberiji se bavila tamošnja Komisija za istinu i pomirenje, koja se fokusirala na izveštavanje medija tokom konflikta, izazove sa kojima su se mediji suočavali tokom perioda koji je bio predmet istraživanja, itd.¹⁰³

Kao i druge komisije, REKOM će imati mogućnost da ispita i analizira delovanje državnih institucija, ali i političkih i kulturnih organizacija, verskih zajednica, i medija uoči i u toku oružanog sukoba, u odnosu na činjenja ratnih zločina i drugih teških kršenja ljudskih prava. Kako su neki učesnici na konsultacijama naveli, delovanje ne samo državnih institucija već i drugih institucija i organizacija, poput verskih zajednica, medija, političkih i kulturnih organizacija predstavlja jedan od glavnih preduslova za razumevanje prirode ratova, a posebno ratnih zločina i drugih teških kršenja ljudskih prava u nekadašnjoj SFRJ.

Obaveza učestvovanja na tematskim sesijama nije zasebno regulisana u praksi onih komisija koje su održavale ovakva slušanja, već je obaveznost učestvovanja na njima regulisana kroz ovlašćenja kojima je definisana obaveznost davanja izjava komisiji i učestvovanje na javnim slušanjima ukoliko komisija tako proceni.¹⁰⁴

S obzirom na to da tematske sesije predstavljaju oblik javnih slušanja, obrazloženje odredbe koja se u članu 20 (*Javna slušanja*) odnosi na televizijsko emitovanje tematskih sesija Komisije (stav 5) primenjivo je i na stav 2 ovog člana.

¹⁰⁰ Primeri uključuju komisije u Južnoj Africi, Sjera Leoneu i Liberiji.

¹⁰¹ Na primer, komisija u Peruu je na osnovu velikog broja prikupljenih svedočenja, saslušanja i studija potvrdila da su Katolička i Evangelistička crkva doprinele zaštiti stanovništva od zločina i kršenja ljudskih prava tokom perioda nasilja. Dodatno, Katolička crkva je vrlo rano osudila nasilje kojima su pribegavale pobunjenici, ali i kršenje ljudskih prava od strane države. Videti Conclusiones Generales del Informe Final de la CVR ("Zaključci Komisije za istinu i pomirenje u Peruu (2003.), para. 141, www.cverdad.org.pe/ifinal/conclusiones.php.

¹⁰² Prisila B. Hejner (Priscilla B. Hayner), *Neizrecive istine* (Samizdat B92, 2003), str. 68.

¹⁰³ Brojni domaći i strani novinari, kao i eksperti za medije, su svedočili na tematskim sesijama održanim u glavnom gradu Liberije, Monroviji. Liberian TRC, *Final Report*, tom II (*Consolidated Final Report*), str. 48, para. 4.11 & str. 49.

¹⁰⁴ Južna Afrika, čl.29 (3)(c).

Član 22 Pravilnici Komisije

Objasnenje

Primena jedinstvene metodologije u prikupljanju izvjava, dokumentacije i organizaciji javnih slušanja i tematskih sesija obezbeđuje konzistentost rada Komisije u celom regionu, doprinosi ujednačenosti prikupljenih podataka, i olakšava upotrebu prikupljenih podataka u svrhu istraživanja nakon okončanja rada Komisije. Na ovaj način se omogućava da se ispune zadaci Komisije

Budući da je uzimanje izvjava temelj rada svake komisije, a imajući u vidu iskustva ranijih komisija čiji su istraživači prikupili više hiljada izvjava žrtava i svedoka, s podacima o vrstama kršenja, žrtvama, navodnim učiniocima, institucionalnoj odgovornosti i raznim drugim pojedinostima, neophodno je standardizovati način na koji se vode razgovori sa davaocima izvjava. Ovo je potrebno radi organizacije baze podataka i obezbeđivanja njihove kasnije analize, što predstavlja izazov s obzirom na priliv ogromnog broja podataka.¹⁰⁵ Pored toga, jedinstvenost metodologije obezbeđuje da pitanja koja se postavljaju prilikom uzimanja izvjava ostanu u okviru mandata komisije.¹⁰⁶

Pravilnici Komisije mogu predvideti metodologiju uzimanja izvjava i prikupljanja dokumentacije. Ovo omogućava konzistentnost prikupljenih podataka i njihovo kasnije korišćenje prilikom analize obrazaca učinjenih zločina. Dokumenti prikupljeni na osnovu jedinstvene, unapred propisane metodologije mogu biti korišćeni za potrebe krivičnog procesuiranja, kao i istorijskih, socioloških i pravnih istraživanja u vezi oružanih sukoba na području nekadašnje SFRJ

Donošenje pravilnika o javnim slušanjima i tematskim sesijama omogućiće Komisiji da lakše rešava probleme koji se tiču organizacije ovakvih sesija, budući da javna slušanja i tematske sesije predstavljaju "ogroman administrativni, logistički i finansijski izazov za komisije za istinu".¹⁰⁷ Upotreba jedinstvene metodologije u organizaciji, izvođenju, video i audio beleženju ovih sesija omogućava kasniju upotrebu u razne svrhe. Pravilnik o javnim slušanjima treba da uredi sledeća pitanja: način odabira osoba koje će javno svedočiti, pravila o obaveštavanju osoba čije će se ime pojaviti u svedočenju kao osobe osumnjičene za određeni zločin, pravila koja regulišu pravo takve osobe da se odredi prema izrečenim navodima, zaštitne mere za svedoke i žrtve, psihološka podrška za žrtve i svedoke, itd.¹⁰⁸

¹⁰⁵ Priscilla B. Hayner (Priscilla B. Hayner), *op. cit.*, str. 310.

¹⁰⁶ Mark Freeman, *Truth Commissions and Procedural Justice* (Cambridge University Press, 2006), str. 302.

¹⁰⁷ *Isto*, str. 222.

¹⁰⁸ *Isto*, str. 226.

DEO VII – IZBOR ČLANOVA I ČLANICA KOMISIJE

Član 23

Sastav Komisije

Obrazloženje

Komisije za istinu koje se smatraju u manjoj ili većoj meri uspešnim imale su najviše 17 članova, s izuzetkom dve, specifične, komisije nemačkog parlamenta.¹⁰⁹

- Gvatemala i El Salvador (po 3 člana);
- Istočni Timor, Panama i Sijera Leone (7);
- Čile (8);
- Gana i Paragvaj (9);
- Peru (12);
- Argentina (13);
- Južnoafrička republika i Maroko (17);¹¹⁰ i
- Nemačka 1992-1994 (27) i 1995-1998 (36).

Iskustvo dosadašnjih komisija za istinu, dakle, govori u prilog ograničenom broju članova, kako bi se olakšala komunikacija među članovima Komisije u cilju učinkovitog i efikasnog postupanja.¹¹¹ Naravno, u rad svake komisije za istinu je, osim članova/članica („komesara“), uključen i veliki broj drugih lica – osoblja. Osoblje je po pravilu višestruko brojnije od samih članova/članica komisije.

Ponuđeno je rešenje koje, sticajem drugih uslova, koji su objašnjeni u nastavku, iznosi paran broj članova. Takvo rešenje, kako se vidi iz primera dosadašnjih komisija, nije bez presedana. Iako je tačno da neparni broj članova po pravilu olakšava odlučivanje jer onemogućava „nerešen“ rezultat, predviđeno pravilo odlučivanja Komisije u vidu kvalifikovane većine (14), ovaj problem ostavlja po strani.¹¹²

¹⁰⁹ Nemačke komisije osnovao je parlament Savezne Republike Nemačke i više od dve trećine članova i članica Komisije činili su poslanici. US Institute for Peace, The Truth Commissions Digital Collection, www.usip.org/library/truth.html.

¹¹⁰ Priscilla B. Hayner, “Truth Commissions: a schematic overview”, *International Review of the Red Cross*, tom 88, br. 862, jun 2006, [www.cicr.org/Web/eng/siteeng0.nsf/htmlall/review-862-p295/\\$File/irrc_862_Hayner.pdf](http://www.cicr.org/Web/eng/siteeng0.nsf/htmlall/review-862-p295/$File/irrc_862_Hayner.pdf).

¹¹¹ “Jednu od najočiglednijih mana velike komisije predstavlja vreme i energija koje treba posvetiti koordinaciji i komunikaciji među članovima. Velika komisija može imati i velike teškoće da dođe do jednoglasnih zaključaka i preporuka na kraju svog rada” (Strateške odluke prilikom uspostavljanja komisija za istinu, *Strategic Choices in the Design of Truth Commissions*, Projekat “Komisije za istinu”, nastao u saradnji Programa za pregovaranje Pravnog fakulteta Harvard i NVO-a [Search for Common Ground](http://www.searchforcommonground.org) iz Vašingtona i [European Centre for Common Ground](http://www.european-centre-for-common-ground.org), iz Brisela, www.truthcommission.org/about.php?lang=en).

¹¹² Videti čl. 31 Statuta (Kvorum i odlučivanje).

Pre objašnjenja broja članova i članica Komisije koji se biraju u svakoj od strana ugovornica, treba naglasiti da REKOM mora biti telo koje je nepristrasno i nezavisno od državnih politika, dakle telo čiji članovi i članice deluju u ličnom svojstvu, umesto da predstavljaju države.¹¹³ U principu, dakle, ne bi trebalo da bude važno koliko je članova izabrano u kojoj državi, jer oni ionako ne predstavljaju državu. Međutim, izvesno je da će javnost i političke elite u svakoj državi pridavati značaj broju članova Komisije koji se biraju u dotičnoj državi. Sastav Komisije treba da bude takav da ga politička i šira javnost dožive kao rešenje prema kome se iz opravdanog razloga u svakoj državi u Komisiju bira upravo predviđeni broj članova i članica.

Statut REKOM polazi od dva kriterijuma za određivanje broja članova Komisije koji se biraju u pojedinoj strani ugovornici: 1) od intenziteta oružanog sukoba na teritoriji strane ugovornice, odnosno na teritoriji na kojoj se odvijao sukob u koji je država bila uključena, i posledica tog sukoba u vidu, prvenstveno, ljudskih gubitaka, i 2) od potrebe da državljani svake od strane ugovornica budu u razumnoj meri ravnopravno zastupljeni u članstvu Komisije.

1) Bez obzira na to što tačan broj ljudskih gubitaka u svim državama članicama još uvek nije zvanično utvrđen, prema raspoloživim podacima je jasno da je Bosna i Hercegovina (BiH) pretrpela najjače razaranja i najviše ljudskih gubitaka, pa je zbog toga predloženo da se u toj državi i bira najveći broj članova Komisije (pet). Takođe, činjenica da su na njenoj teritoriji osnovane već dve istražne komisije za konkretne lokalitete (Komisija RS za Srebrenicu i Komisija za Sarajevo), a da se na zvaničnom nivou uveliko razgovara o potrebi osnivanja komisije za istinu veoma je indikativna za razumevanje značaja koju utvrđivanje činjenica ima za tu državu.¹¹⁴ Hrvatska, Kosovo i Srbija biraju po tri člana Komisije, kao zemlje na čijim se teritorijama u približno istoj meri odvijao oružani sukob ili su bile u značajnoj meri uključene u sukobe na teritorijama drugih država. Crna Gora, Slovenija i Makedonija biraju po dva člana, imajući u vidu intenzitet sukoba na njihovim teritorijama, kao i činjenicu da Slovenija i Makedonija nisu bile uključene u sukobe u Hrvatskoj i BiH, a da je Crna Gora u te sukobe bila uključena u manjoj meri nego Srbija (u kojoj se biraju tri člana Komisije).

2) S druge strane, postoji potreba da državljani svake od strana ugovornica budu u razumnoj meri ravnopravno zastupljeni u članstvu Komisije, kako bi se izbeglo da u nekoj državi Komisija bude doživljena kao telo u kom događaji iz te države, i učešće državljana te države u radu Komisije, imaju drugorazredan značaj. Broj članova ni iz jedne države stoga ne treba da bude drastično manji od broja članova iz BiH, što bi neminovno bio slučaj ako bi intenzitet sukoba i broj stradalih bili jedini kriterijum.¹¹⁵

¹¹³ Videti član 34 Statuta, koji propisuje obaveze članova i članica Komisije, odnosno njihovu nezavisnost i nepristrasnost.

¹¹⁴ Prva inicijativa o uspostavljanju Komisije za istinu i pomirenje u BiH pojavila se na sastanku o pravdi i pomirenju u Strasbourgu u julu 1997. godine, a drugu inicijativu pokrenuo je Institut za mir Sjedinjenih Država u saradnji sa nevladinom organizacijom Dejton krajem 2005. godine. U BiH je 2010. godine formirana radna grupa sa zadatkom izrade Strategije tranzicijske pravde i akcionog plana za njeno provođenje.

¹¹⁵ Predloženi princip "ravnopravne zastupljenosti u razumnoj meri" za biranje broja članova REKOM-a iz svake države-ugovornice može se uporediti sa principom po kom svaka država-članica Evropske unije bira svoje državljane u Evropski parlament (EP), jedno od tela Unije, iako je poređenje naravno nesavršeno – zbog razlike u razlozima za osnivanje i u pitanjima kojima se dve organizacije (REKOM i Evropska unija) bave. Države-članice sa velikim brojem stanovnika biraju veći broj članova EP od manjih država, ali pri tome ne postoji stroga proporcionalnost. Na primer, Nemačka, sa 82.3 miliona stanovnika, bira 4.5 puta više članova EP od Grčke, u kojoj živi 10.7 miliona ljudi (Nemačka bira 96, a Grčka 22 člana EP). Striktna proporcionalnost na osnovu broja stanovnika bi zahtevala da broj članova EP iz Nemačke bude 7.7 puta veći od broja članova iz Grčke. Slično tome, Francuska (sa 64.4 miliona stanovnika) bira 3.5 puta više članova EP od Grčke (Francuska bira 74 člana, a Grčka 22), iako bi po

Predloženi broj članova, pored toga što bi trebalo da bude u skladu s prethodno opisanim kriterijumima, uvažava potrebu da ukupni broj članova i članica ne bude toliko veliki da Komisiju učini glomaznim i neefikasnim telom. Minimalni broj članova i članica koji se biraju u nekoj državi je dva, a ne tri (ili više), jer bi u ovom drugom slučaju morao da se poveća i broj članova i članica koji se biraju u BiH i drugde, pa bi ukupni broj porastao do 30 ili više članova i članica, što bi sprečilo efikasnu razmenu mišljenja i donošenje odluka.

Statut *ne* uključuje opciju po kojoj bi svaka strana ugovornica birala isti broj članova/članica Komisije. Primena takvog paritetnog principa uobičajena je kod predstavljanja država u međudržavnim organizacijama (jedna država – jedan glas). Međutim, članovi/članice REKOM-a delovaće u ličnom svojstvu, a ne kao predstavnici države. Paritetno predstavljanje bi dovelo do ishoda koji je sporan s obzirom na teme kojima bi se Komisija bavila, jer bi, na primer, broj članova Komisije iz BiH bio isti kao i broj članova/članica iz Crne Gore ili Slovenije, u kojima oružanog sukoba nije bilo ili je bio kratkotrajan, a broj stradalih je neuporedivo manji nego u BiH.

Član 24

Kriterijumi za izbor članova i članica

Obrazloženje

Stav 1, tačka a. (državljanstvo)

Usvojen je preovladavajući stav u konsultacijama da članovi i članice Komisije budu osobe koje su državljani/državljanke strana ugovornica, a da stranci, uključujući i predstavnike međunarodnih organizacija, ne budu u članstvu Komisije. Ostavljena je mogućnost u posebnoj odredbi Nacrta statuta Komisije (član 39, stav 3) da inostrani stručnjaci budu zaposleni u Komisiji kao njeno osoblje, odnosno angažovani kao savetnici Komisije.

Stav 1, tačka b. (osoba visokih moralnih kvaliteta i ugleda, posvećena tolerantnom dijalogu i konstruktivnom rešavanju sporova, koja može uživati poverenje u svim stranama ugovornicama)

U osnivačkim aktima komisija za istinu uobičajeno je propisivanje karakternih osobina koje treba da odlikuju članove i članice Komisije, a isti je slučaj i sa međunarodnim ugovorima na osnovu kojih su osnovana nezavisna sudska i slična međunarodna tela u kojima deluju stručnjaci, nezavisno i nepristrasno od interesa država čiji su državljani. Tako se, za biranje u Komitet za ljudska prava Ujedinjenih nacija, zahteva da sudije imaju „visoki moralni ugled” (*high moral character*);¹¹⁶ isti uslov se postavlja za sudije Evropskog suda za ljudska prava,¹¹⁷ a za

broju stanovnika odnos trebalo da bude 6:1. Dakle, Evropski parlament omogućava da državljani svake od država-članica EU budu u razumnoj meri ravnopravno zastupljeni.

¹¹⁶ Međunarodni pakt o građanskim i političkim pravima, čl. 28, st. 2.

članove Komiteta za prava deteta mogu se birati jedino “stručnjaci visokih moralnih vrednosti” (*experts of high moral standing*).¹¹⁸ Integritet i ugled su takođe odlike koje propisuju akti o osnivanju gotovo svih dosadašnjih komisija za istinu: članovi kanadske komisije bile su osobe “priznatog integriteta, društvenog položaja i ugleda” (*integrity, stature and respect*);¹¹⁹ članovi liberijske komisije osobe “od kredibiliteta, visokog integriteta i časti” (*credibility, high integrity and honour*);¹²⁰ članovi peruanske komisije “osobe priznate etičnosti, prestiža i legitimiteta u društvu, koje se poistovećuju s odbranom demokratije”;¹²¹ članovi kenijske komisije, “karakterne osobe od integriteta”,¹²² i sl.

“Posvećenost tolerantnom dijalogu i konstruktivnom rešavanju sporova” je lični kvalitet koji do sada nije pominjan u osnivačkim aktima komisija za istinu, ali je neophodan za ispunjavanje ciljeva REKOM-a u uslovima još uvijek povišenih tenzija i emocija kada su u pitanju debate o međuetničkim odnosima i sukobima na teritoriji nekadašnje SFRJ.

Regionalni karakter Komisije zahteva da njeni članovi i članice budu osobe „koje mogu uživati poverenje naroda u svim stranama ugovornicama“. Razlog zbog koga nije upotrebljena formulacija “osobe koje *uživaju* poverenje ...” leži u nameri da se omogući izbor ne samo onih ličnosti koje su već poznate najširoj javnosti u regionu, nego i onih ljudi koji *bi mogli* uživati poverenje kada bi se za njih znalo i van granica njihove države, zbog toga što, primera radi, nisu zauzimali nacionalističke stavove i nisu ispoljavali predrasude prema drugim narodima.

Stav 1, tačka c. (osoba psiho-fizički sposobna za efikasno i kontinuirano obavljanje dužnosti člana/članice Komisije)

Osnivački akti komisija za istinu često su propisivali zdravstvenu spremnost kao uslov za izbor članstva Komisije. Zakon o osnivanju komisije za istinu i pomirenje u Južnoafričkoj Republici zahtevao je da članovi komisije budu “zdrave i ispravne osobe koje su nepristrasne i nisu visokog političkog profila”, a akti o osnivanju komisija u Liberiji i Keniji propisivali su uslov “dobrog zdravlja”. Član komisije u Maroku naglasio je značaj dobre psiho-fizičke spremnosti za kontinuirani rad komisije, prilikom izlaganja na Petom forumu za tranzicionu pravdu u Bečićima, Crna Gora, u maju 2009. godine.¹²³ Takođe, nekadašnja članica komisija za istinu i pomirenje Južnoafričke Republike i Sijera Leonea, Yasmin Sooka, rekla je, na sastanku sa Radnom grupom za izradu Statuta, u maju 2010. godine u Zagrebu, da je važno obezbediti da članovi Komisije iz zdravstvenih razloga ne odustanu od tog izuzetno zahtevnog posla u sred rada Komisije,

¹¹⁷ Evropske konvencije o zaštiti ljudskih prava i osnovnih sloboda, prevod iz Zakona o ratifikaciji Konvencije od strane Srbije i Crne Gore, čl. 21, st. 1.

¹¹⁸ Konvencija o pravima deteta (Jugoslovenski centar za prava deteta i UNICEF, Beograd, 1998,1999, 2001, 2002), čl. 43, st. 2.

¹¹⁹ Kanada, čl. 5.

¹²⁰ Liberija, odeljak 11.

¹²¹ Peru, čl. 4.

¹²² Kenija, čl. 10, st. 5, tačka b.

¹²³ Izlaganje Abdelhay Mouddeh-a, nekadašnjeg člana Komisije za jednakost i pomirenje (Maroko), Bečići (Crna Gora), 29. maj 2009.

odnosno da ne dođe do situacije u kojoj ne mogu da prate rad svojih kolega, koji su onda po pravilu primorani da preuzmu njihov deo posla na sebe, što nije pravično i otežava rad Komisije.

Kako je tokom konsultativnog procesa bilo nekoliko primedbi na "diskriminatorски" karakter odredbe Statuta kojom se zahteva psiho-fizička spremnost članova i članica Komisije, treba imati u vidu da se u svim stranama ugovornicama, kao i državama sveta, za mnoge profesije takva spremnost zahteva kada je priroda profesije takva da je za njeno odgovarajuće vršenje neophodno besprekorno zdravlje, odnosno poseban fizički kvalitet.¹²⁴ Sa stanovišta međunarodnog prava ljudskih prava, treba razlikovati dve vrste nejednakog postupanja (u smislu „različitog tretiranja“, engl. *differential treatment*): jedna vrsta podrazumeva različito tretiranje koja je objektivno i razumno opravdano, te srazmerno legitimnom cilju koji se želi ostvariti, a druga vrsta različitog postupanja nije opravdana takvim razlozima, te stoga predstavlja nedopuštenu diskriminaciju.¹²⁵ Dakle, legitiman cilj koji se ovom odredbom želi postići je efikasan, kontinuiran i delotvoran rad Komisije, bez zastoja koji bi bili prouzrokovani eskaliranim simptomima bolesti člana/članice Komisije koja se mogla pretpostaviti, zbog toga što je u pitanju hronično bolesna osoba, osoba podložna stresu, i slično. Naravno, kao i svaku drugu zakonsku normu, i ovu treba tumačiti u skladu sa međunarodnim standardima ljudskih prava, pa tako odredba ne bi trebalo da dozvoli da se, na primer, osobe u invalidskim kolicima samim tim smatraju nesposobnim za kontinuirano i efikasno učešće u radu Komisije.

Stav 2 (načelo ravnopravnosti polova)

Ova odredba ima za cilj da osobe oba pola budu zastupljene u Komisiji. Ponuđenim rešenjem se obezbeđuje da najmanje trećina (sedam) članova/članica, ali ne više od dve trećine članova/članica, budu istog pola.

Stav 3 (nastojanje da se obezbedi etnička raznovrsnost u Komisiji, ali ne po svaku cenu)

Predloženo rešenje nastoji da u regionalnoj komisiji pomiri dve potrebe: za reprezentativnošću i za odabirom izuzetnih ličnosti, koje će svojim ličnim kvalitetima doprineti kvalitetu konačnog rezultata rada Komisije. S obzirom na to da se u svakoj strani ugovornici bira određeni broj članova regionalne Komisije, izvesno je da će REKOM samim tim u načelu biti etnički i regionalno reprezentativno telo. Međutim, strogo insistiranje na "etničkom ključu" neprimereno je za telo od čijih se članova pre svega

¹²⁴ Primera radi, za obavljanje posla sudije i tužioca u BiH zahteva se izričito "intelektualna i fizička sposobnost" za obavljanje tih dužnosti, čl. 21 *Zakona o Visokom sudskom i tužilačkom vijeću BiH*.

¹²⁵ Videti, na primjer, presudu Evropskog suda za ljudska prava u predmetu *Sejdić i Finci protiv Bosne i Hercegovine*, 2009, st. 42: „Sud ponavlja da diskriminacija znači različito tretiranje lica koja se nalaze u sličnoj situaciji bez objektivnog i razumnog opravdanja. *Nepostojanje objektivnog i razumnog opravdanja* znači da sporna razlika ne slijedi *legitiman cilj* ili da *nema razumnog odnosa proporcionalnosti između sredstava koja se koriste i cilja koji se želi postići*“. Takođe, videti *Zakon o zabrani diskriminacije, Sl. glasnik BiH*, br. 59/09, čl. 2; *Zakon o zabrani diskriminacije, Sl. list Crne Gore*, br. 46/10, čl. 2; *Zakon o zabrani diskriminacije, Sl. glasnik Rep. Srbije*, br. 22/09, čl. 2; *1 Zakon o suzbijanju diskriminacije, Narodne novine Rep. Hrvatske*, br. 85/08, čl. 1; *Zakon protiv diskriminacije [Kosovo]*, *Zakon br. 2004/3, Uredba UNMIK-a br. 2004/32*, čl. 2 i 3, u kojima se definiše zabranjena diskriminacija.

očekuje da postupaju nezavisno i nepristrasno.¹²⁶ Ako bi se dalje insistiralo na etničkoj zastupljenosti među članovima i članicama Komisije koji se biraju unutar jedne države, to bi, imajući u vidu postojanje brojnih etničkih grupa unutar svake strane ugovornice, značilo mnogočlanu i nefunkcionalnu Komisiju.

Iz navedenih razloga, etnički kriterijum je zaustavljen na nivou preporuke selekcionim odborima i šefovima država da uzmu u obzir i potrebu za etnički raznovrsnim sastavom članova i članica Komisije iz svake države, kao sekundarni kriterijum, koji nije obavezujući. Ostavljeno je svakoj državi da "nastoji da obezbedi i etničku reprezentativnost Komisije", a da među prijavljenim kandidatima i kandidatkinjama izabere najbolje, koji mogu da uživaju poverenje u svakoj državi ponaosob.

Stav 4, tačka a. (član/članica Komisije ne može biti osoba koja je obavljala političku funkciju u poslednje dve godine pre raspisivanja konkursa za izbor člana/članice Komisije ili u vreme koje obuhvata nadležnost Komisije)

U cilju zaštite nezavisnosti i nepristrasnosti kao osnovnih odlika komisije, na osnovu iskustava dosadašnjih komisija pretežno je opredeljenje i stručnjaka i učesnika konsultacija da članovi i članice Komisije ne treba da budu osobe koje predstavljaju interese političkih stranaka.¹²⁷ Zbog toga je predloženo da se ne omogući kandidovanje osoba koje u vreme izbora obavljaju istaknute političke funkcije, odnosno koje su obavljale takve funkcije u periodu od dve godine neposredno pre raspisivanja konkursa za izbor članova i članica Komisije. U nameri da se dodatno obezbedi nepristrasnost i spreči neposredni uticaj na rad Komisije osoba koje su u periodu nadležnosti Komisije bile na političkim funkcijama u državama članicama, isključena je mogućnost kandidature i takvih osoba za članstvo u Komisiji. Cilj je ohrabriti kandidature ljudi koji nisu bili na istaknutim političkim funkcijama devedesetih godina, u vreme kada države nastale na teritoriji SFRJ, s izuzetkom Slovenije, nisu imale pozitivne ocene stanja demokratije i ljudskih prava od strane relevantnih međunarodnih organizacija.

Kriterijum *istaknute* političke funkcije sadrži dozu neodređenosti, pa je na selekcionim odborima da ga razborito tumače. Osnivački akti jednog broja komisija za istinu takođe su isključivali mogućnost da politički lideri budu izabrani među komesare, no i u tim aktima je korišćen termin („visok politički profil“) čiji sadržaj je u izvesnoj meri prepušten diskrecionom tumačenju.¹²⁸

Osobe koje su bile na istaknutim *javnim* funkcijama ne-političkog karaktera (npr. predsednik Vrhovnog suda, Vrhovni državni tužilac, predsednici sudova i sl.), a delovale su suprotno načelima ljudskih prava, neće moći da budu izabrane za članove/ice Komisije zbog primene stava 4, tačke b. (odgovornost za

¹²⁶ U komisijama za istinu, "izabrani komesari treba da predstavljaju društvo u najširem smislu, ali izbor ne sme da se svede na izbor predstavnika političkih partija i etničkih zajednica. Komisija ne sme postati poprište partijskih sukoba i nesuglasica." Međunarodni centar za tranzicionu pravdu (ICTJ), *Truth Commissions and NGOs: the Essential Relationship*, april 2004, str. 15, www.ictj.org/images/content/1/0/106.pdf.

¹²⁷ Preporuka Kancelarije Visokog komesara za ljudska prava Ujedinjenih nacija: "Snažno se odupreti svakoj nameri da se kao članovi komisije postave politički lideri ili predstavnici političkih stranaka, frakcija ili ranijih oružanih grupa..." Office of the UN High Commissioner for Human Rights, *Rule-of-law tools for post-conflict states: Truth Commissions*, p. 13, www.ohchr.org/Documents/Publications/RuleoflawTruthCommissionsen.pdf.

¹²⁸ Južna Afrika, čl. 7, st. 2, tač. b ("Članovi Komisije će biti osobe koje nisu visokog političkog profila..."); Istočni Timor, čl. 11.1 (isto).

kršenje ljudskih prava i međunarodnog humanitarnog prava, ili podržavanje, pomaganje ili podsticanje izvršenje takvih dela, ili doprinos nekažnjavanju za ta dela).

Stav 4, tačka b. (član/članica Komisije ne može biti osoba za koju postoji ozbiljna sumnja da je odgovorna za kršenje ljudskih prava i međunarodnog humanitarnog prava, ili da je podržavala, pomagala ili podsticala izvršenje takvih dela, ili da je doprinela nesprovođenju istrage ili nekažnjavanju za ta dela ili da je blisko povezana sa osobom osuđenom, optuženom ili pod istragom za takva dela)

Jasno je da osobe koje se nalaze pod ozbiljnom sumnjom da su na bilo koji način učestvovala u kršenju ljudskih prava ili međunarodnog humanitarnog prava, da su podsticale ili podržavale takva kršenja ili da su blisko povezane sa osobama odgovornim ili pod istragom za takva kršenja, ne mogu biti nepristrasni članovi i članice Komisije. Odredba sprečava da za člana ili članicu Komisije bude izabrana osoba koja je odgovorna za kršenje ljudskih prava u prošlosti, ali čija odgovornost nije i formalno utvrđena u krivičnom postupku.

U odredbi se koristi formulacija „ozbiljna sumnja“, umesto „osnovana sumnja“, termina koji je predviđen u zakonima o krivičnom postupku. *Osnovana sumnja* podrazumeva da je nadležni pravosudni organ u strani ugovornici doneo rešenje o sprovođenju istrage; tek od trenutka donošenja takvog rešenja smatra se da postoji osnovana sumnja protiv dotičnog lica. Selekcioni odbori nisu pravosudni organi, nemaju istražne nadležnosti pa ne mogu ni imati ovlašćenje da utvrđuju postojanje osnovane sumnje, niti im je ono potrebno da bi odbili kandidaturu nekog lica za člana/članicu Komisije. U praksi, međutim, za očekivati je da sadržaj „ozbiljne sumnje“ bude blizak sadržaju „osnovane sumnje“, tj. da članovi/članice selekcionih odbora ozbiljno razmotre informacije o određenoj osobi pre nego što zakluče da nije dobar kandidat/kandidatkinja za članstvo u Komisiji. Tako će odbori imati mogućnost da iz izbora isključe osobe za koje postoji sumnja da su odgovorne za navedena dela, ali koje zbog neodgovarajućeg funkcionisanja pravne države nisu krivično procesuirane, ili bi bile podložne lustraciji da je ona sprovedena (npr. zbog toga što su saradivali sa tajnim službama). Takvih primera još uvek ima na pretek na teritoriji strana ugovornica.

Što se tiče zabrane „bliske povezanosti“ sa osobama odgovornim ili pod istragom za kršenja ljudskih prava ili međunarodnog humanitarnog prava, ovaj fleksibilan kriterijum je upotrebljen kako bi omogućio selekcionom odboru da uzme u obzir i veze koje nisu isključivo srodničke (npr. u pravoj liniji, do drugog stepena srodstva u bočnoj liniji ili tazbinskog srodstva, kao što se blisko srodstvo uobičajeno definiše u našim zakonskim rešenjima), već poslovne i druge prirode, kao i da srodničke veze procenjuje u skladu sa svim okolnostima konkretnog slučaja. Stav 4, tačka (b), ne sugeriše da odgovornost određenog lica za kršenja ljudskih prava ili međunarodnog humanitarnog prava implicira i odgovornost njegovog/njenih srodnika, ili drugih bliskih lica. Odgovornost je uvek individualna. Međutim, kao i u stavu 4, tačka (a), uzimajući u obzir moguću negativnu percepciju javnosti i smanjenje poverenja u kredibilitet Komisije, Statut sadrži rešenje kojim se mogućnost izbora za člana Komisije sužava na lica koja nisu u bliskoj vezi sa mogućim učiniocem.

Član 25

Istovetnost postupka izbora članova i članica

Obrazloženje

Predlog da se u svakoj državi sprovede izbor članova i članica po istovetnom postupku zasnovan je na težnji da Komisija kao celina stekne poverenje javnosti u svakoj od strana ugovornica ponaosob. Na primer, ako bi se u nekim državama članovi Komisije birali u proceduri koja podrazumeva značajnu ulogu civilnog društva, a u drugim državama bi izbor članova Komisije bio isključivo stvar političkih elita, to bi za posledicu imalo da neki članovi Komisije imaju snažniju legitimacijsku osnovu za delovanje u Komisiji, od drugih. Postupkom koji je identičan u svakoj državi obezbeđuje se da krajnji izbor bude rezultat šanse koju su sva društva podjednako imala na raspolaganju kako bi omogućila najboljim kandidatima i kandidatkinjama da se nađu u Komisiji.

Član 26

Kandidovanje članova i članica

Obrazloženje

Preporuka na osnovu dosadašnjih iskustava komisija za istinu je da se članovi Komisije biraju uz pomoć nezavisnih odbora za odabir, koji primaju nominacije od javnosti, ocenjuju candidature, intervjuišu kandidate i sastavljaju preporuke za političku vlast koja zatim postupa po tim preporukama i vrši konačni izbor. Ovim se obezbeđuje otvoreni proces kandidovanja i široka društvena rasprava.¹²⁹ Za poverenje javnosti u rad Komisije, njen sastav je od ključnog značaja, a najbolji način da se kredibilan sastav obezbedi je da se omogući najširi mogući proces javnog kandidovanja.

Cilj odredbe o ovlašćenim predlagačima kandidata za članstvo u Komisiji je da se obezbedi otvoreni proces kandidovanja. Ipak, kako bi se selekcionni odbor zaštitio od velikog broja neozbiljnih pojedinačnih prijavi, pravo da predlože kandidata/kandidatkinju omogućava se neformalnoj grupi od 30 građana, kao i građanima organizovanim u udruženja, verskim zajednicama, fakultetima, univerzitetima, sindikatima, dakle, institucijama u kojima postoji sistem kolektivnog odlučivanja. U cilju izbegavanja politizacije

¹²⁹ Mark Freeman, stručnjak Međunarodnog centra za tranzicionu pravdu (ICTJ), na treningu članova Koordinacijskog veća inicijative za REKOM, 26-27. maj 2008, Beograd. Isto, M. Freeman & P. B. Hayner, "Reconciliation After Violent Conflict, What is Truth Commission?" (International Institute for Democracy and Electoral Assistance, 2003). Proces javnog kandidovanja i primarne selekcije kandidata od strane selekcionog odbora u čijem su sastavu i nevladine organizacije, primenjen je u Južnoafričkoj republici, Sijera Leoneu, Istočnom Timoru, Liberiji, i Keniji. Nasuprot tome, u Argentini, Čileu, Gvatemali, Peruu i u više drugih država predsednici država ili predstavnici UN su imenovali članove komisija bez konsultacija sa civilnim društvom.

procesa, pravo da istaknu kandidata nije izričito omogućeno političkim strankama. Međutim, njihovi članovi se mogu organizovati kao neformalna grupa građana, i na taj način predložiti kandidata.

Član 27

Sastav i izbor selekcionih odbora

Obrazloženje

Selekcionni odbor bi u svakoj državi trebalo da bude reprezentativno telo koje uključuje kako predstavnike građanskog društva tako i članove koje su izabrali državni organi. Istovremeno, selekcionni odbor treba da bude nezavisan od pretežnog uticaja politike i sposoban da suzi izbor kandidata na osobe koje nesumnjivo odlikuje nezavisnost i nepristrasnost. U drugim državama u kojima je selekcionni odbor imao ulogu u izboru članova komisije, činili su ga predstavnici političkih partija, verskih zajednica, organizacija za ljudska prava, udruženja žrtava, pravnika, poslodavaca, sindikata, itd.¹³⁰

Predloženi model je zasnovan i na težnji da selekcionni odbori ne budu prevelika tela, kojima ne bi bilo moguće da u relativno kratkom roku pregledaju i razmotre sve prijave kandidata, obave intervjue i usaglase stavove o najboljim kandidatima. Na primer, selekcionni odbor u Sijera Leoneu je imao šest članova i članica, odbor u Istočnom Timoru – trinaest, a u Keniji devet.

Imajući u vidu da Koalicija nevladinih organizacija i pojedinaca za osnivanje REKOM ima članstvo organizovano u stranama ugovornicama, sa evidencijom pristupnica, te može da se organizuje tako da efikasno i na demokratski način izabere svoje predstavnike u selekcionom odboru, praktično je rešenje da se izbor trećine članova selekcionog odbora prepusti članstvu Koalicije u svakoj od država. Ovakvo rešenje je i primereno, imajući u vidu da je Koalicija za REKOM – koja u januaru 2011. godine broji ukupno 419 organizacija i 706 pojedinaca u regionu – pokrenula inicijativu za osnivanje Komisije i godinama istrajavala u lobiranju za njeno uspostavljanje.

Drugu trećinu članova odbora čine predstavnici državnih organa, koje zajednički imenuju ministar nadležan za ljudska i manjinska prava ili ministar za pravosuđe, tamo gde ministarstvo za ljudska i manjinska prava ne postoji, i članovi skupštinskog odbora ili komisije nadležne za ljudska prava. Takav skupštinski odbor, odnosno komisija, obuhvata predstavnike svih parlamentarnih stranaka. Ministar je nadležan da predloži kandidate koji mogu da dobiju saglasnost skupštinskog odbora/komisije.

Preostala tri člana odbora zajednički biraju predstavnici Koalicije za REKOM i državnih organa i to na osnovu javnog konkursa. Prethodno imenovanih šest članova biraju preostala tri kandidata većinom glasova, ako bude nemoguće obezbediti konsenzus.

U nastojanju da sastav selekcionog odbora bude što reprezentativniji, i posebno, da se udruženjima žrtava obezbedi značajan uticaj na izbor članova Komisije, predloženo je da najmanje trećinu članova odbora čine žene, odnosno muškarci, kao i predstavnici/predstavnice udruženja žrtava. Izbor trećine članova između predstavnika udruženja žrtava nije predviđen kao obaveza, već kao "nastojanje" da se to

¹³⁰ Ovo je bio slučaj u, na primer, Keniji, Južnoafričkoj Republici, Istočnom Timoru, i Sijera Leoneu.

učini, u skladu s mogućnostima, kako se ovakvo rešenje ne bi nametalo državama u kojima nije moguće obezbediti učešće predstavnika tri udruženja žrtava (npr. u Sloveniji ili Makedoniji).¹³¹

Podrazumeva se da će u državama u kojima je veći broj udruženja žrtava u sastavu Koalicije za REKOM, Koalicija između tri svoja predstavnika izabrati i najmanje jednog člana iz redova udruženja žrtava, dok će u BiH, gde neka od najvećih udruženja žrtava nisu u sastavu Koalicije, imenovati jednog ili dva predstavnika udruženja žrtava iz svojih redova, dok će još jedno ili dva mesta ostaviti za izbor, zajedno sa predstavnicima države, udruženja žrtava koja nisu u sastavu Koalicije.

Ministar nadležan za pitanja ljudskih prava, tj. drugi nadležni ministar, u strani ugovornici, u kojoj se sprovodi izbor, zadužen je da obezbedi uslove za efikasan izbor i rad selekcionog odbora. Njegova prva obaveza je da predloži kandidate za tri člana odbora među predstavnicima državnih organa i postigne saglasnost oko izbora sa članovima skupštinskog odbora, a zatim da se stara o poštovanju rokova, proglašava imenovanje, odnosno izbor članova odbora, i omogući im uslove za rad.

Član 28

Izbor kandidata/kandidatkinja za članstvo u Komisiji od strane selekcionih odbora

Obrazloženje

Cilj ovog člana je da obezbedi uslove za efikasan izbor kandidata od strane selekcionih odbora, kao i transparentan rad odbora.

Pretpostavlja se da će rad selekcionih odbora u svim stranama ugovornicama izazvati veliki interes javnosti. Zbog toga je predviđeno da u kratkom roku po prispeću kandidatura javnost bude obavestena ko su kandidati čije će se kandidature razmatrati, kako bi se omogućila javna debata o prijavljenim kandidatima i dostavljanje dodatnih informacija selekcionom odboru o prijavljenim kandidatima. Predviđeno je da intervjui budu otvoreni za javnost, ali ovo ne važi i za sednice odbora na kojima se raspravlja o kandidatima, kako bi se omogućila slobodna razmena mišljenja.

Šefu države treba omogućiti da izabere članove Komisije na osnovu liste koja će sadržati veći broj imena od broja članova određenog za izbor u toj strani ugovornici. Primera radi, za izbor 3 člana (u slučaju Hrvatske, Srbije i Kosova) primereno je da šef države dobije listu koja sadrži od 6 do 9 imena. Ovakvo

¹³¹ Formulacija da će "nastojati", odnosno "voditi računa" o tome da se nešto učini ili ne učini nije neobična u međunarodnim ugovorima. Primera radi, čl. 36, st. 8 Rimskog statuta: a) "Države članice prilikom izbora sudija vode računa o: (i) pravilnom predstavljanju osnovnih svetskih pravnih sistema; ii) ravnomernom geografskom predstavljanju; iii) jednakoj zastupljenosti sudija muškog i ženskog pola..."; Konvencija o pravima deteta, čl. 24: "... Države ugovornice će nastojati da obezbede da nijedno dete ne bude lišeno prava pristupa takvim uslugama zdravstvene zaštite"; Ugovor između Republike Makedonije i Bosne i Hercegovine o međusobnom izvršavanju sudskih odluka u krivičnim stvarima, čl. 8, st. 3: "Prilikom određivanja mjera nadzora u državi ugovornici koja je nadzor preuzela, nastojat će se primijeniti mjere određene u državi koja je donijela presudu."

rešenje utemeljeno je, između ostalog, i na primeru Južnoafričke Republike, gde je predsednik Nelson Mandela izabrao 15 članova i članica Komisije sa liste od 25 predloženih kandidata.¹³²

Selekcionni odbori objavljuju listu kandidata istog dana kada je dostave predsednicima/predsedništvu. Na taj način se omogućava da se javna debata o izboru članova i članica Komisije nastavi sve do konačnog izbora od strane predsednika/predsedništva.

Član 29

Izbor članova i članica Komisije od strane predsednika/predsedništva strana ugovornica

Obrazloženje

U svim državama u kojima su selekcionni odbori učestvovali u izboru članova komisije, oni nisu i konačno odlučivali o izboru, već je to prepušteno predsedniku države ili njegovom ekvivalentu.¹³³ Ovo je jedan od elemenata koji čine komisije za istinu *zvaničnim državnim* telima. Imajući u vidu da je proces izbora članova i članica Komisije neophodno obaviti efikasno i istovremeno u celom regionu, predloženo je da se konačni izbor članova Komisije u svakoj od država prepusti inokosnom organu – predsednicima, odnosno tročlanom predsedništvu BiH. Oni će u praksi odlučivati između kandidata koji po oceni selekcionih odbora ispunjavaju uslove da se nađu u Komisiji.

U svakoj državi, skupština je u procesu zastupljena prilikom izbora selekcionog odbora, jer se tri člana odbora biraju uz saglasnost članova skupštinskog odbora u kome su predstavljene sve parlamentarne stranke (član 27, stav 3, Statuta). Takođe, političkim strankama je omogućeno da kandiduju svoje predstavnike za članove selekcionog odbora koji se biraju na osnovu konkursa.

Predsednik države, odnosno Predsedništvo BiH, vrši konačni izbor članova i članica Komisije koji se biraju u državi kojom predsedava, sa liste koju utvrdi selekcionni odbor u datoj državi. U slučaju prestanka mandata člana/članice iz iste države (član 33 Statuta), predsednik/Predsedništvo će sa te liste izabrati novog člana ili članicu Komisije.

Da bi se obezbedilo da sastav Komisije u celini bude prihvatljiv za sve države, predloženo je da se, u periodu od dve nedelje pre nego što konačni sastav Komisije bude objavljen, predsednici/predsedništvo država upoznaju sa izborima svih i da, po potrebi, u diplomatskoj tajnosti utiču na promenu odluke nekog od njih. Na ovaj način se uz minimum komplikacije procesa omogućava da izbor svih članova Komisije bude potvrđen od strane svih država.

¹³² Naknadno je predsednik Mandela dodao još dva člana Komisije koje selekcionni odbor nije predložio, u cilju odgovarajuće geografske i etničke reprezentativnosti.

¹³³ U Južnoafričkoj Republici i Keniji, članove komisije je na osnovu preporuka selekcionog odbora imenovao predsednik države, u Sijera Leoneu je to učinio Specijalni predstavnik Generalnog sekretara U.N., a u Istočnom Timoru – Tranzicioni administrator postavljen od strane U.N.

Član 30

Konstitutivna sednica

Obrazloženje

Efikanas početak rada Komisije obezbeđen je propisivanjem nadležnosti najstarijeg člana/članice da predsedava Komisijom u prvih 60 dana njenog rada, dok se članovi Komisije međusobno ne upoznaju dovoljno da bi mogli odlučiti o izboru predsedavajućeg člana/članice. Uobičajeno je rešenje u državama u regionu da konstitutivnim sednicama državnih organa, npr. skupštine, predsedava najstariji član.¹³⁴

Izgovaranje teksta zakletve i/ili potpisivanje izjave kojom se članovi i članice komisije obavezuju na poštovanje Statuta Komisije i na etično, nezavisno i nepristrasno postupanje, uobičajen je čin na početku rada komisija za istinu.¹³⁵ Uvodnom delu konstitutivne sednice prisustvovala predsednici država, pred kojima će članovi i članice Komisije svečano izgovoriti i potpisati tekst zakletve kojom se obavezuju na postupanje u skladu sa Statutom.

Član 31

Izbor predsedavajućeg/predsedavajuće i usvajanje Poslovnika

Obrazloženje

Omogućeno je članovima i članicama Komisije da sami odluče o tome da li će sve vreme imati istog predsedavajućeg/predsedavajuću ili će ograničiti trajanje funkcije predsedavajućeg na period za koji članovi procene da je poželjan, što u krajnjem može omogućiti i da svi članovi Komisije jedno vreme budu na predsedavajućoj funkciji. Predviđeni rok od dva meseca trebalo bi da bude dovoljan da članovi i članice Komisije izaberu predsedavajućeg/predsedavajuću i usvoje Poslovnik o svom radu.¹³⁶

¹³⁴ Videti, na primer, Poslovnik Skupštine Crne Gore, čl. 6; Poslovnik Narodne skupštine Republike Srbije, čl. 3; Poslovnik Doma naroda Parlamentarne skupštine Bosne i Hercegovine, čl. 2, st. 3; Деловодник на Собранието на Република Македонија, čl. 9.

¹³⁵ Na primer, videti čl. 14 i aneks II Zakona o osnivanju komisije za istinu, pravdu i pomirenje Kenije iz 2008. godine.

¹³⁶ Ove odredbe zasnovane su na iskustvu članova komisija u Južnoafričkoj Republici, Sijera Leoneu i Peruu.

Član 32

Kvorum i odlučivanje

Obrazloženje

Nije neophodno da odredba o kvorumu bude sastavni deo Statuta Komisije, odnosno moguće je prepustiti i samoj Komisiji da odluči o načinu na koji će donositi odluke. Takav je bio slučaj sa južnoafričkom i liberijskom komisijom, gde su zakoni o njihovom osnivanju predviđali samo kvorum za odlučivanje na prvoj, konstitutivnoj sednici. Ipak, većina osnivačkih akata jeste sadržavala odredbe o kvorumu. Akti su različito određivali kvorum neophodan za rad komisije, od proste većine članova/članica (Istočni Timor) do kvalifikovane većine koja je formulisana kao dvotrećinska (Maroko), ili brojčano kao 5 od 9 članova, uključujući predsedavajućeg (Gana), ili kao 4 od 7, uključujući jednog od tri komesara - strana državljanina (Kenija).

Ako se zauzme stav da bi članovi/članice Komisije trebalo da, po pravilu, budu angažovani u Komisiji puno radno vreme, kako je predloženo Statutom, onda nema opravdanja za rešenje prema kome bi za rad bila dovoljna samo prosta, a ne i kvalifikovana većina. Rešenje koje je predloženo (14 članova/članica) dozvoljava da još uvek čak 6 članova/članica bude odsutno, ali da Komisija ipak radi. Sve ispod toga ne doprinosi kredibilitetu rada Komisije.

Većina zakona i uredbi o osnivanju komisija koji su propisivali način odlučivanja, izričito su preporučivali da Komisija donosi odluke jednoglasno (konsenzusom), ali osnivački aktiistovremeno propisuju da, u slučaju kada je konsenzus nemoguće postići, komisija odlučuje većinom od svih članova (Sijera Leone, Istočni Timor, Gana), dvo-trećinskom većinom prisutnih članova (Maroko) ili prostom većinom prisutnih članova, s tim da u slučaju podeljenih glasova, glas predsedavajućeg odlučuje (Kenija). Rešenje predloženo za REKOM je na tragu navedenih: Komisija će nastojati da donosi odluke jednoglasno, a kada to ne bude moguće odlučiće kvalifikovanom većinom od 14 glasova članova/članica. Ista većina može odlučiti i da se određene proceduralne odluke donose (prostom) većinom članova/članica.

Predloženo rešenje, koje zahteva kvalifikovanu većinu od 14 glasova, znači da u radu Komisije *može* doći do situacije u kojoj neće biti većine za donošenje određene odluke. Međutim, rešenje prema kome bi prosta većina svih ili prisutnih članova bila dovoljna, omogućilo bi da se bitni nalazi Komisije mogu doneti glasovima npr. 11 „za“ i 9 „protiv“. Odluke donete tako tesnom većinom ne bi imale neophodnu težinu od koje zavisi percepcija Komisije, širom regiona, kao autoritativnog tela. Činjenični nalazi Komisije usvojeni neznatnom većinom ne bi imali potrebnu snagu kojom bi se stalo na put već postojećem iskrivljivanju ili negiranju činjenica o ratnim zločinima i drugim teškim kršenjima ljudskih prava. To bi bilo protivno jednom od osnovnih ciljeva REKOM-a (videti čl. 13, tačke b. i d., Statuta), pa zbog toga Statut propisuje zahtevniju većinu za donošenje odluka. Potreba da se odluke donose većinom od 14 glasova nameće dodatnu moralnu obavezu za članove i članice Komisiju da postupaju odgovorno, što podrazumeva i prisustvovanje sednicama.

Član 33

Prestanak mandata člana/članice

Obrazloženje

U ovom članu predviđeno je u kojim sve slučajevima prestaje mandat članu/članici Komisije. Stav 2 odnosi se na slučajeve u kojima mandat prestaje po "automatizmu", tj. kada Komisija konstatuje da su nastupile činjenice koje po sebi dovode do prestanka mandata, a stavovi 3-5 na slučaj razrešenja, kada Komisija donosi odluku da predloži razrešenje člana/članice predsjedniku/predsjedništvu države, koji o tome odlučuje. Neophodno je da predsjednik/predsjednica, odnosno Predsedništvo BiH, konačno odluči o prestanku mandata člana/članice Komisije o čijem je izboru prvobitno odlučio/odlučila. Pretpostavlja se da će autoritet kvalifikovane većine (14 glasova) koja odluči da predloži razrešenje po pravilu doprineti da se i predsjednik/predsjednica s takvom odlukom složi. Ipak, mora mu/joj se ostaviti mogućnost da o tome sam/sama odluči.

Propisan je kratak rok od 15 dana za odlučivanje predsjednika/predsjednice o razrešenju, odnosno izboru novog člana/članice Komisije, kako bi se obezbedio kontinuitet rada Komisije. Predsjednik/predsjednica bira novog člana sa liste koju je prethodno utvrdio selekциони odbor. Takav postupak je uobičajen kod onih komisija kod kojih je selekциони odbor učestvovao u izboru (npr. Sijera Leone, Istočni Timor, i Kenija).

Rešenje po kome mandat prestaje u slučaju osude člana/članice Komisije na bezuslovnu kaznu zatvora (stav 1, tačka d) preuzeto je iz odredbi ustava i zakona Srbije i Crne Gore o prestanku mandata sudija osnovnih i ustavnih sudova.¹³⁷ U ovom slučaju radi se o osudi za krivična dela koja su ili izvršena pre stupanja na dužnost, ili za vreme obavljanja dužnosti člana/članice Komisije, ali koja se ne odnose na izraženo mišljenje i postupanje, u dobroj veri, u okviru obavljanja dužnosti za koje važi imunitet (vidi član 36, stav 1, tačka b), ili je u pitanju slučaj kada Komisija odluči da uskrati imunitet svom članu/članici (član 36, stav 3).

U stavovima 3-5 ovog člana opisani su razlozi i postupak za razrešenje članova/članica Komisije. Do razrešenja može doći zbog neispunjavanja obaveza članova i članica Komisije, koje su predviđene u članovima 35 i 37. Komisija donosi odluku o predlogu za razrešenje na isti način kao i sve druge – po mogućnosti jednoglasno, a ako to nije moguće, onda većinom od 14 članova i članica. Pre nego što utvrdi predlog, Komisija će obezbediti članu/članici Komisije čije se razrešenje razmatra da se upozna sa dokazima koji postoje protiv njegovog/njenog članstva u Komisiji i iznese dokaze u svoju korist, ali on/ona ne učestvuje u odlučivanju o predlogu za razrešenje.

¹³⁷ Videti čl. 154 Ustava Crne Gore i čl. 174 Ustava Republike Srbije. Ustav Republike Hrvatske propisuje da sudija može biti razrešen u slučaju da izvrši krivično delo koje ga čini nedostojnim za obavljanje sudijske dužnosti (čl. 122 Ustava RH); u BiH osuda na kaznu zatvora ili za krivično delo koje sudiju/tužioca čini nepodobnim za vršenje dužnosti je disciplinski prekršaj, koji može dovesti do razrešenja. Zakon o Visokom sudskom i tužilačkom vijeću BiH, *Sl. Glasnik BiH*, br. 25/04, 93/05, čl. 56, tač. 14 i čl. 57, tač. 13.

Član 34

Privremeno udaljenje od dužnosti člana/članice

Obrazloženje

U cilju obezbeđenja kontinuiranog rada Komisije u slučajevima kada se pojavi osnovana ili ozbiljna sumnja u kredibilitet člana/članice, ili kada član/članica budu privremeno onemogućeni da učestvuju u radu Komisije zbog bolesti ili emotivnih razloga,¹³⁸ Komisiji se omogućava da odluči da suspenduje člana/članicu dok se razlozi za sumnju ne ispitaju, odnosno dok druge okolnosti u odnosu na njega/nju ne prestanu. Rešenje je predloženo na osnovu odredbi o privremenom udaljenju sudije od vršenja dužnosti¹³⁹ i na osnovu iskustva i preporuka članova komisija za istinu.¹⁴⁰

DEO VIII - PRAVA I OBAVEZE ČLANOVA/ČLANICA I OSOBLJA KOMISIJE

Član 35

Savesnost, nezavisnost i nepristrasnost

Obrazloženje

Stav 1

Nezavisnost i nepristrasnost članova i članica je obaveza koja je naglašena u gotovo svim osnivačkim aktima nacionalnih komisija za istinu. Za regionalnu komisiju je posebno važno naglasiti da njeno članstvo, iako izabrano od strane država koje će biti predmet interesovanja Komisije, ima obavezu da postupa u ličnom svojstvu, po sopstvenoj savesti, nezavisno od državnih političkih ili drugih interesa bilo koje interesne grupe. Ovakvo postupanje znači i obavezu člana/članice da se uzdrži od preduzimanja bilo koje radnje ili davanja izjave koja bi mogla da ugrozi nezavisnost i integritet Komisije, odnosno da dovede u pitanje poverenje javnosti u njen rad.

¹³⁸ Videti Zakon o Visokom sudskom i tužilačkom savjetu Bosne i Hercegovine, poglavlje VII, *Sl. glasnik BiH*, br. 25/04, 93/05, čl. 77, tač. e): " Sudija ili tužilac mogu biti privremeno udaljeni od vršenja dužnosti: ... e) ako je vršenje službenih dužnosti otežano zbog njegovog mentalnog, emocionalnog ili fizičkog stanja".

¹³⁹ *Isto.* Zakon o Sudskom savjetu Crne Gore, čl. 69, *Sl. list Crne Gore*, br. 13/08.

¹⁴⁰ Yasmin Sooka, članica komisija za istinu Južnoafričke Republike i Sijera Leonea, konsultacije sa članovima radne grupe za izradu statuta REKOM, Zagreb, 19. jun 2010.

Primer da je moguće obezbediti da države formiraju međunarodna tela od čijih članova očekuju da postupaju nezavisno, u ličnom svojstvu, predstavljaju međunarodni ugovori na osnovu kojih su uspostavljeni U.N. komiteti za ljudska prava, za prava deteta, protiv torture, i za suzbijanje rasne diskriminacije, kao i Međunarodni krivični sud, Evropski sud za ljudska prava, itd. Sve osobe koje donose odluke u navedenim telima dužne su da postupaju "u ličnom svojstvu".¹⁴¹

Iskustva drugih ukazuju da je potrebno propisati i obavezu savesnog, posvećenog rada, kako bi se članstvo i osoblje Komisije upozorilo na činjenicu da funkcija i zaduženje nije protokolarnog karaktera, već zahteva vredan i efikasan rad, u saradnji sa drugim članovima/članicama i zaposlenima u Komisiji. Kršenje propisane obaveze dozvoljava Komisiji da po potrebi pristupi razrešenju člana/članice, odnosno udaljenju osobe iz Komisije (videti članove 33 i 34 Statuta), što se u iskustvu drugih komisija nekada ispostavljalalo kao neophodno.¹⁴²

Stavovi 2 i 3

Problem sukoba interesa povezan je sa obavezom članova/članica ili zaposlenih u Komisiji da se staraju o tome da javnost objektivno može da stekne utisak da oni postupaju nezavisno i nepristrasno, kako bi i Komisija u celini uživala poverenje i kako njen integritet ne bi bio doveden u pitanje.

Član 36

Povlastice i imunitet

Obrazloženje

Povlastice i imunitet se dodeljuju kako bi se obezbedilo da članovi/članice, kao i osoblje, Komisije rade nezavisno, i kako bi mogli bez bojazni da utvrđuju činjenice i predočavaju ih javnosti.

Veći broj komisija za istinu koje su delovale tokom ove decenije obezbeđivale su imunitet za svoje članove. To uključuje komisije u Južnoj Africi, Sijera Leoneu, Istočnom Timoru, Gani, Liberiji, Keniji, na Solomonskim ostrvima, i u Ekvadoru.¹⁴³ Član 36 Statuta REKOM-a je, osim toga, baziran na odredbama o imunitetu članova Komiteta protiv torture, na osnovu Konvencije protiv torture i drugih surovih, neljudskih ili ponižavajućih kazni ili postupaka (član 23), kao i članova Komiteta koji je uspostavljen Evropskom konvencijom o sprečavanju mučenja i neljudskog i ponižavajućeg postupanja ili kažnjavanja (aneks „Privilegije i imunitet“, u vezi člana 16 Konvencije).

¹⁴¹ Videti, na primer, Međunarodni pakt o građanskim i političkim pravima, čl. 28, st. 3; Konvenciju o pravima deteta, čl. 43, st. 2; i, Evropsku konvenciju za zaštitu ljudskih prava i osnovnih sloboda, čl. 21, st. 2.

¹⁴² Yasmin Sooka, članica komisija za istinu Južnoafričke Republike i Sijera Leonea, konsultacije sa članovima radne grupe za izradu statuta REKOM, Zagreb, jun 2010. godine.

¹⁴³ Južna Afrika, čl. 41; Sijera Leone, čl. 14(4); Istočni Timor, odeljak 45; Gana, čl. 21; Liberija, čl. 22; Kenija, čl. 24(1) i (2); Solomonska ostrva, čl. 13(1); [Ekvador] *Ley de proteccion e inmunidad de la Comision de la verdad*, 4. februar 2010., čl. 1.

Osim članova i članica Komisije, imunitet uživa i osoblje REKOM-a, u istom obimu i na isti način. Većina osnivačkih akata koji obezbeđuju imunitet za članove i članice komisija za istinu, čini to i u odnosu na osoblje (primeri uključuju Istočni Timor, Sijera Leone, Gana, Liberiju, Ekvador),¹⁴⁴ mada druge komisije imaju uži krug lica sa imunitetom (Solomonska ostrva, Kenija).¹⁴⁵ Preporuku da i osoblje poseduje imunitet sadrži i sveobuhvatna studija Australijske komisije za pravnu reformu (*Australian Law Reform Commission*) iz 2009. godine, o radu istražnih komisija u toj zemlji.¹⁴⁶

Tačkom a. propisan je imunitet od pritvora i zaplene ličnog prtljaga, što je uobičajeno u situacijama priznavanja imuniteta, kao osnovna sigurnost za obavljanje zadataka.

Tačkom b. obezbeđena je zaštita od svih vrsta pravnih postupka (prekršajnih, krivičnih, građanskih ili drugih) za izraženo mišljenje, glasanje, ili postupanje, u dobroj veri, u okvirima obavljanja dužnosti.

Komisija će biti sastavljena od članova/članica koji su državljani raznih država nastalih raspadom SFRJ. Stoga, tačkom c. je onemogućena eventualna zabrana pristupa, odnosno obezbeđeno je pravo ulaska i izlaska u/iz države u kojoj se obavljaju funkciju.

Statutom je propisano da imunitet od svih vrsta pravnih postupka (prekršajnih, krivičnih, građanskih ili drugih) za izraženo mišljenje u okvirima obavljanja dužnosti, propisan stavu 1, tački b, ne prestaje prestankom mandata člana/članice Komisije.

Međutim, zaštita imunitetom nije apsolutna i neopoziva. Komisija ima pravo da opozove imunitet ukoliko proceni da imunitet može osujetiti tok pravde i ugroziti poverenje javnosti. Ovi uslovi treba da budu kumulativno ispunjeni da bi imunitet bio opozvan.

Član 37

Zaštita izvora i poverljivih podataka

Obrazloženje

Tokom rada Komisije, članovi i članice Komisije, osoblje i druge angažovane osobe će imati pristup velikom broju podataka od kojih će neki biti poverljive prirode. Takođe pretpostavlja se da će određene institucije i pojedinci saradivati sa Komisijom samo uz uslov poverljivosti i zaštite izvora prilikom davanja podataka ili dokumenata. Radi sprečavanja mogućih zloupotreba i korištenja podataka u cilju ostvarenja ličnih interesa, te zaštite kredibiliteta Komisije, uvodi se obaveza čuvanja tajnosti podataka sve do trenutka njihovog zvaničnog objavljivanja od strane Komisije. REKOM zadržava diskreciono pravo da, s

¹⁴⁴ Sijera Leone, čl. 14(4); Istočni Timor, odeljak 45; Gana, čl. 21; Liberija, čl. 22; i, Ekvador, *Ley de proteccion e inmunidad de la Comision de la verdad*, čl. 2.

¹⁴⁵ Osnivački akt komisije u Keniji u relevantnom članu (čl. 24) govori samo o imunitetu članova i Sekretara Komisije, a osnivački akt komisije na Solomonskim ostrvima, u čl. 13(1), samo o imunitetu komesara.

¹⁴⁶ Australian Law Reform Commission, *Making Inquiries: A New Statutory Framework* (2009.), poglavlje 12 („Protection from Legal Liability“), str. 308, preporuka 12-1, www.alrc.gov.au/sites/default/files/pdfs/publications/ALRC111.pdf.

obzirom na obavezu čuvanja tajnosti podataka, odluči koje će informacije zvanično objaviti. Komisija pri tome vodi računa da bi objavljivanje određenih podataka moglo ugroziti ispunjenje zadataka Komisije. Komisije u Keniji, Gani, Istočnom Timoru i Sijera Leone takođe su imale odredbe o zaštiti tajnosti podataka i sprečavanju njihovog korištenja u vlastite svrhe.¹⁴⁷

Član 38

Status članova i članica Komisije i osoblja Komisije

Obrazloženje

Predloženo je da se članovi/članice Komisije, kao i drugi zaposleni u Komisiji angažuju, po pravilu, puno radno vreme, a izuzetno drugačije, te da za svoj rad dobijaju zaradu ili nadoknadu. Iskustva dosadašnjih komisija za istinu su različita po ovom pitanju. U Čileu, na primer, članovi/članice komisije nisu dobijali honorar, dok osoblje jeste bilo angažovano i plaćeno po ugovorima o delu. U drugim komisijama su po pravilu članovi komisije dobijali naknadu i radili ili puno radno vreme ili najmanje 25% radnog vremena (Istočni Timor). Puno radno vreme je podrazumevalo isključivanje bilo kakve mogućnosti drugog angažovanja i obavljanja druge funkcije (npr. Gana i Liberija), ali je Komisija izuzetno mogla da izuzme svog člana/članicu od ove obaveze. Imajući u vidu obim posla pred REKOM-om i potrebu za razumnim ograničenjem trajanja mandata, predloženo je da članovi/članice Komisije budu angažovani puno radno vreme i da za taj posao primaju odgovarajuću naknadu. Međutim, imajući u vidu i moguće pune četiri godine angažovanja, predloženo je kompromisno rešenje koje bi omogućilo i kandidatima s karijerom, npr. univerzitetskog profesora, da se prihvate dužnosti člana/članice Komisije tako što bi Komisija, izuzetno, mogla da odluči da oni u manjem procentu radnog vremena nastave da obavljaju i drugu aktivnost, pod uslovom da ona ne dovodi do sukoba interesa, odnosno da ne šteti poverenju javnosti u nezavisnost i nepristrasnost Komisije (videti član 35, stav 2).

¹⁴⁷ Osnivački akti komisija u Sijera Leoneu, čl. 14.3., Istočnom Timoru, čl. 44.1., Gani, čl. 19.4. i 19.8., Liberiji, čl. 25., i Keniji, čl. 23.

DEO IX – STRUKTURA KOMISIJE

Član 39

Izvršni sekretarijat i tematska odeljenja

Obrazloženje

Članom 4 Statuta je određeno da se sedište Komisije nalazi u Sarajevu. Ovo podrazumeva da se u Sarajevu nalazi centralna kancelarija, odnosno *Izvršni sekretarijat*, Komisije. U okviru Izvršnog sekretarijata će postojati veći broj odeljenja, svako od njih osposobljeno za obavljanje konkretne aktivnosti od značaja za ispunjavanje mandata Komisije. Odluku o tome koja konkretna odeljenja su potrebna Komisiji doneće sami njeni članovi. Na osnovu komparativnih iskustava, može se predvideti da će Izvršni sekretarijat imati neka od, ili većinu, sledećih odeljenja:

- a. finansije;
- b. istraživanje;
- c. pravne poslove;
- d. zaštitu žrtava i svedoka;
- e. psihološku pomoć i savetovanje žrtava i svedoka;
- f. rad sa žrtvama seksualnog nasilja, odnosno žrtvama koje su u vreme izvršenja zločina bile maloletne;
- g. prikupljanje izjava;
- h. upravljanje dokumentacijom Komisije;
- i. arhiv i bazu podataka;
- j. izradu završnog izveštaja i sažetka izveštaja; i,
- k. druga odeljenja koje Komisija prema potrebi može da uspostavi.¹⁴⁸

Komisija će proceniti u kojoj fazi ova odeljenja treba da budu uspostavljena. Na primer, verovatno je da će odeljenje za izradu završnog izveštaja i sažetka izveštaja biti uspostavljeno u poslednjoj godini delovanja Komisije, bilo osnivanjem sasvim novog odeljenja bilo transformacijom dela dotadašnjeg odeljenja za istraživanje.

Još jedna odluka koju će Komisija morati da donese je u kojoj meri će njene kancelarije u pojedinim stranama ugovornicama (videti član 40 Statuta) preslikati ovu strukturu, odnosno odstupiti od nje zavisno od potreba dotične kancelarije.

¹⁴⁸ Postojanje nekih od navedenih odeljenja su predvideli, naprimer, osnivački akti komisija u Liberiji (odjeljak 33); Kanadi (čl. 6) i Keniji (čl. 13(3)).

Član 40

Kancelarije Komisije u stranama ugovornicama

Obrazloženje

Da bi se ostvarili zadaci REKOM-a, biće potrebno da osim centralne kancelarije Komisije, u Sarajevu, postoje i kancelarije na području strana ugovornica. Prirodno je očekivati da će u tim kancelarijama uglavnom biti zaposleni državljani dotične države. Sve ove kancelarije moraće, kao celina, da zadrže kohezivnost koja ih zapravo čini delovima iste, regionalne Komisije, a ne zasebnim, nacionalnim komisijama. Prenaglašena samostalnost u radu kancelarija mogla bi da dovede do etničke pristrasnosti i otežanog dolaženja do relevantnih podataka koji su locirani van te države – dakle do istih onih problema koji su nagnali nevladine organizacija i udruženja žrtava da iniciraju osnivanje REKOM-a kao regionalne, nad-nacionalne komisije.

Nekoliko elemenata u članu 40 i drugim delovima Statuta bi trebalo da obezbede kohezivnost u delovanju različitih kancelarija u stranama ugovornicama:

- sve kancelarije primenjuju pravilnike koje donosi Komisija, a kojima je propisana jedinstvena metodologija za uzimanje izjava, prikupljanje dokumentacije, regulisanje postupka javnih slušanja, i regulisanje tematskih sesija (član 22);
- zaposleni i saradnici u kancelarijama u stranama ugovornicama angažuju se bez obzira na državljanstvo, što omogućava, primera radi, državljanima Srbije ili Makedonije da rade u kancelariji u Zagrebu (član 40, stav 4);
- Komisija imenuje šefa kancelarije u strani ugovornici (član 40, stav 1). (Nema prepreke da za šefa kancelarije bude imenovan i neko od 20 članova Komisije. Ovakva praksa je postojala, recimo, u radu Komisije za istinu i pomirenje u Južnoafričkoj Republici¹⁴⁹).
- Komisija može i sama da osnuje istražni mobilni tim, koji može da obavlja istraživanja bilo gde na području strana ugovornica (član 40, stav 3).

Isto tako, Komisija je ta koja može da odluči da osnuje područne kancelarije u drugim mestima na teritoriji odnosno države, ili da osnuje mobilne istražne timove, kao i da postavi osobe na čelu tih kancelarija, odnosno timova. Komisija to čini u konsultaciji sa kancelarijama u državama, i sa Izvršnim sekretarijatom (član 40, stav 2).}

Uspostavljanje područnih kancelarija i mobilnih istražnih timova nije obaveza, već mogućnost koja stoji na raspolaganju Komisiji. Isto tako, osnovane područne kancelarije i mobilni timovi ne moraju da postoje sve vreme do završetka rada Komisije, već u nekim fazama rada.

¹⁴⁹ Yasmin Sooka, članica komisija za istinu Južnoafričke Republike i Sijera Leonea, konsultacije sa članovima radne grupe za izradu statuta REKOM, Zagreb, 19. jun 2010. godine.

Član 41

Arhiv

Obrazloženje

Prikupljena dokumentacija i baza podataka Komisije će nakon završetka rada REKOM-a biti važni kako za savremenike oružanih sukoba u nekadašnjoj SFRJ, tako i za buduće generacije i istraživače koji će analizirati činjenice utvrđene u toku rada Komisije. Veliki broj drugih komisija za istinu je, uvažavajući važnost arhiva, uključio planove za organiziranje arhiva u svojim statutima.¹⁵⁰

Stavovi 1 i 2

Izvršni Sekretarijat Komisije bi trebalo da brzo po osnivanju uspostavi Odeljenje za arhiv i bazu podataka, jer je izvesno da će Komisija prikupiti veliki broj izvjava i brojnu dokumentaciju. Ovo odeljenje treba na samom početku rada da definiše jedinstvenu metodologiju za arhiviranje prikupljene dokumentacije i digitalizaciju radi unosa u elektronsku bazu podataka.¹⁵¹ Metodologija mora biti na isti način primenjivana u svim odeljenjima za arhiv i bazu podataka u kancelarijama država (stav 3). Nakon uspostavljanja metodologije, Odeljenje za arhiv i bazu podataka prerasta u Komisijin Arhiv i bazu podataka. Ovo telo se sastoji od arhiva, u kome se čuva, štiti i sređuje sva prikupljena dokumentacija, i elektronske baze podataka, u koju su unose podaci iz prikupljene dokumentacije. Zbog regionalne prirode komisije, važno je na samom početku organizovati digitalizaciju papirne dokumentacije, kako bi se omogućila lakša razmena svih prikupljenih dokumenata između arhiva u Centralnoj kancelariji i arhiva u kancelarijama država. U kasnijoj fazi rada Komisije, elektronska baza podataka omogućava analizu prikupljenih podataka, uključujući kategorizaciju žrtava po polu, godinama, mestima porekla, itd..

Stav 3

Kao što je važno da od samog početka počne da funkcioniše Odeljenje za arhiv i bazu podataka u okviru Centralne kancelarije, važno je i da svaka kancelarija u državi uspostavi takvo odeljenje u okviru svoje kancelarije, i da primenjuje jedinstvenu metodologiju za šifriranje, obeležavanje i čuvanje dokumentacije, kao i za šifriranje, obeležavanje i unos podataka. Samo jedinstvena metodologija i sistem upravljanja bazom podataka omogućava donošenje dobro utemeljenih zaključaka Komisije.¹⁵²

Stav 4

Za razliku od prethodnih komisija, REKOM treba da obuhvati nekoliko država. To bi moglo dovesti do razlika u gledištima o tome gde objedinjeni arhiv treba da bude lociran posle prestanka rada Komisije. (U regionu još uvek traje debata o mestu gde bi trebalo da bude smeštena arhiva MKTJ – da li da to bude u Hagu (sedištu tribunala), ili bi trebalo da bude prebačena u jednu ili više zemalja na teritoriji strana ugovornica) Arhiv i bazu podataka Centralne kancelarije i kancelarija u državama treba smatrati delom jedinstvenog arhiva, koji će omogućiti jednak pristup prikupljenim podacima i dokumentaciji. Najkasnije tri meseca pre prestanka rada Komisije, svi arhivi i baze podataka kancelarija u državama treba da budu

¹⁵⁰ Sijera Leone, čl. 19.2; Istočni Timor, čl. 43.2; Liberija, čl. 47; Peru, čl. 7.

¹⁵¹ Prisila B. Hejner (Priscilla B. Hayner), *Neizrecive istine* (Samizdat B92, 2003), str. 310.

¹⁵² *Isto*, str. 311.

objedinjeni sa Arhivom i bazom podataka Komisije. Time će biti omogućen prenos arhiva stranama ugovornicama (stav 5) i kasniji pristup prikupljenim podacima.

Stav 5

Nakon prestanka mandata Komisije, objedinjeni Arhiv i baza podataka Komisije predaće se državnim arhivima strana ugovornica i/ili institucijama koje imaju kapacitete za njihovo čuvanje. U slučajevima nekih drugih komisija, poput južnoafričke, jedan deo arhive pripao je posebnom, nezavisnom istorijskom arhivu za ljudska prava. Ponekad arhiv može biti i deo komemorativnog centra ili muzeja. Komisija za istinu i pomirenje u Peruu je npr. svoju bazu podataka predala na čuvanje kancelariji ombudsmana.¹⁵³

Stav 6

Ovaj stav je u skladu sa iskustvima nekih dosadašnjih komisija, čiji osnivački akti su propisali da bi pristup arhivama trebalo da bude otvoren, ali da poverljivi dokumenti moraju imati specijalan status i biti zaštićeni posebnim merama.¹⁵⁴ Komisija za istinu i pomirenje u Liberiji je, na primer, za narednih 20 godina ograničila pristup dokumentima koja je klasifikovala kao poverljive.¹⁵⁵

DEO X – FINANSIRANJE KOMISIJE

Član 42

Finansiranje

Obrazloženje

Stav 1

Finansiranje Komisije, za vreme trajanja njenog mandata, mora biti unapred jasno i precizno definisano da bi se obezbedio nesmetan početak rada Komisije. Kako je predviđeno da Komisiju čini 20 članova/članica koje imenuju predsednici strana ugovornica radi ispunjavanja ciljeva i zadataka Komisije propisanih članovima 13 i 14 ovog Statuta i iz čega Komisija crpi svoj autoritet, u interesu strana ugovornica je da putem doprinosa (kontribucije) finansiraju rad ovakvog međudržavnog tela. Doprinosi članica predstavljaju većinu neophodnih sredstava za funkcionisanje Komisije i oni bi trebalo da pokriju sve one troškove koji su unapred poznati i sa

¹⁵³ Peru, čl. 7.

¹⁵⁴ Istočni Timor, čl. 43.2.; Kenija, čl. 50 (2).

¹⁵⁵ Liberija, čl. 47.

kojima se sa sigurnošću može kvantifikovati celokupan rad Komisije u ostvarivanju njenih ciljeva i zadataka.

Finansiranje Komisije u najvećoj meri iz doprinosa države koja je osniva, jeste praksa najvećeg broja do sada uspostavljenih komisija za istinu. Neke ranije komisije, sa manjim brojem zaposlenih su u potpunosti finansirane iz sredstava države koja ih je osnovala, poput Čilea i Argentine, međutim, većina kasnijih komisija su finansirane delimično iz sredstava države osnivača, ali i doprinosa i donacija drugih vlada.¹⁵⁶

Prema mišljenju eksperata za pitanja komisija za istinu, prihvatljivo je da se sva finansijska sredstva neophodna za rad komisije obezbede prilikom osnivanja komisije, ali je to do sada retko bio slučaj. Ipak, važno je naglasiti da su druge komisije koje nisu obezbedile finansiranje pre početka rada komisije, pretrpele ozbiljne posledice po rad i funkcionisanje komisije. Takav je bio slučaj sa komisijom na Haitiju koja nije obezbedila nikakva sredstva pred početak svog rada, niti imala jasan plan finansiranja, te je stoga morala nekoliko da odlaže početak svog rada, kao i da izgubi većinu zaposlenih u komisiji, jer nije bila u stanju da im ponudi ugovore o radu na period duži od mesec dana.¹⁵⁷

Iskustva drugih komisija nam takođe pokazuju da je finansiranje aktivnosti i sprovođenje zadataka radi ispunjavanja njenog cilja zahtevno i predstavlja veliki izazov za osnivača od koga se očekuje da obezbedi većinu sredstava. Ipak, prema dosadašnjim iskustvima komisija za istinu, samo su dobro finansirane i podržane komisije uspele u ispunjavanju svojih ciljeva i zadataka. Komisija za istinu i pomirenje u Južnoj Africi, sa 17 komesara i oko 300 zaposlenih je za period od dve i po godine aktivnog rada u toku koga je uzela izjave od oko 22,000 žrtava i prikupila oko 7000 aplikacija počinilaca o počinjenim zločinima potrošila ukupno 35 miliona dolara, dok je gvatemalska Komisija za istorijsko razjašnjavanje za period od godinu i po dana potrošila skoro 10 miliona dolara.¹⁵⁸ Skorašnje komisije za istinu, poput komisije u Keniji ili Kanadi imaju čak i veće budžete – Vlada Kanade je za pet godina mandata projektovala da utroši 57 miliona dolara, dok je za troškove kenijske komisije predviđeno oko 30 miliona dolara za period od preko dve godine.¹⁵⁹

Stav 2

Doprinosi iz stava 2. ovog člana se obezbeđuju iz budžeta strana ugovornica. Ta sredstva se obezbeđuju u redovnoj budžetskoj proceduri svake države članice Komisije i stavljaju se na raspolaganje Komisiji prema dinamici koju Komisija dogovori sa stranama ugovornicama, a na predlog Izvršnog sekretarijata. Izvršni sekretarijat, u skladu sa predviđenim troškovima i vremenom njihovog nastajanja, planira budžet Komisije, a na osnovu njega i dinamiku uplate doprinosa strana ugovornica.

¹⁵⁶ Priscilla B.Hayner, *Unspeakable Truths: Transitional Justice and the Challenge of Truth Commission* (2. izdanje, 2010.), str.217.

¹⁵⁷ *Isto*.

¹⁵⁸ *Isto*, str.269.

¹⁵⁹ *Isto*, str.273.

Stavovi 3 i 4

Doprinosi strana ugovornica, biće utvrđeni na osnovu dogovora između strana ugovornica o načinu raspodele sredstava.

Procentualni iznosi doprinosa strana ugovornica su fiksni i primenjuju se, kako na ukupan iznos neophodan za funkcionisanje Komisije za vreme njenog trajanja, tako i na godišnje iznose doprinosa strana ugovornica.

Stav 5

Uvažavajući značaj Komisije u širem smislu i njenog uticaja na proces utvrđivanja činjenica, očekivan je interes velikog broja međunarodnih organizacija, kao i domaćih pravnih lica da uzmu učešće u finansiranju jednog ovako važnog tela i da na direktan način daju svoj doprinos ponovnom uspostavljanju poverenja na prostoru nekadašnje SFRJ.

Slična praksa dobijanja donacija od strane međunarodnih organizacija ili drugih država je prihvaćena od strane većine komisija za istinu nastalih od početka 1990tih godina. Američka Ford fondacija je dodelila donaciju od 93,300 dolara komisiji u Ugandi 1987. godine u cilju završetka njenog rada.¹⁶⁰ Od južnoafričke komisije, koja je 15% svojih sredstava obezbedila iz stranih donacija a 85% iz sredstava koje je dodelila Vlada Republike Južne Afrike, ovakvu praksu su u zavisnosti od privredne razvijenosti država preuzele gotovo sve komisije.

Gvatemalska vlada je dodelila oko jedan milion dolara od ukupnog budžeta komisije koji je iznosio skoro 10 miliona dolara, dok je ostatak sredstava dobijen iz sredstava 13 drugih država i dve fondacije – vlade Norveške i Švajcarske su donirale svaka po 1,2 miliona dolara, Švedska i Sjedinjene Američke Države po milion dolara, Japan je dodelio 750,000 dolara, Nemačka i Danska po 500,000 dolara, dok su Austrija, Belgija, Kanada, Italija, Holandija i Švajcarska dodelile 250,000 dolara ili manje. Pored toga, za ovu komisiju, Ford fondacija i Fond za otvoreno društvo iz Nju Jorka su dodelili donacije ili logističku podršku.¹⁶¹ Liberijska vlada je finansirala oko 60% troškova rada ukupnog budžeta komisije od više od sedam miliona dolara, čime je dodelila oko 1% svog ukupnog državnog budžeta na rad Komisije za istinu i pomirenje.¹⁶²

Stav 6

Donacije, kao dodatni izvor finansiranja Komisije, po svojoj definiciji predstavljaju dobrovoljne priloge zainteresovanih međunarodnih organizacija i domaćih pravnih lica kojima je u interesu da uzmu učešće u procesu utvrđivanja činjenica koji bi trebalo da rezultira priznanjem nepravdi nanetih žrtvama i davanju doprinosa ostvarivanju prava žrtava, prihvatanju činjenica o počinjenim ratnim zločinima i drugim

¹⁶⁰ Isto, 217.

¹⁶¹ Isto, str.333..

¹⁶² Isto, str.218.

teškim kršenjima ljudskih prava, rasvetljavanju sudbine nestalih i ponavljanju zločina na prostorima nekadašnje SFRJ.

Ova sredstva se mogu obezbediti putem direktnog ugovaranja sa zainteresovanim stranama ili putem donatorskih konferencija koje će se organizovati sa ciljem upoznavanja mogućih donatora sa ulogom, zadacima, ciljevima i aktivnostima Komisije.

Sredstva obezbeđena na ovaj način mogu se koristiti za pokriće dodatnih troškova Komisije, za neplanirane izdatke koji se mogu pojaviti u toku delovanja Komisije kao i za određene namene koje se direktno dogovaraju sa donatorima. U skladu sa napred navedenim, donacije predstavljaju "sredstva kojima se direktno upravlja" i za njihovo trošenje Komisija je direktno odgovorna samo donatorima.

Stav 7

Stavom 7. ovog člana definiše se ograničenje za strane ugovornice da se prilozi u naturi ne mogu smatrati delom doprinosa koje su one dužne da obezbede za redovno funkcionisanje Komisije. U tom slučaju, može se sprečiti da, ukoliko neka od strana ugovornica obezbedi poslovni prostor za kancelariju Komisije za vreme njenog trajanja ili pokloni službeni auto za potrebe Komisije, zatraži da joj opredeljeni iznos iz člana 42. stav 2, ekvivalentno bude umanjen za vrednost priloga u naturi.

Član 43

Finansijsko izveštavanje

Obrazloženje

U skladu sa članom 39. Izvršni sekretarijat čiji je zadatak da pruži tehničku, administrativnu i operativnu podršku članovima Komisije i koordinira rad između različitih kancelarija, uspostavljenih u stranama ugovornicama, direktno će biti nadležan da, između ostalog, obezbedi pravovremeno izveštavanje o izvršenju osnovnog budžeta i donacija, u skladu sa finansijskim pravilnicima. Izvršni sekretarijat, tj. njegovo odeljenje za finansije će pored priprema finansijskih planova u skladu sa planiranim prilivima i rashodima, redovno pripremati izveštaje o toku i dinamici pristiglih priliva i donacija, kao i o rashodima koji su utrošeni u određenim periodima, na kvartalnom i godišnjem nivou, a u skladu sa međunarodnim računovodstvenim standardima.

Izveštaji Izvršnog sekretarijata će biti podložni reviziji nezavisnog revizora a rezultate revizije nakon odgovarajuće procedure i uz komentare same Komisije, komisija će staviti na uvid javnosti.

Na ovaj način se obezbeđuje više nivoa kontrole sredstava, kako priliva, tako i rashoda i obezbeđuje transparentni uvid u rad Komisije što će omogućiti i stranama ugovornicama i donatorima da vide kako i na koji način se troše sredstva koja su oni obezbedili. Takođe, na ovaj način će i oni koji indirektno finansiraju i na ovaj način podržavaju ovu Komisiju, imati priliku da dobiju potpuniji uvid u rad Komisije.

DEO XI - ZAVRŠNI IZVEŠTAJ KOMISIJE

Član 44

Izrada i objavljivanje završnog izveštaja

Obrazloženje

Stav 1

Svaka komisija za istinu je obavezna da o utvrđenim činjenicama o kršenjima ljudskih prava sačini izveštaj i da taj izveštaj učini dostupnim javnosti.

Stav 2

Ceremonija uručivanja završnog izveštaja šefu države je jedan od najvažnijih događaja u radu komisije. Prihvatanje izveštaja je važan oblik zvaničnog priznanja patnji kroz koju su žrtve prošle, i predstavlja podstrek vladama i društvima da implementiraju preporuke. U Čileu je predsednik Ajlvin u toku televizijskog prenosa ceremonije predaje izveštaja zamolio žrtve za oprostaj, naglasio potrebu za pomirenjem, a od oružanih snaga zatražio da priznaju bol koji su prouzrokovale.¹⁶³

Stav 3

Završni izveštaji komisija za istinu su po pravilu obimni dokumenti, često i na više hiljada strana. Nekoliko komisija za istinu se opredelilo za pisanje i objavljivanje višetomnih izveštaja.¹⁶⁴ Sažetak izveštaja služi prvenstveno tome da obezbedi pristupačnost nalaza koje je komisija iznela u izveštaju. U nekim slučajevima, sažetak je postao čitani izvor dostupan svima – primer je sažetak izveštaja argentinske komisije za nestale *Nunca más* koji je postao nacionalni bestseller.¹⁶⁵ Neke druge komisije su objavljivale delove izveštaja u formi sažetaka u tiražnim dnevnim i nedeljnim novinama.¹⁶⁶

Zbog širokog mandata REKOM-a, kao i zbog prirode i geografske rasprostranjenosti konflikata na teritoriji nekadašnje SFRJ, što zahteva pisanje višetomnog izveštaja, potrebno je naći rešenje kako bi

¹⁶³ Prisila B. Hejner (Priscilla B. Hayner), *Neizrecive istine* (Samizdat B92, 2003), str. 60.

¹⁶⁴ Komisija za istinu i pomirenje, Peru, izveštaj objavljen u devet tomova, videti www.usip.org/resources/truth-commission-peru-01, Komisija za istinu i pomirenje, Južna Afrika, izveštaj objavljen u sedam tomova, dostupno na www.usip.org/resources/truth-commission-south-africa.

¹⁶⁵ Marijana Toma i Jelena Simić, „Utvrđivanje i kazivanje činjenica o prošlosti” (2008), dostupno na www.korekom.org/public/fck_files/Iskustvo%20drugih-Marijana%20Toma%20i%20Jelena%20Simic-16_12_2008_.pdf.

¹⁶⁶ Office of the U.N. High Commissioner for Human Rights, *Rule of Law Tools for Post-Conflict Societies, Truth Commissions* (2006), dostupno na www.ohchr.org/Documents/Publications/RuleoflawTruthCommissionsen.pdf str. 31-32.

činjenice i zaključci do kojih Komisija dođe bili prezentovani najširoj javnosti. Zbog toga član 44, stav 3, Statuta predviđa obavezu Komisije da učini javno dostupnim i sažetak završnog izveštaja.

Član 45

Sadržaj završnog izveštaja

Obrazloženje

Stav 1

Izveštaji dosadašnjih komisija sadrže sumirane sve relevantne činjenice koje je komisija imala mandat da istraži i utvrdi. Činjenice su predstavljene u narativnoj formi, ali i kroz statističke prikaze, tamo gde je to svrsishodno i na osnovu prikupljenih podataka moguće. Međutim, komisije u svojim izveštajima po pravilu navode i preporuke osnivačima u pogledu mera koje treba uvesti radi potpunijeg rešavanja problema nastalih kao rezultat učinjenih zločina iz prošlosti.¹⁶⁷ Izveštaj REKOM-a će, uz navedene elemente koje sadrže gotovo svi završni izveštaji, sadržati i spiskove ljudskih gubitaka, mesta zatvaranja, protivpravno zatvorenih osoba, i osoba koje su pretrpele mučenje. Ovu vrstu podataka su sadržavali izveštaji nekih komisija za istinu, onih koje su bile u mogućnosti da za to pribave dovoljno informacija.

U završnom izveštaju će se nalaziti i prikaz političkih i društvenih okolnosti koje su odlučujuće doprinele izbijanju ratova ili drugih oblika oružanog sukoba, kao i činjenju ratnih zločina i drugih teških kršenja ljudskih prava.

Stav 2, tačka b

Ovaj član predviđa predlaganje modela materijalnih i simboličkih reparacija, poput materijalne nadoknade, obeležavanja mesta stradanja, postavljanja spomenika i izgradnje muzeja. Preporuke bi obuhvatile i predloge za reformu institucija i mehanizme kojima se obezbeđuje integracija utvrđenih činjenica u obrazovne sisteme strana ugovornica, poput izmena sadržaja u udžbenicima istorije i stvaranja zajedničkog istorijskog zapisa o zločinima iz 1990-ih, a u skladu sa *Osnovnim principima i smernicama o pravu na pravni lek i reparacije za žrtve teških kršenja međunarodnih ljudskih prava i ozbiljnih povreda međunarodnog humanitarnog prava*, usvojenim Rezolucijom Generalne skupštine Ujedinjenih naroda, 2005. godine.¹⁶⁸

¹⁶⁷ "The commission's final report, summarizing its findings and recommendations, will serve as its most enduring legacy." Office of the High Commissioner for Human Rights, *Rule of Law Tools for Post-Conflict Societies, Truth Commissions*, str. 26, dostupno na www.ohchr.org/Documents/Publications/RuleoflawTruthCommissionsen.pdf.

¹⁶⁸ Basic Principles and Guidelines on the Right to a Remedy and Reparation for Victims of Gross Violations of International Human Rights Law and Serious Violations of International Humanitarian Law, usvojeni Rezolucijom Generalne skupštine Ujedinjenih naroda br. 60/147 od 16. decembra 2005.

Stav 2, tačka c

Rešenje slično predlogu Radne grupe za izradu Statuta bilo je predviđeno, na primer, u uredbi kojom je osnovana Komisija za istinu i pomirenje u Peruu. Ovakvo rešenje uzima u obzir iskustva prethodnih komisija koje nisu imale mehanizme koji bi predstavljali garanciju da će države primeniti preporuke u vezi ispravljanja nepravdi iz prošlosti.¹⁶⁹

Član 46

Nalazi o ratnim zločinima i teškim kršenjima ljudskih prava

Obrazloženje

Stav 1

Komisije za istinu predstavljaju oblik istražnih komisija (*commissions of inquiry*). Uobičajeno je da istražne komisije donose zaključke o tome da je određeno lice svojim postupcima ili nečinjenjem delovalo protivno standardima o poštovanju ljudskih prava. Ovakva praksa je u skladu sa legitimnim interesom javnosti da bude upoznata sa svim relevantnim činjenicama vezanim za pitanje zbog kog se komisija uspostavlja. Identitet osoba koje su odgovorne za kršenja svakako predstavlja takvu relevantnu činjenicu.

U toku protekle decenije, najveći broj komisija za istinu je u finalnim izveštajima navodio imena lica koje su, prema prikupljenim podacima, bila uključena u kršenja ljudskih prava. Primeri uključuju komisije u Peruu, Sijera Leoneu, Istočnom Timoru, Gani, Paragvaju, Liberiji, i Ekvadoru.¹⁷⁰ Istražne komisije u anglosaksonskim državama, sa viševekovnom tradicijom vladavine prava, takođe u izveštajima ispituju i ulogu pojedinaca.¹⁷¹

Međutim, komisija za istinu nije sud, tako da nalaz o postupanju nekog lica nema za posledicu izdržavanje zatvorske kazne ili drugu krivično-pravnu sankciju. Komisija, dakle, ne utvrđuje nečiju *krivičnu* odgovornost, sa posledicama koje bi iz toga proizašle. Zato je nivo dokaza koji opravdava da se ime navodnog učinioca pomene u izveštaju niži od nivoa neophodnog za donošenje osuđujuće presude u krivičnom postupku. U praksi komisija za istinu i u literaturi o tranzicionoj pravdi prevladava stav da

¹⁶⁹ Peru, čl. 2.

¹⁷⁰ Komisija u Ekvadoru je, naprimer, u završnom izveštaju objavljenom u junu 2010. godine navela abecednim redom imena lica odgovornih za kršenja prava u periodu 1984.-2008., sa kratkim opisom delovanja tih osoba, upućivanjem na odgovarajuće delove izveštaja koji sadrže detaljne opise kršenja, i, tamo gde je bilo moguće, sa fotografijom učinioca. Comision de la Verdad, *Sin Verdad No Hay Justicia: Informe de la Comision de la Verdad* (2010), tom 5, deo 2 ("Listado alfabético de los presuntos responsables y su grado de participación").

¹⁷¹ Jedan od poslednjih takvih primera je izveštaj tzv. *Saville* komisije, u Velikoj Britaniji, iz juna 2010. godine, a o događajima od 30. januara 1972. godine u Derry-iju, gradu u Severnoj Irskoj. Izveštaj u nekoliko poglavlja ispituje odgovornost četvoro britanskih oficira koji su vodili operaciju u Derry-iju, kada su britanski vojnici otvorili vatru na irske katolike—učesnike demonstracija i ubili 13 ljudi. *Report of The Bloody Sunday Inquiry*, tom VIII, poglavlja 169-172.

standard tzv. *ravnoteže verovatnoća* (*balance of probabilities*) odgovara karakteru komisija za istinu. Taj standard podrazumeva da je postojanje određene činjenice verovatnije nego njeno nepostojanje.¹⁷²

Osim što nalaz Komisije nema efekat sudske presude, njime se ne prejudicira ishod eventualnog sudskog (krivičnog) postupka u kome se koristi viši standard dokazivanja (*izvan razumne sumnje*).

Stav 2

Uprkos tome što Komisija ne utvrđuje krivičnu odgovornost i ne izriče krivične sankcije, objavljivanje imena mogućeg učinioca može imati negativne posledice za tu osobu. Te se posledice sastoje u moralnoj osudi u zajednici u kojoj osoba živi, ali i u mogućem gubitku posla ili izlaganju krivičnom gonjenju.¹⁷³ Stoga je važno da Komisija, uz to što zasniva svoje nalaze na dovoljno snažnim dokazima, omogući navodnom učiniocu da se izjasni o navodima koji ukazuju na njegovu odgovornost. Mere iz stava 2 obezbeđuju da zahtev za pravičnošću procedure (jedan od principa delovanja Komisije, iz člana 10 Statuta) bude zadovoljen. Komisija će sama proceniti na koji način će obavestiti osobu o sadržaju predloženog nalaza i na koji način će lice moći da se izjasni o nalazu. Jedna mogućnost je da lice da usmenu izjavu komisiji, uključujući i izjavu na javnom slušanju. Međutim, lice može dostaviti i pismenu izjavu.¹⁷⁴ U radu Komisije za istinu i pomirenje u Južnofričkoj Republici, pisane izjave su u nizu slučajeva dovele do toga da je ime osobe izostavljeno sa liste navodnih učinilaca.¹⁷⁵

Obaveza Komisije iz stava 2 ne može biti ispunjena u odnosu na navodne učinioce koji više nisu živi. U takvim slučajevima Komisija će morati da bude naročito pažljiva pri ocenjivanju da li prikupljeni podaci u tom meri uverljivo ukazuju na odgovornost osobe da to opravdava unošenje takve ocene u izveštaj.

Stav 3

Odredba o pravu Komisije da u završnom izveštaju uputi na odgovarajuću presudu omogućava Komisiji da upozna javnost sa time kako je kršenje prava, o kojem se u konkretnom slučaju radi, okvalifikovano od strane suda, merodavnog da to učini. Upućivanjem na donetu presudu, Komisija omogućava javnosti da stekne potpunije saznanje o događaju koji je istražila.

Komisija je obavezna da u završnom izveštaju uputi na donete presude. Pri tome, samo izuzetno se može zamisliti situacija u kojoj bi Komisija mogla da zaključi da nalazi iz presude nisu

¹⁷² Mark Freeman, *Truth Commissions and Procedural Fairness* (Cambridge University Press, 2006), str. 282, fusnota 53; *The National Reconciliation Commission Report* [Gana], poglavlje 2 ("Understanding and Giving Effect to the Mandate"), para. 2.3.3.6.2.

Na primenu standarda "ravnoteže verovatnoća" izričito su se pozvali izveštaji komisija u: Južnoafričkoj Republici (tom 1, poglavlje 4 ("The Mandate"), paragrafi 155 & 157); Haitiju (poglavlje 5 ("Presentation general des cas")); Sijera Leoneu (tom 2, poglavlje 2 ("Findings"), para. 7); i Gani (poglavlje 2 ("Understanding and Giving Effect to the Mandate"), para. 2.3.3.6.2.).

¹⁷³ Mark Freeman, *op. cit.*, str. 114.

¹⁷⁴ Videti, na ovu temu, preporuke Australijske komisije za zakonodavnu reformu, *Final Report— Making Inquiries: A New Statutory Framework* (ALRC Report 111), 4. februar 2010., str. 379, para. 15.31, www.alrc.gov.au/inquiries/current/royal-commissions/ALRC111/index.html.

¹⁷⁵ Prisila B. Hejner (Priscilla B. Hayner), *op. cit.*, str. 178-179.

osnovani: ako Komisija utvrdi nove činjenice na osnovu kojih je evidentno da su odlučujuće činjenice iz presude delom, ili u potpunosti, pogrešno utvrđene.

Iako je mogućnost da Komisija dođe do podataka koji ukazuju na pogrešno utvrđene činjenice u presudi mala, takva se mogućnost ne može isključiti primoravanjem Komisije da i pre otpočinjanja rada prihvati – kao nesumnjive – sve činjenice utvrđene sudskim odlukama. Predloženo rešenje iz člana 46, stav 3, je u skladu sa logikom koju slede i zakoni o krivičnim postupcima u stranama ugovornicama, odnosno odredbe tih zakona o tzv. ponavljanju postupka. Tim odredbama se dozvoljava ponavljanje čak i onog krivičnog postupka koji je već pravosnažno okončan; ponavljanje je dozvoljeno ako se otkriju nove činjenice i dokazi podobni da dovedu do drugačije presude od one koja je pravosnažno izrečena.¹⁷⁶ Zabraniti REKOM-u da, u svetlu novih činjenica, ukaže na pogrešno utvrđeno stanje u presudi, bilo bi analogno zabranjivanju da se ponavlja krivični postupak, što bi bilo lišeno smisla.

Ne postoji stvarna mogućnost da Komisija samovoljno donosi zaključke kojima bi dezavuisala presude koje su čvrsto zasnovane na činjenicama (a takav je najveći broj), a time i priznanje zločina i stradanja izraženo u presudama. Najpre, strogi kriterijumi i procedura za izbor komesara – procedura koja uključuje bitnu ulogu za udruženja žrtava i nevladine organizacije – garantuje kredibilan personalni sastav Komisije. Osim toga, samo ako Komisija utvrdi nove činjenice iz kojih je *evidentno* da su odlučujuće činjenice iz presude delom, ili u potpunosti, pogrešno utvrđene, moglo bi se očekivati da Komisija izvede drugačiji nalaz od suda.

Stav 3 izuzima presude koje su donete u odsutnosti optuženog iz kruga presuda na koje Komisija može da uputi, s obzirom na to da su takva suđenja sporna sa stanovišta standarda o pravičnom suđenju.

Član 47

Obaveza parlamenata i vlada da razmotre završni izveštaj

Obrazloženje

Član 47 obezbeđuje da nakon objavljivanja završnog izveštaja izvršna i zakonodavna vlast u svakoj strani ugovornici razmotre sa dužnom pažnjom nalaze i preporuke Komisije. Član je urađen na osnovu Nacrta zakona o istini, pravdi i pomirenju koji su eksperti Međunarodnog centra za tranzicionu pravdu pripremili 2008. godine sa organizacijama civilnog društva u

¹⁷⁶ Zakon o krivičnom postupku, *Sl. glasnik BiH*, br. 3/03, poslednje izmene 15/08, čl. 327-328; Zakon o krivičnom postupku, *Sl. list Crne Gore*, br. 57/2009 i 49/2010, čl. 424-425; Zakon o kaznenom postupku, *Narodne novine Rep. Hrvatske* br. 152/08, 76/09, čl. 501-503; Zakon o krivičnom postupku, *Sl. list UNMIK*, br. 2003/26, izmene i dopune *Sl. list Rep. Kosovo*, br. 44/2008, čl. 442; i, Zakon o krivičnom postupku, *Sl. list SRJ*, br. 70/01 i 68/02 i *Sl. glasnik Rep. Srbije*, br. 58/04, poslednje izmene 72/09, čl. 407.

Keniji.¹⁷⁷ Iako manje detaljna, rešenja kojim se predviđa obaveza izvršne i parlamentarne vlasti da razmotre izveštaj komisije za istinu nisu neuobičajena u komparativnoj praksi. Zakon o osnivanju komisije u Južnoj Africi je, tako, propisao obavezu predsednika države da, u roku od dva meseca nakon što mu Komisija preda izveštaj, podnese izveštaj Komisije parlamentu.¹⁷⁸ Zakon u Keniji je obavezao nadležnog ministra da podnese izveštaj na razmatranje parlamentu u roku od 21 dana nakon objavljivanja.¹⁷⁹

S obzirom na to da se sesija parlamenta (iz stava 1) na kojoj se raspravlja o izveštaju zakazuje u roku kraćem od tri meseca nakon izdavanja izveštaja, dakle u periodu u kom Komisija još uvek postoji (videti član 50), biće važno da sednicama parlamenta prisustvuju i predstavnici Komisije.

DEO XII – RAZNO

Član 48

Kaznene odredbe

Obrazloženje

Zakoni kojima se osnivaju komisije za istinu, kao i zakoni kojima se reguliše rad istražnih komisija, parlamentarnih ili ne-parlamentarnih, gotovo bez izuzetka sadrže i odredbe o krivičnim delima kojima se ugrožava rad komisije, i o sankcijama za takva dela. U obrazloženju uz član 16 Statuta već su detaljno prikazane kaznene odredbe u komparativnoj praksi, a ovde se taj prikaz može sumirati na sledeći način:

- zakonodavstva država kao što su Kanada, Australija, Novi Zeland, Belgija, Italija, Nemačka, Izrael, i druge, predviđaju sankcije za osobe koje odbiju da daju podatke istražnim komisijama;¹⁸⁰

¹⁷⁷ The Truth, Justice and Reconciliation Bill, 2008 - Civil Society Draft (Zakon o istini, pravdi i pomirenju - Nacr civilnog društva), novembar 2008, čl. 51 ("Responsibilities of the Government of Kenya, the National Assembly and the KNCHR").

¹⁷⁸ Južna Afrika, čl. 44.

¹⁷⁹ Kenija, čl. 42, st. 3.

¹⁸⁰ Na primer,

- novozelandski Zakon o istražnim komisijama propisuje da osoba koja se ne odazovu pozivu komisije da svedoči pred istražnom komisijom ili da joj dostavi dokumente može biti novčano kažnjena do 1,000 dolara, a uz to može biti uzastopno kažnjavana zatvorskim kaznama od po sedam dana;
- zakoni koji su u Italiji donose pri uspostavljanju svake istražne komisije italijanskog parlamenta obično propisuju da se na svedočenje pred komisijom primenjuje čl. 372 Krivičnog zakona; prema tom članu, osoba koja odbije da saopšti podatke o kojima ima saznanja kažnjava se zatvorom u dužini od dve do šest godina;

- osnivački akti više komisija za istinu predviđaju da odbijanje da se pristupi i svedoči pred komisijom automatski povlači za sobom novčanu kaznu ili kaznu zatvora, pri čemu je kazna zatvora u nekim državama (Južna Afrika, Gana) mogla iznositi i dve godine;¹⁸¹
- ova iskustva su počela da se prenose i u one post-jugoslovenske zemlje koje zakonima regulišu delovanje parlamentarnih istražnih komisija:
 - hrvatski zakon o istražnim povjerenstvima (komisijama) propisuje novčanu i zatvorsku kaznu za osobe koje se ne odazovu pozivu istražnog povjerenstva da svedoče ili obaveste o činjenicama koje su im poznate;¹⁸²
 - kosovski Zakon o parlamentarnoj istrazi ovlašćuje anketnu komisiju parlamenta da zatraži pokretanje krivičnog postupka protiv svedoka koji ne svedoči shodno njegovim obavezama propisanim tim zakonom ili odredbama Zakona o krivičnom postupku.¹⁸³

Ovome treba dodati da relevantni zakoni propisuju sankcije i za druga krivična dela, a ne samo za odbijanje svedočenja ili odbijanje da lice dostavi dokumente. U kažnjive radnje tako spadaju:

- lažno svedočenje;¹⁸⁴
- upotreba pretnje ili sile, kao i davanje koristi, radi navođenja lica na davanje lažnog podatka ili nedavanje podatka komisiji;¹⁸⁵
- uništavanje dokumenta ili predmeta u nameri sprečavanja komisije da sprovede istraživanje;¹⁸⁶
- otkrivanje podataka koje je komisija primila uz uslov poverljivosti;¹⁸⁷ i,
- generalno opstruiranje rada komisije, odnosno vršenje nedozvoljenog uticaja na nju.¹⁸⁸

Stav 1

Odredbama o krivičnim delima i sankcijama obezbeđuje se zaštita Komisije od opstrukcije od strane zaposlenih u strukturama vlasti i od drugih lica, ali se isto tako daje i efekat nekim odredbama u Statutu

- belgijski Zakon o parlamentarnim istragama predviđa zatvorsku kaznu u trajanju od 8 dana do 6 meseci, zajedno sa novčanom kaznom, za osobu koja odbije da svedoči pred istražnom komisijom;
- izraelski Zakon o istražnim komisijama propisuje kaznu do dve godine zatvora za lice koje ponovljeno odbija da svedoči pred komisijom ili da joj stavi dokumente na raspolaganje.

¹⁸¹ Južna Afrika, čl. 39, st. e; Istočni Timor (2001), čl. 20, st. 1; Gana (2002), čl.22, st. 1; Kenija (2008), čl. 7, st. 5; Mauricijus (2008), čl. 11 i 16. S druge strane, osnivački akti komisija u Sijera Leoneu i Paragvaju ostavili su diskreciono pravo samim komisijama da pokrenu sudski postupak, ili da to ne učine. Sijera Leone (2000), čl. 8.2.; Paragvaj (2003), čl. 5;

¹⁸² Zakon o istražnim povjerenstvima, *Narodne novine Rep. Hrvatske*, br. 24/96, čl. 25.

¹⁸³ Zakon br. 03 L-176, o parlamentarnoj istrazi, 4. jun 2010., *Sl. list Rep. Kosovo*, br. 74/2010., 20. avgust 2010., čl. 19, st. 10.

¹⁸⁴ Gana, čl. 22, st. 1(e), Mauricijus čl. 16(c); Zakon o parlamentarnim istragama [Belgija], stupio na snagu 15. maja 1880., čl. 9.

¹⁸⁵ Zakon o parlamentarnim istragama [Belgija], čl. 9.

¹⁸⁶ Gana, čl. 22, st. 1(k), Južna Afrika čl. 39(h)

¹⁸⁷ Istočni Timor, čl. 39.1, Gana 19, st. 8, Južna Afrika čl. 39(g).

¹⁸⁸ Južna Afrika čl. 39, Liberija, odeljak 28, Kenija, čl. 7, st. 4, Solomonska ostrva, čl. 9, st. 2, Sijera Leone, čl. 9, st. 2; Izrael, Zakon o istražnim komisijama, 5729-1968, sa izmenama iz 1972. godine, čl. 24A.

koje propisuju zabranu za komesare i osoblje Komisije. Ratifikacijom Statuta, taj međunarodni ugovor postaće deo pravnog poretka strana ugovornica, i nema smetnji da se ova krivična dela primenjuju bez posebnih dopuna krivičnih zakona.

Tačke a. – d. su jednako primenjive na svako lice, dakle na obične građane, one koji rade u državnim organima, pa i na zaposlene u Komisiji.

Stav 2

Stav 2 (sankcija za odbijanje službenog ili privatnog lica da postupi prema zahtevu Komisije za dostavljanje dokumenta ili drugog izvora na uvid) ima za cilj da obezbedi ispunjavanje obaveze iz člana 18, stav 2, Statuta (“Državni organi, druga pravna lica i građani strana ugovornica dužni su da na zahtev Komisije dostave na uvid sve dokumente i druge izvore koji bi mogli biti od značaja za ostvarivanje njenih ciljeva.”).

Stav 3

Ovaj stav se odnosi na neodazivanje lica pozivu i odbijanje lica da da izjavu Komisiji. Član 17, stav 6 (na koji ova odredba upućuje) predviđa, između ostalog, da “ako to smatra za celishodno, Komisija može predložiti nadležnom sudu da u hitnom postupku odluči o primeni mera obezbeđenja prisustva lica , u skladu sa zakonom o krivičnom postupku države u kojoj lice ima prebivalište, odnosno boravište.” U Srbiji, Crnoj Gori, i na Kosovu, sud može u krivičnom postupku narediti da se svedok koji se ne odazove pozivu, niti svoj izostanak opravda, prisilno dovede, a uz to mu može izreći i novčanu kaznu; u Bosni i Hercegovini, sud može izreći jednu od te dve mere, a u Hrvatskoj može samo naložiti da se svedok prisilno dovede. Ako svedok dođe, pa pošto je upozoren na posledice neće bez zakonskog razloga da svedoči, može se u svim državama novčano kazniti, a u Hrvatskoj, Crnoj Gori i na Kosovu može se i zatvoriti (najduže mesec dana u Hrvatskoj i na Kosovu, odnosno dva meseca u Crnoj Gori).¹⁸⁹

Član 49

Uloga Komisije u krivičnom procesuiranju

Obrazloženje

Pre objašnjenja člana 49, korisno je podsetiti na prethodne odredbe u Statutu, kojima se uspostavljaju dodirne tačke između Komisije i pravosuđa, ili takvih dodirnih tačaka ustvari nema ali deo pravničke zajednice na prostoru strana ugovornica smatra da ih ima i da pri tome Komisija na sebe nedopustivo uzima prerogative sudstva:

¹⁸⁹ Videti sledeće odredbe u zakonima o krivičnim postupcima: Zakon o krivičnom postupku, *Sl. glasnik BiH*, br. 3/03, poslednje izmene 15/08, čl. 81; Zakon o krivičnom postupku, *Sl. list Crne Gore*, br. 57/2009 i 49/2010, čl. 119; Zakon o kaznenom postupku, *Narodne novine Rep. Hrvatske*, br. 152/08, čl. 291; Zakon o krivičnom postupku, *Sl. list UNMIK*, br. 2003/26, izmene i dopune *Sl. list Rep. Kosovo*, br. 44/2008, čl. 167; i, Zakon o krivičnom postuku, *Sl. list SRJ*, br. 70/01 i 68/02 i *Sl. glasnik Rep. Srbije*, br. 58/04, poslednje izmene 72/09, čl. 108.

- ovlašćenje REKOM-a, iz člana 11 Statuta, da zahteva i dobija punu saradnju država; ovo ovlašćenje je u skladu je sa istim takvim ovlašćenjem ureda ombudsmana i parlamentarnih istražnih komisija u stranama ugovornicama i u drugim državama u svetu, kao i sa ovlašćenjima znatnog broja komisija za istinu u svetu (videti obrazloženje člana 11).
- ovlašćenje REKOM-a da "utvrđuje činjenice"; ovo ovlašćenje je u skladu je sa zakonodavstvima i praksom u stranama ugovornicama, kao i u drugim državama, da se van-sudskim telima daje ovlašćenje da utvrđuju činjenice (videti obrazloženje člana 13);
- ovlašćenje REKOM-a da predloži nadležnom sudu da u hitnom postupku odluči o primeni mera obezbeđenja prisustva lica, u skladu sa zakonom o krivičnom postupku dotične države (videti obrazloženje člana 17, stav 8);
- utvrđivanje, od strane Komisije, da prikupljene činjenice ukazuju na postojanje ozbiljne sumnje da je određeno lice učinilo ratni zločin odnosno teško kršenje ljudskih prava; korišćenjem ovog ovlašćenja Komisija ne izriče krivično-pravnu niti građansko-pravnu sankciju, niti krši ni nečiju pretpostavku nevinosti (videti obrazloženje člana 46);
- sud, a ne komisija, je taj ko izriče sankcije za osobe koje sprečavaju efikasno delovanje Komisije služeći se namernim iznošenjem neistina, navođenjem drugih da daju lažne podatke ili ne daju nikakve podatke, uništavanjem dokumenata i predmeta, i obelodanjivanjem poverljivih podataka; izricanje sankcija u takvim slučajevima uobičajeno je u delovanju istražnih komisija (uključujući i u nekim stranama ugovornicama) i komisija za istinu (videti obrazloženje člana 48);

REKOM nije sudsko telo (član 46, stav 1), ali Komisija ima određena ovlašćenja od značaja za krivično-pravni sistem država u kojima će se Statut primenjivati.

Član 49 ne povređuje nezavisnost sudova, načelo zaštićeno kako ustavima strana ugovornica tako i međunarodnim standardima. Naime, Komisija ima ovlašćenje da *predloži* odmeravanje blaže kazne, delimično pomilovanje, i vanredno ublažavanje kazne, a ne i da sam donese odluku o takvim merama. Odluku donosi sud.

U sva tri stava iz ovog člana, navodi se da olakšice može dobiti lice koje „saopšti podatke od značaja za otkrivanje lokacije sa posmrtnim ostacima nestalih osoba, ili za otkrivanje mogućih drugih učinilaca i drugih dela.“ Pod „mogućim drugim učinocima“ se misli na druga lica odgovorna za prisilne nestanke ili bilo koji drugi ratni zločin ili teško kršenje ljudskog prava, iz mandata Komisije.

Ova odredba u Statutu sadrži rešenja koja imaju sličnosti sa zakonskim rešenjima i praksom u nekim stranama ugovornicama, o privilegijama lica za koja postoji osnovana sumnja da su učinila krivična dela, ukoliko sarađuju sa organima krivičnih gonjenja i sudovima u otkrivanju krivičnih dela i mogućih učinilaca. U krivičnim zakonima strana ugovornica je propisana mogućnost zaključivanja sporazuma o krivici u kom slučaju se lice stimuliše izricanjem blaže kazne ukoliko pristane na saradnju sa tužilaštvom.¹⁹⁰ Takođe, član 49 sledi logiku nacionalnih

¹⁹⁰ Odredbe o sporazumu o priznanju krivice su sadržane u: ZKP BiH, čl. 231; ZKP Federacije BiH, čl. 246; ZKP Republike Srpske, čl. 246; ZKP Crne Gore, čl. 300; ZKP Republike Srbije, čl. 304; Zakonu o organizaciji i nadležnosti državnih organa u postupku za ratne zločine, *Sl. glasnik Rep. Srbije*, br. 67/03, poslednje izmene 104/09, čl. 13b; ZKP Republike Hrvatske, čl. 361; i, u Zakonu o izmenama i dopunama ZKP Kosova, *Sl. list Rep. Kosovo*, br. 44/2008, čl. 44.

Odredbama zakona o krivičnom postupku u Crnoj Gori i Srbiji, mogućnost za zaključenje sporazuma o priznanju krivice postoji samo ako je lice optuženo za krivično delo – ili više krivičnih dela u sticaju – za koje/koja je propisana kazna zatvora u trajanju do deset godina. Međutim, kada se postupak vodi za ratne zločine, sporazum o

propisa o svedocima saradnicima, s tim da član 49 – za razliku od nekih nacionalnih zakonodavstava u regionu – ne predviđa mogućnost da se kooperativno lice *potpuno* oslobodi od odgovornosti za izvršeni ratni zločin ili teško kršenje ljudskih prava.

Stavom 1 propisano je ovlašćenje Komisije da predloži određene privilegije u odnosu na lice za koje Komisija tokom svog rada utvrdi da postoji ozbiljna sumnja da je učinilo ratni zločin ili teško kršenje ljudskih prava, a koje je spremno da saopšti Komisiji relevantne informacije o posmrtnim ostacima nestalih osoba tokom oružanih sukoba na području nekadašnje SFRJ, i/ili podatke relevantne za otkrivanje drugih učinilaca i drugih dela. Prema ovoj odredbi, sud dotične zemlje bi trebalo da razmotri predlog Komisije u okviru odlučivanja o vrsti i visini kazne, uz poštovanje slobodnog sudijskog uverenja. Konačnu ocenu u okviru određivanja kazne donosi sud.

Stav 2, kao i stav 3, odnosi se na osuđena lica. Osuđeno lice, saglasno zakonima u državama na prostoru nekadašnje SFRJ, smatraju se lica čija je krivica utvrđena pravosnažnom presudom. Pomilovanje je u nadležnosti predsednika/predsedništva dotične zemlje. Pomilovanje se često primenjuje kao zasluga i nagrada za ponašanje konkretnog osuđenika. Pružanje podataka o posmrtnim ostacima nestalih osoba ili podataka relevantnih za otkrivanje drugih učinilaca predstavlja oblik ponašanja za koje je opravdano dati delimično pomilovanje.

Stav 3 propisuje da Komisija može da predlaže posebno pravno sredstvo, vanredno ublažavanje kazne. Vanredno ublažavanje kazne je propisano u zakonicima/zakonima o krivičnom postupku u Crnoj Gori, Hrvatskoj, Kosovu i Srbiji, za slučaj kad se po pravosnažnosti presude pojave okolnosti kojih nije bilo kad se izricala presuda ili sud za njih nije znao iako su postojale, a one bi očigledno dovele do blaže osude.¹⁹¹ Odluku o vanrednom ublažavanju donosi sud određen zakonom.

Formulacija „...ako to nije u suprotnosti sa zakonskim odredbama odnosno države ...“, iz stava 2 i stava 3, je upotrebljena imajući u vidu da će ovaj Statut biti primenjen u različitim suverenim državama, od kojih neke ne poznaju institute navedene u ovom članu Statuta, ili ograničavaju njihovu primenu. Npr., u zakonodavstvu BiH ne postoji institut vanrednog ublažavanja kazne, a prema entitetskim zakonima o pomilovanju u BiH pomilovanje se ne može dati za krivična dela genocida, ratnih zločina, niti zločina protiv čovečnosti.

Može se postaviti pitanje da li bi REKOM bio zakoniti predlagač pomilovanja osuđenog lica (kao u stavu 2) ili vanrednog ublažavanja kazne (kao u stavu 3), s obzirom da postojeći zakoni o krivičnom postupku i zakoni o pomilovanju navode druge subjekte kao ovlašćene predlagače. Radna grupa za izradu Statuta smatra da je to moguće. Naime, Statut mora da se podvrgne ratifikaciji u parlamentima svih strana ugovornica.

priznanju krivice se u Srbiji može zaključiti bez navedenog ograničenja, i to na osnovu Zakona o organizaciji i nadležnosti državnih organa u postupku za ratne zločine.

¹⁹¹ Zakon o krivičnom postupku, *Sl. list SRJ*, br. 70/01 i 68/02 i *Sl. glasnik Rep. Srbije*, br. 58/04, poslednje izmene 72/09, čl. 415-418; Zakon o krivičnom postupku, *Sl. list Crne Gore*, op. cit., br. 57/2009 i 49/2010, čl. 423-426; Zakon o krivičnom postupku, *Sl. list UNMIK*, br. 2003/26, izmene i dopune *Sl. list Rep. Kosovo*, br. 44/2008, čl. 448-450; i, Zakon o kaznenom postupku, *Narodne novine Rep. Hrvatske* br. 152/08, 76/09, čl. 431-434.

DEO XIII - ZAVRŠNE ODREDBE

Član 50

Završetak rada Komisije

Obrazloženje

Nakon objavljivanja završnog izveštaja, Komisija će poduzeti neophodne radnje da u roku od tri meseca, a do isteka mandata, distribuira i predstavi završni izveštaj, te sistematizira i arhivira građu kako bi bila dostupna posle prestanka rada Komisije.¹⁹² Prilikom sistematiziranja i arhiviranja građe Komisija će voditi računa o zaštiti svih poverljivih informacija. U ovom periodu Komisija će doneti odluku o raspolaganju, raspodeli i prenosu pokretne i nepokretne imovine, te o preostalim pravima i obavezama Komisije prema trećim licima. Takođe Komisija je dužna izraditi celokupni finansijski izveštaj, kao i izveštaj o svojim aktivnostima. Ove izveštaje Komisija predaje predsednicima/predsedništvima svih strana ugovornica.

¹⁹² Sijera Leone, čl.19.1.; Solomonska Ostrva, čl.19.1.; Kenija, čl.45.1.; Istočni Timor, čl.43.1.