

**TEHNIČKE SMJERNICE ZA KREIRANJE NACIONALNIH MEHANIZAMA ZA NESTALA LICA**  
(april 2021.)

**O projektu za nestala lica MKCK**

*Centralna agencija za traženje Međunarodnog komiteta Crvenog krsta ima dugogodišnji mandat i 150 godina operativnog iskustva u praćenju nestalih lica i spajanju razdvojenih porodica. Uvjeran da je potreban odgovor na nivou cijele planete kako bi se poboljšao globalni odgovor na tragediju nestalih lica i njihovih srodnika, MKCK je otpočeo Projekat za nestala lica 2018. godine. U saradnji sa drugim akterima, inicijativa ima za cilj da spoji eksperte, predstavnike porodica i druge zainteresovane strane iz cijelog sveta kako bi postigli konsenzus o najboljoj praksi, promovisali postojeće tehničke standarde te utvrdili nove tamo gde je to neophodno.*

Uvod i kratak pregled Tehničkih smjernica:

- TS 1 Nacionalni mehanizmi za nestala lica: kontekstualizovan pristup i mandat
- TS 2 Principi i neophodni uslovi za uspješan mehanizam
- TS 3 Potrebe porodica
- TS4 Evaluacija političkog konteksta, izgradnja i očuvanje političke volje
- TS5 Pružanje sveobuhvatnog odgovora: postojeće strukture i organizacije koje se bave nestalim licima
- TS 6 Domaći pravni i politički okviri koji se bave nestalim licima
- TS 9 Učestvovanje porodica i udruženja porodica
- TS 10 Mjerenje učinka rada mehanizma

Sljedeće tehničke smjernice će biti dostupne za javnu debatu kasnije:

- TS 7 Odnos između humanitarnih ciljeva i ciljeva vezanih za odgovornost
- TS 8 Mehanizmi i upravljanje podacima
- TS 11 Mehanizmi i forenzički aspekti

## SADRŽAJ

Uvod.....	4
TS 1 Nacionalni mehanizmi za nestala lica: kontekstualizovan pristup i mandat... ..	7
TS 2 Principi i neophodni uslovi za uspješan mehanizam.....	11
TS 3 Potrebe porodica.....	15
TS 4 Evaluacija političkog konteksta, izgradnja i očuvanje političke volje.....	20
TS 5 Pružanje sveobuhvatnog odgovora: postojeće strukture i organizacije koje se bave nestalim licima.....	26
TS 6 Domaći pravni i politički okviri koji se bave nestalim licima.....	30
TS 9 Učestvovanje porodica i udruženja porodica .....	36
TS 10 Mjerenje učinka rada mehanizma.....	41

## TEHNIČKE SMJERNICE ZA NACIONALNE MEHANIZME ZA NESTALA LICA

### UVOD

U svijetu je kao posljedica oružanih sukoba i drugih nasilnih situacija i u kontekstu migracija ili prirodnih ili ljudskim faktorom izazvanih katastrofa nestalo na stotine hiljada ljudi. Neka nestala lica žrtve su krivičnog djela prisilnog nestanka. U mnogim slučajevima naponi na rješavanju ovih slučajeva ne potpadaju pod mandat ili prevazilaze kapacitete postojećih institucija. U takvom kontekstu potrebno je razmisliti o uspostavljanju posebnog nacionalnog mehanizma za nestala lica koji će imati za cilj da razjasni sudbinu i locira nestala lica, kao i da pruži podršku njihovim porodicama.

Nepoznavanje sudbine i mjesta na kojem se nalaze voljene osobe prepoznato je kao jedna od najdubljih rana sukoba. Ako se ovo pitanje ne tretira, ono može da utiče ne samo na porodice već i na cijele zajednice i da dovede u opasnost mir i pomirenje. Porodice imaju pravo da znaju šta se desilo sa njihovim voljenima, da li su živi ili ne. Pravo da znaju prepoznato je kako u međunarodnom humanitarnom pravu tako i u međunarodnom pravu ljudskih prava. Rješavanje ovog pitanja zahtijeva uključivanje mnogobrojnih aktera i zainteresovanih strana.

Posljednjih decenija bili smo svjedoci nastanka niza nacionalnih i međunarodnih mehanizama koji imaju za cilj da pruže efikasniji odgovor na pitanje nestalih lica. Iako su ti mehanizmi poprimili različite forme i postigli različite rezultate, veliki broj njih bio je efikasan u rješavanju slučajeva i pružanju zaštite i podrške nestalim licima i njihovim porodicama.

Za potrebe ovih tehničkih smjernica termin mehanizam odnosi se na sve nacionalne institucije, komisije i druga tijela i procese koje uspostave nadležne vlasti, a koji imaju za cilj da pruže individualizovane odgovore o sudbini i lokaciji na kojoj se nalaze nestala lica, kao i da pruže podršku njihovim porodicama. Osim ovog humanitarnog cilja, mehanizmi mogu da imaju i druge ciljeve, uključujući i ciljeve povezane sa odgovornošću i tranzicionom pravdom.

Savjet bezbjednosti Ujedinjenih nacija naglasio je važnost mehanizama u junu mjesecu 2019. godine u Rezoluciji 2474, u kojoj se ističe potreba da se ojača uloga i kapacitet postojećih mehanizama i da se uspostave novi tamo gdje je to neophodno. Savjet je pozvao države članice da aktivno razmjenjuju iskustva i najbolju praksu kako bi podržale sveobuhvatan odgovor na pitanje nestalih lica u oružanim sukobima.

Međutim, uprkos gore pomenutim iskustvima, do sada ne postoje zajedničke norme ili smjernice koje bi davale savjete državama i drugim akterima o tome kako da uspostave ili ojačaju ove mehanizme.

Upravo zbog toga, osobe koji rade na ovim pitanjima, eksperti i predstavnici porodica iz cijelog svijeta okupili su se u Nikoziji, na Kipru, u oktobru 2019. godine kako bi razmijenili pouke i razmišljanja o radu takvih mehanizama u kontekstu oružanog sukoba i drugih vrsta nasilja. Ekspertski sastanak poslužio je za plodotvornu razmjenu mišljenja i znanja i omogućio učesnicima da identifikuju zajedničke principe i funkcije koje smatraju fundamentalnim za efikasno funkcionisanje mehanizma za nestala lica. Iako su se učesnici na sastanku saglasili da ne postoji jedno rješenje koje odgovara svim situacijama, složili su se da je potrebno izraditi praktične smjernice i instrumente koji će podržati uspostavljanje i rad ovakvih mehanizama. Obavezali su se takođe i da će raditi na procesu izrade tih smjernica i instrumenata.

## Cilj tehničkih smjernica

Izrada tehničkih smjernica pobrojanih u nastavku teksta rezultat je širokih diskusija sa predstavnicima mehanizama i nadovezuje se na decenije savjetodavnog iskustva i rada Međunarodnog komiteta Crvenog krsta/križa sa mehanizmima. Nadamo se da će ove smjernice državama i drugim relevantnim akterima pružiti praktična uputstva i instrumente koje će koristiti prilikom razmišljanja o uspostavljanju mehanizama za nestala lica.

## NACRT PLANA:

### 1.DIO – NACIONALNI MEHANIZMI ZA NESTALA LICA: MANDAT, PRINCIPI I POTREBE PORODICA

#### 1. Kontekstualizovan pristup i mandat

U ovoj smjernici opisuje se kako kontekst utiče na uspostavljanje, opseg i funkcionisanje nacionalnih mehanizama za nestala lica. Smjernica objašnjava važnost jasnog mandata i pruža osnovne elemente uključujući ciljeve, organizacionu strukturu i odnose sa drugim organima, nadležnosti i pravni status i reprezentativnost.

➤ **Instrument:** Tabela sa nacionalnim mehanizmima, njihovim pravnim osnovama, mandatom i strukturom

#### 2. Principi i neophodni uslovi

U ovoj smjernici razmatraju se osnovni principi i neophodni uslovi koji treba da budu zadovoljeni kako bi se uspostavio uspješan mehanizam.

➤ **Referenca:** Izvještaj sa radionice o nestalim licima na Kipru, MKCK 2019

#### 3. Potrebe porodica nestalih

U ovoj smjernici se razmatra kako mehanizam može da podrži porodice nestalih. U njoj se naglašava važnost izrade evaluacije potreba kako bi se vidjelo koje su specifične poteškoće, potrebe i očekivanja porodica, te daje kratak pregled različitih potreba koje porodice nestalih lica mogu da imaju.

➤ **Instrument:** Pomoć porodicama nestalih lica: Praktični priručnik, MKCK

### 2.DIO – KONTEKSTUALNA ANALIZA I ODGOVOR

#### 4. Evaluacija političkog konteksta, izgradnja i očuvanje političke volje

Ova smjernica se bavi konceptom političke volje i objašnjava zbog čega je neophodno uspostavljanje nacionalnog mehanizma, njegovo pravilno funkcionisanje i ostvarivanje njegovih ciljeva. U smjernici se identifikuju indikatori političke volje, naglašavaju neki od ključnih unutrašnjih i vanjskih faktora koji će uticati na donosiocima odluka i pružaju smjernice o tome kako izgraditi političku volju uz smanjenje rizika od politizacije.

#### 5. Pružanje sveobuhvatnog odgovora – Postojeći organi vlasti i organizacije koje se bave nestalim licima

Ova tehnička smjernica pruža pregled institucija i agencija koje direktno ili indirektno učestvuju u rasvjetljavanju sudbine i pronalaženju lokaliteta gdje se nalaze nestala lica i zadovoljavanju potreba njihovih porodica. Ona takođe upućuje na neke od praktičnih

izazova koji mogu da utiču na rješenje i insistira na važnosti evaluacije postojećih kapaciteta prije utvrđivanja aktivnosti i odgovora koje mehanizam pruža.

## **6. Kreiranje ili prilagođavanje pravnog i političkog okvira koji se bavi nestalim licima**

U ovoj smjernici daju se preporuke za zakone i propise koje treba uključiti u reviziju domaćeg zakonodavnog i političkog okvira koji se tiče zaštite nestalih lica, potrage za nestalim licima i identifikacije, prikupljanja i postupanja sa posmrtnim ostacima.

This guidance note provides recommendations for laws and regulations to be included in the review of in the domestic legal and policy framework related to the prevention of people going missing, the search for missing persons and identification, recovery and treatment of the dead

- **Instrument:** Model zakona o nestalim licima

## **7. Odnos između humanitarni ciljevi i ciljeva vezanih za odgovornost – u izradi**

Ova smjernica će govoriti o različitim ciljevima koji mogu da budu definisani prilikom kreiranja mehanizama za pronalaženje nestalih lica i pružiti elemente za komplementarno funkcionisanje u slučaju kada mehanizmi imaju suprotne ciljeve.

### **3. DIO – OPERATIVNI ASPEKTI**

**Mehanizmi i upravljanje podacima – još nije počeo rad na ovome**

**Mehanizmi i forenzički aspekti – još nije počeo rad na ovome**

## **9. Učestvovanje porodica i udruženja porodica**

Ova smjernica naglašava važnost učestvovanja porodica u mehanizmu i pruža pregled mogućih uloga koje one mogu da imaju. Ona analizira kreiranje i aktivnosti udruženja porodica nestalih i ukazuje na mogućnosti koje treba istražiti, kao i na neke od izazova koji će možda morati da budu riješeni.

### **4. DIO – PRAĆENJE RADA I EVALUACIJA**

## **10. Mjerenje rezultata Mehanizma**

Ova smjernica ima za cilj da objasni važnost mjerenja rezultata rada i uticaja rada mehanizma za nestala lica i daje smjernice za razvoj indikatora. Ona takođe predlaže i listu mogućih kvantitativnih i kvalitativnih indikatora.

- **Instrument:** lista mogućih indikatora koji mogu da budu relevantni za mehanizam za nestala lica.

+++

## TEHNIČKA SMJERNICA 1

### NACIONALNI MEHANIZIMI ZA NESTALA LICA: KONTEKSTUALIZOVAN PRISTUP I MANDAT

Mehanizam treba da ima jasan mandat koji mu omogućava da razotkrije sudbinu i locira nestala lica te da odgovori na potrebe porodica nestalih na sveobuhvatan, efikasan i održiv način.

Ovo uputstvo opisuje na koji način različiti konteksti utiču na uspostavljanje, obim i funkcionisanje nacionalnih mehanizama za nestale osobe. Uputstvo objašnjava važnost jasnog mandata i izlaže osnovne elemente, uključujući organizacionu strukturu i odnose sa drugim organima vlasti, nadležnosti i pravni status, kao i zastupljenost.

## 1. Nacionalni mehanizmi za nestala lica

Za potrebe ovih uputstava termin "mehanizmi" odnosi se na sve institucije, komisije i druga tijela i procese koje uspostavljaju nadležne vlasti sa humanitarnim ciljem da daju individualizovane odgovore o sudbini i lokaciji nestalih lica i pruže podršku porodicama nestalih. Mehanizmi mogu takođe da imaju i druge ciljeve, uključujući i ciljeve povezane sa odgovornošću ili tranzicionom pravdom.

Mehanizmi mogu da budu uspostavljeni u situacijama dok traju oružani konflikti i druge situacije nasilja, u postkonfliktim kontekstima, pa čak i u cilju bavljenja decenijama starim nasljeđem.

Nacionalni mehanizmi za potragu za nestalim licima uspostavljeni su, između ostalog, u Bosni i Hercegovini, Kolumbiji, Hrvatskoj, El Salvadoru, na Kosovu, te u Libanu, Peruu, Srbiji, Šri Lanki i Ukrajini. Pored toga, više mehanizama uspostavljeno je kako bi se olakšala koordinacija u potrazi za nestalim licima između prethodno zaraćenih strana, kao na primjer, nakon oružanih sukoba u Bosni i Hercegovini, između Hrvatske i Srbije, na Kipru, nakon konflikta na Kosovu 1998-1999. godine, nakon Zaljevskog rata 1991. godine i oružanog sukoba između Iraka i Irana, poslije konflikta u Abhaziji 1992-1993 godine, te nakon oružanog konflikta u Gruziji 2008. godine.

Fokus ove smjernice biće na nacionalnim mehanizmima i humanitarnim ciljevima za pružanje individualizovanih odgovora porodicama nestalih lica, a u cilju razotkrivanja sudbine i lokacije njihovih nestalih srodnika. Ovakav pristup nikako nema za cilj da umanjí važnost drugih ciljeva, poput utvrđivanja odgovornosti, već sugeríše da gdje god je to moguće, ovi ciljevi treba da budu komplementarni.

## 2. Kontekstalizovan pristup

Gore pomenuti mehanizmi, uključujući njihove mandate, operative pristupe i stepen do kog su bili uspješni, značajno se razlikuju jedni od drugih, što je odraz istorijske, političke, socio-ekonomske, kulturne i institucionalne realnosti u datom kontekstu.

Osnovni kriteriji koji najčešće određuju šta određeni mehanizam može da ima za cilj i da li može da bude efikasan uključuju:

### Institucionalni kapaciteti

Potruga za nestalim licima, njihova identifikacija i odgovaranje na potrebe njihovih porodica zahtijevaju širok spektar kapaciteta. Sposobnost nadležnih vlasti da obezbijede te kapacitete biće važan kriterij prilikom uspostavljanja nacionalnog mehanizma.

Mehanizam mora da bude prilagođen prirodi i obimu slučajeva, potrebama i očekivanjima porodica i sveobuhvatnom kulturnom, pravnom i političkom okruženju date zemlje

### Povjerenje u institucije

Događaji iz prošlosti često igraju ključnu ulogu u stepenu povjerenja u državne organe poput vojske, sudstva, policijskih i forenzičkih institucija. U kontekstu oružanih sukoba i drugih nasilnih situacija, stanovništvo ili dijelovi stanovništva možda im ne vjeruju ili ih se plaše. Tamo gdje je to slučaj, povjerenje stanovništva u rad i saradnja stanovništva sa mehanizmima mogu da budu ugroženi.

### Socijalna i politička kohezija i politička volja

Osobe odgovorne za nestala lica mogu i ne moraju da budu na vlasti. Glavne političke snage možda ne podržavaju napore za suočavanje sa prošlošću i pitanjem nestalih lica. U takvim situacijama naponi za razotkrivanje sudbine i lokacije nestalih lica, kao i procesi utvrđivanja odgovornosti, često su složeniji i osjetljiviji.

Ovi i neki drugi kriteriji utiće na obim ciljeva kojima će se baviti mehanizam. Ti kriteriji će takođe odrediti koji nivo autonomije mehanizam treba da posjeduje, kao i nadležnosti koje će mu pripadati u vezi sa, na primjer, pristupom informacijama, pristupom određenim lokalitetima i mogućnošću da prisili određenog svjedoka da svjedoči.

## 3. Potreba za mandatom

Mehanizmu je potreban mandat koji obično dobija kroz usvojeno zakonodavstvo.

Mandat pruža pravnu osnovu za rad mehanizma. Osnovni elementi koje mandat treba da definiše uključuju ciljeve koje mehanizam treba da ispuni, njegovu strukturu, upravljanje i funkcionisanje, nadležnosti i status (uključujući i status zaposlenih) i finansiranje. Pored toga, mandat treba da sadrži, po potrebi, odredbe o predstavljanju i učestvovanju različitih strana uključujući i porodice nestalih.

## 4. Osnovni elementi mandata

### a. Ciljevi

Ciljevi mehanizma treba da sadrže sljedeće elemente, ali da ne budu na njih ograničeni:

**i) Ko su nestala lica obuhvaćena mehanizmom?**

Mandat treba da definiše jurisdikciju/slučajeve na koje se odnosi mehanizam, sa referencom, između ostalog, na specifični oružani konflikt ili događaj, vremenski period, region ili geografsku oblast, način na koji je osoba nestala ili bilo koju kombinaciju ovih elemenata. Treba imati na umu da linija između različitih slučajeva često nije jasno definisana. Zbog toga je veoma važno da mandati svih organa vlasti koji su obuhvaćeni mehanizmom budu jasno definisani, bez preklapanja, i da Standardne operativne procedure budu utvrđene kako bi artikulisale pitanja jurisdikcije, postupaka, razmjenu informacija itd.

**ii) Šta mehanizam ima za cilj?**

U mandatu mehanizma treba, između ostalog, jasno da bude rečeno koje su aktivnosti i funkcije neophodne kako bi se razotkrila sudbina i lokaliteti na kom se nalaze nestala lica i kako bi služile i pomogle njihovim porodicama.

**iii) Koliko traje mandat mehanizma?**

Mandat mehanizma može da bude ad hoc i ograničen u vremenu, neograničen dok ne bude riješena sudbina nestalih ili dok ne bude uspostavljeno stalno tijelo koje će se baviti ovim pitanjima. U praksi, vrijeme neophodno za istragu određenih predmeta je najčešće uveliko potcjenjeno na početku cijelog procesa. Važno je voditi računa kako bi se izbjegla nerealna očekivanja.

**b) Definisati organizacionu strukturu i odnose sa drugim institucijama**

Potruga za nestalim licima i odgovaranje na potrebe njihovih porodica je složen i potencijalno osjetljiv proces koji može da zahtijeva učešće i saradnju sudskih, istražnih i forenzičkih sistema, kao i drugih tijela i zainteresovanih strana.

Na osnovu evaluacije postojećih institucijâ i procesâ treba donijeti odluku da li te institucije i procesi mogu da budu ojačani kako bi nadomjestili utvrđene nedostatke, pod uslovom da su pravilno koordinisani, ili je potrebno da se, u okviru mehanizma, uspostavi nova struktura. Takva evaluacija treba da uzme u obzir ne samo pitanje kapaciteta već takođe i pitanja povjerenja i nezavisnosti.

Mandat i ciljevi mehanizma treba da oslikavaju utvrđene propuste, izbjegnju preklapanje i dupliranje poslova, te najbolje iskoriste znanja, iskustva, kapacitete i resurse postojećih institucija.

Sva ova pitanja će odlučiti o formi i ulozi budućeg mehanizma, hoće li to biti komisija sa koordinacionom ulogom, jedinstven registar koji će centralizovati i obraditi sve informacije o nestalim licima i neidentifikovanim ljudskim ostacima, specijalizovano tijelo koje će se baviti ovim specifičnim slučajevima ili pak nezavisna institucija sa određenim nadležnostima. Takođe je važno jasno definisati i artikulisati njegove odnose i interakciju sa drugim organima i institucijama.

**c) Definisavanje nadležnosti i pravnog statusa samog mehanizma i njegovih zaposlenih**

Istraživanje slučajeva nestalih lica često zahtijeva pristup povjerljivim informacijama, svjedocima, uključujući i državne službenike, kao i fizičkim lokalitetima na kojima će se voditi istrage. Mehanizam može takođe da pruži zaštitu svjedocima ili da posjeduje ovlaštenja za primjenu prisile. I na kraju, mehanizam, kao i oni koji rade za njega,



moraju da budu zaštićeni od uplitanja, uključujući i uplitanje od strane drugih državnih institucija.

**d) Pitanje zastupljenosti i učestvovanja**

Zastupljenost i učestvovanje najvažnijih strana, ne samo porodica nestalih lica već i relevantnih političkih, etničkih ili vjerskih grupa, državnih institucija ili civilnog društva, mogu da budu od ključne važnosti za obezbjeđenje legitimiteta i povjerenja u rad mehanizma.

+++

## TEHNIČKA SMJERNICA 2

### PRINCIPI I NEOPHODNI USLOVI ZA USPJEŠAN MEHANIZAM

Nacionalni mehanizam treba da obezbijedi ostvarenje humanitarnih ciljeva otkrivanja sudbine i lokaliteta gdje se nalaze nestala lica i pružanja podrške njihovim porodicama.

Ova smjernica obrađuje osnovne principe i neophodne uslove koji će omogućiti razvoj

#### Mehanizam mora da se uspostavi kroz participativni proces u kojem porodice imaju glavnu ulogu

Glas porodica mora da se čuje i da se uzme u obzir kako bi se obezbijedilo da ciljevi mehanizma na pravi način oslikavaju njihova prava, potrebe i brige.

Mehanizam treba da, u mjeri u kojoj je to moguće, podstakne i osigura aktivno učešće porodica, zajedno sa nadležnim vlastima, ekspertima, lokalnim udruženjima i nevladinim organizacijama, u osmišljavanju i primjeni mjera koje se odnose na potragu za nestalima i uopšte na šire rješavanje njihovih potreba.

Porodice i njihove potrebe su najvažnije. One moraju u svakom trenutku da budu dio svakog procesa.

Cilj osiguranja efikasne podrške, angažmana i povezivanja sa porodicama treba da bude artikulisan od samog početka operacija.

📌 TS 3: POTREBE PORODICA NESTALIH

📌 TS 9: UČEŠĆE PORODICA I UDRUŽENJA PORODICA

Mehanizam mora da poštuje princip nediskriminacije; treba da pruži iste mogućnosti svim porodicama uzimajući u obzir njihove individualne potrebe.

Nestala lica i njihove porodice moraju da budu tretirani jednako, bez ikakvih razlika u odnosu na rasu, boju kože, pol, jezik koji govore, religiju, politička ili druga uvjerenja, nacionalno ili društveno porijeklo, mjesto rođenja ili neki drugi status.

Mehanizam mora da osigura da porodice imaju povjerenje u njega. Treba da bude otvoren i transparentan i da redovno obavještava porodice o procesu potrage kao i o relevantnim informacijama koje se tiču njihovih prava.

Mehanizam treba u što većoj mjeri da dijeli informacije sa porodicama kako ne bi nepotrebno produžavao njihovu patnju. Potrebno je da porodice i zajednice kojih se to tiče što više obavještava o svom radu, o procesu potraga, usvojenim odlukama i posljedicama njihove primjene, o preprekama, šansama za uspjeh uključujući i vjerovatnoću da se njihovi bližnji pronađu živi.

Mehanizam treba takođe da osigura da porodice budu obaviještene o svojim pravima uključujući i one koje se tiču mogućnosti da osobe koje su odgovorne za nestanak njihovih bližnjih budu gonjene. Kvalitet i kvantitet informacija podijeljenih sa porodicama je od ključnog značaja kako bi se na efikasan način bavili potrebama porodica i kako bi se odgovorilo na njihova očekivanja u vezi sa samim procesom. Oni te informacije moraju da dobiju na jeziku koji razumiju. Za efikasan rad sa porodicama potrebno je odrediti kontakt osobu kako bismo bili sigurni da su porodice adekvatno informisane; na taj način imaćemo odnos zasnovan na povjerenju u sâm mehanizam kao i u rezultate istrage.

**Mehanizam treba da ima jasan mandat koji će biti osmišljen za dati kontekst i koji može da se prilagođava stalno promjenjivom okruženju.**

Socijalne, etničke, kulturne, vjerske, ekonomske i političke specifičnosti okruženja će sve uticati na rad mehanizma i treba ih uzeti u obzir kod definisanja njegovog mandata.

Potrebno je pažljivo uraditi evaluaciju situacije u zemlji, uključujući evaluaciju pravnog i institucionalnog sistema, relevantnih zakona i procedura, kako bi se utvrdili propusti i uska grla u rješavanju pitanja nestalih lica. Mandat mehanizma treba da odgovara utvrđenim propustima.

Glavni faktori poput političke volje, postojećeg pravnog okvira ili dostupnosti usluga podrške porodicama mogu da se mijenjaju tokom vremena. Zbog takvog promjenjivog konteksta i potreba porodica koje se mijenjaju, neophodna je agilnost i brzo davanje odgovora kako u okviru samog mandata tako i u okviru funkcija mehanizma.

Istovremeno, koliko je to moguće, mehanizam mora da posjeduje i zaštitne mjere, idealno bi bilo da to bude u zakonu, koje bi ga štatile od promjena u kontekstu koje su manje povoljne za njegov rad i koje mogu da dovedu do ograničavanja ili prepreka samom njegovom funkcionisanju (npr. promjene budžeta, ovlašćenja za primjenu prisile ....)

- ♀ TS 1: NACIONALNI MEHANIZIMI ZA NESTALA LICA: KONTEKSTUALIZOVAN PRISTUP I MANDAT
- ♀ TS 4: EVALUACIJA POLITIČKOG KONTEKSTA, IZGRADNJA I OBJEZBJEĐIVANJE POLITIČKE VOLJE
- ♀ TS 3: POTREBE PORODICA NESTALIH
- ♀ TS 5: PRUŽANJE SVEOBUHVRATNOG ODGOVORA: VLASTI I ORGANIZACIJE KOJE SE BAVE NESTALIMA
- ♀ TS 6: KREIRANJE I PRILAGOĐAVANJE PRAVNOG I POLITIČKOG OKVIRA ZA NESTALA LICA

Pozicija mehanizma u odnosu na druge državne strukture i nadležnosti koje su mu dodijeljene treba da mu omoguće da obezbijedi integrisan, multidisciplinarnan transagencijski, humanitarni odgovor na pitanje nestalih lica i njihovih porodica.

Potruga za nestalim licima i podrška njihovim porodicama je multidisciplinarna i može da uključuje veliki broj državnih institucija.

Mehanizam stoga mora da obezbijedi:

- odgovarajuću zastupljenost svih organa i agencija koji učestvuju u cjelokupnom radu
- efikasnu komunikaciju i koordinaciju sa nadležnim akterima na nivou države i drugim zainteresovanim stranama, i
- odgovarajuću artikulaciju nadležnosti na operativnom i političkom nivou

Mehanizam mora da uživa povjerenje porodica i zajednice zbog koje je uspostavljen. U kontekstima konflikata koji su u toku ili koji su se dogodili u prošlosti kao i u drugim situacijama nasilja, mehanizmu može da bude potreban viši nivo autonomije u odnosu na druge državne institucije.

Potrebno je zagantovati da Mehanizam ima sva neophodna ovlašćenja, poput mogućnost da prikupi neophodne informacije koje mogu da pomognu u rasvjetljavanju sudbine i pronalaženju lokaliteta gdje se nalaze nestala lica od relevantnih vladinih i nevladinih tijela, uključujući i pravosudne organe.

❖ TS 1: NACIONALNI MEHANIZIMI ZA NESTALA LICA: KONTEKSTUALIZOVAN PRISTUP I MANDAT

❖ TS 5: PRUŽANJE SVEOBUHVRATNOG ODGOVORA: VLASTI I ORGANIZACIJE KOJE SE BAVE NESTALIMA

❖ TS 6: KREIRANJE I PRILAGOĐAVANJE PRAVNOG I POLITIČKOG OKVIRA ZA NESTALA LICA

## **Mehanizam treba da može da razvije i održi političku podršku kao i da zadobije povjerenje i podršku različitih zainteresovanih strana**

Politička volja je od ključnog značaja za uspostavljanje i održivo i efikasno funkcionisanje mehanizma. To podrazumijeva odgovarajući budžet i saradnju sa organima vlasti, posebno kada govorimo o razmjeni informacija.

Povjerenje, bilo između strana u konfliktu koji traje ili između strana u oružanom konfliktu koji je završen, između organa vlasti i porodica, ili između ranije podjeljenih zajednica, je takođe od ključnog značaja za sposobnost mehanizma da radi i ostvari napredak. Da bi obezbedio povjerenje i podršku, potrebno je da obezbedi adekvatnu zastupljenost i učešće svih relevantnih strana u uspostavljanju mehanizma i operacijama tamo gde je to moguće.

**Mehanizam treba da bude održiv i da ima neophodne ljudske i finansijske resurse kao i infrastrukturu i opremu.**

Kada se mehanizam uspostavi, vlasti moraju da razumiju potrebu i da se obavežu da će dugoročno izdvajati neophodne resurse uključujući budžet, ljudske resurse, infrastrukturu i opremu.

Mehanizmi treba da se trude da svoje naučne metode prilagode raspoloživim sredstvima uz istovremeno poštivanje međunarodnih standarda.

U slučaju da mehanizam nema dovoljno resursa, uključujući i ekspertizu, treba razmotriti mogućnost traženja podrške od strane relevantnih spoljnih aktera uključujući i međunarodne i nevladine organizacije kao i druge mehanizme.

+++

## PRAKTIČNA SMJERNICA 3

### OPIS POTREBA PORODICA NESTALIH LICA

Mehanizam treba u svom radu da se rukovodi mnogobrojnim potrebama porodica nestalih i ciljevima koji su postavljeni kako bi zadovoljili te potrebe.

Ova praktična smjernica razmatra kako mehanizam može da podrži porodice nestalih lica. U smjernici se naglašava koliko je važno uraditi evaluaciju kako bi se provjerilo koje su to specifične poteškoće, potrebe i očekivanja porodica te daje kratak pregled različitih potreba koje porodice nestalih lica mogu da imaju.

#### Uvod

Porodice nestalih lica imaju specifične potrebe, kao što je prepoznato 2003. godine na Međunarodnoj konferenciji vladinih i nevladinih stručnjaka za nestala lica u organizaciji MKCK. To uključuje potrebu da doznaju sudbinu i lokalitete na kojima se nalaze njihovi nestali srodnici, ekonomske, administrativne i pravne izazove, ili potrebu za pravdom. Mogu takođe da imaju potrebu i za psihološkom podrškom, kao i za obilježavanjem i komemoracijom. Dokle god ove potrebe nisu zadovoljene, porodice ne mogu jednostavno da nastave sa svojim životima.

Mehanizam treba da obezbijedi da ove mnogostruke potrebe porodica budu uzete u obzir ili od strane nadležnih lokalnih ili nacionalnih institucija ili od strane samog mehanizma. Kad god je to moguće, mehanizam treba da se trudi da

aktivno uključi predstavnike porodica u planiranje i pružanje usluga.

Osoba koja nestane bez traga je primarna žrtva. Ali tragedija pogađa i mnoge druge. Srodnici nestale osobe obično jako pate dok ne saznaju kakva je sudbina nestale osobe i gdje se ona nalazi. Njihova situacija je često dodatno otežana administrativnim, pravnim i ekonomskim poteškoćama sa kojima se susreću.

Potrebno je uraditi evaluaciju potreba porodica kako bismo bili sigurni koje su specifične poteškoće, potrebe i očekivanja porodica.

#### 1. Evaluacija potreba porodica

Kako bi imao potpun uvid u potrebe porodica nestalih lica mehanizam treba da sprovede evaluaciju potreba porodica. Tu evaluaciju treba da sprovedu zaposleni koji su obučeni da razumiju potrebe porodica kao i njihove percepcije sudbine nestalih. To podrazumijeva intervjuje i fokus-grupe sa porodicama, što bi omogućilo bolje razumijevanje njihovih problema i poglede na to kako bi situacija mogla da se poboljša. Evaluacija treba takođe da pokrije i pitanja bezbjednosti i zaštite.

Kao dio procesa potrebno je uraditi i evaluaciju toga do koje mjere nadležne institucije, nacionalni zakoni i administrativne procedure mogu da odgovore na potrebe porodica, što treba da podrazumijeva mapiranje svih nadležnih aktera i pružalaca usluga. Na taj način mehanizam će moći da identifikuje propuste i razvije svoju strategiju u skladu sa tim.

## 2. Formulisanje strategije za odgovaranje na potrebe porodica

Strategija za odgovor na potrebe porodica bi trebalo da uključuje sljedeće:

- Preuzeti korake kako bi postojeće institucije, strukture i procesi bili što efikasniji. To može da uključuje napore da se obezbijede državne usluge podrške koje će biti osmišljene za specifične potrebe i uslove porodica nestalih osoba;
- Uspostavljanje Sistema informacija i orijentacije za porodice nestalih lica ka postojećim uslugama;
- Tamo gdje specifične potrebe ne mogu da budu zadovoljene od strane postojećih institucija i struktura, treba razmisliti o pružanju nekih usluga od strane samog mehanizma;
- Podići svijest i promovisati javno prepoznavanje potreba porodica i organizovati podršku porodicama od strane zajednice;
- Zalagati se i pružati savjete o zakonodavstvu kako bi se odgovorilo na izazove sa kojima se suočavaju porodice nestalih.

♀ Instrument XX: dokumenti za informisanje i aktivnosti iz "Accompanying the families of Missing Persons, a practical handbook, ICRC." (Podrška porodicama nestalih lica, praktičan priručnik, MKCK)

## 3. Potrebe porodica nestalih lica

Na sljedećoj listi nabrajamo neke od osnovnih potreba koje porodice mogu da imaju.

Treba imati na umu da potrebe porodica mogu da budu različite, čak i u istom kontekstu, u zavisnosti od kulturnih, religijskih i socio-ekonomskih faktora. Takođe, potrebe evoluiraju vremenom.

### **Potreba da se sazna sudbina i lokalitet na kom se nalaze nestala lica**

Porodice moraju da dobiju informaciju o sudbini i lokalitetu gdje se nalaze njihovi nestali srodnici, kao i da imaju mogućnost da ponovo uspostave i održe kontakt. Ako je njihov srodnik umro, moraju da znaju kada se to dogodilo, gde, okolnosti u kojima je osoba umrla i gdje se nalaze posmrtni ostaci. Moraju da znaju i kako je njihov srodnik identifikovan. Ako posmrtni ostaci nisu pronađeni, porodicama treba objasniti zbog čega je to tako.

## **Potreba za informacijama o procesu potrage**

Porodicama su potrebne redovne i jasno predočene informacije o napretku istražnog procesa. To treba da uključi informacije o različitim etapama, od trenutka kada je slučaj registrovan do trenutka kada se pronađe nestalo lice. Pored toga treba da dobiju informacije o strategijama, vremenskom okviru, pravnim aspektima i izazovima sa kojima se istraga susrela. Porodice treba informisati o svim mogućim rezultatima kako bi znale šta mogu da očekuju.

## **Potreba za dobijanjem psihološke i psihosocijalne podrške**

Psihološki uticaj na osobu koja ima srodnika koji je nestalo lice je mnogostruk. Stalna nesigurnost i nemogućnost da se prođe kroz istinski proces žalosti, često su praćeni osjećajem straha, frustracija, nemoći, krivice i bijesa.

Pojam "ambivalentan gubitak" je po prvi put upotrebila psiholginja Paulina Bos. Ona je definisala ambivalentan gubitak kao "situaciju nejasnog gubitka koji je rezultat neznanja da li je voljena osoba živa ili mrtva, odsutna ili prisutna ». To ozbiljno utiče na psihološku dobrobit porodica, čak i u situacijama kada porodice nisu prethodno bile osjetljive. Porodice mogu da provedu ostatak života tražeći odgovore i kao rezultat toga postaju socijalno i emocionalno izolovane. Jedan od glavnih postignuća ove teorije je da daje ime iskustvu izolovanosti u žalosti kojoj nema kraja.

Ambivalentni gubitak može da dovede do emotivnog distanciranja, anksioznosti, depresije i drugih mentalnih oboljenja. Srodnici se često suočavaju sa poteškoćama u svojoj porodici i društvenom okruženju. Zbog toga može da im bude potrebna i psihološka i psihosociološka pomoć.

## **Potreba da dobiju pravnu i administrativnu pomoć, uključujući informacije o njihovim pravima i procedurama.**

Tamo gdje nacionalni pravni okviri nisu prilagođeni, srodnici mogu da se susretnu sa nizom pravnih i/ili administrativnih poteškoća i mogu da budu ostavljeni bez ikakve podrške. Naprimjer, porodice mogu da nemaju pravo na penziju ili druga socijalna davanja ili da ne mogu da ostvare svoja prava koja proizilaze iz nekog ugovora, vlasništva ili porodičnog prava (npr. vjenčanje, starateljstvo, nasljedstva). Zbog toga je važno da zakon prizna nestalo lice kako bi zagantovao i obezbijedio kontinuitet pravnog lica i zaštitila kako njihova prava tako i prava njihovih porodica.



## **Potreba za ekonomskom i finansijskom podrškom**

Porodice nestalih lica mogu da imaju finansijske probleme koji su direktno povezani sa nestankom voljenih, na primer kada se radi o hranitelju porodice ili zbog finansijskog tereta potrage. Kao rezultat može da dodje do toga da ne mogu da zadovolje osnovne potrebe poput hrane, stanovanja, zdravstvenih troškova i troškova školovanja.

U nekim kontekstima nedostatak pravnog statusa dovodi do ekonomskih posljedica. Naprimjer, porodice nestalih lica mogu da ne budu prepoznate kao "žrtve" i kao posljedica toga da budu isključene iz nekih usluga ili davanja. Pored toga mogu da se suoče sa poteškoćama u pristupu bankovnom računu, penzijama, nekretninama i drugom vlasništvu nestale osobe.

Važno je obezbijediti da porodice budu upoznate sa svojim pravima i privilegijama i sa tim kako mogu da im pristupe.

## **Potreba za istinom i pravdom**

Kada su osobe nestale kao rezultat oružanog sukoba ili drugih nasilnih situacija, porodice mogu takođe i da insistiraju da saznaju istinu o sudbini njihovih srodnika, kao naprimjer da saznaju ko je odgovoran za njihov nestanak ili smrt, a mogu da traže i da se počinioci krivično gone i da budu kažnjeni. Zbog toga je važno da napori na rasvjetljavanju sudbine i nalaženju lokaliteta na kojima se nalaze nestala lica, kao i napori da se pomogne njihovim porodicama, ne stvaraju prepreke ostvarivanju pravde.

## **Potreba za organizovanjem sahrana i komemorativnih rituala**

Porodice svugdje imaju potrebu za komemorativnim ritualima. To može da bude određena vrsta javnog priznanja da su u žalosti i obilježavanja života preminulog. Konkretna praksa zavisi u mnogome od konteksta i na nju mogu da utiču lični, politički, socijalni, vjerski i kulturološki faktori

Porodice će obično, ali ne i u svim kontekstima, izraziti potrebu da im se vrati tijelo preminule osobe zajedno sa naučnim dokazom identiteta, kako bi pogrebni obred mogao da bude organizovan u skladu sa vjerskim i kulturološkim uvjerenjima.

U slučajevima gdje se ustanovi da ljudski ostaci ne mogu da budu vraćeni, neke porodice mogu da bude zadovoljne potvrdom smrti od stane vlasti ili neke organizacije u koju imaju povjerenje. U takvim situacijama, kulturno primjerene ceremonije obilježavanja mogu da se organizuju kako bi se odala počast nestaloj osobi.

## **Potreba za priznavanjem pretrpljene boli, javno sjećanje i reparacija**

Obezbijediti sjećanje na nestale osobe i javno priznanje boli koju su porodice pretrpjele kao i davanje reparacija predstavljaju važne korake ne samo za podršku porodica već mogu takođe i da ponovo izgrade povjerenje i podrže pomirenje.

To uključuje mjere poput sljedećih:

- Zvanično priznanje putem zvaničnih izjava u kojim se priznaje patnja porodica i njihova teška situacija;
- Nacionalne komemoracije u cilju odavanja počasti nestalim osobama i njihovim porodicama, memorijalni skupovi;
- Objavljena lista nestalih lica uz pristanak uključenih porodica kako bi se očuvalo historijsko pamćenje i odalo priznanje.

Evaluacija potreba porodica treba da ima za cilj da razumije njihova očekivanja u vezi sa gore navedenim.

+++

## TEHNIČKA SMJERNICA 4

# EVALUACIJA POLITIČKOG KONTEKSTA, IZGRADNJA I OČUVANJE POLITIČKE VOLJE

Mehanizam zahtijeva političku volju i podršku kako bi obezbijedio neophodne nadležnosti i resurse za efikasnu realizaciju svog mandata i dostizanje svojih ciljeva.

Ova tehnička smjernica analizira koncept političke volje i objašnjava zašto je ona važna za uspostavljanje nacionalnog mehanizma, njegovo dobro funkcionisanje i ostvarivanje njegovih ciljeva.

Ona ima za cilj da utvrdi indikatore političke volje, stavi akcenat na neke od osnovnih unutrašnjih i vanjskih faktora koji će uticati na donosiocima odluka, kao i da pruži smjernice u vezi sa izgradnjom političke volje uz smanjenje rizika od politizacije.

## 1. Uvod

Politička volja je preduslov za kreiranje efikasnog i održivog mehanizma. Nivo političke volje je važan element prilikom donošenja odluke koji tip mehanizma je najprimjereniji određenom kontekstu i trenutku.

U mnogim kontekstima, posebno tamo gdje još uvijek traju oružani sukobi ili druge vrste nasilja ili u društvima koja se oporavljaju od oružanih sukoba ili drugih vrsta nasilja, pitanje nestalih je često mučno zbog nedostatka političke volje. Za to postoji više razloga: sukobi koji su u toku; politička elita koja nije spremna da se suoči sa prošlošću i da prizna da je griješila ili da joj nedostaje politički kapital zbog male podrške stanovništva; činjenica da su nestala lica većinom pripadnici marginalizovanog stanovništva, npr. manjinskih zajednica ili migranata.

## 2. Definicija političke volje

Koncept političke volje raščlanjen je na tri elementa (Karmen Malena, 2009.), pri čemu se politička volja definiše kao suma političkog želim, političkog mogu i političke obaveze. Ova tri elementa podržavaju jedan drugi. Da bi zainteresovane strane bile predane i zalagale se za određenu stvar, moraju da žele da preduzmu određenu aktivnost, da imaju samopouzdanje da mogu da krenu u tu aktivnost i da osjećaju da moraju da preduzmu tu aktivnost. Svaki od ovih elemenata je zatim pod uticajem velikog broja osnovnih faktora na individualnom, organizacionom i društvenom planu.

Politička volja usko je povezana sa sposobnošću za implementaciju. Razlika između «mogu» i «želim» može da nam pomogne da razumijemo da nedostatak političke volje može zapravo da ukazuje na nedovoljne kapacitete vlade (npr. vještine i resursi). U nekim uslovima, stvaranje političke volje zahtijeva, dakle, određen stepen razvoja kapaciteta vlade.

Prisustvo ili odsustvo političke volje je nešto na šta može aktivno da se utiče i što može da se izgradi. Da bi generisali i hranili političku volju, važno je razumjeti osnovne elemente političke volje i glavne faktore koji na nju utiču.

### **3. Politička volja kao preduslov za mehanizam**

Politička volja je pojedinačno najvažniji preduslov za kreiranje mehanizma i za njegov uspješan rad. Bez podrške osnovnih elemenata zakonodavne i izvršne vlasti i relevantnih aktera društva, mehanizam ne može da bude uspješan.

Nivo političke volje u datom kontekstu uticaće na ciljeve koji mogu realno da budu postavljeni. To će odrediti da li mehanizam ima dovoljno jaku pravnu osnovu i nadležnosti za obezbjeđenje saradnje glavnih državnih institucija, na primjer putem razmjene informacija ili davanjem pristupa lokalitetima i svjedocima, kao i da li će mehanizam dugoročno da raspolaže neophodnim resursima. Politička volja će uticati i na to da li će mehanizam primjenjivati nepristrasan pristup u službi svih porodica žrtava.

### **4. Kada nedostaje politička volja**

S obzirom na osjetljivost većine slučajeva nestalih lica, uobičajeno je da na početku procesa kreiranja mehanizma nedostaje politička volja. I dok takva situacija zahtijeva napore na osmišljavanju i primjeni strategije koja će uticati na političku volju, postoje i drugi koraci koji mogu da se preduzmu kako bi se pripremio teren za eventualni mehanizam. Ti koraci uključuju poštovanje specifičnih ljudskih prava i obaveza koje proizilaze iz međunarodnog humanitarnog prava kao recimo preventivne mjere u zatvorima; obilježavanje i zaštita grobalja ; ili zaštita arhive. Pored toga, treba razmotriti razvoj tehničkih kapaciteta i regulatornih okvira koji će na kraju podržavati rad mehanizma, uključujući forenzičke kapacitete i institucije, regulatorni okvir koji se odnosi na groblja, proces identifikacije, banke gena ili planove za masovne smrtne slučajeve u okviru planova za vanredne situacije. Uloga neutralnih aktera može da se iskoristi kao podrška ovim naporima.

### **5. Evaluacija i izgradnja političke volje**

Za izgradnju političke volje važno je:

- a. Izvršiti analizu političkog okruženja i faktora i okolnosti koji na njega utiču;

- b. Definirati značenje političke volje u kontekstu nestalih lica uz pozivanje na konkretne indikatore;
- c. Mapirati i identifikovati relevantne aktere i zainteresovane strane, procijeniti u kojoj mjeri oni posjeduju političku volju i analizirati motive i faktore koji pokreću njihovo razmišljanje;
- d. Utvrditi načine angažovanja koji će na najbolji način uticati na različite zainteresovane strane.

## a. Analiza političkog okruženja

Prilikom izrade analize treba razmotriti i unutrašnje i vanjske faktore.

### *i. Unutrašnji faktori*

- Do koje mjere političke stranke uzimaju u obzir pitanje nestalih;
- Da li nasilje još uvijek traje;
- Do koje mjere su preventivne i rane mjere bile primjenjivane tokom oružanog sukoba;
- Da li su odgovorni za nestanak lica i dalje na vlasti, formalno ili neformalno;
- Obim i kvalitet dijaloga između strana u oružanom sukobu;
- Da li je pitanje nestalih dio procesa tranzicione pravde ili procesa utvrđivanja odgovornosti;
- Koliko je politički osjetljiv proces utvrđivanja odgovornosti i da li istrage ili suđenja koja su u toku čine perspektivu previše osjetljivom;
- Do koje mjere je pitanje već uređeno u domaćim okvirima;
- Do koje mjere su vladavina prava, ljudska prava i dobro upravljanje već prihvaćeni;
- Do koje mjere je obuhvaćen glasačko tijelo i kakvu podršku možemo zadobiti putem kampanja za podizanje svijesti;
- Do koje mjere podrška i lobiranje grupa civilnog društva, a u određenim kontekstima i udruženja porodica, mogu da imaju pozitivan uticaj na nadležne vlasti ;
- U kontekstima gdje su porodice nestalih lica organizovane, da li djeluju zajedno ili su konkurenti jedna drugoj;
- Drugi aspekti koji su direktno povezani sa pitanjem nestalih lica ili neidentifikovanih ljudskih ostataka koji utiču na političku volju su: kulturni aspekti, trgovina drogom, ekonomski interesi.

### *ii Vanjski politički faktori*

- Da li je pitanje nestalih uključeno u agendu mirovnih pregovora i/ili navedeno u mirovnom sporazumu;
- Da li je pitanje nestalih u tom specifičnom kontekstu eksplicitno pomenuto u rezolucijama regionalnih i međunarodnih organizacija;
- Da li je napredak po pitanju nestalih lica naveden kao preduslov u političkom procesu, na primjer za pristupanje regionalnoj političkoj grupi ili priznanje međunarodnog statusa;

- Koliko su donatori zainteresovani za pitanje nestalih lica i da li je to navedeno od strane država donatora ili međunarodnih organizacija kao jedan od ciljeva u finansijskim sporazumima;
- Do koje mjere je napravljena veza između primjene mera koje se tiču nestalih lica i drugih važnih pitanja na političkoj agendi, posebno onih sa nacionalnim, regionalnim ili međunarodnim značajem.

## b. Indikatori za evaluaciju političke volje

Za evaluaciju političke volje od pomoći može da bude raščlanjivanje koncepta na konkretne aktivnosti i indikatore koji pokazuju političku posvećenost. Na taj način bismo mogli da pratimo posvećenost, gdje je najjača, gdje najslabija, i kako se mijenja kroz vrijeme. Evaluacija bi sadržala kombinaciju indikatora, kvantitativnih elemenata i ocjena.

### Indikatori mogu da sadrže:

- Javne izjave političkih lidera koje direktno ili indirektno govore o nestalima. Potrebno je procijeniti da li su te izjave date samo kao usmena podrška ili postoji određena posvećenost da se pređe sa riječi na djelo;
- Aktivnosti koje imaju za rezultat ustavne, pravne i regulatorne reforme, državne politike ili povezane programe vlade. U slučaju nestalih lica to može da bude uvođenje pravne ili regulatorne reforme koja bi priznala status nestalih lica i pomogla da se riješe pravne i administrativne potrebe njihovih porodica. Aktivnosti takođe uključuju i praktične korake kao što je osnivanje specijalizovanih institucija ili jedinica, propise i politike za zaštitu umrlih i ekshumacije, i sakupljanje i dokumentovanje informacija koje se tiču sudbine i lokaliteta na kojima se nalaze nestala lica;
- Primjena zakona ili drugih usvojenih domaćih normativnih okvira koji zahtijevaju implementaciju.

### Tamo gdje je mehanizam uspostavljen faktori poput:

- Obim ovlašćenja koja su mu dodjeljena, mesto koje zauzima mandat mehanizma, nivo političke i finansijske nezavisnosti koja mu je dodjeljena, političke pozicije osobe koja je imenovana na čelo mehanizma, biće pokazatelji kvaliteta političke volje;
- Ovlašćenja za primjenu prisile koje su zagantovana za mehanizam i mobilizacija zainteresovanih strana da podrže mehanizam. To uključuje elemente poput zahtjeva prema različitim ministarstvima i odjeljenjima da podijele informacije, tehničku podršku i stručna znanja;
- Sankcija i kažnjavanja nepoštovanja mehanizma. U situacijama gdje ministarstva i odjeljenja ne preduzmu određene aktivnosti na vrijeme, kao na primjer izdavanje naloga neophodnog za pretres, izvođenje ekshumacije ili pružanje informacije tražene od strane mehanizma;
- Dodjele adekvatnih dugoročnih resursa (finansijskih, tehničkih i ljudskih) mehanizmu. Mnogi mehanizmi pate od nedostatka resursa, nedovoljno kvalifikovanog osoblja, pristupa istražnim tehnologijama. To mogu da budu pokazatelji nedostatka političke podrške;

- Uvođenje pravnih odredbi, mjera i podsticaja kako bi se porodice i svjedoci ohabrili i kako bi se za njih olakšala razmjena informacija od značaja sa mehanizmom.

### c. Identifikovanje, mapiranje i analiza relevantnih aktera

Politički akteri spadaju u spektar koji se kreće od onih koji se svim žarom zalažu za rješavanje pitanja nestalih lica, preko onih koji su nezainteresovani ili ambivalentni, do onih koji se protive naporima na rješavanju ovog pitanja.

Mapiranje zainteresovanih strana i njihovih pozicija omogućiće između ostalog:

- Identifikovanje aktera koji mogu da formiraju koaliciju onih koji podržavaju rješavanje ovog pitanja;
- Identifikovanje aktera koji se protive rješavanju ovog pitanja i analiza njihovih razloga;
- Identifikovanje aktera koji su dobro plasirani i mogu da imaju uticaj kako na javno mnijenje, tako i na političke stranke i društvene pokrete i na konkretne aktere čiju podršku treba pridobiti. To mogu da budu na primjer vjerski lideri, političari koji su lično zainteresovani za ovu temu ili neke druge uticajne ličnosti i organizacije.

### d. Utvrđivanje puta i konkretnih aktivnosti za djelovanje

Kada se završi sa mapiranjem zainteresovanih strana, prioritet bi trebalo da bude pronalaženje poluga uticaja koje mogu da podrže strategiju mobilizacije i zagovaranja. Važno je ostati svjestan činjenice da je pitanje nestalih podložno političkoj eksploataciji i, u mjeri u kojoj je to moguće, treba preduzeti mjere za ublažavanje ovog rizika.

- Promovisati razgovore o nestalim licima u parlamentu ili u kabinetu radi usvajanja zakona i propisa;
- Razmotriti učestovanje u kampanjama za podizanje svijesti o pitanju nestalih lica;
- Govoriti javno o nestalim licima i njihovim porodicama kao i o mrtvima i neidentifikovanim tijelima i organizovati i učestvovati na javnim debatama;
- Podržavati lokalne napore i projekte koji pomažu pogođenim osobama;
- Ojačati i mobilisati porodice nestalih lica. Tamo gdje je to moguće, podržati uspostavljanje udruženja porodica i potpomoći ih kako bi bila bolje strukturirana i više strateški orijentisana;
- Podržati strategije promovisanja i informisanja porodica nestalih lica i civilnog društva sa državnim i nedržavnim institucijama kako bi obezbijedile političku podršku ;
- Investirati u aktivnosti koje pomažu kod ukazivanja na važnost i dobrobit mehanizma, što podrazumijeva i podršku akademskim istraživanjima na ovu temu;
- Pokazati kako rad sa mehanizmom može da donese dobiti drugim institucijama (npr. nacionalnom institutu za forenziku, javnom tužiocu);

- Što se tiče članova nekadašnjih nedržavnih oružanih grupa sa političkim aspiracijama, treba im pokazati kako podrška i saradnja sa mehanizmom (posebno razmjena informacija) mogu da budu način da se pridobije politička podrška;
- Razmisliti o tome da li vanjske inicijative mogu da posluže za podsticanje i jačanje političke volje: uključivanje pitanja nestalih u procese tranzicione pravde i mirovne sporazume, pominjanje u regionalnim rezolucijama ili rezolucijama Ujedinjenih nacija (ili davanje na snazi praćenju ovog aspekta ako je on već integrisan u mirovni sporazum ili rezoluciju);
- Raditi sa vanjskim akterima čija ekspertiza i iskustvo mogu da imaju dodatnu vrijednost u razgovorima.

Prilikom formulisanja strategija za djelovanje važno je smanjiti rizik od politizacije pitanja nestalih. To može da uključi sljedeće korake:

- Obezbijediti da mehanizam i uz njega vezani naponi ne izvrše negativnu diskriminaciju među slučajevima nestalih lica;
- Obezbijediti transparentnu komunikaciju i redovne kontakte sa porodicama;
- Jačati jedinstvenu platformu porodica (umjesto niza « konkurentnih » udruženja porodica);
- Podsticati porodice sa svih strana da stave akcenat na zajedničku patnju i bol i da se pokažu jedinstvenim u postizanju humanitarnih ciljeva tamo gdje je to moguće i bezbjedno;
- Obezbijediti da pitanje nestalih bude posebno tretirano i neuslovljeno napretkom u drugim poljima političkog dijaloga i da se informacije ne čuvaju kao dio pregovaračke taktike.

Rad na očuvanju političke volje mora da bude kontinuiran proces kako bi se obezbijedilo da mehanizam zadrži podršku i kapacitet da se bavi pitanjem nestalih.

+++



## TEHNIČKA SMJERNICA 5

### PRUŽANJE SVEOBUHvatNOG ODGOVORA - POSTOJEĆE STRUKTURE I ORGANIZACIJE KOJE SE BAVE NESTALIM LICIMA

Cilj ovog mehanizma je da obezbijedi sveobuhvatni institucionalni i proceduralni odgovor na pitanje nestalih i na pitanje potreba njihovih porodica. Kako bismo obezbijedili odgovor na odgovarajući, multidisciplinarni, integrisan i efikasan način, važno je da provjerimo stanje postojećih kapaciteta, utvrdimo propuste i izazove i da osmislimo nov ili dopunimo postojeći odgovor.

Ova smjernica pruža pregled institucija i agencija koje učestvuju, direktno ili indirektno, u utvrđivanju sudbine ili lociranju nestalih lica i odgovaranju na potreba porodica. Ona takođe naglašava neke od praktičnih izazova koji mogu da utiču na odgovor i preporučuje evaluacije postojećih kapaciteta prije utvrđivanja aktivnosti mehanizma i odgovorâ koje će mehanizam pružiti.

#### 1. Sprovođenje evaluacije

Paralelno sa evaluacijom zakona i propisa koji su na snazi, važno je na samom početku uraditi mapiranje i evaluaciju svih vladinih i drugih institucija koje imaju kapacijete relevantne za razotkrivanje sudbine i lociranje nestalih lica, kao i onih koje se bave pitanjima prava i potreba porodica nestalih.

Analizom postojećih agancija i procesa trebalo bi da ocijenimo mandate, ciljeve, uloge, postojeće procedure, i do određene mjere kapacitete, resurse, znanje, vještine, infrastrukturu, raspoloživu opremu, kao i nedostatke i prepreke sa kojima se suočavaju. Nedostaci i prepreke treba da uključe i pitanje poverenja javnosti. Procjena potreba porodica pružiće jako važne informacije koje će podržati ovaj cjelokupni rad.

Uzimajući u obzir potrebu za multisektorskim odgovorom i integrisanom akcijom, akcenat treba staviti na provjeru stepena do kog različite vladine i operativne strukture mogu da koordinišu svoje aktivnosti i komuniciraju na odgovarajući način i ulože veliki napor kako bi obezbijedile efikasnu potragu i identifikaciju nestalih lica i neidentifikovanih tijela, kao i sveobuhvatni pristup potrebama njihovih porodica.

Utvrđivanje propusta i izazova i davanje odgovarajućeg odgovora zahtijeva prethodno konsultovanje relevantnih institucija uključujući i, u zavisnosti od situacije, nacionalni, regionalni i lokalni nivo. To takođe zahtijeva konsultacije sa organizacijama koje mogu da pruže tehničku podršku, sa nevladinim sektorom i, na kraju, što je podjednako važno, sa pogođenim porodicama.

## Rezultati evaluacije

Rezultati evaluacije će odrediti da li je novi mehanizam potreban ili ne. Oni će utvrditi da li postojeće vladine institucije i operativne strukture i procesi imaju adekvatne kapacitete i da li treba da budu prilagođeni ili pojačani.

Ako se dođe do zaključka da je neophodan mehanizam koji će biti komplementaran postojećim institucijama, na osnovu tih činjenica definisaće se mandat, tehničke specifikacije i ciljevi mehanizma kako će odgovarati utvrđenim potrebama. Na taj način trebalo bi da se izbjegnu preklapanja i dupliciranje poslova i da se osigura optimalno korišćenje kapaciteta i resursa koje pružaju postojeće institucije.

Rezultati evaluacije treba takođe da odrede oblik i ulogu budućeg mehanizma, bilo da se radi o komisiji čija uloga bi bila koordinacionog tipa, jedinstvenom registru koji bi centralizovao i obradio sve informacije o nestalim licima i neidentifikovanim ljudskim ostacima, specijalizovanoj jedinici, nezavisnom tijelu ili samo o prilagođavanju procedura postojećeg sistema i jačanju kapaciteta postojećih institucija.

Ti rezultati bi trebalo da odrede i kako će mandat, rad i procesi tog mehanizma biti uvezani sa drugim vladinim institucijama i operativnim strukturama, kao i to koja je ovlašćenja za primjenu prisile, ako su ona uopšte potrebna, potrebno dati mehanizmu kako bi mu se omogućilo da efikasno realizuje svoj mandat.

## 2. Državne institucije i drugi akteri koji učestvuju u razotkrivanju sudbine i lociranju nestalih lica

Veliki broj aktera uključen je u napore za razotkrivanje slučajeva nestalih lica i pružanje podrške njihovim porodicama, od državnih vlasti, preko nedržavnih oružanih grupa, civilnog društva i udruženja porodica kao i međunarodnih organizacija, a prije svega Međunarodnog komiteta Crvenog krsta/križa (ICRC) i Međunarodnog pokreta Crvenog krsta/križa i Crvenog polumjeseca. Pa ipak na kraju su državni organi ti koji moraju da preuzmu odgovornost za razotkrivanje sudbine i lociranje svih nestalih lica koje se nalaze u njihovoj jurisdikciji, kao i za poštovanje prava i potreba njihovih porodica.

U većini zemalja policija je po pravilu agencija koja vodi istrage o slučajevima nestalih lica i neidentifikovanih ljudskih ostataka i ona je zadužena za hitne istrage. Druge agencije i institucije kao što su vojska ili službe za hitno spašavanje takođe mogu da igraju značajnu ulogu.

Potruga za nestalom osobom može da bude povezana sa nekom kriminalnom istragom i može da pored policijskih snaga i tužioca uključuje i istražnog sudiju i forenzički sistem. Kada ove

institucije vode istragu, neophodno je procijeniti u kojoj mjeri one mogu da ponude individualna objašnjenja o sudbini svih slučajeva u odgovarajućem roku ili je potrebno da posebno specijalizovano tijelo bude nadležno za bavljenje humanitarnim ciljevima (individualna objašnjenja).

Vlasti na svim nivoima koje mogu da budu uključene u evaluaciju:

- Ministarstva i odjeljenja za odbranu i veterane, unutrašnje poslove, pravosuđe, socijalna pitanja, humanitarna pitanja, manjinska pitanja, zdravlje, finansije, stanovanje, obrazovanje, vanjske poslove
- Nacionalni organi koji izdaju umrlice i potvrde o nestanku
- Policijske i istražne vlasti
- Drugi organi koji su uključeni u potragu za nestalim licima i vraćanje tijela umrlih npr. vojska, urgentne jedinice, hitne službe
- Tužioci i sudije
- Forenzički instituti i forenzičke laboratorije
- Državne bolnice
- Zatvori
- Nacionalni informativni biro ili nešto slično ukoliko postoji
- Lokalni, međunarodni i mješoviti sudovi
- Parlamentarne komisije (npr. skupštinski odbor za ljudska prava)
- Istražne komisije
- Ombudsman
- Mehanizmi za traganje za istinom
- Nacionalni programi za zaštitu žrtava i svjedoka

Nedržavni akteri uključujući:

- Sve strane u konfliktu
- Udruženja porodica i druga udruženja civilnog društva/dobrotvorna udruženja/vjerske grupe za podršku
- Međunarodni komitet Crvenog krsta, nacionalna društva Crvenog krsta i druge organizacije koje se bave pitanjima nestalih i jačanjem pravno-medicinskih sistema
- Nacionalni informativni biro
- Lokalne i međunarodne nevladine organizacije, posebno u oblasti ljudskih prava, kao i organizacije uključene u forenzičke procese.
- Akademske ili istraživačke institucije koje učestvuju u projektima arhiviranja, dokumentacije i projektima društvenog pamćenja
- Međunarodne i druge organizacije

### 3. Situacije u kojima države ne mogu da djeluju

Pa ipak, uloga nekih državnih institucija može da bude ograničena u određenim situacijama:

- U slučaju kada državni organi nemaju pristup nekim oblastima (npr. zbog oružanog sukoba) ili kada porodice žive u veoma zabačenim krajevima;
- Kada se radi o prekograničnim slučajevima gdje država ne može da sprovede odgovarajuću istragu o nestalim licima (nedostatak diplomatskih veza, kontakata, mogućnosti za razmjenu informacija);
- Kada porodice smatraju da su vlasti odgovorne za nestanak njihovih bližnjih ili kada ne vjeruju vlastima iz nekih drugih razloga;
- Kada se srodnici ustručavaju da prijave slučaj iz straha od posljedica, odmazde protiv njih samih, njihovih porodica ili dovođenja u opasnost života nestalih lica zato što nemaju regulisan status ili jednostavno zato što nemaju povjerenja u postupak.

U takvim slučajevima kod traganja za nestalim licima učešće i podrška međunarodnih i drugih vanjskih organizacija može da bude od koristi.

#### 4. Praktični izazovi koji utiču na rad državnih institucija

Čak i tamo gdje državni organi imaju pristup i povjerenje porodica, državne institucije i postupci mogu da budu poljuljani iz više razloga.

Na primjer, vlastima mogu da nedostaju kapaciteti, resursi i instrumenti za preuzimanje potraga ili identifikovanje ljudskih ostataka, posebno u situacijama gdje nema indicija o kriminalnoj aktivnosti.

Koordinacija među agencijama nailazi na zastoje kada nedostaju interni sistemi i mehanizmi kao i jasne uloge, odgovornosti i procesi kako bi se znalo šta je u čijoj nadležnosti. Nedostatak komunikacije između policijskih agencija može posebno da dovede do propusta u uspostavljanju veze između predmeta (nemogućnost povezivanja predmeta)

Nedostatak odgovarajućih sistema za prikupljanje, koordinaciju i upravljanje informacijama dovešće do nedosljednog prikupljanja i slabog kvaliteta informacija, pa čak i do gubitka kritičnih informacija koje se nalaze u registrima zatvora, bolnica, privremenih naselja raseljenih lica i grobnica. Pristup dokumentaciji i arhivama može da bude ograničen i zbog povjerljivosti podataka ili iz bezbjedonosnih razloga. Kada nedostaje centralizovan informacioni sistem, fragmentisane baze podataka ne omogućavaju ukrštenu provjeru informacija, posebno u prekograničnim slučajevima. I na kraju, zaposleni često nisu adekvatno obučeni za prikupljanje i pružanje informacija o pravnim i administrativnim procedurama.

Evaluacija postojećih institucija i aktera, njihovih kapaciteta i nedostataka treba da rezultira izradom planova za rješavanje tih nedostataka i da pomogne u formulisanju mandata mehanizma u skladu sa utvrđenim nedostacima.

+++

## TEHNIČKA SMJERNICA 6

### DOMAĆI PRAVNI I POLITIČKI OKVIR ZA NESTALA LICA

Mehanizam treba da obezbijedi činjenično utemeljen i odgovarajući odgovor u skladu sa međunarodnim obavezama koji će istovremeno biti i kompatibilan sa postojećim pravnim sistemom. Da bi se to postiglo, često je potrebno da se pravni sistem prilagodi kako bi se nadomjestili nedostaci.

Ova tehnička smjernica će dati preporuke o elementima koje treba uzeti u obzir prilikom revidiranja domaćeg zakonodavnog i političkog okvira u svrhu prilagođavanja i mijenjanja zakona i propisa vezanih za:

- sprečavanje nestanka ljudi
- potragu i identifikaciju nestalih lica, prikupljanje i postupanje sa posmrtnim ostacima
- podršku porodicama nestalih lica i pružanje odgovora na njihove potrebe
- sposobnost mehanizma da sprovede svoj mandat

#### Analiza domaćeg pravnog sistema

Napori da se spriječi nestanak i da se razriješe slučajevi nestanka osoba i da se odgovori na potrebe njihovih porodica zahtijevaju niz pravnih odredbi, političkih i administrativnih postupaka i procedura. Ovi napori se tiču pitanja poput sprečavanja nestanka, potrage, postupanja sa tijelima, potreba i podrške porodicama nestalih i sposobnosti mehanizma da realizuje svoj mandat.

Analiza postojećeg pravnog i političkog okvira će pomoći u utvrđivanju toga do koje mjere oni potpomažu realizaciju ciljeva, da li su usklađeni sa međunarodnim pravnim obavezama i gdje postoje propusti. Evaluacija će takođe pomoći da se vidi do koje mjere se postojeće odredbe na odgovarajući način primjenjuju u praksi. Ova analiza može zatim da da preporuke za izmjene i dodatke u pravnom i političkom okviru, uključujući i one koje su neophodne za funkcionisanje mehanizma.

Za svaki od gore pomenutih ciljeva, tehnička smjernica će opisati ključne elemente i okvire relevantne za analizu.

#### Međunarodni okvir za nestala lica

Državni organi imaju glavnu odgovornost za zaštitu osoba od nestanka i za utvrđivanje toga šta se dogodilo sa onima koji su nestali.

**Međunarodno humanitarno parvo (MHP)**, koje se primjenjuje u situacijama oružanih sukoba, sadrži pravila koja imaju za cilj da spriječe nestanak osoba u oružanim sukobima i da otkriju njihovu sudbinu i da ih lociraju ako do nestanka dođe. Međunarodno humanitarno pravo tako od strana u sukobu zahtijeva da preduzmu sve moguće mjere kako bi pronašle lica nestala tokom oružanih sukoba te da njihovim porodicama pruže sve informacije koje

posjeduju o njihovoj sudbini. MHP takođe zahtijeva i potragu, prikupljanje i evakuaciju mrtvih, kao i prikupljanje svih raspoloživih informacija prije odlaganja tijela, kako bi ona mogla da budu identifikovana. MHP takođe predviđa da osobe koje su umrle tokom oružanog konflikta budu tretirane na odgovarajući način i da se zaštiti njihovo dostojanstvo, a strane u sukobu moraju da ulože napor da se ljudski ostaci vrate porodicama na njihov zahtjev. (2)

**Međunarodno humanitarno parvo (MHP)** sadrži pravila i standarde relevantne za sprečavanje nestanka osoba i za razotkrivanje njihove sudbine i njihovo lociranje, i to ne samo u vezi sa oružanim sukobima već takođe i one koji su nestali u prirodnim nepogodama ili tokom migracija. Tako je **Međunarodna konvencija za zaštitu svih lica od prisilnog nestanka** iz 2006. godine prvi međunarodni ugovor koji sadrži specifične obaveze za države ugovornice koje treba da spriječe i zaštite od nasilnog nestanka. U slučaju da do nasilnog nestanka dođe, države moraju da preduzmu sve odgovarajuće mjere za potragu, lociranje i oslobađanje nestalih osoba, kao i istragu o djelima prisilnog nestanka i privođenje pravdi onih koji su ta djela počinili. (3) I na kraju, države moraju da preduzmu odgovarajuće mjere kako bi osigurale pravo svake žrtve da zna istinu o uslovima prisilnog nestanka, napretku i rezultatima istrage i sudbini nestalih lica. (4)

Drugi zakoni, poput međunarodnog zakona za smanjenje rizika od katastrofa, takođe sadrže relevantne odredbe koje doprinose obezbjeđivanju odgovarajućeg tretmana mrtvih i zaštiti njihovog dostojanstva.

Države treba da usvoje i primjene mjere na domaćem nivou kako bi ispunile obaveze koje proizilaze iz međunarodnog prava.

1. Pogledati dokument o Nestalim licima i njihovim porodicama MKCK, savjetodavne službe o Međunarodnom humanitarnom pravu, 2015: <https://www.icrc.org/en/document/missing-persons-and-their-families-factsheet>

2. Pogledati dokument o Humanosti posle života: Poštovanje i zaštita umrlih, izdanje savjetodavne službe MKCK, 2020: <https://www.icrc.org/en/document/humanity-after-life-respect-and-protection-dead>

3. Međunarodna konvencija o zaštiti svih osoba od prisilnog nestanka. Pogledati član 24., koji takođe kaže da u slučaju smrti Države potpisnice treba da preduzmu sve odgovarajuće mjere kako bi locirale, pružile dužnu počast i vratile ostatke; član 3. i član 15. govore da države ugovornice međusobno sarađuju i obezbjeđuju jedna drugoj međusobnu pomoć u najvećoj mogućoj mjeri u cilju pružanja pomoći žrtvama prisilnog nestanka u traganju za nestalim licima te njihovom pronalaženju i oslobađanju.

4. Međunarodna konvencija o zaštiti svih osoba od prisilnog nestanka, član 24.

## Tematske oblasti koje treba pokriti evaluacijom

Sljedeći dio daje primjere zasnovane na međunarodnim obavezama, standardima i najboljoj praksi koji bi trebalo da budu prilagođeni kako bi se uklopili u dati kontekst.

### 1. Sprečavanje nestanka ljudi

Kako bi se spriječio nestanak ljudi, od ključnog je značaja da nacionalni pravni okvir posebno štiti određeni broj ljudskih prava, kao što su pravo na život, pravo na slobodu i bezbjednost,

pravo na poštovanje porodičnog života, zabrana torture, neljudskog i degradirajućeg tretmana ili kažnjavanja, zabrana prisilnog nestanka, te pravo na priznanje pred zakonom kao osobe.

Evaluacija domaćeg pravnog okvira treba da ispita da li domaći zakoni, propisi, procedure i politike pružaju sljedeće:

- pravni identitet i izdavanje nacionalnih ličnih dokumenata, uključujući i izvode iz matične knjige rođenih;
- zaštitu mrtvih u svim uslovima, uključujući i primjereno postupanje sa ljudskim ostacima, odgovarajuću dokumentaciju i zaštitu pogrebnih mjesta i groblja;
- domaći pravni okvir koji definiše hapšenje i pritvaranje ljudi, uključujući i sudske garancije i zaštitne procedure kako osoba lišena slobode ne bi nestala, uključujući sprečavanje arbitrarnog hapšenja, brzu registraciju zatvorenika, notifikaciju mjesta hapšenja i mjesta zatvora, centralizaciju informacija, pristup advokatima, pravni nadzor, posjete nezavisnih tjela za nadzor, obezbjeđivanje kontakta sa porodicom;
- zakon koji kriminalizuje prisilne nestanke i omogućava utvrđivanje odgovornosti za druga krivična djela vezana za nestanak (npr. druga teška kršenja međunarodnog humanitarnog prava u oružanim konfliktima ili značajna kršenja ljudskih prava);
- uspostavljanje Nacionalne informativne kancelarije u vrijeme međunarodnog oružanog sukoba, identifikacione bedževe/kartice za članove oružanih/bezbjedonosnih snaga ili grupa.

## 2. Potraga za nestalim licima

U većini konteksta, policijske institucije imaju mandat i nadležnost u okviru krivičnog prava za potragu za nestalim licima. Analiza domaćeg zakonodavstva treba da ispita sve aspekte relevantne za potragu za nestalim licima od strane institucija, uključujući i kontekst krivičnih istraga.

U nekim slučajevima, npr. postkonfliktnim situacijama sa velikim brojem nestalih lica, mandat i/ili kapaciteti postojećih institucija mogu da se pokažu nedovoljnim za pružanje individualnih odgovora za sve slučajeve. To najčešće dovodi do kreiranja odvojenog mehanizma za otkrivanje sudbine i lokaliteta gdje se nalaze nestala lica, zbog čega mogu da se postave pitanja preklapanja jurisdikcija i nadležnosti kao i pitanja komplementarnosti između potraga za nestalim licima i kriminalističkih istraga.

**Pogledati: Tehnička smjernica 7: Mehanizam, humanitarni ciljevi i ciljevi vezani za odgovornost**

U okviru evaluacije treba da se razmotre zakoni, propisi, procedure i politike koji se odnose na:

- način na koji može da se prijavi nestanak neke osobe;

- način na koji relevantne vlasti vrše potragu, uključujući i potrage u sklopu istraga koje vode policijske i sudske vlasti. To može da uključi i druge aktere kao npr. u okviru procesa tranzicione pravde;
- obezbjeđivanje pristupa i zaštite relevantnih arhiva, naprimjer nametanjem moratorijuma uz prateće sankcije za uništavanje dokumenata;
- zaštitu prikupljenih podataka u okviru istražnih postupaka, npr. lični podaci o nestalim licima i/ili njihovim porodicama, biološki referentni uzorci, identitet svjedoka ili počinioca;
- zaštitu svjedoka i žrtava, uključujući i mjere za osiguranje bezbjednosti i privatnosti potencijalnog svjedoka ili izvora prije, tokom i nakon suđenja, što najčešće rade tužilaštvo, policija ili sudovi.

### 3. Prikupljanje, upravljanje i identifikacija ostataka

Ljudski ostaci treba da budu identifikovani i tretirani sa poštovanjem i njihovo dostojanstvo treba da bude zaštićeno u skladu sa relevantnim domaćim i međunarodnim zakonima i standardima jer u protivnom može da se poveća broj nestalih lica i da se zanemare prava i potrebe srodnika te da se produži njihova patnja.

Lociranje i prikupljanje ljudskih ostataka tiče se kako potraga za nestalim licima tako i krivičnih istraga. Zbog toga je važno da se to radi uz odgovarajuće dozvole, uključujući i odluke sudova i, tamo gde je to relevantno, prisustvo nadležnog organa. Mehanizam za nestala lica može da ima ulogu posmatrača u ovom procesu.

U nekim pravnim sistemima, ekshumaciju mogu da rade akteri koji nisu povezani sa krivičnopravnim sistemom, npr. mehanizam za nestala lica ili humanitarni forenzički timovi. U takvim slučajevima, potrebno je uspostaviti mjere kako bi se osiguralo da nijedna buduća krivična istraga i gonjenje ne budu kompromitovani.

Identifikacija treba da obuhvati pravnu verifikaciju naučnog povezivanja informacija o nestalim licima sa neidentifikovanim ljudskim ostacima koju su uradili forenzički vještaci u skladu sa naučnim i forenzičkim principima i standardima te da se koristi mnogobrojnim forenzičkim metodama uzimajući u obzir sve raspoložive naučne i kontekstualne činjenice.

Evaluacija domaćeg pravnog okvira treba da razmotri zakone, propise, politike i procedure koji se odnose na:

- medicinsko-pravnu istragu o smrti, ekshumacije, postupanje sa neidentifikovanim tijelima i tijelima koje niko ne potražuje, upravljanje grobnim mjestima i grobljima, te registraciju mrtvih;
- identifikaciju ljudskih ostataka;
- zaštitu mrtvih (npr. nacionalni planovi i odgovori za vanredne situacije koji uključuju postupanje sa tijelima).



#### 4. Pravni status osoba koje su prijavljene kao nestale i s tim povezana prava njihovih porodica

U mnogim situacijama pravni status nestalih lica nije priznat, što porodicama onemogućava pristup specifičnim pravima i privilegijama, starateljstvu nad djecom, nasljedstvu i ponovnom sklapanju braka. Porodicama mogu nedostajati informacije o njihovim pravima i formalnostima neophodnim za dobijanje finansijske, materijalne ili pravne pomoći.

Potrebno je izvršiti evaluaciju zakona, propisa, politika i procedura koji se odnose na:

- priznavanje pravnog statusa nestalih lica i njihovih porodica;
- registrovanje mrtvih, izdavanje umrlica i potvrda o nestanku
- sposobnost porodica da npr. ostvare pravo na penziju, koriste procedure za nasljedstva, starateljstva, razvode, nekretnine, ugovorna prava i da znaju kako se ta prava primenjuju u praksi;
- pristup socijalnim davanjima ili pomoći na koje porodice nestalih lica imaju pravo ili bilo koje druge specifične finansijske ili socijalne mjere koje su zakonom predviđene u korist porodica;
- istinu, pravdu, reparacije i garancije da se to više ne ponovi.

#### 5. Obezbjedeње pravne osnove za rad mehanizma

U slučajevima gdje će biti uspostavljen mehanizam ili će doći do prilagođavanja postojećeg mandata mehanizma, može doći do izmjene domaćeg pravnog okvira kako bi se obezbijedilo sprovođenje mandata i postizanje ciljeva mehanizma. To može da zahtijeva razgraničavanje i pojašnjavanje uloga različitih aktera koji rade na potrazi za nestalim licima i istragama slučajeva nestalih lica kako bi se obezbijedila komplementarnost.

Ovo može da podrazumijeva sposobnost aktera da:

- zaprime i evidentiraju slučajeve nestalih lica koje porodice i relevantne vlasti prijave;
- imaju pristup, prikupe, analiziraju i pruže podnosiocima zahtjeva i relevantnim vlastima odgovarajuće informacije o uslovima pod kojima su lica nestala, njihovoj sudbini kao i mjestu gdje se nalaze, te da uz to obezbijede i zaštitu podataka;
- preduzmu, ili zatraže od relevantnih vlasti da preduzmu, sve neophodne mjere za potragu za nestalim licima i provjeru informacija;
- razgraniče uloge i pripadajuće nadležnosti svih relevantnih institucija uključenih u potragu za nestalim licima i istrage o slučajevima nestalih lica;
- imaju pristup svim mjestima/lokalitetima gdje se pretpostavlja da se nalaze nestala lica ili njihovi ostaci te da zaštite groblja;
- od relevantnih vladinih i nevladinih tijela, uključujući i pravosudne organe, pribave sve relevantne informacije koje mogu da pomognu u pojašnjavanju sudbine i pronalaženju mjesta gdje se nalaze nestala lica, što može da uključuje i informacije o uslovima pod kojima je određena osoba nestala, imena svjedoka i odgovornih lica, informacije o osobama koje su umrle, povrijeđene ili pritvorene, registar neidentifikovanih tiela, dokumente sa groblja ili mjesta gdje su osobe sahranjene;

- odgovore na potrebe srodnika i obezbijede njihovo praćenje po pitanju mentalnog zdravlja i ekonomskih potreba (npr. troškovi sahranjivanja, učestvovanje na komemoracijama) kada je to neophodno;
- imaju budžet i održive izvore finansiranja.

+++

## TEHNIČKA SMJERNICA 9

### UČESTVOVANJE PORODICA I UDRUŽENJA PORODICA

Mehanizam mora da obezbijedi efektivno učestovanje porodica nestalih lica kako u uspostavljanju tako i u radu mehanizma.

Ova tehnička smjernica naglašava važnost učestovanja porodica u mehanizmu i pruža pregled mogućih uloga koje porodice mogu da imaju u njemu. Smjernica analizira kreiranje

#### Uvod

Postoji tendencija da se porodice "informišu" o radu mehanizma, ali postoji i potreba i sve se veći napori ulažu da se porodice i njihovi predstavnici aktivno uključe u ovaj proces i da se promoviše njihova mobilizacija, djelovanje i vlasništvo nad procesom koliko god je to moguće.

Učestovanje porodica je od neprocjenjivog značaja da bi intervencije bile prikladne i efikasne, da bi se olakšao protok informacija i obezbijedilo prihvatanje od strane zajednice.

Iako se svi slažu sa principom učestovanja porodica, opseg i način učestovanja porodica zavisiće od želje, kapaciteta i resursa porodica i njihovih udruženja. Učestovanje porodica zavisiće i od datog konteksta u kojem je mehanizam uspostavljen i tehničkih detalja vezanih za procese mehanizma.

Udruženja porodica mogu da budu efikasno sredstvo za predstavljanje interesa porodica. Tamo gdje se njihovi ciljevi poklapaju sa ciljevima mehanizma može da se iskoristi njihova podrška. Istovremeno, treba uzeti u obzir moguće izazove, kao recimo one vezane za legitimitet i reprezentativnost.

#### 1. Važnost učestovanja porodica

##### **Obezbijediti ciljan, prikladan i efikasan odgovor na potrebe porodica**

Uključivanje porodica je ključno da bi se obezbijedilo da mehanizam razumije posebne potrebe porodica nestalih osoba i da bi on mogao da osmisli ciljeve i strategiju koji će odgovarati tim potrebama i koji će biti takođe kulturološki prihvatljivi.

##### **Olakšati protok informacija**

Porodice su bez sumnje krajnji autoritet za pitanje toga ko je nestao. One igraju važnu ulogu u sastavljanju konsolidovane liste nestalih osoba i drugih informacija kao što su uslovi pod kojima su ljudi nestali ili moguća grobna mjesta. Porodice mogu takođe da budu veoma važan

kanal za razmjenu informacija, one mogu da olakšaju upućivanje na pomoć i pružanje pomoći žrtvama.

### **Obezbijediti prihvatanje zajednice**

Uključivanje porodica obezbjeđuje bolje razumijevanje mehanizma i povjerenje u njega od strane zajednica. U politički osjetljivim kontekstima gdje je narušeno povjerenje u državu, ovo može da bude od ključne važnosti za bezbjednost i zaštitu zaposlenih u mehanizmu.

## **2. Moguće uloge porodica u mehanizmu**

Porodice mogu da budu zastupljene u mehanizmu na različite načine u zavisnosti od konteksta. One mogu da budu organizovane u formalne grupe ili pak da budu zastupljene direktno ili preko labavih, neformalnih struktura kao u slučajevima kada ih predvodi lider zajednice. Porodice mogu da budu uključene u fazi uspostavljanja mehanizma, prilikom donošenja odluka, u operacijama i u monitoringu mehanizma (treba definisati indikatore i kako se dobijaju povratne informacije). One mogu da budu savjetodavna podrška ili da imaju ulogu posrednika, da budu uključene u donošenje odluka. Opseg učestvovanja porodica zavisice od njihove volje, kapaciteta i resursa i postojećih rizika.

Definisanje mandata mehanizma i njegovih ciljeva bi trebalo uvijek da bude rezultat konsultacija sa porodicama, njihovim udruženjima i drugim organizacijama civilnog društva koje ih predstavljaju, pri čemu u centar cijelog procesa treba staviti njihovo iskustvo i znanje.

Kada mehanizam postane operativan, članovi porodica ili predstavnici civilnog društva sa odgovarajućim profilima mogu da imaju ulogu u donošenju odluka ili da učestvuju u menadžmentu i operacijama.

Porodice mogu takođe efikasno da učestvuju u prikupljanju, analizi i razmjeni informacija o sudbini i lokaciji nestalih lica. Njihovo učestvovanje u procesima ekshumacije i identifikovanja, s druge strane, može da bude stručnije i složenije. Mehanizam trebao da obezbijedi da porodice imaju pristup relevantnim informacijama i da ih podrži u njihovom razumijevanju ovih često veoma stručnih procesa.

Kod definisanja uloge udruženja porodica u mehanizmu treba uzeti u obzir njihovu strukturu, ciljeve i prihvatanje od strane zajednice.

**Pored interakcije sa udruženjima porodica ili predstavnicima porodica, mehanizam ne treba da zanemari direktan kontakt sa pojedinačnim porodicama, uključujući i one koje udruženja porodica ne zastupaju.**

📌 **Instrument XX: Faktori koje treba ispitati kada se razmatra učestvovanje udruženja porodica i njihova potencijalna uloga**

### 3. Udruženja porodica

Udruženja porodica su grupe porodica koja su se udružile jer dijele isto iskustvo, sve one imaju neku bližnju osobu koja je nestala.

Udruženja porodica mogu da se razviju u različitim formama. U mnogim kontekstima, posebno kada su osobe nestale tokom oružanog konflikta ili drugih nasilnih situacija, porodice se spontano organizuju kako bi formirale mreže i grupe. U drugim pak kontekstima udruženja mogu da budu formirana uz ohrabrenje i podršku vjerskih institucija, organizacija za ljudska prava, civilnog društva, političkih aktera ili čak i državnih institucija. U situacijama kada je kreiranje udruženja porodica podržano ili pomognuto od strane vanjskih aktera može da postoji veći rizik od pristrasnosti ili politizacije porodica.

Udruženja porodica mogu da budu formalna i neformalna i mogu da budu kreirana kao lokalne zajednice, regionalne ili nacionalne organizacije. U nekim slučajevima, posebno kada je oružani sukob u toku, one mogu da budu osnovane u nekoj drugoj zemlji u odnosu na onu iz koje su nestala lica.

Udruženja porodica imaju dvostruku ulogu:

- da predstavljaju i zastupaju porodice i
- da pružaju usluge porodicama direktno ili indirektno tako što služe kao veza za državu i ostale.

Na jednoj teritoriji možemo da imamo više udruženja porodica, udruženja koja predstavljaju različite zajednice, okupljene naprimjer na etničkoj osnovi, na osnovu razloga ili okolnosti pod kojima su osobe nestale, ili političke pripadnosti. Takmičenje između različitih grupa i interne svađe oko ciljeva i strategija mogu da dovedu do podjela i fragmentacije.

Status i efikasnost udruženja porodica može da se razlikuje u zavisnosti od kapaciteta porodica koje su uključene i preovlađujućeg normativnog okvira. Čak i kada udruženje porodica nema formalni status, ono može da uživa određeni autoritet i legitimitet među određenim grupama i može da bude relevantan akter u okviru mehanizma.

### 4. Aktivnosti udruženja porodica koje mogu da se koriste kao podrška radu mehanizma

Mnoge aktivnosti udruženja porodica će biti u skladu sa ciljevima mehanizma i mogu da se koriste kao podrška radu mehanizma. Neke od njih su navedene u daljem tekstu.

#### Zastupanje i predstavljanje

- Naglašavanje uloge porodica kao aktera u nalaženju odgovora, a ne samo kao žrtava;
- Društveno i političko priznavanje pitanja nestalih lica kroz kolektivno zalaganje i politički pritisak;
- Rad sa vlastima i drugima kako bi se zalagali za veću podršku rješavanju pitanja potreba porodica;
- Staranje da vlasti koje se bave utvrđivanjem sudbine nestalih lica ne zanemaruju svoje obaveze.

## **Pružanje podrške članovima i olakšavanje pristupa uslugama/podršci koje pružaju država i drugi akteri**

- Mapiranje i procjena usluga koje su dostupne porodicama nestalih osoba;
- Povezivanje porodica nestalih sa pružiocima usluga, uključujući i državu;
- Pružanje smjernica o pravnim i administrativnim procedurama kako bi ostvarili svoja prava i dobili povlastice;
- Uloga veze između porodica nestalih i mehanizama za nestala lica i sudskih procesa;
- Informisanje porodica o odvijanju procesa potraga, ekshumacija, identifikacije i utvrđivanja odgovornosti.

## **Memorijalizacija i pomirenje**

- Organizovanje komemoracija i memorijalnih ceremonija;
- Promovisanje pomirenja između zajednica na način koji ne utiče negativno na pitanje nestalih lica;
- Promovisanje napora da se spriječi nestanak osoba u budućnosti, uključujući angažovanje mlađih generacija.

## **5. Napomene kako bi mehanizam obezbijedio efikasno učestvovanje porodica**

Mehanizam treba da teži da obezbijedi podršku porodica i njihovo efikasno učestvovanje tako što će:

- obezbijediti transparentnost i komunikaciju kako bi očekivanja porodica bila realna;
- promovisati nediskriminaciju i inkluzivnost tako što neće dati prioritet niti staviti akcenat na neku određenu grupu ili geografsku lokaciju tokom ili nakon oružanog sukoba;
- obezbijediti da mehanizam i/ili s njim povezane institucije imaju kapacitet da podrže porodice nestalih lica po pitanju pravnih, administrativnih, ekonomskih, psiholoških i psihosocijalnih potreba;
- organizovati različite odgovore za različite porodice (npr. neki će dobiti odgovor dok drugi neće), razumjeti da to može da dovede do razdora među njima i obezbijediti da u interakcijama sa porodicama i udruženjima porodica to pitanje bude tretirano;
- poštovati podjeljenost i u okviru jedne te iste porodice;
- priznati i umanjiti moguća izlaganja članova porodice bezbjedonosnim rizicima ili stigmatizaciji u slučaju da učestvuju u radu mehanizma;
- graditi povjerenje i razumijevanje između porodica i vlasti, te obezbijediti sigurno mjesto kako bi porodice mogle da rade sa vlastima;
- u situacijama oružanih sukoba ili drugih oblika nasilja promovisati veze između porodica na svim stranama, naglašavajući zajedničku patnju i bol i podstičući zajedničke napore za postizanje humanitarnih ciljeva;
- uzeti u obzir činjenicu da dobrovoljno angažovanje porodica može da posustane zbog demotivisanosti i bezbjedonosnih rizika i preuzeti korake kako bi podstakao održiv angažman porodica;
- uspostaviti udruženja porodica tamo gdje ona ne postoje a porodice su pokazale motivaciju za uspostavljanje udruženja, podržati i olakšati razvoj udruženja porodica kao način podrške porodicama nestalih.

+++

## INSTRUMENT XX: Faktori koje treba ispitati kada se razmatra učešće udruženja porodica i njihova potencijalna uloga

- Koje porodice predstavlja udruženje? (npr. koliko članova ima i koji procenat porodica predstavlja?)
- Koje pogođene zajednice udruženje predstavlja?
- Koje je porijeklo inicijative? Je li ono lokalno? Da li je dio nacionalne mreže? Da li je održivo?
- Kako predstavlja sve svoje članove u odnosima sa vlastima, medijima, nevladinim sektorom?
- Da li su zvanični ciljevi i namjere udruženja porodica kompatibilne sa mandatom i misijom mehanizma?
- Kako je postavljena struktura udruženja, kako su definisane individualne odgovornosti?
- Koja su pravila i procedure na snazi za upravljanje operativnim menadžmentom, finansijskim menadžmentom i komunikacijom s javnošću?
- Da li udruženje radi u skladu sa iskazanim potrebama svojih članova?
- Do koje mjere je nezavisno po pitanju materijalnih i finansijskih resursa?
- Kako udruženje čuva podatke i zapise o nestalim licima i kako obezbjeđuje pravnu zaštitu tih podataka?
- Kako može da olakša razmjenu informacija i pomogne porodicama da razumiju informacije koje im se predoče?
- Kako na njega gledaju vlasti? Na koji način udruženje učestvuje u donošenju odluka i kanalisanju programa podrške za zajednice?

## TEHNIČKA SMJERNICA 10

### MJERENJE UČINKA RADA MEHANIZMA

Mehanizmi teže da ostvare niz ciljeva i odgovorni su porodicama, zajednicama, te državi i donatorima kada je to primjenjivo.

Ova smjernica ima za cilj da objasni važnost evaluacije učinka mehanizma za nestala lica i da pruži određene smjernice za izradu indikatora. U njoj se također daje i lista mogućih kvantitativnih i kvalitativnih indikatora.

#### Uvod

Veoma je važno da se efikasno prati i evaluira rad mehanizma koji ima za mandat da otkrije sudbinu i lokalitet gdje se nalaze nestala lica. Pa ipak, uspješnost mehanizma ne mjeri se samo brojem riješenih slučajeva. Etape na putu ka pronalaženju odgovora su podjednako važne, pri čemu mehanizmi imaju više postavljenih ciljeva i njihov učinak prevazilazi pružanje individualizovanih odgovora. To može da podrazumijeva stepen do kojeg su potrebe porodica zaista zadovoljene ili do koje mjere mehanizam može da utiče na napore da se nosimo sa prošlošću.

Čak i kada mehanizam ulaže najbolje napore, njegova uspješnost zavisi od političke i institucionalne podrške i od odaziva drugih državnih struktura. Posebno treba obratiti pažnju na to da se mehanizam ne instrumentalizuje i da ne služi kao politička fasada već da ispunjava ciljeve definisane mandatom.



Praćenje učinkovitosti i izrada evaluacija mogu da pomognu u ocjeni kvaliteta rada i učinka mehanizma, te u identifikovanju barijera i prilagođavanju prakse tamo gdje je to neophodno. To može da pomogne i u dokazivanju efikasnosti rada mehanizma radi obezbjeđivanja održive podrške. Ova smjernica će se usredsrediti na aspekt evaluacije.

**Monitoring** je kontinuirani postupak koji ima za cilj da evaluira, reaguje i podešava dizajn i implementaciju programa. Informacije koje se dobijaju na osnovu monitoringa treba zato prikupljati kako bi one dovele do pokretanja aktivnosti, što zahtijeva ulaganje vremena i resurse, ne samo za prikupljanje podataka već i za odgovarajuću analizu.

**Evaluacija:** Humanitarna evaluacija zahtijeva objektivni i sistematičan pregled humanitarne aktivnosti kako bi se izvukle pouke, pojačala odgovornost i popravile politika i praksa. Evaluacije su značajne prilike da se zastane i da se vidi, sa objektivne tačke gledišta, šta dobro funkcioniše ili je funkcionisalo, šta treba da se promijeni, uzevši u obzir strukturirani uvid u sveukupne rezultate projekta, programa i odgovora. Evaluacije su dio dokaza o tome šta funkcioniše a šta ne funkcioniše u ovim često veoma izazovnim kontekstima. Evaluacije mogu zato da odgovore na teško pitanje "koliko smo mi stvarno uspješni?" i da pomognu donosiocima odluka u vezi sa neophodnim promjenama pravca djelovanja i kod teških odluka.

Evaluating Humanitarian Action, ALNAP. (2016) <https://www.alnap.org/help-library/evaluation-of-humanitarian-action-guide>

## 1. Elementi koje treba imati na umu prilikom evaluacije

Evaluacija treba da se vodi mandatom mehanizma i ciljevima. U skladu sa opsegom evaluacije to bi trebalo da rade osobe sa odgovarajućim kvalifikacijama. I dok je neke evaluacije moguće raditi interno, kod drugih može biti od koristi vanjska ekspertiza. Najvažniji elementi rada mehanizma mogu da zahtijevaju česte evaluacije. Treba voditi računa da oni na koje utiče rad mehanizma, npr. porodice, budu sastavni dio procesa i da budu informisani o rezultatima uz odgovarajuću transparentnost.

## 2. Izrada okvira za evaluaciju

Evaluacija učinkovitosti mehanizma može da se fokusira na neke od sljedećih tema:

→ **Praćenje, istraga, ekshumiranje radi prikupljanja ostataka, identifikacija posmrtnih ostataka.** Mjerenje broja slučajeva, napretka na slučajevima i ono što je najvažnije broj riješenih slučajeva; ekshumacija, analiza i identifikacija posmrtnih ostataka; sistemi koji se koriste za upravljanje, analizu i razmjenu informacija, koordinaciju interno i eksterno.

→ **Odgovor na potrebe porodica**

Mjerenje stepena do kojeg su različite potrebe porodica nestalih uzete u obzir

→ **Podizanje svijesti o pitanju nestalih lica**

Mjerenje obima i uticaja javnog angažmana za izgradnju javne i političke svijesti i podrške

→ **Povjerenje u mehanizam**

Evaluacija stepena povjerenja u mehanizam među porodicama i drugim zainteresovanim stranama, kako percipiraju transparentost, inkluzivnost i efikasnost mehanizma.

→ **Resursi mehanizama**

Stepen do kojeg su ljudski, tehnički i drugi resursi usklađeni sa ciljevima mehanizma i u kojoj mjeri se njima upravlja na odgovarajući način.

Za svaku temu treba razviti set indikatora učinkovitosti

**Pogledati aneks : Indikatori učinkovitosti**

**3. Kako razviti indikatore učinkovitosti**

**Indikator** je kvantitativna ili kvalitativna varijabla koja daje jednostavnu i pouzdanu osnovu za ocjenu rezultata, promjena ili učinka.

Kod definisanja indikatora treba postavljati sljedeća pitanja:

- Ko su glavne ciljne grupe ?
- Šta želimo da postignemo?
- Kakav globalni rezultat želimo da postignemo uzimajući u obzir raspoložive resurse?/Koji su opšti ciljevi?
- Koji neposredni rezultati se očekuju/Koji su konkretni ciljevi?
- Koje aktivnosti sprovodimo kako bismo proizveli taj rezultat?
- Kako će se na različitim nivoima mjeriti napredak ka postizanju rezultata (rezultat, ishod, učinak)?

**4. Principi koje treba uzeti u obzir kada se izrađuje lista indikatora**

- Indikatori su osnova svakog monitoringa i evaluacionog sistema
- Indikatori treba da budu SMART (specific, measurable, achievable and attributable, relevant and realistic, time-bound - konkretni, mjerljivi, ostvarivi i pripisivi, relevantni i realni i ograničeni u vremenu)

- Indikatori treba da budu lako razumljivi i smisleni za one koji žele da koriste informacije koje oni pružaju. Nema svrhe prikupljati složene informacije ako nema kapaciteta za njihovu analizu ili namjere da se one koriste prilikom revizije planova za adaptaciju.
- Indikatori učinkovitosti treba da budu dovoljno široki kako bi mogli da se primjenjuju na sve programe i usluge koje mehanizam pruža.
- Mali broj indikatora je poželjniji nego pokušaj da se mjeri "sve i svašta".
- U mjeri u kojoj je to moguće, okvir za evaluaciju učinkovitosti treba primjenjivati sa stabilnim dugoročnim ciljevima i imati na umu analizu trendova (treba izbjegavati mijenjanje indikatora iz godine u godinu). Istovremeno, oni treba da budu fleksibilni kako bi oslikavali činjenicu da se prioriteta mijenjaju tokom vremena.

+++

## Aneks : Indikatori učinkovitosti

Ovaj instrument daje listu mogućih indikatora koje treba prilagoditi na osnovu mandata, ciljeva i potreba svakog mehanizma.

### Indikatori učinkovitosti

#### 1. Praćenje, istrage, prikupljanje ostataka, ekshumacija i identifikacija tijela

**Praćenje i istraživanje slučajeva:** Broj prikupljenih slučajeva, sistem napravljen za upravljanje podacima, nivo razmjene informacija, analiza informacija, izvještaji o istragama slučajeva i broj riješenih slučajeva do danas.

- Smjernice i Standardne Operativne Procedure (SOP) izrađene i primjenjene, uključujući aspekte zaštite podataka
- Broj slučajeva na konsolidovanoj listi IT sistema/u bazi podataka (koliki procenat naspram ukupnog broja slučajeva)
- Novi prijavljeni slučajevi dodati u bazu podataka
- Dodatne izjave svjedoka i informacije dodate već postojećim slučajevima
- Posjete u zatvorima, policijskim stanicama i na drugim lokacijama radi pretresa/traženi i dobijeni nalozi za pretres
- Nalozi za ekshumaciju na potencijalnim grobnicama – traženi i dobijeni
- Broj prikupljenih ante mortem uzoraka kao i uzoraka bioloških referenci
- Broj završenih izvještaja o istragama slučajeva (nakon revizije i analize informacija kojima mehanizam raspolaže)
- Broj pozitivno riješenih slučajeva
- Broj razmjena i odgovora na zahteve koordinacionih mehanizama i drugih tijela, nacionalnih, regionalnih ili međunarodnih

**Ekshumacije radi prikupljanja ostataka:** Mjerenje broja slučajeva prikupljenih ostataka, lokaliteta na kojima je vršena ekshumacija, razvijen sistem za upravljanje, razmjenu i analizu informacija, forenzički izvještaji, itd.

- Smjernice i SOP izrađene i primjenjene
- Aspekti vezani za upravljanje informacijama
- Pregledane lokacije, pozitivni nalazi, negativni nalazi
- Forenzička ispitivanja
- Prikupljanje uzoraka za genetičku analizu
- Nerešeni slučajevi, rešeni slučajevi

**Identifikacija slučajeva:** Mjerenje preostalih, tekućih i riješenih slučajeva, razvijen IT sistem za upravljanje informacijama, izvještaji o identifikaciji slučajeva, koordinacija među institucijama itd.

- Smjernice i SOP razvijene i primjenjene
- Aspekti vezani za upravljanje informacijama: razmjena i efikasnost baze podataka
- Finalizovani identifikacioni izvještaji
- Uspješni genetski rezultati

**Vraćanje posmrtnih ostataka:** Mjerenje rezultata i vraćanja ostataka porodicama

- Smjernice i SOP, izrađene i primjenjene
- Sahrane, obredi i memorijali
- Sesije vezane za vraćanje posmrtnih ostataka i nivo učestovovanja porodica u vraćanju ostataka

## 2. Bavljenje potrebama porodice

**Mjerenje uticaja politika i programa koji imaju za cilj da podrže porodice nestalih lica**

U zavisnosti od ciljeva i programa koje realizuje svaki mehanizam, njihov uticaj na podršku porodicama može da uključi sljedeće:

- Posjete i ponovljene posjete porodica
- Broj pitanja (povezanih sa pravnim i administrativnim potrebama) koja su pozitivno riješena
- Izrada/objavlivanje ažuriranog popisa organizacija koje rade na predmetima nestalih lica
- Broj predmeta prebačenih drugim nacionalnim kancelarijama ili organizacijama i agencijama koje mogu da pruže podršku i, ako za to postoji potreba, praćenje tih predmeta kako bismo vidjeli da li je pitanje uspješno riješeno.
- Uspostavljanje formalnog mehanizma za žalbe koji je dostupan i promovisan prilikom svake terenske aktivnosti.

Ova lista daje primjere indikatora (kvantitativnih) koje bi trebalo koristiti za **programe pomoći**

- Broj korisnika koji kažu da je došlo do poboljšanja u njihovoj sposobnosti da zadovolje osnovne potrebe/potrebe djece
- Broj korisnika koji se kao rezultat pomoći koju su dobili preko mehanizma osjećaju ranjivijima u pogledu rizika vezanih za zaštitu
- Broj korisnika koji kažu da je došlo do promjene u odnosima sa zajednicom kao rezultat pomoći koju su dobili putem mehanizma
- Broj korisnika koji imaju pristup kvalitetnim uslugama zaštite i aktivnostima psihosocijalne podrške
- Broj domaćinstava koja kažu da je pomoć koju su dobili preko mehanizma smanjila osjećaj stresa
- Broj korisnika koji se slažu da program dopire do onih kojima je pomoć najpotrebnija

### 3. Podizanje svijesti o pitanju nestalih lica

**Mjerenje obima i uticaja javnog angažmana u kreiranju političke i javne podrške.**

- Usvojeno relevantno zakonodavstvo
- Promjene u političkoj agendi koje se vide kroz promjenu usmene i pismene retorike: izjave podrške/obećanja data od strane političara
- Promjene u znanju, stavu i ponašanju glavnih donosilaca odluka
- Budžetske obaveze – povećan nivo finansijskih resursa
- Promjena ponašanja i stava u okviru zajednica
- Implementacija obaveza od strane zainteresovanih strana
- Stvaranje jače mreže između agencija/mreža zainteresovanih strana
- Razvijanje efikasnijih aktivnosti u okviru mreže
- Dopiranje do javnosti, pokrivanje ove teme u medijima/broj pominjanja u nacionalnim medijima. Prisustvo na društvenim mrežama i broj klikova na websajtu
- Broj informativnih sesija održanih u centralnoj i lokalnim kancelarijama i broj učesnika
- Izveštaji/činjenice i brojke koje mehanizam proizvodi

### 4. Povjerenje u mehanizam

**Mjerenje povjerenja porodica i drugih zainteresovanih strana u mehanizam i percepcija transparentnosti, inkluzivnosti i efikasnosti mehanizma**

- Broj posjeta porodica (broj i vrijeme provedeno sa zaposlenima)
- Broj ponovljenih posjeta porodica
- Raznolikost porodica koje su posjetile mehanizam (npr. različite etničke grupe)

**Percepcija porodica**

- Kakva je percepcija učinka mehanizma od strane porodica
- Kakva je percepcija učinka mehanizma od strane manjine

- Da li porodice vjeruju da je urađeno sve što je bilo moguće da bi se pronašla nestala lica
- Do koje mjere porodice osećaju da su ozbiljno shvaćene
- U kojoj meri usluge koje im je pružio mehanizam odgovaraju početnim očekivanjima
- Povratne informacije porodica o stavu i raspoloživosti zaposlenih u mehanizmu
- Kvalitet i konzistentnost dugoročnog kontakta
- Kako su porodice bile informisane o razvoju ili nedostatku razvoja situacije

## 5. Resursi mehanizama

**Mjerenje ljudskih, tehničkih i drugih resursa može da uključi sljedeće indikatore:**

### **Menadžment, ljudski resursi i edukacija**

- Formulisanje smjernica za proces zapošljavanja, uključujući i proces proveravanja kako bi se isključile osobe koje imaju ozbiljan krivični dosje kao i osobe umiješane u kršenje ljudskih prava.
- Broj zaposlenih i nivo kvalifikacija
- Do koje mjere proces zapošljavanja poštuje principe nediskriminacije i pariteta među polovima
- Izrada kodeksa ponašanja zaposlenih
- Rekrutovanje zaposlenih sa visokim nivoom integriteta koji mogu da sačuvaju povjerljivost informacija i da imaju empatiju prema onome što su preživjele porodice nestalih.
- Edukacija vezana za tehničke vještine, po potrebi (npr. istražitelja, analitičare i lica koja rade na zaštiti ličnosti u oblasti tehnika izvođenja intervjua, istražnih tehnika na licu mjesta, postupanja sa fizičkim dokazima i njihovog čuvanja, upravljanja podacima, forenzike, analize podataka, i zaštite žrtava i svjedoka)
- Broj zaposlenih, promjene osoblja i broj popunjenih /upražnjenih pozicija
- Zadovoljstvo zaposlenih i njihova percepcija odnosa između količine posla i broja zaposlenih.

### **Tehnički i drugi resursi**

- Standardne operativne procedure izrađene i implementirane radi razmjene informacija sa drugim zainteresovanim stranama
- Standardne operativne procedure za istrage, forenzička ispitivanja, identifikacije, ekshumacije, prikupljanje i obradu DNK, čuvanje i zaštitu podataka u skladu sa međunarodnim obavezama i najboljom praksom
- Broj regionalnih/lokalnih kancelarija i resursi (kancelarije, kompjuteri itd.)
- Profesionalne mreže i razmjene sa drugim nacionalnim mehanizmima.