

Tranzicijska pravda u BiH

I Krivična pravda

Uvod

Procesuiranje predmeta ratnih zločina je mehanizam tranzicijske pravde putem kojeg se utvrđuje odgovornost pojedinaca za kršenja ljudskih prava i međunarodnog humanitarnog prava, te forenzička/sudska istina, kako bi se dostigla pravda za žrtve i uspostavila kultura kažnjavanja svih onih koji su prekršili zakon. Na ovaj način pokušava se napraviti razlika između društveno prihvatljivog i društveno neprihvatljivog ponašanja, sa ciljem da se na efikasan način spriječi ponavljanje počinjenja zločina u budućnosti i uspostavi vladavina prava.

Suđenja za ratne zločine koji su se dogodili tokom oružanog sukoba u BiH odvijaju se na četiri nivoa: na međunarodnom, pred Međunarodnim krivičnim sudom za bivšu Jugoslaviju (MKSJ) i sudovima trećih zemalja u skladu sa principima univerzalne jurisdikcije, na državnom nivou, pred Odjelom za ratne zločine Suda BiH, na lokalnom nivou, pred 5 okružnih i 10 kantonalnih sudova, te Osnovnim sudom Brčko distrikta i na regionalnom nivou, prvenstveno pred Vijećem za ratne zločine Okružnog suda u Beogradu (Srbija).

1. Rad MKSJ

MKSJ je osnovan Rezolucijom 827 Vijeća sigurnosti od 25. maja 1993. godine sa ciljem da procesuirao osobe koje su počinile teška kršenja međunarodnog humanitarnog prava tokom oružanog sukoba u bivšoj Jugoslaviji, počevši od 1. januara 1991. godine. Ovaj sud uspostavio je nadležnost za krivično gonjenje pojedinaca sa najvišim stepenom odgovornosti koji su počinili četiri kategorije krivičnih djela: kršenje Ženevskih konvencija iz 1949. godine, kršenje zakona i običaja rata, genocid i zločin protiv čovječnosti.

Osnivanje MKSJ naročito je bilo značajno, jer domaća pravosuđa ili nisu bila spremna ili nisu željela da provode istragu povodom navoda o zločinima, čime je uspostavljen princip nekažnjivosti. Upravo je formiranjem ovog suda pronađen modus da se najodgovorniji za kršenje međunarodnog humanitarnog prava nađu pred licem pravde i da se kazne zbog počinjenih djela. Na ovaj način otvorila se mogućnost da žrtve na individualnom nivou osjete da je pravda zadovoljena, dok bi se na kolektivnom nivou izvršila osuda društveno neprihvatljivog ponašanja i dostigao građanski konsenzus da osobe koje čine zločine ne mogu proći nekažnjeno.

Međutim, rad MKSJ ostao je nedovoljno poznat bosanskohercegovačkoj javnosti, što je otvorilo mogućnost za brojne kontroverze. Iz tog razloga, ovaj sud generalno nije prihvaćen i posmatran kao institucija koja donosi pravdu, već da je nastala da bi se sudilo jednom narodu, kao i da bi umanjivao ili relativizirao zločine počinjene protiv istog tog naroda. Predstavnici udruženja žrtava i NVO-a, iako ga generalno podržavaju, također su vrlo kritični prema radu MKSJ. Njihova kritičnost prvenstveno se ogleda u pravcu strategije kažnjavanja, jer su pretresna vijeća za ista ili slična krivična djela propisivala različite kazne. Na izgradnju ovakvih nepopularnih predstava o Haškom tribunalu odlučujući uticaj imali su negativni stavovi političkih elita, a iz kojih je proistekla nespremnost vlada na bezuslovnu saradnju.

2. Aktivnost sudova i tužiteljstava u BiH na istraživanju i procesuiranju predmeta ratnih zločina

Procesuiranje predmeta ratnih zločina pred pravosudnim institucijama u BiH počeli su da se odvijaju odmah nakon početka oružanog sukoba, ali su intenzivirana posle potpisivanja Dejtonskog sporazuma u decembru 1995. godine. Međutim, prvenstveno su procesuirani pojedinci iz drugih etničkih zajednica, dok su pripadnici većinskih naroda bili izuzeti od gonjenja. Neke od podignutih optužnica nisu bile zasnovane na čvrstim dokazima i koje su dovele do hapšenja pod optužbom da je počinjen ratni zločin. Da bi se prekinula praksa proizvoljnih hapšenja, izbjegla politizacija procesa i unaprijedila sloboda kretanja u BiH 1996. godine uspostavljen je Jedinica za pravila puta u okviru Tužilaštva MKSJ. Naime, pravosudni organi u BiH bili su obavezni da sve spise koji se odnose na predmete ratnih zločina, a u kojima je provedena istraga, dostave ovoj Jedinici na procjenjivanje. Nijedna osoba nije mogla biti uhapšena pod optužbom da je počinila ratni zločin, a da Tužilaštvo MKSJ nije prethodno primilo predmet i ustanovilo njegov status. Svi oni svrstani su u četiri kategorije:

1. postoji dovoljno dokaza da se ide u optuženje (predmeti iz kategorije A);
2. ne postoji dovoljno dokaza za podizanje optužnice (predmeti iz kategorije B);
3. postoji potreba za vršenjem dodatne istrage (predmeti iz kategorije C);
4. ne postoji osnova za krivično gonjenje (predmeti iz kategorije D).

Proces je trajao sve do oktobra 2004. godine i značajno je doprineo profesionalizaciji rada, kao i podizanju kapaciteta pravosudnih organa u BiH. Međutim, broj i težina krivičnih djela počinjenih tokom oružanog sukoba zahtijevali su i osnivanje specijaliziranih institucija na državnom nivou čija bi nadležnost bila procesuiranje najtežih krivičnih djela (kao što su ratni zločini), a što je snažan argument o suverenosti svake države.

Suđenja u BiH odvijaju se pred 5 okružnih i 10 kantonalnih sudova, Osnovnim sudom Brčko distrikta, kao i pred Odjelom za ratne zločine Suda BiH. Pred ovim specijalnim odjelom Suda BiH procesuirace se najteži slučajevi ratnih zločina, tzv. „vrlo osjetljivi slučajevi“, dok će ostali slučajevi, tzv. „osjetljivi slučajevi“ biti u nadležnosti ostalih 16 sudova. Državna strategija za rad na predmetima ratnih zločina koja je usvojena u decembru 2008. godine ovlašćuje Sud BiH da izvrši ocjenu osjetljivosti predmeta ratnih zločina.

2.1. Odjeli za ratne zločine Suda i Tužilaštva BiH

Odluka za osnivanjem odjela za ratne zločine Suda i Tužilaštva BiH povezana je sa Strategijom završetka rada Haškog tribunala, a koja je potvrđena rezolucijama Vijeća sigurnosti broj 1503 i 1534 iz 2003. tj. 2004. godine. Ovim rezolucijama naglašeno je da će se MKSJ fokusirati na gonjenje najodgovornijih za kršenja međunarodnog humanitarnog prava, a da će se počinocima srednjeg i nižeg stepena suditi pred domaćim pravosudnim institucijama, zbog čega je neophodno ojačati njihov kapacitet. U vezi sa podizanjem kapaciteta, Rezolucija 1503 naložila je OHR-u hitno osnivanje posebnog vijeća za ratne zločine u okviru Suda BiH.

Slijedeći ove preporuke, OHR i MKSJ zaključili su da bi ovi novoformirani odjeli trebali funkcionirati kao internacionalizirane, tj. hibridne institucije ograničenog trajanja, gdje bi pored domaćih radio i određen broj međunarodnih sudija, tužilaca i saradnika.¹ Cilj ovog mješovitog sastava je da se izvrši prijenos znanja u oblasti koja je ranije bila relativno nepoznata domaćim stručnjacima, kako bi se na uspješniji način procesuirali predmeti

¹ Do kraja 2009. godine Sud i Tužilaštvo BiH u potpunosti trebaju prerasti u domaću instituciju, sa domaćim sudijama, tužiocima i stručnim saradnicima.

ratnih zločina. Odjeli za ratne zločine Suda i Tužilaštva BiH počeli su sa radom 9. marta 2005. godine

Prema analizama različitih međunarodnih i domaćih organizacija za ljudska prava, kao i različitih međudržavnih organizacija poput OSCE, suđenja koja se odvijaju pred Odjelom za ratne zločine Suda BiH vode se u okviru standarda pravičnog suđenja. Također, Sud i Tužilaštvo BiH trenutno raspolažu finansijskim i tehničkim kapacitetima, kao i profesionalnim kadrom da efikasno procesuiraju slučajeve ratnih zločina.

2.2. Kapaciteti sudova i tužiteljstava u BiH da procesuiraju slučajeve ratnih zločina

Trenutno samo Sud i Tužilaštvo BiH raspolažu kapacitetima u stručnom, tehničkom i finansijskom smislu, imaju specijalne odjele za ratne zločine, dovoljan broj stručnih saradnika, savjetnika, istražitelja itd. Isto se može reći i za policijske organe na državnom nivou, kao što je Državna agencija za istrage i zaštitu (SIPA), a koja u skladu sa Zakonom o Državnoj agenciji za istrage i zaštitu, istražuje krivična djela koja su u nadležnosti Suda i Tužilaštva BiH, gdje, između ostalih, spadaju i djela ratnih zločina.

Sa druge strane, kantonalni i okružni sudovi i tužilaštva suočavaju se s ozbiljnim problemima u procesuiranju ratnih zločina. Ove institucije nemaju finansijske uslove, tehničke kapacitete, kao ni ljudske resurse da bi se u potpunosti ispunili međunarodni standardi. Na primjer, u entitetskim sudovima ne postoje odgovarajuće sudnice, tužilaštva nemaju prostorije za saslušanja, na ovim nivoima uglavnom nema zaposlenih stručnih saradnika koji bi se isključivo bavili pitanjem ratnih zločina i drugi problemi. Slična je situacija i sa policijskim organima.

Što se tiče oblasti psihološke podrške i fizičke zaštite svjedoka 2003. godine usvojen je Zakon o zaštiti svjedoka pod prijetnjom i ugroženih svjedoka, a 2004. Zakon o programu zaštite svjedoka. Zakoni se u potpunosti primenjuju u Sudu BiH, dok je primjena ovih zakona na nivou kantonalnih i okružnih sudova i na nivou Distrikta Brčko upitna. Što se tiče pružanja psihološke podrške, u okviru Suda BiH nalazi se poseban Odjel za podršku žrtvama i svjedocima, a što se tiče fizičke zaštite svjedocima, Sud BiH koristi kapacitete SIPA-e. Sa druge strane, u okružnim i kantonalnim pravosudnim organima nema sličnih odjela, niti lokalni policijski organi imaju kapacitete da pružaju fizičku zaštitu svjedocima.

2.3. Različita kaznena politika

Reforma krivičnog zakonodavstva započela je u manjem obimu usvajanjem novog krivičnog zakonodavstva u Federaciji BiH (1998. godine), u RS (2000. godine) i u Brčko distriktu (2001. godine). Sveobuhvatni pristup ovoj reformi zauzet je tek 2002. godine, kada su započete aktivnosti na usvajanju krivičnih propisa na svim nivoima i to prvenstveno uz zalaganje OHR-a. Naime, Visoki predstavnik je 2003. godine nametnuo Zakon o krivičnom postupku BiH, sa kojim su naknadno usaglašeni ZKP-i entiteta. Istovremeno je nametnut i Krivični zakon BiH.

Međutim, tokom godina procesuiranja slučajeva ratnih zločina zbog primjene različitih materijalnih propisa, zauzimanja različitih pravnih stajališta pred entitetskim sudovima, tj. Sudom BiH, o vremenskom važenju zakona razvila se različita sudska praksa. Iz ovih razloga ista ili slična krivična djela dobijala su drugačije pravne kvalifikacije iz kojih su prosticale različite kazne.

Naime, prvenstveni problem je u činjenici da se u RS još uvijek primjenjuje stari KZ bivše SFRJ iz 1977. godine kao materijalni propis.² Jedan od razloga primjene KZ bivše SFRJ je opšti princip krivičnog prava da se primjenjuje onaj zakon koji je važio u trenutku počinjenja krivičnog djela i koji je blaži za učinioca.³ Po tako „naslijeđenom“ zakonodavstvu (KZ bivše SFRJ), propisana je kazna zatvora od 5 do 15 godina, odnosno 20 godina ili smrtna kazna, za krivična djela ratnog zločina. Kako se smrtna kazna ne izriče u zemljama bivše Jugoslavije već dvadesetak godina, a po Evropskoj konvenciji je i zabranjena, tako je maksimalna kazna po starom zakonu 15, odnosno 20 godina zatvora. Sud BiH procesuirala ratne zločine na osnovu zakonodavstva na nivou BiH, koje je usklađeno sa međunarodnim standardima, a sa argumentacijom da je primjena zakona usvojenog 2003. godine na događaje koji su se dogodili 1992. godine prihvatljiva i dozvoljena sa aspekta interesa pravde, humanitarnog prava i prakse MKSJ. U skladu sa KZ BiH, zapriječene kazne zatvora za djela ratnih zločina kreću se od 10 – 45 godina.

2.4. Regionalna saradnja između tužiteljstava za ratne zločine

Tužilaštvo BiH je 2005. godine potpisalo pojedinačne protokole o saradnji sa drugim tužilaštvima u regionu. Međutim, jedan broj osumnjičenih ipak ostaje van domašaja bosanskohercegovačkog pravosuđa pošto su dobili državljanstva susednih država, a čiji ustavi, kao što je u slučaju Hrvatske, ili zakoni, kao što je u slučaju Srbije ili BiH zabranjuju ekstradiciju svojih državljana. Na kraju, BiH nije voljna da procesuiranje osumnjičenih za ratne zločine na teritoriji ove države prepusti pravosuđu Hrvatske i Srbije i ističe teritorijalnu nadležnost: sudski postupak treba se odvijati tamo gdje su zločini počinjeni. Praktično, trenutno jedina saradnja između tužilaštava u regionu svodi se na razmjenu materijalne dokumentacije, saslušanje svjedoka i razmjenu podataka o statusu postupaka.

2.5. Saradnja sudova sa javnošću

Šira javnost u BiH nije dovoljno upoznata sa radom sudova pred kojima se procesuiraju predmeti ratnih zločina. U okviru Suda BiH postoji Ured za odnose sa javnošću (PIOS), međutim, on nema dovoljno kapaciteta da bi na pravi način informirao građane BiH o postupcima. Sa druge strane, pred nižim sudovima ovakav odjel uglavnom i ne postoji.

Također i mediji nose svoj dio odgovornosti zbog nedovoljnog informisanja javnosti o radu sudova i tužilaštava u ovoj oblasti. Naime, do sada se pokazalo da oni nisu previše zainteresirani da prate ili analiziraju suđenja, osim u slučaju senzacije. Na kraju, dešava se da mediji različito informiraju o istom predmetu, što u javnosti stvara konfuziju. Jedina medijska agencija u BiH koja ima kapacitete i koja se sistematski bavi analizom i praćenjem suđenja za ratne zločine je agencija BIRN.

Na kraju, potrebno je, također, reći da oni koji su prihvatili internet kao novo sredstvo komunikacije, jednostavnim pretragama web stranice Suda ili Tužilaštva BiH mogu u potpunosti da se informišu o radu ovih institucija, presudama i optužnicama i dr.

² KZ Federacije BiH i Brčko distrikta propisuju slične kazne za najteža krivična djela, kao i KZ BiH. Konkretno, po KZ Federacije BiH (član 38.), za najteže oblike krivičnih djela mogu se izricati zatvorske kazne u trajanju od 20 do 40 godina, a po KZ Brčko distrikta (član 43.), od 20 do 45 godina zatvora.

³ Ovaj pristup zasniva se na načelu rimskog prava da se ne može izreći kazna koja nije bila propisana zakonom kada je djelo izvršeno (*nulla poena sine lege i reformatio in peius*) i u ovom konkretnom slučaju zaista se radi o zakonu koji je blaži za učinioca. Međutim, bivša SFRJ i BiH su različite države, a praksa ne poznaje slučajeve gdje bi zakon jedne države mogao biti primijenjen na sudu druge države.

2.6. Državna strategija za rad na predmetima ratnih zločina

Da bi se prevazišli pomenuti problemi u procesuiranju predmeta ratnih zločina, u decembru 2008. godine usvojena je Državna strategija za rad na predmetima ratnih zločina. Unutar strategije definirane su preporuke koje vode ka cilju da se svi prioritetni slučajevi završe za 7 godina, a, generalno, svi slučajevi ratnih zločina za 15 godina.

Strategija, između ostalog,

1. predviđa stvaranje centralizirane evidencije, kako bi se lakše upravljalo predmetima i ocjenilo koji će se procesuirati pred entitetskim sudovima i sudom Brčko distrikta, a koji pred Odjelom za ratne zločine Suda BiH;
2. pokušava da riješi problem različite sudske prakse te preporučuje da svi sudovi koji procesuiraju predmete ratnih zločina prate praksu Suda BiH, te predviđa redovne zajedničke sjednice vrhovnih sudova entiteta, Apelacionog suda Brčko distrikta i Apelacionog vijeća Suda BiH na kojima bi se zauzimali zajednički stavovi, sa ciljem ujednačavanja sudske prakse;
3. predviđa konkretne prijedloge u pravcu unapređenja regionalne saradnje, kao što je harmonizacija ustavnih i zakonskih odredbi u regionu, formiranje centralizirane baze podataka predmeta, izručenje državljana koji imaju dvojno državljanstvo, te uspostavljanje bilateralnih i multilateralnih političkih dogovora, a koji su preduslov za ostvarivanje bilo koje od pomenutih aktivnosti i drugo.
4. obavezuje VSTV i nadležna ministarstva da izvrše popis svih potreba pravosudnih i policijskih organa tj. svih drugih institucija koje imaju ulogu u procesuiranju predmeta ratnih zločina, kako bi se postigao cilj Strategije.⁴
5. predlaže uspostavljanje partnerskog odnosa sa organizacijama civilnog društva i korišćenje njihovih kapaciteta za pružanja psihološke podrške žrtvama i svjedocima.

Tokom 2009. godine Ministarstvo pravde BiH i Ministarstvo finansija i trezora BiH trebalo bi da izrade dva strateška dokumenta: 1) pregled i analizu materijalno-tehničke opremljenosti svih institucija koje se bave rješavanjem ratnih zločina, kako bi se realizirale preporuke iz Strategije, 2) izrada petnaestogodišnjeg finansijskog plana, od 2009. – 2014. godine, kako bi se osigurala sredstva za okončanje predmeta ratnih zločina.

3. Podrška organizacija civilnog društva suđenjima za ratne zločine

Organizacije civilnog društva su kroz svoje aktivnosti stekle bogatu dokumentaciju o ratnim zločinima, kao i o mogućim počiniocima, lokacijama zločina, svjedocima, žrtvama itd. Međutim, pošto se radi o dokumentaciji koja je neformalne prirode i nije potvrđena nalazima zvaničnih institucija BiH, status te materijalne građe nije riješen kako u zakonodavstvu, tako ni u praksi, te pravosudni organi u BiH uglavnom ne koriste ovu dokumentaciju. MKSJ je, sa druge strane, bio mnogo otvoreniji prema informacijama civilnog društva. Haško tužilaštvo je na toj dokumentaciji zasnivalo brojne optužnice ili ju je koristilo da bi osnažilo optužnice ili kao dokazne predmete. Što se tiče domaćih tužilaštava, potrebno je istaći da Tužilaštvo BiH kao i Odsjek za ratne zločine Kantonalnog tužilaštva TK pronalazi interes u analizi ovakve dokumentacije.

Ove organizacije stekle su povjerenje žrtava i svjedoka, te ih ohrabruju da sarađuju sa tužiocima i da svjedoče. Naročito je važno istaći da su neke od njih razvile programe za pružanje pravne i psihološke podrške žrtvama, od kojih će neke svjedočiti pred sudom, a

⁴ Na primjer, predviđa se popis potreba i podizanje kapaciteta centara za socijalni rad, a koji su u skladu sa Zakonom o zaštiti svjedoka pod prijetnjom i ugroženih svjedoka odgovorni za pružanje psihološke podrške svjedocima.

što je važna komponenta u pravcu procesuiranja predmeta ratnih zločina. Također, neki predstavnici civilnog društva svjedočili su kao svjedoci eksperti, bilo pred domaćim institucijama, bilo u Haškom tribunalu.

Na kraju, jedan broj organizacija civilnog društva prati suđenja za ratne zločine na nacionalnom i na regionalnom nivou. Cilj je da se analiziraju suđenja, te da se daju preporuke na koji način se čitav proces može unaprijediti. Ova aktivnost ima za cilj i informiranje javnosti o suđenjima, kako bi se rad sudova i tužilaštava približio građanima.

II Dokumentiranje ratnih zločina i kazivanje istine

Uvod

Ustanovljavanje istine o događajima u prošlosti, tačnog broja ubijenih i nestalih i personalizacija žrtava važan je uslov za uspješnost procesa suočavanja sa prošlošću i za borbu protiv manipulacija. Na ovaj način omogućava se prekidanje zavjere šutnje i poricanje da su se zločini dogodili, a što neposredno utiče na simbolično zadovoljenje žrtava i, komplementarno sa rezultatima drugih mehanizama tranzicijske pravde, na dostizanje potpunog osjećaja pravde.

Nakon potpisivanja Dejtonskog sporazuma pokrenuto je nekoliko inicijativa za utvrđivanje činjenica o događajima iz prošlosti, formirano je jedno radno tijelo koje je trebalo da rasvijetli događaje u periodu od 10. do 19. jula 1995. godine u Srebrenici i osnovan je Institut za nestale osobe. Sa druge strane, organizacije civilnog društva sprovode aktivnosti dokumentiranja i kazivanja istine o ratnim zločinima kao i čuvanja dokumentacije kako bi se sačuvala istina za buduće generacije.

1. Inicijative za uspostavljanje Komisije za istinu i pomirenje u BiH

Prva inicijativa. Prva inicijativa pokrenuta je još 1997. godine čiji je cilj bio stvaranje široke koalicije organizacija i pojedinaca iz civilnog društva oko ideje za formiranjem Komisije za istinu i pomirenje. Aktivnosti koje su realizirane s tim u vezi rezultirale su organiziranjem velike međunarodne konferencije u Sarajevu 2000. godine, a na kojoj su učestvovali predstavnici preko 100 organizacija civilnog društva iz BiH, kao i međunarodni stručnjaci u oblasti tranzicijske pravde. Na ovoj konferenciji potvrđena je potreba za osnivanjem jednog ovakvog tijela, a aktivnosti do njegovog formiranja trebalo je da vodi Udruženje građana Istina i pomirenje. Rezultat čitave inicijative je nacrt Zakona o Komisiji za istinu i pomirenje koji je poslat Parlamentarnoj skupštini BiH na diskusiju i usvajanje. Međutim, zakon nikada nije ušao u skupštinsku proceduru niti je o njemu raspravljano.

Druga inicijativa. Krajem 2005. godine američka fondacija USIP kontaktirala je trojicu predsjedavajućih Parlamentarne skupštine BiH kako bi unutar osam parlamentarnih političkih stranaka inicirali pregovore sa ciljem donošenja zakonskog prijedloga o uspostavljanju Komisije za istinu i pomirenje u BiH. Formirana je radna grupa koja je održala nekoliko sastanka pod okriljem NVO Dejton projekat, a koji je blisko sarađivao sa USIP. Radna grupa radila je na izmjenama pomenutog zakonskog prijedloga i pokušala da razjasni određene nejasnoće, kao što je definiranje procedure za izbor članova komisije, definiranje pojma žrtve itd. Međutim, u maju 2006. godine prestali su svi razgovori oko formiranja ovog tijela.

Odnos javnosti i pravosudnih institucija prema ovim inicijativama. Glavna zamjerka i prve i druge inicijative odnosila se na netransparentnost procesa. Naime, iako je javnost informirana o ciljevima inicijativa, Udruženje građana Istina i pomirenje i Dejton projekat nikada nisu organizirale široke konsultacije o suštinskim pitanjima koja se moraju riješiti da bi se ovakva institucija uopšte formirala, odnosno da bi se njeni zaključci smatrali kredibilnim, kao što bi bila pitanja o mandatu institucije, ko će biti u njenom sastavu, koja su ovlaštenja, koji je odnos prema pravosudnim organima i druga pitanja. Naročito su protivnici formiranja ovakvog tijela bila udruženja žrtava. Konkretno, žrtve insistiraju na kažnjavanju odgovornih, kao jedino prihvatljivom odgovoru na počinjene zločine. Postojalo je jako uvjerenje da bi Komisija za istinu i pomirenje ugrozila procesuiranje predmeta ratnih zločina, jer se pretpostavljalo da će imati ovlaštenje za garantiranje amnestije počiniocima po ugledu na istovrsno tijelo u Južnoafričkoj Republici. Ovakva strahovanja gajile su i pravosudne institucije, prvenstveno MKSJ. Međutim, potrebno je naglasiti da je zakonskim prijedlogom izričito naglašeno da komisija ne bi imala ovlaštenje da garantira amnestiju.

2. Komisija za istraživanje događaja u i oko Srebrenice od 10. do 19. jula 1995.

Komisija je formirana odlukom Vlada Republike Srpske 15. decembra 2003. godine kao istražno tijelo koje bi trebalo da preduzme sve istražne radnje u cilju utvrđivanja istine o događajima u i oko Srebrenice u predmetnom periodu. Glavni zadatak komisije bio je utvrđivanje stratišta i grobnica žrtava i utvrđivanje njihovog identiteta. Saslušanja žrtava nisu bila predviđena.

Inače, Vlada RS formirala je Komisiju kako bi, sa jedne strane ispunila nalog Doma za ljudska prava, a sa druge strane zahtijev OHR-a u kojem se izražava podrška odluci ovog tijela.⁵ Predviđeno je da rad ovog istražnog tijela traje šest meseci. Ukupno je bila 7 članova komisije.

Rezultati rada.⁶ Komisija je otkrila tri primarne i 29 sekundarnih i tercijarnih grobnica (ukupno 32) koje su do tog trenutka bile nepoznate. Do dana podnošenja izveštaja utvrđeno je da je u predmetnom periodu nestalo 7.779 lica. Međutim, zbog ograničenog perioda rada, Komisija nije uspjela da utvrdi konačan spisak ubijenih i nestalih. Komisija je, također, prikupila značajnu dokumentaciju i informacije o događajima od 10. do 19. jula, utvrdila i rekonstruisala učešće vojnih i policijskih jedinica RS, te napravila spisak mogućih počilaca.

3. Komisija za utvrđivanje činjenica o stradanjima Srba, Hrvata, Bošnjaka, Jevreja i ostalih u Sarajevu od 1992 – 1995. (Komisija za Sarajevo)

Komisija je formirana odlukom Vijeća ministara krajem maja 2006. godine. Inicijativu za formiranje ovog istražnog tijela pokrenuli su poslanici srpskih stranaka koje su imale

⁵ Predmet Selimović i ostali protiv Republike Srpske. Odlukom Doma za ljudska prava Vlada RS se obavezuje da isplati 4 miliona KM fondaciji Srebrenica-Potočari i da sprovede brzu i nepristrasnu istragu kako bi se utvrdila sudbina prvenstveno 1849 nestalih u vezi sa kojima su apelacije podnijete ovom tijelu.

⁶ Važno je istaći da je Komisija u potpunosti preuzela kontekst i činjenično stanje iz pravosudne presude u slučaju Krstić koji se vodio u MKSJ, a kojom se general VRS Radoslav Krstić osuđuje „za pomaganje i podržavanje genocida“.

mandat u Parlamentarnoj skupštini BiH, a na zahtjev udruženja žrtava iz RS još 2003. godine. Prvobitni zahtjev odnosio se na osnivanje institucije koja bi ispitivala činjenice o stradanjima Srba u Sarajevu tokom oružanog sukoba. Međutim, ova inicijalna ideja nije prošla u parlamentu, gdje je odlučeno da se stradanje Srba ne može odvojiti od stradanja ostalih građana Sarajeva druge nacionalnosti.

Početakom 2004. godine Parlamentarna skupština poslala je zahtjev Vijeću ministara da formira istražno tijelo koje bi utvrdilo činjenice o stradanju građana Sarajeva tokom oružanog sukoba. Međutim, na odluku se čekalo više od dvije godine, a što je otvorilo prostor za politizaciju. Čak su u jednom trenutku Srbi poslanici napustili oba doma Parlamentarne skupštine, čime je blokiran rad državnog parlamenta.

Na politizaciju je također uticao predviđeni sastav Komisije i nedovoljno jasan mandat. Što se tiče sastava istražnog tijela, javnost sa jedne strane nije bila zadovoljna ni procesom izbora, jer nisu organizirane konsultacije, a sa druge strane nisu bili zadovoljni ni predloženim sastavom, jer su sumnjali u nepristrasnost nekih od članova. Najveće kontroverze izazvala je diskusija povodom mandata. Naime, nejasno je bilo da li će ovo istražno tijelo imati mandat da istraži samo stradanje građana Sarajeva, ili će mandat biti i popis materijalne štete.

U suštini, ova Komisija nikada nije počela sa radom i njen jedini proizvod je nacrt Naučno istraživačkog projekta.

4. Komisija za istinu i pomirenje Skupštine opštine Bijeljina

Inicijativa za formiranjem tijela koje bi se bavilo istraživanjem zločina počinjenih u Bijeljini zasnovana je ne izvještaju međunarodnog medijatora za BiH iz septembra 2004. godine. Međutim, do formiranja Komisije došlo je tek sredinom 2008. godine. Komisija je početkom 2009. dostavila svoj završni izvještaj odbornicima Skupštine opštine Bijeljina na raspravu i usvajanje, međutim, izvještaj nije usvojen.

Postoje brojne kontroverze oko načina osnivanja ovog tijela, mandata, izbora članova i njenog funkcinisanja, s obzirom na činjenicu da je proces tekao u potpunosti izvan očiju javnosti. Također, organizacije civilnog društva iz regiona vrlo su kritične prema radu Komisije. To se prvenstveno odnosi na udruženja žrtava Bošnjaka i Srba, kao i NVO za ljudska prava. Međutim, sa druge strane, Komisija ima podršku opštine, prvenstveno načelnika, kao i nekih organizacija civilnog društva, kao što je NVO Istina pravda i pomirenje iz Tuzle, a sa kojom je potpisan protokol o saradnji.

5. Rješavanje sudbine nestalih

Institut za nestale osobe osnovan je 2005. godine Sporazumom o preuzimanju uloge suosnivača za Institut za nestale osobe Bosne i Hercegovine, a koji su potpisali Vijeće ministara i Međunarodna komisija za nestale osobe (ICMP).⁷ Neposredno prije potpisivanja ovog sporazuma donijet je Zakon o nestalim osobama koji svojim članom 7 predviđa osnivanje Instituta. Nadležnost Instituta u skladu sa Sporazumom je istraživanje pojedinačnih i masovnih grobnica, ekshumacije tjelesnih ostataka i identifikacija, te uspostavljanje tačnog registra nestalih i identifikovanih.

⁷ Institut za nestale osobe registriran je još 2000. godine. Osnivač je bila Međunarodna komisija za nestala lica. Međutim, ova inicijativa je do usvajanja Zakona o nestalim osobama, tj. do Sporazuma o preuzimanju uloge suosnivača ostala je samo na nivou projekta ICMP.

Do osnivanja Instituta mandat u pravcu rasvjetljavanja sudbine nestalih imale su entitetske komisije za nestale, tačnije Kancelarija za traženje nestalih i zarobljenih Republike Srpske i Komisija za nestale osobe Federacije BiH, kao i Državna komisija za traženje nestalih osoba. Njihov mandat geografski se prostirao unutar granica entiteta i one su provodile etnički pristup u pravcu rasvjetljavanja sudbine nestalih: Kancelarija za traženje nestalih i zarobljenih RS potraživala je Srbe, a Komisija za nestale osobe Federacije BiH i Državna komisija za traženje nestalih Bošnjake i Hrvate. Upravo je jedan od razloga donošenja Zakona o nestalim osobama i osnivanja Instituta bio da se na organiziraniji način pristupi rješavanju sudbine nestalih i da se nestali prestanu tražiti i identificirati po nacionalnoj osnovi.

2006. godine zvanično su ukinute entitetske komisije za nestale. Međutim sam Institut postao je funkcionalan tek 1. januara 2008. godine.

Dosadašnji rezultati identifikacija. Nakon završenog oružanog sukoba u BiH potraživano je oko 30.000 osoba. Konkretno, Kancelarija za traženje nestalih i zarobljenih RS na kraju rata potraživala je oko 5.180 osoba. Do zvaničnog prelaza nadležnosti sa ove institucije na Institut za nestale 2006. godine, Kancelarija je ekshumirala oko 3500 tijela, od kojih je 2900 identificirano. Što se tiče Državne komisije za traženje nestalih i Komisije za nestale osobe Federacije BiH, one su nakon rata potraživale oko 27.000 nestalih. Do svog ukidanja 2006. godine ekshumirale su oko 20.000 posmrtnih ostataka, što je, prema procjenama, oko 17.000 tijela. Od tog broja identificirano je oko 12.000 nestalih.

Od 1. januara 2008. godine, kada je Institut za nestale osobe postao u potpunosti operacionalan, identificirano je oko 1000 nestalih. To su tijela koja su ekshumirale entitetske komisije i Državna komisije za traženje nestalih. U periodu pune funkcionalnosti, Institut je ekshumirao 445 cijelih tijela i 1400 ostataka. Trenutno se u mrtvačnicima širom BiH nalazi preko 4.000 neidentificiranih tijela.

Inače, u BiH se još oko 13.000 lica vode kao nestali.

6. Institut za istraživanje zločina protiv čovječnosti i međunarodnog prava

Institut je osnovan 1992. godine i on funkcioniра kao pravno lice u sklopu Univerziteta u Sarajevu. Ovo je jedina naučna institucija u BiH kojoj je težište upravo istraživanje zločina protiv čovječnosti i međunarodnog humanitarnog prava. Institut se bavi dokumentiranjem ovih povreda na interdisciplinarni način, pokrivajući historijske, pravne, sociološke, demografske, politološke i druge aspekte, kako bi se na sveobuhvatan način istražio zločin i njegove posljedice.

Ovaj Institut saraduje sa svim relevantnim institucijama u BiH i inostranstvu, kao i sa domaćim i međunarodnim NVO-ima, u postizanju svojih ciljeva. Naročitu pažnju poklanja saradnji sa pravosudnim institucijama. Konkretno, tužilaštvo MKSJ je, između ostalih, koristilo dokumentaciju i nalaze Instituta, prvenstveno onu koja se tiče stradanja stanovništva u Sarajevu i to konkretno u predmetima Stanislav Galić i Slobodan Milošević. Naime, ova institucija je još tokom rata obavila istraživanje i utvrdila da je oko 340.000 stanovnika bilo u opsadi, te da je od aprila 1992. do decembra 1995. u dijelovima šest sarajevskih opština, Stari Grad, Centar, Novo Sarajevo, Novi Grad, Ilidža i Vogošća stradalo ukupno 18.888 osoba.

7. Nezvanične inicijative (aktivnosti civilnog društva) u pravcu dokumentiranja ratnih zločina i kazivanja istine

Jedan broj organizacija civilnog društva stekao je bogatu dokumentaciju istraživanjem kršenja ljudskih prava i ratnih zločina. To su prvenstveno udruženja žrtava, ali i jedan manji broj NVO-a. U ovoj dokumentaciji mogu se pronaći informacije o zločinima, žrtvama, potencijalnim svjedocima, mogućim počiniocima, komandnom lancu, lokacijama navodnih masovnih grobnica itd. Glavni metodi prikupljanja informacija su intervju i metod usmene historije. Međutim, većina se fokusira samo na određene grupe stanovništva u smislu statusa, roda i etničke pripadnosti.

Postoje organizacije koje se utvrđivanjem činjenica o prošlosti bave na sveobuhvatan način, pokrivajući putem dokumentiranja ratnih zločina sve grupe stanovništva, koje koriste svoju dokumentaciju da bi kazivale istinu o zločinima i koje također primjenjuju aktivnosti čuvanja dokumentacije kao načina čuvanja istine od zaborava. Jedna od takvih organizacija je i Istraživačko-dokumentacioni centar (IDC) iz Sarajeva, kao i Fond za humanitarno pravo iz Beograda (Srbija).

Organizacije civilnog društva na različite načine pokušavaju da kažu istinu o prošlosti, organizujući okrugle stolove povodom određenih događaja, promovišu sudski utvrđenu istinu, ili omogućavajući žrtvama da se javno obrate javnosti. Jedan od specifičnih načina govorenja istine je memorijalizacija i komemoracije putem obilježavanja godišnjica zločina. U ovom smislu najaktivnija su udruženja žrtava.

7.1. Regionalne inicijative za uspostavljanje mehanizma za dokumentiranje ratnih zločina i kazivanje istine

Postoji jedna grupa organizacija iz regiona koje smatraju da je procesu tranzicijske pravde i kazivanju istine potrebno pristupiti i regionalno zbog karaktera sukoba i činjenice da se mnoge žrtve nalaze sa jedne strane granice, a počinioci sa druge, da su raseljeni iz jedne države svoje utočište našli u drugoj, te da se glas o njihovom stradanju ne čuje u državama iz kojih su izbjegli, što, između ostalog dovodi da sve strane/države u sukobu imaju svoju interpretaciju istine. Iz tog razloga, Istraživačko-dokumentacioni centar (Sarajevo)⁸, Fond za humanitarno pravo (Beograd) i Dokumenta (Zagreb) pokrenuli su inicijativu za formiranje Koalicije za REKOM (regionalna komisija). Do sada je ovu inicijativu podržalo oko 200 organizacija i pojedinaca iz regiona.

Regionalni pristup tranzicijskoj pravdi i utvrđivanju i kazivanju istine ima i koalicija Igmanske inicijative koju sačinjava preko 140 organizacija i pojedinaca iz tzv. „Dejtonskog trougla“ (BiH, Hrvatska i Srbija). Ova koalicija smatra da je traganje za istinom stvar procesa, te da su u tom procesu važne konsultacije, tj. tribine na kojima bi se okupljali predstavnici svih zajednica i gdje bi se javno govorilo, ne samo o zločinima, već i o problemima koji direktno utiču na utvrđivanje činjenica o počinjenim zločinima, kao što su netolerancija, međuetnički i međureligijski dijalog itd.

⁸ Ova organizacija istupila je iz inicijative.

III Reparacije

Uvod

U BiH još uvijek nije izrađena strategija koja bi na sveobuhvatan i sistematski način pristupila reguliranju pitanja pojedinačnih i kolektivnih materijalnih i nematerijalnih reparacija putem naknade (kompenzacije)⁹, restitucije¹⁰, rehabilitacije¹¹, različitih oblika satisfakcije¹² i garancije da se takva djela neće ponoviti¹³. Svi ovi načini reparacija našli su se u rezoluciji Generalne skupštine UN iz 2006. godine Osnovni principi i smjernice o pravu na pravni lijek i reparacije za žrtve teških kršenja međunarodnih ljudskih prava i ozbiljnih povreda međunarodnog humanitarnog prava.

Osnovni model reparacija u BiH su naknade (kompenzacije) putem administrativnih odredbi sadržanih u zakonima o civilnim žrtvama rata i ratnim vojnim invalidima (RVI) koji su usvojeni na entitetskim nivoima. Oni ne daju sistematska rješenja u pogledu kompenzacija, već im prilaze na uzak način, svodeći ih na isplaćivanje individualnih mjesečnih naknada zbog tjelesnog oštećenja, odnosno na isplaćivanje po osnovu ubijene, umrle ili nestale osobe, te po osnovu seksualnog zlostavljanja i silovanja. Jedini državni instrument koji regulira isplatu kompenzacija je Zakon o nestalim osobama. Također, jedan dio naknada za činjenje nematerijalne štete obezbjeđivan je putem sudskih odluka, kroz presude Doma i Komisije za ljudska prava i presuda sudova kojima su se pojedinačni ili grupni tužioci obraćali.

Drugi, također važan oblik reparacija u BiH je restitucija, koja se ogleda kroz različite aktivnosti u pravcu implementacije Aneksa VII Dejtonskog sporazuma.

Na kraju, treći oblik reparacija je realiziranje aktivnosti s ciljem pružanja satisfakcije žrtvama, na primjer, putem podizanja memorijala.

1. Implementacija ANNEX-a VII Dejtonskog sporazuma

Pretpostavlja se da je tokom oružanih sukoba u BiH izbjeglo oko 2,5 miliona ljudi, a da se, otprilike, milion vratilo. Trenutno je u bazi podataka Ministarstva za ljudska prava i izbjeglice BiH registrovano oko 50.000 porodica za povratak i oko 150.000 stambenih objekata za obnovu.

⁹ Kompenzacije predstavljaju materijalno zadovoljenje žrtava putem obezbjeđivanja jednokratnih, mjesečnih ili drugih naknada na osnovu zakona i podzakonskih akata, kao i putem pokretanja krivičnih ili parničnih postupaka zbog materijalne odnosno nematerijalne štete koja je počinjena u periodu kršenja ljudskih prava.

¹⁰ Restitucija predstavlja povratak žrtava u situaciju koja je postojala prije početka kršenja ljudskih prava: puštanje na slobodu, osiguravanje građanskih prava i sloboda, povratak imovine, povratak u mjesta iz kojih su raseljene i drugo;

¹¹ Rehabilitacija predstavlja pružanje psihološke i druge podrške (medicinske) zbog preživljenih ratnih trauma ili fizičkih povreda;

¹² Različiti oblici zadovoljenja predstavljaju simbolične metode putem kojih će biti umanjene posljedice štete: rješavanje sudbine nestalih i razni oblici simboličnih reparacija poput izvinjenja, podizanja memorijala, utvrđivanje činjenica o zločinima i slično;

¹³ Garancija neponavljanja predstavlja postupke osiguranja kojima će se garantovati da se u budućnosti neće ponoviti kršenja prava: demobilizacija, raspuštanje paravojnih formacija, uništavanje oružja, civilna kontrola nad službama bezbjednosti, reforma službi bezbjednosti, reforma pravosuđa itd.

Istorijat. Aneks VII predviđa povrat i rekonstrukciju imovine, tj. pravednu naknadu štete zbog uništene imovine i povratak (fizički i održivi povratak), te obavezuje sve institucije vlasti da stvore sve neophodne predušlove da bi se odredbe ovog aneksa ispunile. Do formiranja Ministarstva za ljudska prava i izbjeglice i prenošenja ovlaštenja za implementaciju Aneksa VII na ovu instituciju, agencija RRTF pri OHR-u koordinirala je proces povratka izbjeglica i raseljenih lica. Aktivnosti ove agencije odnosile su se na olakšavanje procesa povratka putem inicijativa usmjerenih na osiguravanje stambenog prostora (povrat i rekonstrukcija) sa ciljem da svi imaju krov nad glavom i održivih socio-ekonomskih uslova za povratnike (održivi povratak), kao što je nediskriminirajući pristup radnim mjestima, obrazovanju, javnim komunalnim uslugama i zdravstvenoj zaštiti, te zastupljenost u vladinim i pravosudnim organima.

Povrat imovine i povratak nisu tekli kako je bilo planirano te se javila potreba za definiranjem strategije, tj. planom koordinacije aktivnosti ključnih međunarodnih organizacija koje su se bavile pitanjem povratka: OHR, UNHCR, OSCE, UNMIBH i CRPC. Rezultat ovih napora je definiranje Plana za provedbu imovinskih zakona (PLIP) čiji je cilj bio depolitizacija povrata imovine i procesa povratka, te da se građanska prava svih pojedinaca stave ispred političkih interesa. Da bi se podržao ovakav pristup, od neposredne važnosti je, kako je to naglašeno u planu, bila reforma policije i pravosuđa, čime bi se ostvarili sigurnosni uslovi za povratak i istražili i procesuirali svi slučajevi ometanja povratka, te provele deložacije osoba koje su bespravno ušle u posjed tuđe imovine. Neposredno nakon usvajanja PLIP-a, usvojeni su svi imovinski zakoni kojima je u potpunosti regulirana ova oblast, a čime je omogućeno da se imovina gotovo u potpunosti vrati nekadašnjim vlasnicima. Ovi zakoni su i danas na snazi.

Strategija za provedbu Aneksa VII Dejtonskog sporazuma. Strategija BiH za provedbu Aneksa VII Dejtonskog sporazuma sačinjena je 2002. godine i to je prvi zajednički, okvirni dokument na nivou BiH kojim su definirani ciljevi i planirane akcije i reforme u pravcu konačne realizacije Aneksa VII. Strategijom su utvrđeni strateški ciljevi, a to su: dovršenje procesa povratka izbjeglica iz BiH i raseljenih osoba u BiH; realiziranje povrata imovine i stanarskih prava; dovršenje procesa rekonstrukcije stambenih jedinica za potrebe povratka; te osiguranje uslova održivog povratka i procesa reintegracije u BiH. Reforme i pravce strateškog djelovanja definirane Strategijom čine: pravne reforme i usklađivanje propisa, strukturalne i organizacijske reforme, osposobljavanje i stavljanje u funkciju jedinstvene baze podataka i ostvarivanje uslova za održivi povratak, a sve s ciljem postizanja definiranih ciljeva na što transparentniji, efikasniji i ekonomičniji način. Međutim, ispostavilo se da neki građani i dalje ne uživaju nesmetan pristup svim pravima definiranim u Aneksu VII te je bilo neophodno revidirati Strategiju, a što je učinjeno krajem 2008. godine.

Tokom rada na reviziji strategije bilo je vrlo je važno riješiti pitanje naknade štete, a koja je također propisana Aneksom VII. Mišljenja članova radne grupa o ovom problemu su se razlikovala, tako da je od OHR-a zatraženo pravno tumačenje termina *naknade štete*. Visoki predstavnik je u svom odgovoru neposredno povezao naknadu štete sa terminom *imovina* i ukazao da je cilj Aneksa VII osigurati pravo raseljenih osoba i izbjeglica da se slobodno vrata na svoja ognjišta, te istakao da ovo pravo mogu realizirati samo one osobe kojima je imovina oduzeta tokom rata u BiH. Na kraju, naglašeno je da se termin *imovina*, definiran Aneksom VII, odnosi na stambene objekte, bez obzira da li se radi o objektima u privatnom ili društvenom vlasništvu. Ovakvo tumačenje opravdano je činjenicom da je okončanje implementacije Aneksa VII planirano za 2010. godinu, te bi stoga bilo nerealno očekivati da bi se bilo kakav drugi plan kompenzacije u okviru implementacije Aneksa VII mogao do ovog roka ispuniti. Međutim, Visoki predstavnik je ovim putem ukazao na postojanje drugih kompenzacijskih mehanizama u okviru domaćeg zakonodavstva i međunarodno priznatih instrumenata za zaštitu ljudskih prava, te da ih ova Strategija ne stavlja van snage.

EC – UNDP SUTRA. Projekat SUTRA je vrlo važna karika u procesu implementacije Aneksa VII. Inače, sam projekat SUTRA je projekat povratka i rekonstrukcije, sa posebnim naglaskom na izgradnju lokalnih kapaciteta (pomoć lokalnoj administraciji kroz izgradnju kapaciteta u pravcu finansijsko-administrativnog poslovanja, obezbjeđivanja tehničkih sredstava i slično) kao i aktiviranje lokalnih zajednica da pokreću zajedničke inicijative i projekte koji su od važnosti za održivost njihovog povratka i, generalno, na ostvarivanje uslova za život. Preciznije, krajnji cilj programa je integriranje povratničke i domicilne populacije kroz razvoj zajednica, kako bi se osigurala održivost povratka.

Uvođenjem programa SUTRA pomoglo se uspostavljanju kontrole u cjelokupan proces povratka. Međutim, kao što je slučaj sa čitavom implementacijom Aneksa VII i pored insistiranja na održivom povratku i dalje je najviše sredstava bilo usmjeravano na rekonstrukciju stambenih objekata, što je i SUTRA program neminovno prihvatio.

U okviru realizacije projekta primjenjen je princip lokalnih akcionih grupa (LAG), tj. princip inicijative sa nižeg na viši nivo (odozdo na gore), sa ciljem da se aktiviraju svi lokalni akteri, stvori partnerstvo između njih, te da oni kroz otvorenu i javnu diskusiju kroz projekte definiraju svoje zajedničke potrebe. Ovaj princip direktno je namijenjen razvoju lokalnih zajednica a samim tim i održivosti povratka.

LAG čini lokalna vlast, civilno društvo (NVO-i poput udruženja žena, invalida, povratnika, mladih, itd.) i biznis sektor (udruženja privrednika, kompanije i drugi). Princip funkcionira uspostavom partnerstva i modela implementacije projekata tako što opština raspiše javni poziv za podnošenje projekata, a NVO-i obezbjeđuju učešće lokalnih zajednica putem organiziranja javnih konsultacija u pravcu kreiranja ideja i postizanja dogovora oko inicijativa od zajedničkog interesa, te priprema projekat, a sam projekat biva podržan od strane biznis sektora, koji u podršci projektu pronalazi svoj interes. Inače, u svakoj opštini SUTRA programa uspostavljena je neformalna LAG.

2. Reparacije na osnovu zakona

Dominantan oblik reparacija u BiH su kompenzacije koje se obezbjeđuju na osnovu entitetskih zakona o civilnim žrtvama rata i RVI. U Federaciji BiH to su Zakon o osnovama socijalne zaštite, zaštite civilnih žrtava rata i zaštite porodica sa djecom, Zakon o pravima branilaca i članova njihovih porodica i Zakon o pravima demobiliziranih branilaca i članova njihovih porodica, a u Republici Srpskoj Zakon o zaštiti civilnih žrtava rata Republike Srpske i Zakon o pravima boraca, vojnih invalida i porodica poginulih boraca odbrambeno-otadžbinskog rata Republike Srpske. Niži nivoi vlasti, u RS opštine, a u Federaciji BiH kantoni i opštine, propisuju dopunska prava za ove dvije kategorije stanovništva. Što se tiče Federacije BiH, neka od prava koja su propisana entitetskim zakonom isključivo su u nadležnosti kantona i umnogome zavise od finansijske moći kantona.

Jedini zakon na državnom nivou koji regulira pravo na kompenzacije civilnim žrtvama rata je Zakon o nestalim osobama.

Suština svih ovih zakona je isplaćivanje mjesečnih naknada (kompenzacija) civilnim žrtvama rata i RVI na osnovu tjelesnog oštećenja zbog kojeg su ograničeno sposobni ili potpuno nesposobni za rad, odnosno porodicama poginulih ili nestalih civilnih žrtava rata i veterana, te žrtvama torture, seksualnog zlostavljanja i silovanja. Oba entiteta primijenila su isti princip prilikom izrade nacrtu zakona i reguliranja statusa i prava ovih kategorija stanovništva i on se suštinski svodi na različit odnos prema civilnim žrtvama rata te RVI. Na primjer, u oba entiteta, osoba stiže status RVI ukoliko se utvrdi da ima minimalno 20%

invaliditeta¹⁴, a status civilne žrtve rata ukoliko se utvrdi da osoba ima minimalno 60% tjelesnog oštećenja, što je ujedno i svjetski standard za propisivanje ograničene sposobnosti za rad. Također, iste kategorije civilnih žrtava rata i RVI primaju različite mjesečne naknade po osnovama tjelesnog oštećenja. Naime, prava civilnih žrtava rata, kao i iznos naknada koje iz njih proističu, vezuju se za prava propisana zakonima koji reguliraju prava RVI. Osnovica za isplaćivanje mjesečnih naknada civilnim žrtvama rata predstavlja iznos lične invalidnine za RVI sa 100% tjelesnim oštećenjem i kojima je potrebna tuđa njega i pomoć (I kategorija), umanjena za 30%. U praksi to znači da civilna žrtva rata kojoj se utvrdi ista kategorija invaliditeta kao RVI (u ovom slučaju I kategorija) prima 70% iznosa od gore navedene osnovice. Po istom principu usklađuju se primanja za ostale niže kategorije civilnih žrtava rata. Također, RVI čak mogu računati na širi korpus prava u poređenju sa pravima civilnih žrtava rata.

Razlog ovakvog pristupa je priznanje „svojim“ vojnim i policijskim jedinicama zbog učešća u odbrambeno-otadžbinskom (RS), odnosno odbrambenom (Federacija BiH-Bošnjaci), tj. domovinskom ratu (Federacija BiH-Hrvati). Ovakav princip je preuzet iz ranijeg zakonodavstva SFRJ u pravcu propisivanja prava pripadnicima antifašističkog pokreta tokom II svjetskog rata, da prava veterana i RVI imaju karakter beneficija. Sa druge strane, prava osoba sa statusom civilnih žrtava rata svrstavaju se u kategoriju socijalnih potreba, poput prava tzv. neratnih invalida, te su entiteti u skladu sa tim propisali ona prava koja predstavljaju standard za kategoriju osoba sa invaliditetom.

Usljed nejednakog tretiranja civilnih žrtava rata i RVI, Ured Visokog komesara za ljudska prava Ujedinjenih nacija (OHCHR) je 2006. godine uputio preporuke za BiH. Naime, OHCHR je istakao da bi relevantni organi vlasti u BiH trebalo da izvrše sljedeće izmjene u postojećem zakonodavstvu i njegovoj primjeni:

1. donijeti odgovarajući zakon na državnom nivou, te potom uskladiti entitetske zakone iz ove oblasti;
2. osigurati da žrtve torture dobiju status civilnih žrtava rata;
3. izjednačiti iznos ličnih invalidnina u dva entiteta;
4. izjednačiti prava i iznos primanja RVI, civilnih žrtava rata i svih drugih osoba sa invaliditetom;
5. zakonskim odredbama priznati status civilnih žrtava rata svim žrtvama seksualnog nasilja i silovanja iz vremena oružanog sukoba 1992-1995., te osigurati finansijska sredstva za adekvatne socijalne mjere za ovu kategoriju, uključujući zdravstveno osiguranje i smještaj, kao i njihovo uključivanje u sve procese donošenja odluka.

U skladu sa ovim preporukama, Federacija BiH je posljednjim izmjenama i dopunama Zakona o osnovama socijalne zaštite, zaštite civilnih žrtava rata i zaštite porodica sa djecom od septembra 2006. godine proglasila žrtve seksualnog nasilja i silovanja civilnim žrtvama rata i za ovu kategoriju stanovništva nije potrebno dokazivati bilo koji procenat fizičkog oštećenja, jer je sama činjenica seksualnog zlostavljanja i silovanja dovoljna za dobijanje statusa. Također, istim izmjenama i dopunama zakona, žrtvama torture i drugih oblika nehumanog ili ponižavajućeg postupanja, te osobama koje su nezakonito kažnjavane i zatvarane u logorima omogućava se ostvarivanje prava na osnovu statusa civilne žrtve rata, ukoliko se utvrdi minimalno 60% tjelesnog oštećenja.

Što se tiče Republike Srpske, Zakon o zaštiti civilnih žrtava rata Republike Srpske oduvijek je podrazumijevao da žrtve torture, seksualnog zlostavljanja i silovanja imaju status civilnih žrtava rata. Međutim, zakon se na identičan način odnosi prema ovim dvjema kategorijama stanovništva propisujući da je za dobijanje statusa civilne žrtve rata neophodno

¹⁴ Tj. 40% u RS ukoliko je tjelesno oštećenje nastalo zbog bolesti, a ne usljed dejstva ratnog materijala.

dokazivanje minimalnog procenta tjelesnog oštećenja od 60%, a što se odnosi čak i na žrtve seksualnog zlostavljanja i silovanja.

Ovim zakonom propisano je da se zahtjev za priznavanje civilne žrtve rata može podnijeti u roku od pet godina od dana kada je lice zadobilo oštećenje organizma, ili ubijeno, poginulo, umrlo ili nestalo. Ovaj rok prestao je u junu 2001. godine. Pomenuta odredba izmjenjena je Zakonom o izmjenama i dopunama Zakona o zaštiti civilnih žrtava rata RS od 11. jula 2007. godine čime je propisana mogućnost da civilne žrtve rata koje do sada nisu podnijele zahtjev, to mogu učiniti do 31. decembra 2007. godine.

Uočava se da status osoba sa preživljenom traumom, bilo da su veterani ili civilne žrtve rata (a što uključuje žrtve torture u logorima i žrtve seksualnog zlostavljanja i silovanja) nije jasan. Postavlja se pitanje do koje je mjere ovakav zakonski okvir, bilo u Federaciji BiH bilo u Republici Srpskoj, odgovorio na pretrpljene traume koje su na nekim od ovih osoba ostavile trajne posljedice i koje se ne ogledaju isključivo na tjelesnim oštećenjima.

3. Reparacije na osnovu sudskih odluka

Apelacije za kršenja ljudskih prava građani BiH uglavnom su podnosili Domu za ljudska prava i Uredu ombudsmana BiH, kao i samom Ustavnom sudu, dok je jedan broj tužbi podnošen redovnim sudovima. Postupci za naknadu štete vode se i u susjednim državama, Srbiji, Hrvatskoj i Crnoj Gori. Na kraju, nakon iskorištavanja svih pravnih lijekova u BiH, jedan broj građana BiH nezadovoljan odlukama institucija u BiH, ili zbog neizvršenja odluka, pokrenuo je postupke pred Evropskim sudom za ljudska prava.

Dom za ljudska prava formiran je da bi rješavao žalbe u vezi sa kršenjem osnovnih ljudskih prava garantiranih Evropskom konvencijom za ljudska prava. Ova institucija prestala je da postoji krajem 2003. godine i sve žalbe koje su do tada stigle preuzela je na odlučivanje Komisija za ljudska prava. Komisija nije imala mandat da prima nove žalbe, tako da je od početka 2004. godine intenzivirano podnošenje apelacija Ustavnom sudu. Nakon gašenja Komisije za ljudska prava krajem 2006. godine, Ustavni sud preuzeo je na postupanje preostale apelacije.

Naročito su značajne apelacije i odluke povodom žalbi koje su se odnosile na rasvjetljavanje sudbine nestalih lica. Odluke su sadržavale nalog entitetima ili državi da srodnicima nestalih osoba isplate naknadu štete¹⁵ i da provedu brzu i efikasnu istragu kako bi se rasvijetlila sudbina nestalog ili nestalih. Međutim, odluke su djelimično ispunjene: naknade su uglavnom isplaćivane, dok entiteti i država uglavnom nisu reagovali na naredbe o sprovođenju brze i nepristrasne istrage. Najpoznatije odluke odnose se na slučajeve Avdo i Esma Palić protiv Republike Srpske, Selimović i ostali protiv Republike Srpske (slučaj Srebrenica), odluke o prisilnim nestancima u Foči, Višegradu, Vlasenici, Rogatici itd.

Što se tiče pojedinačnih tužbi za naknadu štete u BiH koje bi bile podnošene redovnim sudovima, broj ovih slučajeva je relativno mali. Prvenstveni razlog toga je što žrtve često ne znaju da uopšte mogu da tuže, ne znaju koga treba da tuže (da li entitete ili državu) i u slučaju da izgube spor morali bi da plate sudske troškove. U svakom slučaju, ovakvi postupci traju dugo i njihov ishod je neizvjestan.

¹⁵ Dom i Komisija za ljudska prava imale su mandat da propisuju kompenzacije, dok je Ustavni sud imao za cilj da kroz svoje odluke osigura efikasno funkcioniranje postojećih institucija i mehanizama namijenjenih za kompenzacije.

3.1. Aktivnosti udruženja logoraša iz Federacije BiH i RS u pravcu ostvarivanja reparacija sudskim putem pred institucijama BiH

Savez logoraša BiH uputio je otvoreni poziv svim svojim članovima da se jave lokalnim opštinskim ograncima Saveza kako bi dobili detaljne informacije o pokretanju postupka za naknadu nematerijalne štete i preživljenu torturu u logorima u RS i Federaciji BiH. Rezultat ove aktivnosti je pokretanje preko 16.000 tužbi tokom 2007. i 2008. protiv entiteta (dominantno RS).

Sa druge strane, Savez logoraša RS podnio je 536 tužbi protiv Federacije BiH. Kako tvrde predstavnici udruženja, radi se o po jednoj tužbi za svaki od logora u kojima su bili zatočeni Srbi. Ukoliko ove reprezentativne tužbe budu imale pozitivan ishod, udruženje će ohrabriti i druge logoraše da pokrenu tužbe.

Cilj podizanja tužbi i jednog i drugog udruženja je, prvenstveno, informiranje javnosti o postojanju logora, priznanje da su i logoraši žrtve kako bi se konačno regulirao status ove kategorije stanovništva, te da se ukaže na odgovornost entiteta za njihovo zatočenje.

Mimo aktivnosti Saveza logoraša BiH i Saveza logoraša RS, mali broj logoraša samoinicijativno je pokrenuo slične tužbe.

3.2. Ostvarivanje prava žrtava u susjednim državama

Pored organa pravosuđa u BiH, neke porodice žrtava, te logoraši, svoja prava pokušali su ostvariti u susjednim državama, Crnoj Gori, Srbiji i Hrvatskoj.

Advokatska kancelarija Prelević iz Podgorice od decembra 2004. godine počela je sa podnošenjem tužbi za naknadu štete protiv Crne Gore zbog deportacije 202 Bošnjaka koji su 1992. godine prvo pobjegli u Crnu Goru, a onda sa teritorije ove države deportirani u BiH, na teritoriju pod kontrolom VRS, gdje su ubijeni. Iako je bilo velikih problema tokom procesuiranja ovih tužbi, u decembru 2008. godine donesena je odluka o poravnanju radi nadoknade štete nastale deportacijom.

NVO Fond za humanitarno pravo iz Beograda pokrenuo je pet tužbi za naknadu štete pred 1 opštinskim sudom u Beogradu u ime 21 člana Saveza logoraša BiH koji su bili zatočeni u logorima Mitrovo Polje i Šljivovica u Srbiji. Ti slučajevi pokrenuti su tokom 2007. i 2008. godine.

Advokati Josip Sladić i Ante Nobilo zastupaju Savez logoraša BiH u slučajevima za naknadu štete koji se vode pred sudovima u Sisku i Karlovcu, u Hrvatskoj. Slučajevi su pokrenuti nakon donošenja pravosnažne presude u krivičnom postupku protiv Fikreta Abdića, nekadašnjeg lidera Autonomne oblasti Zapadna Bosna. Ovaj postupak vodio se zbog zločina koje su oružane snage Autonomne oblasti Zapadna Bosna počinili protiv civila Bošnjaka i pripadnika Armije BiH, među kojima su bili i logoraši, zatočenicima logora pod kontrolom ove vojske.

3.3. Zakoni o besplatnoj pravnoj pomoći

Na državnom nivou postoji nacrt Zakona o besplatnoj pravnoj pomoći u građanskim stvarima, ali se na njegovo usvajanje još uvijek čeka. Nivoi vlasti na kojima su usvajani ovakvi zakoni na identičan način pristupili su ovom pitanju, osnivajući posebne institucije koje će se baviti pružanjem pravne pomoći.

Ovakvi zakoni usvojeni su u RS, Brčko distriktu i u pojedinim kantonima, kao što je slučaj sa Zeničko-dobojskim i Hercegovačko-neretvanskim. Naime, Federacija BiH nije posebno uređivala ovu oblast, smatrajući da bi najefikasnije bilo da se pravnom pomoći upravo bave kantoni.

4. Memorijali

Memorijali koji su već sagrađeni ili se trenutno grade u BiH podignuti su ili se još uvijek podižu neselektivno i o ovom pitanju ne postoji koordiniran pristup na državnom nivou. Oni su u BiH gotovo u potpunosti etnički, sa malim brojem primjera nadnacionalnih spomenika ili spomenika koji su podignuti inicijativama dva naroda. Postoji tendencija podizanja spomenika bez utvrđivanja detaljnih činjenica o tome šta se zaista dogodilo na određenom mjestu ili u određenoj regiji. Također, u BiH gotovo da nema spomenika koji su na univerzalan način posvećeni žrtvama. Podizanje spomenika u BiH političko je pitanje i oni većim dijelom nose jasnu političku poruku o tome ko je žrtva, a ko počinilac; ko je agresor, a ko branilac.

Međutim, jedan broj memorijala u BiH dobio je formu spomenika na kojima su uklesana samo imena sa datumom rođenja i datumom pogibije žrtve. Na nekim od njih stoji oznaka na osnovu koje se može zaključiti da li je žrtva bila civil ili pripadnik vojne jedinice, pošto se pored poginulih vojnika nalazi amblem vojske kojoj je pripadao. Na ovakvim spomenicima ne postoji nikakav vrijednosni sud, niti poruka, niti vjersko obilježje, niti nacionalna pripadnost. Takvi spomenici uglavnom se sreću u Federaciji BiH. Također, u samom Sarajevu postoje i spomenici koji nadilaze nacionalni karakter, kao što su „sarajevske ruže”. To je termin koji se koristi za opis rupa u asfaltu nastalih usljed granatiranja Sarajeva, a koje su građani željeli pretvoriti u spomen-obilježje s ciljem sjećanja na sve civile stradale u Sarajevu, i to tako što su ih poslije rata obojili crvenom bojom.

Jedan od rijetkih primjera izgradnje spomenika u kojem učestvuju opštinske vlasti iz oba entiteta je inicijativa za izgradnju spomenika na Korićanskim stijenama kao sjećanje na stradanje oko 200 Bošnjaka. Međutim, još uvijek nije došlo do realizacije ovog projekta pošto porodice žrtava od kojih se velika većina još uvijek vode kao nestali, prvenstveno insistiraju da se pronađu tijela ubijenih.

4.1. Memorijalni centar Potočari

Visoki predstavnik je 2000. godine donio odluku o osnivanju spomen-obilježja i mezarja „Srebrenica-Potočari”. Svrha ovog memorijala je, kako je to u svojoj odluci Visoki predstavnik definirao, da se stvori dostojanstveno mjesto za ukop osoba koje su preminule usljed događaja u Srebrenici. Naredne godine, OHR je donio odluku o osnivanju Fondacije „Srebrenica-Potočari, spomen-obilježje i mezarje” sa ciljem njegove izgradnje i održavanja, te prikupljanja novčanih sredstava u ovu svrhu.

Važno je naglasiti da u odluci u pomenutom predmetu Selimović i ostali protiv Republike Srpske (slučaj Srebrenica), Dom za ljudska nalaže Republici Srpskoj da na račun Fondacije uplati četiri miliona KM „za kolektivnu dobrobit svih podnosilaca prijava i porodica žrtava događaja u Srebrenici.”¹⁶

¹⁶ Na osnovu ove odluke formirana je Komisija za Srebrenicu.

5. Uloga civilnog društva

Organizacije civilnog društva u oblasti reparacija u najvećoj mjeri provode aktivnosti rehabilitacije i restitucije. Govoreći o rehabilitaciji, njihov fokus prvenstveno su žene žrtve rata i veterani. Organizacije su počeli osnivati dnevne centre, tzv. veteranske klubove i korisnička udruženja u kojima provode različite terapeutske metode i treninge o mentalnom zdravlju, ratnoj traumi, programu pomoći i samopomoći, raznim oblicima terapije itd.

Jedan manji broj organizacija pruža besplatnu pravnu pomoć i to prvenstveno civilnim žrtvama rata. Besplatna pravna pomoć uglavnom se svodi na pomoć u pisanju podnesaka, žalbi, tužbi te radi olakšavanja dobijanja određene dokumentacije iz institucija. Međutim, NVO-i iz BiH vrlo limitirano provode aktivnosti zastupanja pred sudovima, a naročito aktivnosti zastupanja zbog nanošenja materijalne, tj. nematerijalne štete tokom oružanog sukoba u BiH. Ipak, ovakvi postupci provode se u Srbiji, Hrvatskoj i Crnoj Gori zato što su prava građana BiH kršena na teritorijama ovih država.

Naročito je važno pomenuti da su organizacije civilnog društva skrenuli pažnju javnosti u BiH na problem roda u oblasti tranzicijske pravde, upravo zbog velikog broja žena žrtava seksualnog zlostavljanja i silovanja. Također, ove organizacije skrenule su pažnju javnosti na problem post-traumatskog stresnog poremećaja (PTSP) i podižu svoje kapacitete u pravcu liječenja oboljelih od ove psihičke povrede.

IV Institucionalne reforme

Uvod

Svaka država ima obavezu da zaštiti prava svojih građana. Ukoliko učini propust, potrebno je da preduzme sve neophodne mjere kako bi se posljedice zločina ublažile i spriječilo njihovo ponavljanje u budućnosti. U skladu sa tim ciljem, država treba da provede brzu i nepristrasnu istragu, da odgovorne izvede pred lice pravde, obezbijedi programe reparacija i pokrene sve neophodne reforme (*vetting* tj. ispitivanje integriteta i kapaciteta zaposlenih u institucijama, osnivanje novih institucija, usvajanje nedostajućih zakona itd.). U smislu ovog mehanizma tranzicijske pravde prvenstveno se misli na reformu službi bezbjednosti i reformu pravosudnih institucija, a koje imaju najveći uticaj i značaj u pravcu sprečavanja ponavljanja prošlosti.

1. Osnivanje i funkcionisanje institucija¹⁷

Dom za ljudska prava, Ombudsman, Komisija za ljudska prava. ANNEX-om VI Dejtonskog sporazuma formirana je Komisija za ljudska prava koju su sačinjavali Dom za ljudska prava i Ombudsman. Mandat Ombudsmana je, u vrijeme osnivanja, bio riješavanje žalbi u vezi sa kršenjem ljudskih prava i osnovnih sloboda, da bi kasnije u određenoj mjeri bio promijenjen. Ombudsman je imao ovlaštenje da svaki značajan predmet proslijedi Domu za ljudska prava kako bi u takvom predmetu bila donesena konačna i izvršna odluka. Dom za ljudska prava imao je mandat da raspravlja i donosi odluke po predstavkama građana u vezi sa kršenjem ljudskih prava garantovanih Evropskom konvencijom za zaštitu ljudskih prava i osnovnih sloboda (Evropska konvencija) i diskriminacije u uživanju prava zaštićenih drugim međunarodnim instrumentima koji su navedeni u ANNEX-u I Ustava Bosne i Hercegovine. Ova institucija imala je međunarodni karakter s obzirom da su sudije, savjetnici i stručni saradnici, pored domaćih, bili i inostrani stručnjaci.

¹⁷ Biće pobrojane samo one institucije koje su u najneposrednijoj vezi sa tranzicijskom pravdom.

Ustavni sud Bosne i Hercegovine, koji je osnovan ANNEX-om IV Dejtonskog sporazuma, također ima apelacionu nadležnost za rješavanje žalbi radi kršenja ljudskih prava i osnovnih sloboda, ali je dugo bio institucija kojoj pojedinci nisu podnosili žalbe zbog funkcionisanja Doma za ljudska prava.

Dom je prestao da postoji krajem 2003. godine i sve žalbe koje su do tada stigle preuzela je na odlučivanje Komisija za ljudska prava. Komisija nije imala mandat da prima nove žalbe, tako da je od početka 2004. godine intenzivirano podnošenje apelacija Ustavnom sudu. Nakon gašenja Komisije za ljudska prava krajem 2006. godine, Ustavni sud preuzeo je na postupanje preostale apelacije.¹⁸

Neizvršenje odluka Ustavnog suda. Ustavni sud ima apelacionu nadležnost koja podrazumijeva mogućnost obraćanja ovoj instituciji radi kršenja temeljnih ljudskih prava i sloboda i tzv. apstraktnu nadležnost u okviru koje se odlučuje o zahtjevima za ocjenu ustavnosti zakona i drugih propisa, odnosno njihovoj usklađenosti sa Ustavom BiH i Evropskom konvencijom. U okviru apelacione nadležnosti Ustavni sud BiH donosi, između ostalih, meritorne odluke kojima odlučuje o odbijanju ili usvajanju apelacija. Odluke kojima je apelacija usvojena dostavljaju se odgovornom tijelu vlasti odnosno instituciji na izvršenje.

U praksi Ustavnog suda dešavalo se da izvršenje njegove odluke postane predmet političkih pregovora kao što je to slučaj sa poznatom odlukom o „konstitutivnosti naroda u Bosni i Hercegovini“ koja je donjeta u julu 2000. godine. Odlukom je naloženo entitetima da izmene svoje ustave kako bi se obezbijedila ravnopravnost sva tri konstitutivna naroda na čitavoj teritoriji BiH. Tek dvije godine nakon donošenja odluke, uz superviziju međunarodne zajednice, entiteti su unijeli amandmane u svoje ustave.

Donošenjem ZKP i KZ BiH 2003. godine unijeti su mehanizmi koji bi trebali obezbijediti izvršavanje odluka Ustavnog suda. Naime, prema KZ BiH neizvršavanje odluke Ustavnog suda je krivično djelo. Ustavni sud, u slučaju neizvršenja odluke donosi rješenje koju prosljeđuje Tužiteljstvu BiH na postupanje. Ovo rješenje u skladu sa ZKP BiH može se smatrati krivičnom prijavom na osnovu koje tužilaštvo treba da sprovede istragu. Konkretno, u skladu sa odlukama Ustavnog suda, Vijeće ministara i vlade entiteta su obavezne da u roku od šest mjeseci od dostavljanja odluke obavijeste Ustavni sud BiH o preduzetim mjerama.

Visoko sudsko i tužilačko vijeće (VSTV). Jedinstveno Visoko sudsko i tužilačko vijeće (VSTV) Bosne i Hercegovine je nezavisan i samostalan organ čije djelovanje se zasniva na Zakonu o VSTV BiH koji je usvojen 2004. godine. Ovaj zakon je na državnom nivou obezbijedio jedinstven postupak imenovanja sudija i tužilaca u zemlji, a što je bilo započeto još 2002. godine aktivnostima Nezavisne pravosudne komisije (IJC). Mandat VSTV je da osigura očuvanje nezavisnog, nepristrasnog i profesionalnog pravosuđa u BiH. Nadležnost VSTV je da imenuje sve sudije svih sudova i tužiteljstava u BiH osim izbora sudija Ustavnog suda Bosne i Hercegovine, da ocenjuje njihov rad, da vodi disciplinske postupke, da utvrđuje disciplinsku odgovornost i izriče disciplinske mjere. VSTV također nadzire stručno usavršavanje tužilaca i sudija i učestvuje u procesu izrade godišnjih budžeta za sudove i tužilaštva. Vijeće ima 15 domaćih i jednog međunarodnog člana.

Odjel za ratne zločine Suda BiH i Poseban odjel za ratne zločina Tužiteljstva BiH. 2003. i 2004. godine Predsjedništvo BiH i Ured visokog predstavnika za Bosnu i Hercegovinu inicirali su osnivanje Odjela za ratne zločine Suda i Tužilaštva BiH, dok je MKSJ podržao njihovo formiranje. Novoformirani odjeli funkcioniraju kao internacionalizirane, tj. hibridne institucije ograničenog trajanja, gdje bi pored domaćih radio i određen broj

¹⁸ Više informacija u okviru segmenta III, Reparacije.

međunarodnih sudija, tužilaca i saradnika. Cilj ovog mješovitog sastava je da se izvrši prijenos znanja u oblasti koja je ranije bila relativno nepoznata domaćim stručnjacima, kako bi se na uspješniji način procesuirali predmeti ratnih zločina. Ovi odjeli Suda i Tužilaštva BiH počeli su sa radom u martu 2005. godine.¹⁹

Institut za nestale osobe. Institut je registriran kao pravno lice još 2000. godine. Osnivač je bila Međunarodna komisija za nestale (ICMP). 2004. godine donešen je Zakon o nestalim osobama koji članom 7 propisuje formiranje Instituta. 2005. godine je Vijeće ministara BiH postalo suosnivač Instituta zajedno sa ICMP. Mandat Instituta je da vrši istraživanje, ekshumira tijela iz pojedinačnih i masovnih grobnica, te izvrši njihovu identifikaciju sa ciljem ustanovljavanja istine o sudbini nestalih lica.²⁰

2. Reforma institucija

Reforma policije. Reformu policije započela je agencija IPTF koja je osnovana ANNEX-om XI Dejtonskog sporazuma, kroz izdavanje certifikata za obavljanje policijskog posla i kroz obuku policajaca u vršenju profesionalnih dužnosti i poštivanju ljudskih prava. Tokom ovog procesa 2002. godine uspostavljena je institucija direktora policije u entitetima BiH koji bi bio profesionalac i čija bi dužnost bila organizovanje policijskog posla u profesionalnom smislu, nasuprot funkciji ministra policije, što je politička funkcija. U organizacionom smislu, na nivou Federacije BiH postoji Federalno ministarstvo unutrašnjih poslova i svaki od 10 kantona ima svoje područno istovrsno ministarstvo. U Republici Srpskoj struktura policije je centralizovana i postoji samo jedno, entitetsko ministarstvo, Ministarstvo unutrašnjih poslova. Tokom godina na državnom nivou došlo je do formiranja drugih institucija poput SIPA, bezbjednosne agencije OSA i dr. U 2007. godini nastavljeno je sa reformom policije, kao jednim od uslova za potpisivanje Sporazuma o stabilizaciji i pridruživanju BiH Evropskoj uniji. U septembru 2007. godine donijeta je odluka da će se sve zakonodavne i budžetske nadležnosti nalaziti na državnom nivou, a da će operativna komanda biti na lokalnom nivou; u okviru Ministarstva bezbjednosti BiH osnovaće se Direkcija za koordinaciju policije, a na čijem čelu će biti direktor policije; u policijske strukture BiH ulaze Granična policija BiH, Centar za kriminalističko-tehnička vještačenja i odjeljenje za standarde u obrazovanju.

Reforma Oružanih snaga BiH. Glavni rezultat reforme je uspostavljanje jedinstvene politike odbrane zemlje osnivanjem Ministarstva odbrane BiH i usvajanjem Zakona o odbrani BiH 2005. godine kojim su osnovane jedinstvene Oružane snage BiH. Zakon posebno ističe da Oružane snage BiH čine pripadnici svih konstitutivnih naroda kao i pripadnici naroda iz redova ostalih. Nakon usvajanja ovih zakona ukinuta su entitetska ministarstva odbrane i entitetske vojske, 2006. godine, te je započeto sa integracijom jedinica u jedinstvene rodove Oružanih snaga BiH.

Transfer vojne imovine sa nivoa entiteta na državni nivo završen je u martu 2008. Međutim, još uvijek nije izvršeno smanjivanje broja pripadnika Oružanih snaga u skladu sa NATO standardima koji su osnova reforme. Jedan od razloga je veliki broj magacina u kojima je uskladišten vojni materijal, a za čije čuvanje je potreban određen broj ljudstva. Potreba za velikim brojem ljudi opterećuje i budžet Ministarstva odbrane BiH, pošto se veliki dio budžeta troši na potrebe personala.

¹⁹ Više informacija u okviru segmenta I, Krivična pravda.

²⁰ Više informacija u okviru segmenta II, Kazivanje istine.

Osnivanje ministarstava Vijeća ministara.²¹ 1) Ministarstvo za ljudska prava i izbjeglice BiH osnovano je 2000. godine Zakonom o Vijeću ministara. Ovo ministarstvo je prvo kojem se nakon Dejtonskog sporazuma u mandat stavlja bavljenje pitanjem izbjeglica i zaštitom ljudskih prava. 2) Ministarstvo pravde BiH osnovano je 2003. godine Zakonom o ministarstvima i drugim organima uprave BiH. Glavne nadležnosti su: koordiniranje aktivnosti za obezbjeđivanje usklađenosti zakonodavstva i standarda pravosudnog sistema među entitetima; koordiniranje entiteta u pravcu harmonizacije pravnog obrazovanja; međuentitetska i međunarodna pravna saradnja; da zakonodavstvo na nivou BiH bude sprovedeno na svim nivoima i druge nadležnosti.

3. Usvajanje zakona²²

Krivično zakonodavstvo. Reforma krivičnog zakonodavstva započela je u manjem obimu usvajanjem novog krivičnog zakonodavstva u Federaciji BiH (1998.godine), u RS (2000. godine), i u Brčko Distriktu (2001.godine). Sveobuhvatni pristup ovoj reformi zauzet je tek u 2002. godini kada su započete aktivnosti na usvajanju krivičnih propisa na svim nivoima i to uz prvenstveno zalaganje OHR, pa su tako donešeni novi i usaglašeni svi ZKP i KZ u 2003. godini.²³

Zakon o zaštiti svjedoka pod prijetnjom i ugroženih svjedoka. Ovaj zakon je donijet 2003. godine. Izmjene i dopune zakona donošene su tokom 2004 i 2005. godine. Ovim zakonom propisuju se mjere psihološke podrške svjedoku i zaštite identiteta i privatnosti putem mjera kao što su svjedočenja video linkom, svjedočenje bez prisustva optuženog, a koji bi svjedočenje pratio iz druge sale, distorzija glasa i druge mjere.

Zakon o programu zaštite svjedoka u BiH. Zakon je usvojen 2004. godine i kao mjere propisuje fizičku zaštitu, sigurne kuće, relokaciju, promijenu identiteta itd.

Zakon o nestalim osobama. Zakon je usvojen 2004. godine sa ciljem rasvjetljavanja sudbine nestalih. Ovo je prvi zakon takve vrste u svijetu. Njime se propisuje osnivanje Institut za nestale na nivou BiH koji bi zamijenio rad entitetskih komisija za nestale, intenzivirala istraga nestalih i prestalo sa etničkim pristupom rješavanja sudbine nestalih, uspostavljanje centralne evidencije nestalih (baza podataka) i specijalnog fonda za pomoć porodicama nestalih.²⁴

Izborni zakon. Izborni zakon BiH usvojen je 2001., dok su posljednje izmjene i dopune Zakona donijete 2007. godine. Njime se iscrpno „utvrđuju principi koji važe za izbore na svim nivoima vlasti u BiH“, kako je to navedeno u članu 1.1 ovog zakona. Također, Izborni zakon se u svojim članovima 1.6, 1.7, 2.9 i 2.13 bavi pitanjem *vettinga*, tačnije utvrđivanjem principa koji su kandidati podobni da budu na izbornim listama, tj. da budu birani na pozicije u državnoj administraciji, a na osnovu glasova birača.²⁵ Na kraju, Izborni zakon na

²¹ Pomenuta su samo ona ministarstva koja su u najneposrednijoj vezi sa svim pomenutim i budućim aktivnostima u oblasti tranzicijske pravde i o čijim aktivnostima, kao i o osnivanju se nije direktno govorilo.

²² Biće pomenuti samo oni zakoni koji su u najneposrednijoj vezi sa tranzicijskom pravdom.

²³ Više informacija u okviru segmenta I, Krivična pravda.

²⁴ Više informacija u okviru segmenta II, Kazivanje istine i segmenta III, Reparacije.

²⁵ Član 1.6 propisuje da nijedna osoba koja je na izdržavanju kazne, a koju je izrekao Haški tribunal, i nijedna osoba koja je pod optužnicom ovog suda, a nije se povinovala naredbi da se pojavi pred sudom, ne može da glasa, niti može da se kandiduje ili da bude imenovana na bilo koju javnu funkciju na teritoriji Bosne i Hercegovine. Ovo pravilo se proširuje i na političke stranke: ukoliko se ovakve ličnosti nalaze na izbornim listama, stranke će se smatrati da ne ispunjavaju uslove učestvovanja na izborima. Član 1.7 propisuje sličnu mjeru, samo se odnosi na Sud BiH, kantonalne i okružne sudove i sud Distrikta Brčko. Centralna izborna komisija je organ koji je nadležan za provjeru kandidata.

specifičan način uređuje pitanje prebivališta i boravišta, a što je od direktnog uticaja na pitanje povratka raseljenih i, generalno, na političke odnose unutar BiH.

4. Ispitivanje integriteta i kapaciteta javnih službenika - Vetting²⁶

U BiH trenutno postoji više zakona i institucija koje propisuju i provode mjere u vezi sa *vettingom*. Svi ti mehanizmi za osnovu imaju uzak standard koji je propisan Aneksom VI Dejtonskog sporazuma, tj. tačkom IX.1 Ustava BiH, a to je kršenje međunarodnog humanitarnog prava: nijedna osoba koja je osuđena u predmetu ratnih zločina ili protiv koje je podignuta optužnica da je počinila ratni zločin, a koja se nije povinovala naredbi da se pojavi pred Tribunalom, ne može se kandidirati za javnu funkciju. Što se zakona tiče, to su Izborni zakon, Zakon o državnoj službi u institucijama Bosne i Hercegovine, Zakon o Državnoj agenciji za istrage i zaštitu i Zakon o Visokom sudskom i tužilačkom vijeću, a institucije kojima su ovi zakoni dali mandat da se bave procesom *vettinga* su Centralna izborna komisija, Agencija za državnu upravu, SIPA i VSTV. Također i OHR ima nadležnost za provođenje *vettinga* onih osoba koje su prekršile odredbe Dejtonskog sporazuma, međutim Visoki predstavnik je ovo ovlaštenje rijetko primjenjivao.

Proces *vettinga* organizirano je izvršen u sektoru policije i pravosuđa. Hronološki, prvo je započeo *vetting* u policiji i trajao je od 1999. do 2002. godine, dok je u pravosuđu započeo 2002., a završio se 2004. godine. Proces koji je provoden u ovim dvjema strukturama imao je velike metodološke razlike: *vetting* u policiji bio je upućen na ispitivanje odgovornosti policajaca u vrijeme kada su sistematski kršena ljudska prava, sa akcentom na ukazivanje nepodobnosti da određena osoba bude policajac. Teret dokazivanja imala je komisija koja je ispitivala podobnost. Sa druge strane, proces *vettinga* u pravosuđu imao je karakteristike ponovnog zapošljavanja, reimenovanja, gdje su sva radna mjesta u pravosuđu proglašena otvorenim i na njih su mogli da apliciraju i sudije i tužioci koji su već zauzimali ta radna mjesta, kao i svi drugi koji do tada nisu imali funkcije u pravosuđu. U okviru ovog procesa akcenat je stavljen na dokazivanje podobnosti za poziciju u pravosuđu. Teret dokazivanja bio je na aplikantima.

Proces *vettinga* u policiji proveo je IPTF, dok je Nezavisna pravosudna komisija (IJC) tj. VSTV proveo proces reimenovanja u pravosuđu.

Vetting u policiji. Proces certifikacije odvijao se u tri faze: faza registracije, privremeno odobrenje za rad i faza certifikacije. Na početku procesa certifikacije registrovalo se oko 24.000 policajaca. Sama registracija podrazumijevala je pružanje informacije o kvalifikacijama za obavljanje posla, dužnostima koje određeni policajac obavlja u policiji kao i pružanje informacije o ulozi tokom oružanog sukoba. Privremena autorizacija data je onima koji su ispunjavali minimum kriterija za rad kao što su odgovarajuća školska sprema, trening za obavljanje specifičnih dužnosti u policiji, godište, državljanstvo i slično. Treći korak u procesu je aktivnost certifikacije, tj. izdavanja stalnog odobrenja za rad u policiji. Policajci koji su dobili privremene dozvole prolazili su kroz proces provjere. U toku provjere, na primjer, konsultovan je i Haški tribunal, tako što je IPTF slao imena policajaca u

²⁶ Često se termin *vetting* i termin *lustracija* mješaju. Međutim, između ova dva procesa postoje vrlo značajne metodološke razlike. *Vetting* predstavlja ispitivanje integriteta i kapaciteta određene osobe da bi se provjerila njegova/njena podobnost kao individue za obavljanje funkcije u javnoj administraciji. Sa druge strane, *lustracija* je provjera koja se ne zasniva na ocjenjivanju integriteta jedne osobe, već se ispituje njena povezanost sa određenom političkom grupacijom ili institucijom za koje se vjeruje da su prouzrokovali kršenja ljudskih prava. U kontekstu bivše Jugoslavije, gdje god da su se dešavali slične aktivnosti, provoden je upravo program *vettinga*. Međutim, te aktivnosti uvijek su popularno nazivane *lustracijom*, prvo zbog nerazumijevanja razlike između *vettinga* i *lustracije*, a drugo zato što trenutno ne postoji adekvatan prevod termina *vetting* na lokalne jezike, tako da se prevodi kao *lustracija*.

MKSJ sa ciljem da se utvrdi da li se određeni policajac spominje u dokumentaciji Suda kao počinitelj ratnih zločina. Oni koji su prošli provjeru, dobili su certifikat za rad.

Certifikacija policajaca odvijala se u uslovima konstantnog protivljenja političkih elita ovom procesu, kao i nedovoljno usklađenog zakonodavstva entiteta i kriterija Misije UN-a u BiH za provođenje certifikacije. Zbog urgentnosti postupka profesionalizacije policije i uklanjanja onih koji su se ogriješili o zakon te bili nepodobni za obavljanje policijskog posla, nije proveden detaljan postupak provjere, niti su traženi detaljni dokazi da određena osoba nije kršila postavljene kriterije na osnovu kojih se vršila certifikacija. Vrijeme je pokazalo da su određeni policajci koji su dobili certifikate za rad optuženi i osuđeni za ratne zločine. Inače, sam proces de-certifikacije je naišao na ozbiljne kritike domaće i međunarodne struke koja se bavi zaštitom ljudskih prava, jer de-certificiranim policajcima nije omogućeno da se žale na odluku i dr.

Vetting u pravosuđu. Sa ovim procesom započela je Nezavisna pravosudna komisija koja je osnovana 2001. godine. Ona je imala tri osnovna zadatka: a) racionalizovati mrežu sudova i tužilaštava; b) postaviti temelje nezavisnim kolegijima koji bi u budućnosti imenovali sve sudije i tužioce u zemlji i c) provesti postupak reimenovanja svih sudija i tužilaca, uz provjeru njihove profesionalne i etičke podobnosti. Uspostavljanjem jedinstvenog Visokog sudskog i tužilačkog vijeća (VSTV) mandat Komisije bio je završen i ona je formalno prestala sa radom 31. decembra 2003. godine.

Od tri navedena zadatka, svakako je proces reimenovanja sudija i tužilaca bio najambiciozniji i najdelikatniji. Komisija je u skladu sa svojim nadležnostima razvila strategiju reimenovanja sudija i tužilaca, sa kriterijem dokazivanja podobnosti za obavljanje pravosudnih funkcija. Paralelno sa procesom reimenovanja, ova komisija je započela i sa procesom racionalizacije mreža sudova i tužilaštava, a koja je bila od direktnog uticaja na proces *vettinga*. Naime, racionalizacija je bila zasnovana na tri osnovna kriterija: broj predmeta, obim populacije koja je pokrivena teritorijalnom djelatnošću suda, te blizina prvog sljedećeg suda iste nadležnosti. Nakon završenog procesa usvojena je odluka da je broj od 953 radna mjesta za sudije i tužioce u BiH optimalan.

Kao što je istaknuto, sve pozicije bile su otvorene kako za ponovno prijavljivanje aktuelnih sudija i tužilaca koje je proces reimenovanja zatekao na ovim funkcijama, tako i za aplikacije drugih kandidata koji ispunjavaju uslove. Svi kandidati bili su obavezni priložiti dokumentaciju o njihovom trenutnom imovinskom stanju, da li su prekršili imovinske zakone (uzurpacija imovine), kao i da daju informacije o učešću u ratu (da li su bili pripadnici vojske, policije, paravojskih jedinica i slično).

Potrebno je naglasiti da je javnost generalno nezadovoljna provodenim procesom reimenovanja zato što pokretanje političkih/etničkih optužnica i donošenja političkih/etničkih presuda nije bio kriterij za diskvalifikaciju aplikanta na pozicije sudije i tužioca.