

KOALICIJA ZA REKOM

OBRAZLOŽENJA

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

26. ožujak 2011.

Sadržaj

DIO I – ZNAČENJE POJMOVA U OVOM STATUTU

Članak 1 - Značenje pojmova u ovom Statutu

DIO II - OPĆE ODREDBE

Članak 2 - Definicija

Članak 3 - Oznake

Članak 4 - Sjedište i Izvršno Tajništvo

Članak 5 - Pravni status

Članak 6 - Period djelovanja

Članak 7 - Zastupanje i predstavljanje

Članak 9 - Pravo na pružanje doprinosa radu Komisije

Članak 10 - Principi djelovanja Komisije

DIO III - OBAVEZA SURADNJE SA KOMISIJOM

Članak 11 - Obaveza suradnje strana ugovornica sa Komisijom

Članak 12 - Suradnja Komisije sa drugim državama i sa međunarodnim organizacijama

DIO IV – CILJEVI I ZADACI KOMISIJE

Članak 13 - Ciljevi

Članak 14 - Zadaci

DEO V - NADLEŽNOST KOMISIJE

Članak 15 - Period i područje istraživanja

Članak 16 - Kršenja prava u nadležnosti Komisije

DIO VI - OVLAŠTENJA KOMISIJE

Članak 17 - Uzimanje izjava

Članak 18 - Prikupljanje dokumentacije

Članak 19 - Terenska istraživanja i posjete

Članak 20 - Javna slušanja žrtava i drugih osoba

Članak 21 - Održavanje tematskih sesija

Članak 22 - Pravilnici Komisije

DIO VII – IZBOR ČLANOVA I ČLANICA KOMISIJE

Članak 23 - Sastav Komisije

Članak 24 - Kriteriji za izbor članova i članica

Članak 25 - Istovjetnost postupka izbora članova i članica

Članak 26 - Kandidiranje članova i članica

Članak 27 - Sastav i izbor selekcijskih odbora

Članak 28 - Izbor kandidata/kandidatkinja za članstvo u Komisiji od strane selekcijskih odbora

Članak 29 - Izbor članova i članica Komisije od strane predsjednika/predsjedništva strana ugovornica

Članak 30 - Konstitutivna sjednica

Članak 31 - Izbor predsjedavajućeg/predsjedavajuće i usvajanje Poslovnika

Članak 32 - Kvorum i odlučivanje

Članak 33 - Prestanak mandata člana/članice

Članak 34 - Privremeno udaljavanje od dužnosti člana/članice

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

Članak 35 - Savjesnost, nezavisnost i nepristranost

Članak 36 - Povlastice i imunitet

Članak 37 - Zaštita izvora i povjerljivih podataka

Članak 38 - Status članova i članica Komisije i osoblja Komisije

DIO IX – STRUKTURA KOMISIJE

Članak 39 - Izvršno Tajništvo i tematska odjeljenja

Članak 40 - Uredi Komisije u stranama ugovornicama

Članak 41 - Arhiv

DIO X – FINANSIRANJE KOMISIJE

Članak 42 - Financiranje

Članak 43 - Financijsko izvještavanje

DIO XI - ZAVRŠNI IZVJEŠTAJ KOMISIJE

Članak 44 - Izrada i objavljivanje završnog izvještaja

Članak 45 - Sadržaj završnog izvještaja

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

Članak 47 - Obaveza parlamenata i vlada da razmotre završni izvještaj

DIO XII – RAZNO

Članak 48 - Kaznene odredbe

Članak 49 - Uloga Komisije u kaznenom procesuiranju

DIO XIII - ZAVRŠNE ODREDBE

Članak 50 - Završetak rada Komisije

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. lipanj 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 prihvaćanje, istinu i pomirenje u Istočnom Timoru), 13. srpanj 2001.
- Južna Afrika** - *Promotion of National Unity and Reconciliation Act 1995 [Act 95-34]* (Zakon o promociji nacionalnog jedinstva i pomirenja), 26. srpanj 1995.
- Kanada** - *Schedule "N", Mandate for the Truth and Reconciliation Commission* (Prilog "N": Mandat Komisije za istinu i pomirenje), 8. svibanj 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. svibanj 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. travanj 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. kolovoz 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. listopad 2003.
- Peru** - *Decreto Supremo N° 065-2001-PCM* (Vrhovna uredba br. 065-2001 - PCM), 2. lipanj 2001.
- Sijera Leone** - *The Truth and Reconciliation Commission Act 2000* (Zakon o Komisiji za istinu i pomirenje 2000.)
- Solomonski Otoci** - *Truth and Reconciliation Commission Act 2008 (No. 5 of 2008)* (Zakon o Komisiji za istinu i pomirenje 2008. (br. 5-2008))

DIO I – ZNAČENJE POJMOVA U OVOM STATUTU

Članak 1

Značenje pojmova u ovom Statutu

Obrazloženje

Borci

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

Borcima se, u kontekstu *međunarodnog* oružanog sukoba, prije 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 policija i pripadnici ostalih dragovoljačkih jedinica, podrazumijevajući tu i pripadnike organiziranih pokreta otpora” pod uvjetom da te policije ili dragovoljačke jedinice ispunjavaju sljedeće uvjete:

- a) da na čelu imaju osobu odgovornu 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 djelovanjima, 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 neokupiranog teritorija koje se, uslijed približavanja neprijatelja, dobrovoljno diže na oružje da bi pružilo otpor neprijateljskoj najezdi, a koje nije imalo vremena organizirati se 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 organiziranih naoružanih grupa koje, pod odgovornom komandom, vrše kontrolu nad određenim

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 svećenika obuhvaćenih člankom 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, članak 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.

dijelom teritorija što im omogućava da provode stalne i usklađene vojne operacije i provode [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“ obuhvaća – osim pripadnika oružanih snaga – i ostale kategorije:

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

Civili

Civili su definirani, kako u međunarodnom tako i u nemeđunarodnom oružanom sukobu, negativno, tj. kao osobe koje ne pripadaju oružanim snagama vlade ili drugim oružanim skupinama.

Kad je riječ o *međunarodnom* oružanom sukobu, koncept „civila“ je eksplicite definiran 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 članku 43 ovog protokola.“⁷

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

Prema tome, civili su, u uvjetima međunarodnog oružanog sukoba, osobe koje ne pripadaju nijednoj od kategorija navedenih u Trećoj ženevskoj konvenciji, članku 4 (A), stavovi (1), (2), (3) i (6):

- stav 1) oružanim snagama jedne strane u sukobu, kao ni policijama i dragovoljačkim jedinicama koji ulaze u sastav tih oružanih snaga,
- stav 2) ostalim policijama ili ostalim dragovoljačkim jedinicama, podrazumijevajući tu i organizirane pokrete otpora, koji pripadaju jednoj strani u sukobu i koji djeluju izvan ili u okviru svog vlastitog teritorija, čak i da je taj teritorij okupiran, pod uvjetom da te policije ili dragovoljačke jedinice, podrazumijevajući tu i ove organizirane pokrete otpora, ispunjavaju sljedeće uvjete:
 - a) da na čelu imaju osobu odgovornu 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 djelovanjima, 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, stavak 1 (*Definicija civila*).

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

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

(Kad je riječ o članku 43 Dopunskog protokola I, spomenutom u definiciji civila iz članka 50 Protokola, taj članak (43) *ne* dodaje neku novu kategoriju onima koje su već navedene u stavovima (1), (2), (3) i (6) iz članka 4(A) u Trećoj Ženevskoj konvenciji. Članak 43 samo definira 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 organizirane naoružane skupine (koje ispunjavaju uvjete koji se odnose na odgovornu komandu, provođenje stalnih i usklađenih vojnih operacija, kontrolu nad određenim dijelom teritorija, i sposobnost da djeluju 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 predsjednici svake strane ugovornice imenuju da služe u toj funkciji u Komisiji. Ostale osobe pripadaju osoblju Komisije i obavljaju poslove u ime Komisije.

Mjesto zatvaranja

Definicija "mjesta 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 "mjesto zatvaranja", ali ni "logor" i "sabirni centar", dva pojma koja se često koriste u raspravama u stranama ugovornicama, uz rasprostranjeno (pogrešno) vjerovanje da su ti pojmovi definirani u međunarodnom pravu.

U oružanim sukobima na području nekadašnje SFRJ, u mjestima zatvaranja su se najčešće nalazile osobe čije je zatvaranje bilo protupravno, ali bilo je i osoba za čije zatvaranje je postojao pravna osnova. Pravna osnova je postojala u odnosu na ratne zarobljenike, kao i druge osobe, za koja je postojala sumnja ili izvjesnost da su se angažirala u aktivnostima protiv sigurnosti 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

⁹ Članak 43, stav 1, Dopunskog protokola I, glasi: "Oružane snage strane u sukobu se sastoje od svih organiziranih oružanih snaga, skupina 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 vijeća MKTJ u predmetu *Čelebići* (veljača 2001), para. 321 (citirajući Ženevsku konvenciju IV, član 5).

legitimanu osnovu za zatvaranje osoba.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 protupravno ako se osobi ne omogući da nadležni sud ili administrativno tijelo što prije ispita zatočenje i da sud ili administrativno tijelo to čini i kasnije, u redovnim intervalima.¹⁵

Bez obzira na to postoji li ili ne pravna osnova zatvaranja, prema zatvorenim osobama se mora postupati humano (čovječno), što podrazumijeva zabranu mučenja i drugog okrutnog i ponižavajućeg postupanja ili kažnjavanja i uključuje obvezu staranja o bolesnima i ranjenima, snabdijevanje hranom i vodom i zaštitu od nepovoljnih vremenskih uvjeta.

Nestala osoba

Definicija nestale osobe u ovom Statutu oslanja se najvećim dijelom na definiciju iz Međunarodne konvencije za zaštitu svih osoba od prisilnih nestanaka, koja je stupila na snagu u prosincu 2010. godine. Međutim, dok definicija iz Konvencije ograničava pojam prisilnog nestanka na situacije u kojima odgovornost snose državni organi, odnosno osobe ili skupine osoba koja postupaju po ovlaštenju, uz podršku ili suglasnost 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 djelovale za račun državne vlasti.

Pripadnici oružanih snaga

Pojam „pripadnika oružanih snaga“ u *međunarodnom* oružanom sukobu je definiran u Dopunskom protokolu I (iz 1977. godine) uz četiri Ženevske konvencije, u članku 43, i to na sljedeći način:

“Oružane snage strane u sukobu se sastoje od svih organiziranih oružanih snaga, skupina 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 članku 43, stavu 1, Dopunskog protokola I. U istom članku 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 o tome obavijestiti druge strane u sukobu” (stav 3). Dakle, i paravojne snage i policija mogu biti uključene u oružane snage države.

¹³ Presuda Raspravnog vijeća MKTJ u predmetu *Kordić i Čerkez* (veljača 2001), para. 280 (pozivajući se na Međunarodni komitet Crvenog križa, Komentar Ženevske konvencije IV, str. 56).

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

¹⁵ Presuda Žalbenog vijeća MKTJ u predmetu *Čelebići*, para. 320; presuda Žalbenog vijeća MKTJ u predmetu *Kordić i Čerkez*, para. 70 (citirajući Ženevsku konvenciju IV, član 43(1): “Svaka zaštićena osoba koje je internirane ili upućene na prinudni boravak ima pravo odluku donesenu u pogledu njega u najkraćem roku uzeti u ponovno razmatranje sud ili nadležno administrativno tijelo, koje će u tu svrhu ustanoviti sila koja drži tu osobu. Ako je interniranje ili upućivanje na prinudni boravak ostalo na snazi, sud odnosno administrativno tijelo će povremeno, a najmanje dvaput godišnje, pristupiti ispitivanju slučaja te osobe u cilju da se prvobitna odluka izmijeni u njegovu korist, ako okolnosti to dopuštaju”).

¹⁶ Prema Međunarodnoj konvenciji o zaštiti svih osoba od prisilnih nestanaka, „prisilnim nestankom” se smatra “uhićenje, pritvaranje, otmica ili bilo koji drugi oblik lišavanja slobode od strane *državnih organa* ili osoba ili skupine osoba koja postupaju po ovlaštenju, uz podršku ili suglasnost *države*, nakon čega se odbija da se prizna lišavanje slobode ili se skriva sudbina nestale osobe ili mjesto na kome se ona nalazi, čime se takva osoba stavlja izvan zaštite zakona” (članak 2 Konvencije).

Pojam „oružanih snaga“ u *nemeđunarodnom* oružanom sukobu nije, za razliku od međunarodnog sukoba, izričito definiran u nekom dokumentu međunarodnog humanitarnog prava. Međutim, prema autoritativnom tumačenju Međunarodnog komiteta crvenog križa, definicija „oružanih snaga“ koja važi za međunarodne sukobe primjenjiva je i u kontekstu nemeđunarodnog sukoba, tako da su i u njemu „pripadnici oružanih snaga“ pripadnici regularnih oružanih snaga države, te skupina 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 uvjetima međunarodnog oružanog sukoba: pripadnici organiziranih skupina otpora; pripadnici redovnih oružanih snaga koji izjavljuju da pripadaju jednoj vladi ili vlasti koju nije priznala Sila pod čijom se vlašću nalaze; i, stanovništvo neokupiranog teritorija koje se, uslijed približavanja neprijatelja, dobrovoljno diže na oružje (*levee en masse*);
- u uvjetima nemeđunarodnog oružanog sukoba: pripadnici disidentskih oružanih snaga i drugih organiziranih naoružanih skupina.

Rat ili drugi oblik oružanog sukoba

Termin „rat ili drugi oblik oružanog sukoba“ (iz čl. 14(c)-(e), čl. 15, i čl. 21 Statuta) treba razumjeti u smislu u kojemu je Žalbeno vijeće Međunarodnog kaznenog tribunala za bivšu Jugoslaviju (MKTJ) definiralo „oružani sukob“:

Oružani sukob postoji svuda gdje se pribjegli oružanoj sili između država ili produženom oružanom nasilju između vlasti i organiziranih naoružanih skupina, ili pak između takvih skupina unutar jedne države. (Odluka Žalbenog vijeća u predmetu Tadić, po žalbi obrane na nadležnost suda (listopad 1995), para. 70.)

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

Tijekom konzultacijskog procesa više sudionika je izrazilo uvjerenje 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 uvjerenje nema pokriće u međunarodnom pravu, koje koristi termin „oružani sukob“, neovisno od toga da li je ovaj međunarodni ili ne-međunarodni, i neovisno od intenziteta sukoba. MKTJ je u svim presudama konzistentno koristio termin „oružani sukob“, pri čemu je slijedio 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 mjeri zamijenjen širim pojmom „oružani sukob“ (Odluka Žalbenog vijeća u predmetu Tadić, po žalbi obrane na nadležnost suda (listopad 1995), para. 87). Statut stalnog Međunarodnog kaznenog suda također 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 podrazumijeva ratom, predložena formulacija („rat ili drugi oblik oružanog sukoba“) u Statutu Komisije kompromisno koristi i termin „rat“, s obzirom na snažno uvjerenje u nekim dijelovima stranama ugovornica da samo taj termin adekvatno označava ono što se tijekom devedesetih godina događalo u njihovoj zemlji.

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

Ratni zločin

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

Ratni zločini, prema međunarodnom kaznenom 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 kaznenu odgovornost.¹⁹

Zločin protiv čovječnosti 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 čovječnosti i genocid mogu biti počinjeni i u miru, odnosno u odsustvu oružanog sukoba. *Genocid* označava bilo koje od sljedećih djela, počinjeno s namjerom da se u cjelini ili djelomično uništi neka nacionalna, etnička, rasna ili vjerska skupina kao takva: (a) ubijanje pripadnika skupine; (b) nanošenje teške tjelesne ili duševne povrede pripadnicima skupine; (c) smišljeno nametanje pripadnicima skupine životnih uvjeta sračunatih da dovedu do njenog potpunog ili djelomičnog fizičkog uništenja; (d) uvođenje mjera kojima je cilj sprječavanje rađanja unutar skupine; i, (e) prisilno premještanje djece te skupine u drugu skupinu.²⁰

Zločini protiv čovječnosti su sljedeća kaznena djela, kada su počinjena kao dio rasprostranjenog ili sistematskog napada protiv civilnog stanovništva, sa znanjem počinitelja da njegova djela ulaze u okvir tog napada: (a) ubojstvo; (b) istrebljenje; (c) porobljavanje; (d) deportacija; (e) zatvaranje; (f) tortura; (g) silovanje; (h) progoni na političkoj, rasnoj i vjerskoj osnovi; (i) druga nehumana djela.²¹

Socijalistička Federativna Republika Jugoslavija

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

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

¹⁹ Odluka Žalbenog vijeća MKTJ o nadležnosti u predmetu *Tadić* po žalbi obrane na nadležnost suda (listopad 1995), para. 89 i 94. Vidjeti također presudu Žalbenog vijeća MKTJ u predmetu *Kunarac i drugi* (lipanj 2002), para. 66.

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

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

Teška kršenja ljudskih prava

Iako općeprihvaćena 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 ubojstva; porobljavanje; protupravno zatvaranje; mučenje; prisilni nestanci; i, deportacija i prisilno premještanje stanovništva, i sustavna 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.

Počinitelj

Termin "počinitelj" obuhvaća izvršitelja i suizvršitelja, a također i suučesnika (podstrekača, pomagača, a u međunarodnom kaznenom pravu i naredbodavaca, a po nekim autorima i osobu koja ima tzv. "komandnu odgovornost"). Šire shvaćanje pojma "počinitelj" je u skladu sa određenjem kaznenih 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 "učinilac"; Krivični zakon Kosova koristi termin "izvršilac", a Kazneni zakon Hrvatske termin "počinitelj".

Žrtve

Definicija žrtve je u Statutu preuzeta iz dokumenta *Osnovni principi i smjernice o pravu na pravni lijek 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 prouzročena postupkom ili nečinjenjem koje predstavlja kršenje ljudskih prava ili međunarodnog humanitarnog prava.

²² Vidjeti, 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" (izvještaj Stanislava Chernichenka, Specijalnog izvjestitelja 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, posljednje izmjene 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. prosinca 2005., para. 8.

DIO II - OPĆE ODREDBE

Članak 2 *Definicija*

Obrazloženje

Predloženi dokument, Statut REKOM-a, ima pravnu prirodu međunarodnog ugovora. Od strana ugovornica se očekuje da Statut po njegovom potpisivanju ratificiraju u svojim parlamentima. Na isti način osnovan je Međunarodni *kazneni* sud sa sjedištem u *Den Haagu*.²⁶ Također, Međunarodna agencija za obnovljivu energiju (IRENA) je uspostavljena *Statutom* te organizacije, kao međunarodnim ugovorom (ne aneksom uz *ugovor*).²⁷

Članak 3 *Oznake*

Obrazloženje

Primjera radi, Međunarodni *kazneni* 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 Članak 1, *Sud*, Rimskog statuta Međunarodnog kaznenog suda (*Sl. list SRJ – Međunarodni ugovori* br. 5/2001) propisuje sljedeće: "Međunarodni kazneni sud (u daljem tekstu 'Sud') osniva se ovim pravnim aktom. Osniva se kao stalno sudsko tijelo i nadležan je za vođenje kaznenog postupka protiv osoba za koje postoji osnovana sumnja da su počinile najteža kaznena djela od međunarodnog značaja, na način kako je to predviđeno ovim Statutom, i bit će komplementaran nacionalnim kaznenim nadležnostima država. Nadležnost Suda i njegovo funkcioniranje regulirani su odredbama ovog Statuta."

²⁷ Članak 1 Statuta Međunarodne agencije za obnovljivu energiju (prijevod 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. siječnja 2009. godine, a stupio je na snagu 8. srpnja 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").

Članak 4 **Sjedište i Izvršno Tajništvo**

Obrazloženje

Sjedište Komisije se nalazi u glavnom gradu Bosne i Hercegovine (BiH) zbog simboličnog značaja Sarajeva kao mjesta na kojem se rat izravno vodio, te intenziteta rata i njegovih posljedica u broju ljudskih gubitaka na teritoriji BiH. Također, za uspješno obavljanje zadataka Komisije bitno je da se radi o gradu koji može osigurati uvjete neophodne za njen rad. U dosadašnjim konzultacijama o osnivanju Komisije nije bilo većih protivljenja ovom rješenju.

To da se sjedište Komisije nalazi u Sarajevu znači da će se tu nalaziti središnji ured Komisije, pod nazivom Izvršno Tajništvo (vidjeti čl. 39 Statuta). Također, članovi Komisije će po pravilu održavati sastanke u Sarajevu. Komisija će, međutim, imati urede u svim stranama ugovornicama (članak 40 Statuta).

Članak 5 **Pravni status**

Obrazloženje

Komisija će, kao međunarodna organizacija, imati pravni subjektivitet. Ova odredba omogućava konstituiranje Komisije kao pravne osobe koja može stjecati prava i obveze u pravnom poretku, odnosno zaključivati ugovore, stjecati i raspolagati pokretnom i nepokretnom imovinom i pokretati pravne postupke. Usporedbe radi, Sporazum između vlada zemalja Vijeća za regionalnu suradnju (međunarodne organizacije koja je uspostavljena u veljači 2008. godine kao sljednika nekadašnjeg Pakta stabilnosti za jugoistočnu Europu) i Vijeća ministara Bosne i Hercegovine (zemlje domaćina) određuje da Sekretarijat Vijeća za regionalnu suradnju ima pravni identitet i pravnu sposobnost za izvršavanje zadataka.³⁰ Također, Rimski statut Međunarodnog kaznenog suda određuje u članku 4 da „*Sud ima međunarodni pravni subjektivitet. Imat će i takvu pravnu sposobnost kakva je potrebna za vršenje njegovih funkcija i ostvarivanje njegovih ciljeva.*“³¹

Odredbom stava 2 daje se pravo Komisiji da samostalno uređuje način organizacije poslova. U cilju uspješnog ispunjavanja zadataka, Komisija će donijeti niz pravila kojima će detaljno regulirati obavljanje svakodnevnih poslova (vidjeti članak 22 Statuta).

³⁰ Sporazum između Vijeća ministara BiH i vlada ostalih zemalja sudionica Vijeća za regionalnu suradnju, 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 suradnju, *Sl. glasnik BiH*, br. 4/08, čl. 3. (Sporazum je zaključen 14. rujna 2007. godine, a stupio je na snagu 22. travnja 2008. godine.)

³¹ Statut Međunarodnog kaznenog suda (1998., stupio na snagu 2002.), čl. 4 (prijevod: Centar za međunarodno pravo i međunarodne organizacije Fakulteta političkih nauka u Beogradu, u suradnji s Međunarodnim komitetom Crvenog križa, Delegacija u Beogradu).

U stavu 3 određuje se obveza Komisije, kao međunarodne organizacije sa sjedištem u Bosni i Hercegovini, da zaključi poseban ugovor s Bosnom i Hercegovinom. Na osnovu iskustava sa sličnim sporazumima između drugih međunarodnih organizacija i zemalja-domaćina, može se očekivati da će se ugovorom regulirati slobodno djelovanje Komisije, nepovredivost prostorija, evidencije i arhiv 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 (Izvršno Tajništvo, članovi/članice i zaposleni) neće biti izuzeti od sudskih postupaka i izvršenja u Bosni i Hercegovini (npr. radnopravni sporovi, parnice zbog nanošenja materijalne štete, prometni prekršaji i sl.) Ovim sporazumom bit će regulirani i načini pružanja i plaćanje komunalnih usluga, plaćanje i oslobađanje od plaćanja carina i poreza, socijalnog osiguranja, kao i druga pitanja neophodna za učinkovito obavljanje poslova Komisije.³²

Članak 6 Period djelovanja

Obrazloženje

Stavak 1

Predloženo razdoblje djelovanja Komisije od tri godine predstavlja pokušaj nalaženja ravnoteže u zadovoljavanju dva interesa: da se osigura dovoljno vremena da Komisija kvalitetno obavi svoj obiman posao, i da rad Komisije bude dovoljno kratak da se zadrži pažnja javnosti i spriječi da djelovanje Komisije postane samo sebi svrha.

Iskustva drugih država pokazuju da razdoblje djelovanja komisija varira, ali da su, čak i u državama sa novijom poviješću oružanog sukoba, komisije za istinu obično djelovale do dvije godine (Peru, Gana) ili do tri godine (Istočni Timor).

Tijekom konzultacijskog procesa neki sudionici su iznijeli mišljenje da bi Komisija trebala djelovati četiri, pet ili više godina, jer u suprotnom neće biti u mogućnosti obaviti svoj posao. Međutim, postoje komisije za istinu koje su također imale obiman posao, ali koje su usprkos tome djelovale dvije godine ili manje, čime su pokazale da je – i tamo gdje su zločini bili rasprostranjeni – moguće u razumno kratkom roku provesti istraživanje, obaviti brojna javna slušanja i izraditi završni izvještaj.

- Primjera radi, peruanska Komisija za istinu i pomirenje počela je s radom u srpnju 2001. godine, a objavila konačni izvještaj u kolovozu 2003.³³ Izvještaj je imao 8,000 strana.³⁴ O obimu posla s kojim se peruanska komisija suočila svjedoči činjenica da je komisija, između ostaloga, prikupila

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

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

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

podatke o 23,969 slučaja ubojstva ili prisilnog nestanka, kao i o 6,400 slučajeva torture i nehumanog ili ponižavajućeg postupanja.³⁵

- Komisija u Gvatemali djelovala je 18 mjeseci. Konačni izvještaj komisije, objavljen u veljači 1999. godine na više od 4,000 strana, identificirao je i imenovao ukupno 42,275 stradalih, uključujući 23,671 žrtve izvansudskog pogubljenja i 6,159 žrtava prinudnog nestanka.³⁶

Pretpostavka za uspješno izvršavanje mandata tijekom tri godine je da će veliki broj pojedinaca djelovati kao osoblje Komisije. Usporedbe radi, u gore spomenutoj komisiji u Peruu, više od 800 ljudi je u različitim razdobljima radilo za komisiju.³⁷

U odnosu na komisije u Peruu, Gvatemali, i drugdje, Komisija bi bila u nešto povoljnijem položaju u tom smislu što već postoji ogromna količina materijala na koji bi se mogla osloniti u svom radu, čime se vjerojatno skraćuje vrijeme potrebno za istraživanje. U ovaj materijal ulaze brojne sudske presude, izvještaji medija i nevladinih organizacija, arhiv Međunarodnog kaznenog tribunala za bivšu Jugoslaviju koji je javno dostupan na internet stranici Tribunala, kao i popisi ubijenih i nestalih osoba koje su napravile vladine agencije i nevladine organizacije iz strana ugovornica i Međunarodni komitet crvenog križa.

Stavak 2

U trogodišnje razdoblje djelovanja Komisije ne ulazi vrijeme priprema, koje počinje održavanjem konstitutivne sjednice i može trajati najduže šest mjeseci. Tijekom ovog razdoblja, kako pokazuju iskustva drugih komisija, REKOM bi se trebao pozabaviti sljedećim pitanjima:

- pronalaženje prostora za Izvršno Tajništvo i urede Komisije;
- organizacija Izvršnog sekretarijata i podjela na odjele;
- priprema proračuna;
- komunikacija sa donatorima;
- zapošljavanje Izvršnog sekretara i osoblja;
- uspostavljanje metodologije, odnosno donošenje neophodnih poslovnika i pravilnika;
- priprema kampanje i strategije informiranja javnosti o radu Komisije, uključujući pozivanje zainteresiranih da joj daju izjave;
- uspostavljanje baze podataka;
- poduzimanje preliminarnih istraživanja;
- prikupljanje relevantnih knjiga, članaka, i drugog materijala;
- uspostavljanje prioriteta u obavljanju posla; i
- poduzimanje drugih aktivnosti.³⁸

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*), odjeljak 1 (*The Tragedy of the Armed Confrontation*), para. 1, <http://shr.aas.org/guatemala/ceh/report/english/conc1.html>. Komisija je procijenila da je ukupni broj ubijenih i nestalih bio oko 200,000.

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

³⁸ Vidjeti osnivačke akte komisija u Sijera Leoneu, čl. 5(3) i (4), Istočnom Timoru, čl. 12(1), i na Solomonskim Otocima, čl. 4(3), jedne od rijetkih koji su precizirale obveze komisije u pripremnom razdoblju.

Stavak 3

Mogućnost da REKOM produži razdoblje svoga djelovanja za još šest mjeseci unosi fleksibilnost kojom se izbjegava da Komisija dođe u situaciju da ne može okončati istraživanje i izraditi završni izvještaj. Osnivački akti većeg broja komisija sadrže odredbe o mogućem produženju mandata, jednokratnom ili, rjeđe, višekratnom. Pri tome, po pravilu je parlament, predsjednik države, ili predsjednik vlade taj koji ima ovlaštenje da produži razdoblje djelovanja.³⁹ U nekim slučajevima, međutim, samoj komisiji je dana mogućnost da produži razdoblje svoga djelovanja.⁴⁰ REKOM u tom pogledu pripada drugoj skupini komisija, jer će imati pravo produžiti vlastiti mandat. Osnovni razlog za ovakvo rješenje je praktične prirode. Ako bi odluku o produženju donosile države koje su osnovale REKOM, moglo bi se dogoditi da se one o tome ne usuglase, što bi dovelo do paralize, odnosno nemogućnosti da Komisija okonča svoj posao.

Članak 7 **Zastupanje i predstavljanje**

Obrazloženje

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

Članak 9 **Pravo na pružanje doprinosa radu Komisije**

Obrazloženje

Ostvarivanju ciljeva Komisije svakako bi trebala doprinijeti saznanja i pisani dokumenti koje posjeduju građani ili pravne osobe, uključujući i državne organe. U tom smislu će Komisija putem javne kampanje ohrabriti sve koji su u posjedu takvih podataka da ih dostave. Društveni interes za prijavljivanje informacija koje ukazuju na kazneno djelo ratnog zločina i njihovih počinitelja naglašavaju i svi kazneni zakoni u regiji koji neprijavlivanje takvih informacija propisuju kao kazneno djelo.⁴¹ Moguće je da će se pojedini građani prije odvažiti da neke podatke dostave Komisiji, moguće i anonimno, nego nadležnim državnim organima. Iako svatko ima pravo ponuditi sudjelovanje u radu Komisije na način koji najbolje odgovara njegovim/njenim interesima, na članovima i članicama Komisije ostaje da procijene u svakom slučaju da li će i što od ponuđenog sudjelovanja prihvatiti u cilju ostvarenja zadataka Komisije.

³⁹ Sijera Leone, čl. 5(1); Gana, čl. 5(1); Liberija, čl. IV, odjeljak 6; Peru, čl. 7; Salomonski Otoci, čl. 4(1); Istočni Timor, čl. 2(4).

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

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 („Neprijavlivanje krivičnog djela i učinioca“); Krivični zakonik, *Sl. list Rep. Srbije*, br. 85/2005, posljednje izmjene 119/09, čl. 332; Kazneni zakon, *Narodne novine Rep. Hrvatske*, br. 110/97, posljednje izmjene 152/08, čl. 300; Krivični zakon, *Sl. glasnik BiH*, br. 3/03, posljednje izmjene 8/10, čl. 230.

Članak 9 podrazumijeva da su javni organi dužni svojim službenicima ili namještenicima dozvoliti davanje izjava Komisiji, na njen poziv ili na vlastitu inicijativu. (Ovo se, međutim, ne odnosi na odavanje službene ili državne tajne Komisiji, osim ako se radi o situaciji iz članka 11, stav 3, Statuta). Isto tako, osobi na izdržavanju kazne zatvora mora se omogućiti da da izjavu Komisiji.

Članak 10 ***Principi djelovanja Komisije***

Obrazloženje

Djelovanje Komisije temelji se na posvećenosti zaštiti ljudskih prava i zaštiti ljudskog dostojanstva, te se stoga ova načela nalaze među najvažnijima u ovom članku.⁴²

Cilj djelovanja Komisije je istinito utvrditi činjenice o kršenjima ljudskih prava. Članovi Komisije sudjeluju u radu Komisije neovisno od svog nacionalnog podrijetla i ne zastupaju interese svojih država, već se rukovode vlastitom posvećenošću istini. (Vidjeti članak 33 Prijedloga statuta).

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

Istovremeno, Komisija treba steći povjerenje pojedinaca i institucija koje s njom surađuju, u tom smislu da izvori koji su Komisiji učinili dostupnim povjerljive podatke ili dokumente neće biti otkriveni, ukoliko to oni ne žele. (Vidjeti članke 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 prihvaćanje u društvu.

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

Ovaj članak u znatnoj mjeri preuzima sadržaj članka 6 iz Nacrta zakona o istini, pravdi i pomirenju (Nacrt civilnog društva), koji su u studenom 2008. godine pripremili stručnjaci Međunarodnog centra za tranzicijsku pravdu (New York) i organizacije za ljudska prava u Keniji.

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.

DIO III - OBAVEZA SURADNJE S KOMISIJOM

Članak 11

Obaveza suradnje strana ugovornica sa Komisijom

Obrazloženje

Stavak 1

Postupanje državnih organa u skladu s obvezom iz članka 11 predstavlja osnovni preduvjet za efikasno djelovanje Komisije. Suradnja država s Komisijom je nešto što se podrazumijeva, imajući u vidu da su upravo države te koje su uspostavile Komisiju i tom prilikom dodijelile Komisiji precizno definirana ovlaštenja, uključujući uzimanje izjava (članak 17), prikupljanje dokumentacije (članak 18), i obavljanje terenskih istraživanja i posjeta (članak 19). Ta ovlaštenja bi ostala bez stvarnog sadržaja ako bi države onemogućavale Komisiju da uzima izjave, prikuplja dokumentaciju, i obavlja terenska istraživanja. Pored toga, Komisiji će biti neophodna i suradnja državnih organa kao što su policija i sud u postupku pozivanja svjedoka i osiguranja prisustva svjedoka, što je detaljnije predviđeno u čl. 17, kao i u nekim drugim slučajevima. REKOM može zaključiti i posebne sporazume o suradnji sa stranama ugovornicama, u kojima bi bili precizirani ovi oblici suradnje.

Uočljiva je sličnost između obveze suradnje sa REKOM-om iz članka 11 Statuta, s jedne strane, i obveze državnih tijela da surađuju s parlamentarnim *istražnim komisijama*, s druge strane. Hrvatska i Kosovo imaju posebne zakone o takvim komisijama, s eksplicitnim obvezama za državna tijela da surađuju s 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 Također, „čelnici i drugi dužnosnici državnih tijela ... dužni su svjedočiti pred istražnim povjerenstvom ili mu dati obavijesti 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 pozvati nositelje javnih funkcija radi saslušanja pred komisijom; ... da ima neograničen pristup svim službenim dokumentima;”⁴⁵ dalje, „sve fizičke i pravne osobe su dužne komisiji podnijeti sve dokumente ili materijalne i druge dokaze koje se od njih traže”,⁴⁶ a „javni organi su dužni svojim službenicima ili namještenicima dozvoliti 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,

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. lipanj 2010., *Sl. list Rep. Kosovo*, br. 74/2010, 20. kolovoz 2010., čl. 13, st. 1, točka 1.

⁴⁶ *Isto*, čl. 18, st. 4,

⁴⁷ *Isto*, čl. 19, st. 9,

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 surađivati s Komisijom ne razlikuje se ni od obveze koja je predviđena zakonima o ombudsmanima (zaštitnicima građana, pučkim/javnim pravobraniteljima/pravobraniteljima) u regiji, 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 djelovanja.⁵⁰

Svi ovi primjeri pokazuju da je u pravnu regulativu u stranama ugovornicama već u velikoj mjeri ušla obveza pune suradnje države ne samo u odnosu na sudove, već i u odnosu na specifična istražna tijela, kao što su uredi ombudsmana i parlamentarna istražna povjerenstva. Dužnost suradnje s REKOM-om stoga ne bi predstavljala bilo što neuobičajeno za strane ugovornice. Ovakva obveza država postoji i u etabliranim demokracijama, odakle je postepeno preuzeta u zakonodavstva država nastalih na području nekadašnje SFRJ

Statut Komisije predstavlja *međunarodni ugovor* kojega su države ratificirale i time učinile dijelom domaćeg pravnog poretka. Otud proizlazi obvezujući karakter odredbi iz Statuta, pa i obveznost odredbe o suradnji s Komisijom. Na sličan način, Rimski statut – međunarodni ugovor na osnovu koga je uspostavljen Međunarodni kazneni sud u Den Haagu – predviđa opću obvezu suradnje država s tijelom (sdom) koje uspostavljaju.⁵¹

Treba imati u vidu i da statuti praktično svih komisija za istinu propisuju obvezu državnih organa da s njima surađuju.

Stavovi 2 i 3

Podaci u odnosu na koje Komisija ima pristup obuhvaćaju dokumentaciju, ali i podatke do kojih Komisija može doći uzimanjem izjava od vladinih bivših ili aktualnih službenika, kao i od trećih osoba, te podatke do kojih dolazi na osnovu provedenog 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 počinitelje, kao i dokumenti izrađeni s ciljem prikrivanja počinjenog zločina, odnosno kršenja. Ovakvo ograničavanje pojma “tajna” učinjeno je kako bi se spriječilo eventualno nastojanje vlasti u nekoj državi da, zaklanjajući se iza tog pojma, spriječi legitimno nastojanje Komisije da dođe do važnih

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. srpanj 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. 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 kaznenog suda, *Sl. list SRJ - Međunarodni ugovori*, br. 5/2001, Glava IX, čl. 86 (“Opća obveza suradnje”).

saznanja. Odredba je zasnovana i na primjerima kaznenih 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 kaznenog djela.⁵³

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

Stavak 4

Komisija može tražiti od države da dostavi podatke koji su odlukom nadležnog organa u državi proglašeni tajnima, dok država ima pravo odbiti da dostavi takve podatke. Za takav slučaj predviđena je procedura nadilaženja 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 podrazumijeva 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 kako bi obavila posao od javnog interesa, podrazumijeva se da će postojati dobra volja da se u predviđenom postupku usuglašavanja pronađe kompromisno rješenje koje bi omogućilo zaštitu interesa i države i Komisije. Ova odredba je izrađena po uzoru na odredbu članka 72 Rimskog statuta Međunarodnog kaznenog suda.⁵⁶ Predloženo je nekoliko modaliteta za postizanje dogovora, uključujući i mogućnost da se Komisija obaveže da čuva tajnost primljenog podatka.

Ako, kao rezultat usuglašavanja, nadležna institucija dostavi zatražene podatke Komisiji pod uvjetom da se pri izradi završnog izvještaja 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 potpunije razumjeti smisao drugih podataka koje je već pribavila, da dodatno provjeri osnovanost navoda sadržanih u drugim (javnim) izvorima, ili da stekne inicijalna saznanja koje kasnije može potkrijepiti podacima iz javnih izvora. Kao što to čini i Međunarodni kazneni tribunal za bivšu Jugoslaviju u presudama, Komisija bi se u završnom izvještaju, u fusnotama koje označavaju izvore za činjenice

⁵² Krivični zakonik, *Sl. glasnik Rep. Srbije*, br. 85/2005, posljednje izmjene 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, posljednje izmjene 8/10, čl. 164, st. 9.

⁵³ Zakon o tajnosti podataka, *Sl. list Crne Gore*, br. [14/2008](#), posljednje izmjene [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.

⁵⁴ Vidjeti gore, fusnote 52 i 53.

⁵⁵ Vidjeti, primera radi, Zakon o tajnosti podataka Crne Gore, čl. 10, st. 1. Sve države u regiji imaju i zakone o pravu na slobodan pristup informacijama, pa se podrazumijeva da se nastoji uspostaviti srazmjer između prava na slobodni pristup i potrebe države da, u iznimnim okolnostima, podatak učini tajnim.

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

iznesene u narativnom dijelu, mogla pozvati na izvor označen kao „povjerljiv“, bez navođenja njegovog naziva ili drugih odrednica.

Važno je uočiti da stavak 4 ima za cilj i da pospješi učinkovitost suradnje države s Komisijom, kako se ne bi došlo u situaciju da državni organi, odugovlačenjem u postupanju po zahtjevu, spriječe da Komisija u predviđenom roku okonča svoj rad.

Članak 12

Suradnja Komisije sa drugim državama i s međunarodnim organizacijama

Obrazloženje

U cilju prikupljanja podataka o slučajevima ratnih zločina i drugih teških kršenja ljudskih prava, podataka o sudbini nestalih i mjestima zatvaranja, izrade popisa ljudskih gubitaka i popisa protupravno zatvorenih osoba i žrtava mučenja, Komisija ima pravo zaključiti sporazume o suradnji s državama izvan područja nekadašnje SFRJ, odnosno s međunarodnim organizacijama. Zaključivanjem sporazuma o suradnji s drugim državama omogućit će se određenom broju osoba koje se nalaze u državama izvan teritorija nekadašnje SFRJ da daju izjave Komisiji kako je utvrđeno člankom 17, st. 10 (d), Statuta. Sporazumi o suradnji s 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.

DIO IV – CILJEVI I ZADACI KOMISIJE

Članak 13

Ciljevi

Obrazloženje

Ciljevi REKOM-a mogu se podijeliti u dvije skupine: jednu čine ciljevi do čijeg ostvarenja bi djelovanje Komisije trebalo izravno dovesti, a drugu čine ciljevi čijem ostvarenju Komisija doprinosi neizravno, odnosno čijem ostvarenju daje veći ili manji doprinos kroz svoje djelovanje. U prvu skupinu spadaju utvrđivanje činjenica o ratnim zločinima i drugim teškim kršenjima ljudskih prava, kao i o političkim i društvenim okolnostima koje su utjecale na činjenje ovih djela i o posljedicama do kojih su zločini i kršenja prava doveli, te priznanje nepravdi nanesenih žrtvama. U drugu skupinu (ciljevi čijem ostvarenju Komisija indirektno daje doprinos) spadaju: prihvaćanje, od strane vlasti i društava u svim dijelovima nekadašnje Jugoslavije, činjenica o ratnim zločinima i drugim teškim kršenjima ljudskih prava; rasvjetljavanje sudbine nestalih; stvaranje kulture solidarnosti i suosjećanja sa žrtvama; ostvarivanje prava žrtava; i, sprečavanje ponovnog činjenja zločina i drugih teških kršenja ljudskih prava.

Ova podjela proizlazi iz prirode djelovanja Komisije i prirode spomenutih 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 nanesenih žrtvama. U odnosu na druge *društvene* ciljeve navedene u članku 13 – rasvjetljavanje sudbine nestalih, prihvaćanje činjenica o ratnim zločinima i drugim teškim kršenjima ljudskih prava, stvaranje kulture suosjećanja 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 izravno 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 tijela za traženje nestalih; vladine agencije čije je dužnost da osiguraju reparacije za žrtve; i, vlast i javnost u najširem smislu, u svim stranama ugovornicama.

Članak 13 je prva od niza odredbi u Statutu u kojima se koristi formulacija po kojoj REKOM treba „utvrditi činjenice”. Pojedini sudionici konzultacijskog procesa iznijeli su kritiku na račun korištenja takve formulacije, uz argument da „činjenice može utvrditi samo sud u pravomoćnoj presudi.”⁵⁷ Ova kritika gubi iz vida to da Komisija neće utvrđivati činjenice o individualnoj kaznenoj 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 *izvan-sudska* tijela izričito ovlaštena utvrđivati činjenice.

Brojni su primjeri 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 zaliječi rane iz prošlosti, nadoknadi štetu, *utvrdi činjenice* i nauči lekcije iz prošlosti”);⁶²

⁵⁷ Ovakav argument je na Regionalnim konzultacijama s pravničkom zajednicom o Statutu REKOM, u 11. lipnja 2010. godine u Zagrebu, iznio jedan od odvjetnika s iskustvom rada u Međunarodnom kaznenom tribunalu za bivšu Jugoslaviju.

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

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

⁶⁰ Poslovnik Narodne skupštine Rep. Srbije, 28. srpanj 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. travanj 2004.) kojim se potvrđuju statuti Komisije za pravičnost i pomirenje u Maroku, Preambula.

- završni izvještaj komisije za istinu u Južnoafričkoj Republici (“ovlaštenja iz odjeljka 29 su ... često dozvoljavala Komisiji da *utvrdi činjenice* o prisilnim nestancima”);⁶³
- Inter-američka komisija za ljudska prava, međunarodno tijelo sa nadležnošću da ispita slučajeve kršenja ljudskih prava u državama Južne i Sjeverne Amerike, priznala je “važnu ulogu komisije za istinu [u Chileu] u *utvrđivanju činjenica* i osiguravanju 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 članku 14 Statuta (*Zadaci* Komisije). Svakom cilju odgovara neki od zadataka. Na primjer, cilju navedenom u članku 13 pod e. (doprinos rasvjetljavanju sudbine nestalih), odgovara zadatak b. u članku 14 (prikupljanje podataka o sudbini nestalih i suradnja s nadležnim tijelima 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 članku 14 (preporučivanje mjera koje se odnose, između ostalog, na reparacije za žrtve). Ciljevi i zadaci su također povezani sa konkretnim ovlaštenjima Komisije, propisanim u člancima 17-22 Statuta. Utvrđivanje činjenica o ratnim zločinima i drugim teškim kršenjima ljudskih prava (cilj a. u članku 13) postiže se prikupljanjem podataka iz članka 14 (točke a.-d.), a podaci se prikupljaju uzimanjem izjava, ispitivanjem dokumentacije i terenskim istraživanjima, što su sve ovlaštenja Komisije iz članaka 17, 18 i 19 Statuta.

Članak 14 Zadaci

Obrazloženje

Izvršavanje konkretnih zadataka, navedenih u ovom članku (14), treba dovesti do ostvarenja suštinskih ciljeva Komisije, postavljenih u prethodnom članku (13). U tom smislu postoji izravna veza između ova dva članka u Statutu: pojedini zadaci iz članka 14 doprinose ostvarenju jednog ili više konkretnih ciljeva iz članka 13. Na primjer, *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 rasvjetljavanju sudbine nestalih ukoliko Komisija pribavi prethodno nepoznate podatke o lokacijama s posmrtnim ostacima.

Nekoliko stavova u ovom članku 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 primjer, i uzimanje izjava od žrtava i svjedoka predstavlja oblik prikupljanja podataka.

Točka a

Osnovni zadatak svake komisije za istinu je prikupljanje podataka o slučajevima kršenja ljudskih prava, odnosno o ratnim zločinima. Međutim, u situacijama masovnog kršenja prava, a imajući u vidu ograničeno razdoblje djelovanja komisija za istinu, nijedna komisija ne može prikupiti sve podatke o *svim*

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

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

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

pojedinačnim slučajevima kršenja, na način na koji to čine sudovi. Umjesto toga, komisije se fokusiraju na obrasce kršenja prava, odnosno one na osnovu većeg broja pojedinačnih slučajeva identificiraju i opisuju pravilnost u činjenju zločina.

Točka b

Zadatak REKOM-a da prikupi podatke o sudbini nestalih ne znači da će Komisija zamijeniti rad i preuzeti ovlaštenja komisija za traženje nestalih osoba, kakve postoje u najvećem broju strana ugovornica. Te komisije nastavljaju svoj posao, a REKOM će s njima surađivati dostavljanjem podataka do kojih u svom radu dođe, a koji bi mogli dovesti do pronalaženja lokacija na kojima su pokopana tijela nestalih.

Točka c

Jedan od zadataka Komisije je da izradi popis osoba koje su izgubile život u vezi s oružanim sukobom. Termin "u vezi sa" je širi od termina "u tijeku", tako da će Komisija u popis uvrstiti i osobe koje su izgubile život, ili nestale, *poslije* okončanja oružanih sukoba, ako je do ubojstva, odnosno prisilnog nestanka, došlo u vezi s prethodno okončanim oružanim sukobom.

Odredba o popisu osoba koje su izgubile život u vezi s oružanim sukobom ne koristi termin „žrtva“, zbog toga što će u velikom broju slučajeva Komisiji biti teško sa sigurnošću utvrditi da li je osoba koja je izgubila život imala status žrtve u smislu u kom je taj termin definiran u međunarodnom pravu:

Žrtve su osobe koje su, individualno ili kolektivno, pretrpjele štetu, uključujući fizičku ili mentalnu povredu, emocionalnu patnju, ekonomski gubitak ili značajno ograničenje njihovih osnovnih prava kroz postupke ili nečinjenja koja predstavljaju tešku povredu međunarodnim pravom priznatih ljudskih prava ili tešku povredu međunarodnog humanitarnog prava. Termin žrtva također uključuje članove najuže obitelji ili osobe koje je izravna žrtva izdržavala, kao i osobe kojima su, prilikom intervencije čija je svrha bila pomoć žrtvi ili sprječavanje novih kršenja, nanesena šteta.⁶⁶

Iz ove definicije proizlazi da je za status žrtve neophodno da je šteta prouzročena postupkom ili nečinjenjem koje predstavlja kršenje ljudskih prava ili međunarodnog humanitarnog prava. U mnogim slučajevima, Komisija bi se susrela s nemogućnošću da utvrdi da li je zaista bilo takvog kršenja kad je osoba izgubila život, ili kršenja nije bilo zato što je civilna osoba izgubila život uslijed zakonito provedene vojne operacije suprotne strane (slučajevi tzv. kolateralne štete), odnosno zato što je osoba poginula kao borac tijekom vojnih djelovanja. Osim toga, utvrđivanje da li je osoba „žrtva“ zahtijevalo bi količinu vremena i informacija koje Komisija – suočena sa najmanje 130,000 slučajeva gubitka života uslijed ratnih aktivnosti na prostoru nekadašnje SFRJ – neće imati na raspolaganju.

⁶⁶ *Osnovni principi i smjernice o pravu na pravni lijek 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. prosinca 2005., para. 8. Ova definicija se u velikoj mjeri 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. studenoga 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 kaznenim zakonima na snazi u državama-članicama".

Iz ovih praktičnih razloga, primjerenije je da se popis koji će Komisija izraditi odnosi na sve osobe koje su izgubile život ili su prisilno nestale. Pri tome će popis biti tako strukturiran da uključuje, s jedne strane, civilne gubitke, i s druge strane, vojne gubitke. Komisija u ovom aspektu svog rada ne ulazi u to da li je osoba „žrtva“ u striktno pravnom značenju.

Pri pokušaju da utvrdi da li je osoba koja je izgubila život bila civil ili borac, Komisija će se u mnogim slučajevima suočiti s poteškoćama koje proizlaze iz ograničenog broja raspoloživih informacija i ograničenog vremena za istraživanje. Ipak, ove poteškoće bit će značajno manje od onih s kojima bi se Komisija suočila ako bi utvrđivala da li je do smrti došlo uslijed kršenja prava. Drugim riječima, jednostavnije je utvrditi status osobe (kao borca ili civila) nego precizne okolnosti pod kojima je osoba izgubila život i pravnu kvalifikaciju koja proizlazi iz utvrđenih okolnosti. U onim slučajevima u kojima Komisija neće biti u stanju utvrditi status osobe, ona će u popisu moći koristiti 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.

Točka d

Prikupljanje informacija o mjestima zatvaranja i osobama koje su protupravno zatvarane, i/ili podvrgavana mučenju i nečovječnom postupanju, a u vezi s oružanim sukobom, i izrada sveobuhvatnog popisa takvih mjesta i žrtava, izdvojeno je kao zadatak REKOM-a zbog uvažavanja činjenice da su desetine tisuća ljudi na području nekadašnje SFRJ bile protupravno zatvarane, ili su – neovisno od toga da li je postojao međunarodnim pravom predviđen razlog za njihovo zatvaranje – bile izlagane mučenju, nečovječnom postupanju, seksualnom nasilju, ili drugim kršenjima prava.

Kad je riječ o mjestima zatvaranja, Komisija bi trebala prikupiti podatke o svim takvim mjestima. Ako bi se zadatak Komisije ograničio samo na prikupljanje podataka o mjestima protupravnog zatvaranja, uz izostavljanje podataka o mjestima u kojima su se nalazile i osobe zatvorene sa zakonitom osnovom, u velikom broju slučajeva bi se pokazalo da je pravljenje striktno distinkcije nemoguće, odnosno da su se u mnogim mjestima – u istom ili različitim razdobljima – nalazile osobe čije zatvaranje je bilo protupravno, ali i osobe za čije zatvaranje je postojala pravna osnova.

Kad je riječ o statusu zatvorenih osoba, postoji suštinska razlika između toga da li je određena osoba zatvorena iz razloga dopuštenih međunarodnim humanitarnim pravom ili takvih razloga nije bilo. Komisija bi trebala prikupiti podatke o onim osobama koje su bila protupravno zatvorena, pa po tom osnovu predstavljaju žrtvu u smislu u kom Statut koristi taj pojam (vidjeti članak 1, *Značenje pojmova u ovom Statutu*).

Sljedeća bitna razlika je ona između poštivanja ljudskih prava zatvorene osobe (naročito prava na život i psihofizički integritet), s jedne strane, i kršenja prava, s druge strane. Komisija ima za zadatak prikupiti podatke o osobama koje su bile žrtve kršenja prava, odnosno mučenja i nečovječnog postupanja u mjestima zatvaranja.

Točka e

Potreba da REKOM utvrdi činjenice o političkim i povijesnim okolnostima koje su neposredno dovele do izbivanja oružanih sukoba, kao i do činjenja ratnih zločina i drugih teških kršenja ljudskih prava, proističe iz cilja Komisije (iz članka 13) da „doprinese sprječavanju ponavljanja zločina i drugih teških kršenja

ljudskih prava“. Najveći broj komisija za istinu nastojao je rasvijetliti uzroke koji su doveli do kršenja ljudskih prava u prošlosti. Ovo nastojanje proizlazi iz potrebe društva da spriječi da isti uzroci koji su stvarali političku i socijalnu klimu koja je dovela do zločina nastave isto činiti i u budućnosti. I sudionici konzultacija o osnivanju Komisije prepoznali su ovaj odnos između, s jedne strane, potrebe da se zločini ne ponove, i, s druge, nužnosti da se razumije što je u prošlosti dovelo do zločina. Riječima jednog sudionika, “posljedice će se ponavljati uvijek, apsolutno uvijek dok se ne otklone uzroci tih pojava koje su posljedice.”⁶⁷ Sljedeći razlog zbog kojega bi Komisija trebala istraživati “uzroke sastoji se u prirodnoj potrebi ljudi da razumiju 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 doprinijele izbijanju oružanih sukoba i do činjenja ratnih zločina u nekadašnjoj SFRJ. Pri tome, zahtjev u Statutu da se utvrde okolnosti koje su doprinijele “izbijanju oružanih sukoba” ne treba razumjeti kao zalaganje da se Komisija bavi oružanim sukobima *kao takvima* (uključujući, na primjer, vojne strategije primjenjivane u sukobima). Riječ je samo o tome da se ratni zločini (u užem smislu) događaju u kontekstu oružanog sukoba, odnosno da bez oružanih sukoba ne bi bilo ni ratnih zločina. Ako se razumijevanjem okolnosti koje su dovele do oružanih sukoba smanjuje mogućnost da sukobi ponovo izbiju u budućnosti, smanjuje se i mogućnost ponovnog činjenja ratnih zločina.

Usprkos gore navedenim argumentima, značajan broj sudionika u konzultativnom 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 shvaćanja o tome što je dovelo do izbijanja oružanih sukoba i do činjenja ratnih zločina, uslijed čega postoji bojazan da ni članovi Komisije neće uspjeti doći do zajedničkog stava o tom pitanju, niti će države biti voljne da prihvate eventualni nalaz Komisije; i, (2) bojazan da bi istraživanje uzroka moglo dovesti do bavljenja dalekim povijesnim razdobljem, što bi Komisiji oduzelo mnogo vremena i sprječavalo je da se fokusira na svoj osnovni zadatak – istraživanje kršenja ljudskih prava.

Radna skupina za izradu Nacrta statuta je uvažila oba ova razloga, ali je zaključila da se najveći broj sudionika u konzultacijama, bez obzira na etničku pripadnost, opredijelio za to da Komisija istražuje i uzroke oružanih sukoba.

Rizici koji nastaju uvrštavanjem uzroka u predmet istraživanja Komisije su realni i nema jamstva da će Komisija biti u stanju da ih uspješno prevlada. Ipak, kad je riječ 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 vrlo podijeljenim društvima, također u svom mandatu imala bavljenje uzrocima, i da su u skoro svim slučajevima članovi tih komisija *uspjivali* doći do zajedničkog stava u završnom izvještaju. Primjera radi, Nacionalna komisija za istinu i pomirenje (*Rettig komisija*) u Chileu (1990-91), sastavljena od po četiri pristalice i četiri oponenta bivšeg predsjednika Pinocheta, posvetila je jedan dio završnog izvještaja konkretnoj analizi situacije koja je dovela do vojnog udara 11. rujna 1973. godine, i, odmah potom, jedan dio izvještaja ispitivanju karakteristika političkog sistema u razdoblju od 1973. do 1988. godine (razdoblje Pinochetove 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

⁶⁷ Ekrem Hadžić, konzultacije sa predstavnicima udruga žrtava u Srbiji, Beograd, 3. jul 2010.

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

među članove Komisije budu izabrani pojedinci od integriteta, koje će u njihovom radu voditi posvećenost istini (v. članak 10, *Principi djelovanja Komisije*), a ne želja da kroz djelovanje u REKOM-u doprinesu postizanju partikularnog političkog cilja.

U odnosu na drugi rizik – mogućnost da istraživanje uzroka dovede do bavljenja dalekim povijesnim razdobljem, što bi Komisiji oduzelo mnogo vremena, Statut sadrži dvije varijante, koje su detaljno prikazane u obrazloženju narednog članka u Statutu (članak 15, “ Razdoblje i područje istraživanja”). Treba naglasiti da se ovdje *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* doprinijeli 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 Komisijinog istraživanja druge okolnosti, koje nisu odlučujuće.

Točka g

Zadatak Komisije da preporuči mjere koje se odnose na *sprečavanje ponavljanja kršenja ljudskih prava* odnosi se prije svega na preporuke o reformama institucija i zakonodavstva, posebno u odnosu na reformu obrazovnih sadržaja. Osim toga, točka g. stavlja u zadatak Komisiji izradu preporuka koje se odnose na materijalne reparacije (novčane nadoknade, psihofizičku rehabilitaciju, obnovu i povrat imovine i drugo) i simboličke reparacije (podizanje spomenika, pretvaranje mjesta zatvaranja ili mjesta ubojstava u memorijalne centre, komemoracije, i drugo), čime bi se ostvario cilj Komisije “doprinos ostvarivanju prava žrtava” (članak 13, točka c.).

DIO V - NADLEŽNOST KOMISIJE

Članak 15

Period i područje istraživanja

Obrazloženje

Razdoblje u kojemu su činjeni ratni zločini i druga teška kršenja ljudskih prava iz domena REKOM-ovog istraživanja počinje 1. siječnja 1991. godine, a završava 31. prosinca 2001. godine. Ovaj vremenski okvir obuhvaća sve godine u kojima su, tijekom i nakon raspada nekadašnje SFRJ, vođeni oružani sukobi, bilo međunarodnog karaktera (“rat”) bilo unutrašnji sukobi. Prvi oružani sukobi punom značenju toga pojma počeli su sredinom 1991. godine u Hrvatskoj i Sloveniji, a posljednji – onaj u Makedoniji – je okončan u studenome 2001. godine.

U tijeku konzultacijskog procesa, neki sudionici su bili mišljenja da bi Komisija trebala istraživati činjenice o ratnim zločinima i drugim teškim kršenjima ljudskih prava počevši od 1990. godine, s argumentom da je već od lipnja te godine u Hrvatskoj postojalo stanje oružanog sukoba (odnosno da je počeo

“Domovinski rat”).⁶⁹ Međutim, ovakav stav nije u suglasnosti s nalazima Međunarodnog kaznenog tribunala za bivšu Jugoslaviju (MKTJ), u predmetima koji su se bavili ratnim zločinima u Hrvatskoj, kao niti sa definicijama oružanog sukoba u međunarodnom humanitarnom pravu. Naime, “oružani sukob”, u značenju koje ima u međunarodnom pravu, ne obuhvaća situacije unutrašnjih nemira i napetosti, kao što su izolirani i povremeni akti nasilja, meteži (engl. *riots*), ili drugi akti slične prirode.⁷⁰ Da bi se govorilo o postojanju oružanog sukoba, potrebno je da postoji izvjestan materijalni intenzitet sukoba, kao i izvjesna organiziranost oružanih formacija, na osnovu čega se oružani sukob razlikuje od kratkotrajnih pobuna, nereda ili banditizma.⁷¹ Radna skupina za izradu Statuta je suglasna s ocjenama iz presuda MKTJ da su uvjeti intenziteta i organiziranosti, koji kumulativno moraju postojati kako bi se moglo govoriti o postojanju oružanog sukoba, u Hrvatskoj ispunjeni od sredine 1991. godine.⁷² Ovo ne znači da Komisija ne bi mogla utvrđivati i činjenice o događajima iz 1990. godine, ako procijeni da su one relevantne za rasvjetljavanje “političkih i socijalnih okolnosti koje su odlučujuće doprinijele izbijanju ratova ili drugih oblika oružanog sukoba, kao i činjenja ratnih zločina i drugih teških kršenja ljudskih prava”.

Kad je riječ o „gornjoj“ granici vremenskog mandata (31. prosinac 2001.), nije sporno da poslije 2001. godine ni u jednom dijelu država nastalih na teritoriju nekadašnje SFRJ nije bilo „oružanog sukoba“ u smislu međunarodnog prava. Međutim, i nakon tog razdoblja je bilo slučajeva masovnog i ozbiljnog kršenja ljudskih prava u vezi s oružanim sukobom iz razdoblja 1991-2001. Primjera radi, intenzitet masovnog nasilja protiv Srba i Roma na Kosovu, u ožujku 2004. godine, vjerojatno se može dijelom 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 tijekom događaja na Kosovu, na osnovu onog dijela članka 15 koji se odnosi na istraživanje posljedice zločina i kršenja, koje su se ispoljile i u razdoblju nakon 2001.

Članak 16

Kršenja prava u nadležnosti Komisije

Obrazloženje

Osim činjenicama u vezi sa genocidom i drugim zločinima počinjenim u kontekstu oružanog sukoba, a navedenim u članu 1 i članu 16 Statuta, 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

⁶⁹ Izlaganja predstavnika hrvatskih udruga vojnih veterana, Nacionalne konzultacije organizacija civilnog društva, Zagreb, 1. lipanj 2010.

⁷⁰ Presuda Raspravnog vijeća MKTJ u predmetu *Limaj i drugi* (studenj 2005), para. 87.

⁷¹ Presuda Raspravnog vijeća MKTJ u predmetu *Tadić* (svibanj 1997), para 562; presuda Raspravnog vijeća MKTJ u predmetu *Limaj i drugi*, para. 84.

⁷² Presuda Raspravnog vijeća MKTJ u predmetu *Mrkšić i ostali* (rujan 2007.), u paragrafu 422, zaključuje da je „sukob započeo krajem kolovoza 1991. godine“, ali iz teksta nije sasvim jasno da li je raspravno vijeće ovdje imalo u vidu početak sukoba u cijeloj Hrvatskoj ili početak sukoba u Istočnoj Slavoniji, području na kojem su se dogodili zločini iz optužnice protiv Mile Mrkšića i ostalih optuženih. S druge strane, presuda MKTJ u predmetu *Milan Martić* (lipanj 2007), u paragrafu 344, navodi da su “oružane bitke između Srba i Hrvata izbile od travnja 1991. godine na području Hrvatske. Od kolovoza 1991. godine, neprijateljstva su intenzivirana izravnim uključivanjem JNA i srpskih snaga SAO Krajine.”

Sloveniji je naročito izražen bio problem tzv. „brisanja“ nedržavljana Slovenije – porijeklom iz drugih dijelova nekadašnje SFRJ – iz popisa osoba s prebivalištem u novonastaloj neovisnoj državi. Europski sud za ljudska prava je utvrdio da je odbijanje slovenskih vlasti da reguliraju status „izbrisanih“, u konkretnom slučaju kojim se Sud bavio, predstavljalo neopravdano miješanje države u pravo na privatni život, iz članka 8 Europske 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“ (vidjeti gore, obrazloženje članka 1 Statuta), može se argumentirati da se u takvom slučaju, zaista, *radi* o teškom kršenju, tako da bi „brisanje“ nedržavljana Slovenije iz spiska osoba s prebivalištem ušlo u domenu 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 pitanju bila sustavna 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 članka 1 (*Značenje pojmova u ovom Statutu*), krug kršenja prava za koje postoji konsenzus da ulaze u kategoriju „teških“ ograničen je na ubojstvo, porobljavanje, protupravno zatvaranje, mučenje, prisilne nestanke, deportaciju i prisilno premještanje stanovništva, i sustavnu diskriminaciju. S obzirom na to da su ovakva postupanja u državama nastalim na području nekadašnje SFRJ, u razdoblju od 1991. do 2001. godine, imala obilježja ratnih zločina (uključujući – u smislu ovoga Statuta – genocid i zločine protiv čovječnosti), ona ulaze u polje REKOM-ovog istraživanja već na osnovu pojma „ratni zločini“ u članku 16. Drugim riječima, Komisija bi se tim kršenjima morala baviti u svakom slučaju, odnosno i ako „teška kršenja ljudskih prava“ ne bi bila u mandatu. Rijetki izuzeci, odnosno postupanja koja su bila povezana sa oružanim sukobom, ali bi u djelokrug Komisijinog bavljenja mogla ući jedino kao „teška kršenja ljudskih prava“, uključuju neke od zločina počinjenih protiv nealbana na Kosovu nakon lipnja 1999. godine, sustavnu diskriminaciju (za koju bi se moglo argumentirati da je prakticirana u nekim dijelovima nekadašnje SFRJ i da pri tome nije predstavljala ratni zločin ili zločin protiv čovječnosti), i eventualno još neke pojave, u svakom slučaju ograničene u obimu.

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

⁷⁴ Europski 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 članka 14 Europske konvencije o ljudskim pravima. Europski sud za ljudska prava, naime, po pravilu ne ispituje da li je došlo do kršenja članka 14 Konvencije ako je Sud prethodno utvrdio da je neka druga, supstantivna odredba iz Konvencije prekršena (kao što je, u slučaju *Kurić*, prekršen članak 8). Ovakav stav je Sud formulirao u predmetu *Dudgeon protiv Ujedinjenog Kraljevstva*, 4 E.H.R.R. 149 (1981), para. 67, i kasnije ga ponovio u brojnim presudama. Međutim, Europski sud je spomenuo odluku Ustavnog suda Slovenije, u kojoj je taj sud utvrdio da „nije bilo objektivnih razloga za različito tretiranje“ državljana država nastalih na teritoriju nekadašnje SFRJ u odnosu na tretiranje „pravih“ stranaca. „Ovo je“, prema Ustavnom sudu Slovenije, „također kršilo princip jednakosti iz članka 14 Ustava“ (citirano prema paragrafu 368 presude *Kurić*).

DIO VI - OVLAŠTENJA KOMISIJE

Članak 17 Uzimanje izjava

Obrazloženje

Stavak 1

Uzimanje izjava je osnovna metoda 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 također 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 kazneni tribunal za bivšu Jugoslaviju i koja se nalazi na internet stranici Tribunala, izvještaje organizacija za ljudska prava, itd.) koji već sadrži podatke o počinjenim zločinima i drugim kršenjima. Usprkos, sada već brojnim suđenjima za ratne zločine pred međunarodnim i domaćim sudovima, veliki broj žrtava i svjedoka nije imao priliku dati izjavu bilo kojem službenom tijelu. Komisija će, stoga, biti u prilici da istraži (u izvansudskom 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, izbjeci će se da tisuće značajnih svjedočenja ostane nezabilježeno.

Komisija će, osim od žrtava, uzimati izjave i od svjedoka, počinitelja (u mjeri u kojoj su voljni govoriti o zločinima u kojima su sudjelovali, i predstavnika institucija. Pod „počiniteljima” se, u skladu sa *Značenjem pojmova u Statutu* (članak 1), misli na pravomoćno osuđene osobe. Nasuprot tome, osobe čija kaznena odgovornost nije utvrđena u kaznenom postupku su u ovom stavu obuhvaćena kategorijom „svjedoka”. Te osobe imaju pravo uskratiti odgovore na određena pitanja, ako bi ih odgovor izložio kaznenom gonjenju (vidjeti stav 5 u ovom članku, s obrazloženjem).

Stavak 2

Stav 2 izražava jednu od osnovnih ideja iza uspostavljanja REKOM-a: da to tijelo crpi svoj autoritet iz značaja ciljeva koje treba ostvariti i iz kredibilitnosti načina na koji djeluje. Stoga stav 2 stavlja akcent na očekivanje da se osobe kojima Komisija uputi poziv za davanje izjave dobrovoljno odazovu. Istovremeno, Komisija mora imati na raspolaganju *moćnost* omogućiti izvođenje neke osobe pred Komisiju čak i ako se ona tome protivi. Stav 2 stoga ovlašćuje Komisiju da kod nadležnog tužiteljstva inicira proceduru za osiguranje prisustva osobe ili izricanje kazne osobi koja odbija dati izjavu.

Odredbe o obvezi 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 povjerenstvom ili mu dati obavijesti o činjenicama koje su im poznate”.⁷⁶ Kosovski Zakon o parlamentarnoj istrazi propisuje da su „svjedoci

⁷⁵ Obveza davanja izjave predviđena je, između ostalih, u osnivačkim aktima sledećih komisija: Južna Afrika, čl. 39, točka e; Sijera Leone, čl. 8, st. 1, točka (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.

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

dužni odazvati se na pismeni poziv komisije za svjedočenje”.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. Predstavници državnih organa i organizacija dužni su da se odazovu pozivu anketnog odbora, odnosno komisije, i da daju istinite izjave, podatke, ... i obavještenja.”⁷⁹

Obveza davanja izjave nije apsolutna, odnosno postoje izuzeci u odnosu na pojedine kategorije osoba, kao i u odnosu na pojedina pitanja na koja osobe imaju pravo uskratiti odgovor. (Vidjeti dolje, obrazloženja stava 5).

Stavak 3

Od obveze priopćavanja podataka predviđen je izuzetak za žrtve, kad je riječ o njihovim stradanjima ili stradanjima članova obitelji. Pravilo o dobrovoljnosti slijedi iz osnovne ideje o ovoj Komisiji kao tijelu čiji je cilj pomoć žrtvama. Primoravanje žrtava da protiv volje govore o za njih traumatičnim događajima moglo bi ih antagonizirati.

Stavak 4

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

Stavak 5

U zakonima o kaznenom postupku svih strana ugovornica predviđena su pravila o (1) tome koje osobe ne mogu biti saslušane kao svjedoci: osobe koje bi povrijedile dužnost čuvanja državne tajne, branitelj okrivljenoga o onome što mu je okrivljeni povjerio kao branitelju; osobe koje obvezuje dužnost čuvanja profesionalne tajne - vjerski ispovjednik, odvjetnik, liječnik, novinar i dr., maloljetnik koji ne može razumjeti značaj prava da ne mora svjedočiti; (2) tome koja su osobe oslobođene dužnosti svjedočenja: bračni i izvanbračni drug, uži krug srodnika, usvojenik i usvojitelj,; kao i o (3) pravu na uskraćivanje svjedočenja u vidu odgovora na određeno pitanje, ako bi takav odgovor izložio osobu koja svjedoči ili bliske osobe teškoj sramoti ili kaznenom gonjenju.⁸⁰

Komisija će, u skladu s principom pravičnosti procedure (čl. 10, točka (f), Statuta), načelno poštivati ova pravila kaznenog postupka. Pri tome, u skladu sa stavom 4 (u članku 17), u slučaju da je odlukom nadležnog organa podatak proglašen tajnim pa se osoba pozove na zakonsku dužnost čuvanja tajne, ona ipak ima obvezu 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.

Stavak 6

Zaštita povjerljivosti je jedan od principa djelovanja Komisije, iz članka 10 Statuta. U skladu s tim principom, Komisija ima pravo zajamčiti zaštitu identiteta svjedocima koji imaju opravdani 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 izvještaju Komisije. Ovakva zaštita identiteta omogućava Komisiji da primi što veći broj izjava i dokaza o određenom događaju čijim se istraživanjem bavi, pri čemu takvo

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. srpanj 2010., čl. 68, st. 6 i 7.

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

postupanje Komisije nije suprotno postojećim zakonima država članica. Naime, iako sve države predviđaju kazneno djelo "neprijavlivanja kaznenog djela i počinitelja",⁸¹ tim kaznenim djelom nije propisana obveza prijavljivanja i *identiteta* izvora od kojeg je određena osoba, u ovom slučaju osoba koja djeluje u ime Komisije, saznala za kazneno djelo i počinitelja.

Stavak 7

Komisija poziva svjedoke da daju izjavu u skladu sa pravilima o pozivanju svjedoka propisanim u zakonima o kaznenom postupku država ugovornica. Ta pravila podrazumijevaju i pozivanje telefonom i drugim sredstvima elektronske komunikacije, ako svjedok pristaje da se na takav poziv odazove.⁸² Pozivanje svjedoka po pravilu poduzimaju područni uredi Komisije u stranama ugovornicama, koje će po potrebi, u cilju utvrđivanja adrese svjedoka, surađivati sa nadležnim organima ministarstva unutarnjih poslova strane ugovornice. Da bi pozivanje svjedoka bilo efikasno, Komisija bi trebala osigurati vlastitu dostavnu službu (odjel za dostavu), koja bi pozive uručivala u skladu s odgovarajućom odredbom o pozivanju svjedoka iz zakona o kaznenom postupku strane ugovornice i na taj način osigurala urednu dostavu.

Stavak 8

Postavlja se pitanje što Komisija može učiniti ako se uredno pozvana osoba, bez opravdanog razloga, ne odazove njenom pozivu. Ovdje 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. Zakonodavstva država kao što su Kanada, Australija, Novi Zeland, Belgija, Italija, Izrael, Njemačka, i druge, predviđaju sankcije za osobe koje odbiju da daju podatke istražnim komisijama. Na primjer,

- novozelandski Zakon o istražnim komisijama propisuje da osoba koja se ne odazove pozivu istražne komisije da svjedoči ili 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 talijanskog parlamenta obično propisuju da se na svjedočenje pred komisijom primjenjuje čl. 372 Kaznenog zakona;

⁸¹ Na primjer, 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 četrdeset godina 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, usvojenik 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 Vidjeti Zakon o krivičnom postupku, *Sl. list Crne Gore*, br. 57/2009 i 49/2010, čl. 112.

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).

prema tom članu, osoba koja odbije iznijeti podatke o kojima ima saznanja kažnjava se zatvorom u dužini od dvije do šest godina;⁸⁴

- belgijski Zakon o parlamentarnim istragama predviđa zatvorsku kaznu u trajanju od 8 dana do 6 mjeseci, zajedno s novčanom kaznom, za osobu koja odbije svjedočiti pred istražnom komisijom;⁸⁵
- izraelski Zakon o istražnim komisijama propisuje kaznu do dvije godine zatvora za osobu koje ponovljeno odbija svjedočiti pred komisijom ili joj staviti dokumente na raspolaganje.⁸⁶

Isto tako, osnivački akti više komisija za istinu predviđaju da odbijanje da se pristupi i svjedoči 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 dvije godine.⁸⁷

Ova iskustva su se počela prenositi i u one post-jugoslavenske zemlje koje zakonima reguliraju djelovanje parlamentarnih istražnih komisija:

- Hrvatski zakon o istražnim povjerenstvima (komisijama) propisuje novčanu kaznu od 50 tisuća (ekvivalentno 6.750 eura) do milijun kuna (135.000 eura), ili kaznu zatvora od šest mjeseci do pet godina, za osobe koje se ne odazovu pozivu istražnog povjerenstva da svjedoče ili obavijeste o činjenicama koje su im poznate.⁸⁸
- Kosovski Zakon o parlamentarnoj istrazi ovlašćuje anketnu komisiju parlamenta da naredi obavezno privođenje nositelja javnih funkcija, te drugih fizičkih i pravnih osoba radi svjedočenja pred komisijom;⁸⁹ Zakon također propisuje shodnu primjenu odredbi Zakona o kaznenom postupku o svjedocima, kao i obvezu sudova da pribave i komisiji podnesu dokaze koje fizičke i pravne osobe odbijaju podnijeti ili u tome kasne;⁹⁰ napokon, Zakon ovlašćuje anketnu komisiju da zatraži pokretanje kaznenog postupka protiv svjedoka koji ne svjedoči shodno njegovim obvezama propisanim tim zakonom ili odredbama Zakona o kaznenom postupku.⁹¹

U usporedbi s većinom rješenja u komparativnoj praksi, pa i sa rješenjima u zakonima o istražnim komisijama parlamenta u Hrvatskoj i na Kosovu, članak 17, stav 8, iz Statuta predviđa relativno blago

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 inozemne“), *Gazzetta Ufficiale*, br. 192, 18. kolovoz 2008, čl. 4 (upućujući na čl. 372 Kaznenog 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' iitalijanskoj obaveštajnoj aktivnosti“), *Gazzetta Ufficiale*, br. 109, 11. maj 2002, čl. 3, st. 1 (upućujući na čl. 372 Kaznenog zakona).

⁸⁵ Loi sur les enquêtes parlementaires (Zakon o parlamentarnim istragama), stupio na snagu 15. svibnja 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 Sjevernoj Africi i Paragvaju ostavili su diskrecijsko pravo samim komisijama da pokrenu sudski postupak, ili da to ne učine. Sjeverna Afrika (2000), čl. 8.2.; Paragvaj (2003), čl. 5;

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

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

⁹⁰ Isto, čl. 18.

⁹¹ Isto, čl. 19, st. 10.

ovlaštenje Komisije. Ona može inicirati kod javnog tužitelja da predloži nadležnom sudu da u hitnom postupku odredi mjere kojima se osigurava prisustvo osobe i davanje izjave, uključujući i procesne kazne, u skladu sa zakonom o kaznenom postupku te države. Mjere o kojima je riječ uključuju, zavisno od države, prisilno dovođenje, novčanu kaznu, i (kada osoba odbije svjedočiti) zatvor do dva mjeseca.⁹² REKOM nema *obvezu* da od suda traži izricanje novčane ili druge kazne, nego Komisija to *može* učiniti, ako smatra za svrsishodno. Na sudu je da donese konačnu odluku.

U praksi, u skladu sa člankom 17, stav 2, ne treba očekivati da Komisija često inicira proceduru predviđenu stavom 8, jer neće željeti biti doživljena kao tijelo koje autoritet gradi iniciranjem represivnih mjera. Ali, Komisija mora imati na raspolaganju *moćnost* ishoditi da neka osoba dođe pred Komisiju čak i ako se tome protivi.

Ovlaštenje koje ima niz parlamentarnih istražnih komisija i komisija za istinu, da od predstavnika institucija i privatnih osoba zahtijevaju 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 obzira na stupanj ovlaštenja kojima raspolažu, istražne komisije i komisije za istinu ne mogu – za razliku od sudova – izricati sankcije za kršenja prava koja istražuju. Zbog svega rečenoga, lišene su osnova kritike koje su se mogle čuti od nekih sudionika konzultacijskog procesa, da ovlaštenje REKOM-a iz članka 17, stav 8, čini REKOM („paralelnim“) „sdom“.

Stavak 9

Psiho-socijalna podrška žrtvi i svjedoku, uoči, tijekom i nakon davanja izjave, uključuje davanje pomoći od strane psihologa Komisije, Komisijino angažiranje da žrtvi i svjedoku nađe specijalističku pomoć psihologa izvan 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 svjedocima koji su davali izjave komisijama. U Čileu i Argentini su psiholozi u nekim slučajevima sjedili uz žrtve prilikom davanja izjava komisiji. Komisija koja je vrlo ozbiljno shvatila važnost da se žrtvama i svjedocima daje psiho-socijalna pomoć uoči, tijekom 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 osigurali treninge za članove i zaposlene u komisiji. Pored toga, u svoj rad je uključila i osobe koje su pružale psiho-socijalnu pomoć žrtvama i svjedocima na javnim svjedočenjima.⁹³

⁹² U Srbiji, Crnoj Gori, i na Kosovu, sud može u kaznenom postupku narediti da se svjedoka 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 mjere, a u Hrvatskoj može samo naložiti da se svjedok prisilno dovede. Ako svjedok dođe, pa pošto je upozoren na posljedice neće bez zakonskog razloga da svjedoči, može se u svim državama novčano kazniti, a u Hrvatskoj, BiH, Crnoj Gori i na Kosovu može se i zatvoriti (najduže mjesec dana u Hrvatskoj, BiH, i na Kosovu, odnosno dva mjeseca u Crnoj Gori. Vidjeti sljedeće odredbe u zakonima o kaznenim 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, izmjene 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, posljednje izmene 72/09, čl. 108.

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

Stavak 10

S obzirom da će REKOM pored prikupljanja izjava u mjestima prebivališta (boravišta) i uredima Komisije nastojati pružiti mogućnost svim osobama da daju izjave koje su od značaja za utvrđivanje činjenica, stavom 8 ovog članka proširuje se i daje mogućnost i osobama koje žive na teritoriju 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 prikupljati 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 djelovala na teritoriju trećih zemalja).

Članak 18 **Prikupljanje dokumentacije**

Obrazloženje

Stavak 1

S obzirom da su, tijekom i poslije ratova, međunarodne i domaće institucije i organizacije prikupile veliki broj činjenica o ratnim zločinima i drugim teškim kršenjima ljudskih prava, Komisija bi mogla koristiti ovu dokumentaciju i tako znatno olakšati put do ispunjenja svojih ciljeva. Članak 18 Statuta pruža mogućnost Komisiji, da pored navedenih izvora, koristi i sudske presude, transkripte i spise drugih sudova (npr. u Norveškoj, Danskoj, Njemačkoj, 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 spomenuta ovom odredbom. Točka h. daje mogućnost Komisiji da tijekom svoga djelovanja zatraži stručna mišljenja o određenim pitanjima (npr. za tematske sesije posvećene djelovanju određenih institucija), a po uzoru na relevantne odredbe komisija u Kanadi, Njemačkoj, Maroku i Peruu.

Stavak 2

Državni organi surađuju s Komisijom tako što na zahtjev Komisije dostavljaju i dokumentaciju navedenu u članku 18 Statuta. Obveza dostavljanja dokumentacije izvansudskom istražnom tijelu već je zakonski regulirana 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 značaja za ostvarivanje njegove zadaće“, a “[spomenuta] 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 „sve fizičke i pravne osobe dužne komisiji podnijeti sve dokumente ili materijalne i druge dokaze koji se od njih traže”.⁹⁵ U Crnoj Gori Zakonom o državnoj upravi utvrđena je obveza ministarstva „da dostavi Skupštini spise, odnosno dokumente samo u okviru parlamentarne istrage, ukoliko ti spisi, odnosno dokumenti ne predstavljaju državnu, vojnu ili službenu tajnu shodno

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. kolovoz 2010., čl. 13, st. 1, točka 4, i čl. 18.

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 obveza suradnje držanih organa s komisijom predviđena je u osnivačkim aktima komisija za istinu, u kojima ja navedeno da komisija ima pravo tražiti i dobiti određene dokumente.⁹⁸ Zahtjevi za davanjem dokumentacije su se pokazali kao važni – kao nešto što ne služi samo u odnosu na pojedince, već obuhvaća institucije.

Članak 19 **Terenska istraživanja i posjete**

Obrazloženje

Stavak 1

Komisija je ovlaštena, u cilju prikupljanja podataka, obavljati terenska istraživanja. Ovo je u skladu sa općom obvezom država da surađuju s Komisijom i tako joj omogućće djelotvorno izvršavanje zadataka i pristup podacima (član 11 Statuta).

Stavak 2

Zaključivanjem memoranduma o razumijevanju s nadležnim državnim organima izbjegava se mogućnost da pojedini državni organi poput komisija/ureda za traženje nestalih i tužiteljstava za ratne zločine shvate Komisiju kao tijelo koje otežava ili im se miješa u posao. Memorandumima o razumijevanju se može regulirati postupak obavješćavanja nadležnih državnih organa o namjeravanoj posjeti određenoj lokaciji, ili, ovisno od okolnosti, nepostojanje potrebe za takvim obavješćavanjem, postupak u slučaju da Komisija namjerava pregledati objekte koji se sada nalaze u privatnom vlasništvu, i slično. Nadležne državne vlasti podrazumijevaju relevantne državne organe poput državnih komisija za traženje nestalih, tužilaštava ili vlasti nadležnih za zatvorski sistem, a ne općinske organe vlasti ili policiju.

Stavak 3

Jedan od ciljeva Komisije je „priznanje nepravdi nanesenih žrtvama, u cilju stvaranja kulture solidarnosti i suosjećanja sa žrtvama“ (članak 13, točka d). Stav 3 ovog članka doprinosi ostvarenju navedenog cilja. Ovdje se, dakle, ne radi o posjetima lokacijama s ciljem istraživanja, već o posjetima čiji je cilj simbolički – priznanje patnje i izražavanje pijeteta prema žrtvama, uključujući i žrtve koje su preživjele zločine (npr. bivše zatočenike u mjestima zatvaranja).

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 Chile, članak 4 (b) i (c); El Salvador, aneks, “Powers”, točke (a), (b) i (c); Sijera Leone, čl.8, st. 1, točka (a) i (b) Kenija, čl.7, st. 2, točka (a).

Članak 20
Javna slušanja žrtava i drugih osoba

Obrazloženje

Stavak 1

Javno slušanje žrtava nema za primarni cilj sakupljanje podataka od strane Komisije, već priznanje nepravde nanesene ovim osobama, omogućavanje javnosti da neposredno stekne saznanja o zločinima i stvaranje kulture solidarnosti i suosjećanja sa žrtvama. Članovi Komisije *po pravilu* ne bi trebali postavljanjem dodatnih pitanja provjeravati istinitost navoda žrtve. Ovo proizlazi iz ciljeva javnih slušanja – priznanje nepravde i snaženje suosjećanja sa žrtvama. Takav cilj bi bio teško ostvariv ako bi članovi komisije kod žrtve stvorili osjećaj da joj ne vjeruju. Stoga Komisija neće inzistirati na preciziranju detalja u žrtvinom izlaganju za koje smatra da ih žrtva nije sasvim precizno opisala, ili koji nisu u potpunosti točni, ali se ne tiču suštine žrtvinog iskaza.

Isto tako, na javnom slušanju žrtava, neće postojati mogućnost da osobe koje su u izlaganju žrtve spomenute kao mogući počinitelji, ili pravni zastupnici tih osoba, postavljaju žrtvi pitanja s ciljem da ospore njene tvrdnje. Davanje takve mogućnosti “unakrsnog ispitivanja” bi u najvećoj mjeri približilo postupak pred Komisijom sudskom postupku. Time bi bio doveden u pitanje, ili čak poništen, smisao djelovanja Komisije kao *izvansudskog* tijela fokusiranog prije svega na žrtve, a ne na počinitelje (kao sud).

S obzirom na navedeno, važno je osigurati da izlaganje žrtve bude istinito, a naročito da se izbjegne da žrtva u izlaganju neosnovano optuži nevinu osobu kao navodnog počinitelja. U tom cilju, Komisija provjerava istinitost *izjave prije* no što odluči koje žrtve će se pojaviti na javnom slušanju, tako što će izjavu koju je žrtva prethodno dala istražiteljima Komisije, usporediti s drugim informacijama koje je prikupila. Ako tijekom javnog slušanja žrtva iznese tvrdnje suprotne ranije danoj izjavi Komisiji, ili iznese druge tvrdnje koje su suprotne saznanjima Komisije o događaju, članovi Komisije će o tome postaviti pitanja žrtvi.

Komisija dodatno osigurava poštivanje prava osoba koje su u javnom slušanju žrtava (kao i prije ili neovisno od toga, prilikom davanja iskaza) imenovane kao počinitelji, time što im omogućuje 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 izvještaja. (Vidjeti obrazloženje članka 46 (*Nalazi o ratnim zločinima i teškim kršenjima ljudskih prava*)).

Stavak 2

Osim žrtava, na javnim slušanjima mogu govoriti i svjedoci ratnih zločina, odnosno teških kršenja ljudskih prava, počinitelji takvih djela, kao i osobe koje su pomagala žrtvama.

Kad je riječ o javnim slušanjima počinitelja i svjedoka, može se očekivati da će članovi Komisije postavljati pitanja kojima će nastojati identificirati i otkloniti nejasnoće ili netočne navode u izjavama. Ova razlika u tretmanu, u odnosu na tretman žrtve, proističe iz razlike u ciljevima javnih slušanja različitog tipa. Cilj zbog kojega svjedoci i počinitelji 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 sudjelovao na javnim slušanjima. Izuzetak se odnosi na države u kojima je prije početka rada komisije za istinu proglašena amnestija (Sijera Leone), ili su same komisije mogle dati amnestiju (Južna Afrika i (za manje teška djela) Istočni Timor). U tim slučajevima, odgovorni za kršenja prava nisu imali bojazan da bi mogli kazneno odgovarati ako javno govore o svojoj ulozi u kršenju prava, ili su u javnom govorenju vidjeli priliku za dobivanje amnestije ili za početak reintegracije u svoju zajednicu. Kad je riječ o REKOM-u, postoji mogućnost da se na javnim slušanjima pristane pojaviti određen broj počinitelja 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 kaznena odgovornost nije utvrđena u kaznenom postupku pristupe na svoju inicijativu Komisiji, priznaju počinjenje djela i iskažu spremnost da o tome govore na javnom slušanju. (Te osobe su u članku 20, stavu 2, kao i u članku 17 (*Uzimanje izjava*) obuhvaćena kategorijom „svjedoka“).

Za slušanja svjedoka važi isto što je gore rečeno o slušanju žrtava, posebno u odnosu na prethodnu provjeru istinitosti izlaganja i u pogledu omogućavanja osobama spomenutim kao počinitelji da se naknadno izjasne o navodima protiv njih.

Svrha javnih slušanja osoba koje su pomogle žrtvama slična je svrsi javnih slušanja žrtve, utoliko što se u oba slučaja radi, između ostaloga, o odavanju priznanja od strane Komisije: priznanju nepravde i patnje, u odnosu na žrtve, i priznanju humanosti i etičnosti, kad je riječ o osobama koje su žrtvama pomogle. Stoga treba očekivati da držanje članova komisije u tijeku slušanja osoba koje su pomogle žrtvama bude slično držanju pri slušanju žrtava.

Stavak 3

Odredba Statuta o javnim slušanjima određuje da je davanje izjava na ovim događajima dobrovoljno. Takvo pravilo se podrazumijeva u odnosu na žrtve, ali može biti manje očito kada je riječ o svjedocima i, naročito, navodnim počiniteljima. Međutim, nasilno dovođenje i izricanje kazni osobama koje ne žele javno, pred kamerama, svjedočiti o zločinima bilo bi kontraproduktivno za status Komisije. Ona bi bila shvaćena kao autoritarno tijelo, što bi bilo suprotno osnovnoj postavci o Komisiji kao tijelu koje crpi svoju snagu iz legitimnosti misije, a ne iz prijetnje represijom. Kad je riječ o navodnim počiniteljima koji još nisu kazneno procesuirani, oni bi se – kao i u suđenjima u kaznenom postupku – u tijeku javnog slušanja na kojem su se pojavili protiv svoje volje mogli pozvati na pravo uskratiti odgovor, kako ne bi sebe ili sebi blisku osobu izložili kaznenom gonjenju, teškoj sramoti, ili znatnoj materijalnoj šteti.

Stavak 4

Odredba Statuta o primjeni mjera zaštite identiteta, posebnih mjera zaštite psihičkog i fizičkog integriteta, kao i mjera psiho-socijalne podrške na javnim slušanjima ima za cilj omogućiti da se žrtve i svjedoci sve vrijeme tijekom javnih slušanja osjećaju sigurno. Druge komisije su također uključivale ovakve mjere u svoj rad. Južnoafrička komisija za istinu i pomirenje je u svoj rad uključila i osobe koje su pružale psiho-socijalnu pomoć žrtvama i svjedocima na javnim svjedočenjima, tzv. 'briefers', koje su im objašnjavale proceduru javnih slušanja, sjedile uz njih tijekom svjedočenja i provodile neko vrijeme 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 tijekom svoga rada suočile s ogromnim problemima poput nedostatka ljudskih kapaciteta za obavljanje ovih dužnosti.⁹⁹

Stavak 5

Obveza javnih servisa svih država nasljednica je da osiguraju televizijske prijenose javnih slušanja. Postupanje u skladu s takvom obavezom ne bi suštinski bilo drugačije od ispunjavanja zakonom propisane obveze za javne servise da, na primjer, imaju sadržaje namijenjene nacionalnim manjinama. Drugim riječima, propisivanje – putem zakona ili ratificiranog međunarodnog ugovora – obveze programskog tipa za javni servis ne izlazi izvan okvira prakse koja već postoji u državama u regiji. Međutim, uvažavajući činjenicu da bi emitiranje javnih slušanja isključivo u integralnom obliku moglo iziskivati znatne poteškoće za javne servise, Statut ostavlja prostor za dogovor između Komisije i javnih servisa o modalitetima emitiranja, s mogućnošću emitiranja odgođenog prijenosa (snimka).

Komisija ne može obvezati komercijalne medije da prenose javna slušanja, ali im ne smije uskratiti pravo da prenose slušanja, ako oni sami procijene da je to važno.

Članak 21 **Održavanje tematskih sesija**

Obrazloženje

Mnogobrojni sudionici su tijekom konzultacijskog procesa isticali potencijalno značajnu ulogu Komisije u ispitivanju uloge institucija u odnosu na zločine počinjene u razdoblju od 1991. do 2001. godine.

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

J

užnoafrička Komisija za istinu i pomirenje je na institucionalnim javnim sesijama analizirala djelovanje vjerskih 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 djelovanje, kao i predstavnike vlasti čija je aktivnost imala

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

¹⁰⁰ Primjeri uključuju komisije u Južnoj Africi, Sjevernoj Africi i Liberiji.

¹⁰¹ Na primjer, komisija u Peruu je na osnovu velikog broja prikupljenih svjedočenja, saslušanja i studija potvrdila da su Katolička i Evangelistička crkva doprinijele zaštiti stanovništva od zločina i kršenja ljudskih prava tijekom razdoblja nasilja. Dodatno, Katolička crkva je vrlo rano osudila nasilje kojem su pribjegavale pobunjenici, ali i kršenje ljudskih prava od strane države. Vidjeti 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 Priscilla B. Hayner (Priscilla B. Hayner), *Neizrecive istine* (Samizdat B92, 2003), str. 68.

izravnog utjecaja na funkcioniranje ovih sektora. Analizom djelovanja medija tijekom rata u Liberiji se bavila tamošnja Komisija za istinu i pomirenje koja se fokusirala na izvještavanje medija tijekom konflikta, izazove s kojima su se mediji suočavali tijekom razdoblja koje je bilo predmet istraživanja, itd.¹⁰³

Kao i druge komisije, REKOM će imati mogućnost ispitati i analizirati djelovanje državnih institucija, ali i političkih i kulturnih organizacija, vjerskih zajednica i medija uoči i tijekom oružanog sukoba u odnosu na činjenja ratnih zločina i drugih teških kršenja ljudskih prava. Kako su neki sudionici na konzultacijama naveli, djelovanje ne samo državnih institucija, već i drugih institucija i organizacija, poput vjerskih zajednica, medija, političkih i kulturnih organizacija predstavlja jedan od glavnih preduvjeta za razumijevanje prirode ratova, a posebno ratnih zločina i drugih teških kršenja ljudskih prava u nekadašnjoj SFRJ.

Obveza sudjelovanja na tematskim sesijama nije zasebno regulirana u praksi onih komisija koje su održavale ovakva slušanja, već je obveza sudjelovanja na njima regulirana kroz ovlaštenja kojima je definirana obveza davanja izjava komisiji i sudjelovanje na javnim slušanjima ukoliko komisija tako procijeni.¹⁰⁴

S obzirom na to da tematske sesije predstavljaju oblik javnih slušanja, obrazloženje odredbe koja se u članku 20 (*Javna slušanja*) odnosi na *televizijsko emitiranje* tematskih sesija Komisije (stav 5) primjenjivo je i na stavak 2 ovog članka.

Članak 22 **Pravilnici Komisije**

Obrazloženje

Primjena jedinstvene metodologije u prikupljanju izjava, dokumentacije i organizaciji javnih slušanja i tematskih sesija osigurava konzistentost rada Komisije u cijeloj regiji, 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 izjava temelj rada svake komisije, a imajući u vidu iskustva ranijih komisija čiji su istraživači prikupili više tisuća izjava žrtava i svjedoka, s podacima o vrstama kršenja, žrtvama, navodnim počiniteljima, institucionalnoj odgovornosti i raznim drugim pojedinostima, neophodno je standardizirati način na koji se vode razgovori s davaocima izjava. Ovo je potrebno radi organizacije baze podataka i osiguravanja njihove kasnije analize, što predstavlja izazov s obzirom na priliv ogromnog broja

¹⁰³ Brojni domaći i strani novinari, kao i eksperti za medije, su svjedočili na tematskim sesijama održanima 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).

podataka.¹⁰⁵ Pored toga, jedinstvenost metodologije osigurava da pitanja koja se postavljaju prilikom uzimanja izjava ostanu u okviru mandata komisije.¹⁰⁶

Pravilnici Komisije mogu predvidjeti metodologiju uzimanja izjava i prikupljanja dokumentacije. Ovo omogućava konzistentnost prikupljenih podataka i njihovo kasnije korištenje prilikom analize obrazaca učinjenih zločina. Dokumenti prikupljeni na osnovu jedinstvene, unaprijed propisane metodologije mogu biti korišteni za potrebe kaznenog procesuiranja, kao i povijesnih, socioloških i pravnih istraživanja u vezi oružanih sukoba na području nekadašnje SFRJ

Donošenje pravilnika o javnim slušanjima i tematskim sesijama omogućit će Komisiji da lakše rješava probleme koji se tiču organizacije ovakvih sesija, budući da javna slušanja i tematske sesije predstavljaju "ogroman administrativni, logistički i financijski izazov za komisije za istinu".¹⁰⁷ Upotreba jedinstvene metodologije u organizaciji, izvođenju, video i audio bilježenju ovih sesija omogućava kasniju upotrebu u razne svrhe. Pravilnik o javnim slušanjima treba da uredi sljedeća pitanja: način odabira osoba koje će javno svjedočiti, pravila o obavještavanju osoba čije će se ime pojaviti u svjedočenju kao osobe osumnjičene za određeni zločin, pravila koja reguliraju pravo takve osobe da se odredi prema izrečenim navodima, zaštitne mjere za svjedoke i žrtve, psihološko-emotivna podrška za žrtve i svjedoke itd.¹⁰⁸

DIO VII – IZBOR ČLANOVA I ČLANICA KOMISIJE

Članak 23 Sastav Komisije

Obrazloženje

Komisije za istinu koje se smatraju u manjoj ili većoj mjeri uspješnima imale su najviše 17 članova, s izuzetkom dvije, specifične, komisije njemačkog parlamenta:¹⁰⁹

- Gvatemala i El Salvador (po tri člana);
- Istočni Timor, Panama i Sijera Leone (sedam);
- Chile (osam);
- Gana i Paragvaj (devet);
- Peru (12);
- Argentina (13);

¹⁰⁵ Prisila B. Hejner (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.

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

- Južnoafrička republika i Maroko (17);¹¹⁰ i
- Njemačka 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 postupanja.¹¹¹ Naravno, u rad svake komisije za istinu je, osim članova/članica („komesara“), uključen i veliki broj drugih osoba – osoblja. Osoblje je po pravilu višestruko brojnije od samih članova/članica komisije.

Ponuđeno je rješenje koje, stjecajem drugih uvjeta koji su objašnjeni u nastavku, iznosi paran broj članova. Takvo rješenje, kako se vidi iz primjera dosadašnjih komisija, nije bez presedana. Iako je točno da neparni broj članova po pravilu olakšava odlučivanje, jer onemogućava „neriješen“ rezultat, predviđeno pravilo odlučivanja Komisije u vidu kvalificirane većine (14), ovaj problem ostavlja po strani.¹¹²

Prije objašnjenja broja članova i članica Komisije koji se biraju u svakoj od strana ugovornica, treba naglasiti da REKOM mora biti tijelo koje je nepristrano i neovisno od državnih politika, dakle tijelo čiji članovi i članice djeluju u osobnom svojstvu, umjesto da predstavljaju države.¹¹³ U principu, dakle, ne bi trebalo biti važno koliko je članova izabrano u kojoj državi, jer oni ionako ne predstavljaju državu. Međutim, izvjesno je da će javnost i političke elite u svakoj državi pridavati značaj broju članova Komisije koji se biraju u dotičnoj državi. Sastav Komisije treba biti takav da ga politička i šira javnost dožive kao rješenje prema kojemu se iz opravdanog razloga iz svake države u Komisiju bira upravo predviđeni broj članova i članica.

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

1) Bez obzira na to što točan broj ljudskih gubitaka u svim državama članicama još uvijek nije službeno utvrđen, prema raspoloživim podacima je jasno da je Bosna i Hercegovina (BiH) pretrpjela najjače razaranja i najviše ljudskih gubitaka, pa je zbog toga predloženo da se u toj državi i bira najveći broj članova Komisije (pet). Također, činjenica da su na njenom teritoriju osnovane već dvije istražne komisije za konkretne lokalitete (Komisija RS za Srebrenicu i Komisija za Sarajevo), a da se na službenoj razini uveliko razgovara o potrebi osnivanja komisije za istinu vrlo je indikativna za razumijevanje značaja

¹¹⁰Priscilla B. Hayner, „Truth Commissions: a schematic overview“, *International Review of the Red Cross*, tom 88, br. 862, lipanj 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 najočitijih mana velike komisije predstavlja vrijeme 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*, Projekt „Komisije za istinu“, nastao u suradnji Programa za pregovaranje Pravnog fakulteta Harvard i NVO-a Search for Common Ground iz Washingtona i European Centre for Common Ground, iz Bruxellesa. www.truthcommission.org/about.php?lang=en).

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

¹¹³ Vidjeti član 34 Statuta, koji propisuju prava i obveze članova i članica Komisije, odnosno njihovu neovisnost i nepristranost.

koju utvrđivanje činjenica ima za tu državu.¹¹⁴ Hrvatska, Kosovo i Srbija biraju po tri člana Komisije, kao zemlje na čijim se teritorijima u približno istoj mjeri odvijao oružani sukob, ili su bile u značajnoj mjeri uključene u sukobe na teritorijima drugih država. Crna Gora, Slovenija i Makedonija biraju po dva člana, imajući u vidu intenzitet sukoba na njihovim teritorijima, 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 mjeri nego Srbija (u kojoj se biraju tri člana Komisije).

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

Predloženi broj članova, pored toga što bi trebao biti u skladu s ranije opisanim kriterijima, uvažava potrebu da ukupni broj članova i članica ne bude toliko veliki da Komisiju učini glomaznim i neefikasnim tijelom. Minimalni broj članova i članica koji se biraju u nekoj državi je dva, a ne tri (ili više), jer bi se u ovom drugom slučaju morao povećati i broj članova i članica koji se biraju u BiH i drugdje, pa bi ukupni broj porastao do 30 ili više članova i članica, što bi spriječilo efikasnu razmjenu mišljenja i donošenje odluka.

Statut *ne* uključuje opciju po kojoj bi svaka strana ugovornica birala isti broj članova/članica Komisije. Primjena takvog paritetnog principa uobičajena je kod predstavljanja država u međudržavnim organizacijama (jedna država – jedan glas). Međutim, članovi/članice REKOM-a djelovat će u osobnom 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 primjer, 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 neusporedivo manji nego u BiH.

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

¹¹⁵ Predloženi princip "ravnopravne zastupljenosti u razumnoj mjeri" za biranje broja članova REKOM-a iz svake države-ugovornice može se usporediti s principom po kojemu svaka država-članica Europske unije bira svoje državljane u Europski parlament (EP), jedno od tijela EU, iako je usporedba, naravno, nesavršena – zbog razlike u razlozima za osnivanje i u pitanjima kojima se dvije organizacije (REKOM i Evropska unija) bave. Države-članice s velikim brojem stanovnika biraju veći broj članova EP od manjih država, ali pri tome ne postoji stroga proporcionalnost. Na primjer, Njemačka s 82,3 milijuna stanovnika, bira 4.5 puta više članova EP od Grčke, u kojoj živi 10.7 milijuna ljudi (Njemačka bira 96, a Grčka 22 člana EP). Striktna proporcionalnost na osnovu broja stanovnika bi zahtijevala da broj članova EP iz Njemačke bude 7.7 puta veći od broja članova iz Grčke. Slično tome, Francuska (sa 64.4 milijuna stanovnika) bira 3.5 puta više članova EP od Grčke (Francuska bira 74 člana, a Grčka 22), iako bi po broju stanovnika odnos trebao biti 6:1. Dakle, Europski parlament omogućava da državljani svake od država-članica EU budu u razumnoj mjeri ravnopravno zastupljeni.

Članak 24 Kriteriji za izbor članova i članica

Obrazloženje

Stavak 1, točka a. (državljanstvo)

Usvojen je prevladavajući stav u konzultacijama 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 Prijedloga statuta Komisije (članak 39, stav 3) da inozemni stručnjaci budu zaposleni u Komisiji kao njezino osoblje, odnosno angažirani kao savjetnici Komisije.

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

U osnivačkim aktima komisija za istinu uobičajeno je propisivanje karakternih osobina koje trebaju odlikovati članove i članice Komisije, a isti je slučaj i s međunarodnim ugovorima na osnovu kojih su osnovana neovisna sudska i slična međunarodna tijela u kojima djeluju stručnjaci, neovisno i nepristrano od interesa država čiji su državljani. Tako se, za biranje u Komitet za ljudska prava Ujedinjenih nacija, zahtijeva da suci imaju „visoki moralni ugled“ (*high moral character*);¹¹⁶ isti uvjet se postavlja za suce Europskog suda za ljudska prava,¹¹⁷ a za članove Komiteta za prava djeteta mogu se birati jedino „stručnjaci visokih moralnih vrijednosti“ (*experts of high moral standing*).¹¹⁸ Integritet i ugled su također 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 poistovjećuju s obranom demokracije”;¹²¹ članovi kenijske komisije, “karakterne osobe od integriteta”,¹²² i sl.

“Posvećenost tolerantnom dijalogu i konstruktivnom rješavanju sporova” je osobna kvaliteta koji do sada nije zabilježen u osnivačkim aktima komisija za istinu, ali je neophodan za ispunjavanje ciljeva REKOM-a u uvjetima još uvijek povišenih tenzija i emocija kad su u pitanju debate o međuetničkim odnosima i sukobima na teritoriju nekadašnje SFRJ.

Regionalni karakter Komisije zahtijeva da njeni članovi i članice budu osobe „koje mogu uživati povjerenje naroda u svim stranama ugovornicama“. Razlog zbog kojega nije upotrijebljena formulacija “osobe koje uživaju povjerenje ...” leži u namjeri da se omogući izbor ne samo onih ličnosti koje su već

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

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

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

¹¹⁹ Kanada, čl. 5.

¹²⁰ Liberija, odjeljak 11.

¹²¹ Peru, čl. 4.

¹²² Kenija, čl. 10, st. 5, točka b.

poznate najširoj javnosti u regiji, nego i onih ljudi koji *bi mogli* uživati povjerenje kada bi se za njih znalo i izvan granica njihove države, zbog toga što, primjera radi, nisu zauzimali nacionalističke stavove i nisu ispoljavali predrasude prema drugim narodima.

Stav 1, točka c. (osoba psihofizički sposobna za učinkovito i kontinuirano obavljanje dužnosti člana/članice Komisije)

Osnivački akti komisija za istinu često su propisivali zdravstvenu spremnost kao uvjet za izbor članstva Komisije. Zakon o osnivanju komisije za istinu i pomirenje u Južnoafričkoj Republici zahtijevao je da članovi komisije budu "zdrave i dobre osobe koje su nepristrane i nisu visokog političkog profila", a akti o osnivanju komisija u Liberiji i Keniji propisivali su uvjet "dobrog zdravlja". Član komisije u Maroku naglasio je značaj dobre psihofizičke spremnosti za kontinuirani rad komisije, prilikom izlaganja na Petom forumu za tranzicijsku pravdu u Bečićima, Crna Gora, u svibnju 2009. godine.¹²³ Također, nekadašnja članica komisija za istinu i pomirenje Južnoafričke Republike i Sjevera Leonea, Yasmin Sooka, rekla je, na sastanku sa Radnom skupinom za izradu Statuta, u svibnju 2010. godine u Zagrebu, da je važno osigurati da članovi Komisije iz zdravstvenih razloga ne odustanu od tog iznimno zahtjevnog posla usred rada Komisije, odnosno da ne dođe do situacije u kojoj ne mogu pratiti rad svojih kolega, koji su onda po pravilu primorani preuzeti njihov dio posla na sebe, što nije pravično i otežava rad Komisije.

Kako je tijekom konzultacijskog procesa bilo nekoliko primjedbi na "diskriminatorni" karakter odredbe Statuta kojom se zahtijeva psihofizička spremnost članova i članica Komisije, treba imati u vidu da se u svim stranama ugovornicama, kao i državama svijeta, za mnoge profesije takva spremnost zahtijeva kad je priroda profesije takva da je za njeno odgovarajuće obavljanje neophodno besprijekorno zdravlje, odnosno poseban fizička kvaliteta.¹²⁴ Sa stanovišta međunarodnog prava ljudskih prava, treba razlikovati dvije vrste nejednakog postupanja (u smislu „različitog tretiranja“, engl. *differential treatment*): jedna vrsta podrazumijeva različito tretiranje koje je objektivno i razumno opravdano, te srazmjerno legitimnom cilju koji se želi ostvariti, a druga vrsta različitog postupanja nije opravdana takvim razlozima, te stoga predstavlja nedopuštenu diskriminaciju.¹²⁵ Dakle, legitimni cilj koji se ovom odredbom želi postići je učinkovit, kontinuiran i djelotvoran rad Komisije, bez zastoja koji bi bili prouzrokovani eskaliranim simptomima bolesti člana/članice Komisije koja se mogla pretpostaviti, zbog toga što je u pitanju kronično bolesna osoba, osoba podložna stresu, i slično. Naravno, kao i svaku drugu zakonsku normu, i ovu treba tumačiti u skladu s međunarodnim standardima ljudskih prava, pa tako odredba ne bi trebala dozvoliti da se, na primjer, osobe u invalidskim kolicima samim time smatraju nesposobnima za kontinuirano i učinkovito sudjelovanje u radu Komisije.

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

¹²⁴ Primjera radi, za obavljanje posla suca i tužitelja u BiH zahtijeva se izričito "intelektualna i fizička sposobnost" za obavljanje tih dužnosti, čl. 21 *Zakona o Visokom sudskom i tužilačkom vijeću* BiH.

¹²⁵ Vidjeti, na primjer, presudu Europskog 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*“. Također, vidjeti 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 definira zabranjena diskriminacija.

Stavak 2 (načelo ravnopravnosti spolova)

Ova odredba ima za cilj da osobe oba spola budu zastupljene u Komisiji. Ponuđenim rješenjem se osigurava da najmanje trećina (sedam) članova/članica, ali ne više od dvije trećine članova/članica, budu istog spola.

Stavak 3 (nastojanje da se osigura etnička raznovrsnost u Komisiji, ali ne po svaku cijenu)

Predloženo rješenje nastoji da u regionalnoj komisiji pomiri dvije potrebe: za reprezentativnošću i za odabirom izuzetnih ličnosti, koje će prvenstveno svojim osobnim kvalitetama doprinijeti kvalitetu konačnog rezultata rada Komisije. S obzirom na to da se u svakoj strani ugovornici bira određeni broj članova regionalne Komisije, izvjesno je da će REKOM samim time u načelu biti etnički i regionalno reprezentativno tijelo. Međutim, strogo inzistiranje na "etničkom ključu" neprimjereno je za tijelo od čijih se članova prije svega očekuje da postupaju nezavisno i nepristrano.¹²⁶ Ako bi se dalje inzistiralo na etničkoj zastupljenosti među članovima i članicama Komisije koji se biraju unutar jedne države, to bi, imajući u vidu postojanje brojnih etničkih skupina unutar svake strane ugovornice, značilo mnogočlanu i nefunkcionalnu Komisiju.

Iz navedenih razloga, etnički kriterij je zaustavljen na razini preporuke selekcijskim odborima i šefovima država da uzmu u obzir i potrebu za etnički raznovrsnim sastavom članova i članica Komisije iz svake države, kao sekundarni kriterij, koji nije obvezujući. Ostavljeno je svakoj državi da "nastoji osigurati i etničku reprezentativnost Komisije", a da među prijavljenim kandidatima i kandidatkinjama izabere najbolje, koji mogu uživati povjerenje u svakoj državi pojedinačno.

Stavak 4, točka a. (član/članica Komisije ne može biti osoba koja je obavljala političku funkciju u posljednje dvije godine prije raspisivanja natječaja za izbor člana/članice Komisije ili u vrijeme koje obuhvaća nadležnost Komisije)

U cilju zaštite neovisnosti i nepristranosti kao osnovnih odlika komisije, na osnovu iskustava dosadašnjih komisija pretežno je opredjeljenje i stručnjaka i sudionika konzultacija da članovi i članice Komisije ne trebaju biti osobe koje predstavljaju interese političkih stranaka.¹²⁷ Zbog toga je predloženo da se ne omogući kandidiranje osoba koje u vrijeme izbora obavljaju istaknute političke funkcije, odnosno koje su obavljale takve funkcije u razdoblju od dvije godine neposredno prije raspisivanja natječaja za izbor članova i članica Komisije. U namjeri da se dodatno osigura nepristranost i spriječi neposredni utjecaj na rad Komisije osoba koje su u razdoblju 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 vrijeme kada države nastale na teritoriji SFRJ, s izuzetkom Slovenije, nisu imale pozitivne ocjene stanja demokracije i ljudskih prava od strane relevantnih međunarodnih organizacija.

Kriterij istaknute političke funkcije sadrži dozu neodređenosti, pa je na selekcijskim odborima da ga razborito tumače. Osnivački akti jednog broja komisija za istinu također su isključivali mogućnost da

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

¹²⁷ Preporuka Ureda Visokog komesara za ljudska prava Ujedinjenih nacija: "Snažno se oduprijeti svakoj namjeri da se kao članovi komisije postave politički lideri ili predstavnici političkih stranaka, frakcija ili ranijih oružanih skupina..." 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.

politički lideri budu izabrani među komesare, no i u tim aktima je korišten termin („visoki politički profil“) čiji sadržaj je u određenoj mjeri prepušten diskrecijskom tumačenju.¹²⁸

Osobe koje su bile na istaknutim *javnim* funkcijama nepolitičkog karaktera (npr. predsjednik vrhovnog suda, vrhovni državni tužitelj, predsjednici sudova i sl.), a djelovale su suprotno načelima ljudskih prava, neće moći biti izabrane za članove/ice Komisije zbog primjene stava 4, točke b. (odgovornost za kršenje ljudskih prava i međunarodnog humanitarnog prava, ili podržavanje, pomaganje ili poticanje na izvršenje takvih djela, ili doprinos nekažnjavanju za ta djela).

Stavak 4, točka 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 poticala izvršenje takvih djela, ili da je doprinijela neprovođenju istrage ili nekažnjavanju za ta djela ili da je blisko povezana s osobom osuđenom, optuženom ili pod istragom za takva djela*)

Jasno je da osobe koje se nalaze pod ozbiljnom sumnjom da su na bilo koji način sudjelovale u kršenju ljudskih prava ili međunarodnog humanitarnog prava, da su poticale ili podržavale takva kršenja, ili da su blisko povezane s osobama odgovornima ili pod istragom za takva kršenja, ne mogu biti nepristrani članovi i članice Komisije. Odredba sprječava 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 kaznenom postupku.

U odredbi se koristi formulacija „ozbiljna sumnja“, umjesto „osnovana sumnja“, termina koji je predviđen u zakonima o kaznenom postupku. *Osnovana sumnja* podrazumijeva da je nadležni pravosudni organ u strani ugovornici donio rješenje o provođenju istrage; tek od trenutka donošenja takvog rješenja smatra se da postoji osnovana sumnja protiv dotične osobe. Seleksijski odbori nisu pravosudni organi, nemaju istražne nadležnosti, pa ne mogu ni imati ovlaštenje 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/ce seleksijskih odbora ozbiljno razmotre informacije o određenoj osobi prije nego što zaključe 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 djela, ali koje zbog neodgovarajućeg funkcioniranja pravne države nisu kazneno procesuirane, ili bi bile podložne lustraciji da je ona provedena (npr. zbog toga što su surađivali sa tajnim službama). Takvih primjera još uvijek ima na pretek na teritoriji strana ugovornica.

Što se tiče zabrane „bliske povezanosti“ s osobama odgovornima ili pod istragom za kršenja ljudskih prava ili međunarodnog humanitarnog prava, ovaj fleksibilni kriterij je upotrijebljen kako bi omogućio seleksijskom odboru da uzme u obzir i veze koje nisu isključivo srodničke (npr. u pravoj liniji, do drugog stupnja srodstva u bočnoj liniji ili ženidbenog srodstva, kao što se blisko srodstvo uobičajeno definira u našim zakonskim rešenjima), već poslovne i druge prirode, kao i da srodničke veze procjenjuje u skladu sa svim okolnostima konkretnog slučaja. Stav 4, točka (b), ne sugerira da odgovornost određene osobe za kršenja ljudskih prava ili međunarodnog humanitarnog prava implicira i odgovornost njegovog/njenih srodnika, ili drugih bliskih osoba. Odgovornost je uvijek individualna. Međutim, kao i u stavu 4, točka (a), uzimajući u obzir moguću negativnu percepciju javnosti i smanjenje povjerenja u kredibilitet Komisije, Statut sadrži rješenje kojim se mogućnost izbora za člana Komisije sužava na osobe koje nisu u bliskoj vezi s mogućim počiniteljem.

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).

Članak 25
Istovjetnost postupka izbora članova i članica

Obrazloženje

Prijedlog da se u svakoj državi provede izbor članova i članica po istom postupku zasnovano je na težnji da Komisija kao cjelina stekne povjerenje javnosti u svakoj od strana ugovornica ponaosob. Na primjer, ako bi se u nekim državama članovi Komisije birali u proceduri koja podrazumijeva značajnu ulogu civilnog društva, a u drugim državama bi izbor članova Komisije bio isključivo stvar političkih elita, to bi za posljedicu imalo da neki članovi Komisije imaju snažniju legitimacijska osnova za djelovanje u Komisiji, od drugih. Postupkom koji je identičan u svakoj državi osigurava 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.

Članak 26
Kandidiranje članova i članica

Obrazloženje

Preporuka na osnovu dosadašnjih iskustava komisija za istinu je da se članovi Komisije biraju uz pomoć neovisnog odbora za odabir, koji primaju nominacije od javnosti, ocjenjuje candidature, intervjuira kandidate i sastavlja preporuke za političku vlast koja zatim postupa po tim preporukama i vrši konačni izbor. Ovime se osigurava otvoreni proces kandidiranja i široka društvena rasprava.¹²⁹ Za povjerenje javnosti u rad Komisije, njen sastav je od ključnog značaja, a najbolji način da se kredibilni sastav osigura jest da se omogući najširi mogući proces javnog kandidiranja.

Cilj odredbe o ovlaštenim predlagачima kandidata za članstvo u Komisiji je da se osigura otvoreni proces kandidiranja. Ipak, kako bi se selekcijski odbor zaštitio od velikog broja neozbiljnih pojedinačnih prijava, pravo da predlože kandidata/kandidatkinju omogućava se neformalnoj skupini od 30 građana, kao i građanima organiziranim u udruge, vjerskim zajednicama, fakultetima, sveučilištima, sindikatima, dakle, institucijama u kojima postoji sustav kolektivnog odlučivanja. U cilju izbjegavanja politizacije procesa, pravo da istaknu kandidata nije izričito omogućeno političkim strankama. Međutim, njihovi članovi se mogu organizirati kao neformalna skupina građana i na taj način predložiti kandidata.

¹²⁹ Mark Freeman, stručnjak Međunarodnog centra za tranzicijsku pravdu (ICTJ), na treningu članova Koordinacijskog vijeća inicijative za REKOM, 26-27. svibanj 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 kandidiranja i primarne selekcije kandidata od strane selekcijskog odbora u čijem su sastavu i nevladine organizacije, primijenjen je u Južnoafričkoj Republici, Sijera Leoneu, Istočnom Timoru, Liberiji, i Keniji. Nasuprot tome, u Argentini, Chileu, Gvatemali, Peruu i u više drugih država predsjednici država ili predstavnici UN su imenovali članove komisija bez konzultacija s civilnim društvom.

Članak 27 *Sastav i izbor selekcijskih odbora*

Obrazloženje

Selekcijski odbor bi u svakoj državi trebao biti reprezentativno tijelo koje uključuje, kako predstavnike građanskog društva, tako i članove koje su izabrali državni organi. Istovremeno, selekcijski odbor treba biti neovisan od pretežnog utjecaja politike i sposoban suziti izbor kandidata na osobe koje nesumnjivo odlikuje neovisnost i nepristranost. U drugim državama u kojima je selekcijski odbor imao ulogu u izboru članova komisije, činili su ga predstavnici političkih partija, vjerskih zajednica, organizacija za ljudska prava, udruga žrtava, pravnik, poslodavaca, sindikata, itd.¹³⁰

Predloženi model je zasnovan i na težnji da selekcijski odbori ne budu prevelika tijela, kojima ne bi bilo moguće u relativno kratkom roku pregledati i razmotriti sve prijave kandidata, obaviti intervjue i usuglasiti stavove o najboljim kandidatima. Na primjer, selekcijski odbor u Sjevernoj 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 organizirano u stranama ugovornicama, s evidencijom pristupnica, te se može organizirati tako da učinkovito i na demokratski način izabere svoje predstavnike u selekcijskom odboru, praktično je rješenje da se izbor trećine članova selekcijskog odbora prepusti članstvu Koalicije u svakoj od država. Ovakvo rješenje je i primjereno, imajući u vidu da je Koalicija za REKOM – koja u travnju 2011. broji ukupno 410 organizacija i 1309 pojedinaca u regiji – pokrenula inicijativu za osnivanje Komisije i godinama ustrajala 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 gdje ministarstvo za ljudska i manjinska prava ne postoji i članovi parlamentarnog odbora ili komisije (povjerenstva) nadležne za ljudska prava. Takav parlamentarni odbor, odnosno komisija, obuhvaća predstavnike svih parlamentarnih stranaka. Ministar je nadležan za predlaganje kandidata koji mogu dobiti suglasnost parlamentarnog odbora/komisije.

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

U nastojanju da sastav selekcijskog odbora bude što reprezentativniji i posebno, da se udrugama žrtava osigura značajan utjecaj na izbor članova Komisije, predloženo je da najmanje trećinu članova odbora čine žene, odnosno muškarci, kao i predstavnici/predstavnice udruga žrtava. Izbor trećine članova između predstavnika udruga žrtava nije predviđen kao obveza, već kao "nastojanje" da se to učini, u skladu s mogućnostima, kako se ovakvo rješenje ne bi nametalo državama u kojima nije moguće osigurati sudjelovanje predstavnika tri udruge žrtava (npr. u Sloveniji ili Makedoniji).¹³¹

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

¹³¹ Formulacija da će "nastojati", odnosno "voditi računa" o tome da se nešto učini ili ne učini nije neobična u međunarodnim ugovorima. Primjera radi, čl. 36, st. 8 Rimskog statuta: a) "Države članice prilikom izbora sudaca vode računa o: (i) pravilnom predstavljanju osnovnih svjetskih pravnih sistema; ii) ravnomjernom zemljopisnom

Podrazumijeva se da će u državama u kojima je veći broj udruga žrtava u sastavu Koalicije za REKOM, Koalicija između tri svoja predstavnika izabrati i najmanje jednog člana iz redova udruga žrtava, dok će u BiH, gdje neke od najvećih udruga žrtava nisu u sastavu Koalicije, imenovati jednoga ili dva predstavnika udruga žrtava iz svojih redova, dok će još jedno ili dva mjesta ostaviti za izbor, zajedno s predstavnicima države, iz udruga žrtava koja nisu u sastavu Koalicije.

Ministar nadležan za pitanja ljudskih prava, tj. drugi nadležni ministar, u strani ugovornici u kojoj se provodi izbor, zadužen je da osigura uvjete za učinkovit izbor i rad selekcijskog odbora. Njegova prva obveza je da predloži kandidate za tri člana odbora među predstavnicima državnih organa i postigne suglasnost oko izbora sa članovima parlamentarnog odbora, a zatim da se stara o poštivanju rokova, proglašava imenovanje, odnosno izbor članova odbora i omogući im uvjete za rad.

Članak 28

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

Obrazloženje

Cilj ovog člana je da osigura uvjete za učinkovit izbor kandidata od strane selekcijskog odbora, kao i transparentan rad odbora.

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

Šefu države treba omogućiti da izabere članove Komisije na osnovu liste koja će sadržavati veći broj imena od broja članova određenog za izbor u toj strani ugovornici. Primjera radi, za izbor tri člana (u slučaju Hrvatske, Srbije i Kosova) primjereno je da šef države dobije listu koja sadrži od šest do devet imena. Ovakvo rješenje utemeljeno je, između ostalog, i na primjeru Južnoafričke Republike, gdje je predsjednik Nelson Mandela izabrao 15 članova i članica Komisije sa liste od 25 predloženih kandidata.¹³²

Selekcijski odbori objavljuju listu kandidata istoga dana kada je dostave predsjednicima/predsjedništvu. Na taj način se omogućava da se javna debata o izboru članova i članica Komisije nastavi sve do konačnog izbora od strane predsjednika/predsjedništva.

predstavljajući; iii) jednakoj zastupljenosti sudaca muškog i ženskog spola..."; Konvencija o pravima djeteta, čl. 24: "... Države ugovornice će nastojati da osiguraju da nijedno dijete ne bude lišeno prava pristupa takvim uslugama zdravstvene zaštite"; Ugovor između Republike Makedonije i Bosne i Hercegovine o međusobnom izvršavanju sudskih odluka u kaznenim 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."

¹³² Naknadno je predsjednik Mandela dodao još dva člana Komisije koje selekcijski odbor nije predložio, u cilju odgovarajuće zemljopisne i etničke reprezentativnosti.

Članak 29
Izbor članova i članica Komisije od strane predsjednika/predsjedništva
strana ugovornica

Obrazloženje

U svim državama u kojima su selekcijski odbori sudjelovali u izboru članova komisije, oni nisu i konačno odlučivali o izboru, već je to prepušteno predsjedniku države ili njegovom ekvivalentu.¹³³ Ovo je jedan od elemenata koji čine komisije za istinu *službenim državnim* tijelima. Imajući u vidu da je proces izbora članova i članica Komisije neophodno obaviti učinkovito i istovremeno u cijeloj regiji, predloženo je da se konačni izbor članova Komisije u svakoj od država prepusti inokosnom organu – predsjednicima, odnosno tročlanom Predsjedništvu BiH. Oni će u praksi odlučivati između kandidata koji po ocjeni selekcijskih odbora ispunjavaju uvjete da se nađu u Komisiji.

U svakoj državi, skupština je u procesu zastupljena prilikom izbora selekcijskog odbora, jer se tri člana odbora biraju uz suglasnost članova skupštinskog odbora u kome su predstavljene sve parlamentarne stranke (članak 27, stav 3, Statuta). Također, političkim strankama je omogućeno da kandidiraju svoje predstavnike za članove selekcijskog odbora koji se biraju na osnovu natječaja.

Predsjednik države, odnosno Predsjedništvo BiH, vrši konačni izbor članova i članica Komisije koji se biraju u državi kojom predsjedava, sa liste koju utvrdi selekcijski odbor u danoj državi. U slučaju prestanka mandata člana/članice iz iste države (članak 33 Statuta), predsjednik/Predsjedništvo će sa te liste izabrati novog člana ili članicu Komisije.

Da bi se osiguralo da sastav Komisije u cjelini bude prihvatljiv za sve države, predloženo je da se, u razdoblju od dva tjedna prije nego što konačni sastav Komisije bude objavljen, predsjednici/predsjedništvo država upoznaju sa izborima svih i da, po potrebi, u diplomatskoj tajnosti utječu na promjenu odluke nekoga od njih. Na ovaj način se uz minimum komplikacije procesa omogućava da izbor svih članova Komisije bude potvrđen od strane svih država

Članak 30
Konstitutivna sjednica

Obrazloženje

Učinkovit početak rada Komisije osiguran je propisivanjem nadležnosti najstarijeg člana/članice da predsjedava Komisijom u prvih 60 dana njezinog rada, dok se članovi Komisije međusobno ne upoznaju

¹³³ U Južnoafričkoj Republici i Keniji, članove komisije je na osnovu preporuka selekcijskog odbora imenovao predsjednik države, u Sijera Leoneu je to učinio Specijalni predstavnik Generalnog sekretara UN-a, a u Istočnom Timoru – tranzicijski administrator postavljen od strane UN-a.

dovoljno da bi mogli odlučiti o izboru predsjedavajućeg člana/članice. Uobičajeno je rješenje u državama u regiji da konstitutivnim sjednicama državnih organa, npr. skupštine, predsjedava najstariji član.¹³⁴

Izgovaranje teksta zakletve i/ili potpisivanje izjave kojom se članovi i članice komisije obvezuju na poštivanje Statuta komisije i na etično, neovisno i nepristrano postupanje, uobičajen je čin na početku rada komisija za istinu.¹³⁵ Uvodnom dijelu konstitutivne sjednice prisustvovat će predsjednici država, pred kojima će članovi i članice Komisije svečano izgovoriti i potpisati tekst zakletve kojom se obvezuju na postupanje u skladu sa Statutom.

Članak 31 ***Izbor predsjedavajućeg/predsjedavajuće*** ***i usvajanje Poslovnika***

Obrazloženje

Omogućeno je članovima i članicama Komisije da sami odluče o tome da li će sve vrijeme imati istoga predsjedavajućeg/predsjedavajuću, ili će ograničiti trajanje funkcije predsjedavajućeg na razdoblje za koje članovi procijene da je poželjan, što u krajnjem može omogućiti i da svi članovi Komisije jedno vrijeme budu na predsjedavajućoj funkciji. Predviđeni rok od dva mjeseca trebao bi biti dovoljan da članovi i članice Komisije izaberu predsjedavajućeg/predsjedavajuću i usvoje Poslovnik o svom radu.¹³⁶

Članak 32 ***Kvorum i odlučivanje***

Obrazloženje

Nije neophodno da odredba o kvorumu bude sastavni dio 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, gdje su zakoni o njihovom osnivanju predviđali samo kvorum za odlučivanje na prvoj, konstitutivnoj sjednici. Ipak, većina osnivačkih akata sadržavala je odredbe o kvorumu. Akti su različito određivali kvorum neophodan za rad komisije, od obične većine članova/članica (Istočni Timor) do kvalificirane većine koja je formulirana kao dvotrećinska (Maroko), ili brojčano kao 5 od 9 članova, uključujući predsjedavajućeg (Gana), ili kao 4 od 7, uključujući jednog od tri komesara - strana državljanina (Kenija).

¹³⁴ Vidjeti, na primjer, 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 primjer, vidjeti 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.

Ako se zauzme stavak da bi članovi/članice Komisije trebali, po pravilu, biti angažirani u Komisiji puno radno vrijeme, kako je predloženo Statutom, onda nema opravdanja za rješenje prema kome bi za rad bila dovoljna samo obična, a ne i kvalificirana većina. Rješenje koje je predloženo (14 članova/članica) dozvoljava da još uvijek čak šest 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 akti istovremeno propisuju da, u slučaju kada je konsenzus nemoguće postići, komisija odlučuje većinom od svih članova (Sijera Leone, Istočni Timor, Gana), dvotrećinskom većinom prisutnih članova (Maroko) ili običnom većinom prisutnih članova, s time da u slučaju podijeljenih glasova, glas predsjedavajućeg odlučuje (Kenija). Rješenje predloženo za REKOM je na tragu navedenih: Komisija će nastojati odluke donositi jednoglasno, a kada to ne bude moguće, odlučit će kvalificiranom većinom od 14 glasova članova/članica. Ista većina može odlučiti i da se određene proceduralne odluke donose (običnom) većinom članova/članica.

Predloženo rješenje, koje zahtijeva kvalificiranu većinu od 14 glasova, znači da u radu Komisije *može* doći do situacije u kojoj neće biti većine za donošenje određene odluke. Međutim, rješenje prema kome bi obična većina svih ili prisutnih članova bila dovoljna, omogućilo bi da se bitni nalazi Komisije mogu donijeti glasovima npr. 11 „za“ i devet „protiv“. Odluke donesene tako tijesnom većinom ne bi imale neophodnu težinu od koje zavisi percepcija Komisije, širom regije, kao tijela s autoritetom. Činjenični nalazi Komisije usvojeni neznatnom većinom ne bi imali potrebnu snagu kojom bi se stalo na put već postojećem iskrivljavanju ili negiranju činjenica o ratnim zločinima i drugim teškim kršenjima ljudskih prava. To bi bio protivno jednom od osnovnih ciljeva REKOM-a (vidjeti čl. 13, tačke b. i d., Statuta), pa zbog toga Statut propisuje zahtjevniju većinu za donošenje odluka. Potreba da se odluke donose većinom od 14 glasova nameće dodatnu moralnu obvezu za članove i članice Komisije da postupaju odgovorno, što podrazumijeva i prisustvovanje sjednicama.

Članak 33 ***Prestanak mandata člana/članice***

Obrazloženje

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

Propisan je kratak rok od 15 dana za odlučivanje predsjednika/ce o razrješenju, odnosno izboru novog člana/članice Komisije, kako bi se osigurao kontinuitet rada Komisije. Predsjednik/ca bira novog člana sa

liste koju je prethodno utvrdio selekcijski odbor. Takav postupak je uobičajen kod onih komisija kod kojih je selekcijski odbor sudjelovao u izboru (npr. Sijera Leone, Istočni Timor, i Kenija).

Rješenje po kome mandat prestaje u slučaju osude člana/članice Komisije na bezuvjetnu kaznu zatvora (stav 1, točka d) preuzeto je iz odredbi ustava i zakona Srbije i Crne Gore o prestanku mandata sudaca osnovnih i ustavnih sudova.¹³⁷ U ovom slučaju radi se o osudi za kaznena djela koja su ili izvršena prije stupanja na dužnost, ili za vrijeme obavljanja dužnosti člana/članice Komisije, ali koja se ne odnose na izraženo mišljenje i postupanje, u dobroj vjeri, u okviru obavljanja dužnosti za koje važi imunitet (vidi članak 36, stav 1, točka b), ili je u pitanju slučaj kad Komisija odluči uskratiti imunitet svom članu/članici (članak 36, stav 3).

U stavcima 3-5 ovog članka opisani su razlozi i postupak za razrješenje članova/članica Komisije. Do razrješenja može doći zbog neispunjavanja obveza članova i članica Komisije, koje su predviđene u članovima 35 i 37. Komisija donosi odluku o prijedlogu za razrješenje na isti način kao i sve druge – po mogućnosti jednoglasno, a ako to nije moguće, onda većinom od 14 članova i članica. Prije nego što utvrdi prijedlog, Komisija će osigurati članu/članici Komisije čije se razrješenje razmatra da se upozna s dokazima koji postoje protiv njegovog/njenog članstva u Komisiji i iznese dokaze u svoju korist, ali on/ona ne sudjeluje u odlučivanju o prijedlogu za razrješenje.

Članak 34 **Privremeno udaljenje od dužnosti člana/članice**

Obrazloženje

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

¹³⁷ Vidjeti čl. 154 Ustava Crne Gore i čl. 174 Ustava Republike Srbije. Ustav Republike Hrvatske propisuje da sudac može biti razriješen u slučaju da izvrši kazneno djelo koje ga čini nedostojnim za obavljanje sudačke dužnosti (čl. 122 Ustava RH); u BiH osuda na kaznu zatvora ili za kazneno djelo koje suca/tužitelja čini nepodobnim za obavljanje dužnosti je disciplinski prekršaj, koji može dovesti do razrješenja. Zakon o Visokom sudskom i tužilačkom vijeću BiH, *Sl. Glasnik BiH*, br. 25/04, 93/05, čl. 56, toč. 14 i čl. 57, toč. 13.

¹³⁸ Vidjeti Zakon o Visokom sudskom i tužilačkom savjetu Bosne i Hercegovine, poglavlje VII, *Sl. glasnik BiH*, br. 25/04, 93/05, èl. 77, taè. 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, konzultacije s članovima radne skupine za izradu statuta REKOM, Zagreb, 19. lipanj 2010.

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

Članak 35

Savjesnost, neovisnost i nepristranost

Obrazloženje

Stavak 1

Neovisnost i nepristranost članova i članica je obveza 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 interesa Komisije, ima obvezu postupati u osobnom svojstvu, po vlastitoj savjesti, neovisno od državnih političkih ili drugih interesa bilo koje interesne skupine. Ovakvo postupanje znači i obvezu člana/članice da se uzdrži od poduzimanja bilo koje radnje ili davanja izjave koja bi mogla ugroziti neovisnost i integritet Komisije, odnosno dovesti u pitanje povjerenje javnosti u njen rad.

Primjer da je moguće osigurati da države formiraju međunarodna tijela od čijih članova očekuju da postupaju neovisno, u osobnom svojstvu, predstavljaju međunarodni ugovori na osnovu kojih su uspostavljeni komiteti UN-a za ljudska prava, za prava djeteta, protiv torture, i za suzbijanje rasne diskriminacije, kao i Međunarodni kazneni sud, Europski sud za ljudska prava, itd. Sve osobe koje donose odluke u navedenim tijelima dužne su postupati "u osobnom svojstvu".¹⁴¹

Iskustva drugih ukazuju da je potrebno propisati i obvezu savjesnog, posvećenog rada, kako bi se članstvo i osoblje Komisije upozorilo na činjenicu da funkcija i zaduženje nije protokolarnog karaktera, već zahtijeva prilježan i učinkovit rad, u suradnji s drugim članovima/članicama i zaposlenima u Komisiji. Kršenje propisane obveze dozvoljava Komisiji da po potrebi pristupi razrješenju člana/članice, odnosno udaljenju osobe iz Komisije (vidjeti članke 33 i 34 Statuta), što se u iskustvu drugih komisija nekad ispostavljalo kao neophodno.¹⁴²

Stavci 2 i 3

Problem sukoba interesa povezan je s obvezom člana/članice ili zaposlenih u Komisiji da se staraju o tome da javnost objektivno može steći utisak da oni postupaju neovisno i nepristrano, kako bi i Komisija u cjelini uživala povjerenje i kako njen integritet ne bi bio doveden u pitanje.

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

¹⁴² Yasmin Sooka, članica komisija za istinu Južnoafričke Republike i Sijera Leonea, konzultacije s članovima radne skupine za izradu statuta REKOM, Zagreb, svibanj 2010. godine.

Članak 36 Povlastice i imunitet

Obrazloženje

Povlastice i imunitet se dodjeljuju kako bi se osiguralo da članovi/članice, kao i osoblje Komisije rade neovisno, i kako bi mogli bez bojazni utvrđivati činjenice i predočavati ih javnosti.

Veći broj komisija za istinu koje su djelovale tijekom ovog desetljeća osiguravale su imunitet za svoje članove. To uključuje komisije u Južnoj Africi, Sijera Leoneu, Istočnom Timoru, Gani, Liberiji, Keniji, na Salomonskim Otocima 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 (članak 23), kao i članova Komiteta koji je uspostavljen Europskom konvencijom o sprječavanju mučenja i neljudskog i ponižavajućeg postupanja ili kažnjavanja (aneks „Privilegije i imunitet“, u vezi članka 16 Konvencije).

Osim članova i članica Komisije, imunitet uživa i osoblje REKOM-a, u istom obimu i na isti način. Većina osnivačkih akata koji jamče imunitet za članove i članice komisija za istinu, čini to i u odnosu na osoblje (primjeri uključuju Istočni Timor, Sijera Leone, Ganu, Liberiju, Ekvador),¹⁴⁴ mada druge komisije imaju uži krug osoba s imunitetom (Salomonski Otoci, Kenija).¹⁴⁵ Preporuku da i osoblje ima 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

Točkom a. propisan je imunitet od pritvora i zapljene osobne prtljage, što je uobičajeno u situacijama priznavanja imuniteta, kao osnovna sigurnost za obavljanje zadataka.

Točkom b. osigurana je zaštita od svih vrsta pravnih postupaka, od prekršajnih, kaznenih, građanskih ili drugih postupaka za izraženo mišljenje, glasovanje, ili postupanje, u dobroj vjeri, u okvirima obavljanja dužnosti.

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

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

¹⁴⁴ Sijera Leone, čl. 14(4); Istočni Timor, odjeljak 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 članku (čl. 24) govori samo o imunitetu članova i Tajnika Komisije, a osnivački akt komisije na Solomonskim Otocima, 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.

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

Međutim, zaštita imunitetom nije apsolutna i neopoziva. Komisija ima pravo opozvati imunitet ukoliko se procijeni da imunitet može osujetiti tijek pravde i ugroziti povjerenje javnosti. Ovi uvjeti za opoziv imuniteta trebaju biti kumulativno ispunjeni da bi imunitet bio opozvan.

Članak 37

Zaštita izvora i povjerljivih podataka

Obrazloženje

Tijekom rada Komisije, članovi i članice Komisije, osoblje i druge angažirane osobe će imati pristup velikom broju podataka od kojih će neki biti povjerljive prirode. Također, pretpostavlja se da će određene institucije i pojedinci surađivati s Komisijom samo uz uvjet povjerljivosti i zaštite izvora prilikom davanja podataka ili dokumenata. Radi sprječavanja mogućih zloupotreba i korištenja podataka u cilju ostvarenja osobnih interesa, te zaštite kredibiliteta Komisije, uvodi se obveza čuvanja tajnosti podataka sve do trenutka njihovog službenog objavljivanja od strane Komisije. REKOM zadržava diskrecijsko pravo, s obzirom na obvezu čuvanja tajnosti podataka, odlučiti koje će informacije službeno objaviti. Komisija pri tome vodi računa da bi objavljivanje određenih podataka moglo ugroziti ispunjenje zadataka Komisije. Komisije u Keniji, Gani, Istočnom Timoru i Sjevernoj Leone također su imale odredbe o zaštiti tajnosti podataka i sprječavanju njihovog korištenja u vlastite svrhe.¹⁴⁷

Članak 38

Status članova i članica Komisije i osoblja Komisije

Obrazloženje

Predloženo je da se članovi/članice Komisije, kao i drugi zaposleni u Komisiji angažiraju, po pravilu, puno radno vrijeme, a izuzetno drugačije, te da za svoj rad *dobivaju* zaradu ili nadoknadu. Iskustva dosadašnjih komisija za istinu su različita po ovom pitanju. U Čileu, na primjer, članovi/članice komisije nisu *dobivali* honorar, dok je osoblje bilo angažirano i plaćeno po ugovorima o djelu. U drugim komisijama su po pravilu članovi komisije *dobivali* naknadu i radili ili puno radno vrijeme, ili najmanje 25 posto radnog vremena (Istočni Timor). Puno radno vrijeme je podrazumijevalo isključivanje bilo kakve mogućnosti drugog angažmana i obavljanja druge funkcije (npr. Gana i Liberija), ali je Komisija izuzetno mogla izuzeti svoga člana/članicu od ove *obveze*. Imajući u vidu obim posla pred REKOM-om i potrebu za razumnim

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

ograničenjem trajanja mandata, predloženo je da članovi/članice Komisije budu angažirani puno radno vrijeme i da za taj posao primaju odgovarajuću naknadu. Međutim, imajući u vidu i moguće pune četiri godine angažmana, predloženo je kompromisno rješenje koje bi omogućilo i kandidatima s karijerom, npr. *sveučilišnog* profesora, da se prihvate dužnosti člana/članice Komisije tako što bi Komisija, izuzetno, mogla *da odluči* da oni u manjem *postotku* radnog vremena nastave obavljati i drugu funkciju, pod *uvjetom* da ona ne predstavlja sukob interesa, odnosno da ne šteti povjerenju javnosti u *neovisnost* i *nepristranost* Komisije (vidjeti članak 35, stav 2).

DIO IX – STRUKTURA KOMISIJE

Članak 39

Izvršno Tajništvo i tematska odjeljenja

Obrazloženje

Člankom 4 Statuta je određeno da se sjedište Komisije nalazi u Sarajevu. Ovo podrazumijeva da se u Sarajevu nalazi središnji ured, odnosno *Izvršno Tajništvo* Komisije. U okviru Izvršnog Tajništva će postojati veći broj odjela, svaki od njih osposobljen za obavljanje konkretne aktivnosti od značaja za ispunjavanje mandata Komisije. Odluku o tome koji konkretni odjeli su potrebni Komisiji donijet će sami njihovi članovi. Na temelju komparativnih iskustava, može se predvidjeti da će Izvršno Tajništvo imati neka od, ili većinu, sljedećih odjela:

- a. financije;
- b. istraživanje;
- c. pravne poslove;
- d. zaštitu žrtava i svjedoka;
- e. psihološku pomoć i savjetovanje žrtava i svjedoka;
- f. rad sa žrtvama seksualnog nasilja, odnosno žrtvama koje su u vrijeme izvršenja zločina bile maloljetne;
- g. prikupljanje izjava;
- h. upravljanje dokumentacijom Komisije;
- i. arhiv i bazu podataka;
- j. izradu završnog izvještaja i sažetka izvještaja; i
- k. druge odjele koje Komisija prema potrebi može ustanoviti.¹⁴⁸

Komisija će procijeniti i u kojoj fazi ovi odjeli trebaju biti ustanovljeni. Na primjer, vjerojatno je da će odjel za izradu završnog izvještaja i sažetka izvještaja biti ustanovljen u posljednjoj godini djelovanja

¹⁴⁸ Postojanje nekih od navedenih odjela su predvidjeli, naprimjer, osnivački akti komisija u Liberija (odjeljak 33); Kanadi (čl. 6) i Keniji (čl. 13(3)).

Komisije, bilo osnivanjem sasvim novog odjela, bilo transformacijom dijela dotadašnjeg odjela za istraživanje.

Još jedna odluka koju će Komisija morati donijeti jest u kojoj mjeri će njeni uredi u pojedinim stranama ugovornicama (vidjeti članak 40 Statuta) preslikati ovu strukturu, odnosno odstupati od nje zavisno od potreba konkretnog ureda.

Članak 40

Uredi Komisije u stranama ugovornicama

Obrazloženje

Da bi se ostvarili zadaci REKOM-a, bit će potrebno da osim središnjeg ureda Komisije, u Sarajevu, postoje i uredi na području država ugovornica. Prirodno je očekivati da će u tim uredima uglavnom biti zaposleni državljani dotične države. Svi ovi uredi morat će, kao cjelina, zadržati kohezivnost koja ih zapravo čini dijelovima iste, regionalne Komisije, a ne zasebnim, nacionalnim komisijama. Prenaglašena samostalnost u radu ureda mogla bi dovesti do etničke pristranosti i otežanog dolaženja do relevantnih podataka koji su locirani izvan te države – dakle do istih onih problema koji su nagnali nevladine organizacija i udruge žrtava da iniciraju osnivanje REKOM-a kao regionalne, nadnacionalne komisije.

Nekoliko elemenata u članu 40 i drugim dijelovima Statuta bi trebali osigurati kohezivnost u djelovanju različitih ureda u stranama ugovornicama:

- svi uredi primjenjuju pravilnike koje donosi Komisija, a kojima je propisana jedinstvena metodologija za uzimanje izjava, prikupljanje dokumentacije, reguliranje postupka javnih slušanja, i reguliranje tematskih sesija (član 22);
- zaposleni i suradnici u uredima u stranama ugovornicama angažiraju se bez obzira na državljanstvo, što omogućuje, primjera radi, državljanima Srbije ili Makedonije da rade u uredima u Zagrebu (članak 40, stav 4);
- Komisija imenuje predstojnika ureda u strani ugovornici (članak 40, stav 1). (Nema prepreke da za predstojnika ureda bude imenovan i netko od 20 članova Komisije. Ovakva praksa je postojala, recimo, u radu Komisije za istinu i pomirenje u Južnoafričkoj Republici¹⁴⁹).
- Komisija može i sama osnovati istražni mobilni tim, koji može obavljati istraživanja bilo gdje na području strana ugovornica (članak 40, stav 3).

Isto tako, Komisija je ta koja može odlučiti osnovati područne urede u drugim mjestima na teritoriju odnosno države, ili osnovati mobilne istražne timove, kao i postaviti osobe na čelu tih ureda, odnosno timova. Komisija to čini u konzultaciji s uredima u državama i sa Izvršnim sekretarijatom/tajništvom (članak 40, stav 2).

Uspostavljanje područnih ureda i mobilnih istražnih timova nije obveza, već mogućnost koja stoji na raspolaganju Komisiji. Isto tako, osnovani područni uredi i mobilni timovi ne moraju postojati sve vrijeme do završetka rada Komisije, već u nekim fazama rada.

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

Članak 41 Arhiv

Obrazloženje

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

Stavci 1 i 2

Izvršni sekretarijat (tajništvo) Komisije bi trebao brzo po osnivanju uspostaviti Odjel za arhiv i bazu podataka, jer je izvjesno da će Komisija prikupiti veliki broj izvjava i brojnu dokumentaciju. Ovaj odjel treba na samom početku rada definirati jedinstvenu metodologiju za arhiviranje prikupljene dokumentacije i digitalizaciju radi unosa u elektronsku bazu podataka.¹⁵¹ Metodologija mora biti na isti način primjenjivana u svim odjelima za arhiv i bazu podataka u uredima država (stav 3). Nakon uspostavljanja metodologije, Odjel za arhiv i bazu podataka prerasta u Komisijin Arhiv i bazu podataka. Ovo tijelo 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 organizirati digitalizaciju papirne dokumentacije, kako bi se omogućila lakša razmjena svih prikupljenih dokumenata između arhiva u Središnjem uredu i arhiva u uredima država. U kasnijoj fazi rada Komisije, elektronska baza podataka omogućava analizu prikupljenih podataka, uključujući kategorizaciju žrtava po spolu, godinama, mjestima porijekla, itd..

Stavak 3

Kao što je važno da od samog početka počne funkcionirati Odjel za arhiv i bazu podataka u okviru Izvršnog sekretarijata (tajništva), važno je i da svaki ured u državi uspostavi istovrsni odjel u okviru svojega ureda i da primjenjuje jedinstvenu metodologiju za šifriranje, obilježavanje i čuvanje dokumentacije, kao i za šifriranje, obilježavanje i unos podataka. Samo jedinstvena metodologija i sistem upravljanja bazom podataka omogućava donošenje dobro utemeljenih zaključaka Komisije.¹⁵²

Stavak 4

Za razliku od prethodnih komisija, REKOM treba obuhvatiti nekoliko država. To bi moglo dovesti do razlika u gledištima o tome gdje objedinjeni arhiv treba biti lociran poslije prestanka rada Komisije. (U regiji još uvijek traje debata o mjestu gdje bi trebao biti smješten arhiv MKTJ – da li da to bude u Den Haagu, sjedištu Tribunala, ili bi trebao biti prebačen u jednu ili više zemalja nekadašnje Jugoslavije.) Arhiv i bazu podataka Izvršnog sekretarijata (tajništva) i ureda u državama treba smatrati dijelom jedinstvenog arhiva, koji će omogućiti jednak pristup prikupljenim podacima i dokumentaciji. Najkasnije tri mjeseca prije prestanka rada Komisije, svi arhivi i baze podataka ureda u državama treba da budu objedinjeni s arhivom i bazom podataka Komisije. Time će biti omogućen prijenos arhiva stranama ugovornicama (stav 5) i kasniji pristup prikupljenim podacima.

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.

Stavak 5

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

Stavak 6

Ovaj stav je u skladu s iskustvima nekih dosadašnjih komisija, čiji osnivački akti su propisali da bi pristup arhivima trebao biti otvoren, ali da povjerljivi dokumenti moraju imati specijalni status i biti zaštićeni posebnim mjerama.¹⁵⁴ Komisija za istinu i pomirenje u Liberiji je, na primjer, za narednih 20 godina ograničila pristup dokumentima koja je klasificirala kao povjerljive.¹⁵⁵

DIO X – FINANCIRANJE KOMISIJE

Članak 42 **Financiranje**

Obrazloženje

Stavak 1

Financiranje Komisije, za vrijeme trajanja njezinog mandata, mora biti unaprijed jasno i precizno definirano da bi se osigurao nesmetan početak rada Komisije. Kako je predviđeno da Komisiju čini 20 članova/članica koje imenuju predsjednici strana ugovornica radi ispunjavanja ciljeva i zadataka Komisije propisanih člancima 13 i 14 ovog Statuta i iz čega Komisija crpi svoj autoritet, u interesu strana ugovornica je da putem doprinosa (kontribucije) financiraju rad ovakvoga međudržavnog tijela. Doprinosi članica predstavljaju većinu neophodnih sredstava za funkcioniranje Komisije i oni bi trebali pokriti sve one troškove koji su unaprijed poznati i sa kojima se sa sigurnošću može kvantificirati cjelokupan rad Komisije u ostvarivanju njenih ciljeva i zadataka.

Financiranje Komisije u najvećoj mjeri iz doprinosa države koja je osniva, praksa je najvećeg broja do sada uspostavljenih komisija za istinu. Neke ranije komisije, s manjim brojem zaposlenih su u potpunosti

¹⁵³ Peru, čl. 7.

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

¹⁵⁵ Liberija, čl. 47.

financirane iz sredstava države koja ih je osnovala, poput Chilea i Argentine, međutim, većina kasnijih komisija su financirane djelomično 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 financijska sredstva neophodna za rad komisije osiguraju prilikom osnivanja komisije, ali je to do sada rijetko bio slučaj. Ipak, važno je naglasiti da su druge komisije, koje nisu osigurale financiranje prije početka rada komisije, pretrpjele ozbiljne posljedice po rad i funkcioniranje komisije. Takav je bio slučaj s komisijom na Haitiju koja nije osigurala nikakva sredstva pred početak svog rada, niti imala jasan plan financiranja, te je stoga morala nekoliko puta odlagati početak svoga rada, kao izgubiti većinu zaposlenih u komisiji, jer nije bila u stanju da im ponudi ugovore o radu na razdoblje duže od mjesec dana.¹⁵⁷

Iskustva drugih komisija nam također pokazuju da je financiranje aktivnosti i provođenje zadataka radi ispunjavanja njenog cilja zahtjevno i predstavlja veliki izazov za osnivača od koga se očekuje osiguranje većinu sredstava. Ipak, prema dosadašnjim iskustvima komisija za istinu, samo su dobro financirane i podržane komisije uspjele u ispunjavanju svojih ciljeva i zadataka. Komisija za istinu i pomirenje u Južnoj Africi, sa 17 komesara i oko 300 zaposlenih je za razdoblje od dvije i pol godine aktivnog rada tijekom kojega je uzela izjave od oko 22,000 žrtava i prikupila oko 7000 aplikacija počinitelja o počinjenim zločinima potrošila ukupno 35 milijuna dolara, dok je gvatemalska Komisija za povijesno razjašnjavanje za razdoblje od godinu i pol dana potrošila skoro 10 milijuna dolara.¹⁵⁸ Skorašnje komisije za istinu, poput komisije u Keniji ili Kanadi imaju čak i veće proračune – Vlada Kanade je za pet godina mandata projektirala proračun od 57 milijuna dolara, dok je za troškove kenijske komisije predviđeno oko 30 milijuna dolara za razdoblje od više od dvije godine.¹⁵⁹

Stavak 2

Doprinosi iz stava 2. ovog članka se osiguravaju iz proračuna strana ugovornica. Ta sredstva se osiguravaju u redovnoj proračunskoj proceduri svake države članice Komisije i stavljaju se na raspolaganje Komisiji prema dinamici koju Komisija dogovori sa stranama ugovornicama, a na prijedlog Izvršnog tajništva. Izvršno Tajništvo, u skladu s predviđenim troškovima i vremenom njihovog nastajanja, planira proračun Komisije, a na osnovu njega i dinamiku uplate doprinosa strana ugovornica.

Stavci 3 i 4

Doprinosi strana ugovornica, bit će utvrđeni na osnovu dogovora između strana ugovornica o načinu raspodjele sredstava. Postotni iznosi doprinosa strana ugovornica su fiksni i primjenjuju se, kako na ukupan iznos neophodan za funkcioniranje Komisije za vrijeme njenog trajanja, tako i na godišnje iznose doprinosa strana ugovornica.

Stavak 5

Uvažavajući značaj Komisije u širem smislu i njenog utjecaja na proces utvrđivanja činjenica, očekivan je interes velikog broja međunarodnih organizacija, kao i domaćih pravnih osoba da uzmu učešće u

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.

financiranju jednog ovako važnog tijela i da na izravan način daju svoj doprinos ponovnom uspostavljanju povjerenja na prostoru nekadašnje SFRJ.

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

Gvatemalska vlada je dodijelila oko milijun dolara od ukupnog proračuna komisije koji je iznosio skoro 10 milijuna dolara, dok je ostatak sredstava dobiven iz sredstava 13 drugih država i dvije fondacije – vlade Norveške i Švicarske su donirale svaka po 1,2 milijuna dolara, Švedska i Sjedinjene Američke Države po milijun dolara, Japan je dodijelio 750,000 dolara, Njemačka i Danska po 500,000 dolara, dok su Austrija, Belgija, Kanada, Italija, Nizozemska i Švicarska dodijelile 250,000 dolara ili manje. Pored toga, za ovu komisiju, Ford fondacija i Fond za otvoreno društvo iz New Yorka su dodijelili donacije ili logističku podršku.¹⁶¹ Liberijska vlada je financirala oko 60% troškova rada ukupnog proračuna komisije od više od sedam milijuna dolara, čime je dodijelila oko 1% svog ukupnog državnog proračuna za rad Komisije za istinu i pomirenje.¹⁶²

Stavak 6

Donacije, kao dodatni izvor financiranja Komisije, po svojoj definiciji predstavljaju dobrovoljne priloge zainteresiranih međunarodnih organizacija i domaćih pravnih osoba kojima je u interesu sudjelovati u procesu utvrđivanja činjenica koji bi trebalo rezultirati priznanjem nepravdi nanesenih žrtvama i davanju doprinosa ostvarivanju prava žrtava, prihvaćanju činjenica o počinjenim ratnim zločinima i drugim teškim kršenjima ljudskih prava, rasvjetljavanju sudbine nestalih i ponavljanju zločina na prostorima nekadašnje SFRJ.

Ova sredstva se mogu osigurati izravnim ugovaranjem sa zainteresiranim stranama ili posredstvom donatorskih konferencija koje će se organizirati s ciljem upoznavanja mogućih donatora s ulogom, zadacima, ciljevima i aktivnostima Komisije.

Sredstva osigurana na ovaj način mogu se koristiti za pokriće dodatnih troškova Komisije, za neplanirane izdatke koji se mogu pojaviti tijekom djelovanja Komisije, kao i za određene namjene koje se izravno dogovaraju sa donatorima. U skladu s naprijed navedenim, donacije predstavljaju "sredstva kojima se izravno upravlja" i za njihovo trošenje Komisija je izravno odgovorna samo donatorima.

Stavak 7

Stavom 7. ovog člana definira se ograničenje za strane ugovornice da se prilozi u naturi ne mogu smatrati dijelom doprinosa koje su one dužne osigurati za redovno funkcioniranje Komisije. U tom slučaju, može se spriječiti da, ukoliko neka od strana ugovornica osigura poslovni prostor za ured Komisije za vrijeme njenog trajanja ili pokloni službeni automobil za potrebe Komisije, zatraži da joj doznačeni iznos iz članka 42. stav 2, ekvivalentno bude umanjen za vrijednost priloga u naturi.

¹⁶⁰ Isto, 217.

¹⁶¹ Isto, str.333..

¹⁶² Isto, str.218.

Članak 43 **Financijsko izvještavanje**

Obrazloženje

U skladu sa člankom 39. Izvršno Tajništvo čiji je zadatak da pruži tehničku, administrativnu i operativnu podršku članovima Komisije i koordinira rad između različitih ureda, uspostavljenih u stranama ugovornicama, izravno će biti nadležan da, između ostaloga, osigura pravovremeno izvještavanje o izvršenju osnovnog proračuna i donacija, u skladu s financijskim pravilnicima. Izvršno Tajništvo, tj. njegov odjel za financije će pored priprema financijskih planova u skladu s planiranim prilivima i rashodima, redovno pripremati izvještaje o tijeku i dinamici pristiglih priliva i donacija, kao i o rashodima koji su utrošeni u određenim razdobljima, na kvartalnoj i godišnjoj razini, a u skladu sa međunarodnim računovodstvenim standardima.

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

Na ovaj način se osigurava više razina kontrole sredstava, kako priliva, tako i rashoda i osigurava 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 osigurali. Također, na ovaj način će i oni koji neizravno financiraju i na ovaj način podržavaju ovu Komisiju, imati priliku dobiti potpuniji uvid u rad Komisije.

DIO XI - ZAVRŠNI IZVEŠTAJ KOMISIJE

Članak 44 **Izrada i objavljivanje završnog izvještaja**

Obrazloženje

Stavak 1

Svaka komisija za istinu je obvezna o utvrđenim činjenicama o kršenjima ljudskih prava sačiniti izvještaj i taj izvještaj učiniti dostupnim javnosti.

Stavak 2

Ceremonija uručivanja završnog izvještaja šefu države je jedan od najvažnijih događaja u radu Komisije. Prihvatanje izvještaja je važan oblik službenog priznanja patnji kroz koju su žrtve prošle i predstavlja poticaj vladama i društvima da implementiraju preporuke. U Čileu je predsjednik Patricio Aylwin tijekom

televizijskog prijenosa ceremonije predaje izvještaja zamolio žrtve za oproštaj, naglasio potrebu za pomirenjem, a od oružanih snaga zatražio da priznaju bol koji su prouzročile.¹⁶³

Stav 3

Završni izvještaji komisija za istinu su po pravilu obimni dokumenti, često i na više tisuća strana. Nekoliko komisija za istinu se opredijelilo za pisanje i objavljivanje višetomnih izvještaja.¹⁶⁴ Sažetak izvještaja služi prvenstveno tome da osigura pristupačnost nalaza koje je komisija iznijela u izvještaju. U nekim slučajevima, sažetak je postao čitani izvor dostupan svima – primjer je sažetak izvještaja argentinske komisije za nestale *Nunca mas* koji je postao nacionalni bestseller.¹⁶⁵ Neke druge komisije su objavljivale dijelove izvještaja u formi sažetaka u tiražnim dnevnim i tjednim novinama.¹⁶⁶

Zbog širokog mandata REKOM-a, kao i zbog prirode i zemljopisne rasprostranjenosti konflikata na teritoriju nekadašnje SFRJ, što zahtijeva pisanje višetomnog izvještaja, potrebno je naći rješenje kako bi činjenice i zaključci do kojih Komisija dođe bili prezentirani najširoj javnosti, uključujući i formu audio zapisa. Zbog toga članak 44 stav 3, Statuta predviđa obvezu Komisije da učini javno dostupnim i sažetak završnog izvještaja.

Članak 45 **Sadržaj završnog izvještaja**

Obrazloženje

Stavak 1

Izvještaji 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 gdje je to svrsishodno i na osnovu prikupljenih podataka moguće. Međutim, komisije u svojim izvještajima po pravilu navode i preporuke osnivačima u pogledu mjera koje treba uvesti radi potpunijeg rješavanja problema nastalih kao rezultat učinjenih zločina iz prošlosti.¹⁶⁷ Izvještaj REKOM-a će, uz navedene elemente koje sadrže gotovo svi završni izvještaji, sadržati i popise ljudskih gubitaka, mjesta zatvaranja, protupravno zatvorenih osoba i osoba koje su pretrpjele mučenje. Ovu vrstu podataka su sadržavali izvještaji nekih komisija za istinu, onih koje su bile u mogućnosti za to pribaviti dovoljno informacija.

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

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

¹⁶⁵ Marijana Toma i Jelena Simić, „Utvrdjivanje i kazivanje činjenica o prošlosti” (2008), dostupno na www.zarekom.org/documents/Materijali-korisceni-na-konsultacijama.sr.html.

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.

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.

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

Stavak 2, točka b

Ovaj članak predviđa predlaganje modela materijalnih i simboličkih reparacija, poput materijalne nadoknade, obilježavanja mjesta stradanja, postavljanja spomenika i izgradnje muzeja. Preporuke bi obuhvatile i prijedloge za reformu institucija i mehanizme kojima se osigurava integracija utvrđenih činjenica u obrazovne sustave strana ugovornica, poput izmjena sadržaja u udžbenicima povijesti i stvaranja zajedničkog povijesnog zapisa o zločinima iz 1990-ih, a u skladu s *Osnovnim principima i smjernicama o pravu na pravni lijek i reparacije za žrtve teških kršenja međunarodnih ljudskih prava i ozbiljnih povreda međunarodnog humanitarnog prava*, usvojenima Rezolucijom Generalne skupštine UN-a, 2005. godine.¹⁶⁸

Stavak 2, točka c

Rješenje slično prijedlogu Radne skupine za izradu Nacrta statuta bilo je predviđeno, na primjer, u uredbi kojom je osnovana Komisija za istinu i pomirenje u Peruu. Ovakvo rješenje uzima u obzir iskustva prethodnih komisija koje nisu imale mehanizme koji bi predstavljali jamstvo da će države primijeniti preporuke u vezi ispravljanja nepravdi iz prošlosti.¹⁶⁹

Članak 46

Nalazi o ratnim zločinima i teškim kršenjima ljudskih prava

Obrazloženje

Stavak 1

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

Tijekom proteklog desetljeća, najveći broj komisija za istinu je u finalnim izvještajima navodio imena osoba koje su, prema prikupljenim podacima, bile uključene u kršenja ljudskih prava. Primjeri uključuju komisije u Peruu, Sjevernoj Sjevernoj Africi, Istočnom Timoru, Gani, Paragvaju, Liberiji, i Ekvadoru.¹⁷⁰ Istražne

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. prosinca 2005.

¹⁶⁹ Peru, čl. 2.

¹⁷⁰ Komisija u Ekvadoru je, naprimjer, u završnom izvještaju objavljenom u lipnju 2010. godine navela abecednim redom imena osoba odgovornih za kršenja prava u razdoblju 1984.-2008., s kratkim opisom djelovanja tih osoba,

komisije u anglosaksonskim državama, sa višestoljetnom tradicijom vladavine prava, također u izvještajima ispituju i ulogu pojedinaca.¹⁷¹

Međutim, Komisija za istinu nije sud, tako da nalaz o postupanju neke osobe nema za posljedicu izdržavanje zatvorske kazne ili drugu kazneno-pravnu sankciju. Komisija, dakle, ne utvrđuje nečiju *kaznenu* odgovornost, s posljedicama koje bi iz toga proizišle. Zato je razina dokaza koja opravdava da se ime navodnog počinitelja spomene u izvještaju niži od razine neophodne za donošenje osuđujuće presude u kaznenom postupku. U praksi komisija za istinu i u literaturi o tranzicijskoj pravdi prevladava stav da standard tzv. *ravnoteže vjerojatnoća* (*balance of probabilities*) odgovara karakteru komisija za istinu. Taj standard podrazumijeva da je postojanje određene činjenice vjerojatnije nego njeno nepostojanje.¹⁷²

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

Stavak 2

Usprkos tome što Komisija ne utvrđuje kaznenu odgovornost i ne izriče kaznene sankcije, objavljivanje imena mogućeg počinitelja može imati negativne posljedice za tu osobu. Te se posljedice 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 počinitelju da se izjasni o navodima koji ukazuju na njegovu odgovornost. Mjere iz stava 2 osiguravaju da zahtjev za pravičnošću postupka (jedan od principa djelovanja Komisije iz članka 10 Statuta) bude zadovoljen. Komisija će sama procijeniti na koji način će obavijestiti osobu o sadržaju predloženog nalaza i na koji će se način osoba moći izjasniti o nalazu. Jedna mogućnost je da osoba da usmenu izjavu Komisiji, uključujući i izjavu na javnom slušanju. Međutim, osoba može dostaviti i

upućivanjem na odgovarajuće dijelove izvještaja koji sadrže detaljne opise kršenja, i, tamo gdje je bilo moguće, s fotografijom prekršitelja. Comision de la Verdad, *Sin Verdad No Hay Justicia: Informe de la Comision de la Verdad* (2010), tom 5, dio 2 ("Listado alfabético de los presuntos responsables y su grado de participación").

¹⁷¹ Jedan od posljednjih takvih primjera je izvještaj tzv. *Saville* komisije, u Velikoj Britaniji, iz lipnja 2010. godine, a o događajima od 30. siječnja 1972. godine u Derriju, gradu u Sjevernoj Irskoj. Izvještaj u nekoliko poglavlja ispituje odgovornost četvero britanskih oficira koji su vodili operaciju u Derriju, kad su britanski vojnici otvorili vatru na irske katolike – sudionike demonstracija i ubili 13 ljudi. *Report of The Bloody Sunday Inquiry*, tom VIII, poglavlja 169-172.

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 primjenu standarda "ravnoteže vjerojatnosti" izričito su se pozvali izvještaji 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.

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 počinitelja.¹⁷⁵

Obveza Komisije iz stava 2 ne može biti ispunjena u odnosu na navodne počinitelje koji više nisu živi. U takvim slučajevima Komisija će morati biti naročito pažljiva pri ocjenjivanju da li prikupljeni podaci u toj mjeri uvjerljivo ukazuju na odgovornost osobe da to opravdava unošenje takve ocjene u izvještaj.

Stavak 3

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

Komisija je obvezna u završnom izvještaju uputiti na donesene presude. Pri tome, samo iznimno se može zamisliti situacija u kojoj bi Komisija mogla zaključiti da nalazi iz presude nisu osnovani: ako Komisija utvrdi nove činjenice na osnovu kojih je evidentno da su odlučujuće činjenice iz presude dijelom, 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 prije otpočinjanja rada prihvati – kao nesumnjive – sve činjenice utvrđene sudskim odlukama. Predloženo rješenje iz članka 46, stav 3, u skladu je s logikom koju slijede i zakoni o kaznenim postupcima u stranama ugovornicama, odnosno odredbe tih zakona o tzv. ponavljanju postupka. Tim odredbama se dozvoljava ponavljanje čak i onog kaznenog postupka koji je već pravomoćno okončan; ponavljanje je dozvoljeno ako se otkriju nove činjenice i dokazi podobni da dovedu do drugačije presude od one koja je pravomoćno izrečena.¹⁷⁶ Zabraniti REKOM-u da, u svjetlu novih činjenica, ukaže na pogrešno utvrđeno stanje u presudi, bilo bi analogno zabranjivanju da se ponavlja kazneni postupak, što bi bilo lišeno smisla.

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

Stavak 3 izuzima presude koje su donesene u odsutnosti optuženoga iz kruga presuda na koje Komisija može uputiti, s obzirom na to da su takva suđenja sporna sa stanovišta standarda o pravičnom suđenju.

¹⁷⁴ Vidjeti, na ovu temu, preporuke Australske komisije za zakonodavnu reformu, *Final Report— Making Inquiries: A New Statutory Framework* (ALRC Report 111), 4. veljače 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.

¹⁷⁶ Zakon o krivičnom postupku, *Sl. glasnik BiH*, br. 3/03, posljednje 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, posljednje izmene 72/09, čl. 407.

Članak 47
Obaveza parlamenta i vlada da razmotre završni izvještaj

Obrazloženje

Članak 47 osigurava da nakon objavljivanja završnog izvještaja izvršna i zakonodavna vlast u svakoj strani ugovornici razmotre s dužnom pažnjom nalaze i preporuke Komisije. Članak je sročena na osnovu Nacrta zakona o istini, pravdi i pomirenju, kojega su eksperti Međunarodnog centra za tranzicijsku pravdu pripremili 2008. godine s organizacijama civilnog društva u Keniji.¹⁷⁷ Iako manje detaljna, rješenja kojima se predviđa obaveza izvršne i parlamentarne vlasti da razmotre izvještaj komisije za istinu nisu neuobičajena u komparativnoj praksi. Zakon o osnivanju komisije u Južnoj Africi je, tako, propisao obavezu predsjednika države da, u roku od dva mjeseca nakon što mu Komisija preda izvještaj, podnese izvještaj Komisije parlamentu.¹⁷⁸ Zakon u Keniji je obavezo nadležnog ministra da podnese izvještaj 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 izvještaju zakazuje u roku kraćem od tri mjeseca nakon izdavanja izvještaja, dakle u razdoblju u kojem Komisija još uvijek postoji (vidjeti članak 50), bit će važno da sjednicama parlamenta prisustvuju i predstavnici Komisije.

DIO XII – RAZNO

Članak 48
Kaznene odredbe

Obrazloženje

Zakoni kojima se osnivaju komisije za istinu, kao i zakoni kojima se regulira rad istražnih komisija, parlamentarnih ili ne-parlamentarnih, gotovo bez izuzetka sadrže i odredbe o kaznenim djelima kojima se ugrožava rad komisije i o sankcijama za takva djela. U obrazloženju uz članak 16 Statuta već su detaljno prikazane kaznene odredbe u komparativnoj praksi, a ovdje se taj prikaz može sumirati na sljedeći način:

- zakonodavstva država kao što su Kanada, Australija, Novi Zeland, Belgija, Italija, Njemačka, 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 - Nacrt civilnog društva), studeni 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 primjer,

- osnivački akti više komisija za istinu predviđaju da odbijanje pristupanja i svjedočenja pred komisijom automatski povlači za sobom novčanu kaznu ili kaznu zatvora, pri čemu je kazna zatvora u nekim državama (Južna Afrika, Gana) mogla biti i dvije godine;¹⁸¹
- ova iskustva su se počela prenositi i u one post-jugoslavenske zemlje koje zakonima reguliraju djelovanje parlamentarnih istražnih komisija:
 - hrvatski zakon o istražnim povjerenstvima (komisijama) propisuje novčanu i zatvorsku kaznu za osobe koje se ne odazovu pozivu istražnog povjerenstva da svjedoče ili obavijeste o činjenicama koje su im poznate;¹⁸²
 - kosovski Zakon o parlamentarnoj istrazi ovlašćuje anketnu komisiju parlamenta da zatraži pokretanje kaznenog postupka protiv svjedoka koji ne svjedoči shodno njegovim obvezama propisanim tim zakonom ili odredbama Zakona o kaznenom postupku.¹⁸³

Ovome treba dodati da relevantni zakoni propisuju sankcije i za druga kaznena djela, a ne samo za odbijanje svjedočenja ili odbijanje osobe da dostavi dokumente. U kažnjive radnje tako spadaju:

- lažno svjedočenje;¹⁸⁴
- upotreba prijetnje ili sile, kao i davanje koristi, radi navođenja osobe na davanje lažnog podatka ili nedavanje podatka komisiji;¹⁸⁵
- uništavanje dokumenta ili predmeta u namjeri sprječavanja komisije da provede istraživanje;¹⁸⁶
- otkrivanje podataka koje je komisija primila uz uvjet povjerljivosti;¹⁸⁷ i,
- generalno opstruiranje rada komisije, odnosno vršenje nedozvoljenog utjecaja na nju.¹⁸⁸

-
1. novozelandski Zakon o istražnim komisijama propisuje da osoba koja se ne odazove pozivu komisije da svjedoči 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;
 2. zakoni koji su u Italiji donose pri uspostavljanju svake istražne komisije talijanskog parlamenta obično propisuju da se na svjedočenje pred komisijom primjenjuje čl. 372 Kaznenog zakona; prema tom članku, osoba koja odbije iznijeti podatke o kojima ima saznanja kažnjava se zatvorom u dužini od dvije do šest godina;
 3. belgijski Zakon o parlamentarnim istragama predviđa zatvorsku kaznu u trajanju od 8 dana do 6 mjeseci, zajedno s novčanom kaznom, za osobu koja odbije svjedočiti pred istražnom komisijom;
 4. izraelski Zakon o istražnim komisijama propisuje kaznu do dvije godine zatvora za osobu koja ponovljeno odbija svjedočiti pred komisijom ili joj staviti 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 Sjevernoj Africi i Paragvaju ostavili su diskrecijsko pravo samim komisijama da pokrenu sudski postupak, ili da to ne učine. Sjeverna Afrika (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. kolovoz 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, Solomonski Otoci, čl. 9, st. 2, Sjeverna Afrika, čl. 9, st. 2; Izrael, Zakon o istražnim komisijama, 5729-1968, sa izmjenama iz 1972. godine, čl. 24A.

Stavak 1

Odredbama o kaznenim djelima i sankcijama osigurava se zaštita Komisije od opstrukcije od strane zaposlenih u strukturama vlasti i od drugih osoba, ali se isto tako daje i snaga nekim odredbama u Statutu koje propisuju zabranu za komesare i osoblje Komisije. Ratifikacijom Statuta, taj međunarodni ugovor postat će dio pravnog poretka strana ugovornica i nema smetnji da se ova kaznena djela primjenjuju bez posebnih dopuna kaznenih zakona.

Točke a–d su jednako primjenjive na svaku osobu, dakle na obične građane, one koji rade u državnim organima, pa i na zaposlene u Komisiji.

Stavak 2

Stav 2 (sankcija za odbijanje službene ili privatne osobe da postupi prema zahtjevu Komisije za dostavljanje dokumenta ili drugog izvora na uvid) ima za cilj osigurati ispunjavanje obveze iz članka 18, stav 2, Statuta ("Državni organi, druge pravne osobe i građani strana ugovornica dužni su na zahtjev Komisije dostaviti na uvid sve dokumente i druge koji bi mogli biti od značaja za ostvarivanje njenih ciljeva.").

Stavak 3

Ovaj stav se odnosi na neodazivanje osobe pozivu i odbijanje osobe da da izjavu Komisiji. Članak 17 stav 6 (na koji ova odredba upućuje) predviđa, između ostaloga, da "ako to smatra za svrsishodno, Komisija može predložiti nadležnom sudu da u hitnom postupku odluči o primjeni mjera osiguranja prisustva osobe, u skladu sa zakonom o kaznenom postupku države u kojoj osoba ima prebivalište, odnosno boravište." U Srbiji, Crnoj Gori i na Kosovu, sud može u kaznenom postupku narediti da se svjedok 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 mjere, a u Hrvatskoj može samo naložiti da se svjedok prisilno dovede. Ako svjedok dođe, pa pošto je upozoren na posljedice neće bez zakonskog razloga svjedočiti, može se u svim državama novčano kazniti, a u Hrvatskoj, Crnoj Gori i na Kosovu može se i zatvoriti (najduže mjesec dana u Hrvatskoj i na Kosovu, odnosno dva mjeseca u Crnoj Gori).¹⁸⁹

Članak 49

Uloga Komisije u kaznenom procesuiranju

Obrazloženje

Prije objašnjenja članka 49, korisno je podsjetiti na prethodne odredbe u Statutu, kojima se uspostavljaju dodirne točke između Komisije i pravosuđa, ili takvih dodirnih točaka ustvari nema, ali dio pravničke zajednice na prostoru strana ugovornica smatra da ih ima i da pri tome Komisija na sebe nedopustivo uzima prerogative sudstva:

¹⁸⁹ Vidjeti sljedeće odredbe u zakonima o kaznenim postupcima: Zakon o krivičnom postupku, *Sl. glasnik BiH*, br. 3/03, posljednje 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, izmjene i dopune *Sl. list Rep. Kosovo*, br. 44/2008, čl. 167; i, Zakon o krivičnom postupku, *Sl. list SRJ*, br. 70/01 i 68/02 i *Sl. glasnik Rep. Srbije*, br. 58/04, posljednje izmjene 72/09, čl. 108.

- ovlaštenje REKOM-a, iz članka 11 Statuta, da zahtijeva i dobiva punu suradnju država; ovo ovlaštenje u skladu je s istim takvim ovlaštenjem ureda ombudsmana/pravobranitelja i parlamentarnih istražnih komisija u stranama ugovornicama i u drugim državama u svijetu, kao i sa ovlaštenjima znatnog broja komisija za istinu u svijetu (vidjeti obrazloženje članka 11).
- ovlaštenje REKOM-a da "utvrđuje činjenice"; ovo ovlaštenje je u skladu sa zakonodavstvima i praksom u stranama ugovornicama, kao i u drugim državama, da se izvansudskim tijelima daje ovlaštenje da utvrđuju činjenice (vidjeti obrazloženje članka 13);
- ovlaštenje REKOM-a da predloži nadležnom sudu da u hitnom postupku odluči o primjeni mjera osiguranja prisustva osoba, u skladu sa zakonom o kaznenom postupku konkretne države (vidjeti obrazloženje članka 17, stav 8);
- utvrđivanje, od strane Komisije, da prikupljene činjenice ukazuju na postojanje ozbiljne sumnje da je određena osoba počinila ratni zločin odnosno teško kršenje ljudskih prava; korištenjem ovog ovlaštenja Komisija ne izriče kazneno-pravnu niti građansko-pravnu sankciju, niti krši nečiju pretpostavku nevinosti (vidjeti obrazloženje članka 46);
- sud, a ne komisija, je taj koji izriče sankcije za osobe koje sprječavaju učinkovito djelovanje Komisije služeći se namjernim iznošenjem neistina, navođenjem drugih da daju lažne podatke ili ne daju nikakve podatke, uništavanjem dokumenata i predmeta, i objelodanjivanjem povjerljivih podataka; izricanje sankcija u takvim slučajevima uobičajeno je u djelovanju istražnih komisija (uključujući i u nekim stranama ugovornicama) i komisija za istinu (vidjeti obrazloženje članka 48);

REKOM nije sudsko tijelo (članak 46 stav 1), ali Komisija ima određena ovlaštenja od značaja za kazneno-pravni sistem država u kojima će se Statut primjenjivati.

Članak 49 ne povređuje neovisnost sudova, načelo zaštićeno kako ustavima strana ugovornica tako i međunarodnim standardima. Naime, Komisija ima ovlaštenje *predložiti* odmjeravanje blaže kazne, djelomično pomilovanje i izvanredno ublažavanje kazne, a ne i da sama donese odluku o takvim mjerama. Odluku donosi sud.

U sva tri stava iz ovog člana, navodi se da olakšice može dobiti osoba koja „priopći podatke od značaja za otkrivanje lokacije s posmrtnim ostacima nestalih osoba, ili za otkrivanje drugih počinitelja“ i drugih djela“. Pod „mogućim drugim počiniteljima“ se misli na druge osobe odgovorne za prisilne nestanke ili bilo koji drugi ratni zločin ili teško kršenje ljudskog prava, iz mandata Komisije.

Ova odredba u Statutu sadrži rješenja koja imaju sličnosti sa zakonskim rješenjima i praksom u nekim stranama ugovornicama, o privilegijama osoba za koje postoji osnovana sumnja da su počinile kaznena djela, ukoliko surađuju s organima kaznenog gonjenja i sudovima u otkrivanju kaznenih djela i mogućih počinitelja. U kaznenim zakonima strana ugovornica je propisana mogućnost zaključivanja sporazuma o krivici u kom slučaju se osoba stimulira izricanjem blaže kazne ukoliko pristane na suradnju sa tužiteljstvom.¹⁹⁰ Također, član 49 slijedi logiku nacionalnih propisa o svjedocima

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, posljednje izmjene 104/09, čl. 13b; ZKP Republike Hrvatske, čl. 361; i, u Zakonu o izmjenama 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 osoba optužena za kazneno djelo – ili više kaznenih djela u stjecaju – za koje/koja je propisana kazna zatvora u trajanju do deset godina. Međutim, kada se postupak vodi za ratne zločine, sporazum o

suradnicima/pokajnicima, s time da članak 49 – za razliku od nekih nacionalnih zakonodavstava u regiji – ne predviđa mogućnost da se kooperativno lice *potpuno* oslobodi od odgovornosti za izvršeni ratni zločin ili teško kršenje ljudskih prava.

Stavom 1 propisano je ovlaštenje Komisije da predloži određene privilegije u odnosu na osobu za koju Komisija tijekom svoga rada utvrdi da ima ozbiljnih indicija da je počinitelj ratnog zločina ili teškog kršenja ljudskih prava, a koje je spremno otkriti Komisiji relevantne informacije o posmrtnim ostacima nestalih osoba tijekom oružanih sukoba na području nekadašnje SFRJ, i/ili podatke relevantne za otkrivanje drugih djela. Prema ovoj odredbi, sud dotične zemlje bi trebao razmotriti prijedlog Komisije u okviru odlučivanja o vrsti i visini kazne, uz poštovanje slobodnog sudskog uvjerenja. Konačnu ocjenu u okviru određivanja kazne donosi sud.

Stav 2, kao i stav 3, odnosi se na osuđene osobe. Osuđenim osobama, suglasno zakonima u državama na prostoru nekadašnje SFRJ, smatraju se osobe čija je krivnja utvrđena pravomoćnom presudom. Pomilovanje je u nadležnosti predsjednika/predsjedništva dotične zemlje. Pomilovanje se često primjenjuje kao zasluga i nagrada za ponašanje konkretnog osuđenika. Pružanje podataka o posmrtnim ostacima nestalih osoba ili podataka relevantnih za otkrivanje drugih počinitelja predstavlja oblik ponašanja za koje je opravdano dati djelomično pomilovanje.

Stav 3 propisuje da Komisija može predlagati posebno pravno sredstvo, izvanredno ublažavanje kazne. Izvanredno ublažavanje kazne je propisano u zakonicima/zakonima o kaznenom postupku u Crnoj Gori, Hrvatskoj, Kosovu i Srbiji, za slučaj kad se po pravomoćnosti presude pojave okolnosti kojih nije bilo kad se izrala presuda ili sud za njih nije znao iako su postojale, a one bi očito dovele do blaže osude.¹⁹¹ Odluku o izvanrednom ublažavanju donosi sud određen zakonom.

Formulacija „...ako to nije u suprotnosti sa zakonskim odredbama odnosne države ...“, iz stava 2 i stava 3, je upotrijebljena imajući u vidu da će ovaj Statut biti primijenjen u različitim suverenim državama, od kojih neke ne poznaju institute navedene u ovom članku Statuta, ili ograničavaju njihovu primjenu. Npr., u zakonodavstvu BiH ne postoji institut izvanrednog ublažavanja kazne, a prema entitetskim zakonima o pomilovanju u BiH pomilovanje se ne može dati za kaznena djela genocida, ratnih zločina, niti zločina protiv čovječnosti.

Može se postaviti pitanje da li bi REKOM bio zakoniti predlagač pomilovanja osuđene osobe (kao u stavu 2) ili izvanrednog ublažavanja kazne (kao u stavu 3), s obzirom na to da postojeći zakoni o kaznenom postupku i zakoni o pomilovanju navode druge subjekte kao ovlaštene predlagače. Radna skupina za izradu Statuta smatra da je to moguće. Naime, Statut se mora podvrgnuti 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, posljednje izmjene 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, izmjene 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.

DIO XIII - ZAVRŠNE ODREDBE

Članak 50 *Završetak rada Komisije*

Obrazloženje

Nakon objavljivanja završnog izvještaja, Komisija će poduzeti neophodne radnje da u roku od tri mjeseca, a do isteka mandata, distribuirati i predstavi završni izvještaj, te sistematizira i arhivira građu kako bi bila dostupna poslije prestanka rada Komisije.¹⁹² Prilikom sistematiziranja i arhiviranja građe Komisija će voditi računa o zaštiti svih povjerljivih informacija. U ovom razdoblju Komisija će donijeti odluku o raspolaganju, raspodjeli i prijenosu pokretne i nepokretne imovine, te o preostalim pravima i obvezama Komisije prema trećim osobama. Također, Komisija je dužna izraditi cjelokupni financijski izvještaj, kao i izvještaj o svojim aktivnostima. Ove izvještaje Komisija predaje predsjednicima/predsjedništvima svih strana ugovornica.

¹⁹² Sijera Leone, čl.19.1.; Salomonski Otoci, čl.19.1.; Kenija, čl.45.1.; Istočni Timor, čl.43.1.